

VOLUMEN V No. 4

DICIEMBRE 1975

FEDESARROLLO - BIBLIOTECA

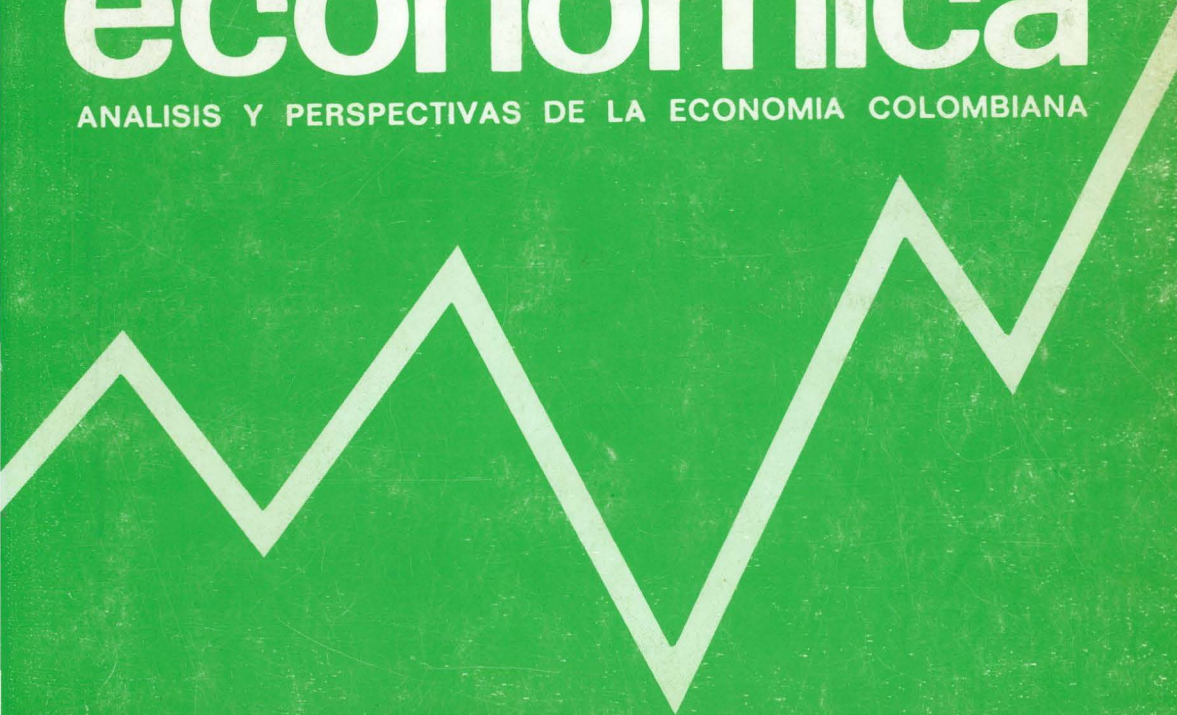
una publicación de la

FUNDACION PARA LA EDUCACION SUPERIOR Y EL DESARROLLO



# coyuntura económica

ANALISIS Y PERSPECTIVAS DE LA ECONOMIA COLOMBIANA



DIRECTOR EJECUTIVO  
Roberto Junguito Bonnet

COORDINADOR DE COYUNTURA ECONOMICA  
Jorge Ospina Sardi

GERENTE DE PUBLICACIONES  
Gloria Elena Azcuénaga Silva

#### COLABORADORES DE COYUNTURA ECONOMICA

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

#### INFORMES ESPECIALES

- Departamento Nacional de Planeación
- Alfredo Fuentes Hernández
- Hernando Gómez Buendía
- Roberto Junguito Bonnet
- Guillermo E. Perry Rubio
- Diego Pizano Salazar

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. 4  
Diciembre 1975

## INDICE DE GRAFICAS

II.1	Variación mensual del índice nacional de precios al consumidor 1966-1975 .....	9
II.2	Nueva descomposición del índice de precios al consumidor obrero Bogotá .....	10
II.3	Variación mensual del índice de precios al por mayor .....	12
II.4	Descomposición de las variaciones mensuales del índice de precios al por mayor según el uso o destino económico del artículo .....	14
II.5	Descomposición de las variaciones mensuales del índice de precios al por mayor según el comercio internacional .....	16
II.6	Descomposición de las variaciones mensuales del índice de precios al por mayor según las diferentes ramas de la actividad económica .....	18
III.1	Variación anual de los precios y de los medios de pago 1972-1975 .....	22
IV.1	Composición del ahorro transferible 1962-1975 .....	28
IV.2	Ahorro transferible diciembre-septiembre .....	31
V.1	Estructura de los ingresos corrientes del gobierno central 1966-1976 .....	44
V.2	Composición porcentual de los ingresos de capital del Gobierno Nacional 1966-1975 .....	46
V.3	Gastos del Gobierno Nacional en relación con el PIB 1966-1976 .....	48
V.4	Propensión media y marginal a invertir del Gobierno Nacional .....	50
VII.1	Importaciones 1970-1975 .....	77

El Valle

# coyuntura económica

Introducción y resumen .....	5
Precios .....	8
Moneda y crédito .....	19
Mercado de capitales .....	27
Finanzas públicas — Gobierno Nacional .....	40
Encuesta Industrial: situación y perspectivas de la industria manufacturera .....	55
Problemas de la medición del impacto del Plan de Desarrollo .....	72
Comentarios al nuevo Plan de Desarrollo .....	80
El control a la inversión extranjera en Colombia: antecedentes y perspectivas .....	90
La política azucarera y panelera colombiana: situación actual y perspectivas .....	100
Comentarios Bibliográficos .....	128



CUADRO I - 1

CIFRAS PRINCIPALES A SEPTIEMBRE DE 1975

		Variación diciembre-septiembre (%)		
		1974	1975	
<b>Indice de precios al por mayor del comercio en general</b>				
		24.8	14.7	
<b>Indice nominal de precios al consumidor obrero</b>				
Total		17.8	15.4	
Alimentos		20.4	18.3	
<b>Indice nacional de precios al consumidor empleado</b>				
Total		17.1	14.8	
Alimentos		20.9	17.7	
		Diciembre 31 1974	Septiembre 30 1975	Variación (%)
<b>Medios de pagos</b>				
\$ millones		46.113.0	51.452.0	11.6
Depósitos en cuenta corriente		28.190.0	40.533.0	43.8
Moneda fuera de bancos		17.933.0	10.919.0	- 39.1
<b>Reservas internacionales del Banco de la República</b>				
Brutas US\$ millones		447.8	405.1	- 9.5
Netas		429.5	400.0	- 6.9
Líquidas		284.2	358.6	26.2
Tasa de cambio \$ por dólar		28.6	32.15	12.4
		Enero-septiembre		Variación (%)
		1974	1975	
<b>Valor en las transacciones en las bolsas de valores</b>				
\$ millones		3.175.2	2.814.4	- 11.4
<b>Balanza cambiaria-Bienes (neto)</b>				
US\$ millones		104.5	- 29.7	- 128.4
Reintegros por exportaciones de café		377.1	399.9	6.0
Reintegro por otras exportaciones		483.4	579.6	19.9
Importaciones de bienes		756.0	1.009.2	33.5
<b>Balanza cambiaria-Servicios (neto)</b>				
US\$ millones		- 162.2	- 53.1	67.3
Importación		350.9	388.9	10.8
Exportación		188.7	335.8	78.0
<b>Registros de exportación</b>				
US\$ millones		1.061.9	1.031.8	- 2.8
Café		489.5	478.1	- 2.3
Otros productos		572.4	553.7	- 3.3
<b>Registros de importación</b>				
US\$ millones		1.352.5	1.155.0	- 14.6
Reembolsables		1.163.7	990.4	- 14.9
No reembolsables		188.8	164.6	- 12.8

## Introducción y resumen

La entrega anterior de la revista se concentró en el examen del desempeño de los principales sectores de la actividad económica. Corresponde al presente número el análisis de las políticas monetaria, financiera, y de gasto público con las cuales el gobierno influye sobre el curso de las principales variables reales de la economía, orientándolas de acuerdo a su estrategia de desarrollo.

Dentro de los logros del gobierno se destaca la baja en la tasa de inflación, del 25% durante 1974 a un nivel inferior al 20% en este año. Un índice elaborado con base en todos aquellos bienes de la canasta familiar del DANE no sujetos a control de precios y no perecederos, muestra que el ritmo de inflación comenzó a descender a fines de 1974, año en el cual se inició la política de estabilización. La desaceleración en los precios al consumidor fue mayor durante el período julio a octubre de este año y abarcó todos los renglones que conforman el índice total, especialmente los alimentos y el vestuario.

Al igual que con el índice de precios al consumidor, la tasa de crecimiento de los precios al por mayor presenta una tendencia descendente. Se observa, al analizar la variación según sus componentes, cómo el menor ritmo de aumento en los precios de las materias primas y de los bienes sujetos al comercio internacional, que comenzó a finales de 1973, ha contribuido al éxito de la política de estabilización y se ha reflejado en la desaceleración de los precios de los bienes de la industria manufacturera. Por lo demás, cabe anotar que no se percibe un cambio notorio en el crecimiento de los precios de los bienes agrícolas y que es motivo de inquietud el mayor aumento reciente del índice de materias primas, el cual, usualmente anticipa en algunos meses el comportamiento del índice al consumidor.

Dentro de las variables que afectan la tasa de inflación, se encuentra el ritmo de aumento en los medios de pago, que disminuye significativamente a partir del segundo trimestre del año pasado, con-

tribuyendo al cambio en las tendencias atrás indicadas. Sin embargo, preocupa el incremento en la masa monetaria registrado durante el segundo semestre de 1975 que puede generar una expansión en la demanda agregada con efectos adversos sobre el nivel de precios. De hecho, la aceleración registrada en los precios de las materias primas puede constituir una primera manifestación de lo anotado.

El otro aspecto de la política monetaria que conviene analizar es el comportamiento de la demanda por dinero, es decir, del valor real del circulante y los depósitos en cuenta corriente deseados por la gente, el cual depende del nivel de ingreso real y de las expectativas de inflación. Los resultados de la política de estabilización iniciados en el año anterior, parecen haber detenido durante 1975, el descenso que se venía presentando en la demanda por dinero, no obstante el bajo crecimiento del producto real. La posible recuperación de la economía, durante el segundo semestre, que contribuye a incrementar los saldos monetarios deseados, atenuaría el impacto del desbordamiento observado en los medios de pago sobre el nivel de precios. Así, su incidencia sería menor que la registrada en el pasado por desbordamientos similares.

De todas formas, es oportuno resaltar la dificultad que ha encontrado el gobierno para utilizar con eficacia los instrumentos de control monetario. Por ejemplo, en la actual coyuntura, las medidas escogidas por la Junta Monetaria en octubre buscaron agilizar los pagos al exterior y establecieron un saldo tope a los reintegros anticipados por exportaciones, con el propósito de reducir los efectos expansionistas de aumentos en las reservas internacionales. Hasta el momento estas disposiciones han sido insuficientes, posiblemente por no estar

dirigidas a estimular la débil demanda por importaciones de bienes ni a controlar los ingresos por exportaciones de café.

En materia de política financiera se ha pretendido separar el mercado monetario del de capitales y liberar las tasas de interés para que sean determinadas por las fuerzas del mercado. Con respecto al primer objetivo se ha eliminado la liquidez primaria en las nuevas emisiones de Bonos de Desarrollo Económico Clase F y en las Cédulas Hipotecarias recientemente emitidas. No puede afirmarse lo mismo con relación a otros papeles, tales como los certificados de depósitos a término de las corporaciones financieras. Mientras subsista la liquidez primaria en algunos instrumentos se dificulta el logro de una mayor flexibilidad en las tasas de interés, al impedir las fluctuaciones en sus rendimientos.

De otra parte, la actividad en el mercado de capitales creció sustancialmente durante los nueve primeros meses del año en curso, como se desprende de las cifras sobre ahorro transferible. Este crecimiento se concentró en las Unidades de Poder Adquisitivo Constante y en los certificados de depósito a término. El volumen y valor de las acciones transadas en la Bolsa de Bogotá continúa acusando un descenso, tendencia que puede revertirse con las recientes modificaciones a la Reforma Tributaria, en materia de sociedades anónimas. Conviene anotar, así mismo, la reducción registrada en las tasas de interés que bien puede reflejar la baja en el ritmo de aumento en el nivel de precios o un intento por reducir las expectativas de inflación futura.

Finalmente, el análisis de las finanzas públicas del Gobierno Nacional (gobierno central y entidades descentralizadas) indica un escaso crecimiento de los ingresos totales en 1975. Dicho resultado



se origina en una baja en los ingresos de capital (recursos de crédito interno y externo del gobierno central) y en los ingresos propios o de la explotación de las entidades descentralizadas. Ello ha incidido desfavorablemente sobre los niveles de gasto y en particular, sobre la inversión pública. Sin embargo, los aumentos contemplados en el presupuesto de ingresos de 1976 aseguran la reanudación, en el corto plazo, de una política agresiva de gasto con sus efectos positivos sobre la demanda agregada y el empleo.

Sobresale, además, una mayor importancia de los ingresos corrientes (impuestos e ingresos de explotación) y una menor utilización de recursos de crédito externo e interno en la financiación del presupuesto. Dentro de los ingresos corrientes del gobierno central, el principal cambio que se observa a raíz de la Reforma Tributaria es el aumento en la participación de los recaudos del impuesto a las ventas. A su vez, los ingresos corrientes de las entidades descentralizadas se han visto afectadas por la disminución en los aportes del gobierno central. Como resultado, se registra para el período 1975-1976 una pérdida en su importancia relativa como ejecutoras del gasto público.

En cuanto a la distribución sectorial del gasto, se prevé un cambio significativo de énfasis en 1976 con relación a 1975, en favor de educación, salud y previsión social. Por lo demás, cabe resaltar la magnitud relativamente baja, como porcentaje de los gastos del gobierno, de los fondos asignados al Plan Nacional de Alimentación y Nutrición (PAN) y al Programa de Desarrollo Rural Integrado (DRI), los cuales constituyen los componentes más ampliamente divulgados del nuevo Plan de Desarrollo. El logro de los niveles presupuestados de gasto público para 1976 financiados, principalmente con recursos propios, como lo desea el gobierno, depende de la flexibilidad del sistema tributario en cuanto hace a las variaciones de los recaudos ante cambios en el ingreso nacional y en forma importante, de la recuperación en el ritmo de actividad del sector privado de la economía.

En resumen, el año en curso se caracterizó por el éxito relativo de la política de estabilización, al considerar el logro de un menor ritmo de inflación acompañado de una baja generalizada en la actividad económica, aspecto, este último discutido en la entrega anterior de la revista.

# Precios

## A. Introducción

El presente capítulo tiene como propósito central describir la evolución de los precios al consumidor y al por mayor durante 1975. A fin de ilustrar su comportamiento en un período en el cual el gobierno ha considerado el control a la inflación como su objetivo prioritario, se detallan a continuación las tendencias de los índices de precios durante los últimos años. Se desea mediante tal análisis estudiar el proceso de desaceleración de los diversos rubros de la canasta y la época en la cual se gestó.

## B. Índice de precios al consumidor

### 1. Evolución de los precios

El cambio en el índice nacional de precios al consumidor en el período de diciembre de 1974 a octubre de 1975 fue de 16.5% y 15.9% para obreros y empleados, respectivamente (cuadro II.1). Durante el año completo (octubre 1974-octubre 1975), la tasa de variación fue de 20.2% y 19.2%, lo cual indica que

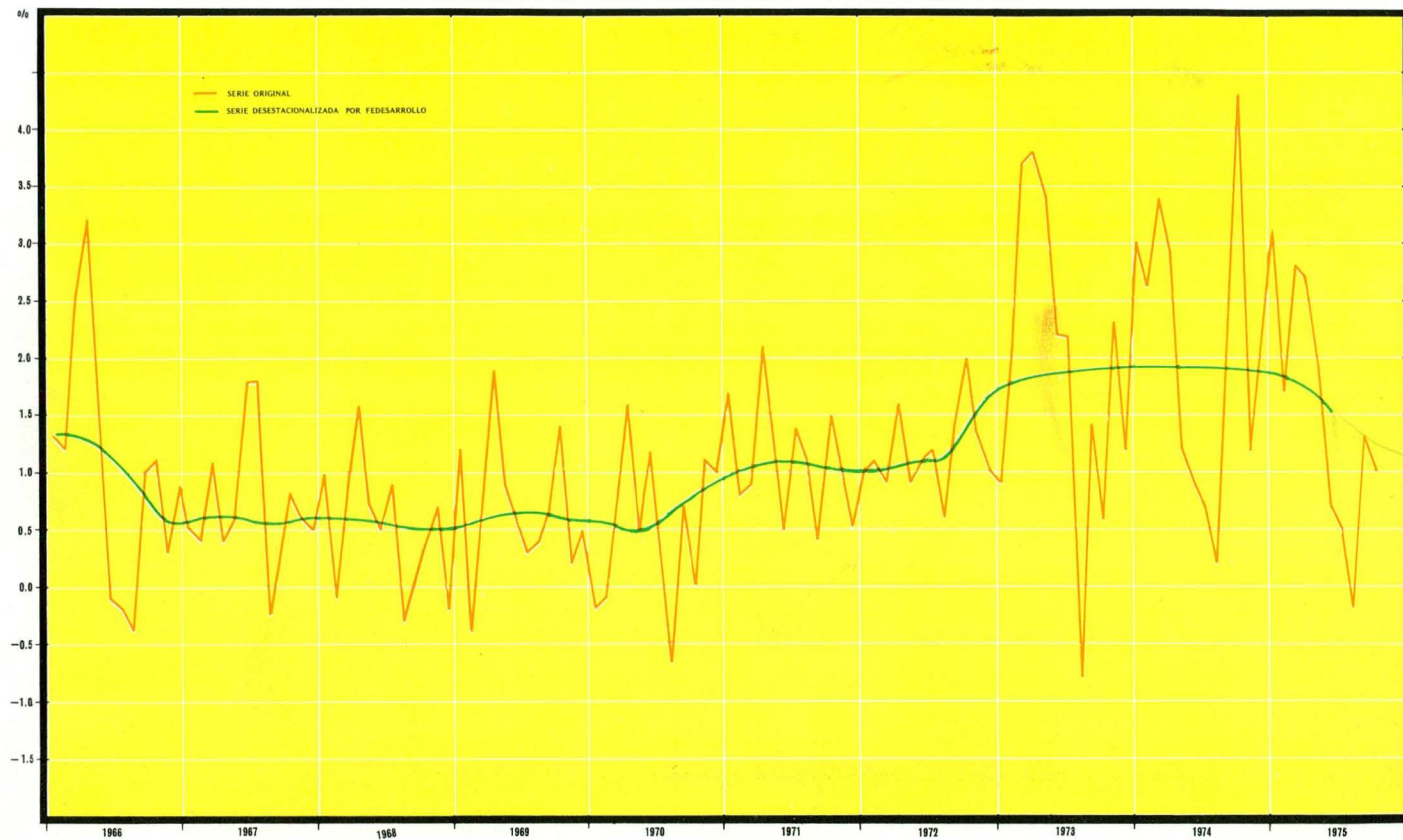
el ritmo de inflación anual ha descendido a los niveles que el gobierno esperaba alcanzar en el año de 1975.

Se destaca la baja en la tasa de inflación durante los últimos meses. En el período julio-octubre los incrementos mensuales observados fueron muy inferiores a los registrados durante el primer semestre. Al analizar la variación en el índice de precios según sus principales componentes, se observa que la desaceleración fue un fenómeno generalizado en todos los renglones, siendo especialmente notoria la baja en alimentos y vestuario.

### 2. Análisis de la tendencia histórica

Debido a que las comparaciones realizadas entre diferentes períodos sólo dan una idea de la magnitud de los cambios que ocurren en un intervalo de tiempo dado, y no permiten inferir la dinámica del proceso de cambio en los precios, se analiza, en una perspectiva diferente, el índice de precios para obreros. En la gráfica II.1 se presenta para el período

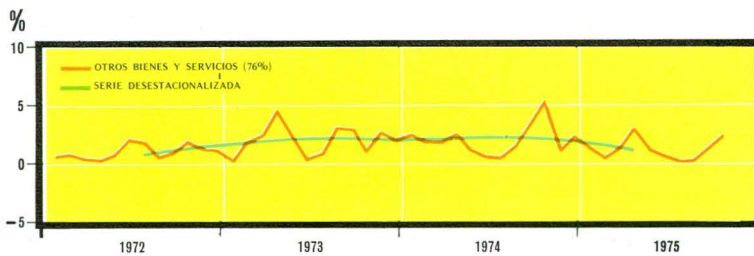
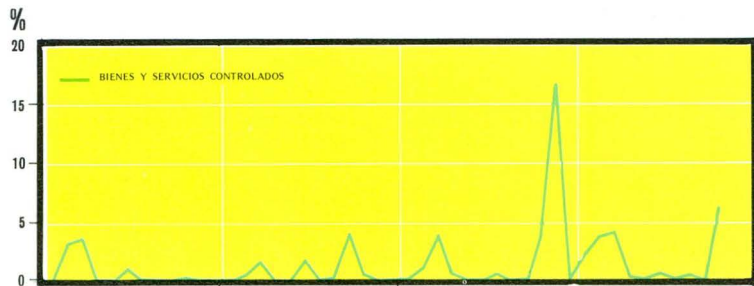
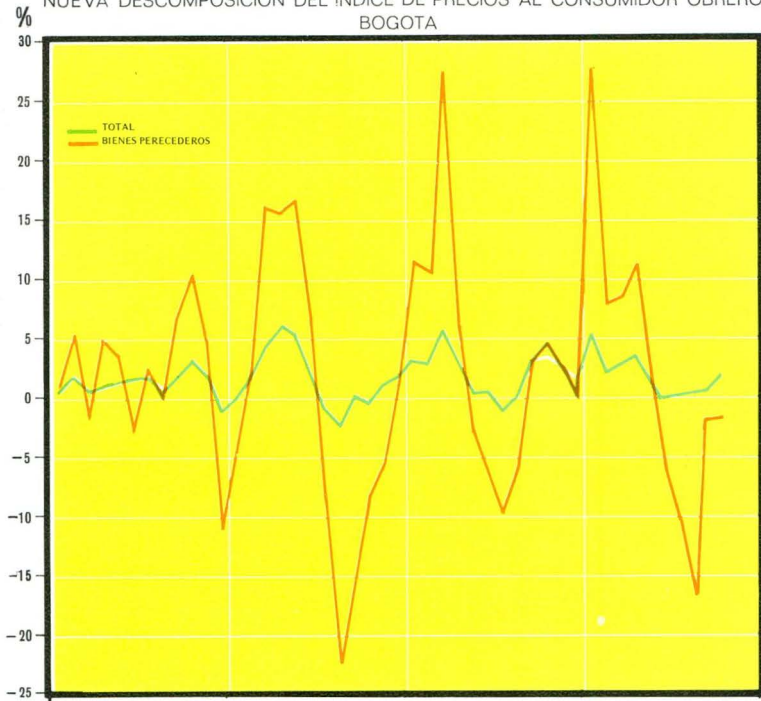
VARIACION MENSUAL DEL INDICE NACIONAL DE PRECIOS AL CONSUMIDOR OBRERO (1966-1975)





GRAFICA II-2

NUEVA DESCOMPOSICION DEL INDICE DE PRECIOS AL CONSUMIDOR OBRERO  
BOGOTA



Fuente: DANE y Cálculos de FEDESARROLLO.

CUADRO II-1

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

1975	Obreros					Empleados				
	Total	Alimentos	Vivienda	Vestuario	Misceláneo	Total	Alimentos	Vivienda	Vestuario	Misceláneo
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
Julio	0.5	-0.3	2.5	0.3	0.9	0.9	0.2	2.8	0.4	0.9
Agosto	-0.2	-0.9	0.2	0.7	1.3	0.4	-0.1	0.3	0.7	1.2
Septiembre	1.0	1.7	1.5	0.2	0.4	1.4	2.0	1.7	0.3	0.5
Octubre	1.0	0.8	0.6	1.6	2.0	1.0	0.9	0.5	1.4	1.5
Diciembre - Octubre										
1971	12.9	15.6	11.2	7.5	10.4	11.0	13.6	8.2	7.8	10.0
1972	12.6	15.1	8.6	12.9	9.6	12.3	14.7	11.6	10.6	9.7
1973	20.9	26.4	14.7	19.6	11.4	18.3	25.6	12.4	17.7	10.6
1974	23.0	27.2	14.9	20.0	19.3	21.7	27.6	14.2	18.8	17.4
1975	16.5	19.2	12.0	9.4	15.4	15.9	18.8	12.9	9.1	15.1
Octubre - Octubre										
1971	15.3	18.5	13.1	10.4	11.6	13.3	16.8	10.4	11.0	11.4
1972	14.4	16.6	11.7	16.0	10.3	13.9	16.1	14.0	13.3	10.7
1973	22.4	27.4	16.5	24.7	11.9	20.2	27.2	14.1	23.4	11.0
1974	27.2	32.3	19.2	25.1	20.6	25.6	32.7	17.7	23.8	18.9
1975	20.2	22.6	15.1	13.1	21.4	19.2	21.2	16.3	13.0	20.2

Fuente: DANE.

1966-1975 la tendencia histórica de los precios y la serie original.

Se observa que después de un período de relativa estabilidad, se inicia en 1970 un crecimiento acelerado de los precios. A partir de 1973 se mantienen altas tasas de inflación, las cuales comienzan a descender a principios de 1975. Esta leve tendencia decreciente puede ser una manifestación de los efectos de la política de estabilización el gobierno.

### 3. Nueva descomposición del índice

A fin de determinar si la tendencia observada en los precios es significativa, y si obedece específicamente a la estrategia de la estabilización, se descompone el índice en una forma diferente a la publicada por el DANE. Esta nueva separación permite aislar los bienes y servicios que pueden ser afectados más fácilmente por la política de estabilización,

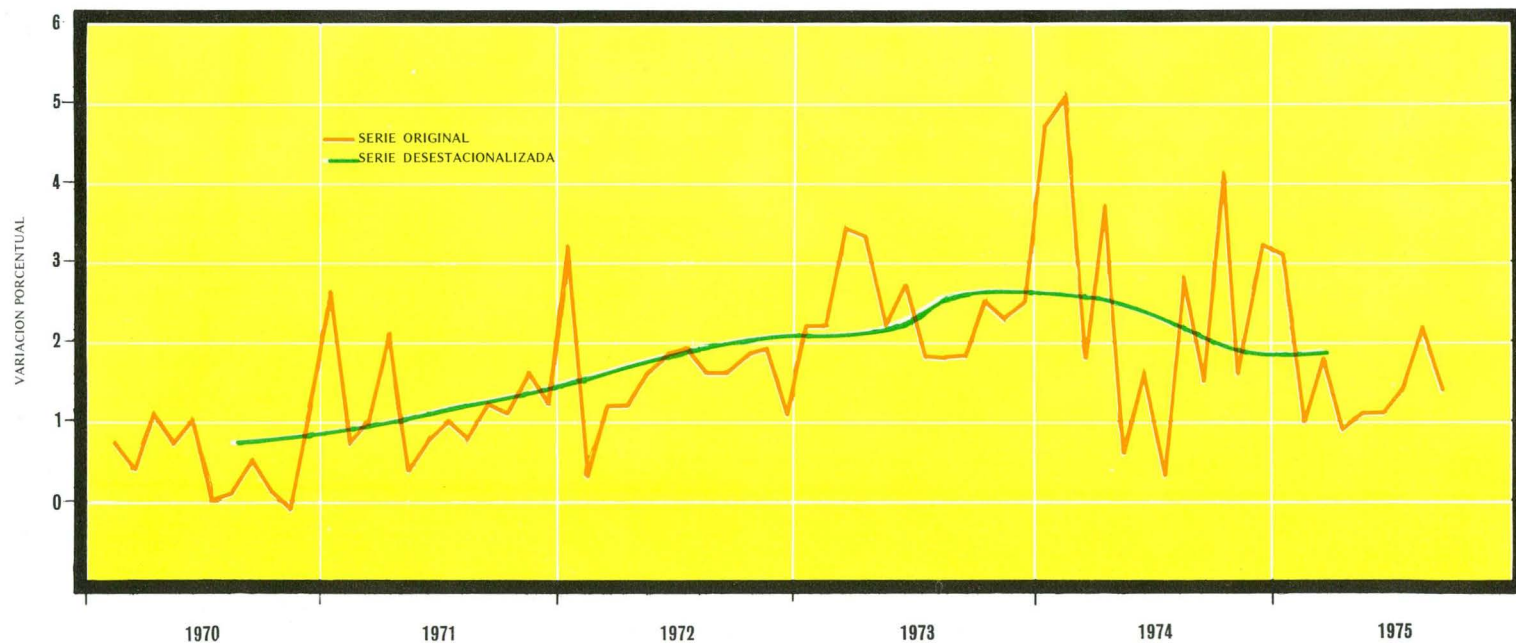
de aquellos como alimentos perecederos y bienes sometidos al control discrecional de precios. Dicha desagregación es por lo tanto más útil para el análisis económico y permite verificar con mayor precisión el impacto de la estrategia de estabilización sobre el curso real de inflación.

De acuerdo a la gráfica II.2, los precios del grupo de alimentos perecederos, los cuales, al menos en el corto plazo, no están afectados por la política económica gubernamental, presentan grandes variaciones de acuerdo al volumen de las cosechas, como consecuencia de la baja capacidad de almacenamiento y en razón de la inelasticidad respecto al precio de la demanda por estos productos<sup>1</sup>. La

<sup>1</sup> Esta comparación sólo se hace para Bogotá, debido a que no fue posible obtener información nacional para grupos de bienes. Como perecederos, se consideran los tubérculos, los plátanos, las legumbres, las hortalizas y las frutas.

GRAFICA II-3

VARIACION MENSUAL DEL INDICE DE PRECIOS AL POR MAYOR



Fuente: Banco de la República y cálculos de FEDESARROLLO.



comparación del comportamiento de los precios de este grupo de alimentos con el índice total permite identificar cómo ellos arrastran al índice en los picos positivos y negativos, a pesar de sólo constituir el 12% de la canasta.

También se presentan en la gráfica II.2, las variaciones correspondientes a un índice para algunos bienes y servicios sujetos al control de precios<sup>2</sup>. Se destacan tres aspectos principales. En primer lugar, un alza muy brusca en el índice ocasionada por el reajuste en el transporte efectuada en el mes de noviembre de 1974. Segundo, los aumentos anuales en el rubro de enseñanza registrados sistemáticamente en el mes de marzo. Tercero, los incrementos en cines, cerveza, licores y tabaco se presentan por lo general una sola vez al año y en épocas diferentes. Los resultados anotados indican que el gobierno durante el último año no ha utilizado el mecanismo de control para invertir la tendencia que venía registrándose en el índice de precios. Por el contrario, su política ha estado dirigida a liberar los precios represados.

Finalmente, la gráfica II.2 agrupa aquellos bienes que no son perecederos ni controlados por el gobierno. Este nuevo conjunto de productos representa el 76% de la canasta familiar en Bogotá. Al analizar su comportamiento se observa que la tendencia en sus precios comienza a ser decreciente desde 1974. Este resultado es especialmente significativo ya que permite afirmar que el menor crecimiento anotado anteriormente en el índice general de precios al consumidor no responde exclusivamente, ni a la evolución aleatoria del sector agrícola, ni a

un esfuerzo del gobierno por congelar los precios sujetos al control. Se confirma así el éxito de los esfuerzos de estabilización en los últimos dos años, y en especial durante 1975.

## C. Índice de precios al por mayor

### 1. Evolución de los precios

Las variaciones mensuales del índice de precios al por mayor para la totalidad de la canasta se presentan en el cuadro II.2 y en la gráfica II.3. El crecimiento que vienen registrando los precios al por mayor presenta una tendencia a disminuir, semejante a la del índice de precios al consumidor obrero. Sin embargo, debe destacarse que el cambio de tendencia del índice al por mayor precedió en el tiempo al índice del consumidor.

En los tres primeros trimestre de 1975, el índice al por mayor se incrementó en 14.7%, cifra considerablemente inferior a la registrada en igual período del año anterior de 24.8%. Al igual que con el índice de precios al consumidor este menor aumento obedeció a la desaceleración del crecimiento de los precios registrada en todos los rubros que se presentan en el cuadro II.2.

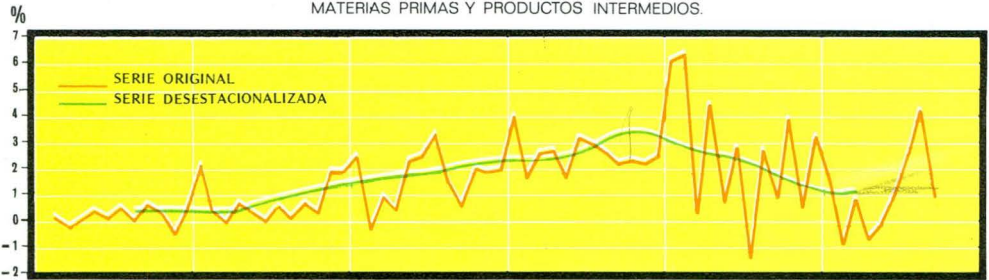
### 2. Análisis según uso o destino económico

Para entender mejor el comportamiento de los precios al por mayor, se presentan a continuación las gráficas de las series en las cuales puede desagregarse el índice total. La gráfica II.4 corresponde a grupos de bienes clasificados de acuerdo con su uso o destino económico. Los grupos son: materias primas y productos intermedios, bienes de capital, y bienes de consumo, los cuales participan con una ponderación de un 38%, 13% y 49%, respectivamente. Al analizar la gráfica se destaca que el cambio de tenden-

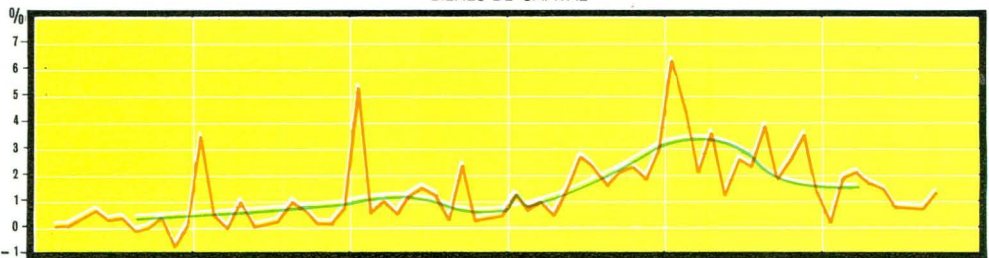
<sup>2</sup> Como no se logró obtener información a nivel de artículo, no se incluyeron en este grupo ciertos alimentos y los servicios de agua, luz y teléfono que han tenido un control efectivo en sus precios. El grupo considerado lo componen principalmente: cerveza, licores, cigarrillos, cine, transporte y enseñanza pública.

GRAFICA II-4

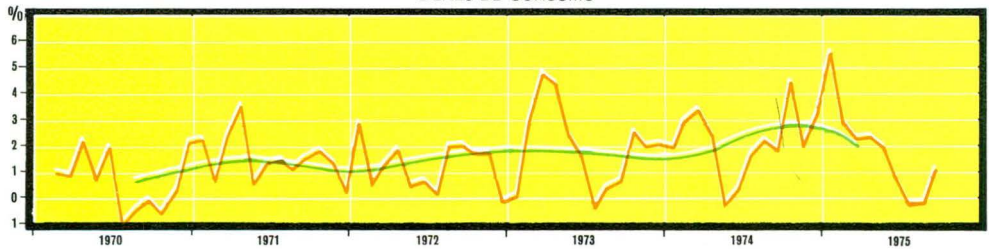
DESCOMPOSICION DE LAS VARIACIONES  
MENSUALES DEL INDICE DE PRECIOS AL POR MAYOR  
SEGUN EL USO O DESTINO ECONOMICO DEL ARTICULO  
MATERIAS PRIMAS Y PRODUCTOS INTERMEDIOS.



BIENES DE CAPITAL



BIENES DE CONSUMO



Fuente: Banco de la República y cálculos de FEDESARROLLO.

CUADRO II-2

VARIACION PORCENTUAL EN EL INDICE DE PRECIOS AL POR MAYOR DEL COMERCIO EN GENERAL

Período	Según uso o destino económico				Según origen y destino del artículo				Según actividad económica			
	Total	Bienes de consumo	Materias primas	Bienes de capital	Producidos y consumidos internamente	Importados	Exportados	Exportados 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	
Junio	1.1	0.9	1.3	0.9	1.1	1.9	1.3	1.2	1.2	1.1	1.0	
Julio	1.4	-0.1	2.8	0.9	0.8	1.6	6.6	2.7	1.0	1.4	1.4	
Agosto	2.2	-0.1	4.4	0.8	1.6	2.0	13.6	3.0	0.8	2.8	0.9	
Septiembre	1.4	1.2	1.4	1.4	1.5	1.0	0.0	1.4	1.5	1.4	1.1	
Diciembre - Septiembre												
1971	11.2	17.0	6.6	8.6	11.1	8.1	7.4	12.7	13.0	10.0	9.4	
1972	15.4	13.9	16.4	16.3	15.9	18.1	20.9	16.5	10.8	13.9	11.0	
1973	23.6	19.8	28.5	15.9	21.7	26.7	15.0	32.9	25.3	21.8	13.5	
1974	24.8	19.2	21.7	33.8	25.2	27.7	20.4	28.7	30.6	26.1	52.5	
1975	14.7	18.9	12.1	12.7	16.1	14.1	14.5	10.3	20.4	12.4	11.7	
Septiembre-Septiembre												
1971	12.5	20.4	7.6	8.7	13.7	9.5	4.4	13.0	15.5	11.1	12.7	
1972	20.0	18.4	21.9	18.1	20.4	20.0	26.8	21.1	19.9	16.4	13.4	
1973	29.5	24.2	37.0	17.8	28.4	32.6	32.5	40.0	33.7	25.7	17.1	
1974	34.2	27.9	36.9	44.2	31.7	40.1	41.9	78.8	35.8	36.5	75.3	
1975	25.2	31.4	21.5	21.9	26.8	23.3	29.7	15.2	34.0	21.7	20.9	

Fuente: Banco de la República.

cia del índice de las materias primas y productos intermedios precede generalmente, tanto en el ascenso como en el descenso, al índice de precios de los bienes de consumo. Además, en economías más desarrolladas que la colombiana, ese fenómeno se ha presentado como una constante histórica, y ha sido objeto de diversas explicaciones teóricas<sup>3</sup>. En Estados Unidos, por ejemplo, los precios de las materias primas se adelantan en su movimiento a los precios al por mayor de bienes de origen industrial y también con un poco de más ventaja, a los precios de los artículos y servicios de consumo<sup>4</sup>.

<sup>3</sup> Zarnowitz, Víctor, Ed., *The Business Cycle Today*, National Bureau of Economic Research, New York, 1972.

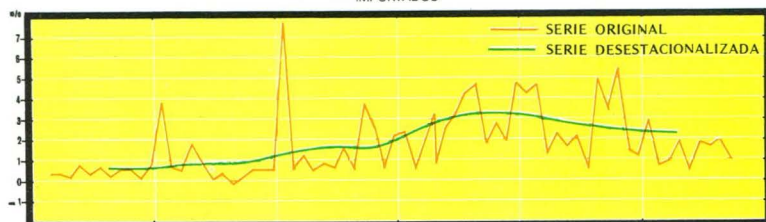
<sup>4</sup> De acuerdo con esa teoría, el índice al por mayor, constituido principalmente por los grupos cuyos precios se ajustan más rápidamente, deben generalmente aventajar al índice al consumidor, compuesto por los grupos con ajustes más lentos. Esto explica el desfase ya observado entre estos dos índices.

El índice de precios de las materias primas se estaría comportado en Colombia entonces como un indicador que anuncia, con algunos meses de anticipación, los cambios en la tendencia de los precios al consumidor. Por lo tanto, es motivo de alguna inquietud observar que recientemente el curso del índice de materias primas parece haber detenido su descenso e iniciado su ascenso.

### 3. Análisis según origen y destino geográfico

La gráfica II.5 corresponde a la descomposición del índice de precios al por mayor cuando se considera el origen y el destino geográfico de los artículos. En este sentido, el Banco de la República clasifica todos los bienes en tres categorías a saber: bienes producidos y consumidos en el país, que pesan el 78.3%, bienes importados el 10.2% y bienes ex-

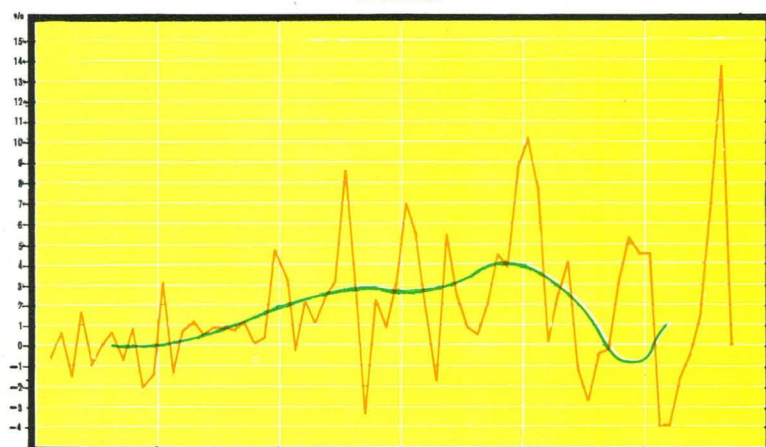
GRAFICA B.5  
DESCOMPOSICION DE LAS VARIACIONES  
MENSUALES DEL INDICE DE PRECIOS AL  
POR MAYOR SEGUN EL COMERCIO INTERNACIONAL  
IMPORTADOS



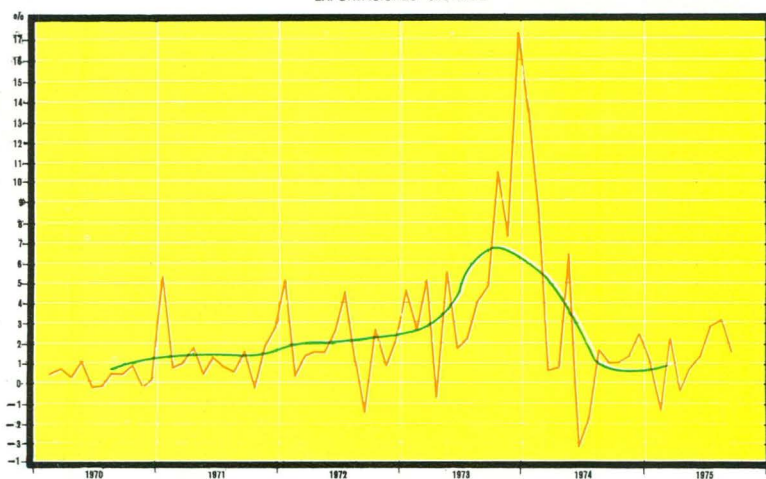
PRODUCIDOS Y CONSUMIDOS



EXPORTADOS



EXPORTACIONES SIN CAFE





portados el 11.6%. El Banco de la República también considera una subdivisión del grupo de bienes exportados, e informa periódicamente sobre los precios del total de exportaciones, sin incluir café.

Al comparar las cuatro curvas en la gráfica II.5 se observa, que los precios internos de los bienes producidos y consumidos en el país han tenido mayor estabilidad que los sujetos al comercio internacional, los cuales presentan oscilaciones muy amplias y cambios más acentuados en sus tendencias. Cabe destacar así mismo, cómo la desaceleración de los precios de estos últimos comenzó a generarse hacia fines de 1973, coincidiendo con la crisis energética y el comienzo de la recesión mundial. En síntesis, la evolución de los precios internacionales ha contribuido en parte a la estabilización de los precios registrada en los últimos dos años.

#### *4. Análisis según actividad económica*

Una última clasificación del índice, considera los bienes de acuerdo al tipo de actividad económica: industria manufacturera que representa el 63.2%; agricultura, silvicultura, caza y pesca el 32.4%, y minería el 3.4%. Los precios para el sector electricidad y servicios públicos, los cuales tienen una participación de 1.0%, no se publican en el índice de precios al por mayor.

La gráfica II.6 describe el comportamiento de los precios al por mayor según dicha clasificación. En primer lugar, cabe destacar que los precios de los bienes de la industria manufacturera, los cuales

aumentaron especialmente a partir de 1972, muestran un cambio en su tendencia a finales de 1973, reflejando inmediatamente los cambios anotados en los precios de las materias primas y en el comercio internacional. En contraste, los precios del grupo de bienes agrícolas presentan mayores oscilaciones y no se percibe todavía una desaceleración notoria. Finalmente, cabe destacar el gran crecimiento de los precios de la minería en el año de 1973 y su estabilización a esos altos niveles a partir de 1974. Dada su reducida participación en la canasta familiar, estas variaciones no han tenido mayor incidencia en el índice total.

#### **D. Conclusiones**

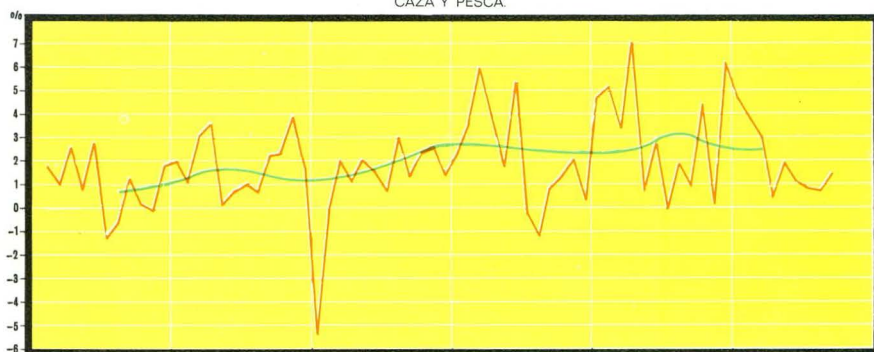
El gobierno ha cumplido con la meta de reducir la tasa de inflación a un 20% en 1975. El buen comportamiento durante el tercer trimestre de los precios de los bienes perecederos, los cuales son sustancialmente afectados durante la época de la cosecha, así como la tendencia hacia la baja de las materias primas y de los bienes sujetos al comercio internacional, han contribuido al éxito de la política de estabilización. Sin embargo, es motivo de inquietud, con respecto a la evolución futura de los índices, observar cómo recientemente la tendencia de los precios de las materias primas parece haber detenido su descenso e iniciado su ascenso. Por lo demás, la elevada expansión en los medios de pago durante el segundo semestre del año, tendrá sus repercusiones en la tasa de inflación en diciembre o a comienzos del año entrante, tal como se discute en el capítulo de Moneda y Crédito.

GRAFICA B-6

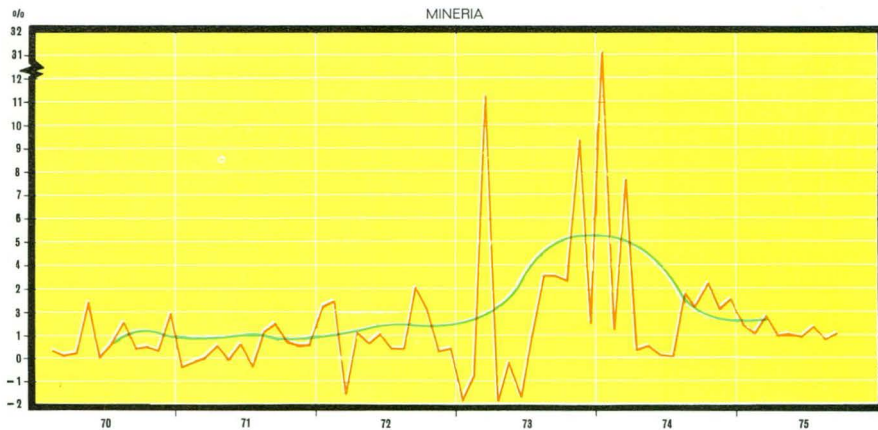
DESCOMPOSICION DE LAS VARIACIONES MENSUALES DEL INDICE DE PRECIOS AL  
POR MAYOR SEGUN LAS DIFERENTES RAMAS DE LA ACTIVIDAD ECONOMICA  
INDUSTRIA MANUFACTURERA



AGRICULTURA, SILVICULTURA,  
CAZA Y PESCA.



