

VOLUMEN VI No. 4
DICIEMBRE 1976

FUNDACION PARA LA EDUCACION SUPERIOR Y EL DESARROLLO



coyuntura económica

ANALISIS Y PERSPECTIVAS DE LA ECONOMIA COLOMBIANA



DIRECTOR EJECUTIVO

Roberto Junguito Bonnet

SECRETARIO GENERAL

Juan Sebastián Betancur Escobar

**COORDINADORES COYUNTURA
ECONOMICA**

Enrique Low Murtra

Jorge Ospina Sardi

FEDESARROLLO PUBLICACIONES

Gerente: Gloria Elena Azcuénaga de Rueda

Editor: Alicia Eugenia Silva de Rojas

INVESTIGADORES Y COLABORADORES DE FEDESARROLLO

Juan Enrique Araya Alemparte

Gilberto Barón Leguizamón

Luis Jorge Garay Salamanca

Rodrigo Losada Lora

Oscar Marulanda Gómez

Antonio J. Posada Franco

Guillermo E. Perry Rubio

María Luisa Rojas Giraldo

Diego Roldán Luna

Clemencia Gutiérrez de Samper

José Vallejo Gómez

Ricardo Villaveces Pardo

INFORMES ESPECIALES

Mauricio Carrizosa Serrano

Alfredo Fuentes Hernández

Jorge García García

Hernando Gómez Buendía

Gabriel Misas Arango

Jorge Ospina Sardi

Eduardo Sarmiento Palacio

Jaime Tenjo Galarza

Miguel Urrutia Montoya

Coyuntura Económica es una publicación de la Fundación para la Educación Superior y el Desarrollo, FEDESARROLLO – Calle 37 No. 20-27, Apartado Aéreo 20513, Teléfonos 323592 – 323593 – 323594, 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

Impresor: EDITORIAL PRESENCIA, Calle 23 No. 24-50, Bogotá, Teléfono 427722

Impreso en Propalcote de 115 gramos.

coyuntura económica



ANALISIS Y PERSPECTIVAS DE LA ECONOMIA COLOMBIANA

VOLUMEN VI

No. 4

Diciembre 1976

coyuntura económica

	Pág.
Introducción y Resumen	5
Actividad Económica General	8
Empleo y Desempleo Urbanos.	38
Precios.	53
Moneda y Crédito	57
Finanzas Públicas	64
Sector Externo	73
Determinantes de la Inversión Industrial en Colombia	90
Controversia sobre la Política de promoción Industrial en Colombia	102
Los grupos Industriales en el Desarrollo Colombiano: conjeturas e interpretaciones	103
Los grupos Industriales y el Desarrollo Colombiano: una Interpretación alternativa	117
La Industrialización en Colombia: Problema político o problema Económico?*	126
Política de estabilización y Distribución del Ingreso en Colombia	140
Controversia sobre teoría Monetaria	149
Comentarios sobre mi Artículo "Comportamiento dinámico de precios"	151
Comportamiento dinámico de los precios contrarréplica*	156
Evolución reciente de la Integración Andina	161

análisis coyuntural

Introducción y Resumen

El año de 1976 se distinguió por las elevadas tasas de inflación; un crecimiento satisfactorio de la producción industrial y del comercio interno; una moderada recuperación durante el segundo semestre de la edificación privada urbana; un débil aumento de la producción agrícola; incrementos de consideración en el valor de las exportaciones de café y algunos productos industriales y disminuciones en las de productos agropecuarios; niveles relativamente bajos de inversión pública y privada; y un manejo equilibrado por parte del gobierno central de sus finanzas. En líneas generales, se registró una tasa de crecimiento económico que parece será inferior a los estimativos iniciales de 7.5%.

Los acuerdos suscritos en los meses de abril y noviembre entre el gobierno y el gremio cafetero constituyen uno de los aspectos más sobresalientes de la política económica durante 1976 y representan una innovación en el manejo concertado de la economía nacional. Si bien es cierto que acuerdos de este tipo fueron sostenidos por los dos gobiernos inmediatamente anteriores,

a diferencia de éstos, en los cuales se convenía la utilización de recursos marginales del Fondo Nacional del Café, los llevados a cabo en el presente año se caracterizan por haber incorporado dentro del convenio la gran mayoría de los recursos previstos para el Fondo en el año de 1977, y por haber destinado una alta proporción de ellos a obras de beneficio general. Por lo demás, se dió una orientación explícita de estimular en mayor grado la producción de café en Colombia y de fortalecer y capitalizar sus instituciones.

El superávit entre la compra y venta de divisas por parte del Banco de la República ha sido factor determinante de la expansión monetaria. El aumento de las reservas internacionales del Emisor durante 1976 se estima superior a US\$ 500 millones y es consecuencia de los mayores ingresos de divisas por concepto de reintegros de exportaciones de café y servicios, y de los menores giros al exterior por concepto de importaciones de bienes. Aun cuando la política de reducir el costo de importar y las restricciones al endeudamiento privado externo son

consecuentes con el propósito de reducir el superávit cambiario, el efecto combinado de las tasas de interés y de la devaluación de la tasa de cambio, al hacer el costo del crédito interno más elevado que el costo del crédito externo, ha propiciado la entrada de divisas y el postergamiento de pagos al exterior.