MINERIA



Fuente: Banco de la República y Cálculos de FEDESARROLLO.



# Moneda y Crédito

## A. Introducción y resumen

Durante el tercer trimestre del año en curso se destaca el acentuado crecimiento en los medios de pago, situación no característica del comportamiento monetario usual, pues en años anteriores el incremento anual del circulante y de los depósitos se ha concentrado en los últimos meses del año, particularmente en diciembre. Con este nuevo perfil, se conforma una expansión más uniforme en la cantidad de dinero, la cual puede contribuir a un comportamiento más estable de la actividad económica y de los precios. Por lo demás, parte del efecto de tal crecimiento sobre los precios se presentará durante el último trimestre, razón por la cual las autoridades monetarias han tomado medidas crediticias y cambiarias destinadas a restringir el aumento en la demanda agregada. Dentro de este orden de ideas, la perspectiva de que la tasa de inflación para 1975 sea inferior a la meta gubernamental del 20% es incierta y dependerá en buena medida del éxito de las medidas anotadas.

## B. Comportamiento de la oferta de dinero

Durante el segundo trimestre de 1975, los medios de pago crecieron en 2.3%, cifrasimilar a la correspondiente para el primer trimestre (véase cuadro III.1). La situación para el período junio-septiembre difiere significativamente, pues el crecimiento para el trimestre completo fue mayor al 6%. Conviene destacar además, el crecimiento superior de la oferta monetaria ampliada ( $M_2$ ), el cual tiene implicaciones importantes relativas al comportamiento del crédito y a la efectividad de la política de estabilización, tal como se analizará más adelante<sup>1</sup>. A continuación se examinan las características del crecimiento monetario para los dos últimos trimestres.

### *1. Usos de la base y el multiplicador monetario*

El cuadro III.2 presenta el compor-

<sup>1</sup> Véase cuadro III.1 para la definición de oferta monetaria ampliada ( $M_2$ ).

CUADRO III-1  
COMPORTAMIENTO DE LA CANTIDAD DE DINERO  
(millones de pesos)

Año	Fin del trimestre	Nivel	M <sub>1</sub> Variación %	Nivel	M <sub>2</sub> Variación %
1974	I	39.411	2.2	54.633	7.1
	II	40.015	1.5	57.281	4.8
	III	41.027	2.5	60.560	5.7
	IV	46.113	12.4	66.657	10.1
1975	I	47.223	2.4	72.468	8.7
	II	48.297 <sup>1</sup>	2.3	75.683 <sup>1</sup>	4.4
	III	51.452 <sup>1</sup>	6.5	82.970 <sup>1</sup>	9.6

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

<sup>1</sup> Cifras provisionales.

Notas: M<sub>1</sub> = Medios de pago.

M<sub>2</sub> = M<sub>1</sub> + Depósitos de Ahorro y a Término + Cuentas y Certificados en UPAC.

tamiento reciente de los usos de la base, constituidos por los pasivos monetarios del Banco Emisor. Sus rubros principales son los billetes en circulación y los depósitos del público en el Banco de la República compuestos principalmente por las reservas de los bancos. Durante el se-

gundo trimestre se destaca el aumento superior de los depósitos (15%) con relación al de los billetes (1.2%).

El acentuado crecimiento de las reservas de los bancos, en comparación con el de los medios de pago (cuadro III.1),

CUADRO III-2  
USOS DE LA BASE MONETARIA  
(millones de pesos)

	Septiembre 1974	Diciembre 1974	Marzo 1975	Junio 1975
1. Billetes del Banco de la República en circulación	9.814	16.533	11.892	12.031
2. Otras especies monetarias	321	349	374	404 <sup>2</sup>
3. Depósitos del público en moneda nacional o extranjera <sup>1</sup>	13.192	12.924	14.089	16.267
4. Certificados de cambio y títulos de reserva	166	467	238	235
5. Tenencias interbancarias	- 243	- 243	- 243	- 243
6. Total	23.215	30.030	26.350	28.694

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

<sup>1</sup> Público incluye: Bancos Comerciales, Entidades de Fomento y sector privado.

<sup>2</sup> Cifra provisional.

se manifiesta en el multiplicador de la oferta monetaria, el cual acusó un descenso en el segundo trimestre del año al pasar de 1.769 a 1.683 (cuadro III.3).

Esta tendencia cambia significativamente durante julio y agosto. Al final de este último mes, los depósitos de los bancos en el Emisor eran 5.4% menores que en junio 30, mientras que la oferta monetaria continuó en aumento. Una de las medidas que produjo este resultado fue la reducción en el encaje estipulada por la Resolución 28 de la Junta Monetaria, emitida en junio, con lo cual se elevó el multiplicador monetario en 5.8%.

## 2. Fuentes de la base

Los cuadros III.4 y III.5 muestran el comportamiento reciente de las fuentes de la base. El aumento en la base durante el segundo trimestre se concentró en el crédito neto al público, particularmente al sector privado y en menor grado, a las entidades de fomento. La contribución del sector privado se localizó en el descuento de bonos por parte de la Federación Nacional de Cafeteros para la adquisi-

ción de la cosecha que se recolecta en el segundo trimestre.

Las cifras disponibles indican una reducción en la base de \$770 millones aproximadamente durante los meses de julio y agosto. A dicho cambio contribuyeron un aumento de \$288 millones en las reservas internacionales (netas de pasivos a corto y largo plazo) y una reducción de \$597 millones en el crédito al gobierno (Tesorería y resto del Gobierno Nacional). También se registró una baja sustancial en los créditos al público, destacándose la cancelación de la deuda contraída por la Federación Nacional de Cafeteros en el primer semestre.

## C. Comportamiento del crédito bancario

Aun cuando la política monetaria fue restrictiva durante el primer semestre, el comportamiento del crédito bancario mostró un crecimiento superior al de los medios de pago. Durante el segundo trimestre, las colocaciones de los bancos comerciales y la Caja Agraria crecieron en 3.1%, y la cifra correspondiente para

CUADRO III-3

### MULTIPLICADOR DE LOS MEDIOS DE PAGO

Fin de:	Septiembre 1974	Diciembre 1974	Marzo 1975	Junio 1975	Agosto 1975*
r	0.415	0.432	0.389	0.456	0.39
e	0.359	0.627	0.406	0.340	0.31
m	1.755	1.536	1.769	1.683	1.87

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

\* Cifras provisionales.

Nota: r: Relación de pasivos monetarios del Banco de la República y Tesorería con los bancos comerciales y Caja Agraria a depósitos exigibles por medio de cheques.

e: Relación de pasivos monetarios del Banco de la República y Tesorería con el sector privado y entidades de fomento diferentes de la Caja Agraria.

$$m: \frac{1 + e}{r + e}$$

CUADRO III-4  
FUENTES DE LA BASE MONETARIA  
(millones de pesos)

Fin de año	Septiembre 1974	Diciembre 1974	Marzo 1975	Junio 1975
1. Crédito neto al gobierno	4.723	6.592	7.505	7.233
a. Tesorería	(4.988)	(7.668)	(8.550)	(8.282)
b. Resto del gobierno	(-409)	(-1.188)	(-1.125)	(1.027)
c. Otras instituciones oficiales	( 144)	( 112)	( 80)	(- 22)
2. Crédito neto al público	10.236	14.324	10.960	13.349
a. Bancos comerciales	(6.744)	(8.286)	(6.704)	(6.344)
b. Sector privado	(-4.728)	(-4.436)	(-4.068)	(-2.165)
c. Entidades de fomento	(8.220)	(10.474)	(8.324)	(9.170)
3. Reservas internacionales	7.301	7.920	6.418	6.654
4. Activos no clasificados	668	845	1.011	1.054
5. Otras especies monetarias	321	349	374	404
6. Total	23.249	30.030	26.268	28.694

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

el período junio 30 a agosto 31 fue de 5.7%.

La divergencia entre el aumento del crédito bancario y aquél de los medios de pago se debe al comportamiento de otros pasivos de los bancos. Como se anotó anteriormente, el aumento en el cuasi-dinero, dentro del cual se incluyen los depósitos de ahorro y a término de los bancos, ha sido mayor que aquel de las cuentas corrientes y el circulante. Con la captación de fondos por medio de las primeras, es posible hacer crecer el crédito por encima del alza en los depósitos en cuenta corriente. Precisamente para ejercer un mayor control sobre el crédito, la Junta Monetaria estipuló recientemente aumento en el encaje sobre depósitos de ahorro para el último trimestre del año en curso, aspecto que se analiza en la última sección del capítulo.

#### D. La Política de Estabilización

La reducción en la tasa de crecimiento de los medios de pago es un elemento fundamental de una política dirigida a disminuir el ritmo de inflación. Como se observa en la gráfica III.1, el máximo incremento en los medios de pago medido como tasa anual móvil, ocurrió hacia finales de 1973. Las autoridades comenzaron a reducir la expansión monetaria hacia marzo de 1974. Esta política se mantuvo durante un año y se logró disminuir la tasa anual de aumento al 15%. Sin embargo, las cifras correspondientes al segundo y tercer trimestre del año en curso acusan nuevamente un incremento significativo.

La gráfica muestra también la tasa anual de inflación con un retraso de tres meses con respecto a los cambios en la

CUADRO III-5  
COMPOSICION DEL CAMBIO EN LA BASE MONETARIA  
(millones de pesos)

	Septiembre-diciembre 1974		Enero-marzo 1974		Marzo-junio 1975	
	Cambio absolu- to	Participa- ción en el total	Cambio absolu- to	Participa- ción en el total	Cambio absolu- to	Participa- ción en el total
1. Crédito neto al gobierno	1.869	0.28	913	0.24	-272	-0.11
2. Crédito neto al público	4.088	0.60	-3.364	-0.89	2.389	0.98
3. Reservas internacionales	619	0.09	-1.502	-0.40	236	0.10
4. Activos no clasificados	177	0.03	166	0.04	43	0.02
5. Otras especies monetarias	25	0.00	25	0.01	30	0.01
6. Total	6.781	1.00	-3.762	-1.00	2.426	1.00

Fuente: Cuadro III-4.

cantidad de dinero. Se ilustra allí cómo el aumento en el ritmo crecimiento de los medios de pago durante el 1972 y 1973 se asoció con un alza en la tasa de inflación. Se destaca, sin embargo, la débil reducción en la tasa de inflación durante el último año y medio, a pesar de haberse registrado la restricción monetaria descrita en el párrafo anterior. Este comportamiento se puede atribuir, por lo menos en parte, a la persistente tendencia de la gente a sustituir circulante y depósitos en cuenta corriente por otros activos que ofrezcan alguna protección contra la inflación. Los depósitos en UPAC constituyen uno de estos activos. Su crecimiento durante el último año (agosto 1974-agosto 1975) ha sido de 43.7%; esta cifra, comparada con el respectivo crecimiento del circulante y depósitos en cuenta corriente (20.6%), es un síntoma de la sustitución anotada.

Es importante notar cómo la tasa anual de inflación de septiembre 1974 a septiembre 1975, se encuentra influen-

ciada por el fuerte saldo en el índice de precios ocurrido en octubre del año pasado, como consecuencia del cambio en el impuesto a las ventas. Este salto no forma parte del cálculo para las tasas anuales correspondientes a los tres últimos meses del año en curso. Así, el índice creció en 1.0% de septiembre a octubre, de modo que la tasa logaritmica de crecimiento de los precios de octubre 1974 a octubre de 1975 fue de 17.6%, o sea, 2.9 puntos menor al registrado de septiembre a septiembre<sup>2</sup>.

Conviene repasar la historia reciente de la tasa de inflación para poder apreciar las perspectivas que ofrecen los últimos meses del año (cuadro III.6). Como se anotó la alta inflación del último trimestre del año pasado resultó en parte del impuesto a las ventas estipulado en octubre. El elevado crecimiento monetario al final del año se concentró en diciembre y tuvo su incidencia en los

<sup>2</sup> La variación porcentual fue de 19.3.



GRAFICA III-1

# VARIACION ANUAL DE LOS PRECIOS Y DE LOS MEDIOS DE PAGO 1972-1975



Fuente: DANE, Banco de la República y cálculos de FEDESARROLLO



CUADRO III-6

COMPORTAMIENTO RECIENTE  
DEL DINERO Y LOS PRECIOS

Trimestre	Tasa de inflación (%)	Tasa de expansión monetaria (Trimestre anterior (%))
1975		
I	6.8	12.4
II	4.7	2.4
III	2.7	2.2
IV	2.5 - 4.5 <sup>1</sup>	6.6
1976		
I		4.0 <sup>2</sup>

Fuente: Revista del Banco de la República.

<sup>1</sup> Estimativo de FEDESARROLLO.<sup>2</sup> Proyección en base al supuesto de un crecimiento de 16% en el año completo.

precios durante el primer semestre de 1975. Por otro lado, los efectos de la restricción en el aumento de los medios de pago realizada en el primer semestre de este año se manifestaron visiblemente durante el segundo y tercer trimestre con la reducción de 4 puntos en la tasa de inflación<sup>3</sup>. Ahora bien, el alza en los precios durante el último trimestre que resultaría en un 20% de inflación para 1975 es de 4.5%.

El gobierno tenía como objetivo un crecimiento adicional en los medios de pago cercano al 4%; sin embargo, es factible que no lo cumpla, teniendo en cuenta los posibles créditos a la Federación Nacional de Cafeteros por concepto de bonos de prenda y reintegros anticipados por exportaciones, así como los créditos a las Corporaciones de Ahorro y Vivienda. Estimativos preliminares indican un crecimiento de 3.2% durante

octubre, y en noviembre las autoridades monetarias mostraban su preocupación por los efectos expansionistas del alza en reservas internacionales. Parece entonces que la expansión en los medios de pago durante el último trimestre será sustancialmente superior al 4%.

Cabe preguntarse si dicha política lograría restringir la tasa de inflación a una cifra inferior al 4.5% durante el período octubre-diciembre. En primer término, es razonable suponer que la fuerte expansión monetaria del tercer trimestre tenga una fracción importante de su efecto antes del final del año. Además, los factores estacionales que contribuyeron a una baja inflación de junio a septiembre ya no están presentes, si bien el alza en los precios durante diciembre es típicamente moderada.

De otra parte, el efecto de la expansión adicional en los medios de pago proyectados para el período septiembre-diciembre depende de su distribución en el tiempo. Si por ejemplo, ella se concentra en diciembre, esta política contrarrestaría más los efectos de la expansión del trimestre anterior que si se concentrara en octubre. Como se indicó anteriormente, el crecimiento durante octubre y noviembre fue significativo, de modo que parte de su efecto sobre precios se puede manifestar antes del final del año.

Finalmente, cabe destacar cómo el comportamiento de la cantidad nominal de dinero no es el único factor monetario que incide sobre los precios. Es necesario además, analizar el comportamiento de la demanda por dinero, es decir, del valor real del circulante y los depósitos en cuenta corriente deseado por la gente, el cual depende principalmente del nivel de ingreso real y de las expectativas de inflación.

Durante los años 1973 y 1974, la demanda por dinero disminuyó a pesar

<sup>3</sup> Como se indicó en el Capítulo de Precios, la reducción en la tasa de inflación durante el tercer trimestre refleja también factores estacionales.

del satisfactorio desempeño del ingreso real. Ello se debió a las elevadas expectativas de inflación generadas durante aquellos años por el acentuado crecimiento en los medios de pago. En 1975, los moderados pero visibles resultados de la política de estabilización iniciada el año anterior, pueden haber detenido el descenso en la demanda por dinero, no obstante el bajo crecimiento del producto real. La posible recuperación de la economía contribuirá a incrementar los saldos monetarios deseados. Si ello fuera cierto, el impacto del desbordamiento de los medios de pago ocurrido durante el segundo semestre del año en curso sobre el nivel de precios, no sería tan elevado como el producido en el pasado reciente por desbordamientos similares.

En resumen, aun cuando es difícil anticipar una cifra sobre la tasa de inflación durante el último trimestre del año, parece muy probable que ella no disminuya con relación a la del trimestre anterior (2.7%), considerando el estímulo monetario reciente y la ausencia de los factores estacionales que mitigaron la inflación durante aquel período. Sin embargo, al posible crecimiento de la demanda por dinero hace factible una tasa inferior al 4.5%, con lo cual se cumpliría el objetivo de un alza en los precios inferior al 20% durante 1975.

## E. El manejo monetario

### 1. Cupos de crédito

Durante el tercer trimestre, la Junta Monetaria emitió cuatro disposiciones importantes en materia de cupos de crédito. La Resolución 38 cumplía el monto de financiación de cultivos tecnificados de ciclo semianual dentro del programa del Fondo Financiero Agrario, de \$1.820.2 millones en el segundo semestre del año pasado a \$2.243.2 millones

para el segundo semestre de este año. La Resolución 42 amplía el cupo creado por la número 18 para el descuento de créditos otorgados por los exportadores, de US\$10 millones a US\$20 millones. La Resolución 43, crea un cupo de US\$ 28 millones para cubrir créditos externos de empresarios textiles contraídos para financiar exportaciones futuras. La Resolución 48 fija los cupos de Crédito para los Fondos Ganaderos autorizados por la Ley 5a. de 1973 en 50% de su capital y reserva legal. Además, crea dos cupos especiales a favor de dichos fondos: uno fijado de acuerdo al capital y reserva legal y al porcentaje de ganado en cría dado en compañía, y el otro, autorizado en \$90 millones, para préstamos de fomento ganadero. Finalmente, la Resolución 68 de noviembre 20 elevó la tasa de interés sobre préstamos a las Corporaciones de Ahorro y Vivienda, de dos a siete puntos, sobre la tasa más alta que estén liquidando sobre las obligaciones a su favor. La medida se aplica a montos del cupo asignado a las Corporaciones en exceso del 5% de sus depósitos, y se busca con ella evitar la expansión monetaria debida a los préstamos que solicitan al emisor cuando sus depósitos bajan al final del año.

### 2. Encajes

La Resolución 52 de septiembre 17, incrementó el encaje marginal sobre exigibilidades a la vista y antes de treinta días, de 34% a 35%. El desbordamiento en los medios de pago ocurrido durante el tercer trimestre motivó un alza adicional de un punto, mediante la Resolución 56. Además esta misma resolución estipula un incremento progresivo de 60 puntos a lo largo de los tres últimos meses del año en el encaje sobre depósitos de ahorro. Como se indicó en la sección sobre crédito bancario esta medida busca un mayor control de las coloca-

ciones bancarias y de la oferta monetaria ampliada. Ella fue reforzada más tarde por un encaje de 100% sobre depósitos en cuenta corriente, de ahorro, certificados de depósito y algunos otros pasivos adquiridos por los bancos después de noviembre 20.

### 3. *Reservas Internacionales*

En materia de cambio extranjero se destaca el alza de US\$ 21.50 en el precio mínimo de reintegro cafetero. Como se

indicó en el capítulo sobre el Sector Externo correspondiente a la entrega de octubre de COYUNTURA ECONOMICA, el aumento en los precios internacionales que condujo a dicho reajuste tendrá su impacto favorable en las reservas internacionales. Por el temor de que se produzcan efectos monetarios expansionistas adicionales durante el resto del año, la Junta tomó medidas dirigidas al control del crecimiento de las reservas, agilizando los pagos al exterior y estableciendo un saldo tope a los reintegros anticipados por exportaciones.

# Mercado de Capitales

## A. Introducción

El mercado de capitales presenta una evolución satisfactoria en los nueve primeros meses de 1975, durante los cuales el ahorro transferible se incrementó en \$16.055 millones, cifra superior en \$5.654 millones al aumento registrado en igual período de 1974. Por lo demás, la contribución del 33.3% de los medios de pago al crecimiento del ahorro financiero es muy superior a la del año anterior que fue del 21.0%, mientras que el aporte de los cuasi-dineros y las acciones disminuye de 89% a 66.7%.

A pesar de lo anterior, se destaca en los últimos tres años la creciente participación de los cuasi-dineros dentro del ahorro financiero con las implicaciones que ello tiene sobre el manejo monetario (véase gráfica IV.1). Entre mayor sea dicha participación, en menor grado depende el crédito de la política monetaria. Se evita de esta manera que el control de los medios de pago afecte considerablemente el volumen de crédito. No obstante, algunos de los cuasi-

dineros del mercado financiero colombiano son tan líquidos que para los fines prácticos de control monetario deben clasificarse como dinero.

Los recursos se siguen concentrando en dos activos financieros: unidades de poder adquisitivo constante UPAC y certificados de depósito a término. Para septiembre de 1975, representan el 52.8% del total de los cuasi-dineros, mientras que en diciembre de 1973 apenas alcanzaban al 25.3%. Los dos activos mencionados y los depósitos de ahorro comunes están canalizando casi todo el aumento de los cuasi-dineros, en detrimento de otros papeles como las cédulas hipotecarias y los bonos de desarrollo económico, llegando a representar el 83.6%.

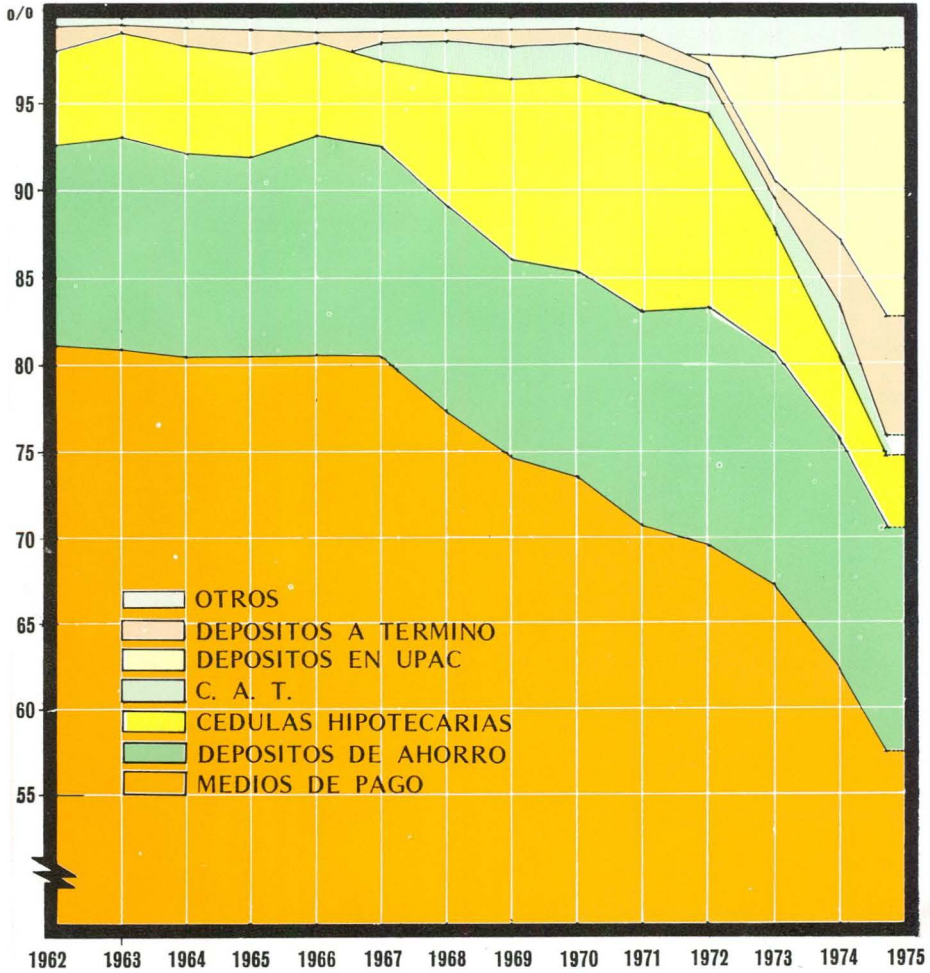
## B. Evolución del mercado

### 1. El mercado bursátil

Una notoria disminución del volumen y valor de las acciones transadas en bolsa

GRAFICA IV -1

# COMPOSICION DEL AHORRO TRANSFERIBLE



Fuente: F. Pieschacón. El Ahorro Financiero en Colombia: Teoría y Práctica, en preparación.

se ha presentado en el período enero-septiembre de 1975. El monto de transacciones sufre una baja de 25.1% con respecto a igual período de 1974, al pasar de \$958 millones a \$718 millones (cuadro IV.1). Esta disminución es más acentuada si se incluye la colocación de nuevas acciones en el mercado (que en su gran mayoría se venden directamente y no a través de la bolsa), las cuales se redujeron de \$677 millones a \$350 millones (véase cuadro IV.3).

A su vez, según el cuadro IV.2 los precios de las acciones disminuyeron notablemente hasta junio cuando el índice de cotización llegó a 81.8, el más bajo en los tres últimos años. Sin embargo, a partir de julio los bajos precios y el aumento de los dividendos de la mayoría de las

acciones, las convirtieron en activos financieros de buen rendimiento y su demanda aumentó, produciéndose una recuperación en precios que se espera continúe el resto del año. Un estímulo adicional al mercado de acciones puede surgir si se aprueban algunas de las modificaciones a la reforma tributaria de 1974 presentadas por el gobierno en el proyecto de alivio fiscal y las correspondientes adiciones y cambios de los ponentes, que actualmente se discuten en el Congreso.

No deben pasarse por alto que la oferta de acciones puede aumentar sustancialmente porque la Superintendencia de Sociedades había autorizado hasta julio nuevas emisiones por valor de \$1.724 millones y de éstas, hasta septiembre 30, sólo se habían emitido \$531 millones y

CUADRO IV-1  
TOTAL DE TRANSACCIONES EN LAS BOLSAS DE BOGOTÁ Y MEDELLÍN, ENERO-SEPTIEMBRE  
(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	102.9	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
	Abril	10.785	96.8	20.0	239.7	49.6	146.8	30.4	483.3	100.0
	Mayo	12.735	110.6	30.0	118.5	32.1	140.1	37.9	369.2	100.0
	Junio	9.762	109.3	28.3	127.0	32.9	149.8	38.8	386.1	100.0
	Julio	11.042	133.0	24.2	219.4	39.8	198.2	36.0	550.6	100.0
	Agosto	9.449	105.6	25.4	145.3	35.0	164.5	39.6	415.4	100.0
	Septiembre	9.654	107.3	24.6	121.3	27.8	207.4	47.6	436.0	100.0
	Total	94.059	957.8	26.3	1.260.5	33.9	1.478.9	39.8	3.175.2	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
	Abril	10.348	86.8	27.8	116.3	37.2	109.6	35.0	312.6	100.0
	Mayo	8.508	72.3	31.4	70.5	30.7	87.1	37.9	229.9	100.0
	Junio	10.005	79.9	35.7	67.2	30.1	76.5	34.2	223.6	100.0
	Julio	10.345	90.1	30.3	126.7	42.6	80.5	27.1	297.3	100.0
	Agosto	10.603	85.8	26.0	60.3	18.2	184.7	55.8	330.8	100.0
	Septiembre	9.848	85.6	19.4	59.0	13.3	297.2	67.3	441.9	100.0
	Total	81.383	717.5	25.5	784.8	27.9	1.312.1	46.6	2.814.4	100.0

Fuente: Revista del Banco de la República.



CUADRO IV-2  
INDICE DE COTIZACIONES DE ACCIONES, ENERO-SEPTIEMBRE

		Total	Industria manufac- turera	Finanzas seguros y bienes inmuebles	Comercio	Transporte y comunica- ciones	Servicio
1974	Enero	106.5	106.0	104.9	195.7	88.1	97.5
	Febrero	106.5	106.4	104.5	195.7	88.5	92.6
	Marzo	101.0	100.9	97.8	215.9	87.6	93.2
	Abril	100.9	100.7	97.9	219.1	86.0	99.3
	Mayo	102.7	101.9	100.6	238.6	86.4	102.0
	Junio	102.3	101.6	100.4	241.5	84.0	103.7
	Julio	103.5	102.5	102.4	242.0	83.3	104.5
	Agosto	105.0	103.5	105.2	249.6	81.3	105.9
	Septiembre	98.7	98.4	96.6	265.2	76.2	107.7
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
	Abril	88.6	90.3	82.7	257.9	70.2	99.3
	Mayo	84.5	84.7	81.2	220.2	68.6	98.3
	Junio	81.8	81.6	79.1	219.8	65.0	98.4
	Julio	82.8	83.4	79.2	215.1	64.5	97.6
	Agosto	84.4	83.8	80.9	234.1	72.2	101.4
	Septiembre	90.4	90.3	85.5	246.0	78.8	111.0

Fuente: Revista del Banco de la República.

colocado \$350 millones, o sea el 66%. De las emisiones autorizadas \$800 millones corresponden a la Flota Mercante Grancolombiana.

## 2. El mercado de valores de renta fija (cuadro IV.3 y gráfica IV.2)

Los recursos financieros se siguen concentrando en las unidades de poder adquisitivo constante UPAC y en los certificados de depósito a término, que por sus características de liquidez permiten que a ellos lleguen no sólo los recursos del mercado de capitales sino también los del mercado del dinero. Por lo mismo, es aconsejable separar convenientemente los mercados del dinero y de capitales, así como disponer de instrumen-

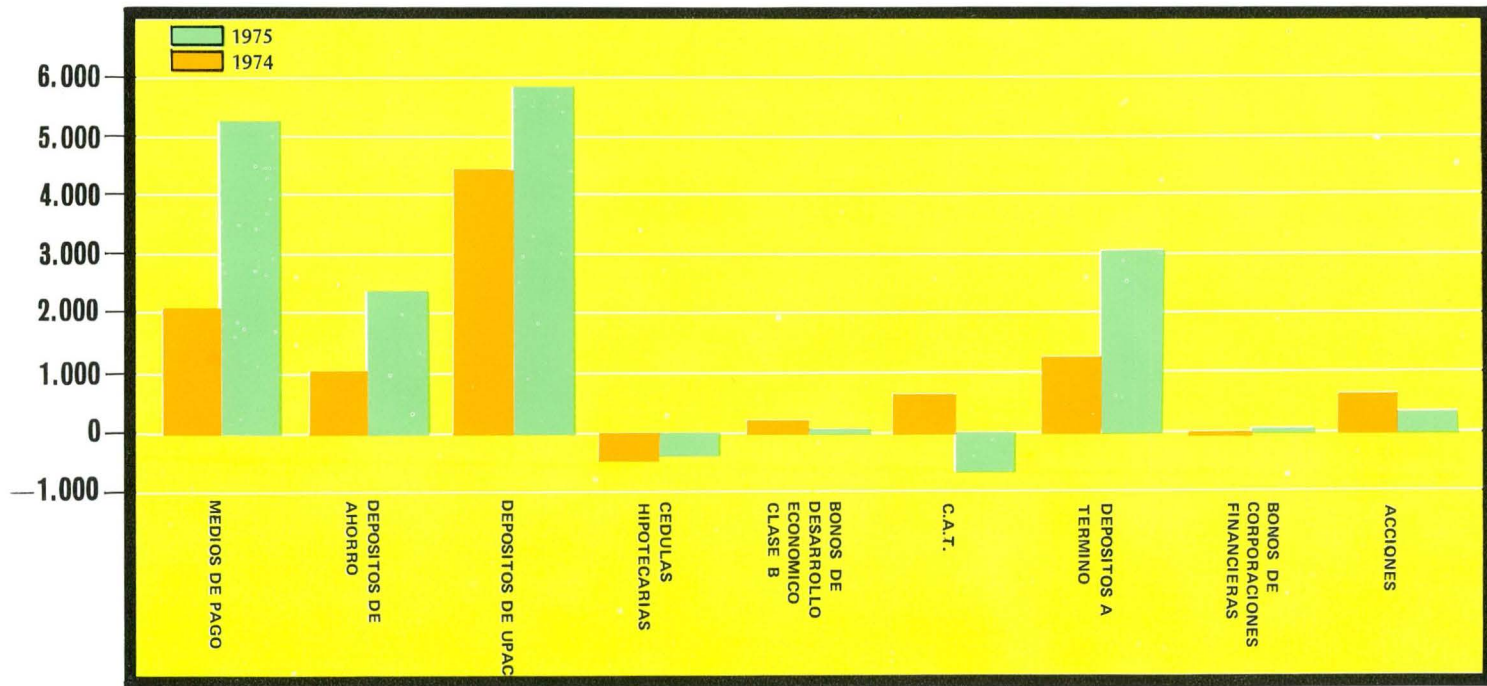
tos de captación de mediano y largo plazo que respondan a las necesidades de los ahorradores.

Un punto que merece destacarse, por su incidencia en la captación de ahorro, es el de la publicidad. Es de anotar que los tres papeles que obtienen casi todo el ahorro transferible generado a partir de 1973 son precisamente aquellos que cuentan con intensas campañas publicitarias. Obviamente el factor determinante de esta publicidad es el margen de intermediación que puedan obtener las instituciones financieras. Este aspecto explica porqué ciertos papeles sin publicidad no se colocan en el mercado en las cantidades esperadas, a pesar de tener rendimientos similares y aún superiores al de instrumentos con grandes volúmenes de

GRAFICA IV-2

# AHORRO TRANSFERIBLE DICIEMBRE - SEPTIEMBRE

\$ MILLONES



FUENTE: CUADRO IV-3

## CUADRO IV-3

AHORRO TRANSFERIBLE  
(millones de pesos)

	Diciembre 1973	Septiembre 1974	Diciembre 1974	Septiembre 1975	Variaciones	
					Diciembre 1974	Septiembre 1975
<b>I. Ahorro financiero o transferible</b>					<b>10.401.0</b>	<b>16.054.9</b>
<b>II. Dinero y cuasi-dineros</b>	<b>57.633.6</b>	<b>67.357.2</b>	<b>74.034.9</b>	<b>89.739.3</b>	<b>9.723.6</b>	<b>15.704.4</b>
<b>III. Dinero o medios de pago</b>	<b>38.572.3</b>	<b>40.753.0</b>	<b>46.112.8</b>	<b>51.452.0</b>	<b>2.180.7</b>	<b>5.339.2</b>
<b>IV. Cuasi-dineros</b>	<b>19.061.3</b>	<b>26.604.2</b>	<b>27.922.1</b>	<b>38.287.3</b>	<b>7.542.9</b>	<b>10.365.2</b>
1. Depósitos de ahorro	7.973.9	9.066.2	9.623.0	11.763.0	1.092.3	2.140.0
2. Depósitos en Corporaciones de Ahorro y Vivienda	4.596.7	9.148.2	8.278.9	14.228.6	4.551.5	5.949.7
a. de ahorro	( 2.280.3)	( 6.028.4)	( 5.216.2)	( 9.723.4)		
b. certificados	( 2.369.5)	( 3.200.8)	( 3.103.8)	( 4.780.0)		
c. especiales	( 22.7)	( 36.4)	( 27.5)			
d. depósitos de otras corporaciones	(- 75.8)	(- 117.4)	(- 68.6)	(- 274.8)		
3. Cédulas hipotecarias	4.025.3	3.652.1	4.018.5	3.710.8	- 373.2	- 307.7
a. circulación	( 6.648.7)	( 6.677.8)	( 7.209.4)	( 7.253.7)		
b. en bancos comerciales	(- 634.8)	(- 792.4)	(- 887.9)	(- 1.110.0)		
c. en la Caja Agraria	(- 657.2)	(- 755.5)	(- 755.1)	(- 848.0)		
d. en la Caja Social	(- 24.0)	(- 27.1)	(- 33.9)	(- 47.2)		
e. cédulas del 5%	(-1.215.0)	(-1.450.7)	(-1.514.0)	(-1.537.7)		
f. fondo de sustentación	(- 92.4)					
4. Bonos de Desarrollo Económico	803.2	( 1.065.1)	782.0	830.3	261.9	48.3
a. en circulación	( 2.772.4)	( 3.563.7)	( 3.713.4)	( 3.165.4)		
b. en sector público	(-1.969.2)	( 2.498.6)	(-2.931.4)	(-2.335.1)		
5. CAT	986.5	1.677.2	1.867.1	1.267.1	690.7	- 600.0
a. expedidos	( 5.141.6)	( 7.012.2)	( 7.549.8)	( 8.525.7)		
b. utilizados	(-4.155.1)	(-5.335.0)	(-5.682.7)	( 7.258.6)		
6. Depósitos a término	231.1	1.553.9	2.910.2	6.019.1	1.322.8	3.108.9
a. en bancos comerciales	( 62.6)	( 1.350.6)	( 2.681.7)	( 5.526.0)		
b. en corporaciones financieras	( 168.5)	( 203.3)	( 228.5)	( 493.1)		
7. Bonos de corporaciones financieras	444.6	441.5	442.5	468.4	-3.1	25.9
a. circulación	( 1.556.1)	( 1.604.2)	( 1.593.7)	( 1.550.9)		
b. con recursos Decreto 687	(- 500.0)	(- 500.0)	(- 500.0)	(- 500.0)		
c. en el Banco de la República	(- 304.9)	(- 381.0)	(- 382.6)	(- 326.8)		
d. en los bancos comerciales	(- 306.6)	(- 281.7)	(- 268.6)	(- 255.7)		
<b>V. Capital de sociedades</b>					<b>677.4</b>	<b>350.5</b>

captación. En esta condición se encuentran los pagarés semestrales de emergencia económica PAS y los títulos de participación.

#### a. Cédulas hipotecarias

A pesar de ser uno de los papeles con mayor rendimiento después de impuestos, la circulación neta de cédulas hipotecarias ha disminuido en más de \$300 millones durante los tres primeros trimestres del año. La información preliminar con que se cuenta, indica que para octubre la situación de las cédulas ha variado en forma sustancial y la emisión existente se agotó completamente.

Parece llegado el momento de modificar el criterio con que se ha venido manejando este papel para convertirlo en un verdadero instrumento del mercado de capitales. En primer lugar, el Banco Central Hipotecario debe suspender la compra y enviar a las bolsas de valores a los clientes que quieran vender sus cédulas. En segundo lugar, es necesario dejar fluctuar la cotización que por tantos años se ha mantenido artificialmente fija en el 86%. No hay razón para que dos cédulas con diferente fecha de vencimiento se coticen al mismo precio, afectando así la rentabilidad del papel y por ende su aceptación por parte del público.

Una ventaja adicional de permitir que la cotización de las cédulas fluctúe de acuerdo a las fuerzas del mercado, consiste en que se abren las puertas para una baja del rendimiento en el momento en el cual la política de estabilización del gobierno rinda sus frutos. Si disminuye la tasa de inflación aumenta su rendimiento, produciéndose una mayor demanda que tenderá a elevar su cotización. En tal circunstancia el Banco Central Hipotecario debe actuar dinámicamente en el mercado para lograr reducir los costos de captación, comprando a

precios bajos y vendiendo a precios altos. De lo contrario, los préstamos que el Banco otorgue pueden volverse demasiado costosos.

#### b. Bonos de desarrollo económico clase "B"

Los bonos de desarrollo económico en poder del sector privado muestran una ligera recuperación, especialmente en los primeros meses del año. Posteriormente, se produce un estancamiento y para septiembre, su colocación disminuye hasta situarse en un nivel superior en sólo \$48 millones al alcanzado a fines de 1974.

Respecto a los bonos de emisiones anteriores a 1975, cabe hacer las mismas reflexiones que se hicieron para las cédulas. Si el descuento que hoy es de 5% fuera disminuyendo a medida que el bono se acerca a su vencimiento, el inversionista podría obtener un rendimiento algo mayor y su demanda aumentar. Al igual que las cédulas hipotecarias, los bonos de desarrollo económico tienen la ventaja sobre los depósitos en UPAC y los certificados de depósito a término, de no sufrir ninguna pérdida de intereses cuando el inversionista los redime. Además, en ninguno de los dos papeles debe pagar comisión de bolsa.

El 13 de agosto del año en curso por medio del Decreto 1637 se ordenó la emisión de bonos de desarrollo económico de 1975. Las características del papel se cambiaron sustancialmente respecto a las que regían para los de la clase B. Ahora son las de la clase F, nominativos, con interés nominal del 24% pagadero por trimestres vencidos. Se venderán por su valor nominal, aunque si las condiciones del mercado lo aconsejan, su precio de venta podrá cambiarse. El período de maduración será de 3 años. No tendrán liquidez primaria y no gozarán de exenciones tributarias.

De las características de los nuevos bonos sobresale la eliminación de la liquidez primaria, aspecto frecuentemente comentado en entregas anteriores de COYUNTURA ECONOMICA. Se ha dado así un paso fundamental para el adecuado reordenamiento del mercado de capitales. La tasa de interés efectiva de estos bonos será de 26.2% que puede resultar algo baja si se compara con la de los certificados de depósito a término de los bancos y las corporaciones financieras que fluctúa entre 25% y 28% con plazos desde 90 días.

Aunque el gobierno puede no estar interesado en colocar rápidamente los \$1.000 millones de bonos de desarrollo económico, emisión 1975, parece aconsejable que lo haga con el objeto de restarle liquidez a la economía en momentos en que se presentan problemas de control monetario que pueden poner en peligro la política de estabilización. A pesar de que los recursos captados a través de la colocación de bonos tienen destinación específica, determinada en el presupuesto nacional, los dineros pueden entregarse a comienzos del año venidero con lo que se lograría congelar los recursos en los meses de mayor expansión monetaria, como son noviembre y diciembre.

#### c. Certificados de Abono Tributario CAT

En septiembre 30 el monto de CAT en circulación alcanzó \$1.267 millones, cifra inferior en \$600 millones a la registrada en diciembre último de 1974. La disminución en el volumen de CAT disponible elevó su precio de venta al vencimiento de 98.5% a 99%. Por su parte, los CAT a seis meses también aumentaron su precio del 86% al 89%. Estas fluctuaciones muestran cómo las fuerzas del mercado operan correctamente cuando no se las entaba con represiones artificiales en los precios.

El monto mensual de CAT expedidos ha disminuido ostensiblemente de \$200 millones en enero a \$85 millones en julio. Si se considera que el período medio de maduración es de 6 meses, se puede concluir que su circulación descenderá a niveles cercanos a los \$600 millones, y de ahí en adelante crecerá al ritmo que lo hagan las exportaciones beneficiadas.

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

Un aumento de apenas \$26 millones se observa para el período enero-septiembre. Es de anotar que estos bonos constituyen uno de los activos financieros más desconocidos por la mayoría de los ahorradores. A pesar de que las corporaciones financieras fueron autorizadas a emitir bonos de garantía general y específica con vencimientos inferiores a un año, hasta hoy no se sabe que lo hayan llevado a la práctica.

#### e. Depósitos a término en los bancos y las corporaciones financieras

Estos depósitos continuaron registrando el más alto crecimiento porcentual de todos los componentes del ahorro transferible. Su aumento hasta septiembre alcanzó \$3.109 millones, de los cuales más del 50% se captaron en el primer trimestre. El ritmo de expansión en los dos siguientes trimestres se vió afectado debido a que varios de los bancos llegaron al tope de captación impuesto por el límite de relación capital-pasivos, establecido en el artículo 7 del decreto 3416 de 1950. Además, las corporaciones financieras sólo comenzaron a ofrecer en el mercado sus certificados de depósito a término, CDT, en junio, y por lo tanto, su incidencia será notoria a partir de los últimos meses del año.

A fines de agosto se produjo un acuerdo interbancario para reducir del 24% al



23% la tasa de interés pagada a los ahorradores en certificados de depósito a término expedidos por los bancos comerciales, como también la cobrada por los préstamos otorgados con estos recursos. No se sabe si esta determinación obedeció a la baja en la tasa de inflación o más bien se debió a un intento de la banca comercial por reducir las expectativas de inflación.

El mencionado acuerdo interbancario favorece la captación de las corporaciones financieras que siguen pagando el 24%. Aunque los bancos disponen de una red de oficinas mucho más amplia en número y cobertura geográfica, esta circunstancia no es muy importante porque la mayoría de los ahorradores se encuentran en los principales centros urbanos donde las corporaciones tienen oficinas. Además, varias corporaciones están colocando sus certificados a través de la bolsa, mecanismo éste que permite impedir que la captación de recursos de ahorro se efectúe más rápidamente que el otorgamiento de préstamos.

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

El aumento de la tasa de interés de los depósitos de ahorro del 12% al 16% por medio del Decreto 278 de febrero 21 de 1975 reactivó su captación, y de un crecimiento del 1% en el primer trimestre del año se pasó a uno de 12.7% en el segundo y de 7.4% en el tercero, conformándose así un aumento de 22.2% hasta septiembre. Estos depósitos, que hasta 1973 ocupaban el primer lugar entre los cuasi-dineros participando con cerca de 42% del total, actualmente contribuyen con el 32% y ocupan el segundo lugar.

Todo parece indicar que los bancos comerciales seguirán interesados en promover esta clase de depósitos debido a la mayor capacidad de crédito que se obtienen de estos recursos por los menores requerimientos de encaje, en compara-

ción a los provenientes de los depósitos en cuenta corriente. La transferencia de \$1.00 de depósitos a la vista a depósitos de ahorro, significa para la banca comercial un aumento de 32% en su capacidad crediticia<sup>1</sup>.

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

Los depósitos en UPAC continúan constituyendo el primer cuasi-dinero de la economía. Su ritmo de crecimiento en los nueve meses fue de 71.9% al captar recursos por valor aproximado a \$6.000 millones. No obstante, su dinamismo se ha visto algo disminuido debido a la reducción de su rendimiento y a la competencia de otros papeles como los certificados de depósito a término, bonos de desarrollo económico y cédulas hipotecarias.

La limitación de la corrección monetaria al 19% anual, según Decreto 1685 de agosto 21 de 1975, comenzó a operar en septiembre, sin que hasta el momento se haya observado ninguna reacción negativa por parte de los ahorradores, a pesar de que los bonos de desarrollo económico y las cédulas hipotecarias pasaron a ser más rentables para personas con tasas marginales de tributación superiores al 50%. Para ahorradores de bajos ingresos o exentos de impuesto, las unidades de poder adquisitivo constante UPAC siguen constituyendo el papel más atractivo. Aunque teóricamente los certificados de depósito a término son más rentables, el valor mínimo exigido por los bancos para éstos, los hace inaccesibles a los pequeños ahorradores.

<sup>1</sup> Salazar de Heredia, Pablo, *La Política Económica, Los Establecimientos de Crédito y la Captación de Ahorro*, Ponencia presentada al IV Simposio sobre Mercado de Capitales, Medellín, 1975, Mimeo.

#### h. Pagarés semestrales de emergencia económica PAS

Las condiciones de los pagarés semestrales de emergencia económica PAS que se establecieron en el Decreto 293 del 24 de febrero del año en curso, resultaron demasiado complicados y esto hizo que sólo se colocaran cerca de \$3 millones en el mercado. Es cierto que el Banco Central Hipotecario compró alrededor de \$500 millones, pero esta operación no constituye captación de ahorro sino una simple transferencia.

En vista de lo anterior el gobierno resolvió modificar las condiciones del papel mediante el Decreto 1658 de agosto 18 de 1975, el cual fijó que los PAS serán nominativos, con un plazo de 6 meses, sin interés nominal y vendidos con descuento. Al vencimiento se recibirán por su valor nominal, en pago de cualquier impuesto nacional o para consignación de retención en la fuente de las personas o entidades obligadas a hacer dicha retención. Estas características hacen el papel casi idéntico al CAT, aunque con una mayor amplitud en su utilización final.

La fecha a partir de la cual comienza a contarse el plazo es la colocación por parte de la Tesorería. El Banco de la República ha venido adquiriendo PAS en distintas fechas con el propósito de ofrecerlos a los inversionistas con plazos de vencimiento inferiores a los seis meses. De tener éxito el Banco en su colocación se habrá dado un primer paso en el establecimiento de las operaciones de mercado abierto. El rendimiento de los PAS es bastante llamativo pues fluctúa entre el 23.2% y el 26.7% según se adquiera para venderlo al vencimiento o para el pago de impuestos. Los datos de prensa permiten inferir que el papel comienza a interesar a los inversionistas.

#### C. Tasas de interés

Dos cambios en los rendimientos de activos financieros se han producido en los últimos meses. El primero fue la reducción del tope máximo de la corrección monetaria para UPAC de 20% a 19%, con la cual la tasa efectiva queda en 25% para los depósitos a término y en 23.8% para los de ahorro. El segundo, logrado por acuerdo interbancario, redujo la tasa de interés de los certificados de depósito a término de los bancos comerciales del 24% al 23%.

Al analizar la reducción del nivel general de las tasas de interés parece que ante todo se ha buscado disminuir las expectativas de inflación. Esta política, acertada en su concepción, debe manejarse con cautela. Si la disminución de los rendimientos de los activos financieros se realiza con demasiada celeridad, es muy posible que los ahorradores busquen nuevas alternativas para colocar su ahorro, bien sea en el mercado extrabancario o en el exterior. De producirse transferencias hacia el mercado extrabancario, los intermediarios financieros pierden recursos y acuden a créditos inflacionarios del Banco de la República. En esta forma puede resultar que el remedio es peor que el mal y por tratar de reducir la inflación se la aumenta.

Un aspecto sobre las tasas de interés que merece discutirse se refiere a las exenciones tributarias. Durante muchos años se afirmó que otorgarlas produce efectos regresivos al dar mayor exención a los ahorradores de más altos ingresos. Esta situación fue real en Colombia durante muchos años y por esto el actual gobierno congeló las emisiones de papeles exentos de tributación. Cabe preguntarse si con esta medida no se habrá ido más allá de lo aconsejable.

Generalmente, al analizar el problema de la inequidad tributaria se hace por

papeles o activos financieros. Sin embargo, ¿es éste el enfoque adecuado? No debe tratarse más bien que la equidad exista a nivel de mercado de capitales, a pesar de que en algunos papeles individualmente considerados se presente inequidad? Lo importante es que el ahorrador de bajos ingresos logre un rendimiento neto de impuestos superior al que obtiene el de ingresos más altos, aunque tenga que invertir en papeles diferentes.

En épocas anteriores existía inequidad en el mercado porque los activos de mayor rendimiento eran precisamente los que gozaban de exención tributaria. Hoy día la situación es diferente y el ahorrador de bajos ingresos puede obtener rendimientos netos de impuestos muy superiores a los que percibe el ahorrador de altos ingresos si cada cual utiliza el papel óptimo. Así por ejemplo, si una persona de bajos ingresos con tasa marginal de impuestos del 10% invierte en depósitos de ahorro UPAC obtiene un rendimiento del 22.7%; en cambio, un individuo en la escala impositiva del 50% puede obtener como máximo rendimiento el 16.7% si invierte en bonos de desarrollo económico clase B, exentos.

Analizada la equidad en términos de mercado y demostrado que puede haberla aún existiendo papeles exentos, no se justifica que todos los papeles del Estado estén sujetos a tributación. Ciertos papeles, principalmente los de corto plazo deberían ser al portador y exentos; de lo contrario, es necesario incurrir en cuantiosos gastos para cobrar los impuestos sobre sus rendimientos y evitar la evasión fiscal.

#### D. Política financiera

De gran trascendencia puede resultar la política financiera del gobierno si ésta logra dos objetivos principales. En pri-

mer lugar, separar convenientemente el mercado monetario del de capitales. En segundo término, buscar que la tasa de interés sea determinada por el mercado.

En cuanto al primer objetivo, sólo hasta ahora se han dado los primeros pasos; como se indicó atrás, se ha eliminado la liquidez primaria en las nuevas emisiones de bonos de desarrollo económico clase F, y se pretende hacer otro tanto con las cédulas hipotecarias que se emitan en el futuro. Sin embargo, autorizar a las corporaciones financieras para operar en el mercado del dinero, tal como lo prevé el Decreto 399 de marzo de 1975, dificulta el logro de este objetivo.

Respecto a las tasas de interés, se ha pretendido mantenerlas en niveles considerados como adecuados pero sin tener un indicador de cuál debe ser su verdadero nivel. Mientras subsista la liquidez primaria para los instrumentos es imposible que el mercado determine las tasas de interés, porque dicha liquidez no permite que el precio y rendimiento de los papeles cambie.

Un tercer objetivo a más largo plazo de la política financiera del gobierno, es establecer las operaciones de mercado abierto, con el fin de dotar a la autoridad monetaria de un efectivo instrumento de control de los medios de pago. Los intentos realizados hasta el momento han fracasado por varias razones entre las que merecen destacarse la falta de continuidad en los esfuerzos, la liquidez primaria absoluta de la mayoría de papeles del mercado financiero, la baja tasa de interés fijada, y la inexistencia de un adecuado mercadeo del papel.

A título de ilustración, la tasa de interés de las operaciones de mercado abierto debe, según la teoría, ser una de las menores, sino la menor, del mercado financiero. Este ha sido el criterio aplicado a los papeles de corto plazo que se han

pretendido utilizar para tal propósito. Sin embargo, no se ha tenido en cuenta que tales papeles son en realidad menos líquidos que aquellos considerados de largo plazo y por lo tanto, su éxito ha sido muy limitado.

Si el gobierno quiere tener resultados positivos en estas operaciones, debe

emitir títulos de deuda pública con las condiciones adecuadas. Tendrían que ser papeles de muy corto plazo, 30, 60, 90 y 180 días, al portador, exentos de impuestos. No los debe utilizar el Estado para obtener recursos sino para mantener un nivel apropiado de liquidez en la economía.

# Finanzas Públicas - Gobierno Nacional

## A. Introducción

Los presupuestos anuales del gobierno nacional, central y de las entidades y empresas descentralizadas reflejan las prioridades que el Ejecutivo le asigna a los distintos objetivos que haya trazado, según sea su estrategia de desarrollo. El gasto público, conjuntamente con la política monetaria y fiscal, constituyen los principales instrumentos a disposición del gobierno para orientar y dirigir la actividad económica, ya sea aumentando o restringiendo la demanda y la oferta agregada, o cambiando su composición en cuanto al tipo de bienes y servicios demandados y producidas. En las actuales circunstancias, en las cuales se observa una desaceleración en el ritmo de actividad del sector privado de la economía, adquiere especial importancia la política de gasto público, para reactivar la demanda y como fuente de generación de empleo; además, por ser ella parte integral del Plan de Desarrollo recientemente publicado y el complemento de la política fiscal consignada en la Reforma Tributaria del año pasado. Se

ha considerado entonces oportuno analizar algunos aspectos de interés relacionados con los presupuestos de ingresos y gastos del actual gobierno, utilizando como marco de referencia las tendencias observadas en los últimos diez años.

## B. Presupuesto de ingresos del Gobierno Nacional

### *1. Diferencias entre presupuesto, reconocimientos y operaciones efectivas*

El presupuesto de ingresos registra las intenciones de pago de los particulares al gobierno y por lo tanto, existen diferencias, en ocasiones apreciables, con los ingresos efectivamente recaudados (Tesorería), y con los reconocimientos que la Contraloría General de la República hace de ellos. Esta situación se debe, entre otras razones, a que el presupuesto se elabora en los primeros meses del año fiscal anterior con base en proyecciones realizadas según supuestos que pueden o no cumplirse. A título de ilustración, en



CUADRO V-1

COMPARACION ENTRE LOS PRESUPUESTOS DE INGRESOS CORRIENTES DEL GOBIERNO CENTRAL, LOS RECONOCIMIENTOS Y LAS OPERACIONES EFECTIVAS DE CONTRALORIA, 1966-1975 (millones de pesos)

Años	Presupuesto de ingresos corrientes	Reconocimientos ingresos corrientes	Operaciones efectivas ingresos corrientes	Relación reconocimientos a presupuestos (%)	Relación operaciones efectivas a reconocimientos (%)
1966	6.068	6.546	6.027	104.3	93.3
1967	6.906	7.294	6.688	104.5	91.7
1968	8.184	8.858	8.195	106.0	92.5
1969	10.030	11.249	9.470	108.2	84.2
1970	12.614	13.155	11.950	102.9	90.8
1971	15.588	16.617	14.416	104.6	86.7
1972	17.832	17.703	16.085	95.9	90.9
1973	22.740	23.948	20.361	105.3	85.0
1974	25.119	32.615	26.247	129.8	80.4
1975	40.429 <sup>1</sup>		40.835 <sup>2</sup>		

Fuente: Contraloría General de la República, Banco de la República y Leyes de Presupuesto.

<sup>1</sup> Presupuesto inicial y adiciones hasta octubre.

<sup>2</sup> Proyección del Departamento Nacional de Planeación: *Para Cerrar La Brecha*, Plan de Desarrollo 1975-1978, p. 181.

el cuadro V.1 se muestran la magnitud de esas discrepancias para el caso de los ingresos corrientes del gobierno central durante el período 1966-1975. Se destaca la estrecha relación que tradicionalmente se ha presentado entre las cifras de presupuesto y los reconocimientos, así como la diferencia de alguna consideración entre estos últimos y las entradas efectivas de la Tesorería. Solamente 1974 se aparta de la tendencia, ya que los ingresos presupuestados se aproximan más a los efectivos que a los reconocimientos y al parecer, en 1975 se mantendrá esa similitud entre presupuesto y operaciones efectivas.

## 2. Estructura de los ingresos totales

Con el propósito de analizar la estructura de los ingresos del Gobierno

Nacional (gobierno central más entidades descentralizadas) se han tomado las cifras de reconocimientos, con excepción de 1975 y 1976, años en los cuales se utilizan las de presupuesto. No se incluyen las series históricas basadas en operaciones efectivas por no existir la correspondiente a las entidades descentralizadas. Las cifras de reconocimientos se basan en las posibilidades de recaudo de ingresos según sea la suma del presupuesto de la Ley presentada al Congreso, más las adiciones realizadas durante el año fiscal, por la cual tienden a resultar comparables con la información disponible de presupuesto para 1975. En el caso de 1976, las cifras de reconocimientos diferirán de las de presupuesto en la medida en la cual se presentan adiciones.

En el cuadro V.2 se muestra la evolución de los ingresos consolidados del

CUADRO V-2

INGRESOS TOTALES CONSOLIDADOS DEL GOBIERNO NACIONAL SEGUN RECONOCIMIENTOS, 1966-1976  
(millones de pesos)

Años	Ingresos Corrientes					Ingresos de Capital				
	Gobierno central	Entidades descentralizadas	Transferencias internas <sup>1</sup>	Total <sup>2</sup>	Aumento anual (%)	Gobierno central	Entidades descentralizadas	Total	Aumento anual (%)	Gran total
1966	6.456	4.463	962	9.957		1.942	1.585	3.527		13.484
1967	8.184	6.921	2.950	12.855	29.1	1.498	2.400	3.898	10.5	16.753
1968	8.858	9.627	3.141	15.344	19.4	2.993	3.083	6.076	55.9	21.420
1969	11.249	12.273	4.586	18.936	23.4	4.884	4.570	9.454	55.6	28.390
1970	13.155	14.840	4.673	23.322	23.2	5.832	6.279	12.111	28.1	35.433
1971	16.652	18.451	5.556	29.547	26.7	6.947	7.005	13.952	15.2	43.499
1972	17.703	23.136	10.332	30.497	3.2	6.755	8.096	14.851	6.4	45.348
1973	23.948	27.527	10.143	41.332	35.5	7.524	10.948	18.472	24.4	59.804
1974	32.615	38.336	14.159	56.792	37.4	11.531	12.624	24.155	30.8	80.947
1975 <sup>3</sup>	40.429	36.904	9.695	67.638	19.1	5.916	17.298	23.214	-3.9	90.852
1976 <sup>4</sup>	49.340	52.825	14.297	87.868	29.9	7.990	19.120	27.110	16.8	114.978

Fuente: Contraloría General de la República, Dirección General de Presupuesto, Leyes de Presupuesto y Estimativos de FEDESARROLLO.

<sup>1</sup> Se refiere a las inversiones indirectas del gobierno central ejecutadas por las entidades descentralizadas más las transferencias hechas por el Gobierno a estos organismos.

<sup>2</sup> Corresponde a los ingresos del gobierno central y de las entidades descentralizadas menos el rubro de transferencias internas.

<sup>3</sup> Presupuesto inicial y adiciones hasta octubre para el Gobierno Central; Leyes de Presupuesto y cálculos de FEDESARROLLO para las entidades descentralizadas, los cuales incluyen estimativos sobre el presupuesto de ECOPETROL, IFI, PROEXPO, y Ferrocarriles Nacionales.

<sup>4</sup> Proyectos de Presupuesto y cálculos de FEDESARROLLO que incluyen estimativos sobre el presupuesto de ECOPETROL, IFI, PROEXPO, y Ferrocarriles Nacionales.

Gobierno Nacional durante el período 1966-1976<sup>1</sup>. El escaso crecimiento del 12.2% en los ingresos totales de 1975 con relación a los de 1974, tiene su origen en la baja que se registra en los ingresos de capital del gobierno central y en los ingresos corrientes de las entidades descentralizadas. El aumento del 26.6% que se contempla para 1976 se compara favorablemente con la tasa promedio anual del 25.5% contabilizada durante el período 1966-1974. En general, se observa a partir de 1975 una mayor dependencia del presupuesto en los ingresos corrientes (impuestos e ingresos de explotación) y una menor en los recursos de capital (crédito interno y externo).

El comportamiento de los ingresos después de 1976 dependerá de la flexibilidad del sistema tributario en cuanto hace a las variaciones de los recaudos

ante cambios en el ingreso nacional<sup>2</sup>. Dependerá igualmente de los ingresos de capital por concepto de créditos externos para financiar los principales programas de inversión del Plan de Desarrollo, todos los cuales cuentan con el visto bueno de las entidades prestamistas multinacionales y en particular, del Banco Mundial.

### 3. Estructura de los ingresos corrientes

Se espera para 1975 y 1976 un crecimiento de los ingresos corrientes del gobierno central de 24% y 22%, respectivamente (véase cuadro V.3). En cuanto a las fuentes, se mantiene una misma tendencia a lo largo del período 1966-1974, durante el cual los recaudos por concepto del impuesto sobre la renta representaron anualmente cerca del 45%

<sup>1</sup> Los ingresos del Gobierno Nacional se consolidan restando del total las transferencias entre el gobierno central y las entidades descentralizadas.

<sup>2</sup> Si por ejemplo, el aumento de los recaudos cuando se incrementa el ingreso nacional, es mayor, igual o menor al crecimiento este último.

CUADRO V-3

ESTRUCTURA DE LOS INGRESOS CORRIENTES DEL GOBIERNO NACIONAL SEGUN RECONOCIMIENTOS, 1966-1976  
(millones de pesos)

Años	Gobierno Central					Entidades Descentralizadas				
	Impuesto sobre la renta	Aduanas y recargos	Impuesto a las ventas	Otros	Total	Aumento anual (%)	Ingresos de explotación	Otros <sup>1</sup>	Total	Aumento anual (%)
1966	2.177	1.965	682	1.632	6.456		2.466	1.997	4.463	
1967	3.155	1.053	604	2.482	7.294	13.0	3.109	3.812	6.921	55.1
1968	3.843	1.347	794	2.874	8.858	21.4	4.542	5.085	9.627	39.1
1969	5.215	1.669	1.089	3.276	11.249	27.0	5.731	6.541	12.272	27.5
1970	5.836	2.389	1.162	3.768	13.155	16.9	7.550	7.290	14.840	20.9
1971	7.928	2.656	1.638	4.935	16.617	26.3	9.322	9.129	18.451	24.3
1972	9.252	2.690	2.140	3.621	17.703	6.5	11.140	11.454	22.594	22.4
1973	10.850	3.650	2.656	6.791	23.947	32.3	13.429	12.760	27.189	20.3
1974	14.605	4.910	4.363	8.737	32.615	36.2	19.100	19.236	38.336	41.0
1975 <sup>2</sup>	17.647	5.264	7.779	9.739	40.429	24.0	17.521	14.190	31.711	-17.3
1976 <sup>3</sup>	20.399	8.675	10.820	9.446	49.340	22.0	31.848	20.977	52.825	66.6

Fuente: Contraloría General de la República, Dirección General de Presupuesto, Leyes de Presupuesto y estimativos de FEDESARROLLO.

<sup>1</sup> Se refiere a participaciones, aportes, impuestos y reservas. Están incluidas las transferencias entre el gobierno central y entidades descentralizadas. Las cifras para 1975 y 1976 corresponden a estimativos de FEDESARROLLO.

<sup>2</sup> Gobierno Central con base en cálculos de la Dirección General de Presupuesto. En el caso de las entidades descentralizadas se incluyen estimativos sobre el presupuesto de ECOPETROL, IFI, PROEXPO, y Ferrocarriles Nacionales.

<sup>3</sup> Cifras tomadas de los Proyectos de Presupuesto. En el caso de las entidades descentralizadas se incluyen estimativos sobre el presupuesto de ECOPETROL, IFI, PROEXPO y Ferrocarriles Nacionales.

del total, los de aduana y recargos alrededor de un 17%, y el impuesto a las ventas un 10% (gráfica V.1). El principal cambio que se observa a raíz de la Reforma Tributaria parece ser el aumento en la participación de los recaudos del impuesto a las ventas, los cuales se estiman constituirán en 1976 aproximadamente un 22% del total. Sin embargo, cabe señalar que para el logro de estos niveles de recaudo se requiere que haya una recuperación en el ritmo de la actividad comercial, así como un adecuado control a la evasión y al contrabando.

Por su parte, los ingresos corrientes de las entidades descentralizadas, según las cifras de presupuesto, disminuyen en 1975, debido principalmente a una reducción en sus ingresos de explotación y en el monto de las transferencias del gobierno central (véase cuadros V.2 y V.3). Para 1976 se han presupuestado unos ingresos corrientes superiores en

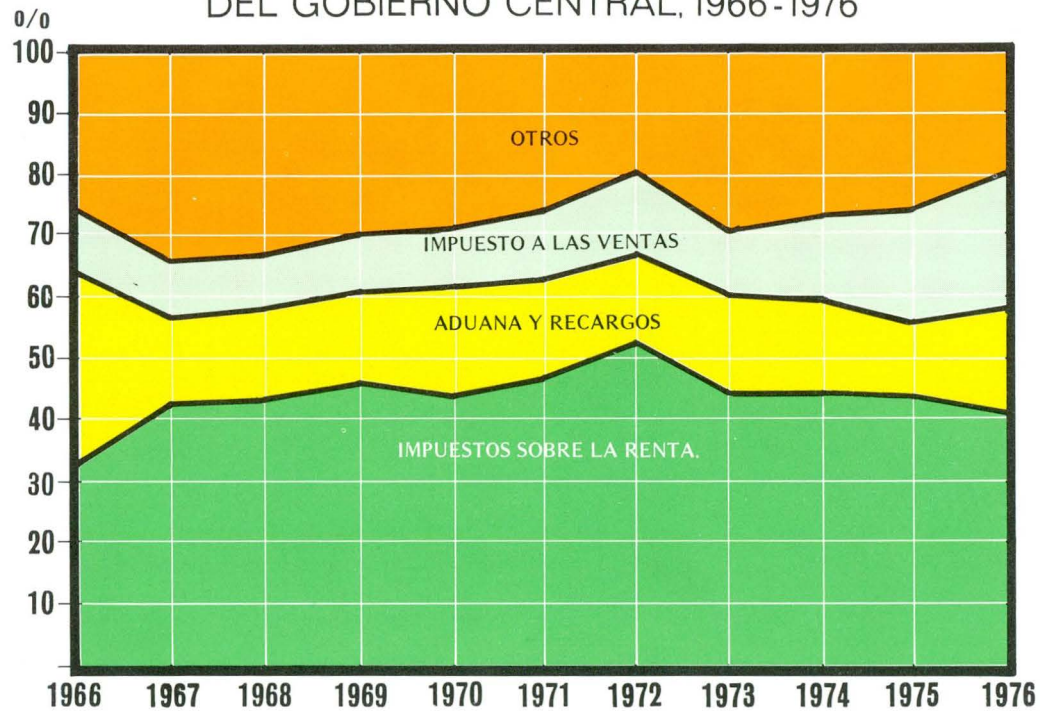
66.6% a los de 1975 que les permitirá reanudar programas ambiciosos de gasto. Además, cabe resaltar que durante 1975 y 1976 los aportes del gobierno central a las entidades constituyen el 18% y 20% de sus ingresos totales, respectivamente, porcentajes estos que pueden compararse con el 29% del período 1972-1974.

#### 4. Estructura de los ingresos de capital

Los ingresos de capital del gobierno central han sufrido grandes variaciones a lo largo del período 1966-1976, mientras que los de las entidades descentralizadas tienden a ser más estables en su comportamiento (cuadro V.4). Los préstamos externos, que durante 1967-1973 constituyeron la principal fuente financiera del gobierno central, pierden importancia a partir de 1974, año en el cual los menores ingresos por este concepto se suplen con préstamos internos y recursos del balance del Tesoro. En 1975 las en-

GRAFICA V-1

## ESTRUCTURA DE LOS INGRESOS CORRIENTES DEL GOBIERNO CENTRAL, 1966-1976



Fuente: Cuadro V-3



CUADRO V-4

ESTRUCTURA DE LOS INGRESOS DE CAPITAL DEL GOBIERNO NACIONAL SEGUN RECONOCIMIENTOS, 1966-1976  
(millones de pesos)

Años	Gobierno central					Entidades Descentralizadas				
	Préstamos internos	Préstamos externos	Recursos del balance	Total	Aumento anual (%)	Préstamos internos	Préstamos externos	Otros <sup>1</sup>	Total	Aumento anual (%)
1966	1.640	271	31	1.942		228	465	892	1.585	
1967	576	729	193	1.498	-22.8	354	597	1.449	2.400	51.4
1968	496	1.503	994	2.993	99.8	753	679	1.651	3.083	28.5
1969	1.320	2.342	1.222	4.884	63.2	1.529	1.127	1.914	4.570	48.2
1970	2.010	2.426	1.396	5.832	19.4	2.657	1.448	2.174	6.279	37.4
1971	1.377	3.873	1.697	6.947	19.1	3.006	1.989	2.010	7.005	11.6
1972	1.340	4.453	962	6.755	-2.8	3.403	1.953	2.740	8.096	15.6
1973	1.941	5.132	451	7.524	11.4	5.055	2.185	3.708	10.948	35.2
1974	6.326	2.736	2.469	11.531	53.3	5.007	3.339	4.278	12.624	15.3
1975 <sup>2</sup>	2.010	472	3.434	5.916	-48.7	9.423	3.302	4.573	17.298	37.0
1976 <sup>2</sup>	3.595	1.395	3.000	7.990	35.1	—	—	—	19.120	10.5

Fuente: Contraloría General de la República, Leyes de Presupuesto y estimativos de FEDESARROLLO.

<sup>1</sup> Comprende recursos del balance del Tesoro, venta de valores bursátiles, rendimientos de inversiones financieras, y otros renglones de menor importancia.

<sup>2</sup> Con base en las Leyes de Presupuesto y cálculos de FEDESARROLLO sobre recursos del balance del Tesoro. En el caso de las entidades descentralizadas se incluyen estimativos sobre el presupuesto de ECOPETROL, IFI, PROEXPO, y Ferrocarriles Nacionales.

tradas de recursos de crédito interno también disminuyen y como resultado, el total es menor en un 48.7% si se lo compara con el de 1974. En cambio, los ingresos de capital de las entidades descentralizadas aumentan durante 1975 en 37.0%, en razón de los mayores recursos de préstamos internos, los cuales desde 1970 se convierten en su principal fuente financiera.

Vista en conjunto la composición de los ingresos de capital, o sea el agregado del Gobierno Nacional, se observa a partir de 1974 una menor participación de los préstamos externos dentro del total, lo cual se ajusta a la política del actual gobierno de reducir la dependencia del presupuesto de este tipo de financiación (gráfica V.2). En efecto, en el período 1971-1973 ellos llegaron a ser, en promedio, alrededor de un 42% del total, en tanto que durante 1974-1975 representan el 19%. En estos dos últimos años, los préstamos internos constituyen la fuente más importante con un 48% del total.

## C. Presupuesto de gastos del Gobierno Nacional

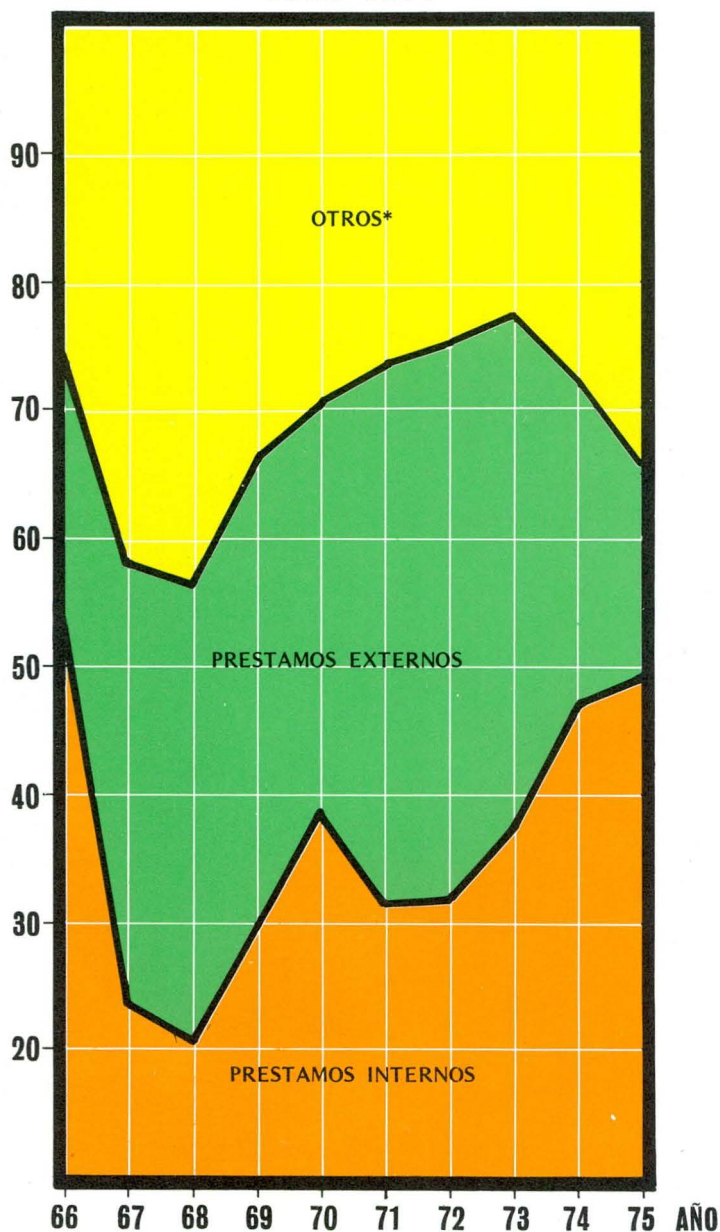
### 1. Estructura de los gastos totales

De acuerdo al cuadro V.5, los gastos totales consolidados del Gobierno Nacional en 1975 aumentaron 18.5% en relación con 1974, y para 1976 se calcula un incremento de 35.4%<sup>3</sup>. No se observan cambios de envergadura en la composición del gasto, con excepción de la mayor participación de los pagos del servicio de la deuda dentro del total durante 1974-1976. Desde 1973, los gastos de capital (inversión directa e indirecta y gastos de operación comercial) tienden a superar a los gastos corrientes (consumo y transferencias), pero ello se debe a un cambio de definición por medio del cual algunos gastos de educación y salud, que previamente se clasi-

<sup>3</sup> Los gastos del Gobierno Nacional se consolidan restándole a los gastos corrientes del gobierno central las transferencias a las entidades descentralizadas y la inversión indirecta ejecutada por estas últimas.



# COMPOSICION PORCENTUAL DE LOS INGRESOS DE CAPITAL DEL GOBIERNO NACIONAL 1966-1975



Fuente: Cuadro V-4

\*El rubro de "otros" lo constituye en su mayor parte los recursos del balance del tesoro.

CUADRO V-5

COMPOSICION DE LOS GASTOS DEL GOBIERNO NACIONAL SEGUN RECONOCIMIENTOS, 1966-1976  
(millones de pesos)

Años	Gastos corrientes <sup>1</sup>	Participación (%)	Gasto de capital <sup>2</sup>	Participación (%)	Servicio de la deuda	Participación (%)	Gran Total	Aumento anual (%)
1966	5.517	46.5	3.875	32.7	2.474	20.8	11.866	
1967	6.715	46.9	5.660	39.5	1.952	13.6	14.327	20.7
1968	10.031	49.2	8.232	40.4	2.108	10.4	20.371	42.2
1969	12.028	46.1	10.617	40.7	3.445	13.2	26.090	28.1
1970	15.418	45.2	13.703	40.1	5.012	14.7	34.133	30.8
1971	17.891	43.3	18.367	44.5	5.029	12.2	4.287	21.0
1972	19.212	43.1	18.850	42.3	6.480	14.6	44.542	7.9
1973	22.694	39.2	27.136	46.8	8.106	14.0	57.936	30.1
1974	28.230	39.2	32.090	44.6	11.704	16.2	72.024	24.3
1975 <sup>3</sup>	35.055	41.1	33.652	39.4	16.672	19.5	85.379	18.5
1976 <sup>3</sup>	47.029	40.7	50.374	43.6	18.234	15.7	115.637	35.4

Fuente: Contraloría General de la República, Leyes de Presupuesto y estimativos de FEDESARROLLO.

<sup>1</sup> Se refiere a gastos de consumo y transferencias, excluyendo las transferencias entre gobierno central y entidades descentralizadas.<sup>2</sup> Incluye gasto de operación comercial, inversión directa e inversión indirecta, excluyendo la inversión indirecta del Gobierno Central ejecutada por las entidades descentralizadas.<sup>3</sup> Con base en las Leyes de Presupuesto y cálculos de FEDESARROLLO que incluyen estimativos sobre el presupuesto de ECOPETROL, IEL, PROEXPO, y Ferrocarriles Nacionales.

ficaban como consumo, pasaron a ser catalogados como inversión.

De otra parte, es de anotar que los gastos corrientes crecen en 24.2% durante 1975 y en 34.2% durante 1976, mientras que los gastos de capital se incrementan en 4.9% y 49.7% respectivamente (cuadro V.6). La suma de estos gastos, que son los que tienen un efecto directo sobre la demanda agregada, registra una tasa de crecimiento de 13.9% para 1975, la cual es muy reducida si se tiene en cuenta la tasa anual de inflación y el descenso en el ritmo de actividad del sector privado. El aumento del 41.8% en 1976 refleja la intención del gobierno de adoptar en el futuro cercano una política agresiva de gasto.

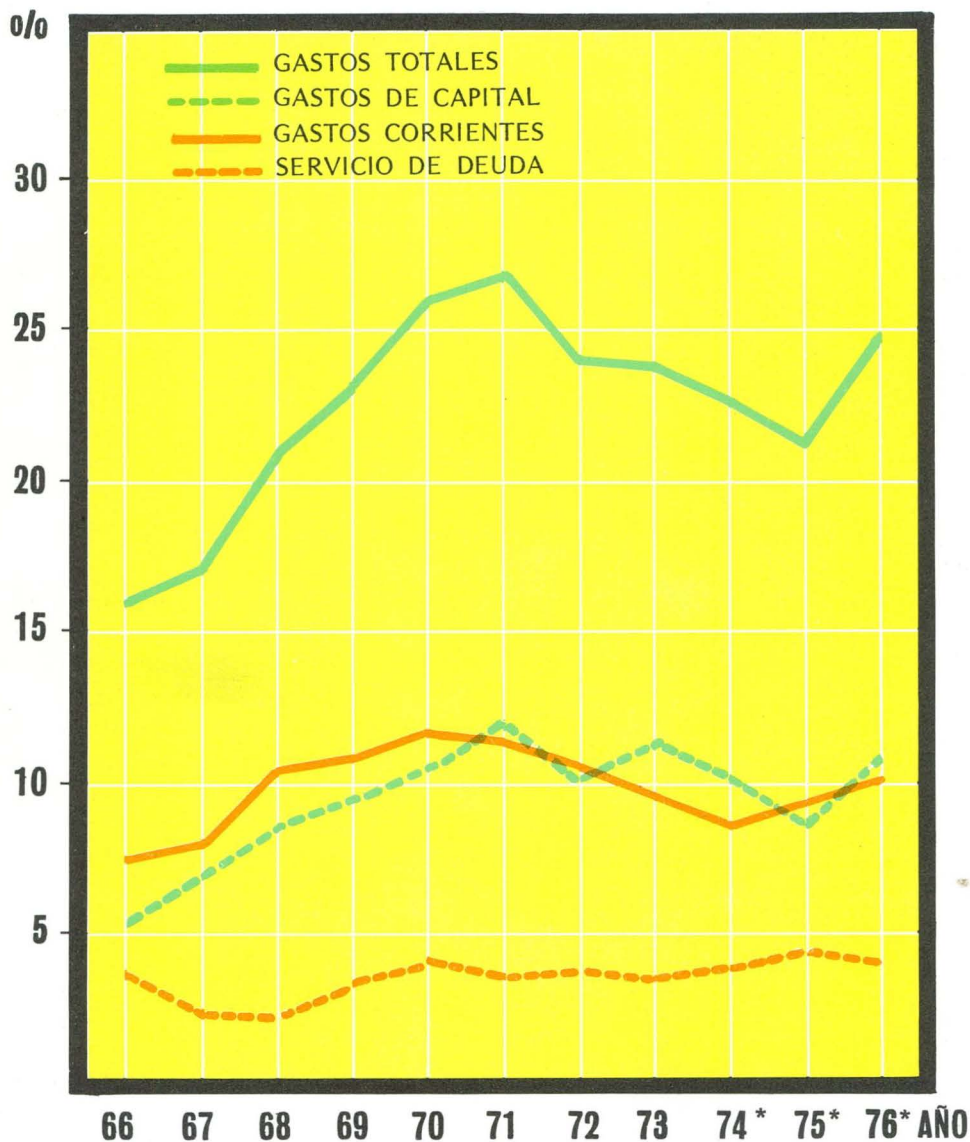
La importancia relativa de los gastos totales dentro de la actividad económica disminuye en 1975 y se acrecienta en 1976 (gráfica V.3). La relación entre

gastos y Producto Interno Bruto se incrementó año por año durante 1966-1971, tiende a disminuir durante 1972-1975, y se recupera bastante durante 1976, aunque sin alcanzar los niveles de 1970 y 1971. Sin embargo, se destaca el cambio de la tendencia en 1976, el cual debe atribuírsele casi en su totalidad a la Reforma Tributaria.

## 2. Distribución de los gastos entre el Gobierno Central y las entidades descentralizadas

Seguramente como resultado de un estilo de gobierno, se observa durante 1975-1976 una decreciente participación de las entidades descentralizadas en la ejecución del gasto público (cuadro V.7). Es así como su participación dentro del total de la suma de gastos corrientes más gastos de capital pasa del 72.0% al 61.8% entre 1974 y 1976. No obstante lo ante-

# GASTOS DEL GOBIERNO NACIONAL EN RELACION CON EL P I B 1966-1976



Fuente: Cuadro V-5

\*Para 1974 se supone un crecimiento real del PIB de 7% y un aumento de los precios del 25%; para 1975 del 3% y del 20%, respectivamente; y para 1976 del 5% y del 15%, respectivamente.

CUADRO V-6

GASTOS CONSOLIDADOS CORRIENTES Y DE CAPITAL DEL GOBIERNO NACIONAL SEGUN RECONOCIMIENTOS,  
1966-1976  
(millones de pesos)

Años	Gastos corrientes				Gastos de capital				Gran Total	Aumento anual (%)
	Gobierno central	Entidades descentralizadas	Total	Aumento anual (%)	Gobierno central	Entidades descentralizadas	Total	Aumento anual (%)		
1966	3.037	2.480	5.517		1.184	2.691	3.875		9.392	
1967	3.575	3.140	6.715	21.7	963	4.697	5.660	46.1	12.375	31.8
1968	5.147	4.884	10.031	49.4	1.131	7.101	8.232	45.4	18.263	47.6
1969	6.462	5.566	12.028	19.9	1.968	8.649	10.617	29.0	22.645	24.0
1970	9.202	6.216	15.418	28.2	2.541	11.162	13.703	29.1	29.121	28.6
1971	9.449	8.442	17.891	16.0	4.220	14.147	18.367	34.0	36.258	24.5
1972	8.892	10.320	19.212	7.4	1.538	17.312	18.850	2.6	38.062	5.0
1973	9.522	13.172	22.694	18.1	6.115	21.021	27.136	44.0	49.830	30.9
1974	10.019	18.211	28.230	24.4	6.885	25.205	32.090	18.3	60.320	21.1
1975 <sup>1</sup>	15.200	19.855	35.055	24.2	8.932	24.720	33.652	4.9	68.707	13.9
1976 <sup>2</sup>	25.303	21.726	47.029	34.2	11.871	38.503	50.374	49.7	97.403	41.8

Fuente: Contraloría General de la República, Leyes de Presupuesto y estimativos de FEDESARROLLO.

<sup>1</sup> Con base en las Leyes de Presupuesto y cálculos de FEDESARROLLO que incluyen estimativos sobre el presupuesto de ECOPEL, IFI, PROEXPO, y Ferrocarriles Nacionales.

rior, siguen siendo las grandes inversionistas del sector público puesto que realizan en los últimos dos años el 75.0% de los gastos totales de capital, cifra esta que es inferior al promedio del período 1966-1974 que fue de 80.7%. Por otro lado, sus gastos corrientes, que durante 1974 habían llegado a representar un 64.5% del total, descienden hasta colocarse en un 46.2% durante 1976.

La destacada participación de las entidades descentralizadas en la ejecución del gasto pone de presente la necesidad de ejercer un estricto control sobre sus finanzas. Para tal efecto, es preciso que se cumpla con la obligación que según la Ley de Presupuesto tienen de presentar trimestralmente al Ministerio de Hacienda informes de la ejecución presupuestal, avances financieros de la inversión, estados de ingresos y gastos, y estados de origen y aplicación de fondos. Dada la actual organización contable de la mayor parte de las entidades, no parece factible en el corto plazo el cumplimiento de esta obligación.

### 3. Propensión a invertir del Gobierno Nacional

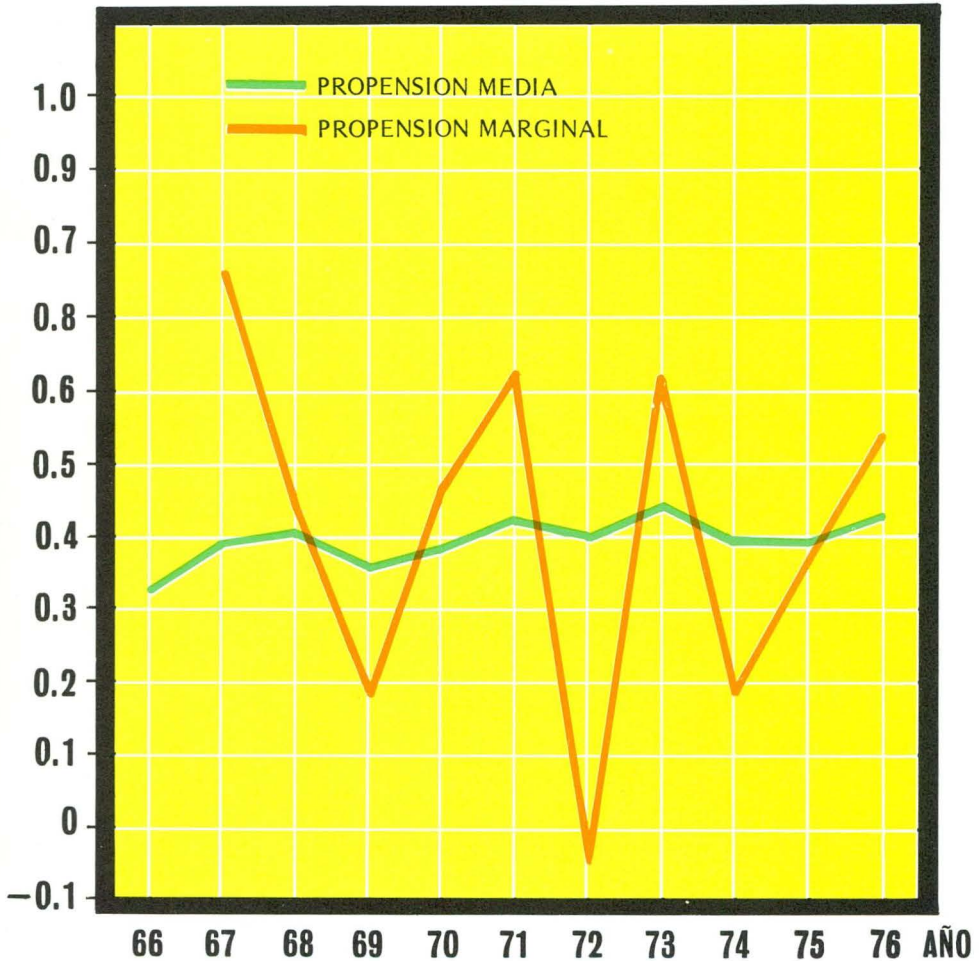
El impacto del gasto público sobre la economía y en especial, sobre sus tasas de crecimiento en el corto y largo plazo, depende de la propensión a invertir del Gobierno Nacional, o sea de la forma como distribuye sus recursos entre consumo e inversión<sup>4</sup>. En primer término, debe anotarse que la propensión media a invertir o lo que es lo mismo, la parte del gasto que se destina a la inversión, se ha mantenido más o menos constante en un 40% durante el período 1967-1974, porcentaje que es similar al estimado para 1975-1976 (gráfica V.4). En segundo lugar, la propensión marginal a invertir registra grandes oscilaciones y no presenta una tendencia definida, llegando incluso a ser negativa en 1972. Para 1975 y 1976 se calcula que por cada peso adicional de gasto el gobierno

<sup>4</sup> Se define inversión como los gastos de capital menos el rubro de operaciones comerciales, es decir, lo que en las finanzas públicas se denomina inversión directa e indirecta.



GRAFICA V-4

## PROPENSION MEDIA Y MARGINAL A INVERTIR DEL GOBIERNO NACIONAL 1966 - 1976



Fuente: Cuadros V-5, V-6, y estimativos de FEDESARROLLO.



CUADRO V-7

DISTRIBUCION DE LOS GASTOS CORRIENTES Y DE CAPITAL ENTRE GOBIERNO CENTRAL Y ENTIDADES DESCENTRALIZADAS, 1966-1976  
(porcentajes)

Años	Gastos corrientes			Gastos de capital			Gastos totales <sup>1</sup>		
	Gobierno central	Entidades descentralizadas	Total	Gobierno central	Entidades descentralizadas	Total	Gobierno central	Entidades descentralizadas	Total
1966	55.0	45.0	100.0	30.6	69.4	100.0	44.9	55.1	100.0
1967	53.2	46.8	100.0	17.0	83.0	100.0	36.7	63.3	100.0
1968	51.3	48.7	100.0	13.7	86.3	100.0	34.4	65.6	100.0
1969	53.7	46.3	100.0	18.5	81.5	100.0	37.2	62.8	100.0
1970	59.7	41.3	100.0	18.5	81.5	100.0	40.3	59.7	100.0
1971	52.8	47.2	100.0	23.0	77.0	100.0	37.7	62.3	100.0
1972	46.3	53.7	100.0	8.2	91.8	100.0	27.4	72.6	100.0
1973	42.0	58.0	100.0	22.5	77.5	100.0	31.4	68.6	100.0
1974	35.5	64.5	100.0	21.5	78.5	100.0	28.0	72.0	100.0
1975	44.4	56.6	100.0	26.5	73.5	100.0	36.1	64.9	100.0
1976	53.8	46.2	100.0	23.6	76.4	100.0	38.2	61.8	100.0

Fuente: cuadro V.6.

<sup>1</sup> No incluye pagos de servicio de la deuda pública.

invierte \$ 0.37 y \$ 0.50, respectivamente. En líneas generales, en aquellos años en los cuales baja la tasa de crecimiento de los gastos totales respecto a la tasa del año anterior, se sacrifica la inversión adicional en favor de los gastos corrientes y los pagos de servicio de la deuda. Sin embargo, cabe señalar que desde el punto de vista de los beneficios sociales del gasto, la distinción entre consumo e inversión en las cuentas del gobierno es bastante arbitraria, razón por la cual se hace necesario complementar el análisis con el estudio de la distribución del gasto total por sectores.

#### 4. Distribución sectorial del gasto

El cuadro V.8 muestra la forma como se distribuyen los gastos corrientes y de capital del Gobierno Nacional a lo largo del período 1970-1976. Son pocos los cambios durante 1975 y 1976, en relación con la tendencia histórica, en la

participación dentro del total de los sectores de administración superior, defensa y justicia, salud y previsión social, y vivienda. En el caso del sector agricultura sobresale su disminución año por año desde 1972, la cual se acentúa en 1976. La participación del sector educación y cultura, sin incluir situado fiscal, desciende bruscamente en 1975 y recupera los niveles de años anteriores en 1976. Además, se producen aumentos de alguna consideración durante los dos últimos años en los sectores de energía eléctrica y acueducto y alcantarillado.

Finalmente, el residuo se incrementa en términos relativos, lo cual refleja en parte el crecimiento del situado fiscal, que casi se triplica entre 1974 y 1976 y cuyos recursos se destinan en un buen porcentaje a educación.

Si se analiza como se reparte un peso adicional de gasto en 1976, se observan variaciones importantes de énfasis con

CUADRO V-8  
DISTRIBUCION SECTORIAL DE LOS GASTOS CORRIENTES Y DE CAPITAL DEL GOBIERNO NACIONAL, 1970-1976  
(millones de pesos)

	1970		1971		1972		1973		1974		1975		1976	
	\$	%	\$	%	\$	%	\$	%	\$	%	\$	%	\$	%
1. Administración superior	1.689	5.8	2.115	5.8	2.392	6.3	2.290	4.6	2.382	3.9	3.124	4.5	3.822	3.9
2. Defensa y justicia <sup>1</sup>	3.155	10.8	5.303	14.6	3.953	10.4	4.403	8.8	5.349	8.9	6.428	9.4	8.646	8.9
3. Agricultura	3.642	12.5	4.483	12.4	5.380	14.1	6.928	13.9	5.276	8.7	5.815	8.5	4.768	4.9
4. Transporte y comunicaciones	4.626	15.9	5.640	15.6	6.651	17.5	7.229	14.5	10.186	16.9	10.762	15.7	10.830	11.1
5. Educación y cultura	3.293	11.3	4.076	11.2	5.129	13.5	7.085	14.2	8.685	14.4	6.926	10.1	12.985	13.3
6. Salud y previsión social <sup>2</sup>	5.926	20.3	6.733	18.6	7.269	19.1	9.209	18.5	10.713	17.8	12.082	17.6	17.158	17.6
7. Energía eléctrica	414	1.4	780	2.2	885	2.3	728	1.5	837	1.4	2.637	3.8	2.491	2.6
8. Acueducto y alcantarillado	349	1.2	340	0.9	400	1.1	773	1.6	790	1.3	1.207	1.8	2.045	2.1
9. Vivienda	936	3.2	1.107	3.1	1.434	3.8	1.626	3.3	2.084	3.5	2.146	3.1	2.762	2.8
10. Otros	5.122	17.6	9.282	25.6	4.529	11.9	9.518	19.1	13.994	23.2	17.520	25.5	27.666	29.7
Total <sup>3</sup>	29.121	100.0	36.258	100.0	38.062	100.0	49.830	100.0	60.320	100.0	68.707	100.0	93.153	100.0

Fuente: Contraloría General de la República, Leyes de Presupuesto y estimativos de FEDESARROLLO.

<sup>1</sup> Incluye policía.

<sup>2</sup> Incluye Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, Fondo Nacional de Bienestar Social e Instituto Colombiano de Bienestar Familiar.

<sup>3</sup> El total corresponde a la suma de los gastos corrientes más los gastos de capital y por lo tanto, excluye pagos de servicio de la deuda. Para 1976 se dejaron de contabilizar \$ 4.250 millones sobre los cuales no se sabe de su distribución sectorial.

respecto a 1975. Es así como en 1976, de cada peso adicional, \$ 0.25 van a educación y cultura y \$ 0.21 a salud y previsión social, en tanto que los otros sectores tienen una propensión marginal a gastar menor que la de 1975 e incluso negativa como en el caso de la agricultura. Se hace evidente así la elevada prioridad que el gobierno le otorga a los llamados sectores sociales de la economía.