A su vez, las políticas de incrementar el encaje del sistema bancario y lograr una ejecución equilibrada del presupuesto del gobierno central, han resultado insuficientes para contrarrestar el impacto expansionista del superávit cambiario. La oferta monetaria al finalizar el año registra un aumento cercano al 30.0%, cifra notoriamente superior a la necesaria para alcanzar una inflación de 15.0%. De otra parte, las mayores expectativas de inflación, reflejadas en tasas de interés más elevadas, han disminuido la demanda por dinero, acentuándose la presión sobre los precios. Además, el deseo de la gente de proteger su cartera financiera contra la erosión en el poder adquisitivo del peso ha llevado a un crecimiento más acelerado de los cuasidineros. Es indudable pues que el manejo cambiario reciente ha impedido en las actuales circunstancias una política monetaria acorde con el compromiso de este gobierno de reducir la inflación.

Merece destacarse cómo el gobierno termina el año fiscal de 1976 con una buena situación de tesorería sin necesidad de recurrir a préstamos inflacionarios del Banco de la República. Por primera vez en varios años, pudo el gobierno mantener un equilibrio entre los ingresos efectivamente recaudados y las autorizaciones de gasto a través de los acuerdos mensuales del Consejo de Ministros, no obstante el lento crecimiento de los recaudos tributarios. En especial, los ingresos por concepto del impuesto de renta y complementarios aumentan solamente a una tasa anual aproximada de 14.0%, muy inferior a la tasa de inflación. Este bajo crecimiento se explica en buena parte

porque la amnistía tributaria de 1974 subió artificialmente la base de comparación en 1975; por la mayor elusión de la base tributaria en 1976 con respecto a 1975, en la medida en la cual los contribuyentes dispusieron de un mejor conocimiento de las normas modificadas por medio de la reforma de 1974; y por problemas relacionados con la lentitud y deficiencias en las liquidaciones oficiales y el mayor número de reclamaciones por parte de los contribuyentes. El estricto control al gasto público y el escaso dinamismo de los ingresos fiscales se tradujeron en una disminución importante en términos reales de la inversión del gobierno central de por lo menos 20.0% con respecto a los niveles de 1975.

En cuanto se refiere a la actividad económica, estimativos preliminares sugieren que ante los estímulos de demanda, la producción industrial aumentó en 12.0%, sin que ello implicara un alto nivel de inversión en capital fijo, pero sí una utilización más intensiva de la capacidad instalada. El comercio mayorista y minorista, por su parte, aparentemente ha experimentado un crecimiento real superior al 7.0%. En cambio, el aumento en el valor real de la producción agrícola, sin incluir el café, se ha estimado inicialmente en 2.1%, por debajo de la tasa de crecimiento de la población. Muy posiblemente, la caída de los precios internacionales en el caso del azúcar, el arroz y la soya, desalentaron a los productores. Factores climáticos y fitosanitarios han perjudicado otras cosechas como el algodón y la cebada. Y por último, el alza en los precios del café seguramente ha originado desplazamientos de otros cultivos, tanto en área como en recursos de capital.

En los nueve primeros meses del año el valor de las exportaciones de café pasó a representar el 54.1% del total. Sin embargo, hubo bajas en el volumen registrado de ventas, lo cual sugiere aumentos significativos del contrabando. Sobresale además la dismi-

nución de 22.2% en el valor de las exportaciones agropecuarias y el incremento de 58.4% en el caso de las principales exportaciones de origen industrial. Es motivo de inquietud por sus efectos en el más largo plazo observar cómo la diferencia entre las tasas de inflación interna y externa es cada vez mayor que la tasa de devaluación, lo cual se ha traducido en un deterioro de la tasa de cambio para los exportadores y puede motivar una política más agresiva por parte del gobierno de subsidio a las exportaciones menores, con el elevado costo financiero que ello implica. Un paso en esta dirección ya lo dió el gobierno a través de las reformas recientemente introducidas al certificado de abono tributario, CAT, con las cuales se aumenta el subsidio de 5.0% a 8.0% a un gran número de posiciones arancelarias.

De otra parte, el gobierno ha continuado con el proceso de liberación de importaciones pasando al régimen de libre importación productos colocados anteriormente bajo el sistema de licencia previa y mediante reducciones arancelarias en la mayoría de los casos del 5.0%, pero en otros casos superiores, en especial tratándose de bienes de capital. En los tres primeros trimestres del año los registros de importación se incrementaron en 32.6%, superior al aumento de 17.6% en los registros de exportación. Las importaciones reembolsables crecieron en 17.0% y los no reembolsables en 126.2%, llegando estas últimas a representar el 24.0% de los totales. El alto crecimiento de las no reembolsables se explica ante todo por las mayores compras de compañías petroleras y mineras. A su vez, el

comportamiento de las importaciones reembolsables refleja el mayor ritmo de actividad económica, mientras los efectos de la política liberacionista apenas sí empiezan a manifestarse.