Por último, es de interés señalar que los recursos asignados por el gobierno en 1976 al Plan Nacional de Alimentación y Nutrición (PAN) y al Programa de Desarrollo Rural Integrado (DRI) representan apenas el 1.6% y el 1.5%, respectivamente, de los gastos totales corrientes y de capital. Dadas las proyecciones financieras elaboradas por Planeación Nacional, no se espera que estos porcentajes aumenten significativamente en los próximos años. Sorprende entonces la magnitud relativamente baja de los fondos destinados a los programas centrales y más ampliamente divulgados que aparecen en el nuevo Plan de Desarrollo.

### 5. Contribución neta al presupuesto de los recursos de crédito

Los pagos totales de servicio de la deuda experimentan un crecimiento anual del 30.3% y 19.5% durante 1975 y 1976, respectivamente (cuadro V.9). Los aumentos en los pagos son mayores en el caso de la deuda externa, los cuales casi se duplican entre 1974 y 1976. Gracias al escaso incremento en los ingresos, la contribución neta (ingresos menos pagos) del crédito externo al presupuesto se vuelve negativa en los últimos años, y la del crédito interno disminuye notoriamente (cuadro V.10). De hecho, si se mide la contribución neta total como porcentaje de los ingresos corrientes, se observa que viene disminuyendo desde 1971, año en el cual representaba un 17.7% de estos ingresos, para llegar a ser en 1976 apenas un 0.3%. Se pone de manifiesto de esta manera cómo en años anteriores el gobierno de turno postergó el esfuerzo a nivel interno que se requería para ampliar fuentes de financiación, tales como mayores impuestos, así como también la necesidad que tenía el actual gobierno de recurrir a ellas a través de la Reforma Tributaria. De lo contrario,

CUADRO V-9

SERVICIO DE LA DEUDA PUBLICA DEL GOBIERNO NACIONAL SEGUN RECONOCIMIENTOS, 1966-1976  
(millones de pesos)

	Deuda interna				Deuda externa				Gran Total	Aumento anual (%)
	Gobierno central	Entidades descentralizadas	Total	Aumento anual (%)	Gobierno central	Entidades descentralizadas	Total	Aumento anual (%)		
1966	1.701	328	2.029		265	180	445		2.474	
1967	1.009	307	1.316	-35.1	396	240	636	42.9	1.952	-21.1
1968	1.005	313	1.318	0.1	441	349	790	24.2	2.108	7.9
1969	1.072	1.365	2.437	84.8	545	463	1.008	27.6	3.445	63.4
1970	1.321	2.203	3.524	44.6	694	794	1.488	47.6	5.012	45.5
1971	1.486	1.902	3.388	-3.9	800	941	1.641	10.3	5.029	0.1
1972	1.694	2.282	3.976	17.4	1.398	1.106	2.504	52.6	6.480	28.9
1973	1.865	2.551	4.416	11.1	2.262	1.428	3.690	47.4	8.106	25.1
1974	2.680	5.273	7.953	80.1	2.146	1.605	3.751	1.7	11.704	44.4
1975 <sup>1</sup>	2.602	7.656	10.258	29.0	2.813	2.182	4.995	33.2	15.253	30.3
1976 <sup>1</sup>	3.224	7.160	10.384	1.2	4.374	3.476	7.850	57.2	18.234	19.5

Fuente: Contraloría General de la República, Leyes de Presupuesto y estimativos de FEDESARROLLO.

<sup>1</sup> Con base en las Leyes de Presupuesto y cálculos de FEDESARROLLO del servicio de la deuda en 1976 de las entidades descentralizadas (incluyendo estimativos sobre el presupuesto de ECOPETROL, IFI, Y PROEXPO).

hubiese sido preciso una creciente utilización de líneas de crédito interno y externo, aumentándose con ello las posibilidades de un financiamiento inflacionario del gasto público.

#### D. Resumen

El escaso crecimiento en los ingresos totales del Gobierno Nacional en 1975 se explica por la baja en los ingresos de capital del Gobierno Central y en los ingresos corrientes de las entidades descentralizadas. Ello ha incidido desfavorablemente sobre los niveles de gasto y en particular, sobre el ritmo de inversión pública. Sin embargo, los aumentos contemplados en el presupuesto de ingresos de 1976 auguran la reanudación en el corto plazo de una política agresiva de gasto, con sus efectos anticíclicos sobre los niveles de demanda agregada y de empleo.

Se destaca la mayor dependencia del presupuesto en los ingresos corrientes (impuestos e ingresos de explotación) y

la menos utilización de recursos de crédito externo e interno. Dentro de los ingresos corrientes del Gobierno Central, el principal cambio que se observa a raíz de la Reforma Tributaria es el aumento en la participación de los recaudos del impuesto a las ventas. A su vez, los ingresos corrientes de las entidades descentralizadas se han visto afectadas por la disminución en los aportes del gobierno central. Como resultado, se registra para el período 1975-1976 una pérdida relativa de importancia de las entidades en la ejecución del gasto público.

En cuanto a la distribución sectorial del gasto, se presenta un cambio significativo de énfasis en 1976 con relación a 1975, en favor de educación, salud y previsión social. Por lo demás, cabe resaltar la magnitud relativamente baja de los fondos asignados al Plan Nacional de Alimentación y Nutrición (PAN) y al Programa de Desarrollo Rural Integrado (DRI), los cuales constituyen los programas centrales más ampliamente divulgados del nuevo Plan de Desarrollo.

CUADRO V-10

CONTRIBUCION NETA DEL CREDITO INTERNO Y EXTERNO AL PRESUPUESTO DEL  
GOBIERNO NACIONAL, 1966-1975  
(millones de pesos)

Años	Crédito interno		Crédito externo		Total	Porcentaje de los ingresos corrientes
	Contribución neta	Porcentaje de los ingresos corrientes	Contribución neta	Porcentaje de los ingresos corrientes		
1966	-161	-1.6	291	2.9	130	1.3
1967	-386	-3.0	690	5.4	304	2.4
1968	-69	-0.4	1.392	9.1	1.323	8.6
1969	412	2.2	2.461	13.0	2.873	15.2
1970	1.143	4.9	2.386	10.2	3.529	15.1
1971	995	3.4	4.221	14.3	5.216	17.7
1972	767	2.5	3.902	12.8	4.669	15.3
1973	2.580	6.2	3.627	8.8	6.207	15.0
1974	3.380	6.0	2.321	4.1	5.701	10.0
1975	575	0.8	-1.221	-1.8	-646	-1.0
1976 <sup>1</sup>	1.141	1.3	-1.002	-1.1	237	0.3

Fuente: cuadros V.2, V.4, V.7 y estimativos de FEDESARROLLO.

<sup>1</sup> Cálculos de FEDESARROLLO con base en las cifras parciales de los Proyectos de Presupuesto.

Finalmente, debe anotarse que el logro de los niveles presupuestados de ingresos y gastos para 1976 depende en gran parte de la recuperación en el ritmo de actividad del sector privado de la eco-

nomía y de la flexibilidad del sistema tributario en cuanto hace a las variaciones de los recaudos ante cambios en el ingreso nacional.

# Encuesta Industrial: situación y perspectivas de la industria manufacturera

## A. Introducción

A continuación se presenta un análisis del comportamiento de la industria manufacturera nacional durante el primer semestre de 1975 y de las perspectivas para el segundo semestre, con base en la información recolectada en la séptima Encuesta Industrial de FEDESARROLLO. En el último número de COYUNTURA ECONOMICA (Vol. V, No. 3) se dieron a conocer resultados preliminares de esta encuesta.

## B. Metodología

Como es usual, desde el punto de vista estadístico la empresa se define como la unidad económica que bajo una misma dirección y control se dedica a la producción de bienes más o menos homogéneos, de cuyas actividades se llevan registros independientes.

Los resultados de la presente encuesta están basados en informaciones obtenidas de 111 empresas que en 1974 empleaban 97.763 trabajadores y cuya

producción tuvo un valor de \$ 36.183 millones. Ello equivale al 22.7% del empleo y al 31.3% de la producción total de la industria manufacturera nacional en 1973, según el Departamento Administrativo Nacional de Estadística, porcentajes que indican un nivel de representatividad de la muestra bastante aceptable (cuadro VI.1). Los resultados de esta encuesta se consideran indicativos del comportamiento de la gran industria únicamente, dado que aquellas empresas cuya producción representó un 98% del total en la muestra, ocupan un promedio de 1.081 personas cada una.

La representatividad al nivel de cada uno de los sectores incluidos, puede considerarse satisfactoria en términos de producción y de ventas internas. Sin embargo, no ocurre lo mismo en el caso de las exportaciones, especialmente porque la industria azucarera tiene una alta participación, lo cual distorsiona los resultados tanto del sector de alimentos como del agregado total. Por esta razón, se excluyeron para el análisis de las ventas externas las exportaciones de



CUADRO VI-1  
 REPRESENTATIVIDAD Y COMPOSICION DE LA MUESTRA  
 (porcentajes)

Código CIU	Sector Industrial	Participación de la muestra en la producción industrial	Distribución del valor de la producción	
			Encuesta	Industria manufacturera <sup>1</sup>
31	Productos alimenticios, bebidas y tabaco	18.7	19.8	33.4
32	Textiles, prendas de vestir e industrias del cuero	44.6	28.8	20.4
33	Industrias de la madera y sus productos, incluidos muebles	24.7	1.0	1.3
34	Papel y sus productos, imprentas y editoriales	67.2	12.8	6.0
35	Sustancias y productos químicos derivados del petróleo y el carbón de caucho y plásticos	20.7	12.5	19.0
36	Productos minerales no metálicos	34.7	4.5	4.1
37	Industrias metálicas básicas	50.9	5.3	3.3
38	Productos metálicos, maquinaria y equipos de transporte	38.5	15.4	12.5
	<b>Industria manufacturera fabril</b>	<b>31.3</b>	<b>100.0</b>	<b>100.0</b>

Fuente: FEDESARROLLO, *Encuesta Industrial - Primer Semestre de 1975*.

<sup>1</sup> "La Industria en Colombia 1973: Avance de la Muestra Anual Manufacturera por Agrupaciones Industriales y Areas Metropolitanas", Boletín Mensual de Estadística, No. 283, febrero 1975.

azúcar, obteniéndose así una mejor aproximación al comportamiento ya observado según registros de exportación<sup>1</sup>.

### C. Producción y ventas

El comportamiento de la industria durante el primer semestre de 1975 se caracterizó por una baja apreciable en el volumen de la producción, al compararlo con el obtenido en el primer semestre de 1974. El cuadro VI.2 permite identificar aquellos sectores que registraron una

menor producción valorada a precios corrientes. Al ser aislado el efecto del cambio en los precios, se obtiene que únicamente el sector de alimentos aumentó su producción en términos reales, en tanto que los demás acusaron bajas que van desde un 5.5% en las industrias metálicas básicas, hasta un 27.5% en las industrias de productos minerales no metálicos, con el resultado final de una baja en la producción real de la industria manufacturera del orden del 9.3%<sup>2</sup>.

<sup>1</sup> COYUNTURA ECONOMICA, Vol. V. No. 3, pp. 34-40.

<sup>2</sup> Algunas cifras de esta versión definitiva difieren de los resultados preliminares presentados en el cuadro II.4 de la pasada entrega de COYUNTURA ECONOMICA, por dos razones: la inclusión de

CUADRO VI-2

VARIACION NOMINAL EN EL VALOR DE LA PRODUCCION Y ESTIMATIVOS DE VARIACION REAL: PRIMER SEMESTRE 1975-PRIMER SEMESTRE 1974  
(porcentajes)

Código CIU	Sector Industrial	Variación nominal	Cambio en precios <sup>1</sup>	Variación real <sup>2</sup>
31	Productos alimenticios, bebidas y tabaco	✓ 45 32.6	25.6	5.6
32	Textiles, prendas de vestir e industrias del cuero	✓ 45 -13.1	8.6	-20.0
33	Industrias de la madera y sus productos, incluidos muebles	✓ 45 4.1	25.3	-16.9
34	Papel y sus productos, imprentas y editoriales	✓ 45 32.1	42.0	-7.0
35	Sustancias y productos químicos derivados del petróleo y el carbón de caucho y plásticos	✓ 45 1.5	26.3	-19.6
36	Productos minerales no metálicos	✓ 45 -1.3	36.2	-27.5
37	Industrias metálicas básicas	✓ 45 25.2	32.5	-5.5
38	Productos metálicos, maquinaria y equipos de transporte	✓ 45 17.1	31.9	-11.2
	<b>Industria manufacturera fabril<sup>3</sup></b>	✓ 13.4	24.7	-9.3

Fuente: FEDESARROLLO. *Encuesta Industrial - Primer Semestre 1975.*

<sup>1</sup> Calculados con base en los índices de precios al por mayor del Banco de la República correspondientes a la producción industrial nacional.

<sup>2</sup> La tasa de variación real (r) se calcula con base en las tasas de variación nominal (v) y de cambio en precios (p) mediante la ecuación:  $r = \frac{1+v}{1+p} - 1$ .

<sup>3</sup> Promedios ponderados con base en la participación de cada sector en el valor de la producción industrial nacional en 1973, según el DANE.

Las ventas domésticas, con un crecimiento nominal cercano al 15%, debieron bajar en términos reales, aunque en menor proporción que la producción. Las ventas totales, es decir, las domésticas más exportaciones crecieron aún menos en términos nominales en vista de la disminución observada en estas últimas, como se refleja en el cuadro VI.3 al ser excluida la industria azucarera<sup>3</sup>. Tal comportamiento de las ventas, unido a

las predicciones de la última encuesta de FEDESARROLLO en el sentido de que la gestión empresarial durante 1975 se orientaría más hacia la liquidación de inventarios que hacia el incremento de la producción, explican el que ésta última hubiese bajado en forma tan apreciable.

Los planes de producción y las ventas domésticas proyectadas para el segundo semestre de 1975, que se traducen en incrementos del 15.6% y el 19.4% respectivamente, con relación a igual período de 1974, son síntomas de una relativa recuperación, toda vez que la tendencia que mostraron los precios durante el primer semestre y lo que se espera para el segundo, deja margen para

empresas adicionales y la utilización de índices de precios más depurados para deflactar los valores a precios corrientes.

<sup>3</sup> Según INCOMEX, hasta junio de este año el valor de los registros de exportaciones de manufacturas bajaron cerca del 20.5% con relación al mismo período de 1974.

CUADRO VI-3

VARIACION EN LAS VENTAS A PRECIOS CORRIENTES: PRIMER SEMESTRE 1975-PRIMER SEMESTRE 1974  
(porcentajes)

Código CIIU	Sector Industrial	Ventas domésticas	Exportaciones	Ventas totales
31	Productos alimenticios, bebidas y tabaco	27.5 (30.0) <sup>1</sup>	330.2 (138.9) <sup>1</sup>	43.7 (31.2) <sup>1</sup>
32	Textiles, prendas de vestir e industrias del cuero	2.6	-35.7	-5.7
33	Industrias de la madera y sus productos, incluidos muebles	-12.5	-30.8	-14.5
34	Papel y sus productos, imprentas y editoriales	27.5	76.9	31.7
35	Sustancias y productos químicos derivados del petróleo y el carbón de caucho y plásticos	-1.4	-60.0	-5.2
36	Productos minerales no metálicos	6.9	-31.4	4.9
37	Industrias metálicas básicas	12.2	-75.9	9.3
38	Productos metálicos, maquinaria y equipos de transporte	26.6	130.9	28.5
	<b>Industria manufacturera fabril<sup>2</sup></b>	<b>14.9 (15.8)<sup>1</sup></b>	<b>14.9 (-18.3)<sup>1</sup></b>	<b>18.2 (14.0)<sup>1</sup></b>

Fuente: FEDESARROLLO, *Encuesta Industrial - Primer Semestre 1975*.

<sup>1</sup> Las cifras entre paréntesis excluyen las ventas internas y externas de azúcar.

<sup>2</sup> Para las ventas domésticas y las totales se ponderó cada sector por su participación en la producción industrial nacional en 1975 según el DANE.

un crecimiento (véase cuadro VI.4). Sin embargo, no se alcanzaría a compensar el crecimiento negativo que arrojó el sector industrial en el primer semestre, por lo que sería necesario un repunte bastante mayor a lo esperado para que en el año completo la producción real resulte superior a la de 1974.

A continuación se identifican algunas de las causas que incidieron en la actividad de los principales sectores industriales. En primer lugar, la excepción que constituye el ramo de alimentos desde el punto de vista de su mejor comportamiento relativo, puede atribuirse, en principio, a la baja elasticidad ingreso de su demanda, lo cual significa que en períodos en los cuales se presentan reduc-

ciones en la demanda agregada, el consumo de alimentos se ve menos afectado que el de otros productos industriales. Por otra parte, las medidas orientadas a influenciar los patrones de consumo y de producción de la sociedad colombiana, particularmente a través de la Reforma Tributaria, pueden haber favorecido a este sector. Las exportaciones constituyeron otro factor de expansión, aunque resultaron inferiores a las realizadas en el segundo semestre de 1974 y se concentraron en la industria azucarera<sup>4</sup>.

<sup>4</sup> El aumento considerable de las exportaciones de alimentos manufacturados en el primer semestre de 1975 con relación a igual período del año anterior, corresponde en un 94% al azúcar. En la encuesta se

CUADRO VI-4

VARIACION PROYECTADA EN PRODUCCION Y VENTAS: SEGUNDO SEMESTRE 1975-  
SEGUNDO SEMESTRE 1974  
(porcentajes)

Código CIU	Sector Industrial	Producción	Ventas domésticas	Exportaciones
31	Productos alimenticios, bebidas y tabaco	✓ 53 24.1	24.3	-26.7
32	Textiles, prendas de vestir e industrias del cuero	✓ 53 12.4	21.4	48.7
33	Industrias de la madera y sus productos, incluidos muebles	✓ 53 18.8	8.1	138.9
34	Papel y sus productos, imprentas y editoriales	✓ 53 6.5	1.3	42.7
35	Sustancias y productos químicos derivados del petróleo y el carbón de caucho y plásticos	✓ 53 -3.6	10.2	-53.9
36	Productos minerales no metálicos	✓ 53 28.8	25.1	-62.2
37	Industrias metálicas básicas	✓ 53 -5.4	-2.8	-57.3
38	Productos metálicos, maquinaria y equipos de transporte	✓ 53 33.0	31.3	26.1
	<b>Industria manufacturera fabril<sup>1</sup></b>	<b>15.6</b>	<b>19.4</b>	<b>4.5</b>

Fuente: FEDESARROLLO, *Encuesta Industrial - Primer Semestre 1975*.

<sup>1</sup> Para producción y ventas domésticas se ponderó cada sector por su participación en la producción industrial nacional de 1973, según el DANE.

El comportamiento del sector textil, uno de los más afectados por el receso industrial, obedece principalmente a la crisis observada en los mercados internacionales desde fines de 1974. En efecto, dado que en los últimos años las exportaciones fueron un factor determinante en su expansión, la reducción de éstas en el segundo semestre de 1974 afectó significativamente los niveles de producción<sup>5</sup>. Sin embargo, para el segundo

semestre los empresarios esperan una importante reactivación en las ventas, tanto domésticas como de exportación, suficiente para evacuar inventarios y recuperar el ritmo de producción. Este optimismo se vio reforzado por el apoyo financiero de considerable magnitud que el gobierno otorgó a los textileros, en vista de la importancia del sector dentro de la actividad industrial del país<sup>6</sup>.

incluyeron 6 ingenios, los cuales realizaron en 1974 el 93% de las exportaciones del sector en la muestra. Este sesgo no se presenta en las otras variables que se analizan: por ejemplo, las ventas domésticas de azúcar sólo representan el 23% de las del sector.

<sup>5</sup> Las exportaciones de la industria textil representada en la muestra ascendieron a \$ 1.073 millones en el primer semestre de 1974, cifra que equivale al 24% de las ventas totales en ese mismo período.

Este porcentaje se redujo al 15% para el primer semestre de 1975, al reducirse las exportaciones en un 42%.

<sup>6</sup> Mediante Resolución No. 43 de agosto de 1975 la Junta Monetaria ordenó la creación de un cupo de crédito hasta por US\$ 28 millones (\$ 888 millones al cambio vigente a finales de agosto) para préstamos a un año e interés del 7% anual, en beneficio de las empresas productoras de textiles y confecciones, con el fin de cubrir obligaciones externas contraídas para financiar futuras exportaciones.

El sector de papel, imprentas y editoriales registró uno de los más altos índices de crecimiento nominal tanto en producción como en ventas (cuadros VI.2 y VI.3). Sin embargo, fue superior el alza de los precios, lo que indica disminución real en ambas variables. El menor dinamismo se originó en el mercado doméstico, ya que las exportaciones tuvieron un apreciable incremento, debido principalmente a las ventas de cartón. Las ventas domésticas probablemente se vieron afectadas por la menor actividad general que se registró en la industria y en el comercio.

En lo que respecta al sector de productos químicos, se observa una baja apreciable en su producción real y disminuciones importantes tanto en las ventas domésticas como en las exportaciones. Además de una baja en la demanda, existen otros factores que explican tal comportamiento. En primer lugar, la rama de sustancias y productos químicos se vió seriamente afectada por el exceso de oferta de fertilizantes que se presentó como consecuencia del gran volumen de importaciones realizadas en el pasado reciente, entre otras razones, por las expectativas no confirmadas posteriormente, de escasez mundial y de alza en los precios internacionales. En segundo lugar, la producción de refinados del petróleo, que representa alrededor del 20% de la producción del sector químico, también se redujo sensiblemente como resultado de la declinación en la producción de los crudos con que operan las refinerías<sup>7</sup>.

La baja del 27.5% en la producción real de minerales no metálicos es fiel reflejo de la caída vertical que durante el primer semestre se registró en la actividad edificadora, según se desprende del

movimiento de licencias de construcción en ese período. La producción de cemento, que desde los primeros meses de 1975 mostraba niveles inferiores a los del año pasado, se redujo aún más en los dos últimos meses a raíz de la huelga nacional que paralizó la industria durante la mayor parte de mayo y junio; esto último contribuyó a que la mayoría de las empresas registrara niveles normales de inventarios de productos terminados al finalizar el semestre.

Por último, la escasa actividad del sector de la construcción conjuntamente con la menor demanda inducida a raíz de la baja en la producción real de las industrias de productos metálicos, maquinaria y equipo de transporte, deben explicar en gran parte el comportamiento de las industrias metálicas básicas.

## D. Inventarios

### 1. *Productos terminados*

Los cambios en los niveles de los inventarios reflejan, en los distintos sectores industriales, los fenómenos ya anotados en la sección anterior (cuadro VI.5). En el sector de alimentos es notorio el predominio de los niveles normales y bajos, habiendo incluso mejorado la posición en junio de 1975 con respecto a diciembre de 1974. En el sector de textiles, por el contrario, aumentó el número de empresas que registran inventarios altos.

En el sector de papel, imprentas y editoriales, donde hay predominio de los niveles altos, no hubo cambios notorios, lo cual es consistente con el comportamiento similar observado en producción y ventas, ya que ambas crecieron en la misma proporción a precios corrientes (véase cuadros VI.2 y VI.3).

Las dificultades por las cuales atravesó el sector de productos químicos se con-

<sup>7</sup> Para mayor información sobre este aspecto véase COYUNTURA ECONOMICA, Vol. V, No. 3, pp. 18-21.



CUADRO VI-5

NIVEL DE LOS INVENTARIOS DE PRODUCTOS TERMINADOS  
(porcentajes)

Código CIIU	Sector Industrial	En 31 de Dic. de 1974			En 30 de Jun. de 1975		
		Altos	Nor- males	Bajos	Altos	Nor- males	Bajos
31	Productos alimenticios, bebidas y tabaco	9.2	73.0	17.8	7.7	77.9	14.4
32	Textiles, prendas de vestir e industrias del cuero	45.0	28.3	26.7	65.1	28.5	6.4
33	Industrias de la madera y sus productos, incluidos muebles	30.2	50.7	19.1	34.0	47.0	19.0
34	Papel y sus productos, imprentas y editoriales	61.0	29.2	9.8	61.0	31.6	7.4
35	Sustancias y productos químicos derivados del petróleo y el carbón de caucho y plásticos	33.0	65.8	1.2	79.8	20.2	—
36	Productos minerales no metálicos	15.6	55.1	29.3	31.1	39.0	29.9
37	Industrias metálicas básicas	—	96.5	3.5	100.0	—	—
38	Productos metálicos, maquinaria y equipos de transporte	88.4	4.6	7.0	22.0	75.7	2.3
Total para la muestra		39.0	45.9	15.1	46.7	45.3	8.0

Fuente: FEDESARROLLO, *Encuesta Industrial - Primer Semestre 1975*.

**Nota:** Las respuestas de cada empresa se ponderaron por su participación dentro de la producción del sector a que pertenece en el primer semestre de 1975. Para el total se repite el procedimiento a nivel sectorial.

firman al observar la evolución de los inventarios. Es así como las empresas que reportaron niveles altos pasaron de constituir el 33% del total en diciembre de 1974 al 80% en junio de 1975. Esta situación explica la baja que se proyecta en la producción para el segundo semestre (cuadro VI.4).

En la rama industrial de minerales no metálicos, la huelga de los trabajadores del cemento evitó la acumulación de inventarios en junio de 1975.

De otra parte, los mayores niveles de inventarios en el sector de metálicas básicas, son el resultado de una actividad productora que no se ajustó al comportamiento de las ventas. En efecto, mientras la producción a precios corrientes se

incrementó en 25.2%, las ventas totales sólo crecieron 9.3% (cuadros VI.2 y VI.3). Teniendo en cuenta que el año se inició con inventarios normales, es explicable que se proyecte una menor producción para el segundo semestre.

Finalmente, para productos metálicos, maquinaria y equipo de transporte se observa un mayor dinamismo de las ventas totales que permitió a buena parte de las empresas ajustar sus inventarios a niveles normales.

## 2. Materias primas

Los inventarios de materias primas durante el primer semestre se mantuvieron, para el total de la muestra, en

CUADRO VI-6

NIVEL DE LOS INVENTARIOS DE MATERIAS PRIMAS  
(porcentajes)

Código CIIU	Sector Industrial	En 31 de Dic. de 1974			En 30 de Jun. de 1975		
		Altos	Nor- males	Bajos	Altos	Nor- males	Bajos
31	Productos alimenticios, bebidas y tabaco	19.9	74.9	5.2	12.7	80.6	6.7
32	Textiles, prendas de vestir e industrias del cuero	59.4	31.7	8.9	34.5	55.4	10.1
33	Industrias de la madera y sus productos, incluidos muebles	7.9	59.4	32.7	4.8	74.9	20.3
34	Papel y sus productos, imprentas y editoriales	70.9	2.2	26.9	94.2	0.5	5.3
35	Sustancias y productos químicos derivados del petróleo y el carbón de caucho y plásticos	52.5	45.5	2.0	84.9	15.1	0
36	Productos minerales no metálicos	0	91.5	8.5	48.4	51.4	0.2
37	Industrias metálicas básicas	31.0	69.0	0	31.0	62.2	6.8
38	Productos metálicos, maquinaria y equipos de transporte	21.9	34.9	43.2	45.8	53.4	0.8
Total para la muestra		43.2	38.9	17.9	50.5	44.3	5.2

Fuente: FEDESARROLLO, *Encuesta Industrial - Primer Semestre 1975*.

**Nota:** cada empresa se ponderó por su participación en las compras de materias primas del sector respectivo en el primer semestre de 1975. Para el total se repite el procedimiento a nivel sectorial.

niveles relativamente altos (cuadro VI.6). Los sectores que más afectaron esta situación fueron los de textiles, papel y productos químicos. Esta situación obedece a la baja actividad productiva observada durante el semestre, así como a los altos niveles de inventarios a fines de 1974, lo cual es consecuencia del gran aumento registrado en las importaciones de insumos ocasionadas por las rebajas arancelarias, la mayor liberalidad en la aprobación de licencias y probablemente, las expectativas de un mayor ritmo de depreciación de la tasa de cambio y de alza en los precios internacionales<sup>8</sup>.

## E. Empleo y salarios

### 1. Empleo

Entre junio de 1974 y junio de 1975 el empleo industrial creció solamente en 1.6%, aumento éste que para la mayoría de los sectores debe atribuírsele al segundo semestre de 1974, durante el cual se registró un crecimiento del 2.0% (cuadro VI.7).

En el primer semestre del presente año el empleo bajó en 0.4%, tendencia que concuerda con el comportamiento de la producción real. Es de anotar que los niveles de empleo se mantuvieron bajos

químicos, materias plásticas y artificiales y pastas de papel y sus manufacturas, fue en 1974 un 61.1% superior al del año anterior.

<sup>8</sup> Según INCOMEX, el valor de los registros de importación correspondientes a las secciones de textiles y sus manufacturas, minerales, productos

CUADRO VI-7  
VARIACION EN EL PERSONAL OCUPADO  
(porcentajes)

Código CIU	Sector Industrial	Semestre		Total	Proyección
		Junio 74- diciembre 74	Diciembre 74- junio 75	Junio 74- junio 75	Junio 75- diciembre 75
31	Productos alimenticios, bebidas y tabaco	0.3	5.0	5.4	0.9
32	Textiles, prendas de vestir e industrias del cuero	-1.0	-3.1	-4.1	0.4
33	Industrias de la madera y sus productos, incluidos muebles	-2.4	-0.6	-3.0	2.4
34	Papel y sus productos, impresas y editoriales	2.0	3.1	5.1	3.2
35	Sustancias y productos químicos derivados del petróleo y el carbón de caucho y plásticos	5.5	-4.7	0.6	1.2
36	Productos minerales no metálicos	3.6	2.9	6.6	2.5
37	Industrias metálicas básicas	0.9	0.8	1.7	-0.1
38	Productos metálicos, maquinaria y equipos de transporte	7.3	-1.3	5.8	6.3
	<b>Industria manufacturera fabril<sup>1</sup></b>	<b>2.0</b>	<b>-0.4</b>	<b>1.6</b>	<b>2.0</b>

Fuente: FEDESARROLLO, *Encuesta Industrial - Primer Semestre 1975*.

<sup>1</sup> Se pondera cada sector por su participación en el empleo industrial total en 1973, según el DANE.

durante la mayor parte del semestre y mostraron un ligero incremento en los dos últimos meses<sup>9</sup>. Esto explica en parte el que sectores como papel y sus manufacturas y minerales no metálicos, muestren aumento en el personal ocupado.

El comportamiento del empleo industrial durante el primer semestre reviste un doble problema: en primer lugar, sugiere un aumento del desempleo urbano comparable al crecimiento de la

fuerza de trabajo, más aún si se tiene en cuenta lo acontecido en el sector de la construcción; y en segundo lugar, por registrarse en la gran industria crea la preocupación por lo que ha podido suceder en la pequeña y mediana empresa, donde se presume que es menos fuerte el poder sindical y donde las empresas están en menor capacidad de mantener trabajadores ociosos, así sea transitoriamente.

## 2. Salarios

El cuadro VI.8 relaciona los cambios en el nivel de salarios de empleados y obreros durante el primer semestre y sus proyecciones para el segundo. En pro-

<sup>9</sup> En mayo y junio el empleo industrial se incrementó en 1.8% con relación al promedio mensual de los cuatro meses anteriores. DANE, *Avance la muestra mensual de industria manufacturera - 142 establecimientos*, Boletín Mensual de Estadísticas, No. 290, septiembre 1975, p. 50.

CUADRO VI-8  
VARIACION EN LOS SALARIOS NOMINALES DURANTE 1975  
(porcentajes)

Código CIIU	Sector Industrial	Empleados <sup>1</sup>		Obreros <sup>1</sup>	
		Enero- junio	Junio- diciembre*	Enero- junio	Junio- diciembre*
31	Productos alimenticios, bebidas y tabaco	14.9	3.8	12.6	6.1
32	Textiles, prendas de vestir e industrias del cuero	6.3	4.0	5.5	5.2
33	Industrias de la madera y sus productos, incluidos muebles	15.0	4.0	12.9	4.1
34	Papel y sus productos, imprentas y editoriales	16.9	17.3	12.7	17.2
35	Sustancias y productos químicos derivados del petróleo y el carbón de caucho y plásticos	14.8	10.2	11.9	15.6
36	Productos minerales no metálicos	19.6	5.2	20.8	4.5
37	Industrias metálicas básicas	26.1	—	24.4	3.6
38	Productos metálicos, maquinaria y equipos de transporte	5.1	13.6	5.5	15.1
	<b>Industria manufacturera fabril<sup>2</sup></b>	<b>11.5</b>	<b>7.3</b>	<b>10.2</b>	<b>9.0</b>

Fuente: FEDESARROLLO, *Encuesta Industrial - Primer Semestre 1975*.

<sup>1</sup> Cada empresa se pondera por su participación en el número de empleados y obreros del sector en junio de 1975, respectivamente.

<sup>2</sup> Cada sector se pondera por su participación en el empleo industrial en 1973, según el DANE.

\* Proyección.

medio, se perfila un aumento anual de los salarios industriales del orden del 19.6% para empleados y del 20.1% para obreros, lo cual supone, dado el proceso inflacionario, que no habría cambios de importancia con relación al nivel que tenían los salarios reales al comenzar el año. Se observa, de otra parte, que la mayoría de las empresas hizo los reajustes durante el primer semestre, el resto planeaban hacerlo en la segunda mitad del año.

El bajo crecimiento en los salarios del sector textil, es consecuente con el hecho de haber sido éste, el más afectado por la recesión. Dado que dicho sector es

el que mayor participación tiene en el empleo industrial, su comportamiento determinó niveles promedios de incremento en los salarios por debajo de los que registraron todos los demás sectores. En efecto, a los sectores distintos del textil corresponde en promedio un aumento del 23.7% para empleados y del 24.2% para obreros durante 1975. Es decir, se obtienen crecimientos del 3.1 y 3.5% en los salarios reales para cerca del 70% de los trabajadores de la gran industria, al suponer una tasa de inflación del 20% anual y siempre y cuando se cumplan los reajustes previstos para el segundo semestre.

## F. Precios

### 1. Precios de venta

Los precios de venta para el mercado doméstico (cuadro VI.9) mostraron en el primer semestre una tendencia de moderado crecimiento en relación con las tasas registradas en períodos anteriores. De cumplirse las expectativas para el segundo semestre, se obtendría un crecimiento promedio del 14.2% en el curso del año, con incrementos menores para los textiles, los químicos y el papel, que precisamente se destacaron en el año anterior por el alto crecimiento de sus precios, y en éste, por el descenso en su ritmo de actividad. Los sectores que

presentaron los mayores aumentos fueron alimentos, minerales no metálicos, metálicas básicas, maquinaria y equipo de transporte.

La desaceleración del crecimiento en los precios de venta de la producción industrial durante el primer semestre puede atribuirse en parte a la menor demanda reflejada en las ventas, y también, a la reducción en la tasa de crecimiento de los precios de materias primas, tal como se muestra en la sección siguiente.

En cuanto, a los precios de exportación, se registró durante el primer semestre una baja promedio del 16.4%,

CUADRO VI-9  
VARIACION EN PRECIOS DE VENTA, 1975  
(porcentajes)

Código CIU	Sector Industrial	Precios nacionales <sup>1</sup>		Precios de exportación <sup>1</sup>	
		I Semestre	II Semestre*	I Semestre	II Semestre*
31	Productos alimenticios, bebidas y tabaco	10.8	7.8	-47.7	-6.3
32	Textiles, prendas de vestir e industrias del cuero	2.5	4.5	0.3	6.2
33	Industrias de la madera y sus productos, incluidos muebles	4.9	8.7	6.2	16.0
34	Papel y sus productos, imprentas y editoriales	6.2	1.9	5.5	0.2
35	Sustancias y productos químicos derivados del petróleo y el carbón de caucho y plásticos	4.8	0.9	-37.6	-
36	Productos minerales no metálicos	14.3	7.5	0.7	0.4
37	Industrias metálicas básicas	20.3	1.1	-	-10.0
38	Productos metálicos, maquinaria y equipos de transporte	8.9	14.4	9.7	8.5
	<b>Industria manufacturera fabril</b>	<b>7.7</b>	<b>6.0</b>	<b>-16.4</b>	<b>0.8</b>

Fuente: FEDESARROLLO, *Encuesta Industrial - Primer Semestre 1975*.

<sup>1</sup> Cada empresa se ponderó por su participación dentro de la muestra, durante 1974, en las ventas domésticas y de exportación de su sector, respectivamente. Para el total se repite el procedimiento a nivel sectorial.

\* Proyección.



que obedece a las disminuciones ocurridas en los sectores de alimentos (azúcar en particular) y de productos químicos. Para el segundo semestre se proyectan incrementos en textiles, madera y productos metálicos, y estabilidad o baja en los sectores restantes para un promedio de 0.8% de aumento.

## 2. Precios de materias primas

Para las materias primas nacionales se contabilizó durante el primer semestre un aumento promedio del 12.5% en los precios, ligeramente superior al correspondiente a las de origen extranjero, las cuales registraron un 11.1% (cuadro VI.10).

Al comparar estos resultados con los de las encuestas de 1974, se observa que las presiones inflacionarias por el lado de

los costos han cedido notoriamente, tanto en el ámbito doméstico como en el internacional, aunque sus niveles siguen siendo altos para la mayoría de los sectores industriales.

Entre las importaciones con destino al sector de alimentos, se destaca la baja en los precios del cacao, mientras que en el comportamiento del sector de minerales no metálicos incidió notablemente el alza en los precios de materias primas para los productos de asbesto-cemento.

Si bien en todos los sectores se observa que los precios de venta crecieron menos que los de las materias primas que utilizan, el diferencial es mayor para textiles, madera y muebles, papel y productos químicos. Es probable que los controles de precios hayan tenido alguna incidencia en este comportamiento; sin embargo, en el cuadro VI.6 se aprecia

CUADRO VI-10

VARIACION EN PRECIOS DE MATERIAS PRIMAS EN EL PRIMER SEMESTRE DE 1975  
(porcentajes)

Código CIIU	Sector Industrial	Nacionales <sup>1</sup>	Importadas <sup>1</sup>
31	Productos alimenticios, bebidas y tabaco	14.9	-0.3
32	Textiles, prendas de vestir e industrias del cuero	9.5	9.1
33	Industrias de la madera y sus productos, incluidos muebles	15.1	14.3
34	Papel y sus productos, imprentas y editoriales	12.0	9.0
35	Sustancias y productos químicos derivados del petróleo y el carbón de caucho y plásticos	13.4	14.9
36	Productos minerales no metálicos	15.9	27.2
37	Industrias metálicas básicas	26.9	16.7
38	Productos metálicos, maquinaria y equipos de transporte	9.0	11.6
	<b>Industria manufacturera fabril</b>	<b>12.5</b>	<b>11.1</b>

Fuente: FEDESARROLLO, *Encuesta Industrial - Primer Semestre 1975*.

<sup>1</sup> La variación registrada para cada empresa, se pondera por su participación dentro de las compras de materias primas nacionales e importadas respectivamente del sector a que pertenece durante el primer semestre de 1975. Para el total se repite el procedimiento a nivel sectorial.

cómo los sectores nombrados, con excepción de madera y muebles, se destacaron por el predominio de niveles altos de inventarios de materias primas tanto al principio como al final del semestre, lo que permite afirmar que los mayores precios de compra apenas tuvieron un impacto marginal en los costos de producción.

### G. Inversión y fuentes financieras

En el cuadro VI.11 se relacionan los valores de la inversión realizada por las empresas de la muestra durante el primer semestre de 1974 y 1975 y lo proyectado para el segundo semestre. Sólo se observaron incrementos significativos en los sectores del papel, minerales no metálicos, y las industrias metálicas básicas,

destacándose el primero de ellos por la cifra proyectada para el segundo semestre. Para el total de la muestra se obtuvo un crecimiento nominal de la inversión del orden del 17.7%, cifra que implica disminución en términos reales dado el mayor costo de los activos fijos (véase nota al cuadro VI.11)<sup>10</sup>.

De otra parte, el cuadro VI.12 muestra la importancia relativa de las distintas fuentes utilizadas para financiar la inversión. Es ostensible el predominio de las utilidades reinvertidas, los créditos de fomento a través de instituciones especializadas, y los créditos de la banca

<sup>10</sup> De acuerdo al Banco de la República, el índice de precios al por mayor de los bienes de capital creció en promedio un 31.9% entre el primer semestre de 1974 y el primer semestre de 1975.

CUADRO VI-11  
INVERSION REALIZADA A PRECIOS CORRIENTES  
(miles de pesos)

Código CIU	Sector Industrial	I Semestre 1974	I Semestre 1975	Variación %	Proyección II Semestre 1975
31	Productos alimenticios, bebidas y tabaco	233.094	175.083	-24.9	185.723
32	Textiles, prendas de vestir e industrias del cuero	199.925	212.036	6.1	105.562
33	Industrias de la madera y sus productos, incluidos muebles	25.268	15.559	-38.4	9.100
34	Papel y sus productos, imprentas y editoriales	140.835	276.789	96.5	382.925
35	Sustancias y productos químicos derivados del petróleo y el carbón de caucho y plásticos	120.091	98.304	-18.1	161.962
36	Productos minerales no metálicos	57.391	127.501	122.2	111.997
37	Industrias metálicas básicas	91.691	191.400	108.7	175.000
38	Productos metálicos, maquinaria y equipos de transporte	115.255	61.059	-47.0	65.164
Total para la muestra		983.550 ✓	1.157.731 ✓	17.7 <sup>1</sup>	1.197.433 ✓

Fuente: FEDESARROLLO, *Encuesta Industrial - Primer Semestre, 1975*.

<sup>1</sup> Al ponderar por la participación de cada sector en la producción total de la industria manufacturera, se obtiene una disminución del 2.5% en la inversión realizada.

CUADRO VI-12

FUENTES PARA LA INVERSIÓN REALIZADA EN EL PRIMER SEMESTRE<sup>1</sup>  
(porcentajes)

Código CIU	Sector Industrial	Crédito de bancos comerciales	Créditos de fomento	Emisión de acciones	Emisión de bonos	Reinversión de utilidades	Crédito externo	Crédito extra- bancario	Otros recursos	Total
31	Productos alimenticios, bebidas y tabaco	26.7	44.9	0.2	0.8	13.8	—	4.1	9.5	100.0
32	Textiles, prendas de vestir e industrias del cuero	14.8	27.5	—	—	31.8	21.2	2.6	2.1	100.0
33	Industrias de la madera y sus productos, incluidos muebles	10.5	62.0	—	—	17.6	7.8	—	2.1	100.0
34	Papel y sus productos, imprentas y editoriales	7.6	35.1	—	—	51.1	4.8	—	1.4	100.0
35	Sustancias y productos químicos derivados del petróleo y el carbón de caucho y plásticos	14.4	30.9	0.3	—	41.8	0.1	—	12.5	100.0
36	Productos minerales no metálicos	18.7	19.1	—	—	7.9	38.1	2.3	13.9	100.0
37	Industrias metálicas básicas	0.5	—	—	—	62.3	34.0	—	3.2	100.0
38	Productos metálicos, maquinaria y equipos de transporte	32.1	1.9	—	—	45.2	—	—	20.8	100.0
	<b>Industria manufacturera fabril</b>	<b>15.0</b>	<b>26.3</b>	<b>0.1</b>	<b>0.1</b>	<b>36.7</b>	<b>13.4</b>	<b>1.4</b>	<b>7.0</b>	<b>100.0</b>

Fuente: FEDESARROLLO, *Encuesta Industrial - Primer Semestre 1975*.

<sup>1</sup> Distribución porcentual de la inversión realizada en el primer semestre de 1974 y 1975 según el origen de los recursos.

comercial. La reducida participación de los valores bursátiles (emisión de acciones y bonos) no es un fenómeno nuevo, pero guarda relación con los resultados financieros de las sociedades más importantes que indican, en conjunto, una disminución del cociente utilidad/ventas netas<sup>11</sup>.

## H. Perspectivas del sector industrial

El cuadro VI.13 refleja la opinión de los industriales en relación con las tendencias futuras de su sector en lo tocante a las principales variables de la actividad económica, independientemente de la situación de su propia empresa. A continuación se presenta el resumen de tales opiniones.

### 1. Volumen de la producción

Más del 52% de los empresarios coinciden en esperar incrementos reales en la producción, lo cual indica que en general hay confianza en que los factores adversos que afectaron la actividad productiva durante el primer semestre no prevalecerán en el futuro inmediato. A nivel de sectores vuelve a destacarse el rubro de papel, imprentas y editoriales, cuyo optimismo ya se ha manifestado en cuanto a la inversión. La dispersión de las opiniones que se observan en los sectores químico, de minerales no metálicos y metálicas básicas, podría ser consecuencia de las diferencias de opinión entre los productores de materias primas y aquellos que producen bienes finales, ya que ambos pueden no coincidir en sus ciclos de producción.

### 2. Volumen de las exportaciones

Aunque una relativa mayoría coincide

en expectativas favorables, también se refleja cierto grado de incertidumbre en concordancia con las bruscas fluctuaciones que recientemente han sido observadas en los mercados internacionales. En este sentido, se destacan las ramas de textiles, de productos químicos y de metálicas básicas. Por el contrario, hay un mayor grado de confianza en la expansión de las exportaciones de madera y muebles, papel y sus productos, minerales no metálicos (probablemente relacionada con la apertura de mercados para el cemento en Venezuela y Ecuador), productos metálicos, maquinaria y equipo de transporte.

### 3. Nivel general de precios

Las opiniones de los empresarios indican que aún subsisten expectativas de inflación en la mayoría de los sectores industriales. Sin embargo, es probable que los incrementos que se vislumbran sean de magnitud moderada, en vista de las proyecciones que se hicieron para el segundo semestre (véase cuadro VI.9). Adicionalmente, si se comparan los resultados de esta encuesta con los obtenidos en la correspondiente a 1974, se encontrará que las expectativas de inflación se han reducido considerablemente, por cuanto en dicha oportunidad fue prácticamente unánime la opinión en torno a la tendencia alcista<sup>12</sup>.

### 4. Nivel general de salarios y empleo

La opinión de que los salarios nominales continuarán creciendo en todas las

<sup>11</sup> Véase COYUNTURA ECONOMICA, Vol. V, No. 3, cuadro II.1.

<sup>12</sup> Véase COYUNTURA ECONOMICA, Vol. V, No. 2, cuadro III.10. Los resultados no ponderados de dicho cuadro, para hacerlos comparables con los de esta entrega, señalan que el 80.4% de los empresarios opinaba en favor de la tendencia al alza en los precios. Se observa también que los partidarios de la tendencia estable o la baja se concentraron en las empresas que menor peso tienen dentro de la producción industrial.

CUADRO VI-13  
PERSPECTIVAS DE LA INDUSTRIA A CORTO PLAZO<sup>1</sup>  
(cifras porcentuales)

Código CIU	Sector Industrial	Volumen de la producción			Volumen de las exportaciones			Nivel general de precios			Nivel general de salarios			Nivel de empleo		
		A	E	B	A	E	B	A	E	B	A	E	B	A	E	B
31	Productos alimenticios, bebidas y tabaco	57.1	49.2	0	35.3	47.1	17.6	52.4	47.6	0	85.7	14.3	0	25.0	65.0	10.0
32	Textiles, prendas de vestir e industrias del cuero	55.0	25.0	20.0	40.0	20.0	40.0	50.0	50.0	0	85.7	14.3	0	9.5	66.7	23.8
33	Industrias de la madera y sus productos, in- cluidos muebles	62.5	12.5	25.0	50.0	12.5	37.5	62.5	25.0	12.5	75.-	12.5	12.5	25.0	37.5	37.5
34	Papel y sus productos, imprentas y editoriales	87.5	12.5	0	42.9	42.9	14.2	50.0	50.0	0	87.5	12.5	0	62.5	25.0	12.5
35	Sustancias y productos químicos derivados del petróleo y el carbón de caucho y plásticos	38.9	33.3	27.8	33.3	27.8	38.9	66.7	22.2	11.1	76.5	23.5	0	33.3	61.1	5.6
36	Productos minerales no metálicos	46.2	15.4	38.5	70.0	20.0	10.0	58.3	33.3	8.3	69.2	30.8	0	15.4	76.9	7.7
37	Industrias metálicas básicas	33.3	33.3	33.3	33.3	33.3	33.3	66.7	33.3	0	66.7	33.3	0	33.3	33.3	33.3
38	Productos metálicos, maquinaria y equipos de transporte	44.4	33.3	22.2	56.3	31.3	31.3	12.5	66.7	27.8	5.6	72.2	0	38.9	50.0	11.1
Total para la muestra		52.3	28.4	19.3	44.4	29.3	26.3	58.3	37.1	4.6	78.9	20.2	0.9	27.5	57.8	14.7

Fuente: FEDESARROLLO, *Encuesta Industrial - Primer Semestre 1975.*

A= Tendencia al alza

E= Estabilidad.