Finalmente, cabe destacar que el Pacto Andino ha encontrado aparentemente una salida temporal a los problemas relacionados con el reciente incumplimiento de sus compromisos, aunque las nuevas fórmulas arancelarias y de programación industrial desvirtúan en buena medida los ambiciosos propósitos de integración inicialmente planteados. La integración continúa ahora sin Chile, uno de los principales gestores del proceso. Las circunstancias que rodearon el retiro de ese país parece contribuyeron a un mayor acercamiento de criterios entre los demás países sobre los mecanismos básicos del Acuerdo, especialmente en materia de aranceles.

En resumen, durante 1976 el alza en el precio internacional del café repercutió favorablemente sobre la actividad económica en general. El crecimiento de la economía y el aumento de las reservas internacionales estuvo, sin embargo, acompañado de un incremento apreciable en el índice de precios internos y de niveles relativamente bajos de inversión pública y privada. Las perspectivas de mediano plazo relacionadas con el precio externo del café permiten augurar para 1977 oportunidades que pueden ser aprovechadas con una estrategia de política económica que garantice el mayor aporte posible de los recursos externos generados por la bonanza actual, al futuro desarrollo económico del país.

Actividad Económica General

A. Introducción y resumen

En 1976 el alza inusitada de los precios internacionales del café tuvo incidencia fundamental sobre toda la actividad económica del país. Así, se produjo una expansión importante de la demanda interna que permitió la recuperación de la tasa de crecimiento de la producción manufacturera del país, después del período de recesión acentuada que la caracterizó el año precedente. Las ventas y el comercio mayorista y minorista también reflejaron esta recuperación que se extendió al transporte, las comunicaciones, la banca y otros servicios, a lo cual contribuyó la aceleración del crecimiento industrial. Debe anotarse, sin embargo, que la inversión industrial manifestó muy poca dinámica y que la aceleración de la producción industrial se produjo principalmente con base en una utilización más intensiva de la capacidad instalada.

No obstante, dos sectores reflejan rezagos de importancia: la agricultura y el petróleo. En cuanto al primero debe anotarse que los indicadores de producción para los principales cultivos excluyendo el café, muestran cla-

ramente una desaceleración de los ritmos de crecimiento del valor de la producción agrícola. En 1976 su tasa es 2.1%, por debajo del ritmo de crecimiento de la población. Por esta razón los precios de los alimentos han crecido más que los demás bienes de la canasta. Un crecimiento muy lento de la producción agrícola, acompañado de una rápida expansión de la demanda resulta necesariamente en un crecimiento de los precios relativos de los alimentos. Paradójicamente, sin embargo, debe anotarse cómo los productos que tienen mayor dinámica de la producción son aquellos que se han abierto a importaciones competitivas.

Es difícil explicar los factores que han incidido sobre este comportamiento: el acentuado verano explica sólo en parte el fenómeno; en algunos cultivos como el arroz, el azúcar y la soya incidió una menor rentabilidad en el mercado externo caracterizado por bajos precios y un lento ritmo de devaluación; el crédito agropecuario aumentó mucho menos en 1976 que en 1975; precios elevados del café pueden haber desplazado otros cultivos frente a la alta rentabilidad del cultivo básico de exportación.

Los niveles de producción del petróleo siguieron declinando, con lo cual puede decirse que la producción en 1976 será de cerca de 53 millones de barriles con una reducción del 7.2% sobre los niveles del año precedente. No obstante, los esfuerzos de exploración se intensificaron, aumentando de 14 pozos a 18 pozos, cifra que aún continúa muy baja frente al crecimiento del consumo de petróleo y de combustibles en el país.

La necesidad predecible de importaciones cuantiosas de petróleo crudo y la eventual caída de los precios del café en el mediano futuro ha despertado particular interés para iniciar esfuerzos de importancia en la explotación de algunos recursos mineros tales como el carbón, el níquel y el cobre para asegurarle al país nuevas fuentes de divisas.

Para 1977 se vislumbran tendencias muy parecidas en la actividad económica del país. Así, la industria ha de continuar sus ritmos de expansión, y es predecible que la inversión privada muestre tendencias a una mayor recuperación. La producción petrolera continuará declinando aunque moderadamente por entrar en producción algunos pozos marginales.

B. Sector agropecuario

1. Introducción

El año de 1976 termina con un gran movimiento en el frente de la política agrícola colombiana. Para los cultivos diferentes del café, el gobierno nacional reforzó los controles directos e indirectos de precios, con el fin explícito de evitar mayores aumentos en los precios de los alimentos, componente de la canasta familiar que, según se analiza en el capítulo correspondiente de la revista, ha sido el que ha registrado las mayores aumentos en el año.

Así, en desarrollo de las anteriores consideraciones, el gobierno decidió mantener inflexible el control de precios del azúcar e indujo, en el subsector pecuario, a los ganaderos a reducir el precio fijado para la leche. Además, según se analiza en el capítulo de Comercio Exterior, extendió el régimen de licencias para las exportaciones agrícolas, estableciendo listas de prohibida, previa y libre importación. Más aún, recientemente procedió a reducir aranceles y cambiar los regímenes de importación de algunos productos agrícolas. Todas las anteriores medidas han sido inducidas, según se analiza más adelante, principalmente en razón del lento crecimiento de la producción agrícola en el presente año y de sus consecuentes presiones de precios.

2. El crecimiento agrícola en 1976

El crecimiento del valor real de la producción de los principales cultivos en 1976, según se deduce de las cifras preliminares del Ministerio de Agricultura¹, apenas alcanzó 2.1% (cuadro II-1); es decir, un ritmo no solamente inferior al crecimiento anual de la población colombiana, sino además sustancialmente menor (cerca de la mitad) del aumento anual promedio registrado en los cinco primeros años del presente decenio.

En términos globales, se identifica que el menor aumento obedeció, por un lado, a un más lento crecimiento de las áreas bajo cultivo, en las cuales se registró en 1976 un alza del 1.4%, frente a 3.2% en el quinquenio anterior. Sin embargo, también incidió en el comportamiento global el lento aumento de los rendimientos, cercano en el presente año a 0.7%, mientras que en los anteriores, en promedio, fue del orden del 3% anual.

¹ Ministerio de Agricultura, Cifras del Sector Agropecuario 1976, Anexo Memoria, No. 1, Cuadro 18. En el cuadro II-1 se explica la metodología de cálculo utilizada.

Aumentos de la producción agrícola de la magnitud señalada para 1976 son naturalmente insuficientes para atender la demanda adicional para el consumo doméstico sin presiones alcistas en los precios relativos de los alimentos. Si se toma una elasticidad-ingreso per cápita promedio² del orden de 0.45, se tiene que el aumento en la demanda debido al crecimiento del ingreso real (estimado para 1976 alrededor del 7.0% anual) sería de aproximadamente 3.2%. Si a la cifra anterior se le suma el incremento en demanda originado en un crecimiento de la población de 2.4%, se obtiene que el aumento requerido para abastecer el consumo interno debería ser de 5.6%.

En consecuencia, para abastecer el incremento de la demanda doméstica del 5.6%, dado un aumento anual de la producción corriente de apenas 2.1%, se requiere desacumular existencias, restringir exportaciones o realizar importaciones. En cuanto a la situación de existencias, la disponibilidad de éstas a fines de 1975 era apenas suficiente para atender los motivos de transacción, o sea que en el caso de utilizarse para atender el consumo doméstico éstas deberán ser reemplazadas³. Por lo tanto, si se desea evitar una mayor inestabilidad futura de precios, se hace necesario actuar en el frente del comercio exterior para adecuar los abastecimientos. Presumiblemente, las anteriores razones fueron las que condujeron al gobierno a adoptar las disposiciones de control de exportaciones y liberación de importaciones.

3. Producción según principales cultivos

A continuación se analiza en detalle la situación de los diversos cultivos. Al

agruparlos de acuerdo a la clasificación de Atkinson⁴ se observa que hubo una disminución de 3.9% en la producción de los cultivos comerciales, motivada principalmente por la drástica reducción en la soya y la cebada y en menor grado en el arroz y la caña de azúcar. Dentro de este grupo, se produjeron aumentos en el sorgo, el ajonjolí y el algodón. Los cultivos mixtos, que cubren al maíz, trigo, papa y tabaco, fueron el único grupo que mostró un crecimiento real en el valor de su producción. Por una parte, se registraron aumentos en la superficie cultivada de maíz y trigo y aumentos en área y rendimientos de la papa. El resto de cultivos, tradicionales y de plantación, no muestran ningún incremento durante 1976.

Visto desde otro ángulo, puede afirmarse que la producción agrícola durante 1976 estuvo por debajo de las previsiones del Ministerio de Agricultura, de acuerdo a lo establecido en sus programas agrícolas. En el cuadro II-1, se incluye una columna que indica el porcentaje de cumplimiento de la programación realizada por OPSA para el año agrícola 1976. Se observa que, salvo el caso de la yuca, el maíz y la papa, para el resto de los cultivos fluctuó dicho porcentaje entre un 80% y un 95%, a excepción de la soya, donde sólo se cumplió un 52% de la producción programada.

4. Comentarios finales

En términos generales puede afirmarse que el débil crecimiento de la agricultura en 1976 estuvo influenciado posiblemente por problemas tales como la subestimación de consumo de algunos productos como el maíz, que indujeron a una programación insuficiente que significó que la producción y existencia disponibles se agota-

² Ministerio de Agricultura, Programas Agrícolas, Diciembre de 1973, Cuadro 2.

³ La situación de existencias a fines de 1975, frente a sus necesidades se analiza en el estudio de FEDESARROLLO, Manejo de Existencias, Comercio Exterior y Precios Agrícolas: El papel del IDEMA, 1976.

⁴ Atkinson, J. *Changes in Agricultural Production and Technology in Colombia*, U.S.D.A. Washington, 1969.