B= Tendencia a la baja.

<sup>1</sup> Los porcentajes indican la forma como se distribuye la opinión de los empresarios que respondieron en cada sector.



ramas industriales está muy generalizada. Esto puede tomarse como un indicio de que se espera un comportamiento relativo de precios y salarios menos desfavorable para la clase trabajadora que en el pasado, al menos en la parte relacionada con la actividad industrial.

Por último, las expectativas respecto al nivel de empleo agrupan el mayor número de empresarios alrededor de la estabilidad, con la sola excepción del sector de papel y sus productos, lo que es explicable por los comentarios hechos

en las secciones anteriores. Para los sectores restantes este resultado es también consistente con el comportamiento observado en torno a otras variables. En efecto, el bajo ritmo de la inversión, así como la menor producción realizada sin recurrir al licenciamiento masivo del personal, permiten afirmar que la reactivación de la industria se proyecta básicamente con las actuales disponibilidades de mano de obra y de capacidad instalada, lo que se traduciría en un reducido impacto sobre los actuales niveles del empleo industrial.

# Problemas de la medición del impacto del Plan de Desarrollo

*Departamento Nacional de Planeación\**

En la actualidad se ha presentado al Congreso de la República el Plan de Desarrollo Social, Económico y Regional, el cual conjuntamente con la reforma tributaria y financiera y el resto de las medidas tomadas durante el primer año de la administración del doctor Alfonso López Michelsen forman un todo coherente y obedecen claramente a una concepción definida de desarrollo económico. En estas circunstancias es de particular interés plantear el tipo de información que se requiere para efectuar en el futuro la medición del impacto sobre los diferentes sectores económicos de las acciones emprendidas por el gobierno, analizar con las limitadas estadísticas existentes hasta ahora el efecto de las medidas ejecutadas y el comportamiento de ciertas variables económicas.

## A. Antecedentes

Debido al tipo de desarrollo que hubo

en el pasado, el país presenta una distribución de ingresos y de oportunidades muy desigual. De la misma manera, el tipo de desarrollo a que estaba acostumbrado el país resultaba en el crecimiento de determinados sectores a costa de otros no menos importantes donde trabaja un gran porcentaje de la población en ocupaciones con bajos ingresos y productividad.

Como consecuencia de ello y teniendo en cuenta las graves repercusiones de orden social que se estaban produciendo, desde el comienzo de la actual administración se hicieron cambios profundos en la estructura social y económica del país. La filosofía de esos cambios se condensa en la presentación del Plan, en la cual el señor Presidente de la República afirma: "El Plan de Desarrollo que se presenta ahora al Congreso tiene como orientación cerrar las brechas que el modelo tradicional de desarrollo ha creado. Se espera reducir la brecha entre el campo y la ciudad, la brecha entre los barrios ricos y los barrios pobres, la brecha entre quienes tienen acceso a los servicios de salud y educación, y a los analfabetos y

\* Este informe, que refleja las opiniones del Gobierno Nacional sobre la situación económica actual, fue elaborado por el Departamento Nacional de Planeación para ser publicado en COYUNTURA ECONOMICA.

desnutridos. El programa que le proponemos al país es el de cambiar los objetivos de las políticas, e intentar la protección de los sectores tradicionales en el campo y la ciudad y destinar la inversión pública primordialmente a obras en las ciudades intermedias y pequeñas, y en las zonas rurales donde se concentra la población más pobre"<sup>1</sup>.

Los programas de Nutrición, Salud, Educación y Desarrollo Rural propuestos en el Plan, propugnan por un cambio estructural con hondas repercusiones sobre la distribución del ingreso y de las oportunidades, y los patrones de consumo. Los programas propuestos tienden a incorporar en forma activa a la economía los subsectores tradicional e informal mediante tratamientos integrales que eliminen sus condiciones de "marginidad" y desarrollen su gran potencial productivo.

## B. Las estadísticas existentes

Todas las estadísticas en Colombia miden el progreso del sector moderno de la economía, que es el que se ha protegido e impulsado en el pasado. En contraste, las cifras sobre producción artesanal, producción agrícola tradicional, comercio, y servicios son deficientes o no existen. Surge entonces la inquietud de que un esfuerzo por favorecer estos últimos sectores conllevará a una aparente disminución en la tasa de crecimiento de la economía, pues dicha estadística se estima en base a indicadores del sector moderno. Esta falla estadística puede entonces sesgar las decisiones de política hacia un crecimiento del sector moderno en detrimento del bienestar de la mayoría de la población. Por esa razón, es necesario establecer nuevos indicadores

del desarrollo de estos sectores marginales, tanto de la economía como de las estadísticas, para así poder medir realmente los aumentos en bienestar.

Así pues, la cuantificación de los impactos implícitos en las políticas del Plan no pueden ser estimados mediante el uso de los indicadores actuales. Existe la urgente necesidad de diseñar todo un conjunto de estadísticas cuya cobertura incluya aquellos sectores sobre los cuales están encaminadas las acciones del Plan, que cuantifiquen su repercusión social y que sirvan para diagnosticar sus requerimientos a la vez que se impida su abandono en el futuro. El Departamento Nacional de Planeación, el Departamento Administrativo Nacional de Estadística, FEDESARROLLO y otras entidades deben hacer un esfuerzo para generar una base estadística más completa con el fin de medir las tendencias reales del Producto Bruto.

Además, la repercusión y la magnitud del gasto público es otro hecho urgente de resaltar. Sus efectos multiplicadores, en especial sobre las clases más desprotegidas, pueden ser importantes. Por lo tanto, en el futuro se deben incluir variables referentes al gasto público en los modelos utilizados para predecir o describir el comportamiento de la economía.

## C. Evolución de la economía

No obstante el posible sesgo introducido por el tipo de información existente, las cifras disponibles indican en cierta forma, la realización de los cambios propuestos por el gobierno<sup>2</sup>. En efecto, la estructura de la demanda se ha modificado en favor de los bienes de consumo popular, como lo

<sup>1</sup> Departamento Nacional de Planeación, *Para Cerrar la Brecha*, Plan de desarrollo social, económico y regional 1975-1978, (Bogotá, Imprenta del Banco de la República, 1975), p. V.

<sup>2</sup> Ver COYUNTURA ECONOMICA. Vol. V, No. 3, octubre 1975, p. 8.

demuestra el hecho de que en la Encuesta Industrial de FEDESARROLLO las ventas de alimentos de origen agropecuario y de origen industrial han aumentado y las de bienes suntuarios han disminuido<sup>3</sup>. Además el sector agrícola ha crecido este año a tasas superiores a las del crecimiento del Producto Interno Bruto, tendencia nueva si se tiene en cuenta que históricamente la tasa de crecimiento del sector agropecuario ha sido menor que la del total de la economía.

Este cambio en la composición del crecimiento del producto ha sido el efecto de las políticas gubernamentales que han tendido a aumentar la capacidad de compra a las familias de bajos ingresos, cuyo consumo es en un alto porcentaje de origen agropecuario. Por otra parte, esta mayor demanda no se enfrenta a una oferta inelástica gracias al aumento en área cultivada, que coincide con la implantación de la renta presuntiva, y a los nuevos estímulos para el sector agrícola, y en particular con el establecimiento de una política de precios realistas.

Como ya se mencionó, las estadísticas existentes se concentran en los sectores de la agricultura comercial, en el de industria y en el de comercio pero dejan de lado los sectores sobre los cuales la política gubernamental ha realizado un mayor esfuerzo. Los modelos coyunturales también tienden a ignorar otros sectores tales como el financiero, la pequeña minería y el de comunicaciones que han sufrido modificaciones importantes. Estos últimos sectores han debido crecer a tasas relativamente altas y en condiciones que deben favorecer al pequeño industrial, al campesino y al artesano,

mejorando por tanto su participación en el ingreso nacional.

Respecto a los niveles de ocupación se destaca que la tasa de desempleo, a partir de octubre de 1974, ha disminuido en Bogotá, Barranquilla, Cali, Bucaramanga y Manizales. Se notan algunos leves incrementos en la tasa de desempleo para Medellín y Pasto. En síntesis, las estadísticas disponibles muestran cómo la reorientación del proceso de desarrollo no ha afectado los niveles de empleo a pesar de la caída en los indicadores de ciertos sectores. La expansión del empleo mediante el aumento en la demanda de los bienes de consumo masivo con respecto a los suntuarios ha producido como efecto neto un aumento en los niveles de ocupación. Es posible que el mencionado sesgo en los indicadores explique porqué entre algunas personas hay la opinión de que el desempleo ha aumentado en los últimos meses.

## D. Ingresos y gastos gubernamentales

Con respecto a las operaciones efectivas del Gobierno Nacional, los ingresos corrientes aumentaron en los primeros siete meses del año en un 58.4% comparado con el mismo período del año anterior. Los pagos por concepto de funcionamiento también han registrado un aumento considerable equivalente al 62.8%. Este incremento no sólo se debe a la generación de empleo, a nivel gobierno, sino al aumento de los salarios nominales tratando de mantener el ingreso real constante a todos los niveles de la administración. El efecto neto de los dos primeros conceptos mencionados representa un superávit en cuenta corriente, con una variación del 51.2%.

La participación del gobierno en el monto total de inversiones ha experimentado un crecimiento considerable. Analizando únicamente el período enero-julio de los dos últimos años el incre-

<sup>3</sup> En el país, los bienes de consumo masivo utilizan por lo general procesos productivos intensivos en mano de obra. Por otra parte, el subsector tradicional agrícola produce el 55% de los productos de consumo alimenticio. Ver, Departamento Nacional de Planeación, *op cit*, p. 115.

CUADRO VII-1  
OPERACIONES EFECTIVAS DEL GOBIERNO NACIONAL  
ENERO-JULIO  
(millones de pesos)

Conceptos	Acumulado		Variaciones	
	Enero 1974	Julio 1975	Absoluta	%
I. Ingresos corrientes	14.796.3	23.439.9	+8.643.6	+58.4
II. Egresos corrientes o de funcionamiento	9.184.2	14.951.5	+5.767.3	+62.8
III. Superávit en cuenta corriente o ahorro (I-II)	+5.612.1	+8.488.4	+2.876.3	+51.2
IV. Inversiones	5.347.4	6.891.6	+1.544.2	+28.9
V. Saldo financiero: Déficit (-); Superávit (+) III - IV*	+ 264.7	+ 1.596.8	+1.332.1	+503.2
VI. Financiamiento del Déficit o Absorción del Superávit	- 264.7	- 1.596.8	- 1.332.1	- 503.2
A. Con recursos del crédito externo <sup>1</sup>	- 149.3	- 634.3	- 485.0	- 324.8
A.1. Préstamos externos (neto)	- 149.3	- 634.3	- 485.0	- 324.8
A. 1. 1. Préstamos	381.9	194.8		
A. 1. 2. Amortización	- 590.6	- 858.1		
A. 1. 3. Variación depósitos en M/E. reducida a M/N.	+ 59.4	+ 29.0		
B. Con recursos de crédito interno	- 115.4	- 962.5	- 847.1	- 734.0
B.1. Crédito del Banco de la República (neto) contracción (-); Expansión (+) <sup>2</sup>	- 412.3	+ 1.018.5	+1.430.8	+347.0
B. 1. 1. Crédito	735.7	1.970.0		
B. 1. 1. a. Préstamos	-0-	500.0		
B. 1. 1. b. Pagarés emergencia económica	-0-	893.4		
B. 1. 1. c. Bonos desarrollo económico	735.7	576.6		
B. 1. 2. Amortización	- 1.089.4	- 782.2		
B. 1. 3. Variación depósitos de la Tesorería en el Banco de la República	- 58.6	- 169.3		
B.2. Crédito del Fondo de Estabilización (neto)	- 7.5	- 8.3	- 0.8	- 10.7
B.3. Crédito a la Tesorería-Casa de Moneda (neto) <sup>2</sup>	+ 45.2	+ 70.7	+ 25.5	+56.4
B.4. Crédito de particulares financieras (neto) <sup>1</sup>	+ 863.1	- 1.573.8	- 2.436.9	-282.6
B. 4. 1. Crédito	1.391.7	430.3		
Bonos	1.391.7	430.3		
B. 4. 2. Amortización	- 734.7	- 1.988.5		
B. 4. 3. Variación depósitos de la Tesorería en otros bancos	+ 206.1	- 15.6		
B.5. Variación del efectivo en Caja <sup>1</sup>	+ 32.3	+ 1.0	- 31.3	- 96.9
B.6. Variación depósitos subalternas <sup>3</sup>	- 644.8	- 499.4	+ 145.4	+22.5
B.7. Variación flotante (cheques girados y no pagados)	+ 8.6	+ 28.8	+ 20.2	+234.9

<sup>1</sup> Tesorería General de la República.

<sup>2</sup> Banco de la República.

<sup>3</sup> Dirección de Impuestos Nacionales.

\* Incluye ajuste parcial por ingresos y pagos de las recaudaciones locales de impuestos.



mento ha sido del 28.9%. Este aumento repercute positivamente sobre los niveles de empleo, la tasa de crecimiento y la distribución del ingreso (ver cuadro VII.1).

Vale la pena aclarar que estas cifras no incluyen el fuerte de los desembolsos por concepto de inversión, realizados a través de los institutos descentralizados.

### Comercio exterior

En Colombia el volumen de importaciones es un buen indicador del crecimiento de la economía. En épocas en que no crecen éstas, tampoco crece la economía. Por esta razón la disminución en los registros de importación en 1975 con relación a 1974 se puede considerar como un indicador de menores tasas de desarrollo. No obstante, vale la pena analizar esta estadística en mayor detalle.

Es importante señalar cómo durante el año pasado la economía experimentó una considerable acumulación de existencias como consecuencia del proceso inflacionario que presionó para que se realizaran compras excesivas en el exterior, sin que existiese en la realidad una

correspondencia con los niveles de producción.

En parte, las expectativas sobre el comportamiento de la economía mundial motivaron a los importadores a efectuar demandas con anticipación como forma de prever mayores costos en el futuro. Esta acumulación de inventarios también pudo haber sido el resultado de la posibilidad de que el nuevo gobierno devaluara o disminuyera los presupuestos de importación. De esta manera, se acumularon inventarios que permiten satisfacer los requerimientos durante un período mayor que aquel para el cual fueron planeados. Fenómeno éste que se ve agravado por la reducción en el nivel de actividad en aquellos sectores que dependen en mayor grado de las importaciones.

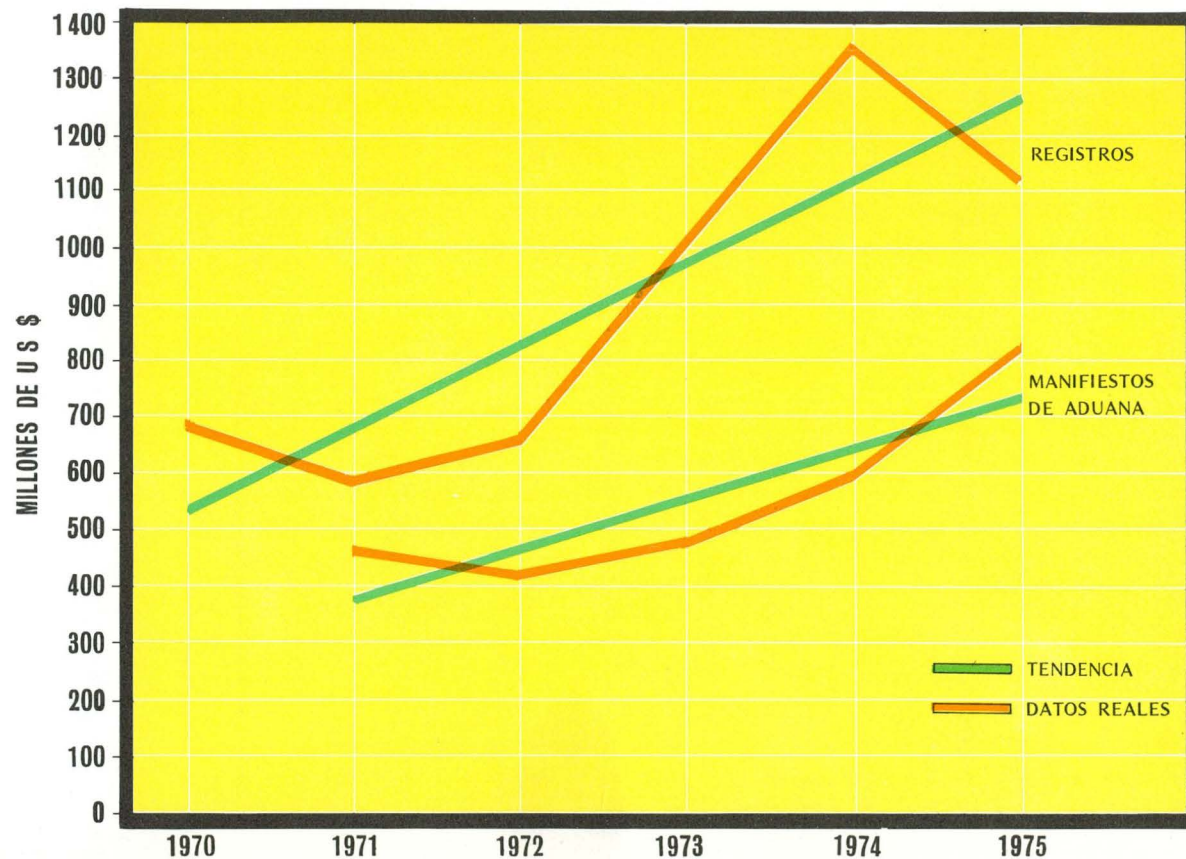
Con base en los registros de importación, los cuales señalan la posibilidad máxima de importar, ésta ha disminuido en un 16% entre enero y septiembre del presente año con relación al mismo período del año anterior. El presupuesto promedio de importación mensual pasó de US\$ 129.3 millones en 1974 a US\$ 108.0 millones en 1975 (ver cuadro VII.2 y gráfica 1).

CUADRO VII-2  
REGISTROS DE IMPORTACION ENERO-SEPTIEMBRE  
(US\$ millones)

Año	Totales	Variación porcentual	Reembolsable	Variación porcentual
1970	690.3	—	593.0	—
1971	595.6	— 14.0	535.2	— 9.7
1972	655.6	+10.1	566.4	+ 5.8
1973	1.004.8	+53.3	847.3	+ 49.6
1974	1.352.5	+34.6	1.163.7	+ 37.3
1975	1.135.9	— 16.0	971.6	— 16.5

Fuente: INCOMEX.

GRAFICA VII-1  
IMPORTACIONES 1970-1975  
( millones de dólares )



Fuente: Registros Incomex, Manifiestos DANE, Tendencias DNP.

De otra parte, los datos sobre manifestos de aduana muestran que las importaciones efectivas han aumentado durante el presente año puesto que pasaron de US\$ 589 millones en el primer semestre de 1974 a US\$ 816 millones en el período correspondiente a 1975. Estos datos confirman que el nivel real de importaciones ha mantenido una tendencia creciente (ver cuadro VII.3 y gráfica 1). Es decir que muy probablemente en 1974 se acumularon licencias para importar en 1975.

De otra parte, la política de mantener la tasa de cambio a niveles más realistas aumenta el costo de las divisas para importar estimulando así un uso más eficiente de la capacidad instalada y en general de los recursos escasos. Esta política permite un uso más intenso de la dotación disponible y facilita el empleo alternativo de los recursos en sectores de mayor prioridad. En el fondo, estas medidas hacen más consciente la toma de decisiones en materia de importaciones por parte del empresario.

En conclusión, el presente ritmo de importaciones muestra en primer lugar un correcto ajuste entre la demanda por bienes extranjeros y el ritmo de produc-

Año	Millones US\$	Variación porcentual
1971	460.5	—
1972	412.3	— 10.5
1973	470.6	+ 14.1
1974	589.1	+ 25.2
1975	816.5	+ 38.6

Fuente: DANE.

ción y en segundo lugar, una mejor asignación de los recursos.

Respecto a las posibilidades de exportación reflejadas en los registros, éstas se han visto disminuidas en 3.1% como consecuencia de una baja de 3.5% en las ventas de café y de 2.7% en las de otros productos. Esta disminución ha sido causada por la coyuntura externa que ha hecho bajar la demanda de productos tales como el café, el algodón, los hilados y textiles y la carne, productos que componen el grueso de la exportación colombiana (ver cuadro VII.4).

CUADRO VII-4

REGISTROS DE EXPORTACIONES ENERO-SEPTIEMBRE  
(US\$ millones)

Año	Café	Variación %	Menores	Variación %	Totales	Variación %
1970	368.0	—	160.0	—	528.0	—
1971	306.1	— 16.8	173.8	+ 8.6	479.9	— 9.1
1972	312.1	+ 2.0	279.8	+ 61.0	591.9	+ 23.3
1973	407.6	+ 30.6	419.6	+ 50.0	827.2	+ 39.8
1974	488.3	+ 19.8	573.0	+ 36.6	1.061.3	+ 28.3
1975	471.1	— 3.5	557.5	— 2.7	1.028.6	— 3.1

Fuente: INCOMEX.

Dada esta situación, las metas alcanzadas en materia de exportaciones son buenas si se tiene en cuenta que la economía se ha hecho más vulnerable en la medida en que ha avanzado en su proceso de apertura. En ningún momento se debe desconocer la recesión experimentada por los países de mayor desarrollo industrial con los cuales Colombia tiene un alto grado de intercambio comercial<sup>4</sup>. La disminución en el ritmo de crecimiento de los registros de exportación se ha debido reflejar en menores tasas de crecimiento del empleo, pues este sector

creó mucho empleo en el pasado. No obstante, en este año el volumen de las exportaciones ha crecido, (ver cuadro VII.5), o sea que el país ha logrado amortizar el efecto de la recesión mundial cambiando la composición de sus exportaciones, como lo demuestra la nueva exportación de arroz.

La recesión internacional tenía que crear desempleo en las ciudades especializadas en exportaciones industriales. Esto ocurrió en Medellín pero en el resto del país parece que se creó suficiente empleo como para compensar este fenómeno. En realidad es un gran logro el de la economía colombiana haber tenido la flexibilidad para cambiar la composición de su producción, tanto para consumo interno como para la exportación, y así amortiguar el impacto de la recesión económica internacional. La política económica del último año ha estado encaminada a facilitar este ajuste.

<sup>4</sup> El P.I.B. de los Estados Unidos decreció, en sólo el primer semestre de 1975, en 8% y la producción de su sector industrial disminuyó en 15%. El P.I.B. de Francia bajó en 9.8% en el segundo semestre de 1974; la producción industrial del Canadá bajó en 10.3% durante el primer semestre de 1975. El P.I.B. del Japón, durante el mismo período, disminuyó en 5.9%. Ver *Rates of change in Economic data for ten industrial countries*, Federal Reserve of St. Louis, June 30, 1975.

CUADRO VII-5

REINTEGROS POR EXPORTACIONES ENERO-AGOSTO  
(US\$ millones)

Año	Café	Variación %	Menores	Variación %	Totales	Variación %
1970	270.2	—	148.6	—	418.8	—
1971	227.1	— 16.0	178.1	+19.9	405.2	— 3.2
1972	270.3	+19.0	245.5	+37.8	515.8	27.3
1973	346.7	+28.3	319.8	+30.3	666.5	29.2
1974	348.1	+ 0.4	430.4	+34.6	778.5	16.8
1975	355.4	+ 2.1	509.3	+18.2	864.7	11.1

Fuente: Banco de la República.

# Comentarios al nuevo Plan de Desarrollo\*

*Hernando Gómez Buendía  
Roberto Junguito Bonnet*

## A. Introducción

Para Cerrar la Brecha, *Plan de Desarrollo Social, Económico y Regional 1975-1985*, fue dado al conocimiento público en los primeros días del mes de noviembre, y se ha considerado oportuno hacer algunos comentarios generales sobre el Plan. Específicamente, se tratará de ubicar en forma breve al documento dentro del proceso de planeación en Colombia, señalando sus caracteres principales y los rasgos fundamentales de su contenido. Al lado de esta intención descriptiva, y para contribuir a la mejor ejecución del Plan, se avanzarán algunas anotaciones críticas y algunos interrogantes, sobre su viabilidad e implicaciones.

## B. Antecedentes y estructura del Plan

El objetivo fundamental del actual

Plan es “lograr un crecimiento de la economía que haga posible la creación masiva de empleo productivo y por lo tanto, beneficie de manera especial al cincuenta por ciento más pobre de la sociedad colombiana”. De por sí, las metas del Plan no son novedosas; los objetivos de crecimiento, redistribución y empleo han sido explícitos en la planeación colombiana de los últimos 25 años; sin embargo, los planes difieren en la “valoración” concedida a las diversas metas, valoración que a menudo se encuentra implícita en la forma como se distribuye el gasto público. El Plan presente, en contraste con sus antecesores otorga prioridad a la meta de redistribución del ingreso.

A diferencia de otros planes, en particular *Las Cuatro Estrategias*, el Plan no discute en detalle la estrategia global perseguida. Sin embargo, su filosofía, fundamental es la de elevar el nivel de vida de la población menos favorecida, especialmente de la rural, a través de herramientas de gasto público. Sin afectar la estructura de la propiedad y con amplio margen para la iniciativa privada.

\* Este estudio se basa en el esquema de la presentación realizada por FEDESARROLLO ante la VII Asamblea General de Confecámaras - Barranquilla, (noviembre 15 de 1975). Colaboraron en su elaboración Jaime Saldarriaga S. y Alfredo Fuentes H.



Parte integral de todo plan es el diagnóstico de la situación económica y social, el cual debe servir de base a las acciones o programas a adoptarse. *Para Cerrar la Brecha* no elabora un diagnóstico comprensivo y detallado de la situación, concentrándose directamente en la discusión de políticas. La carencia de diagnóstico, que facilita la comprensión y discusión pública del Plan, es sin embargo, crítica en lo relativo al volumen, distribución y determinantes del desempleo, cuya reducción es su objetivo primordial, así como a la identificación y medición adecuada de la incidencia de la pobreza, para precisar correctamente los grupos que hayan de recibir prioridad y los métodos más adecuados para favorecerlos.

### C. El contenido del Plan

*Para Cerrar la Brecha* está dividido en cuatro partes así:

- *Política Macroeconómica.* Con énfasis tal vez insuficiente para destacar la plena importancia de las medidas tomadas en este campo, se discuten aquí los lineamientos básicos del gobierno en los campos de política monetaria y financiera, política fiscal, y política de comercio exterior.

- *Políticas sectoriales,* donde se tratan las estrategias generales para el sector real de la economía, en lo relativo a las actividades agropecuaria, industrial, exportadora, y al desarrollo regional.

- *Programas sociales,* donde se especifican los planes públicos referentes a alimentación y nutrición, salud y saneamiento ambiental, desarrollo urbano, educación e infraestructura física.

- Por último, un breve capítulo sobre *Aspectos Financieros,* discute el costo y la financiación de los principales programas contenidos en el Plan.

Cabe destacar cómo la estructura general del documento es similar a la de otros planes. Sin embargo, en cuanto al contenido se observan importantes diferencias; en primer término, el nuevo plan hace gran hincapié en dos programas novedosos en nuestro medio: el de ayuda minifundista a través del *Programa de Desarrollo Rural Integrado* (DRI) y el de elevación de los niveles nutricionales de la población más pobre a través del *Plan de Alimentación y Nutrición* (PAN). En segundo lugar, las políticas y herramientas estatales, especialmente respecto del sector privado, son especificadas en mucho mayor detalle de lo que fuera usual en planes anteriores.

### D. Las Políticas Macroeconómicas

1. *Las políticas monetaria y financiera* se orientarán principalmente hacia la búsqueda de la estabilización de precios y el crecimiento del ingreso, con énfasis menor en la canalización de crédito hacia sectores específicos y otorgamiento de subsidios. Es intención explícita del Plan el permitir la fijación de tasas de interés a través del juego libre de mercado. Sin embargo, este principio de asignación de recursos es flexible, dado que contempla subsidios específicos para aquellas actividades consideradas prioritarias.

2. *La política tributaria,* según el documento, ha buscado sobre todo redistribuir las cargas, reducir la evasión, y allegar los recursos para la ejecución apropiada del Plan. Vale señalar cómo no se concede la importancia que parecen merecer a las medidas tributarias ya adoptadas por el gobierno, las cuales constituyen ingredientes indispensables para posibilitar la implantación del Plan.

3. *El gasto público,* de su lado, se orientará al beneficio del sector más ne-

cesitado de la población. Este propósito se traduce consistentemente en los programas específicos propuestos más adelante. Por lo demás, la disponibilidad efectiva de recursos para ejecutar el Plan no parece constituir obstáculo, ya que la Reforma Tributaria y el apoyo internacional a estos programas aseguran su financiación.

## E. Política Agropecuaria

El énfasis de la política propuesta es estimular la agricultura tradicional, sin desestimar por ello la agricultura comercial. De una parte, los recursos del programa DRI se orientarán hacia el sector tradicional, el cual ofrecerá asistencia técnica, crédito, acceso a insumos, mercadeo e infraestructura para agricultores minifundistas en 5 áreas y 22 municipios del país, con un costo total cercano a los 11.000 millones de pesos. El programa busca elevar la productividad agrícola para mejorar el ingreso del agricultor tradicional y generar excedentes de alimentos con destino al PAN.

El costo y la importancia del DRI bien justifican avanzar algunos interrogantes en su torno. En primer término, cabe preguntarse si los municipios a ser beneficiados son las áreas de minifundio efectivamente más necesitadas, puesto que no se hacen explícitos los criterios adoptados de selección. Asimismo, el documento no detalla el mecanismo de "coordinación" entre las varias entidades estatales que participarán en el DRI, aspecto éste de importancia crítica, en razón de los tradicionales conflictos de poder entre agencias.

Por lo demás, el Plan no analiza rigurosamente la relación comparativa beneficio-costosocial del programa frente a otras modalidades posibles de acción gubernamental. Cabe preguntar específicamente si el DRI constituye la herra-

mienta más adecuada para generar empleo, o si se trata sólo de reducir el subempleo, haciendo más productivo el trabajo del minifundista; además, queda el interrogante acerca de si la inversión en minifundio es la forma más eficiente de elevar la producción agrícola.

De otra parte, también se orientan al sector tradicional los programas de *reforma agraria*, aunque el documento es bastante tímido a este respecto; se da prioridad a la adquisición y expropiación de tierras inadecuadamente explotadas, sin anunciar ni los montos de financiamiento ni las zonas donde se establecerán los programas.

Por último, es conveniente resaltar que el Plan estipula un papel específico para la *agricultura comercial*: orientarse a la producción de algunos alimentos incluidos dentro del PAN y aumentar el volumen de exportación agrícola. Para lograr estos fines el gobierno dispone de algunos incentivos especiales; por ejemplo, se anuncia prioridad en el otorgamiento de crédito a cultivos tales como arroz, soya, sorgo o trigo, y a la explotación lechera; además, a través del Programa de Areas Nuevas, se garantizará libertad de exportación por un período fijo, al inversionista que adecúe tierras a un costo no inferior al 300% del valor catastral.

## F. Política industrial

### 1. El papel del sector privado

El desarrollo de la actividad industrial será fundamentalmente responsabilidad del sector privado. La política industrial esbozada en el Plan se fundamenta en crear "un clima propicio" para la expansión de las empresas existentes y el desarrollo de nuevas empresas, principalmente al dar al sector privado "reglas claras" en relación a impuestos directos e

indirectos, política cambiaria, política crediticia y política arancelaria, las cuales según el documento, "tendrán el menor número de modificaciones posibles con el fin de disminuir el riesgo que enfrenta el empresario debido a cambios frecuentes en la política económica".

## 2. *La intervención del Estado*

La intervención directa del Estado en las decisiones de producción de la industria privada sólo ocurrirá en casos en los cuales se esté generando excesiva contaminación o cuando se ejerzan presiones monopolísticas. Sin embargo, el documento no es claro en especificar la forma que asumirá dicha intervención.

En lo que hace referencia a la producción directa de bienes por parte del Estado en proyectos conjuntos con el sector privado, se establece que ésta se limitará al desarrollo de fuentes de energía y aprovechamiento de recursos naturales, aunque también se menciona el caso de industrias básicas y de aquellos bienes asignados al país en las negociaciones del Grupo Andino. Si bien los montos de la inversión en los tres primeros grupos de industrias mencionados hacen necesario el aporte estatal, no resulta igualmente clara su conveniencia en los renglones asignados al país dentro del Grupo Andino en forma no discriminada, pues aquella podría desvirtuar en gran medida la ventaja comparativa real que pueda tener el país en la producción y así, llevar al establecimiento de "elefantes blancos".

## 3. *Incentivos especiales*

En lo referente a incentivos específicos, el Plan prevé líneas de crédito especiales y subsidios para las agroindustrias; apoyo en los campos de crédito, mercadeo y tecnología para la pe-

queña industria; establecimiento de un Fondo que, mediante préstamos blandos y subsidios, estimule las industrias grandes que presenten proyectos de investigación de alto beneficio social; la creación de un Fondo de Garantías que permita a los pequeños industriales obtener préstamos sin garantías ordinarias; también se contemplan subsidios a empresas ubicadas en regiones deprimidas que utilizan intensivamente la mano de obra. La lista anterior señala cómo el mecanismo de subsidios, especialmente crediticios, es la herramienta más importante, prevista por el gobierno para incentivar aquella actividad industrial que satisfaga los propósitos del Plan.

## G. Política de comercio exterior

### 1. *Aspectos generales*

En este campo, la meta fundamental del gobierno es la de continuar y acelerar el proceso de apertura al mercado internacional, estimulando al sector privado para que mantenga la dinámica exportadora. La política está sustentada en tres conceptos: la universalización del comercio con las distintas áreas geográficas del mundo, la diversificación estructural en cuanto al número de productos de exportación, y la continuación del proceso de sustitución de importaciones sólo cuando se realice con eficiencia económica.

### 2. *Incentivos para promover las exportaciones*

El Plan resalta inicialmente la importancia de impulsar las exportaciones agrícolas y las de productos que utilizan los insumos provenientes de este sector, dada su importante contribución a la creación de empleo y de valor agregado nacional.

Los incentivos para promover las exportaciones serán los siguientes:

a) mantenimiento de una tasa de cambio y efectiva real, que comprende un conjunto de medidas que van, desde la política de tasa flexible de cambio, hasta las políticas de crédito y estímulo financiero y de control a la inflación que inciden sobre el ingreso en pesos de los exportadores; b) estudios sobre nuevos mercados y mayor desarrollo de los actuales; c) ingreso o convenios multilaterales de pago y de rebajas arancelarias (COMECON, GATT, S.G.P.); d) líneas de crédito para los consorcios de exportación y compañías de comercialización; e) agilización de trámites relacionados con las ventas al exterior; y f) construcción, mejoramiento y adaptación de instalaciones portuarias, así como regulación y control de movimiento de carga.

Con la reducción del CAT, el énfasis e importancia relativa de los incentivos a las exportaciones varía sustancialmente. El fortalecimiento del crédito y el manejo de la tasa de cambio se han convertido en la base de la estrategia de promoción a las exportaciones. Sin embargo, el régimen cambiario vigente continúa siendo el contemplado por los Decretos 444 y 688 de 1967.

### 3. *Política de importaciones*

La política de importaciones consistirá en continuar el proceso de liberación de importaciones, dentro del marco de las políticas arancelaria y cambiaria. La política arancelaria a través del Arancel Externo Común, consistirá en otorgar una protección efectiva similar a los diversos procesos productivos, y disminuir los niveles actuales de protección nominal y efectiva que se dan en la subregión. La política de licencia previa será usada con criterio temporal para controlar el "dumping", la sobrefacturación, y defender la industria nacional en casos de grandes fluctuaciones de precios internacionales. Dado el fortalecimiento del

sector externo de la economía y sus buenas perspectivas, la estrategia de liberación de importaciones parece oportuna.

### 4. *Política de integración económica*

Las políticas que el gobierno pretende adelantar en este frente de integración son: a) estricto cumplimiento de los compromisos contraídos; b) agilización de estudios y toma de decisiones sobre el desarrollo agropecuario en el grupo; c) búsqueda de decisiones a nivel subregional en materia de política de transporte marítimo y terrestre; d) eliminación de obstáculos arancelarios o similares que de alguna manera restrinjan las posibilidades de utilización del mercado; e) adopción del Arancel Externo Común como mecanismo de asignación de recursos; f) impulso a estudios sobre programación industrial y esfuerzos para sacar adelante las propuestas presentadas dentro de los plazos establecidos.

### 5. *Crédito externo*

Los créditos externos, además de utilizarse en proyectos de desarrollo rural, nutrición, salud y educación, financiarán proyectos de infraestructura, como los de energía y transporte, los cuales generarán divisas en el futuro en forma directa o indirecta. Por otro lado, los préstamos se orientarán al fomento de industrias de exportación intensivas en el uso de mano de obra y al desarrollo fronterizo.

Cabe destacar cómo el plan de endeudamiento externo del gobierno busca principalmente complementar el ahorro público interno, antes que utilizar las divisas con fines de equilibrar la balanza de pagos. Sin embargo, en razón de la Reforma Tributaria, no es de esperarse que exista un "cuello de botella" en la

disponibilidad de recursos de ahorro público interno.

De otra parte, dadas las perspectivas para el sector externo de la economía tampoco parece razonable que se haga necesario el uso acelerado de crédito externo para facilitar el abastecimiento de importaciones. La ausencia de un diagnóstico y proyección detallada dentro del Plan no permite cuantificar las necesidades reales de crédito externo para la economía nacional en los próximos años.

## H. Políticas de desarrollo regional y urbano

La orientación dominante del Plan en materia regional y urbana consiste en fomentar la descentralización y fortalecer las ciudades intermedias y pequeñas.

1. El documento reconoce la existencia de tres tipos de ciudades y propone instrumentos específicos para el desarrollo de cada uno.

— En algunas ciudades grandes se **promoverán** desarrollos urbanos integrados, las llamadas “ciudades dentro de la ciudad”, de naturaleza multifuncional y con viviendas preferencialmente multifamiliares. El costo proyectado de 8.800 millones de pesos para el período 1976-1978 sería cubierto en un 97% a través de ahorro privado; si a este hecho se añade el costo relativamente elevado de la vivienda proyectada, resulta legítimo preguntar si el programas se podrá canalizar efectivamente hacia los sectores económicos bajos y medios. Por lo demás, la experiencia colombiana parece indicar serias dificultades al intento de diseñar conjuntos residenciales donde convivan distintos estratos socioeconómicos, dado el elemento de *status* que suele concederse a la vivienda.

— En 17 “ciudades intermedias” y en otras 5 consideradas como “polos de desarrollo”, se planea la construcción de 39 Centros de Desarrollo Vecinal (CDV) entre 1976 y 1978, con costo cercano a los 700 millones de pesos. Los Centros, situados en zonas marginales, ofrecerán servicios educacionales, sanitarios y de participación comunal en actividades recreativas y culturales. Serán creados además, Bancos de Trabajo para el suministro de asistencia y elementos de producción a los habitantes interesados, canalización de crédito e información sobre oportunidades de empleo.

Son obvias las virtudes que asisten al programa CDV, dentro del cual la activa colaboración del sector privado sería beneficiosa y oportuna. Cabe con todo apuntar cómo el proyecto parecería quedarse corto en su objetivo, pues no ataca en su cabal amplitud el problema mismo de las urbanizaciones clandestinas, ni alcanzaría a amparar porciones sustanciales de la población urbana marginada y en especial, de aquella que reside en las principales ciudades.

— En cuanto toca a las ciudades más pequeñas, el documento afirma, sin elaborar, la intención oficial de canalizar recursos hacia ellas, a fin de activar la economía rural circunvecina.

2. La estrategia descentralizadora, que fuera apenas esbozada en planes anteriores, recibe ahora impulsos sustanciales y específicos: a) canalización del gasto público hacia regiones de menor desarrollo relativo y dotación estatal de infraestructura física; b) localización de organismos y empresas estatales fuera de las ciudades mayores; c) orientación de la inversión privada hacia centros intermedios y menores, por medio de medidas crediticias y arancelarias, subsidios directos, capacitación de mano de obra y



reglamentación de la inversión extranjera y mixta; y d) diseño e impulso a instituciones jurídicas que acrecientan la autonomía y flexibilidad de los manejos urbano y regional, entre los cuales se encuentran las áreas metropolitanas, las asociaciones de municipios o las empresas de desarrollo urbano.

3. A no dudarlo, el conjunto de herramientas fiscales, administrativas, financieras y jurídicas servirán para reducir las marcadas prioridades regionales existentes y a contener el proceso centralizador que ha venido viviendo el país. Con todo, el propio poder de tal proceso, por estar enraizado en sólidas fuerzas económicas, políticas y sociales, no puede menos que abrir interrogantes sobre la eficacia final de las medidas propuestas en el Plan.

## I. Plan Nacional de alimentación y nutrición

Eje cardinal de la política pública en materia social será el intento de elevar los niveles nutricionales de la población menos favorecida, meta ésta que merece por supuesto todo encomio. El PAN cubre cinco estrategias:

1. Estímulo a la producción de once alimentos seleccionados como de alto valor nutritivo, principalmente a través del DRI, la innovación tecnológica, el crédito a ciertos tipos de agricultura comercial y el fomento pesquero. La propuesta oficial origina interrogantes a este respecto, pues algunos de los productos seleccionados son de difícil almacenamiento o comercialización, al paso que el aumento inicial en la oferta podría llevar a reducción en los precios, con el consiguiente desestímulo para el productor.

2. Fomento de la producción de varios tipos de alimentos procesados me-

dante el crédito subsidiado, la reglamentación de la propaganda de alimentos y el auxilio para estudios de mercado, entre otros dispositivos. Vale notar aquí cómo los alimentos escogidos tienen un importante componente de origen extranjero (trigo), o de agricultura comercial (la soya o el arroz, por ejemplo), lo cual podría exigir subsidios diferentes a los previstos.

3. En materia de comercialización de alimentos, el Plan es bastante indefinido, limitándose a mencionar algunas directrices generales y tentativas, sin siquiera especificar las entidades gubernamentales que participarían el proceso. Esta deficiencia, que no deja de preocupar, podría ser tema de propuestas y acciones específicas por parte del sector privado.

4. Programas de educación nutricional como la calificación de profesionales o las campañas a través de los medios masivos de comunicación. En la práctica empero, parece bien difícil alterar los hábitos alimentarios de la población, particularmente dentro del corto plazo previsto en el documento.

5. Distribución subsidiada de alimentos a infantes, madres embarazadas y lactantes, mediante la emisión de "cupones nutricionales" y los restaurantes escolares del área rural sobre todo. Tal vez éste sea el elemento más problemático del PAN por cuanto: a) los efectos benéficos del programa se producirían en el largo plazo y en gran medida serían intangibles y por lo tanto, su éxito depende fundamentalmente de la continuidad que le otorguen futuros gobiernos; y b) la selección de beneficiarios y administración del programa ocasionarían múltiples dificultades, no sólo porque en una sociedad pobre es difícil identificar al "diez o veinte por ciento" más necesitado, sino por la complejidad del aparato administrativo necesario para

un desempeño eficiente, por los conflictos psicológicos y sociales que suelen acompañar a programas similares de asistencia, y por la eventual proliferación de actividades fraudulentas alrededor de él.

## J. Programas de salud y educación

Como en otros aspectos, los esfuerzos oficiales se encaminarán al beneficio de los sectores más pobres de la población, particularmente en las áreas rurales.

### 1. Salud y saneamiento ambiental

La política de salud busca aumentar o racionalizar la utilización de recursos humanos y sanitarios, concentrándolos en el control de enfermedades infecciosas y en el cuidado materno-infantil. Manifestaciones específicas de esta orientación son, entre otras: a) el Plan Nacional de Salud, que racionaliza el flujo de pacientes entre los niveles rural, local, regional y universitario a fin de asegurar el uso óptimo de los recursos; b) la creación de nuevos puestos de salud y la preparación de personal paramédico, actividades éstas a las cuales se destinarán cerca de 2.500 millones de pesos; y c) avance en el saneamiento ambiental, mediante la dotación de acueductos, alcantarillados en ciudades menores, con inversión cercana a los 1.300 millones de pesos.

Sin ignorar los muchos méritos de la política de salud esbozada en *Para Cerrar la Brecha*, cabe destacar el interrogante administrativo implícito en el Plan Nacional de Salud, lo mismo que la indecisión gubernamental en cuanto se refiere al diseño e implementación de una política global de aguas.

### 2. Educación

La expansión del sistema educativo se

persigue principalmente a través de una asignación no inferior al 25% del presupuesto gubernamental, de la cual un 60% sería canalizado hacia el tramo primario y un 20% hacia la secundaria. Entre los dispositivos concretos para aumentar la cobertura se prevén la generación de 35.000 cupos adicionales en escuelas primarias rurales, con medidas complementarias para combatir la deserción y la construcción de 200 planteles secundarios en ciudades intermedias con capacidad para 300.000 alumnos, y la expansión del programa de doble jornada en planteles oficiales y privados.

El énfasis en la educación técnica intermedia adaptada a los requerimientos del mercado laboral, será acentuado por el gobierno actual. Además de reestructurar los INEM, se propone rediseñar el curriculum para que incluya tres ciclos (acortando el secundario e incluyendo el intermedio), lo mismo que establecer 23 Centros Auxiliares de Servicio Docente.

Ni el ensanche en la cobertura, ni el impulso a la formación técnica intermedia representan innovaciones en materia de política educacional colombiana. Subsisten por tanto varias deficiencias eventuales, como las introducidas por el "credencialismo" de nuestra sociedad, la dificultad de ejecutar tan cuantiosos recursos adicionales, o la tensión entre las metas de expansión cuantitativa y mejoramiento cualitativo de la educación.

## K. Programas de Infraestructura Física

Aunque la publicidad que el gobierno ha dado al esfuerzo programado en este sector ha sido escasa, especialmente cuando se compara con la recibida por el DRI y el PAN, las inversiones en él programadas son de tal magnitud que merecen destacarse. Desafortunadamente el Plan no ha presentado la información en un grado de detalle que facilite formarse

una visión suficientemente clara de los proyectos específicos que se ejecutarán durante el período vigente del actual gobierno.

### 1. *Energía eléctrica*

Las solas inversiones programadas en el lapso 1975-1978 llegan a US\$ 600 millones, financiadas en gran parte con recursos propios. Esta sola cantidad supera por mucho a las inversiones previstas para cualquier programa no energético incluido en el Plan de Desarrollo durante el mismo lapso.

### 2. *Obras públicas*

La cuantía de las inversiones previstas en el sector de obras públicas para el año de 1976 es de \$ 3.051 millones, cifra ésta que es del mismo orden de magnitud que la correspondiente al programa de nutrición y alimentación, y supera a las inversiones previstas en el DRI. El énfasis de las inversiones parece estar ubicado en la terminación y rehabilitación del sistema troncal de carreteras, en el mantenimiento y reconstrucción de carreteras y carrileras, en el estudio y organización del transporte urbano, y en el fomento de la navegación como medio de transporte. Sobresale, además, el impulso previsto a la navegación fluvial, que para las condiciones colombianas parece ser particularmente atractiva, especialmente a lo largo del río Magdalena.

El estudio y la construcción de proyectos para el mejoramiento de la navegación en el río y para el control de las inundaciones en las áreas urbanas y agrícolas ribereñas del mismo, constituye una intención bien dirigida en el Plan. Brillan por su ausencia, sin embargo, los proyectos de control de inundaciones en muchas áreas urbanas y agrícolas que periódicamente exhiben grandes pérdidas ocasionadas por las inundaciones.

### 3. *Comunicaciones*

En el sector de comunicaciones se observa un énfasis en la extensión de los servicios a las ciudades intermedias y las áreas rurales, énfasis que parece acertado. Se planea una extensión del correo rural, una ampliación del programa de la radio y la televisión educativa y una extensión de la telefonía rural.

### 4. *Recursos naturales no renovables*

Los recursos naturales no renovables han sido ubicados en el Plan dentro del sector de infraestructura física, ubicación que parece inapropiada. Es plausible sí, la decisión del gobierno de comenzar la explotación de los recursos cuyos yacimientos se encuentran ya localizados.

En materia de petróleo, el Plan presenta un ambicioso programa de inversiones de innegable importancia para el desarrollo del país, cuya cuantía es del orden de US\$ 2,326 millones, orientado fundamentalmente hacia la exploración y el suministro de derivados de petróleo y gas natural. Estas inversiones parecen ser las de mayor magnitud entre las contempladas en todo el Plan, si bien son de largo plazo.

En relación con el carbón se contemplan una serie de proyectos que estimularán su producción para que se cumpla la meta de un aumento del 30% en el término de año y medio, lo cual contribuirá a un uso más eficiente de los recursos energéticos. Por lo demás, los recursos minerales no energéticos que recibirán un mayor énfasis son la roca fosfórica en Santander, Boyacá y Huila, y el níquel en Cerromatoso.

### L. *Comentarios finales*

Del análisis preliminar del Plan de Desarrollo surgen algunas observaciones importantes:

— Es oportuno señalar cómo el documento de Planeación Nacional cambia la estructura de los subsidios, orientándolos de manera casi exclusiva a los grupos de población más necesitados, lo cual representa cierto desplazamiento del énfasis, desde la meta del crecimiento económico simple a las de modernización social y redistribución del ingreso.

— No obstante la afirmación de que el Plan busca ante todo incrementar el empleo, son más bien pocas las herramientas encaminadas específicamente a tal efecto. Antes que atacar la pobreza en la esfera del trabajo se trata más bien de aliviarla mediante subsidios específicos, algunos de franca índole asistencial. En esas condiciones sería oportuno precisar las implicaciones económicas, políticas y sociales y la propia viabilidad en el largo plazo, de un esquema de “estado benefactor” en nuestro país.

— El Plan no escudriña en toda su complejidad las muchas implicaciones administrativas que supondría. Específicamente, faltaría diseñar los instrumentos para la coordinación entre entidades estatales, para la medición y evaluación de logros, o para el control de las ejecuciones financieras, algunas de las cuales podrían ser vulnerables a manejos indebidos.

— Uno de los elementos que distinguen *Para cerrar la Brecha* de planes anteriores es la claridad y detalle de los compromisos en la acción gubernamental en cuanto atañe a las medidas que proyecta adoptar respecto de la actividad de los particulares. Si bien esta característica constituye una garantía para el sector privado, podría eventualmente actuar como una camisa de fuerza para la acción estatal.

— Los ingredientes esenciales de la nueva estrategia, como los Programas de

Desarrollo Rural Integrado y de Alimentación y Nutrición, sólo tendrían resultados en el largo plazo, y serían además de muy difícil evaluación. Es bien posible que al finalizar el actual período presidencial, no se hayan registrado aún los primeros logros; por lo tanto, la no continuación de los propósitos del Plan bajo gobiernos venideros, puede constituirse en su talón de Aquiles.

— *Para Cerrar la Brecha* parece inspirarse en una interesante, sí discutible, filosofía política, según la cual el Estado minimiza su intervención en el sector moderno de la economía, propiciando un clima institucional estable y bien definido mientras encauza sus herramientas fiscales y los recursos externos, hacia la promoción de los grupos marginales, en una relación directa y algo paternalista. Una estrategia tal corre riesgos de no movilizar inmediatamente y de manera duradera el apoyo político eficaz y necesario para asegurar su continuidad; de producir apenas una modesta redistribución del ingreso en el corto plazo; y de no promover adecuadamente la autonomía nacional frente al extranjero. Sin embargo, un diseño similar aparenta ser una alternativa realista y políticamente viable, hacia la redistribución del ingreso y la incorporación gradual de los grupos menos favorecidos al crecimiento económico.

En conclusión, el nuevo Plan de Desarrollo constituye uno de los documentos gubernamentales de mayor trascendencia, no sólo por delinear en forma explícita las políticas y medidas que aspira instrumentar el gobierno actual, sino por representar una estrategia consistente y novedosa para el beneficio de los grupos más necesitados de la población.

# El control a la inversión extranjera en Colombia: antecedentes y perspectivas.

Alfredo Fuentes Hernández\*

## A. Introducción

El tema del control a la inversión extranjera ha vuelto a ponerse de moda en Colombia. Esta vez como resultado no sólo del denominado proyecto de "colombianización" de la banca extranjera, desarrollo opcional de la Decisión 24 del Grupo Andino, sino más importante aun, por estar siendo estudiado, a nivel gubernamental, el proyecto de "Bases para la Reglamentación de la Decisión 24", que tiene como origen la Junta del Acuerdo de Cartagena<sup>1</sup>.

Este Informe Especial tiene como objetivo central discutir el segundo de estos temas, esto es, el proyecto de reglamentación del Régimen Común de Tratamiento a los Capitales Extranjeros, más conocido como la Decisión 24. Sin embargo, se ha considerado importante incluir como marco de referencia para

analizar los cambios propuestos en el proyecto de reglamentación de la Junta, los principales antecedentes que dieron lugar a la negociación de la Decisión 24, con especial énfasis en la posición adoptada en ese entonces por Colombia.

## B. Antecedentes a la decisión 24

Como paso previo a la discusión y negociación de la Decisión 24, la Junta del Acuerdo de Cartagena, al igual que en el caso presente relativo a su reglamentación, sometió a consideración de los países miembros un documento de trabajo titulado "Propuesta sobre un Régimen Común de Tratamiento a los Capitales Extranjeros"<sup>2</sup>. El documento, como se explicará a continuación, presentaba en forma detallada, artículo por artículo, la propuesta andina de control a la inversión extranjera.

\* El autor agradece los comentarios y sugerencias de Roberto Junguito.

<sup>1</sup> Junta del Acuerdo de Cartagena, *Bases para un Reglamento de la Decisión 24*, septiembre de 1975.

<sup>2</sup> Junta del Acuerdo de Cartagena, *Propuesta sobre un Régimen Común para el Tratamiento a los Capitales Extranjeros*, noviembre 1970.



## 1. La propuesta de Lima y el Decreto 444

Al comparar el régimen propuesto con el entonces vigente en Colombia, Decreto-Ley 444 de 1967, se identificaba que si bien la propuesta de la Junta se había inspirado en el sistema de control colombiano, existían diferencias de fondo en la filosofía implícita del control, lo que naturalmente se reflejaba en el articulado de la propuesta. Puede afirmarse que mientras el objetivo central en el Decreto 444 era el de aceptar la inversión extranjera siempre y cuando ésta tuviera un impacto favorable en el empleo, la producción, la balanza de pagos y constituyera un aporte tecnológico real, en el régimen entonces propuesto el énfasis era buscar “la adquisición progresiva de las empresas extranjeras por parte del capital nacional”. La participación del capital nacional era entonces en Colombia apenas uno y no el más importante de los criterios para la aceptación de inversiones extranjeras. Tal vez, en ese entonces, el criterio de balanza de pagos era el más fundamental. De ahí la razón para haber establecido en el régimen colombiano un tope a la remesa de utilidades y un severo control a todo lo relativo a pagos por transferencia de tecnología, tales como regalías. Por su parte y entre otros aspectos, en el régimen propuesto se eliminaba el tope a las remesas y se establecía, más bien, uno sobre las reinversiones con derecho a giro. Además, se proponía la obligación por parte de las empresas extranjeras de poner en venta no menos del 51% de sus acciones para su adquisición por inversionistas nacionales, obligación que se debería cumplir en menos de diez años para la mayoría de los productos y hasta quince para bienes con destino exclusivo de exportación a terceros. Finalmente, el régimen proponía normas especiales por sectores entre las cuales sobresalían las disposiciones que prohibían el estable-

cimiento de nuevas empresas extranjeras en algunas ramas industriales tales como los sectores de servicios públicos, productos básicos, comunicaciones y el sector financiero.

## 2. Posición del Gobierno Nacional ante la propuesta

La discusión en Colombia del nuevo régimen propuesto se llevó a cabo principalmente a través del Consejo Directivo de Comercio Exterior, CDCE, en varias sesiones y aun del Consejo Nacional de Política Económica y Social. La posición de Colombia aparecía como flexible, aunque mostraba cierta preferencia por un sistema de control más inspirado por el Decreto 444. Específicamente, el análisis de la Propuesta de Lima presentado a consideración del CDCE por el grupo gubernamental coordinado por Planeación Nacional recomendaba los siguientes cambios a la Propuesta de la Junta<sup>3</sup>: primero, dentro de las definiciones de inversión extranjera recomendaba que no se aceptara como tal los intangibles, ni las materias primas por la dificultad de su valoración y posible sobrefacturación. También se observaba que de aceptar la inclusión de materias primas y productos intermedios que aumentaban la base de giro, se hacían artificialmente baratos los insumos importados, disminuyendo así el contenido nacional. Ambos factores implicaban un impacto negativo en la balanza de pagos y en el uso de recursos nacionales.

En lo que hace relación a la propuesta de no fijar un tope a la remesa de utilidades, se argumentó que tal iniciativa podría eventualmente significar un alto costo en divisas, pues si bien era cierto que hasta ese entonces los inversionistas

<sup>3</sup> DNP, *Análisis de la Propuesta sobre el Régimen Común de Tratamiento a los Capitales Extranjeros*. Documento VEIA.663, noviembre de 1970.

extranjeros no habían girado el 14% permitido por el Decreto 444, esto mismo sugería que se había registrado una alta reinversión de utilidades y que, por tanto, las utilidades por girarse en el futuro podrían ser aún mayores ya que de otro modo no se habría reinvertido. La apreciación de los altos niveles de reinversión de utilidades parecen fundadas, ya que a fines de 1970, se calculaba que el 27% de las inversiones registradas correspondían a superávit ganado<sup>4</sup>.

La posición del gobierno respecto al control sobre la reinversión de utilidades, aspecto no incluido en el Decreto 444, era la de aceptar la Propuesta de la Junta. Se consideraba que dicho control constituía una protección al inversionista nacional pues “no siempre coinciden las funciones objetivas de los inversionistas extranjeros y sus socios colombianos. Es decir que la rentabilidad para el extranjero depende de los dólares que pueda remitir, mientras para el colombiano se limita a su participación de las utilidades en pesos. Es decir, que mientras exista la posibilidad de sobrefacturar o se le esté pagando regalías (y permitiendo remitir) al socio extranjero, a este le puede salir rentable ensanchar la empresa, mientras al colombiano no, de tal forma que poco a poco va aumentando la participación extranjera en la empresa”<sup>5</sup>.

En el tema del control al crédito externo, la posición gubernamental era la de aceptar la Propuesta de Lima que proponía una severa vigilancia, mientras que, su opinión ante la idea de prohibir

el acceso de los inversionistas al crédito interno fue la de modificar la propuesta de la Junta y contraponer, más bien, el libre acceso de las empresas extranjeras y mixtas al crédito de corto plazo y ejercer una prohibición sólo sobre el crédito de largo plazo, el cual al fin y al cabo implicaba dedicar los recursos de ahorro interno hacia tales actividades.

Del análisis del documento en referencia no aparece bien clara la posición colombiana relativa a las normas especiales por sectores según las cuales se proponía el “marchitamiento” o prohibición de la inversión extranjera nueva en los sectores de productos básicos, servicios públicos, seguros, banca comercial y demás instituciones financieras y empresas de comercialización interna y transporte. Sin embargo, ha sido recientemente anotado que fue precisamente por iniciativa de Colombia que se dejó la ampliación de estas normas a opción de cada país<sup>6</sup>.

Finalmente, cabe destacar que la norma de formación de empresas mixtas mediante la cual se *obligaba* a las empresas extranjeras a “poner en venta no menos del 51% del total de sus acciones para su adquisición por inversionistas nacionales, lo que distinguía fundamentalmente el régimen de Lima del Decreto 444, no resultó aparentemente del agrado de Colombia, quien parecía identificarse más con una colombianización voluntaria. Sin embargo, no hubo oposición abierta a la fórmula obligatoria.

En síntesis, puede afirmarse que Colombia buscó que el régimen común sobre capital extranjero a nivel del Grupo Andino no tuviese efectos adversos sobre balanza de pagos y protegiera al inversionista nacional.

<sup>4</sup> Se calculaba la inversión extranjera total (excluyendo petróleo) registrada en US\$ 467.9 millones, de la cual el superávit ganado era US\$ 126.4. INCOMEX, *Nuevos Planteamientos sobre el Régimen Común para el Tratamiento de los Capitales Extranjeros con el Grupo Andino*, CDCE, Comité, 072, 1970.

<sup>5</sup> DNP, *Análisis de la Propuesta...*, op. cit., pág. 12.

<sup>6</sup> EL TIEMPO, diciembre 5 de 1975, en columna económica internacional de Antonio Oviedo.

### 3. *Características de la Decisión 24*

La actitud de los países en torno a la inversión extranjera depende, principalmente, de la filosofía política de cada gobierno aunque, hoy en día, es indudable que todos los países consideran necesario ejercer un estricto control a dicha actividad económica. En la época en que se negoció la Decisión 24, los gobiernos de Chile, Perú y Bolivia consideraron la Propuesta de la Junta insuficiente, mientras que Ecuador y Colombia la encontraron más fuerte y exigente que sus regímenes nacionales.

En su estado final, la propuesta de la Junta sufrió modificaciones importantes, en especial como resultado de las sugerencias de Colombia. Se optó por establecer un tope a las remesas de utilidades; autorizar el crédito interno de corto plazo para capital de trabajo de las empresas extranjeras; excluir las materias primas, productos intermedios e intangibles de la definición de inversión extranjera. Se mantuvo, así mismo, el principio de controlar el acceso al crédito externo lo mismo que al tope de la reinversión.

Quedó, sin embargo, un vacío en el tratamiento que se daría a la empresa mixta para la cual Colombia, además de proponer libre acceso al crédito interno, sugería la aceptación de deducciones tributarias por sumas pagadas por concepto de marcas, patentes y regalías; la autorización de mayores porcentajes de giro de utilidades y el otorgamiento de líneas de crédito para el fomento de las exportaciones dentro del Grupo Andino.

Debe anotarse además, que el adoptarse un tope al giro de utilidades junto con el límite de la reinversión, se crearon en la práctica los llamados "capitales en el limbo" o sea aquellas utilidades de la empresas que no pueden ser giradas por haberse ya utilizando el límite del 14%,

ni reinvertidos como capital con derecho a giro y reexportación, en razón del límite del 5% de reinversión que permite la Decisión 24 o porque el organismo nacional competente no ha autorizado un porcentaje mayor.

Estos y otros problemas que han quedado latentes con la Adopción del Régimen Común ya sea por sus vacíos o por la difícil aplicación de sus disposiciones, deben remediarse con la reglamentación que será próximamente adoptada por los países del grupo, pero sin que en forma alguna se desvirtue la filosofía inicial de control que se decidió acoger para la subregión. La visión que ha encomendado a la Junta en el Artículo 52 de la Decisión 24 es precisamente la de proponer reglas que permitan desarrollar adecuadamente el régimen adoptado.

### C. *Propuesta de Reglamentación de la Decisión 24*

La Junta del Acuerdo de Cartagena en cumplimiento de la obligación de proponer a la Comisión las medidas y los reglamentos necesarios para la mejor aplicación del régimen común sobre inversiones extranjeras, elaboró el documento mencionado anteriormente con el fin de que fuese considerado y estudiado por el Comité Consultivo de los países miembros en noviembre de este año. Un análisis del mencionado documento señala cómo no se tuvieron algunos aspectos en cuenta que plantean dificultades de interpretación para la aplicación efectiva del régimen en los diversos países del Grupo Andino y, que la pretendida reglamentación introduce sin lugar a dudas variaciones de fondo en la Decisión 24. A continuación se incluyen algunos comentarios a la propuesta de reglamentación.

### *1. Definición de inversión e inversionista y ámbito de aplicación del Régimen Común*

En el capítulo primero del documento en referencia se introduce una modificación en la definición de inversión extranjera directa, la que ha sido ampliada por la inclusión de "equipos nuevos o reacondicionados, materias primas, productos intermedios, partes y piezas, repuestos y productos finales". El hecho de que se acepten como inversión extranjera los equipos reacondicionados plantea el problema de su valorización real, ya que aquella que se adopte determinará la base para calcular el derecho a giro de utilidades. Por lo demás, la especificación del tipo de equipos aceptables como inversión extranjera tiene un carácter de estricta reglamentación.

En lo que respecta a la inclusión de "productos finales", cabe destacar que esto puede llevar a ambigüedades en su interpretación, debido a que puede considerarse como tal tanto al producto final de la empresa como a los bienes de capital que se utilizan en la producción.

La variación de fondo respecto a la Decisión 24 se presenta con la inclusión de materias primas, productos intermedios, partes y piezas y repuestos, la cual claramente permitiría ampliar la base de capital registrado con derecho a giro y reexportación. El posible impacto negativo en balanza de pagos que surgiera en este caso sería de gran importancia si se tiene en cuenta la tendencia a la sobrefacturación en aportes de esta naturaleza. Se estaría además desfavoreciendo a la industria nacional, en vista de que el inversionista preferirá incorporar insumos provenientes del exterior que le permitan ampliar su capital de inversión con derecho a giro antes que usar material nacional sin el mencionado beneficio. Los incentivos serían entonces para aquellas empresas intensivas en importación.

No se encuentran zonas justificables para ampliar la definición en la forma propuesta dado que las ventajas que el empresario extranjero recibiría por la contabilización de productos intermedios y materias primas como inversión extranjera directa, serían adicionales a las que percibe al utilizar esas materias primas en el proceso normal de producción. La adopción de esta disposición induciría en forma permanente la demanda de materias primas importadas, e incluso haría rentable la acumulación de existencias por encima de los niveles adecuados para el funcionamiento de la empresa.

En lo referente a repuestos, partes y piezas, su carácter de inversión extranjera equivaldría a sobrevaluar el valor del registro de aquellas maquinarias o bienes de capital inicialmente aportados, ya que si bien es cierto que la maquinaria se deprecia, con el registro en dólares no sucede lo mismo. Los gastos en que el inversionista tiene que incurrir para mantener la maquinaria en funcionamiento no incrementan su valor real inicial, sino que, en el mejor de los casos, lo mantienen. Por lo tanto, no debería aceptarse un aumento en la inversión por este concepto.

Respecto a la definición de inversionista extranjero, cabe destacar que tanto la Decisión 24 como la propuesta de reglamentación permiten deducir que aquellas personas naturales extranjeras que no hubieren renunciado debidamente al derecho de reexportar el capital y a transferir utilidades al exterior serán consideradas como inversionistas extranjeros. Este procedimiento puede resultar inconveniente y de difícil aplicación. Parece más indicado seguir un sistema similar al colombiano por medio del cual todos aquellos extranjeros interesados en hacer efectivo su derecho de remitir utilidades y reexportar su capital tienen la

obligación de registrarse ante el organismo nacional competente, para lo cual se podría otorgar un plazo determinado.

Otra situación de interés se relaciona con el ámbito de aplicación de la Decisión 24 a inversiones extranjeras directa y no directas. En el artículo 34 de la propuesta se establece que las disposiciones del régimen común deben aplicarse a todas las inversiones y empresas extranjeras. Este artículo, que no se había hecho explícito en la Decisión original, puede prestarse a confusiones, ya que si bien el tratamiento al capital extranjero cubre a toda empresa e inversión extranjera, las no directas son reguladas únicamente en lo relacionado a su obligación de presentar solicitud de inversión ante el organismo nacional competente. Dicho requerimiento, claramente delimitado por el artículo segundo de la Decisión 24 contrasta con los artículos 5 y siguiente del mismo estatuto, de los cuales se deduce que los derechos concedidos en forma común al capital extranjero se hacen extensivos únicamente a la inversión directa. Hay que concluir entonces que se dejó a las partes contratantes la facultad de regular, en forma individual, aquellos aspectos referentes a los aportes provenientes del exterior que no se vinculan al capital de una empresa receptora, y lo mismo que las inversiones e instituciones o actividades organizadas sin ánimo de lucro, o sea, inversiones extranjeras de carácter no directo. Valdría la pena aclarar en la reglamentación que el control a este tipo de inversión puede ser desarrollado independientemente por cada país miembro.

## 2. Reinversión de utilidades

Las normas de la propuesta en relación con la reinversión de utilidades presentan algunas inquietudes de importan-

cia. En primer lugar, no se da una solución satisfactoria al problema que se ha venido presentando en la determinación de la base sobre la cual se calcula el tope de reinversión de utilidades autorizado por la Decisión 24. En Colombia esta base corresponde a la participación de los inversionistas extranjeros en el capital social, o sea el capital registrado con derecho a giro. En los demás países la base utilizada corresponde al capital total de la empresa. No se requiere mayor explicación para observar que el régimen de tratamiento común se desvirtúa por el hecho de estar dándose un tratamiento más favorable al inversionista que reinviere sobre la base del capital social de la empresa con el consiguiente impacto en balanza de pagos y asignación de recursos en la subregión. Una reglamentación debe precisamente tratar de unificar criterios y evitar que se interprete el estatuto básico en forma desigual.

En segundo lugar, el artículo 6 de la propuesta modifica sustancialmente la Decisión 24 al considerar como componente de la base de capital con derecho a giro las llamadas reservas obligatorias que se establecen por norma de derecho interno. Ello implica, por ejemplo, que las reservas del 10% sobre las utilidades obtenidas en cada ejercicio por sociedades anónimas en Colombia, hasta llegar al 50% del capital suscrito se considerarían reinversión autorizada que aumentaría la base de cálculo para la remisión de utilidades del inversionista. Con ello se amplía efectivamente el 5% de libre reinversión en forma dispar no sólo a nivel de países sino dentro de cada uno de ellos, dependiendo de los requerimientos legales de reservas obligatorias para cada tipo de sociedad o persona jurídica. Sería entonces más atractivo invertir en aquellas sociedades que exijan mayores reservas a sus socios. La reforma introducida claramente afecta la noción de tratamiento común y podría eventual-



mente tener una incidencia negativa en la balanza de pagos.

Finalmente, la propuesta introdujo, mediante el artículo 14, una nueva modalidad a la Decisión 24, al obligar a las empresas extranjeras a distribuir a los accionistas cualquier utilidad no reinvertida. La norma pretende, sin duda, evitar que las empresas reinviertan sin control alguno dentro de los países miembros aquellas utilidades que se han quedado sin posibilidad de reinversión con derecho a giro, o de ser directamente giradas al exterior debido a las limitaciones explícitas de la Decisión 24. En esta situación las empresas tienen la alternativa de repartir a los inversionistas o reinvertir directamente pero sin aumentar la base de capital con derecho a giro en ambos casos. No parece que la distribución obligatoria de dichas utilidades a los accionistas solucione el problema de las reinversiones sin control y es factible que lo agrave, ya que se hace difícil la identificación del destino de dichos recursos.

Las reinversiones que se pretenden controlar son grandes en el caso de Colombia e importantes en términos de ahorro interno. Sería más bien deseable tratar de canalizar dichos recursos en forma eficiente por parte de cada Estado miembro hacia sectores que requieran de ese ahorro. Un sistema de captación de fondos desde la empresa hacia papeles especiales, o por medio de ciertas empresas con incentivos razonables que inclusive permitieran, luego de cierto período de tiempo, la posibilidad de girar al exterior, sería atractivo para el inversionista, serviría de mecanismo de ahorro y permitiría un control adecuado por parte de los diferentes países.

### 3. Crédito externo e interno

Los aspectos de la reglamentación relativos al acceso al crédito por parte de

las empresas extranjeras merecen especial atención, debido a la especificación de las definiciones de crédito externo, e interno a corto plazo. Al definirse el crédito interno a corto plazo como el proveniente de alguna institución del sistema financiero de un país que debe restituirse en un plazo no superior a un año, y, el externo como aquel que surge cuando existe una relación directa entre el acreedor extranjero y el deudor local, o cuando la responsabilidad del intermediario es una simple fianza o garantía, puede deducirse que la Junta, para efectos de determinar el origen del crédito, ha optado por incorporar un criterio subjetivo, que hace referencia a las relaciones jurídicas personales entre los participantes en la operación de crédito. Dicho criterio contrasta con otro de carácter objetivo, que permitiría definir la naturaleza del préstamo según tenga o no una incidencia causal en la balanza de pagos del país. De acuerdo con este criterio se entendería por crédito interno aquel que, por el hecho de concederse, no afecta directa o indirectamente la balanza de pagos, y que proviene del ahorro nacional, de las operaciones de crédito con cupos de redescuento del Banco Central o de las apropiaciones del presupuesto nacional aprobadas en favor de las instituciones nacionales de crédito, si ellas se hicieran con base en los recaudos ordinarios del gobierno.

Las consideraciones de tipo objetivo llevarían a concluir que los llamados préstamos de fomento que los organismos internacionales u otras entidades de crédito extranjeras otorgan para financiamiento del desarrollo económico y que cada gobierno canaliza hacia las empresas mediante entidades de crédito sectorial o regional son de carácter externo. Sin embargo de acuerdo con el criterio subjetivo podría considerarse que tales créditos, sea que se otorguen a empresas nacionales o extranjeras, son de carácter

interno, ya que el estricto control que ejerce el gobierno a través de entidades financieras en que tenga participación le da a los intermediarios un papel diferente al de simples garantes o fiadores. En tal caso, son los intermediarios financieros quienes reciben el crédito externo en forma de mutuo por parte del Banco Central, mientras que las empresas en el país reciben los recursos, luego de una asignación de los fondos por parte de los intermediarios. Esta operación es básicamente una contratación a nivel interno cuyas obligaciones se desarrollan independientemente de la relación jurídica entre el Banco Central, deudor principal, y el acreedor extranjero.

La interpretación de tipo subjetivo, cuya implicación más importante sería la de que la empresa extranjera no tendría acceso a los créditos de largo plazo financiados a través de líneas externas manejadas por entidades nacionales, parece la más acorde con el propósito de favorecer a los capitales y empresas nacionales. En este sentido es de conveniencia mantener las definiciones de crédito externo e interno propuestas por la Junta. Para el caso colombiano esta interpretación podría tener un impacto favorable en el financiamiento de la industria nacional. Basta observar los resultados de estudios sobre financiamiento de la industria manufacturera con inversión extranjera directa, de los que se deduce que existe una gran concentración del crédito tanto interno como externo en las sociedades extranjeras, representadas por firmas grandes e intensivas en capital<sup>7</sup>.

En materia de crédito interno a corto plazo, la propuesta de la Junta ha incluido también una serie de pautas que reglamentan su utilización por parte de las empresas extranjeras. Dentro de estas

normas sobresalen aquella que limita el endeudamiento a una cantidad no mayor a una y media veces el monto del capital reexportable de la empresa, y otra que establece sanciones hasta una cantidad equivalente a la mitad del crédito concedido cuando se otorgue en exceso del límite autorizado.

Parece adecuada la iniciativa de la Junta de fijar un límite o tope al monto de crédito interno de corto plazo que pueden adquirir las empresas extranjeras pues de lo contrario, podría desvirtuarse la disposición de la Decisión 24 de no autorizar créditos internos de largo plazo para dichas empresas. En efecto, elevados montos de crédito interno de corto plazo que puedan refinanciarse en forma permanente equivalen a un crédito de largo plazo.

Sin embargo, no aparece claro el criterio utilizado de fijar una cifra tope de 1.5 veces el capital reexportable. Por un lado, las necesidades de crédito de corto plazo dependen del tipo de actividad económica que se desarrolle. Por otro, el criterio sugerido por la Junta actúa como desincentivo a la nacionalización de las empresas, si se tiene en cuenta que las necesidades de capital de trabajo son independientes de la participación del capital nacional. En tal circunstancia, la adquisición por nacionales de parte de capital de una empresa extranjera puede conducir a sobrepasar el límite por encima del cual se le prohíbe el acceso al crédito interno.

Para captar a cabalidad las implicaciones de esta propuesta basta considerar un ejemplo basado en las cifras colombianas. En promedio, durante el período 1969-1972 la relación crédito interno-capital social de las empresas con capital extranjero alcanzó cerca del 50%<sup>8</sup>. Si se

<sup>7</sup> Banco de la República, *Financiamiento de la Industria Manufacturera con Inversión Extranjera Directa*, Bogotá, abril de 1974.

<sup>8</sup> Banco de la República, *Financiamiento de la Industria Manufacturera con Inversión Extranjera Directa*, op. cit., pag. 20.

transforma una empresa 100% extranjera en 30% extranjera, la relación anotada medida como porcentaje del capital reexportable pasa a 1.67 o sea que supera el límite anotado, castigándose así a una empresa por el simple hecho de "colombianizarse".

En resumen, debe fijarse un límite al monto de crédito interno de corto plazo. Sin embargo, los topes fijados deben variar según la actividad económica de la empresa y no deben estar basadas en el capital reexportable sino, en el capital total pues de lo contrario actuaría en contra de la nacionalización de las empresas.

#### 4. Giro de utilidades

En torno al giro de utilidades al exterior no se proponen cambiar explícitamente al tope del 14% establecido en la Decisión 24. Sin embargo, en el artículo 35 de la Base se menciona la posibilidad de establecer un artículo único, que sería adoptado por los países miembros próximamente. A este respecto cabría esperar una presión encaminada a ampliar el límite al giro de utilidades, en vista de la coyuntura actual de la subregión, y en especial la de Chile. Ante esta eventualidad surgen varios interrogantes. En primer lugar, aceptar la liberación total de giros de utilidades sería desvertebrar la Decisión 24 en una de sus formas centrales de control a la inversión extranjera e implicaría el olvido de principios básicos del análisis costo-beneficio de esta inversión, especialmente en su efecto sobre la balanza de pagos.

El hecho de que en Colombia no se haya hecho un uso extensivo del límite legalmente autorizado, llevaría a inferir que para Colombia sería indiferente elevar ese tope. En el largo plazo, sin embargo, el inversionista que ha estado sacrificando el giro de utilidades lo ha

hecho precisamente por encontrar más rentable la reinversión del capital en Colombia<sup>9</sup>. En tales circunstancias, podría esperarse un alto monto de utilidades susceptibles de ser remitidas en el futuro con impactos negativos en balanza de pagos, razones estas que recomiendan mantener un control estricto sobre el tope de remesas.

De otra parte, es probable que el giro de utilidades en cuantía inferior al tope autorizado no refleje la realidad, ya que hay otra serie de pagos que permiten sacar divisas al exterior y que son independientes del monto que legalmente se le autoriza al inversionista. En este sentido, sería inefectivo y contraproducente el pretender cortar dichas salidas mediante una mayor liberalidad en la reglamentación de giros. En efecto, el envío de divisas por medios como la sobrefacturación es en general más atractivo que el sistema de remisión de utilidades, dado que bajo este último sistema existe un impuesto de giros, y además la empresa debe someterse al régimen nacional de impuesto a la renta.

Finalmente, es preciso destacar que cualquier decisión tendiente a subir el porcentaje de remisión autorizado debe fundamentarse en razones de carácter económico de acuerdo con rentabilidades internacionales comparadas con las subregionales, de manera tal que el inversionista derive ganancias razonables pero en ninguna forma excesivas.

#### 5. Empresas mixtas

La reglamentación no soluciona en forma alguna el vacío dejado por la De-

<sup>9</sup> El bajo porcentaje de remesa de utilidades puede estar explicado también por el sistema impositivo de los Estados Unidos, principal exportador de capital a la subregión, el cual difiere los impuestos sobre las utilidades de cada ejercicio hasta el momento en que el inversionista decide enviarlas a su país de origen.

cisión 24 en cuanto a estimular a la transformación de empresas extranjeras. La empresa mixta debería recibir un tratamiento especial que, sin ser discriminatorio, estimule la decisión de conversión por parte del inversionista extranjero. Es conveniente, por ejemplo, permitir el acceso a todo tipo de crédito interno a aquellas empresas que pacten su transformación y cumplan con los términos del convenio. En general se les debería facilitar su operación, ya que serían empresas que tarde o temprano pertenecerán a inversionistas nacionales.

#### D. Conclusiones

Del análisis anterior relativo al documento "Bases para una reglamentación de la Decisión 24" puede concluirse que la Junta del Acuerdo de Cartagena ha ido en su propuesta mucho más allá de la simple función de reglamentación que le había sido encomendada. Las "Bases" llegan aun a modificar la Decisión original en aspectos tales como la definición

de inversión extranjera directa y las reglas relativas a la reinversión de utilidades. Así mismo, presenta soluciones incompletas o inconvenientes en los campos de remesas de utilidades, determinación de la base de capital con derecho a giro, obligatoriedad de reportación de utilidades, conformación de empresas mixtas, y definiciones y control del crédito interno.

A manera de resumen, cabría destacar que mientras Colombia desde 1967 se ha preocupado por el control de la inversión extranjera y ha buscado que su canalización conduzca a impactos favorables en la balanza de pagos y a estimular la "colombianización" gradual de las empresas, la propuesta de reglamentación de la Junta no parece haberse orientado hacia estos fines. La posición tradicional de Colombia como líder en el proceso de integración andina le exige adoptar una actitud, respecto a la reglamentación que permita preservar el espíritu fundamental contenido en la Decisión 24.

# La política azucarera y panelera colombiana: situación actual y perspectivas\*

## A. Introducción

El presente informe resume los principales resultados encontrados en la investigación que, sobre el tema de las industrias azucarera y panelera colombianas, ha venido elaborando FEDESARROLLO desde hace aproximadamente un año. Así mismo, se señalan los principales elementos que, como resultado de la investigación adelantada, podrían constituir las bases para la formulación de una nueva política azucarera y panelera.

El informe comprende seis secciones, donde se analizan las perspectivas internacionales del mercado azucarero, la demanda colombiana de azúcar y panela,

el desarrollo histórico y reciente de ambas industrias y las necesidades de expansión industrial. Finalmente, se incluye la sección dedicada a establecer las bases para una política futura, en donde se discuten los requisitos de una nueva política azucarera, se propone el establecimiento de un Fondo Azucarero y Panelero, y se hacen algunas consideraciones sobre la organización y modernización de la industria panelera.

## B. Perspectivas internacionales del sector azucarero

Para 1985 los volúmenes mundiales de producción y consumo probablemente alcanzarán un nivel de equilibrio entre 110.5 millones de toneladas y 118.7 millones con cotizaciones a precios reales de 1974 de 8.3 centavos de dólar por libra y 7.5 centavos de dólar por libra, respectivamente. Las proyecciones de precios y volúmenes anotados no toman en consideración las fluctuaciones coyunturales y simplemente son indicativas de las tendencias más probables para los próximos diez años.

\* El presente informe se basa en un estudio reciente de FEDESARROLLO, titulado *Las Industrias Azucarera y Panelera Colombianas*, elaborado por los siguientes investigadores y colaboradores: Roberto Junguito, Antonio J. Posada, Carlos Ossa, Jorge Pérez, Juan E. Araya, Ricardo Villaveces, Agustín Muñoz, Yesid Castro, Beatriz Castro, Carlos Alfonso Valderrama y Enrique Sánchez. La financiación del proyecto estuvo a cargo de la Asociación Nacional de Cultivadores de Caña de Azúcar (ASOCANA).



El crecimiento de la demanda mundial de azúcar debe influir sobre la demanda de exportaciones colombianas, dado que la mayoría del flujo del comercio mundial se dirige de los países en desarrollo, que forman el grueso de los exportadores, hacia los países industrializados, que son los principales importadores. Un cálculo de la demanda potencial colombiana, en el caso probable de que se restablezcan mecanismos de precios y mercados preferenciales, muestra que esta pasaría de 215 toneladas anuales en 1976 hasta cerca de 348 mil toneladas en 1985 en el escenario más pesimista, y de 289 mil toneladas en 1976 a 434 mil para 1985 en el caso de la alternativa más optimista<sup>1</sup>.

En lo que respecta a los mercados de destino, se anticipa que el norteamericano permanecerá prácticamente estancado en los próximos diez años, mientras que el mundial crecerá sustancialmente. Este último resultado tiene importantes implicaciones sobre la seriedad con la cual el país debe enfrentar las negociaciones de un nuevo convenio mundial y los compromisos que en él se adopten. En primer lugar, Colombia debería evitar que se le reduzca su cuota relativa lograda en el Convenio de 1968, tal como se establece en la propuesta de negociación presentada en 1973. Así mismo, dadas las perspectivas de un convenio mundial con existencias reguladoras, el país debería prepararse también

para el manejo de existencias de reservas o de garantía, creando mecanismos adecuados, lo cual plantea la necesidad de que el gobierno tenga mayores responsabilidades en la dirección y planteamiento de la política externa del azúcar.

Finalmente, cabe destacar que las proyecciones anotadas de precios internacionales sugieren que para Colombia la exportación de azúcar será en promedio rentable durante los próximos diez años. En efecto, al comparar, la proyección más pesimista para 1985 con los costos de producción de 5.8 centavos de dólar por libra declarados por los ingenios a FEDESARROLLO en septiembre de 1974, se encuentra que en el peor de los casos, en promedio, la tasa real de utilidades sobre ventas de la actividad exportadora sería del 20.3% anual. De otra parte, el nivel de los costos de producción internos anotado anteriormente frente a los vigentes en otros países azucareros, permite afirmar que Colombia goza de una ventaja comparativa en la producción de azúcar<sup>2</sup>.

En síntesis, las perspectivas del mercado internacional durante 1975-1985 muestran que Colombia se enfrentará a una demanda creciente de exportaciones con precios internacionales rentables. Sin embargo, estos resultados no excluyen la posibilidad que se registren períodos de fluctuaciones en los precios por razones climatológicas o, más probable aún, como resultado de la restructuración de los mercados preferenciales, tales como el de los Estados Unidos, el antiguo Convenio del Commonwealth y el actual de la Comunidad Económica Europea, los cuales han sido los principales respon-

<sup>1</sup> Los dos estimativos de las colocaciones futuras de azúcar colombiana en los mercados internacionales difieren básicamente en lo que respecta a la participación asignada a Colombia en dichos mercados. Mientras que en el escenario más pesimista se supone que el país mantendrá por lo menos su participación histórica en los mercados norteamericano y libre mundial, en la alternativa más optimista se considera que Colombia alcanzará la participación teórica que se le ha asignado en los mercados aludidos. Como se puede observar, Colombia no ha podido cumplir rigurosamente en el pasado con las máximas cuotas otorgadas en los mercados internacionales del azúcar.

<sup>2</sup> Véase a este respecto Gale Johnson, *The Sugar Program: Large Cost and Small Benefits*. American Enterprise for Public Policy Research, Evaluative Studies 14, Washington, D.C. April 7, 1974 y FAO *Agricultural Commodity Projections 1970-1980*. Vol. II, pp. 185-196 Roma, 1971.

sables de la inestabilidad del mercado mundial en las últimas décadas.

Se concluye, por lo tanto, que la política azucarera colombiana debería estimular las exportaciones dentro de los límites anotados; el gobierno debería intervenir activamente en la negociación del futuro convenio mundial, el principal mercado potencial colombiano, y debería, además, diseñar mecanismos adecuados para el manejo de existencias de garantía a nivel internacional, así como políticas adecuadas para estabilizar el ingreso de esta actividad de exportación en forma tal que permita satisfacer la demanda, evitando un desestímulo en las inversiones requeridas como resultado de inestabilidad de los precios internacionales.

### C. La demanda interna de azúcar y panela

La demanda interna de azúcar comprende su utilización industrial y el consumo en hogares. Con respecto al consumo industrial se identificó que representaba apenas la tercera parte del consumo total estimado de azúcar, y no la mitad, como lo venía sosteniendo la industria azucarera y el gobierno.

El consumo doméstico aparente de azúcar se obtuvo de restar del consumo aparente interno total lo correspondiente al consumo industrial corregido. Como las cifras así obtenidas incorporaban volúmenes de azúcar muy superiores a los estimados de consumo doméstico real determinados por distintos métodos estadísticos, se concluyó que cantidades apreciables de azúcar tenían otro destino. Mediante los mismos métodos se determinó el nivel de tales filtraciones y se encontró que ellas tomaron fuerza a partir de 1968 al incrementarse el dife-

rencial entre el precio externo y el doméstico de azúcar, y que su nivel alcanzó cerca de 60 mil toneladas en 1973<sup>3</sup>. El resultado anterior señala el tipo de distorsiones que se generan al permitir que se amplíe exageradamente el rango entre los precios externos y domésticos del azúcar.

Al efectuar una distribución geográfica del consumo de azúcar se observaron mayores niveles de consumo en las zonas urbanas, y apreciables diferencias entre regiones. Por otro lado, el análisis de las series históricas del consumo interno real mostraron un incremento anual promedio del 6.0% entre 1955 y 1974, o sea un crecimiento cercano al 3% anual en el consumo *per cápita* (cuadro X.1).

Las proyecciones para 1985 indican que el consumo interno real total de azúcar se situará entre 1.235 y 1.472 miles de toneladas métricas, lo que implicaría un consumo anual *per cápita* de 38.7 kilogramos y 46.2 kilogramos en las alternativas baja y alta de demanda interna respectivamente (cuadro X.2).

A fin de escoger cuál de las dos alternativas de demanda de consumo interno resulta más probable, para luego estudiar las necesidades de expansión de la industria, se hizo necesario examinar el comportamiento de la demanda interna de panela, y del conjunto de la demanda de estos edulcorantes (azúcar más equivalente de panela). El análisis mostró que el consumo de panela era mayor en las zonas rurales que en las

<sup>3</sup> Las filtraciones de azúcar corresponden básicamente al contrabando y a la transformación de azúcar en panela. Según el estudio de FEDESARROLLO, aunque la conversión de azúcar en panela ha sido una actividad lucrativa en algunos años en razón del diferencial de precios entre estos dos bienes, la principal fuente de desviaciones en el consumo la ha constituido el contrabando.

CUADRO X-1

COLOMBIA: CONSUMO INTERNO Y FILTRACIONES DE AZUCAR SEGUN CALCULOS DE FEDESARROLLO, 1955-1974  
(toneladas equivalente crudo)

Años	Consumo industrial			Consumo doméstico			Consumo total		
	Mindesarrollo y Asocaña	FEDESARROLLO	Diferencia (= filtraciones)	Mindesarrollo y Asocaña <sup>1</sup>	FEDESARROLLO (real)	Diferencia (= filtraciones)	Mindesarrollo y Asocaña <sup>1</sup>	FEDESARROLLO (real)	Diferencia (= filtraciones)
1955	—	87.154	—	—	139.976	—	227.130	227.130	—
1956	—	88.366	—	—	137.588	—	225.954	225.954	—
1957	—	101.928	—	—	167.039	—	268.967	268.967	—
1958	—	101.673	—	—	190.196	—	291.869	291.869	—
1959	—	98.197	—	—	185.365	—	283.562	283.562	—
1960	56.194	107.335	-51.141	231.999	180.858	51.141	288.193	288.193	—
1961	115.060	115.060	—	205.829	205.829	—	320.889	320.889	—
1962	124.052	124.152	-100	245.283	245.183	100	369.355	369.355	—
1963	111.085	127.790	-16.705	222.612	212.907	16.705	340.697	340.697	—
1964	125.920	140.368	-14.448	241.580	227.132	14.448	367.500	367.500	—
1965	139.308	139.310	—	250.165	250.163	—	389.473	389.473	—
1966	150.662	150.663	—	259.058	259.057	—	409.720	409.720	—
1967	140.714	140.707	—	252.676	252.683	—	393.390	393.390	—
1968	211.736	149.961	61.775	235.036	292.182	-57.146	446.772	442.143	4.629
1969	243.496	171.759	71.737	278.464	312.346	-33.882	521.960	484.105	37.855
1970	280.021	164.464	115.557	265.671	339.328	-73.157	545.692	503.792	41.900
1971	327.625	180.784	146.841	274.456	357.233	-82.777	602.081	538.017	64.064
1972	383.320	193.089	190.231	242.254	387.068	-144.814	625.574	580.157	45.417
1973	375.095	225.995	149.100	315.128	414.475	-99.347	690.223	640.470	49.753
1974	—	248.580	—	—	437.340	—	749.116	685.920	63.196

Fuente: FEDESARROLLO, *Las Industrias Azucarera y Panelera Colombianas*, cuadro XX.16.<sup>1</sup> Consumo aparente.

zonas urbanas y, además, que el consumo *per cápita* de ésta había venido decreciendo, características ambas opuestas a las identificadas en el caso del azúcar. Dicho resultado llevó a concluir

que el consumo de los dos bienes era sustituible, hipótesis corroborada por métodos estadísticos que encontraron una elasticidad de sustitución cercana a 0.6. Es decir, que un aumento del 10%

CUADRO X-2

PROYECCIONES DEL CONSUMO INTERNO DE AZUCAR, 1975-1985  
(azúcar equivalente crudo)

Años	Alternativa baja		Alternativa alta	
	Consumo total (miles de Tons.)	Consumo per cápita (Kgs.)	Consumo total (miles de Tons.)	Consumo per cápita (Kgs.)
1975	708.6	29.60	726.3	30.33
1976	748.7	30.39	778.8	31.61
1977	791.1	31.21	835.3	32.95
1978	836.0	32.05	896.2	34.35
1979	883.6	32.92	961.6	35.82
1980	934.1	33.82	1.031.9	37.36
1981	987.5	34.74	1.107.6	38.97
1982	1.044.2	35.70	1.188.9	40.65
1983	1.104.2	36.69	1.276.6	42.42
1984	1.167.9	37.72	1.370.8	44.26
1985	1.235.4	38.77	1.472.2	46.20

Fuente: FEDESARROLLO, *Las Industrias Azucarera y Panelera Colombianas*, cuadro XX.21.

en el precio relativo de la panela sobre el azúcar conduce a los consumidores a incrementar su consumo de azúcar, con relación al de la panela, en cerca del 6%.

Por lo tanto, en razón de la sustitución en el consumo de ambos bienes, la demanda futura de azúcar dependerá de la evolución del consumo interno y de la producción de panela en los próximos años. Al agregar a los niveles de consumo de azúcar el equivalente de panela (0.6 Kgs. de azúcar = 1 kg. de panela), se observa que el consumo *per cápita* de estos edulcorantes en Colombia ha alcanzado los niveles de saturación existentes en países industrializados<sup>4</sup>. Tal resultado implica que cualquier aumento futuro en la demanda interna de azúcar no podría superar la suma del crecimiento de la población y la disminución que se registre en el consumo *per cápita* de panela, el cual, en efecto, se ha venido reduciendo, por las razones discutidas anteriormente, de 48.4 kilogramos *per cápita* en 1955 a 32.8 kilogramos en 1974 (cuadro X.3).

El resultado anterior, y la sustitución observada entre el consumo de azúcar y el de panela, condujeron a considerar la proyección baja de consumo interno de azúcar como la más probable en el período 1975-1985. Así, éste pasaría de 708.6 miles de toneladas en 1975 a 1.235 miles de toneladas en 1985 (véase de nuevo cuadro X.2)<sup>5</sup>.

<sup>4</sup> El nivel de saturación observado en el consumo en los países industrializados es de alrededor de 50 kilogramos *per cápita*. Véase a este respecto FAO, *Agricultural Commodity Projections 1970-1980*, Vol. II, p. 36. Roma, 1971.

<sup>5</sup> El cuadro X.4 muestra las proyecciones del consumo *per cápita* de azúcar y panela según los estimativos de crecimiento alto o bajo de la demanda interna de azúcar. Se observa que en el caso de la alternativa alta, el consumo *per cápita* de azúcar y su equivalente de panela alcanzaría un nivel de 61.2 kilogramos, cifra considerablemente superior a los niveles de saturación observados en los países industrializados.

CUADRO X-3

CONSUMO INTERNO TOTAL Y PER  
CAPITA DE PANELA, 1955-1974

Años	Consumo interno total (toneladas)	Consumo interno per cápita (Kgs.)
1955	650.000	48.41
1956	610.000	44.11
1957	550.000	38.62
1958	510.000	34.78
1959	550.000	36.42
1960	704.600	45.31
1961	774.000	48.43
1962	700.000	42.45
1963	650.000	38.27
1964	580.000	33.17
1965	560.000	31.12
1966	650.000	35.11
1967	680.000	35.69
1968	700.000	35.71
1969	728.000	36.09
1970	757.000	36.47
1971	700.000	32.77
1972	764.000	34.76
1973	776.000	34.31
1974	764.000	32.83

Fuente: FEDESARROLLO, *Las Industrias Azucarera y Panelera Colombianas*, cuadro XXI.1.