CUADRO II - 1

PRODUCCION FISICA Y CRECIMIENTO DEL VALOR REAL DE LA PRODUCCION EN 1976

Cultivos	Producción 1975 (miles de toneladas)	Producción 1976 (miles de toneladas)	Cumplimien- to de lo programado (%)	Valor de la producción (millones de pesos de 1970)		Variación (%)
				1975	1976	
Comerciales						
Arroz	1.614.0	1.541.0	90.4	2.986.1	2.851.0	-4.5
Sorgo	335.0	444.6	96.1	447.5	593.5	32.6
Cebada	121.8	101.1	84.9	194.0	161.0	-17.0
Algodón	400.9	414.6	98.1	1.575.2	1.629.0	3.4
Ajonjolí	20.7	22.6	85.6	99.3	108.5	4.3
Soya	168.9	70.9	52.3	497.4	208.8	-58.0
Azúcar	994.0	985.0	93.8	827.3	818.2	-1.8
Mixtos						
Maíz	722.6	785.0	99.1	1.077.0	1.170.0	8.6
Trigo	38.9	47.7	84.1	75.2	92.2	22.6
Papa	920.0	1.320.0	132.3	960.9	1.378.7	44.4
Tabaco	53.5	53.5	87.3	315.5	315.5	0.0
Plantaciones						
Cacao	24.2	24.1	89.3	353.6	352.2	0.4
Banano	620.9	620.9	78.6	561.9	561.9	0.0
Tradicionales						
Fríjol	62.4	61.4	88.1	297.9	293.1	-1.6
Yuca	1.540.0	1.540.0	100.0	1.372.1	1.372.1	0.0
Paneta	697.0	695.5	86.6	1.036.4	1.034.2	-0.2
Total				12.677.3	12.939.9	2.1

Fuente: Ministerio de Agricultura, OPSA, Cifras Agropecuarias 1976, Anexo Memoria del Ministro, 1976.

ran antes de lo previsto. Por otra parte, factores climáticos y fitosanitarios adversos han perjudicado algunas cosechas como el algodón y la cebada. Además, la caída de los precios internacionales en productos como el azúcar, el arroz y la soya desalentaron a los productores. Finalmente, parece que el alza desmedida en los precios del café ha provocado desplazamiento de otros cultivos, tanto en área como en la intensidad de explotación, tal como es el caso de la caña para panela.

La situación del crédito durante el año agrícola de 1976 (julio de 1975 — junio de 1976) tuvo modificaciones sustanciales, tanto a través del Fondo Financiero Agropecuario como de la Caja Agraria. Mientras el incremento en el crédito total aprobado para los

cultivos transitorios en 1975 fue del 41.4% anual en términos nominales durante 1976 fue sólo 15.4%, destacándose que los aumentos de recursos aprobados fueron diferentes según la institución crediticia considerada. En 1975 el incremento de los recursos del Fondo Financiero Agropecuario para estos cultivos fue de 9.4% y los de la Caja Agraria de 32.5%.

Esta disminución en los recursos aprobados del Fondo Financiero Agropecuario en 1976, donde se atiende a un alto porcentaje de los agricultores comerciales, es congruente con la base de producción para ese año anotada anteriormente. De otra parte, los cultivos de papa, maíz y trigo contaron con un crédito suficiente, dado los mayores recursos concedidos por la

Caja Agraria, que en estos últimos ha financiado históricamente un mayor porcentaje del área cultivada que el Fondo Financiero Agropecuario.

5. La política cafetera

El aspecto más importante de la política agropecuaria en 1976 ha sido, sin duda alguna, la política cafetera. Por tal motivo, se ha procedido a analizar con detalle los resultados de las negociaciones que, en esta materia, sostuvieron a finales de noviembre el gobierno nacional y el gremio cafetero.

a. Los acuerdos especiales entre el gobierno y el sector cafetero: antecedentes históricos.

El análisis se inicia con una descripción de algunos antecedentes de la historia económica reciente, con el fin de enmarcar y evaluar mejor la importancia del reciente acuerdo celebrado entre el gobierno y el Congreso Cafetero. En tal sentido tienen especial interés los acuerdos celebrados bajo los gobiernos de Lleras Restrepo, Pastrana Borrero y López Michelsen, no sólo por ser los más recientes sino por sus características especiales, pues todos ellos fueron suscritos después de una helada en el Brasil y en consecuencia, cuando las perspectivas del precio en el mercado externo eran al alza. Además, los motivos para suscribirlos fueron tanto el temor, en el corto plazo, de la incidencia inflacionaria de mayores ingresos de los caficultores, como también posiblemente la necesidad de no estimular en exceso la producción cafetera futura. Todos estos acuerdos fueron aprobados por el Congreso Cafetero y por lo tanto, representaron la versión más clásica de una política económica concertada.

b. Los acuerdos bajo la administración Lleras Restrepo.

El 9 de octubre de 1969 el Presidente Lleras, en la instalación del Congre-

so Extraordinario de Cafeteros, destacó la necesidad de planear la política cafetera, ante las perspectivas de aumento en los precios internacionales y de su posible incidencia en las presiones inflacionarias. La política cafetera debería considerar además el aumento de los ingresos reales al cafetero y el saneamiento del Fondo Nacional del Café.