El conjunto de la demanda externa del azúcar y de la demanda para consumo interno conforman la demanda total, la cual constituye una base realista para calcular las necesidades de expansión de la industria entre 1975 y 1985. Debe anotarse que para este propósito se utilizaron dos alternativas de demanda total que contemplaron ambas el estimativo de demanda interna baja, pero una de ellas incluye el estimativo de demanda externa baja, y, la otra, el estimativo de demanda externa alta. Bajo la primera situación, que se denomina Alternativa A, la demanda total de azúcar pasaría de 977 mil toneladas en 1975 a 1.591 miles de toneladas de

CUADRO X-4

PROYECCION DE CONSUMO INTERNO PER  
CAPITA DE AZUCAR Y EQUIVALENTE DE  
PANELA, SEGUN LAS ALTERNATIVAS  
ALTA Y BAJA DE DEMANDA DE AZUCAR,  
1975-1985

Años	Con alternativa baja de consumo interno de azúcar (Kgs.)	Con alternativa alta de consumo interno de azúcar (Kgs.)
1975	49.22	49.95
1976	49.53	50.75
1977	49.88	51.62
1978	50.27	52.57
1979	50.67	53.57
1980	51.09	54.63
1981	51.56	55.79
1982	52.07	57.02
1983	52.60	58.33
1984	53.20	59.74
1985	53.81	61.24

Fuente: FEDESARROLLO, *Las Industrias Azucarera y Panelera Colombianas*, cuadro XXII.5.

azúcar crudo en 1985 (cuadro X.5). De acuerdo con la segunda situación, o Alternativa B, la demanda total alcanzaría un nivel de 1.677 miles de toneladas en 1985 (cuadro X.6). La diferencia entre los dos estimativos de demanda total de azúcar para los próximos diez años depende entonces del curso probable de las exportaciones colombianas en el evento de que se restablezcan los mecanismos de cuotas y precios en los mercados internacionales. Si Colombia lleva a cabo una estrategia que le permitiera mantener las cuotas máximas que le han sido otorgadas en los mercados de Estados Unidos y libre mundial, es probable que se cumplan los estimativos de la demanda externa alta. Si por el contrario, la participación del país en estos mercados se limita a preservar las

cuotas promedio de los últimos 15 años, sería de esperar que las colocaciones de azúcar colombiano en el exterior correspondan a la demanda externa baja.

## D. Desarrollo de las industrias azucarera y panelera

Miradas en su conjunto, las industrias azucarera y panelera se interrelacionan en varios aspectos. Ambas compiten en mayor o menor medida por los mismos recursos primarios de tierra, trabajo y capital, y por la materia prima básica de caña de azúcar. De otra parte, como se anotó anteriormente, las dos industrias producen bienes sucedáneos en el consumo. En estas circunstancias, además de otros factores de índole estructural relacionados con la identificación de la industria azucarera dentro del subsector moderno de la agricultura y de la panelera dentro del subsector tradicional, es probable que las políticas gubernamentales dirigidas al sector azucarero hayan afectado indirectamente a la industria panelera. Por estas razones el estudio de FEDESARROLLO realizó un análisis comprensivo de ambas industrias. Se trata obviamente de un enfoque analítico más que de establecer un contraste entre las distintas características que ha tenido el desarrollo de dichas industrias.

### 1. Precios

La estrecha relación entre las industrias azucarera y panelera se manifiesta en el caso de la política gubernamental de control de precios al azúcar. En efecto, dada la sustitución en el consumo entre ambos edulcorantes, el precio de la panela no puede distanciarse mucho de la cotización del azúcar, ya que en tales circunstancias los consumidores entran a sustituir el artículo más caro. Dicha sustitución se vé también reforzada a niveles de los mercados de producción,



CUADRO X-5

DEMANDA TOTAL DE AZÚCAR 1975-1985 SEGUN LA ALTERNATIVA "A"  
(miles de toneladas valor crudo)

Años	Demanda interna baja	Demanda de exportaciones baja	Existencias de transacción al final del año	Demanda de existencias adicional	Demanda total
1974			29.4 <sup>1</sup>		
1975	708.6	206.9 <sup>2</sup>	88.3	59.0	977.2
1976	748.7	215.0	92.5	4.2	967.9
1977	791.1	230.0	98.1	5.6	1.026.7
1978	836.0	245.0	103.9	5.8	1.086.8
1979	883.6	259.0	109.9	6.0	1.140.6
1980	934.1	274.0	116.2	6.3	1.214.4
1981	987.5	289.0	122.7	6.5	1.283.0
1982	1.044.2	304.0	129.5	6.8	1.355.0
1983	1.104.2	319.0	136.6	7.1	1.430.3
1984	1.167.9	333.0	143.9	7.3	1.508.2
1985	1.235.4	348.0	151.6	7.7	1.591.1

Fuente: FEDESARROLLO, *Las Industrias Azucarera y Panelera Colombianas*. Cuadro XXIII.1.

<sup>1</sup> Existencias registradas al final del año de 1974.

<sup>2</sup> Este sería el máximo volumen de exportaciones que podría autorizarse en 1975, dada la producción estimada para ese año (977.2 miles de toneladas) y un nivel normal de existencias, tanto para el consumo interno como para la exportación.

donde se ha observado que en épocas de altos precios de panela, resulta rentable adquirir azúcar para transformarla en panela. Sin embargo, según se analizó por metodologías diferentes, la magnitud de tal transformación no parece haber sido de mayor importancia (del orden de 8.000 toneladas anuales en los últimos años) dado que, precisamente, el efecto de sustitución en el consumo no ha permitido que los precios de los dos bienes se separen en tal forma que esa sea una actividad continuamente rentable.

Por otro lado, en las últimas décadas, el sistema de control de precios ha conducido a que los precios de los dos bienes disminuyan en términos reales; inclusive, se ha llegado hasta el punto en el cual el azúcar colombiano es el más barato del mundo. A través del tiempo,

el control ha hecho menos costoso el azúcar con relación a la panela, por lo cual se ha registrado la sustitución a favor del consumo de azúcar. Este resultado, sumado a la pérdida de gusto de los consumidores, especialmente de los urbanos, por la panela, ha contribuido a que se haya reducido el mercado de este producto.

Además, desde el punto de vista del incentivo al productor, la industria azucarera ha enfrentado un precio controlado para el consumo interno, pero ha encontrado a la vez un estímulo a su rentabilidad en el mercado de exportación. En otras palabras, mientras que la política de control de precios hizo el azúcar más barato que la panela a nivel del consumidor, la posibilidad de exportación permitió que, a nivel del productor, resultara más atractiva la producción

CUADRO X-6

DEMANDA TOTAL DE AZUCAR 1975-1985 SEGUN LA ALTERNATIVA "B"  
(miles de toneladas valor crudo)

Años	Demanda interna baja	Demanda exportaciones alta	Existencias de transacción al final del año	Demanda de existencias adicional	Demanda total
1974			29.4 <sup>1</sup>		
1975	708.6	209.6 <sup>2</sup>	88.3	59.0	977.2
1976	748.7	289.0	102.8	14.5	1.052.2
1977	791.1	305.0	108.6	5.8	1.101.9
1978	836.6	312.0	113.3	4.7	1.152.7
1979	883.6	337.0	120.7	7.4	1.228.0
1980	934.1	353.0	127.2	6.5	1.293.6
1981	987.5	369.0	133.9	6.7	1.363.2
1982	1.044.2	386.0	141.0	7.1	1.437.3
1983	1.104.2	402.0	148.2	7.2	1.513.4
1984	1.167.9	418.0	155.8	7.6	1.593.5
1985	1.235.4	434.0	163.6	7.8	1.677.3

Fuente: FEDASARROLLO, *Las Industrias Azucarera y Panelera Colombianas*, cuadro XXII.2.

<sup>1</sup> Existencias registradas al final del año de 1974.

<sup>2</sup> Este sería el máximo volumen de exportaciones que podría autorizarse en 1975, dada la producción estimada para ese año (977.2 miles de toneladas) y un nivel normal de existencias, tanto para el consumo interno como para la exportación.

de caña para azúcar que de caña para panela. Ello lo confirma claramente el uso de la tierra en el valle geográfico del Alto Cauca, donde entre 1960 y 1974 se eliminó virtualmente la industria panelera, transfiriéndose cerca de 22.000 hectáreas a la producción de caña para azúcar. En síntesis, la política de control de precios de azúcar, dada la interrelación entre las industrias panelera y azucarera, paradójicamente condujo a perjudicar a la industria panelera.

## 2. Producción, área cultivada y productividad

El desarrollo del sector panelero se ha caracterizado por un estancamiento reflejado en el hecho de haberse venido registrando una producción casi constante en las últimas décadas, así como

una ligera baja en el número de hectáreas bajo cultivo y unos rendimientos de producción de caña de 25 a 35 toneladas por hectárea, casi cuatro veces inferiores a los observados en la zona azucarera. El efecto indirecto del control de precios del azúcar sobre la panela, en circunstancias en las cuales se ha mantenido una tecnología tradicional de baja productividad en la industria panelera y se han registrado incrementos de costos, ha conducido a rentabilidades muy bajas en esta industria, variables entre regiones, y que en promedio apenas alcanzaron en 1974 cerca de \$ 100.0 por hectárea-mes en cultivos tradicionales.

Por su parte, la industria azucarera ha experimentado en el curso de las últimas décadas un continuo crecimiento. De un total de 48.089 toneladas métricas en 1940, la producción de azúcar pasó en

1974 a 894.820 toneladas, lo cual significa que entre esos años dicha producción se incrementó en 18.5 veces, habiéndose triplicado durante la década de los años cuarenta y duplicado tanto en la década de los años cincuenta como en la de los años sesenta.

Como resultado de su gran expansión, la contribución directa de la industria azucarera al PIB nacional fue de 0.9% en 1969 y es posible que esta contribución haya aumentado en los últimos años. En lo que respecta al Departamento del Valle, la contribución directa de esta industria al PIB del departamento fue del orden del 7% en 1973. Así, su aporte a las economías nacional y vallecaucana es decididamente significativo<sup>6</sup>.

El notorio crecimiento en la producción de azúcar ha estado acompañado de aumentos importantes en las superficies sembradas y cosechadas de caña, en la producción total de esta y en sus rendimientos por hectárea. La superficie cultivada de caña para azúcar aumentó en 53.800 hectáreas entre 1960 y 1974 y su producción pasó de 88 a 120 toneladas por hectárea. Los rendimientos de extracción de azúcar se mantuvieron en promedio alrededor del 10.5%. Sin embargo, los niveles de productividad tanto en la parte agrícola como en la parte industrial distan mucho de ser uniformes entre los distintos ingenios. A diferencia de la fase industrial, donde los ingenios más avanzados han alcanzado niveles de productividad comparables a los máximos obtenidos en otros países, los índices correspondientes al cultivo de la caña (toneladas de caña por hectárea,

toneladas de azúcar por hectárea y porcentaje de sacarosa en caña) están aún por debajo de los predominantes en otros países azucareros como Perú, y Hawai<sup>7</sup>. Ante la escasez relativa de tierras que ya empieza a manifestarse en el valle geográfico del alto Cauca, sería de esperar que en el futuro los esfuerzos de los ingenios tendientes a aumentar los rendimientos por hectárea sean más intensos que en los últimos 15 años.

El incremento antes mencionado en el área dedicada a la caña de azúcar, se ha caracterizado básicamente por la evolución que han tenido durante el período 1960-1974 los sistemas de aprovisionamiento de caña a los ingenios. Mientras que en 1960 en diez ingenios que informaron al respecto, el 85.3% de la superficie de caña era cultivada bajo su control (77.9% en tierras propias y 7.4% en tierras tomadas en arrendamiento), en 1974 la superficie cultivada bajo control directo se había reducido a 57.0% (39.0% en tierras propias, 8.0% en tierras tomadas en arrendamiento y 10.0% en tierras cultivadas bajo administración o participación, modalidad ésta que comenzó a surgir en 1964). Inversamente, el porcentaje de cañas cultivadas por proveedores independientes pasó de 14.7% en 1960 a 43.0% en 1974.

No obstante lo anterior, los ingenios, de todas maneras, han mantenido un control sobre las tierras cultivadas en caña de azúcar en razón de las modalidades de contratos utilizadas, las cuales por lo general cubren un período de diez años.

<sup>6</sup> Principalmente en el Valle del Cauca la contribución indirecta de la industria azucarera al PIB regional debe ser significativamente importante en razón de la interrelación de dicha industria con otras que le suministran insumos o que se nutren de sus productos como materia prima, además de su incidencia sobre otros sectores económicos, tales como el transporte y el comercio.

<sup>7</sup> En promedio, para los años de 1972-1973 en Hawai se obtenían 197 toneladas de caña por hectárea, en Perú 175 y en Colombia 110. Las toneladas de azúcar por hectárea-mes ascendían en Hawai a 0.94, en Perú a 1.05 y en Colombia a 0.70. Finalmente el porcentaje de sacarosa en caña era en Hawai de 12.4% en Perú de 14.2% y en Colombia de 12.3%.

La expansión de la superficie cultivada, de otra parte, se ha caracterizado por la competencia que han librado los propios ingenios entre sí para procurarse la tierra necesaria para satisfacer sus respectivas capacidades de molienda. En este proceso se ha llegado a una situación en la cual los cultivos de caña de casi la totalidad de los ingenios se encuentran esparcidos por todo el valle geográfico del alto Cauca, a distancias superiores a 15 kilómetros de las respectivas factorías y entremezclándose con los cultivos de otros ingenios. En efecto, en 1960 el 17.1% de la caña molida por 17 ingenios se transportaba desde distancias superiores a 15 kilómetros, mientras que en 1974 esta cifra ascendía a 33.4%.

### 3. Tecnología

En contraste con lo observado en la industria panelera, el desarrollo azucarero ha estado acompañado de una mejora gradual en su tecnología tanto agrícola como industrial y administrativa. Así, labores tales como la investigación y la asistencia técnica están siendo llevadas a cabo, en buena parte, por los propios ingenios. Las actividades de investigación en algunos de ellos han comprendido tanto aquellas de tipo puramente agronómico, como las relacionadas con las innovaciones de tipo biológico y las referentes al manejo adecuado del agua.

El proceso de mecanización se ha venido haciendo en forma paulatina. Este se ha concentrado, principalmente, en aquellas prácticas donde la sustitución de mano de obra por maquinaria resultaba relativamente fácil, como son la preparación de suelos, la fertilización, el control de maleza, etc. Por otra parte, en algunos ingenios se observa un grado relativamente importante de mecanización en las labores de alce y transporte. El corte por el contrario, continua

siendo un proceso totalmente manual, dado el alto costo que implican las obras de nivelación de tierras y las inversiones en maquinaria con relación a la mano de obra.

En cuanto a la fase industrial, se ha llevado a cabo una modernización relativamente importante y más acelerada. Sin embargo, los cambios han obedecido a lo que se podría considerar un proceso "natural" de innovación tecnológica, dado el ritmo de crecimiento que ha experimentado la industria y las necesidades graduales de reposición de los equipos. La modernización ha sido efectuada primordialmente en los ingenios más grandes y en aquellos que han venido ampliándose de manera sistemática en los últimos años.

En concordancia con estos desarrollos, los ingenios han hecho también modificaciones de importancia en el aspecto administrativo y organizacional. La contratación de personal especializado en las diferentes ramas es un hecho corriente, especialmente a nivel directivo y administrativo. Aunque en algunos ingenios se cuenta con sofisticados sistemas de registros y control, tanto contables como estadísticos, en otros, particularmente en los más pequeños, dichos sistemas son rudimentarios. Este hecho impide el disponer de elementos adecuados tanto para la toma de decisiones a nivel directivo como para el control y la planeación.

Las distintas características del desarrollo de las industrias azucarera y panelera se reflejan claramente en el tamaño de las unidades de producción y en la combinación de los recursos. La industria panelera, enmarcada casi en su totalidad dentro del sector tradicional de la agricultura, está formada por un sinnúmero de pequeñas propiedades, todas ellas esparcidas en gran parte del territorio nacional. En adición, el proceso de

desarrollo de la industria azucarera colombiana presenta rasgos muy similares a los que han ocurrido o están sucediéndose en esa industria en otros países azucareros, que apuntan hacia la creación de grandes complejos agro-industriales. La amplia escala de operaciones de la industria azucarera responde entonces a consideraciones de carácter tecnológico. Este hecho, unido a las características propias del sistema económico y social imperante en Colombia, ha conducido naturalmente a una relativa concentración de la propiedad en la industria azucarera nacional. En efecto, se determinó que el total de personas naturales que son dueños y/o accionistas directos de los 21 ingenios en funcionamiento en el país a diciembre de 1974 asciende a 453 y el de sociedades de personas a 123. Este grado de concentración de la propiedad no es, en ningún modo, característica únicamente de esta industria dentro del contexto de la economía colombiana.

#### 4. Empleo y condiciones laborales

La información disponible y confiable para determinar el volumen de empleo generado por la industria panelera es bastante reducida. Sin embargo, debido a que en su gran mayoría dicha industria está compuesta por pequeñas unidades de producción que utilizan técnicas de cultivo intensivas en mano de obra, es presumible que los volúmenes de empleo sean realmente importantes. Precisamente, al considerar un coeficiente estimado de 1.2 hombres por hectárea año para el promedio de las fincas paneleras del país, podría concluirse con base en el número de hectáreas cultivadas en caña para panela, que la industria panelera emplearía aproximadamente unas 340.000 personas al año<sup>8</sup>. Esta cifra no

implica necesariamente un empleo permanente de dicha magnitud debido a que, principalmente en las zonas cafeteras, la producción de panela fluctúa de acuerdo con la cosecha de café, dedicándose la mano de obra a la recolección del grano y disminuyendo por lo tanto la mano de obra en el cultivo de caña.

El empleo directo generado por la industria azucarera en su conjunto en 1974 ascendía a 36.517 personas en sus distintas labores de producción. Los requerimientos de mano de obra por hectárea año son en la industria azucarera de 0.31, los cuales al compararlos con los correspondientes a la industria panelera dan una buena idea de los distintos niveles tecnológicos y de productividad imperantes en ambas industrias.

Las condiciones de trabajo y de vida y la remuneración del trabajo son decididamente superiores en la industria azucarera que en la industria panelera. En esta última las jornadas de trabajo son durísimas y el personal ocupado, además de recibir los salarios más frecuentes de las regiones donde predomina la agricultura tradicional, tiene poca estabilidad y prácticamente ninguna prestación laboral. Adicionalmente, dados los bajos niveles de productividad y su escaso poder de regateo con el dueño de la tierra, los aparceros, que son un grupo importante de productores en algunas regiones del país, obtienen una reducida retribución a su actividad productiva.

La industria azucarera por su parte, tradicionalmente ha pagado un salario en sus labores de campo superior al de otras actividades agrícolas, e inclusive al de la propia agricultura comercializada del

<sup>8</sup> En lo que respecta a la intensidad de mano de obra por hectárea en la producción de panela, el estima-

tivo de FEDESARROLLO es algo superior al resultante de otros estudios sobre el tema. Véase a este respecto: A. Berry, *Agriculture in Colombia*, mimeo, capítulo IV, cuadro IV.20.



Valle del Cauca<sup>9</sup>. Sin embargo, el hecho de que cerca del 22% del personal ocupado en los ingenios en las labores agrícolas se vincule a través de contratistas independientes, hace que las prestaciones sociales legales y extralegales, la estabilidad ocupacional y los mejores salarios de que disfrutaban los trabajadores contratados directamente por los ingenios, no se hagan extensivos a todo el personal que participa en la fase agrícola de la producción de azúcar.

Paralelamente con un régimen de prestaciones legales y extralegales que incrementan sustancialmente el salario básico, la industria azucarera ha realizado inversiones importantes en áreas de salud, educación y vivienda. Estos aspectos, sitúan indudablemente al trabajador azucarero en una mejor posición relativa frente a la que normalmente se

presenta en las demás actividades del sector agrícola del país.

### 5. Rentabilidad histórica y actual de la industria azucarera

En lo que respecta al rendimiento de la industria azucarera, la información suministrada por los ingenios permitió determinar que su rentabilidad sobre ventas, antes de impuestos, fue del 19% en 1971, 24% en 1972, 17% en 1973 y 33% en 1974<sup>10</sup>.

Tales fluctuaciones en los niveles de rentabilidad obedecen principalmente al comportamiento de los precios externos del azúcar y de las cantidades exportadas. El cuadro X,7 muestra la importancia creciente que han tenido para la

<sup>9</sup> En los últimos años se ha venido reduciendo este diferencial, lo que estaría indicando que la demanda por mano de obra de la agricultura comercial en el Valle del Cauca debe haber aumentado.

<sup>10</sup> La rentabilidad sobre ventas puede aproximarse a la rentabilidad sobre el capital invertido de acuerdo con el valor de la relación capital/ventas. Debido a que en el caso de la industria azucarera esta relación se acerca a la unidad, la rentabilidad sobre ventas es una buena aproximación de la rentabilidad sobre el capital invertido.

CUADRO X-7

ESTRUCTURA DE INGRESOS DE LA INDUSTRIA AZUCARERA COLOMBIANA, 1971-1974  
(en porcentajes)

	1971	1972	1973	1974
<b>A. Ventas internas</b>	<b>74.8</b>	<b>67.6</b>	<b>71.3</b>	<b>60.7</b>
1. Azúcar	69.1	62.6	65.6	54.5
2. Miel	5.3	4.6	5.3	5.8
3. Bagazo	0.4	0.4	0.4	0.4
<b>B. Ventas externas</b>	<b>25.2</b>	<b>32.4</b>	<b>28.7</b>	<b>39.3</b>
1. Azúcar crudo	21.6	27.8	24.6	35.5
2. Miel	0.4	0.9	0.7	0.6
3. CAT <sup>1</sup>	3.2	3.7	3.4	3.2
<b>Total</b>	<b>100.0</b>	<b>100.0</b>	<b>100.0</b>	<b>100.0</b>

Fuente: FEDESARROLLO. *Las Industrias Azucarera y Panelera Colombianas*, cuadro XIII.2.

<sup>1</sup> La industria azucarera renunció voluntariamente al CAT en el último trimestre de 1974.

industria azucarera los ingresos provenientes de las exportaciones, y señala cómo en los años de 1971 y 1973, caracterizados por los niveles más bajos de rentabilidad en el período 1971-1974, los ingresos derivados de la actividad exportadora tuvieron una menor participación en el total de ingresos que en los años de 1972 y 1974<sup>11</sup>.

En vista de la importancia creciente que ha venido adquiriendo durante los últimos 15 años el sistema de aprovisionamiento de caña a los ingenios por parte de los proveedores resulta interesante indagar sobre sus niveles aparentes de rentabilidad. Los estimativos de FEDESARROLLO indican que la rentabilidad de los proveedores de caña ha sido sustancialmente más alta que la de los propios ingenios. Es así como los índices de rentabilidad sobre ventas de caña en la mata para los proveedores han fluctuado entre un 66% y un 49% para los años comprendidos entre 1971 y 1974. Se explicaría así de una parte el surgimiento y consolidación de esta modalidad de aprovisionamiento de caña, que seguramente ha podido competir favorablemente con otras actividades agrícolas.

De otra parte, si se tiene en cuenta que un porcentaje importante de los proveedores de caña está directa o indirectamente relacionado con los ingenios<sup>12</sup>, la alta rentabilidad de los pro-

veedores estaría indicando que la rentabilidad del negocio integrado de producir azúcar podría ser superior, dado que en muchos casos se presenta la posibilidad de transferir utilidades a la fase de campo (producción de caña).

En resumen, la rentabilidad de la industria azucarera ha dependido en los últimos años de las posibilidades que ha ofrecido la actividad exportadora. Por su parte, los proveedores de caña de azúcar, que también reciben participación de los ingresos de exportación, han obtenido tasas de rentabilidad superiores a las de los propios ingenios<sup>13</sup>. Al mirar la posición relativa del sector azucarero frente a los sectores agropecuario e industrial, se observa que aún con una política de fijación de precios internos, bajos precios internacionales en algunos años, y restricción de las exportaciones en otros, el índice de precios compuestos para la industria azucarera creció, sin embargo, en mayor proporción que los respectivos índices de la industria manufacturera y del sector agropecuario durante el período 1960-1974. Se han podido entonces realizar ampliaciones en la industria azucarera durante este período, para los cuales se dispuso de recursos propios en buena parte, así como de un adecuado crédito institucional.

## 6. Rentabilidad privada de nuevas inversiones en la industria azucarera

La decisión de ampliar la capacidad instalada de producción de azúcar en el

<sup>11</sup> Adicionalmente, al considerar los costos de producción de azúcar estimados por FEDESARROLLO para los años mencionados, resulta que estos han estado apenas al nivel de los precios fijados oficialmente, e incluso, en los años de 1973 y 1974 los precios oficiales fueron inferiores a los costos de producción. Se demuestra con ello que en los últimos años la industria azucarera ha derivado fundamentalmente sus utilidades de la exportación.

<sup>12</sup> En 13 ingenios analizados el 46.1% de las tierras de proveedores y/o cedidas en administración y/o participación a los ingenios, correspondía a empresas filiales (en las cuales los ingenios tienen

participación directa o son accionistas) o a socios de los ingenios a diciembre de 1974, según respuesta al cuestionario de FEDESARROLLO.

<sup>13</sup> El precio (costo) que los ingenios pagan por la caña de los proveedores es a su vez el ingreso de éstos. Debido a que los proveedores reciben participación de las exportaciones, al aumentar el precio internacional y el precio oficial, aumentan sus ingresos, a la vez que se incrementa el costo de la caña para los ingenios.

volumen necesario para satisfacer los estimativos de demanda total mencionados anteriormente, depende de la rentabilidad esperada por los productores. Dicha rentabilidad, a su vez, está determinada por el valor actual de la inversión necesaria para producir una tonelada adicional de azúcar, por los costos variables y por el comportamiento futuro de los ingresos, los cuales dependen del precio interno, del precio internacional y del porcentaje de la producción total que eventualmente se pueda vender en el exterior.

De acuerdo con la inversión necesaria para producir una tonelada de azúcar adicional estimada en el estudio de FEDESARROLLO, tanto para un nuevo ingenio en el valle geográfico del Alto Cauca como para un nuevo ingenio en la Costa Atlántica<sup>14</sup>, se estimó la tasa interna de retorno para estas inversiones en el período 1975-1985 bajo el supuesto de que los precios internos se mantendrán en términos reales al nivel de 1974. Con respecto al precio internacional, se supuso que éste alcanzaría en 1985 el nivel proyectado por FEDESARROLLO, o sea US\$ 0.08 la libra en moneda de 1974. Finalmente, se tomó la participación de las exportaciones en la producción total que resulta de los estimativos de lo que puede ser la demanda externa de azúcar colombiano en el período 1975-1985.

Los resultados indican que la tasa interna de retorno anual sobre el capital invertido a precios de 1974 sería del 8.5% para el caso de un nuevo ingenio en el valle geográfico del Alto Cauca, y del 3.5% para un nuevo ingenio en la Costa Atlántica. Suponiendo una tasa de in-

flación del 20% anual, la rentabilidad implícita sobre el capital invertido sería un tanto superior al rendimiento que ofrecen algunos papeles en el mercado de valores para el caso de un nuevo ingenio en el Valle, y apenas similar para la instalación de un nuevo ingenio en la Costa Atlántica.

De acuerdo con lo anterior se puede concluir que a los niveles vigentes de precios internos y dadas las perspectivas de los precios internacionales hacia 1985, y sobre todo la magnitud de los costos de inversión, no parece muy atractivo desde el punto de vista privado la instalación de nuevos ingenios tanto en el valle geográfico del Alto Cauca como en la Costa Atlántica. Sin embargo, el hecho de que varios ingenios del Valle estén efectuando o hayan programado ampliaciones en su capacidad instalada, estaría indicando que la rentabilidad esperada para estas ampliaciones de tipo marginal es superior a la rentabilidad prospectada para el caso de nuevos ingenios. En efecto, los ingenios del Valle y norte del Cauca han efectuado ampliaciones en su capacidad de producción del orden de 1.830 toneladas de caña diarias (TCD) en 1975, y tienen proyectos de ampliación que entrarán en producción en 1976 por 4.450 TCD y por 2.000 TCD en 1977. En total, las decisiones de inversión ya tomadas por los ingenios del Valle y norte del Cauca comprenden ampliaciones en la capacidad de producción del orden de 8.280 toneladas de caña diarias (cuadro X.8).

#### E. Necesidades de expansión de la industria azucarera

La industria azucarera puede expandirse mediante la creación de nuevos ingenios o mediante la ampliación de la producción en los ingenios existentes. Bajo las circunstancias actuales, sólo resultaría rentable instalar ingenios

<sup>14</sup> US\$ 400 por tonelada adicional de azúcar para un nuevo ingenio en el valle geográfico del Alto Cauca, y US\$ 764 por tonelada adicional para un nuevo ingenio en la Costa Atlántica. El costo estimado de la inversión se refiere a precios de 1974.

## CUADRO X-8

CAPACIDAD UTILIZADA 1974-1985, SEGUN AMPLIACIONES PROGRAMADAS Y EN CURSO  
(toneladas de caña diarias)

Años	Valle del Cauca	Sicarare	Santa Cruz	Risaralda	Zulia	Total
1974	33.020	350	—	—	—	33.370
1975	34.850	350	—	—	—	35.200
1976	39.300	350	250	—	—	39.900
1977	41.300	500	350	—	—	42.150
1978	41.300	500	500	1.000	—	43.300
1979	41.300	530	600	1.800	1.750	45.980
1980	41.300	570	700	2.100	2.100	46.770
1981	41.300	615	800	2.250	2.450	47.415
1982	41.300	660	900	2.400	2.520	47.780
1983	41.300	700	1.000	2.550	2.625	48.175
1984	41.300	760	1.000	2.550	2.700	48.310
1985	41.300	760	1.000	2.550	2.700	48.310

Fuente: FEDESARROLLO, *Las Industrias Azucarera y Panelera Colombianas*, cuadro X.5.

adicionales si su producto pudiese ser colocado en el mercado internacional; la ampliación en cambio, parece ser rentable aún si buena parte de la producción se destinase al mercado interno. En todo caso y según se mencionó anteriormente, la estructura favorable de costos internos, las buenas perspectivas de precios internacionales para los próximos diez años y la demanda futura de exportaciones para Colombia hacen beneficioso para el país el aumentar su capacidad de producción azucarera con destino a la exportación y al abastecimiento del consumo interno. Por lo demás, la creación de un Fondo Azucarero y Panelero, sugerida por FEDESARROLLO, y una de cuyas funciones básicas será la de estabilizar el ingreso de los productores ante las fluctuaciones del precio internacional, daría una mayor seguridad a la economía del país, al eliminar en buena parte el riesgo de una expansión azucarera orientada al mercado internacional<sup>15</sup>.

Tal como se anotó en la sección precedente, los ingenios del valle geográfico del alto Cauca ya han tomado medidas iniciales para ensanchar su producción, las cuales podrían representar 8.280 toneladas de caña diarias (TCD) adicionales en 1977, o sea un aumento del 25% sobre la capacidad existente en 1974 (33.020 TCD). Por otra parte, con la entrada en funcionamiento para fines de producción de los ingenios Santa Cruz (1976), Risaralda (1977) y Zulia (1979), y de algunas ampliaciones posibles en el ingenio Sicarare, la capacidad utilizada de molienda en esos establecimientos será de 6.660 TCD adicionales (cuadros X.8 y X.9). De esta manera, de cumplirse los programas de expansión de la producción de azúcar actualmente contemplados se lograría un aumento para 1985 sobre 1974 de 14.940 TCD, equivalente a un 44.7%. Dicha producción estimada sería suficiente para satisfacer plenamente la demanda total de azúcar hasta el año de 1979, e incluso, de no restablecerse nuevamente los mecanismos de cuotas en los mercados estadinense y

<sup>15</sup> Véase la siguiente sección de este informe.

CUADRO X-9

PRODUCCION ESTIMADA DE AZUCAR 1975-1985, SEGUN AMPLIACIONES PROGRAMADAS Y EN CURSO

(miles de toneladas valor crudo)

Años	Valle del Cauca	Sicarare	Santa* Cruz	Risaralda	Zulia	Total
1974	891.8	3.0	—	—	—	894.8
1975	974.2	3.0	—	—	—	977.2
1976	1.098.6	3.2	1.5	—	—	1.103.3
1977	1.154.5	4.8	2.2	—	—	1.161.5
1978	1.154.5	4.9	3.4	17.1	—	1.179.9
1979	1.154.5	5.6	4.4	32.8	10.7	1.208.0
1980	1.154.5	6.4	6.6	41.9	24.6	1.234.0
1981	1.154.5	7.1	6.9	47.9	37.9	1.254.3
1982	1.154.5	7.8	8.6	54.2	40.1	1.265.2
1983	1.154.5	8.5	9.9	59.3	45.2	1.277.4
1984	1.154.5	9.5	10.2	61.3	50.3	1.285.8
1985	1.154.5	9.7	10.3	63.0	50.3	1.287.8

Fuente: FEDESARROLLO. *Las Industrias Azucarera y Panelera Colombianas*. cuadro X.16.

libre mundial, Colombia podría realizar exportaciones de azúcar superiores a las 300.000 toneladas anuales en los próximos cuatro años (cuadros X.10 y X.11).

Según se desprende de los cuadros X.10 y X.11, a partir de 1979 sin embargo, será necesario efectuar ampliaciones adicionales a las ya contempladas en la capacidad industrial de producción de azúcar con la Alternativa B de demanda y desde 1981 con la Alternativa A. Además de la posibilidad de incrementar la producción de azúcar en el valle geográfico del Alto Cauca, aparecen como zonas potenciales para futuros desarrollos azucareros las del Cesar y del Sinú en la Costa Atlántica.

Los cuadros mencionados ilustran las distintas maneras en que podrían satisfacerse los estimativos de demanda total de azúcar una vez se terminen las ampliaciones que se tienen programadas en la actualidad. De una parte, se debe tener

en cuenta que los ingenios del Valle y norte del Cauca después de 1977 podrían realizar ampliaciones de carácter marginal por 7.200 TCD. Esto quiere decir, que en el evento de ampliar la producción de azúcar en esa región por encima de 7.200 toneladas de caña diarias, sería necesario instalar allí nuevos ingenios o efectuar ampliaciones sustanciales en las factorías existentes.

Las ampliaciones necesarias en la capacidad de producción deberían ser de 11.000 y 14.000 TCD para satisfacer las alternativas alta y baja de demanda total de azúcar respectivamente siempre y cuando todas las ampliaciones se efectuaran en el valle geográfico del alto Cauca. De realizarse las ampliaciones en otras regiones del país, los requerimientos de expansión serían obviamente mayores, dado que en las zonas productoras potenciales las condiciones climáticas impiden una molienda durante todo el año. En estas circunstancias, es necesario tener una mayor capacidad indus-



CUADRO X-10

## CAPACIDAD DE MOLIENDA ADICIONAL REQUERIDA PARA SATISFACER LA ALTERNATIVA "A" DE DEMANDA TOTAL, 1975-1985

Años	Capacidad <sup>1</sup> de Producción estimada	Demanda <sup>1</sup> total de azúcar	Diferencia <sup>1</sup> entre producción y demanda	Distribución de ampliaciones marginales <sup>2</sup>	Capacidad adicional de molienda requerida	
					En el Valle <sup>2</sup>	Fuera del Valle <sup>2</sup>
1975	977.2	977.2				
1976	1.103.3	967.9	135.4			
1977	1.161.5	1.026.7	134.8			
1978	1.179.9	1.086.8	93.1			
1979	1.208.0	1.148.6	59.4			
1980	1.234.0	1.214.4	19.6			
1981	1.254.3	1.283.0	(28.7)	1.027		2.114
1982	1.265.2	1.355.0	(89.8)	2.186		4.500
1983	1.277.4	1.430.3	(152.9)	2.257		4.647
1984	1.285.8	1.508.2	(222.4)	1.730	756	1.561 <sup>3</sup>
1985	1.287.8	1.591.1	(303.3)		2.894	5.958

Fuente: FEDESARROLLO, *Las Industrias Azucarera y Panelera Colombianas*, cuadro XXIII.3.<sup>1</sup> Miles de toneladas de azúcar valor crudo.<sup>2</sup> Toneladas de caña diarias (TCD).<sup>3</sup> Corresponde a la capacidad de molienda adicional necesaria fuera del Valle en el caso de efectuarse solamente allí las ampliaciones marginales hasta 7.200 TCD.

CUADRO X-11

## CAPACIDAD DE MOLIENDA ADICIONAL REQUERIDA PARA SATISFACER LA ALTERNATIVA "B" DE DEMANDA TOTAL 1975-1985

Años	Capacidad <sup>1</sup> de producción estimada	Demanda <sup>1</sup> total de azúcar	Diferencia <sup>1</sup> entre producción y demanda	Distribución de ampliaciones marginales <sup>2</sup>	Capacidad adicional de molienda requerida	
					En el Valle <sup>2</sup>	Fuera del Valle <sup>2</sup>
1975	977.2	977.2				
1976	1.103.3	1.052.2	51.1			
1977	1.161.5	1.101.9	59.6			
1978	1.179.9	1.152.7	27.2			
1979	1.208.0	1.228.0	(20.0)	715		1.473
1980	1.234.0	1.293.6	(59.6)	1.416		2.916
1981	1.254.3	1.363.2	(108.9)	1.763		3.631
1982	1.265.2	1.437.3	(172.1)	2.261		4.654
1983	1.277.4	1.513.4	(236.0)	1.045	1.241	2.557 <sup>3</sup>
1984	1.285.8	1.593.5	(307.7)		2.565	5.280
1985	1.287.8	1.677.3	(389.5)		2.926	6.024

Fuente: FEDESARROLLO, *Las Industrias Azucarera y Panelera Colombianas*, cuadro XXIII.4.<sup>1</sup> Miles de toneladas de azúcar valor crudo.<sup>2</sup> Toneladas de caña diarias (TCD).<sup>3</sup> Corresponde a la capacidad de molienda adicional necesaria fuera del Valle en el caso de efectuarse solamente allí las ampliaciones marginales hasta 7.200 TCD.

trial que en el Valle del Cauca para moler la misma cantidad de caña en el año. También podrían ocurrir los ensanches necesarios conjuntamente en el valle geográfico del alto Cauca y en otras regiones, mediante un programa que sólo buscara utilizar al máximo la capacidad de los ingenios del Valle y del norte del Cauca, lo cual representaría un aumento allí de 7.200 TCD. El resto de los requerimientos de expansión ocurriría en otras regiones.

El costo probable de la expansión azucarera depende de las zonas del país en las cuales se decida ampliar la capacidad de producción<sup>16</sup>. Si todas las ampliaciones se hicieran en el valle geo-

gráfico del Alto Cauca, el costo de las inversiones sería de US\$ 86 millones y de US\$ 120 millones para las alternativas A y B de demanda total respectivamente. De llevarse a cabo las ampliaciones en otras zonas, dicho costo sería de US\$ 232 millones para la alternativa A de demanda y de US\$ 297 millones para la alternativa B. Finalmente, en el caso de realizarse solo las ampliaciones marginales en los establecimientos azucareros del Valle y norte del Cauca, y de instalarse nuevos ingenios fuera de estos departamentos, el valor total de las inversiones sería de US\$ 123 millones en la alternativa A de demanda y de US\$ 188 millones en la alternativa B (cuadros X.12 y X.13).

La disponibilidad de tierras para el total de las ampliaciones requeridas estaría limitado en el valle geográfico del Alto Cauca por una relativa escasez de tierras aptas para el cultivo de caña, a menos que se realizaran oportunamente obras de regulación del río Cauca. Si tal

<sup>16</sup> El costo de la expansión azucarera se refiere a las inversiones adicionales necesarias para satisfacer los estimativos de demanda total previstos en el estudio de FEDESARROLLO. Esto es, no se tienen en cuenta los costos de las inversiones que se están llevando a cabo en la actualidad tanto en el Valle del Cauca como en los ingenios de Zulía y Risaralda.

CUADRO X-12

COSTO ESTIMADO DE LA EXPANSION AZUCARERA SEGUN LA ALTERNATIVA "A" DE DEMANDA TOTAL, 1981-1985<sup>1</sup>  
(millones de dólares de 1974)

Años	Con ampliaciones marginales y nuevos ingenios en el Valle	Con ampliaciones marginales en el Valle y nuevos ingenios en otras regiones	Sin ampliaciones marginales en el Valle y nuevos ingenios en otras regiones
1981	6.6	6.6	21.9
1982	14.1	14.1	46.7
1983	14.6	14.6	48.2
1984	18.4	25.7	53.1
1985	32.3	61.8	61.8
<b>Total</b>	<b>86.0</b>	<b>122.8</b>	<b>231.7</b>

Fuente: FEDESARROLLO, *Las Industrias Azucarera y Panelera Colombianas*, cuadro XXIII.7.

<sup>1</sup> El costo de la inversión para producir una tonelada de azúcar adicional con una ampliación marginal en los ingenios del Valle y norte del Cauca se estimó en US\$ 231; en un nuevo ingenio en el Valle en US\$ 400 y en un nuevo ingenio en la Costa Atlántica en US\$ 764.

CUADRO X-13

COSTO ESTIMADO DE LA EXPANSION AZUCARERA SEGUN LA ALTERNATIVA "B" DE DEMANDA TOTAL, 1979-1985<sup>1</sup>  
(millones de dólares de 1974)

Años	Con ampliaciones marginales y nuevos ingenios en el Valle	Con ampliaciones marginales en el Valle y nuevos ingenios en otras regiones	Sin ampliaciones marginales en el Valle y nuevos ingenios en otras regiones
1979	4.6	4.6	15.3
1980	9.1	9.1	30.2
1981	11.4	11.4	37.6
1982	14.6	14.6	48.3
1983	19.3	31.2	48.8
1984	28.6	54.7	54.8
1985	32.6	62.5	62.5
<b>Total</b>	<b>120.2</b>	<b>188.1</b>	<b>297.5</b>

Fuente: FEDESARROLLO, *Las Industrias Azucarera y Panelera Colombianas*, cuadro XXIII.18.

<sup>1</sup> El costo de la inversión para producir una tonelada de azúcar adicional con una ampliación marginal en los márgenes del Valle y norte del Cauca se estimó en US\$ 231; en un nuevo ingenio en el Valle en US\$ 400 y en un nuevo ingenio en la Costa Atlántica en US\$ 764.

proyecto se ejecutara habría tierras suficientes, no obstante lo cual, consideraciones de desarrollo regional equilibrado y, en menor grado, también de carácter económico, sugerirían que posiblemente los nuevos desarrollos azucareros que allí se sucedieran no debieran sobrepasar las ampliaciones con las cuales se coparan las instalaciones actuales<sup>17</sup>. Por lo tanto, parece conveniente empezar a estudiar desde ya la posibilidad de iniciar nuevos ingenios en

otras regiones del país, en vista de las perspectivas tanto de la demanda interna como externa en los próximos diez años. Dentro de este contexto, adquieren además plena vigencia los proyectos que se están desarrollando actualmente en Risaralda y Zulia. El futuro de la industria azucarera colombiana requiere entonces del diseño de mecanismos de política gubernamental y privada acordes con la magnitud de las inversiones necesarias. Las características que podrían tener, a juicio de FEDESARROLLO, las políticas azucarera y panelera se discuten en la sección siguiente.

#### F. Bases para la formulación de una nueva política azucarera y panelera

El desempeño de los nuevos desarrollos requeridos en la industria azucarera colombiana, se vería favorecido en forma apreciable si se adelantan mediante una

<sup>17</sup> Con respecto a este punto, los resultados del estudio de FEDESARROLLO indican que claramente, desde el punto de vista económico es más conveniente para el país aumentar la producción de azúcar por medio de una ampliación marginal de la capacidad utilizada en los ingenios del Valle del Cauca. Sin embargo, en el caso de instalar nuevos ingenios en el Valle, los mayores costos y la demanda adicional por tierras frente a una relativa escasez de éstas, conducen a que la ventaja comparativa del valle geográfico del Alto Cauca con respecto a la Costa Atlántica deje de ser tan evidente para futuras ampliaciones de la producción de azúcar.

acción concertada de los sectores público y privado, que garantice, de una parte incentivos apropiados a los productores, y, de otra, los intereses de toda la sociedad. De consiguiente, un futuro desarrollo azucarero requerirá de la formulación de una política gubernamental azucarera, coherente, integral, estable y de largo plazo, que tome en consideración todos los aspectos que en forma directa o indirecta, se ven afectados por ella. La industria, así como los ingenios individuales, tendrán también que adoptar políticas complementarias con aquellas de nivel gubernamental.

### *1. La necesidad de una política coherente e integral*

Una de las características que ha buscado la política económica del actual gobierno es su coherencia<sup>18</sup>, entendiendo por tal el hecho de que todos los instrumentos de política y todos los estamentos gubernamentales sean dirigidos al logro de una serie de metas definidas y no contradictorias. En el caso de la política azucarera, sin embargo, son muchas las instancias de incoherencia resultantes del manejo aparentemente independiente, de varios instrumentos de política por parte de las entidades estatales.

La incoherencia más notoria es aquella que se advierte entre la política de control de precios y los mecanismos de autorización previa de exportaciones. El hecho de no haber podido hacer operativos en los últimos años los precios fijados para el mercado interno señala una inconsistencia entre el abastecimiento interno y la demanda efectiva a esos precios; en efecto, las informaciones del DANE señalaban un precio efectivo

al consumidor a fines de 1974 superior en un 15% al precio de control. Esta diferencia muestra, por otro lado, una gran oscilación a través del tiempo y para las distintas zonas del país. La circunstancia de que los esfuerzos de intervención estatal en el mercado de azúcar no hubiesen podido evitar esta situación, indica no sólo la posibilidad de que la política de control de precios en relación con los precios internacionales haya estado anclada a niveles inadecuados, sino también que la coordinación, estudio y adopción de medidas por parte de las entidades estatales que afectan dicho resultado (INCOMEX, Superintendencia de Precios e IDEMA) pueden no haber sido suficientes y/o efectivos<sup>19</sup>.

Existen otros casos de incoherencia relativas a la política exterior azucarera. Por ejemplo, la autorización de exportaciones de panela en 1974 en momentos en que regía un déficit de azúcar en el mercado interno, ignorando no sólo el efecto de sustitución en la demanda por estos tipos de bienes, sino también el hecho de que a los precios del mercado se justificaba transformar azúcar en panela para exportarla y luego transformarla de nuevo en azúcar. Esto refleja una falta de conocimiento y de contacto entre las autoridades encargadas del sector externo y de las que tienen a su cargo la política agropecuaria y la política de precios al consumidor. Otros ejemplos de falta de coherencia en la po-

<sup>19</sup> El sistema de control de precios de azúcar funcionó razonablemente bien, cuando quiera que no se presentaron estrecheces de oferta y que los precios del mercado internacional del azúcar guardaron una cierta relación con los precios internos. De otra parte, el sistema de pago en especie a los proveedores, los cuales podían disponer de su azúcar sin ningún control, contribuyó junto con el diferencial de precios internos-externos a hacer inoperante el sistema de control de precios en los dos últimos años. Actualmente, los proveedores deben entregar al IDEMA un porcentaje igual al que entregan los ingenios con el fin de que este Instituto lo comercialice internamente.

<sup>18</sup> Informe del Presidente de la República al Congreso sobre el Estado de la Emergencia Económica, Banco de la República, noviembre de 1974.

lítica son el autorizar exportaciones de bienes que utilizan azúcar mientras se frenan las exportaciones de ésta; el prohibir exportaciones cuando no se han llenado las cuotas internacionales, sin medir su repercusión sobre las cuotas futuras; y el frenar exportaciones mientras se estimula directa o indirectamente el contrabando.