Con estas consideraciones se inició ese año la versión más moderna de los acuerdos sobre el destino que habría de darse a los ingresos marginales de exportación cuando el precio reflejaba un alza. Es así como en octubre se convino el destino que deberían tener los ingresos por exportaciones de café que correspondieron a ventas efectuadas a precios internacionales superiores a un precio básico determinado, que se fijó en US\$ 0.60 por libra. Se convino en el acuerdo de octubre que los ingresos adicionales se trasladarían en una tercera parte para el productor a manera de precios internos; una tercera parte a los Comités Departamentales y el tercio restante al Fondo Rotatorio de Crédito del Banco Cafetero. La revisión de dicho acuerdo efectuada en noviembre del mismo año redujo en tres centavos el precio básico de referencia y modificó la distribución así: 35% al productor a través de mayores precios internos; 30% al Fondo Nacional del Café, y 35% a los Comités Departamentales de Cafeteros.

c. Los acuerdos bajo la administración Pastrana Borrero

Ese mismo estilo de acuerdos, aunque con características cada vez más elaboradas y complejas, se sostuvieron durante el gobierno de Pastrana Borrero. El primero, en junio de 1972, disponía que cuando el precio externo excediera un nivel de US\$ 0.54 por libra, los aumentos de precios se destinarían a "aumentar el ingreso de los productores y a capitalizar el sector

cafetero", para lo cual se disponía la siguiente distribución: 35% para el caficultor, 30% para capitalizar el Fondo Nacional del Café y 35% para fortalecer los programas de inversión y desarrollo social en las zonas cafeteras que adelantan los Comités Departamentales de Cafeteros⁵. La anterior distribución correspondía exactamente a la suscrita en la negociación del gobierno anterior. Sin embargo, bajo el nuevo acuerdo se disponía, además, que en la medida que el Fondo Nacional del Café encontrara liquidez suficiente debería atender la capitalización del Fondo Rotatorio de Crédito del Banco Cafetero. El acuerdo también fue muy explícito en especificar que el Fondo Nacional del Café debería atender directamente los compromisos de intervención en el mercado cafetero, o sea que no debería recurrir al Banco de la República para tal efecto. Además, el nuevo acuerdo dispuso cuál debería ser el nuevo nivel de la retención cafetera, el cual se fijó en 23%.

Más tarde, en octubre de 1972, se modificó el acuerdo anterior como resultado de las decisiones y negociaciones del Congreso Cafetero⁶. Aunque se mantuvo el precio básico de referencia de US\$ 0.54 por libra, así como los porcentajes de redistribución para cada una de las actividades, bajo la nueva modalidad se estableció que la distribución sólo se efectuaría para una franja de US\$ 0.05 si el precio básico era inferior a los US\$ 0.61, y de US\$ 0.06 si era superior. Estas nuevas especificaciones de las condiciones de distribución, si bien aparecen bastante confusas, implicaban, en la práctica, un tope tanto para el ajuste de los precios internos, como para los recursos extraordinarios que se dirigirían a los Comités de Cafeteros. El acuerdo

disponía, además, que los ajustes en la tasa de cambio se trasladarían totalmente al productor⁷. Finalmente cabe anotar que los recursos a ser distribuidos se depositarían en una cuenta especial en el Banco de la República y sólo podría utilizarse para los fines previstos.

El acuerdo de octubre de 1972 se vió de nuevo revisado ligeramente en marzo de 1973 con ocasión de la reunión del XXXI Congreso Cafetero⁸. En dicha ocasión, se mantuvo el pacto celebrado anteriormente; se redujo ligeramente la retención cafetera; se estableció un precio de compra para el pergamino de \$ 1.985 la carga, y se fijó el objetivo para el Fondo Nacional del Café de mantener US\$ 50 millones para efecto de sus intervenciones en el mercado interno, recursos que serían manejados de común acuerdo entre el gobierno, la Federación y el Banco de la República. Tal vez, la disposición de mayor importancia en este acuerdo fue la última, por cuanto dio autorización implícita para "esterilizar" o retirar de circulación en pesos una proporción de los recursos del Fondo, con el objeto de lograr un mejor control de la expansión monetaria.

A su vez, durante el XXXII Congreso Cafetero, reunido en octubre de 1973, se establecieron las bases para el manejo subsiguiente de la política cafetera: primero, se mantuvo el precio mínimo de compra del pergamino fijado desde marzo y se previó que los ajustes de tasa de cambio favorecerían

⁵ "Acuerdo con el Gobierno Nacional sobre Distribución de Ingresos Cafeteros", *Revista Cafetera de Colombia*, abril-septiembre de 1972, p.73.

⁶ Véase el Editorial de la *Revista Cafetera de Colombia*, No. 152, septiembre-diciembre de 1972.

⁷ La política de trasladar al caficultor los ajustes de la tasa de cambio se ha considerado en la literatura económica colombiana como uno de los cambios de mayor importancia en el éxito de la política de cambio flexible desarrollada desde 1967, ya que éste tipo de política necesita de un grupo de presión fuerte favoreciéndola. Véase Shultz Nelson, *Structural Change in a Developing Economy*, Princeton University Press, 1972.