La necesidad de que la política azucarera se enfoque con un carácter más integral, es decir, que cubra lo relativo al azúcar, y lo relacionado con la industria panelera y, más aun, con las industrias para la exportación que emplean el azúcar como insumo, es un asunto que ha sido ilustrado claramente. Dadas las interdependencias entre una y otra industria, la política de control de precios del azúcar, que estaba fundamentalmente dirigida a evitar beneficios "super-normales" para la industria azucarera, trajo como consecuencia el estancamiento de una industria tradicional como la panelera y estimuló igualmente, de manera subsidiada y no controlada, la industria de exportación de bienes que utilizan el azúcar como materia prima<sup>20</sup>.

## *2. La necesidad de una política de largo plazo*

Uno de los principales defectos de la política azucarera colombiana ha sido su casuismo y su visión exclusiva del corto plazo. La expansión de una industria como la azucarera, que demanda grandes inversiones y compromete el uso de la tierra por varios años y repercute sobre otras actividades productivas del país, requiere de un desarrollo planificado, si

se desean evitar pérdidas económicas de incalculable magnitud. Desde el punto de vista del interés social, los riesgos de una expansión incontrolada pueden ser altos: una baja de producción podría originar graves problemas de desempleo en las zonas productoras y problemas de balanza de pagos.

La planificación conjunta del desarrollo azucarero requiere de la determinación de las perspectivas reales de exportación de Colombia y de las decisiones sobre política exterior que las hagan posibles. Se requiere también, determinar las necesidades futuras de abastecimiento para el consumo industrial y doméstico, así como los mecanismos gubernamentales en términos de políticas de precios y de mercadeo; además, definir la forma de estimular simultáneamente la industria panelera y medir su impacto sobre la demanda azucarera. Finalmente, es preciso estudiar y decidir la magnitud, oportunidad y localización de las ampliaciones de la industria, y diseñar los mecanismos de financiación para el desarrollo conjunto de ambas industrias.

## *3. La necesidad de una política estable*

Un último requisito para el desarrollo de una política azucarera eficaz, es que ésta sea una política estable. Se entiende por tal no sólo el compromiso gubernamental de mantener unas reglas de juego definidas por un período de tiempo razonable, sino, y especialmente, el compromiso de manejar la política de precios y comercialización en forma tal que se eviten las grandes fluctuaciones de ingresos. Tales fluctuaciones se han originado en los movimientos de los precios internacionales, y particularmente, en la incertidumbre de obtener las autorizaciones de exportación y aún en los ajustes en los precios de control para el consumo interno. En tal sentido, en los

<sup>20</sup> Por ejemplo, en el año de 1974, se calculó que para los chocolates el subsidio implícito fue equivalente a \$ 14.00 por dólar exportado, o sea tres veces el monto del antiguo Certificado de Abono Tributario (CAT). En confitería, el subsidio alcanzó \$ 4.00 por dólar, lo que significa el otorgamiento de un subsidio adicional equivalente al CAT.



últimos años el desarrollo azucarero ha encontrado vacilación, no tanto en razón de la magnitud de las rentabilidades registradas, sino en la incertidumbre e inestabilidad del ingreso futuro.

### G. Fondo azucareno y panelero

De acuerdo con el análisis de la sección precedente, las bases de una futura política azucarera deben comprender la formulación de políticas coherentes, integrales, estables y de largo plazo. Para lograr estos objetivos se ha encontrado conveniente sugerir el establecimiento de un fondo de estabilización de azúcar y panela, denominado en adelante como Fondo Azucarero y Panelero. Su objetivo central sería instrumentar un mecanismo para la fijación de precios internos a niveles más acordes con el precio internacional, sin que este aumento se traduzca por completo en más altas utilidades para los empresarios. Funciones importantes las constituyen también las de estabilizar los ingresos de las industrias azucarera y panelera y permitir la formulación de una política de largo plazo. El Fondo propuesto constituiría, además, un foro de concertación de las políticas azucarera y panelera, alrededor del cual se reunirían tanto el sector público como el privado. Así concebido, el Fondo no implica una mayor intervención del Estado en las industrias azucarera y panelera, sino, por el contrario, un mecanismo por medio del cual se planifique su desarrollo y del cual provengan recomendaciones y medidas operativas.

#### 1. Objetivos económicos del Fondo

##### a. Política de precios

Correspondería al Fondo estudiar y presentar recomendaciones al gobierno en lo atinente a la política de precios internos del azúcar en Colombia.

Con respecto al precio *al consumidor*, podría acordarse como meta de largo plazo la eliminación gradual del diferencial que existe hoy en día entre el precio interno y el precio internacional. Estrictamente, debería buscarse que la cotización interna en el futuro refleje el promedio del precio internacional, sin estar sujeta a las fluctuaciones de éste.

En lo que se refiere a los precios fijados a nivel ex-ingenio, estos corresponderían a los precios *al consumidor* arriba señalados, menos un margen normal de comercialización. Sin embargo, dicho precio a nivel ex-ingenio no equivaldría, como ahora, al precio efectivamente recibido por los ingenios y los proveedores, ya que se establecería una "carga de suministro gratuito de azúcar" (blanca o cruda según el caso) con destino al Fondo Azucarero y Panelero, a semejanza de la retención cafetera.

Con el propósito de determinar el nivel de la "carga de suministro de azúcar" y consiguientemente del ingreso efectivo recibido por ingenios y proveedores, se buscaría garantizar a estas actividades una rentabilidad "adecuada". Para tal efecto, el Fondo analizaría en forma permanente el comportamiento del precio real ponderado del azúcar, esto es, el precio doméstico efectivo por la cantidad que se comercializa internamente, más el precio efectivo de exportación por los volúmenes que sean acordados con las entidades gubernamentales para exportar, más los otros ingresos de subproductos del azúcar, dividido todo por un índice de costos de producción de azúcar. En este último, se tomaría en cuenta el comportamiento de los niveles de los salarios, el de los precios de las materias primas y otros insumos, así como el de los bienes de capital. El índice resultante reflejaría la rentabilidad de la industria en cualquier situación; sin embargo, la rentabilidad

“adecuada” para la industria no debe ser independiente del precio internacional, sino que debería fluctuar directamente con su tendencia en el largo plazo.

La carga de suministro de azúcar constituiría los ingresos del Fondo y le permitiría estabilizar los ingresos de los productores, e inclusive los precios internos, al entregársele el azúcar al IDEMA para su venta a los consumidores.

El Fondo tendría entonces dentro de sus funciones la recomendación al Gobierno Nacional del manejo de la política de precios internos tanto al consumidor como al productor, pero no sería el organismo decisorio en materia de precios a nivel ex-ingenio, aunque sí tendría como función específica la intervención en el mercado en aquellas circunstancias que así lo exigieren. A diferencia del sistema actual, el esquema propuesto no requeriría establecer márgenes controlados de comercialización, sino únicamente la fijación del precio al nivel ex-ingenio, así como las cargas de suministro de azúcar blanca o cruda, según sea el caso.

El Fondo tampoco tendría a su cargo el manejo directo de los precios de la panela; sin embargo, como se anota más adelante, actuaría como organismo asesor del IDEMA, al recomendarle a éste cuándo y en qué magnitud debería intervenir en el mercado de la panela, con el fin de estabilizar los ingresos de los productores. Cabe anotar de otra parte, que dada la interrelación entre las industrias panelera y azucarera, el mecanismo de precios sugerido para el azúcar incidiría en forma indirecta pero importante en la industria panelera. En efecto, al incrementarse gradualmente el precio del azúcar al consumidor, se desestimularía la sustitución de azúcar por panela y, además, los productores paneleros encontrarían más atractivos los precios de este producto.

#### b. Comercialización interna

Función básica del Fondo del Azúcar y la Panela sería la definición de las necesidades anuales y trimestrales de azúcar para el consumo doméstico. Para este efecto, el Fondo ejercería vigilancia sobre las existencias públicas y privadas de azúcar. En todo momento definiría los montos de azúcar que se deben distribuir a través del IDEMA y controlaría la acción y la efectividad de este organismo en dicho campo. En la medida en la cual maneje directamente azúcar en el mercado interno, podría, a través del IDEMA, intervenir en dicho mercado, en función de los precios y de las coyunturas particulares. Así mismo, fijaría pautas para la intervención del IDEMA en el mercado de la panela, con el fin de estabilizar el ingreso de los productores y de regular su comercialización.

Sería también función del Fondo el cálculo de las necesidades de azúcar anuales y trimestrales de la industria, y serviría como interventor en la garantía de estos abastecimientos. En el campo de la comercialización, tendría la obligación de mantener informes periódicos sobre las actividades de las comercializadoras privadas, de estudiar los márgenes de comercialización a nivel mayorista o minorista, y de recomendar al Gobierno Nacional políticas de transporte y de otro carácter que permitan reducir tales costos.

#### c. Manejo de la política exterior

El Fondo tendría como objetivos la coordinación de la representación colombiana en el exterior, la vigilancia permanente de los compromisos de las cuotas eventualmente asignadas a Colombia, y la definición de las estrategias nacionales en los foros internacionales. De otra parte, sería responsable del control y manejo de las existencias de

azúcar de exportación requeridas para cumplir los convenios de existencias reguladoras que eventualmente se acuerden a nivel internacional.

Estando representados en el Fondo todas las entidades gubernamentales y los productores, se convendrían de común acuerdo las necesidades de consumo interno, a la luz de la situación de la producción de azúcar, y se podrían establecer metas mínimas trimestrales de exportación, susceptibles de incrementarse de acuerdo con los precios externos y la situación de abastecimiento interno en cada período.

El Fondo analizaría la situación de exportaciones clandestinas y propondría sistemas de control para las mismas. Por último, en el campo de la política exterior, serviría como intermediario en la negociación de suministros y condiciones para la exportación de bienes manufacturados que contengan azúcar como insumo.

#### d. Política de producción

Una función fundamental del Fondo sería el estudio de las tendencias a largo y mediano plazo del consumo interno y de la demanda externa del azúcar colombiano. Con base en estos estudios, el Fondo tendría como otra de sus funciones sugerir las necesidades de expansión de la industria y su localización geográfica. Así mismo, en el campo de la producción sería su función la vigilancia sobre el curso de la misma, sobre la capacidad utilizada de los ingenios, sobre la expansión de los cultivos y sobre cualesquiera otros problemas y cuellos de botella que surjan en la actividad de la producción de azúcar y de panela en Colombia.

El Fondo podría recomendar o contratar directamente estudios de factibi-

lidad referentes a la localización de nuevos ingenios, y cuando las circunstancias así lo exijan, estudios de mercados internos y externos.

En síntesis, en el campo de la política de producción se buscaría que el Fondo actúe como organismo de concertación, para acordar, conjuntamente con los sectores público y privado, las necesidades de expansión de las industrias azucarera y panelera.

#### e. Política financiera y crediticia

En desarrollo de las recomendaciones sobre políticas de producción y expansión industrial que se han reseñado anteriormente, serían funciones del Fondo el análisis de los requisitos financieros para la expansiones deseadas y el actuar como organismo intermediario en la gestión de fuentes domésticas y externas de los recursos necesarios para adelantar la expansión acordada. Podría, a través de sus propios ingresos, servir como fuente directa de financiación para dichos desarrollos azucareros y para el fomento de la industria panelera.

#### 2. *El Fondo Azucarero y Panelero como foro de concertación*

Se ha discutido ya cómo uno de los principales problemas en la política azucarera lo constituye su falta de coherencia, y se sugirió, en consecuencia, la necesidad de que se coordinaran todas las acciones de las entidades estatales encargadas de ejecutarla. De esta manera, disposiciones tales como las autorizaciones de exportación, los niveles de precios fijados para el consumo interno y las necesidades a nivel internacional para satisfacer ciertos convenios de cuotas, serían todos aspectos estudiados de consuno.

El Fondo podría actuar, además, como un foro permanente para expresar

las inquietudes de los gremios, para evaluar el impacto que sobre la industria panelera tendrían las decisiones de política azucarera o para analizar los convenios que deberían celebrarse entre los industriales y los productores de azúcar, desde el punto de vista de abastecimiento. Desde luego, el Fondo sería el vehículo para presentarle al gobierno una posición conjunta sobre la situación de las industrias azucarera y panelera.

### 3. *Mecánica de operación del Fondo*

#### a. Ingresos

Según se ha discutido anteriormente, el Fondo establecería contribuciones o tasas de retención de azúcar en especie, tanto de calidad de exportación como de calidad de consumo interno. Estas disponibilidades de azúcar le permitirían obtener ingresos para el desarrollo de sus funciones. En la medida en la cual estos ingresos se utilicen para hacer préstamos, una fuente alternativa de ingresos adicionales serían entonces los intereses y amortizaciones sobre éstos. Igualmente podría el Fondo, en su propio carácter, obtener préstamos externos y domésticos.

#### b. Egresos

El Fondo utilizaría sus recursos exclusivamente para su propia administración, para pagar el almacenamiento y manejo de las existencias a que se ha hecho referencia, para financiar estudios, para actividades de promoción, y principalmente en créditos para desarrollos azucareros y paneleros, en su sentido más amplio.

#### c. Estructura institucional

Se concibe el Fondo como un instrumento de economía mixta para ser manejado por una junta con representantes del sector público y del sector

privado. Tendría un gerente o director nombrado por esa junta y un cuerpo administrativo, según las funciones que requiere realizar. En relación con la composición de la junta, y dada la necesidad de que el Fondo sea un foro de concertación y de ejecución de una política coherente, parece necesario que el gobierno esté representado por voceros del Ministerio de Desarrollo Económico, del Ministerio de Agricultura, y del Instituto Colombiano de Comercio Exterior. Puede también pensarse en incluir al Instituto de Fomento Industrial, en razón de su posible participación en la financiación y desarrollo de los proyectos y expansiones a que se ha hecho referencia.

En lo que respecta al sector privado, tendrían naturalmente representación en el Fondo los cultivadores de caña y los productores de azúcar y panela. El Fondo así concebido, se reuniría periódicamente o en forma de comisiones para desarrollar cada uno de los objetivos arriba señalados.

### H. Algunas consideraciones sobre la organización de la industria panelera

El desarrollo de la industria panelera, según se anotó anteriormente, ha estado caracterizado por bajos niveles de productividad que se reflejan en bajos ingresos tanto para los productores y los aparceros como para la mano de obra que participa en el proceso productivo. Dicho desarrollo, que es característico del sector tradicional de la agricultura colombiana, ha estado inducido, en parte, por la política gubernamental de precios con respecto al azúcar. En alguna medida, por lo tanto, podría afirmarse que indirectamente se ha frenado el desarrollo normal de la industria panelera. Hacia el futuro, debería buscarse que esta industria se desarrolle conforme a su verdadera importancia en términos del

empleo generado y del área dedicada al cultivo de la caña de azúcar. Adicionalmente habría que tener presentes las implicaciones que sobre la industria panelera tendrá el desarrollo prospectado de la industria azucarera. Aunque existe un proceso natural de sustitución en el consumo entre azúcar y panela, dados el fenómeno de urbanización y los cambios en los niveles de ingreso, se ha demostrado que variaciones en los precios relativos azúcar/panela pueden influir en el consumo relativo de ambos bienes. De esta manera, frente a una política de precios internos del azúcar más realista cabría pensar en una mayor demanda relativa de panela, no sólo con respecto al consumo doméstico sino al consumo industrial. En otras palabras, la política de precios con relación al azúcar podría permitir alguna sustitución en el consumo de azúcar por panela, y de todas maneras no actuaría como una barrera en contra del proceso normal de desarrollo de la industria panelera.

Como ya se mencionó, el curso futuro de la industria panelera debe consultar estrechamente su importancia económica y social en vastas zonas del territorio nacional, entre ellas la zona cafetera. Ante la situación imperante podría pensarse en mecanismos que hicieran posible la elevación de los niveles de productividad y de las condiciones de vida de las personas vinculadas a la producción de caña de azúcar y panela. Dichos mecanismos tienen que ver con políticas de comercialización, crédito, asistencia técnica, pero sobre todo con aquellas que en alguna medida puedan modificar los actuales sistemas de organización de la producción en la industria panelera.

En efecto, el sistema de organización de la producción en unidades tan extremadamente pequeñas y dispersas como el que prevalece en la industria

panelera colombiana, muchas de las cuales constituyen apenas una actividad supletoria en las fincas respectivas, no ha favorecido ni la adopción de tecnologías apropiadas de cultivo de caña y de fabricación de panela, ni una adecuada capitalización en razón de su baja rentabilidad, ni obviamente la introducción de algunas economías de escala. Tal modalidad de producción en unidades atomizadas podría ser reorganizada mediante el establecimiento de empresas de tamaño óptimo.

La reorganización de los sistemas de producción y consecuentemente la elevación de los niveles de productividad podrían lograrse mediante políticas que conduzcan no sólo a obtener una mayor eficiencia económica sino que aseguren que los mayores beneficios recaigan sobre la población campesina, propietaria y asalariada que trabaja en zonas paneleras. Por tal motivo se hace necesario estudiar diversas modalidades de reordenamiento de los sistemas de tenencia y fabricación de la panela, dentro de un esquema que consulte la estructura real de la producción de panela en las diversas zonas del país y sus problemas específicos.

Para aquellas zonas paneleras del país donde predomina una estructura de pequeños productores, en parcelas no muy dispersas y en las cuales no exista una diversificación muy grande de cultivos y que además se consideren zonas aptas para el cultivo de la caña, se puede recomendar un reordenamiento de los sistemas de tenencia, control y usufructo de la tierra actualmente imperantes mediante la agrupación de pequeños productores bajo una sola administración, lo que significaría un control unificado de las tierras aportadas y de sus instalaciones. Este proceso, naturalmente, podría cumplirse por etapas, evolucionando de las formas más simples a las más complejas de asociación para el



ejercicio del derecho de propiedad. Podrían diseñarse acuerdos formales o informales mediante los cuales los integrantes del grupo asociado conserven cada uno el derecho de propiedad de la tierra aportada (o su equivalente), renunciando sólo a su uso individualmente; la explotación y el usufructo serían colectivos.

Otros acuerdos, en cambio, de asociación cooperativa o de otro carácter (por ejemplo empresas comunitarias), podrían significar la aportación incondicional de la tierra y sus instalaciones a la nueva empresa, definiéndose en cada caso la forma de distribución de los rendimientos obtenidos de su operación y las extensiones máximas a ser aportadas. En las modalidades más evolucionadas de asociación, la propiedad y el control de la tierra y su usufructo pertenecen al conjunto del grupo; pero a veces también sólo su control y usufructo, pues se la toma en arrendamiento.

En lo que hace relación a la producción de panela en zonas cafeteras, y donde el café corresponda a la mayor parte del ingreso campesino, sería recomendable intensificar la acción del actual Programa de Desarrollo y Diversificación en Zonas Cafeteras (PDDZC), no sólo en lo que respecta al crédito canalizado al sector panelero, sino especialmente extendiendo la asistencia técnica para el cultivo y el acceso a los insumos más necesarios. Para la etapa de fabricación de panela, podría estudiarse por parte del PDDZC la posibilidad de financiar trapiches de tamaños adecuados para ser explotados por grupos asociados de cafeteros-paneleros.

De acuerdo con este esquema, los campesinos de zonas de minifundio cafetero podrían asociarse y crear una empresa que explotaría el trapiche panelero. Esta empresa, de su propiedad,

les compraría la caña para procesarla y los aportes de capital podrían fijarse con base en el tamaño del cultivo de caña que cada uno esté dispuesto a realizar con miras a ingresar en la explotación panelera.

El trapiche se constituiría entonces como una sociedad independiente de la cual serían socios los productores de caña. La administración del ingenio panelero tendría a su cargo velar por la buena marcha de los cultivos a través de una adecuada asistencia técnica, gestionar ante el PDDZC los préstamos necesarios para la renovación y tecnificación de las siembras de caña y comercializar el producto. En muchos aspectos, esta forma de organización de la producción se asemeja a la de algunos ingenios productores de azúcar.

La idea anteriormente expuesta está tratando de experimentarse en la zona cafetera del Departamento del Valle, específicamente en el municipio de Sevilla. Se trata de una zona en la cual los campesinos que eventualmente entrarían a participar en el programa tienen dedicadas buena parte de sus pequeñas parcelas a la explotación del café, pero en condiciones tecnológicas bastante precarias. La opción que se les brinda es la de dedicar parte de su tierra a la producción de caña, e incluso sustituir en algunos casos sus cafetales por dicho cultivo. Simultáneamente, se está estudiando la posibilidad de que la Federación de Cafeteros a través del programa de Supermercados en el Valle (Mercafé) les comercialice la panela una vez que el proyecto entre en marcha. Esta experiencia en el momento a nivel de formulación podría tomarse como un proyecto piloto.

De otra parte, podría estudiarse la alternativa de establecer centrales de fabricación de panela en zonas cafeteras para ser financiadas con recursos con-

juntos de los Fondos Nacionales del Café y Fondo Azucarero y Panelero. Tal dirección de esfuerzos de diversificación cafetera hacia la producción de panela permitiría a la Federación de Cafeteros enfrentar el compromiso gubernamental de complementar el Plan Nacional de Alimentación y Nutrición en Zonas Cafeteras<sup>21</sup>.

Una tercera zona de producción de panela es la del valle geográfico del alto Cauca. Su importancia se ha venido reduciendo en razón del crecimiento del cultivo allí de caña para azúcar. Los desarrollos azucareros sugeridos en el estudio de FEDESARROLLO, según los cuales parte importante de la expansión azucarera se realizaría en esta región, hacen prever que la producción de panela en dicha zona puede desaparecer en un futuro cercano. De otra parte, la eliminación gradual del subsidio al consumo doméstico de azúcar sugerida anteriormente haría aún más difícil la permanencia de dicha producción, ya que sería cada vez menos rentable la práctica común en muchos trapiches de transformar azúcar en panela.

Cabe, finalmente hacer algunas consideraciones sobre el sistema de aparcería

bastante generalizado en algunas zonas paneleras del país. Por lo inadecuado de las prácticas de cultivo y la escasez de recursos, los ingresos de los aparceros son prácticamente de subsistencia, debido principalmente a que su poder de negociación con el dueño de la tierra es bastante reducido. La política agraria del gobierno actual, inspirada aparentemente en el deseo de revitalizar la agricultura tradicional, reglamento y fortaleció el sistema de aparcería. Ante la nueva filosofía del gobierno y la legitimación de este sistema de tenencia, se destaca la necesidad de una intervención eficaz del Estado para hacer cumplir en las mejores condiciones los contratos de aparcería en las zonas paneleras.

El establecimiento de empresas comunitarias, que se ha dado como alternativa, implicaría en la práctica la desaparición, en las regiones donde impera, del sistema de aparcería en el caso de la industria panelera. De otra parte, la creación de centrales de beneficio de tamaño adecuado y una eficaz asistencia técnica, en conjunto con la vigilancia del Estado en lo que concierne al cumplimiento y equidad de los contratos de aparcería donde estos subsisten, podría mejorar sustancialmente la situación de los actuales aparceros.

<sup>21</sup> Departamento Nacional de Planeación, *Plan Nacional de Alimentación y Nutrición*, Revista de Planeación y Desarrollo, Vol. VI, No. 2.

## Comentarios Bibliográficos

Stahl, I., *Bargaining Theory*, The Economic Research Institute at the Stockholm of Economics, 1973, 313 páginas.

Diego Pizano Salazar

Las ideas centrales de este libro están relacionadas con el concepto de negociación que se utiliza en la literatura económica, en particular la pertinente a la aplicación de los principios de la teoría matemática de juegos desarrollada por Von Neumann en colaboración con Morgenstern. Tales principios se utilizan en la formulación de modelos que pretenden simular situaciones en las cuales la interdependencia entre las decisiones de los agentes económicos es elemento fundamental.

El primer interrogante que puede plantearse al lector se refiere a la importancia de formular una teoría sobre la negociación. Existe un consenso entre los economistas en el sentido de que en la realidad económica se encuentran muchos casos de interés situados entre el paradigma de la competencia pura y perfecta y el caso extremo del monopolio bilateral (en el cual operan en el mercado

sólo dos agentes: un comprador y un vendedor). Ello significa que en diversas ocasiones en el mundo real los agentes económicos tienen ingerencia directa en el proceso de formación de los precios.

Algunos economistas como Lord Balogh de la Universidad de Oxford han llegado a afirmar recientemente que el comercio internacional está dominado por oligopolios<sup>1</sup>. Es también interesante hacer referencia a los mercados mundiales de productos básicos (petróleo, café, metales, azúcar, etc.), en donde es evidente que los precios no son reflejo de la operación de las fuerzas impersonales del mercado (en el sentido de las tijeras de Marshall), sino que son resultado de un conjunto de negociaciones en las cuales las relaciones personales y el poder de negociación de los distintos agentes juegan un papel muy importante. Estas circunstancias han motivado a los economistas a construir modelos teóricos que incorporan un mayor grado de isomorfismo con la realidad, especialmente para entender aquellos mercados sujetos a

<sup>1</sup> T. Balogh, *Fact and Fancy in International Economic Relations*, Oxford, 1973.

condiciones distintas a las especificadas en los modelos de equilibrio general a la Walrás. El autor pertenece al grupo de quienes consideran que sí es posible contruir modelos determinísticos para cierto tipo de situaciones de negociación.

El enfoque utilizado por el Dr. Stahl es puramente deductivo en contraposición al de varios autores que han tratado de generalizar una serie de conceptos a partir de la evidencia empírica. El procedimiento que sigue es el de seleccionar una serie de supuestos para clasificarlos en tres grupos: a) supuestos sobre el comportamiento de los agentes entre los cuales se encuentra el de racionalidad; b) supuestos institucionales que están supeditados a los anteriores y que hacen referencia a las características del proceso de negociación como por ejemplo, la forma de intercambiar información y el momento de selección de las alternativas; c) supuestos sobre la matriz de pagos.

Una vez definidos los supuestos el autor procede a construir varios modelos en orden ascendente de complejidad. El grado de complejidad depende del número de alternativas que cada jugador tiene a su disposición. Los modelos construidos pueden dividirse en dos versiones. La primera está diseñada para el computador, y dirigida a un gran número de situaciones de negociación. La segunda está basada en un procedimiento analítico bastante sencillo que permite simular algunas situaciones, siempre y cuando se cumplan ciertos requisitos básicos sobre las ganancias derivadas de las coaliciones. Planteados así los modelos, el autor emplea el método de la inducción inversa para encontrar la solución del juego.

El libro tiene, además, un apéndice que contiene un ensayo resumen de los principales escritos relacionados con la teoría de la negociación y una taxonomía de los modelos en función de los

tres conjuntos de supuestos atrás mencionados. Los comentarios críticos y el análisis comparativo con los modelos del autor son de especial interés.

¿Logra el libro satisfacer su objetivo central? La respuesta es afirmativa, aunque es preciso aclarar que para lograr el fin propuesto el autor tiene que escoger un conjunto de supuestos que a primera vista aparecen como demasiado restrictivos. El supuesto de información completa y el relacionado con el cálculo de las probabilidades subjetivas son difíciles de aceptar *a priori*. Sin embargo, hay que reconocer que el doctor Stahl trató de establecer un marco conceptual y en este sentido, el énfasis del libro se centra en la construcción de los modelos y no en evaluar su poder explicativo de ciertas situaciones.

El autor ha construido modelos teóricos para tres clases de situaciones: a) acuerdos entre empresarios sobre las variables estratégicas de un mercado; pretende hacer una contribución a la teoría del duopolio, siguiendo la línea teórica abierta por Bertrand en 1883<sup>2</sup>; tal vez su aporte importante en esta área es el relativo a un método matemático para buscar la solución de cualquier juego de tipo Bertrand por medio de un proceso iterativo de eliminación de estrategias dominantes. b) El caso de la fusión de dos empresas (mergers); la aplicación conceptual de la teoría en esta área no es muy novedosa aunque no deja de ser interesante. c) Negociaciones laborales sobre salarios entre los empresarios de una corporación y el respectivo sindicato; algunos economistas como Wilcksell, Zeuthen y Hicks han considerado que ésta es talvez una de las áreas de aplicación más importantes de la teoría de la negociación.

<sup>2</sup> J. Bertrand, *Theorie Mathématique de la Richesse Social*, Journal des Sanants, 1883, p. 499-508.

El objetivo fundamental que persigue el libro del Dr. Stahl es el de contestar una pregunta que es clásica en la literatura sobre el tema: ¿Es posible construir un modelo que permita determinar el resultado de un proceso de negociación entre dos jugadores racionales?<sup>3</sup>. Debe anotarse que los principales estudiosos del tema están divididos a este respecto<sup>4</sup>. Vale la pena señalar, además, que el nivel de abstracción es bastante alto y es poco probable que una persona sin conocimiento previo de la teoría de juegos logre seguir con facilidad la argumentación. Un libro de esta naturaleza suscita ciertas dudas sobre la aplicación de las matemáticas a la compleja realidad económica<sup>5</sup>. Recordemos el pensamiento de Keynes (prácticamente de matemáticas sofisticadas, como lo demuestra su conocido tratado sobre la teoría de la probabilidad)<sup>6</sup>:

"Gran parte de la teorización económica se perjudica, me parece, porque trata de aplicar métodos matemáticos muy precisos a temas en sí mismos muy vagos para resistir tal tratamiento. La necesidad de pensar en forma clara es mayor antes de la elaboración

de cualquier tema. Si logramos definir claramente nuestros conceptos fundamentales no es difícil manipularlos".

Se puede alegar que Keynes no conoció la obra fundamental de Von Neumann en el campo de la economía y que por lo tanto, su crítica no tuvo en cuenta el desarrollo de un campo especial de las matemáticas fundamentalmente distinto al del cálculo diferencial e integral que había dominado la economía matemática hasta ese momento.

A manera de conclusión, puede afirmarse que el libro del Dr. Stahl es una contribución interesante a la literatura económica, aunque a veces deja la impresión de que el refinamiento de las herramientas técnicas recibe más atención que el entendimiento de los problemas reales. De todas maneras, el autor parece estar interesado en aplicar sus modelos, razón por la cual es necesario estar a la expectativa de la publicación de otros trabajos adicionales.

Foxley, Alejandro, *Estrategias de desarrollo y modelos de planificación*, CEPLAN, Fondo de Cultura Económica, 1975.

Guillermo E. Perry Rubio

## A. Introducción

El libro de Alejandro Foxley cubre dos temas principales. Por una parte, aborda una discusión sobre el proceso de planeación económica y el uso de modelos multisectoriales de planificación en dicho proceso; y por otra, analiza la viabilidad "económica" de un patrón de crecimiento "igualitario" y no "dependiente". El segundo tema se desarrolla mediante la aplicación de un modelo multisectorial de optimización al análisis específico de la economía chilena, pero, como lo señala el autor, afrontando polémica

<sup>3</sup> El proceso de negociación de los modelos del autor, tiene lugar entre dos jugadores racionales. Esto implica que los agentes piensan lógicamente, que pueden ordenar sus preferencias por resultados posibles, y que consideran todas las consecuencias de todas las alternativas. Se supone que cada jugador sabe que el otro piensa y actúa en una forma racional.

<sup>4</sup> Menger (1871), Edgeworth (1881), Pigou (1908), Von Stackelberg (1934) y Von Neumann (1944) han contestado negativamente la pregunta. Por otra parte, Wicksell (1925), Schumpeter (1927), Zeuthen (1930), Hicks (1932), Boulding (1950) y Foldes (1964) consideran que sí es posible construir un modelo de esta naturaleza.

<sup>5</sup> El autor de esta reseña está escribiendo un ensayo sobre la aplicación de las matemáticas a la economía que incluye un recuento sobre las controversias en esta área. Ver por ejemplo, Clark (1947), Marschak (1947), Stigler (1950), Leontief (1954).

<sup>6</sup> Esta cita fue tomada de un borrador de la Teoría General de Keynes que fue amablemente suministrado por el Profesor Moggridge, editor de las Obras Completas de este gran economista.



micas relevantes para la mayor parte de los países latinoamericanos.

El libro presenta una visión madura y comprensiva de la problemática tratada, fruto de la experiencia de varios años del autor en estos ejercicios, primero desde ODEPLAN (Oficina de Planeación de la República de Chile) y posteriormente desde CEPLAN (Centro de Estudios de Planificación de la Universidad Católica de Chile). La discusión sobre los modelos de planificación, sus limitaciones y ventajas y su lugar dentro del proceso de planificación, constituye una excelente síntesis del estado actual del conocimiento en dicho campo. Sin embargo, lo más atractivo del libro lo constituye sin duda la aplicación inteligente, recursiva y exhaustiva de dichos modelos al examen de los grandes temas de discusión latinoamericanos sobre los patrones de desarrollo. En mi opinión, el libro de Foxley deberá contribuir a reabrir el debate continental sobre las estrategias de desarrollo, en una forma más ilustrada y más rigurosa que nunca.

Bajo este punto de vista, considero que la manera de prestar un mejor servicio a los objetivos que busca el libro y estimular a los economistas latinoamericanos en su lectura, consiste en contribuir al debate con los comentarios que siguen a continuación.

El ejercicio de Foxley lo lleva a conclusiones que reafirman la posición de un número creciente de economistas latinoamericanos, a saber: a) un patrón de desarrollo igualitario y no dependiente es "económicamente" viable a nivel agregado; b) la estrategia redistributiva que implica el logro de dicho patrón, conduce a un mayor empleo de la mano de obra no calificada y se refuerza con una política de pleno empleo; c) dicha estrategia tiene un efecto negativo mínimo sobre las tasas de crecimiento, siempre y cuando se acompañe de un esfuerzo

importante en el ahorro interno, el cual debe provenir esencialmente del sector público y de los beneficiarios de la política redistributiva; y d) la estrategia redistributiva es consistente con el patrón de desarrollo no dependiente, siempre y cuando se inscriba en un proceso de apertura al exterior. Dicho proceso de apertura resulta más conducente si conlleva una diversificación de las exportaciones, entre otras razones porque en esta forma la apertura provoca un efecto más positivo en el empleo de mano de obra.

Antes de entrar a efectuar algunas observaciones de carácter económico y político sobre estas conclusiones, conviene precisar el marco general del análisis. El autor reconoce en el libro que la viabilidad de la estrategia exige un inmenso esfuerzo de adecuación de la burocracia estatal hacia los nuevos objetivos. Esta transformación se requiere para evitar que la burocracia continúe siendo usada por los grupos que han obtenido los mayores beneficios en el proceso de desarrollo y, por consiguiente, exige una estrategia política definida para buscar una mayor participación y un mayor poder real de los grupos a quienes desea beneficiar. En mi opinión, esta problemática está subvalorada en el libro y ofrece un amplio campo para la investigación adicional.

Por otra parte, al centrarse en el análisis del patrón de desarrollo, el libro no llega a abordar la discusión de la instrumentalización de las estrategias. Cada instrumento específico produce un impacto particular sobre los diferentes grupos sociales. En general, dados los mismos efectos sobre las variables agregadas, tienen más viabilidad política aquellos que redistribuyen en una forma indirecta que los que directa y visiblemente expropian de parte de sus excedentes a los grupos de más altos ingresos.

Como ilustración de la importancia de las variables mencionadas, considérese el siguiente ejemplo: la operación del modelo parece sugerir la necesidad de una asignación administrativa de las divisas disponibles, con el propósito de facilitar los cambios requeridos en la estructura productiva. ¿Cómo se logra que el organismo que tenga a su cargo dicha asignación efectivamente responda a las orientaciones de la planificación centralizada y no desarrolle un sesgo proteccionista como resultado de la presión de los sectores industriales privados nacionales?

Con tales antecedentes se plantean a continuación algunas observaciones sobre las principales conclusiones del libro.

## B. Redistribución y crecimiento

### 1. *Redistribución y Ahorro*

La sugerencia del autor de forzar mayores niveles de ahorro en los grupos que se benefician con la redistribución, a mi juicio se encuentra con inconvenientes políticos y técnicos. En efecto, el proceso redistributivo solamente se sostiene si los grupos beneficiados adquieren fuerza política y respaldan al gobierno en la ejecución de su estrategia. ¿En estas circunstancias, será viable forzar mayores niveles de ahorro en dichos grupos? <sup>7</sup> Desde el punto de vista técnico, resulta que los mayores efectos en el empleo de la estrategia redistributiva dependen de que la redistribución efectivamente incida en una reorientación de la demanda final. Claramente buscar mayores niveles de ahorro por parte de los grupos beneficiados reduce este efecto.

Por consiguiente, a mi juicio, la única forma viable para evitar un impacto negativo de la redistribución sobre el ahorro total radica en un incremento importante del ahorro público. Esta solución exige un incremento en la participación del Estado, lo cual no constituye una transformación social superficial ni sin consecuencias.

Esta conclusión llevaría a otras en cuanto a la selección del instrumental de aplicación de otros aspectos de la estrategia. Por ejemplo, la apertura hacia el exterior habría que lograrla principalmente a través de la utilización de la política cambiaria, puesto que una política de subsidios a las exportaciones, como han ensayado varios países latinoamericanos, agravarían la necesidad de obtener mayores ingresos por parte del Estado.

### 2. *Redistribución e inversión*

En una economía en donde la inversión privada es substancial, en especial en los sectores industriales dinámicos, y donde existe una gran concentración en el control de la propiedad y de las decisiones de inversión —como ocurre en muchos países latinoamericanos—, cabe esperar efectos negativos de la redistribución sobre la inversión privada, adicionales a los que puedan existir vía la limitación del ahorro disponible. En efecto, el modelo determina la inversión según las necesidades de aumento de la producción que dicta el crecimiento de la demanda agregada y su composición. Sin embargo, es bien conocido desde Keynes que la inversión privada depende en forma fundamental de las expectativas de quienes controlan dichas decisiones. En las circunstancias descritas, la aplicación de una política redistributiva, al menos a corto plazo, tendrá con seguridad un efecto negativo en el volumen de inversión privada, vía el fenó-

<sup>7</sup> De cualquier forma, habría que entrar a discutir los instrumentos específicos por medio de los cuales se conseguirían los mayores niveles de ahorro de varios grupos.

meno de expectativas o "clima" de inversión. De la misma manera, dicha política puede conducir a que buena parte del ahorro de dichos grupos se transfiera al exterior.

Estos comentarios señalan una inconveniencia más del patrón de crecimiento no igualitario, cual es el de que la suerte de la economía a corto plazo esté en manos de unos pocos con la consiguiente inestabilidad, pero además refuerza la conclusión anterior, en cuanto a que, sobre todo en el corto y mediano plazo, el evitar efectos negativos de importancia en el crecimiento de una estrategia redistributiva va a pesar sobre el sector público, tanto sobre sus niveles de ahorro como sobre sus niveles de inversión.

### 3. *Efectos de corto plazo*

La restructuración del sistema productivo que requiere la estrategia redistributiva planteada, se enfrenta al problema de bajas elasticidades de oferta de corto plazo en muchos sectores y de la inconvertibilidad de muchos bienes de capital. Un proceso redistributivo rápido, acompañado de cambios rápidos en la composición de la demanda, llevaría, si se mantiene un nivel bajo de demanda agregada, a desempleo estructural y baja tasa de crecimiento inicial de la economía; si se mantiene un nivel alto de demanda agregada, a altas tasas de inflación por las mismas razones estructurales. En el último caso, resulta que un proceso inflacionario de corto plazo incide negativamente sobre los niveles de ahorro, y por otra parte, debilita políticamente al gobierno empeñado en la aplicación de la estrategia redistributiva.

La ausencia de estos aspectos del problema en el libro, a saber los de la inter-relación del corto y el largo plazo, tiene que ver con las limitaciones del

modelo utilizado, por cuanto es bien conocida la dificultad de incorporar en un modelo insumo-producto en forma satisfactoria los problemas del nivel de demanda agregada y de los precios absolutos y relativos.

### C. Redistribución y empleo

A mi juicio, los efectos positivos sobre el empleo de una estrategia redistributiva se logran en forma más eficiente cuando la redistribución se efectúa en especie, en forma selectiva, y no a través de aumentos en el ingreso monetario disponible. En efecto, como lo ha probado la experiencia en varios países, y como se puede esperar a partir de ciertas teorías sobre la conducta del consumidor ante cambios bruscos en su ingreso, en presencia de éstos los consumidores reaccionan inicialmente aumentando su demanda por bienes durables (electrodomésticos, automóviles, etc.) y sólo después de un tiempo de acomodación adquieren los patrones de consumo propios de su nuevo nivel de ingreso. Por otra parte, dados los efectos diferenciales sobre empleo de mano de obra en cuanto al consumo de diferentes tipos de bienes por parte de las clases de bajos ingresos, es claro que una distribución en especie (intervención del Estado en la demanda por alimentos y distribución gratuita o subsidiada —con efectos positivos adicionales sobre el nivel de nutrición y productividad de la mano de obra, y sobre la estabilidad de los precios agrícolas—, prestaciones de servicios de educación y salud —con sus efectos adicionales sobre la productividad y el empleo—, oferta de vivienda popular subsidiada —con los efectos adicionales de economías externas a través de una planeación urbana nacional—, etc.), puede tener un efecto mucho más positivo sobre el nivel de empleo. Estos argumentos refuerzan aún más el carácter crucial del gasto público en una estrategia redistributiva.

En forma similar, otros instrumentos de redistribución como los impuestos, pueden ser utilizados en tal forma que contribuyan a reforzar la correlación positiva distribución-empleo, a saber: impuestos selectivos al consumo de bienes de consumo no masivo, pero sin gravar el consumo de servicios por parte de los niveles de altos ingresos, lo cual constituye una de las razones principales para que la redistribución del ingreso tenga en los análisis convencionales un efecto reducido sobre los niveles de empleo.

A propósito de este tema, caben dos comentarios sobre la metodología utilizada en el libro: la definición de un nivel de consumo básico en relación con un nivel de ingreso monetario específico tiene el grave problema de que no contempla el hecho de que una buena parte del consumo básico debe o puede estar representado por servicios públicos, gratuitos o subsidiados. Asimismo, el análisis no toma en cuenta el efecto de un aumento en la prestación de estos servicios sobre la estructura de la demanda privada de los grupos de menores ingresos. Por ejemplo, un porcentaje sustancial del gasto de los grupos de bajos ingresos tiene relación con su vivienda (inversión directa, pago de deudas o arrendamiento). Obviamente un programa masivo de vivienda popular subsidiada liberaría una parte importante del ingreso de estos grupos, el cual se volcaría sobre sectores como los de confecciones, alimentos, etc.

Por último, sobre este tema quisiera hacer unos breves comentarios sobre el problema de la tecnología. Por una parte, el conflicto entre empleo y producción resulta en el modelo exclusivamente de la existencia de tecnologías inferiores en algunos sectores. Ahora bien, la estimación que se hace para el modelo es la de las productividades medias del capital y el trabajo en cada

sector. Es solamente el supuesto de no sustitución y linealidad el que lleva a que estas mediciones se interpreten como la existencia efectiva de tecnologías inferiores. Es bien posible que las productividades marginales del capital y la mano de obra en estos sectores de aparente tecnología inferior, no sean menores que las respectivas de los otros sectores. Si así fuera, no habría lugar al conflicto que encuentra el modelo entre estos objetivos de empleo y producción. En cambio si existiría un posible conflicto entre el nivel de empleo a corto plazo y la tasa de crecimiento, vía los niveles de ahorro, que no es otro que el mismo posible conflicto entre la redistribución y el crecimiento<sup>8</sup>.

Por otra parte, conviene anotar el posible conflicto en buscar precios relativos más adecuados para el capital y el trabajo con una adecuada distribución de los ingresos. En efecto, una política tal llevaría a un mayor ingreso relativo de los ahorristas y a un menor ingreso relativo de los asalariados, a no ser que el cambio de precios relativos se logre mediante subsidios a la utilización de la mano de obra, pero en este caso nos enfrentamos nuevamente a la necesidad de un crecimiento aún más rápido en los ingresos públicos.

#### D. Redistribución y dependencia

El mayor énfasis en el papel del ahorro y el gasto público a que se llega mediante los argumentos anteriores, plantea la pregunta de cómo se financia dicho gasto. Tradicionalmente se ha acudido al endeudamiento externo para el sector público, y en muchas de nuestras economías la inversión pública de-

<sup>8</sup> Sobre este particular véase: Guillermo Perry, *Los modelos de Coeficientes Fijos y los posibles Conflictos entre Metas de Producción y Empleo*, CEDE, Documento No. 005, abril de 1973.

pende en una forma significativa de los niveles de endeudamiento externo. Para evitar esta inconsistencia con el objetivo de no dependencia se requerirá un fenomenal esfuerzo de apropiación de ingresos por parte del sector público, ya sea a través de la tributación o de la expropiación.

Existe otro posible conflicto entre la aplicación de la estrategia redistributiva propuesta y la dependencia, cuando se toma una definición más amplia de ésta que la que usa el análisis del libro de Foxley. En efecto, el patrón analizado lleva a un crecimiento bajo de las industrias básicas pesadas, lo cual agravaría la dependencia debido a la existencia de monopolios internacionales en estos campos y a la gran variabilidad de la oferta y de los precios de dichos productos en los mercados internacionales.

### E. Consideraciones finales

Todo lo anterior lleva a que la viabilidad económica y política de un patrón de desarrollo igualitario y no dependiente, exija una transformación profunda del Estado y un aumento significativo en su participación en el ingreso nacional. Ahora bien, una transformación tan solo es posible si la correlación de fuerzas entre las diferentes clases de la sociedad lo permiten en un momento específico.

Me pregunto si el proceso de planeación económica en la práctica puede efectivamente contribuir en este proceso. Para responder a esta interrogante habría que profundizar en cuanto a los presupuestos económicos y políticos de la planeación. Por una parte, históricamente en nuestros países el desarrollo de la planeación económica ha sido promovido e influenciado por los organismos multinacionales de ayuda (el caso más notorio lo constituyen los acuerdos efectuados en Punta del Este que plan-

tearon la planeación económica como un requisito básico para recibir los flujos de ayuda externa de la A.I.D.), y de hecho, en su desarrollo las instituciones de planeación económica han tenido una estrecha relación con los procesos de ayuda externa. Sin embargo, parece evidente que en nuestros países, pese a estos antecedentes históricos, el proceso de planeación económica se ha venido nacionalizando progresivamente y la ayuda externa se ha venido cuestionando en una forma más intensa con el paso del tiempo, tanto por sus efectos nocivos en cuanto a que sustituye muchas veces el esfuerzo de ahorro interno, como por los costos de toda índole que ocasiona por la forma restrictiva y condicionada como se presta. Por otra parte, una de las principales necesidades objetivas que exige un proceso de planeación económica, a más de las señaladas en los primeros capítulos del libro, la constituye precisamente la necesidad de planear ante el sector externo. En efecto, una economía internacional caracterizada por restricciones al comercio, por la aplicación de medidas retaliativas, por la presencia de los grandes monstruos transnacionales, por la práctica de acuerdos de países productores y consumidores, por la existencia de organismos reguladores de la economía internacional y de los organismos internacionales de ayuda externa, por el desarrollo de procesos de integración económica entre países vecinos; exige, casi más que cualquier otro hecho, de un proceso nacional de planificación racional y deliberada. En resumen, en mi opinión existen las condiciones objetivas y subjetivas para que la creciente afirmación de la nacionalidad en los países latinoamericanos se refleje y se refuerce a través de una planeación económica que busque patrones de desarrollo no dependientes.

Sin embargo, el patrón de desarrollo no dependiente está directamente rela-



cionado con lo interno, a través fundamentalmente del financiamiento del sector público. Es aquí, donde tengo mis dudas sobre la posibilidad real de que la planeación económica coadyuve o pueda ser un factor determinante en la aplicación de una estrategia redistributiva, que según los argumentos aquí consignados, requieren una profunda transformación del Estado y un incremento de su participación orientados hacia el beneficio de los grupos marginados o más débiles. En efecto, se puede adelantar la hipótesis de que el presupuesto político principal

para la existencia efectiva de un proceso de planeación económica en lo interno consiste en la dominación hegemónica de una clase en el poder. En estas circunstancias, qué posibilidades tiene la planeación económica de efectivamente buscar una transformación profunda de la economía nacional y de la sociedad a expensas o en detrimento de los intereses de dicha clase? No puedo dejar de pensar en que el debate que suscita el libro de Alejandro Foxley hubiera tenido vigencia en el Chile de ayer, pero tiene bien poca vigencia en el Chile de hoy.

## 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 Eddmar 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