⁸ Texto del Acuerdo entre el XXXI Congreso Nacional de Cafeteros y el señor Ministro de Hacienda, Federación Nacional de Cafeteros.

al caficultor, situación ventajosa al gremio por cuanto ya se comenzaban a registrar bajas en los precios internacionales. Por otro lado, se convino traspasar, en calidad de préstamo, los recursos extraordinarios de los Comités Departamentales previstos en los acuerdos anteriores al Fondo Nacional del Café. Finalmente, se acordó convertir al Banco Cafetero en entidad de economía mixta, proposición esta última que nunca fue ejecutada.

a. Los primeros acuerdos bajo la administración López Michelsen

Entre agosto de 1974 y noviembre de 1976, la administración López suscribió tres acuerdos con el gremio: el primero, que data de octubre de 1975, es decir recién sucedida la helada brasileña, fue suscrito entre la Conferencia Cafetera Nacional y el Ministro de Hacienda⁹ y tenía el objeto de distribuir los ingresos del Fondo Nacional del Café por concepto de las exportaciones. Se acordaron como metas, el mantenimiento de una cuenta especial de US\$ 50 millones por parte del Fondo Nacional del Café para su intervención en las compras en el mercado doméstico y la prohibición de recurrir, para tal efecto, a créditos del Banco de la República antes de agotar los recursos del Fondo; asimismo, se dispuso la capitalización del Banco Cafetero y del Fondo Rotatorio de Crédito Cafetero. Finalmente, se apropió un presupuesto extraordinario de \$ 360 millones para los Comités Departamentales, con destino en un 75% a obras de infraestructura y el resto a programas de diversificación.

Más importante que el anterior fue el acuerdo logrado en abril de 1976, en momentos en los cuales los precios internacionales registraban inusitados

aumentos. Por tal motivo y como iniciativa del Comité Nacional de Cafeteros, se convocó a un Congreso Cafetero Extraordinario. En ese entonces, se adoptó el siguiente plan de acción¹⁰. En primer lugar, se acordó estabilizar a un nivel básico de \$ 5.000 el precio de compra interno por carga de café pergamino tipo Federación, para lo cual se utilizaría principalmente el mecanismo de retención. Sin embargo, se dispuso que los ajustes a la tasa de cambio continuarían favoreciendo al productor y, además, que también se reflejarían en los precios internos el 10% de los incrementos que se registraron por encima de US\$ 1.20 por libra (o sea el equivalente de \$ 5.000 carga, dados los impuestos y tasa de retención entonces vigente). Dada la inestabilidad del mercado externo y la consecuente necesidad de adoptar rápidamente las medidas de política requeridas por la ejecución del plan, se convino que el Comité encargado de fijar precios internos y un delegado cafetero del Comité Nacional se reuniera para tal efecto tan frecuentemente como fuese necesario.

Además de las medidas relativas al manejo de los precios internos, el acuerdo incorporó otras referentes a la utilización de los recursos del Fondo Nacional del Café. Se convino que, de acuerdo a lo pactado en octubre, los recursos excedentes del Fondo Nacional del Café, incluyendo la totalidad de los aumentos provenientes de la retención, deberían dirigirse a la adquisición de títulos canjeables del Banco de la República. La medida tenía como objetivo "esterilizar" una parte de las reservas internacionales e impedir su monetización en pesos. Así mismo, el Congreso Cafetero resolvió autorizar al Gerente de la Federación Nacional de Cafeteros a invertir hasta el monto equivalente de los cuatro puntos correspondientes al Fondo Nacio-

⁹ Plan para el Manejo Financiero del Fondo Nacional del Café durante el Año de 1976, Federación Nacional de Cafeteros, octubre 23 de 1975.

¹⁰ Plan para el manejo de la política de precios durante el período abril-septiembre de 1976, abril 9 de 1976.

nal del Café en bonos de desarrollo económico, siempre que fueses líquidos en el momento en que el Fondo los requiriera. Se estableció también que dicha inversión no debería afectar los presupuestos de los Comités Departamentales.

e. Evolución del mercado entre abril y noviembre de 1976

Las medidas anteriores resultaron a la postre insuficientes. Los aumentos de los precios internacionales en abril y mayo alcanzaron tal magnitud que imposibilitaron el logro de la meta de precios internos acordada, a pesar de los esfuerzos adelantados por el Comité encargado de ajustar los instrumentos de política. Además, resultaba inequitativo no trasladarle a los caficultores una mayor proporción de los incrementos en precios.

En tales circunstancias, el Comité Nacional de Cafeteros acordó¹¹ y el gobierno nacional decretó¹² una nueva estrategia de acción consistente en transferir al caficultor, en el momento de la venta, una bonificación equivalente a \$ 1.000 por carga de café pergamino en forma de un certificado a la orden denominada título de ahorro cafetero, TAC, con maduración de tres años e intereses del 18% anual, pagaderos por semestres vencidos. En lo que toca a los precios de compra de FEDERACAFE se buscaba entonces establecer un precio de sustentación de \$ 6.650 por carga, que incluía el monto del TAC, aunque el decreto no hacía referencia explícita a la forma como el título sería transferido al agricultor por parte de los exportadores privados. Se procedió a elevar el monto de la tasa de retención, entonces en 57%, a un nivel del 85% con el compromiso por parte de la Federación de

entregarle al exportador, en forma de títulos, el equivalente de \$ 8.00 por cada kilo de café comprado al productor.

Además, el acuerdo en referencia previa que en caso de incrementarse el precio externo en US\$ 0.15 por libra, se elevaría la bonificación proporcionalmente para cubrir la mitad de tal incremento en la cotización externa, mientras que el precio interno se aumentaría para cubrir el 50% restante. A su vez, en caso de registrarse una baja equivalente en el precio externo, se buscaría modificar la retención y la cuantía del título para estabilizar el precio interno¹³.

Posteriormente, a mediados de 1976, se reglamentó el uso de los títulos, permitiendo que se destinaran para el pago de importaciones de bienes de capital, a la adquisición de empresas extranjeras y al pago de deudas externas¹⁴. Además, el título podía ser utilizado por los caficultores para compra de fertilizantes¹⁵.

De todas formas, es indudable que la emisión de los TAC representó una forma novedosa de procurar el aumento del ingreso al caficultor sin presionar la demanda agregada en forma inmediata, puesto que este sistema trata de traducir en un ahorro forzoso personal los ingresos marginales del caficultor.

¹³ Cabe anotar que la fecha de referencia para los ajustes del TAC era el 8 de junio o sea al día siguiente del decreto gubernamental, fecha en la cual la cotización externa se elevó en US\$ 21 centavos por libra como resultado de las medidas internas. En consecuencia, el monto del TAC, de acuerdo al decreto, era casi imposible que pudiese ser incrementado.

¹⁴ Junta Monetaria, Resolución 35 de julio de 1976.

¹⁵ La disposición anterior, si bien implica un uso de reservas internacionales, parece discriminatoria en cuanto a los diversos tipos de caficultores, beneficiando especialmente al cafetero comercial frente al minifundista tradicional que no utiliza en forma importante ningún tipo de fertilizantes químicos.

¹¹ Comité Nacional de Cafeteros, Acuerdo No. 6, junio 3 de 1976.

¹² Decreto 1167 de junio 7 de 1976.

Así las cosas, el mercado del café tanto externo como doméstico se desarrolló tranquilamente entre junio y noviembre de 1976. En el frente internacional, los precios del café colombiano MAMS se mantuvieron relativamente estables al nivel de US\$ 1.70, en promedio, mientras que su diferencial respecto a los otros suaves centroamericanos se redujeron como consecuencia de la modificación de los denominados acuerdos especiales de venta. El volumen registrado de exportaciones alcanzó 7.0 millones de sacos durante el año cafetero 1975/76, siendo inferior en 500 mil sacos al del inmediatamente anterior, debiendo destacarse además el hecho de haberse registrado durante 1976 un gran volumen de exportaciones ilegales calculadas en cerca de 1.0 millón de sacos¹⁶. En términos de ingresos de divisas, los reintegros cafeteros al Banco de la República entre enero y octubre de 1976 alcanzaron US\$ 680.0 millones, cifra inferior a la esperada dada la situación de la cotización externa.

En el mercado interno, se mantuvo el precio de compra de FEDERACAFE en el nivel de \$ 6.560 la carga (incluyendo TAC) y los ofrecidos por los exportadores privados alrededor de \$ 6.300, y se cumplió, en términos generales, con el acuerdo pactado entre el gobierno y el gremio¹⁷.

f. El acuerdo cafetero de noviembre de 1976

A fines del mes de noviembre se suscribió el tercer acuerdo, bajo la pre-

sente administración entre el gobierno nacional y el gremio cafetero, representado este último por el XXXV Congreso Cafetero. Al igual que en las ocasiones anteriores el acuerdo versó principalmente sobre la utilización de los recursos excedentes del Fondo Nacional del Café previstos para 1977, aunque también cobijó los temas relativos a los precios internos de compra, la retención cafetera, etc.

En cuanto hace relación a la utilización de los recursos potencialmente disponibles par el Fondo Nacional del Café, se convino la siguiente asignación:

- 1o. El Fondo Nacional del Café capitalizará una suma adicional, equivalente a 40 millones de dólares, en el Banco de la República, en títulos canjeables por certificados de cambio y con destino al financiamiento de la intervención estacional para compras de café.
- 2o. El Fondo Nacional del Café suscribirá como aporte de capital al Banco Cafetero la suma de 400 millones de pesos, con el propósito de que éste pueda seguir prestando un adecuado servicio al gremio y posibilitar así su expansión a otras zonas cafeteras.
- 3o. Con el fin de atender a las necesidades de crédito de los pequeños y medianos cafeteros, así como a la capitalización y desarrollo de los servicios de consumo de las Cooperativas de Caficultores, se capitalizará el Fondo Rotatorio de Crédito Cafetero en la suma de 300 millones de pesos.
- 4o. Como apoyo financiero a los Comités Departamentales de Cafeteros para la realización de obras de infraestructura que buscan el mejoramiento social y económico de las zonas cafeteras, se afora un presupuesto extraordinario de 400 millones de pesos,

¹⁶ Informe del Gerente General al XXXV Congreso Cafetero, FEDERACAFE, noviembre 1976, p. 35.

¹⁷ Hasta el 31 de octubre se habían adquirido, en desarrollo del acuerdo, \$ 594 millones en Bonos de Desarrollo Económico, \$ 30 millones en Bonos de Fomento Eléctrico, US\$ 73 millones en títulos canjeables del Banco de la República y se capitalizó el Banco Cafetero, Concasa y Fondo Rotatorio de Crédito en \$ 363 millones en total. Véase, Informe del Gerente, *op. cit.*, p. 26.

el cual se distribuirá de acuerdo a la participación de cada departamento en la producción nacional de café.

5o. Con base en las actuales circunstancias de producción de café, las estadísticas de inventarios, y con el propósito de incrementar la producción nacional mediante programas de renovación, tecnificación y nuevas siembras de café, se autoriza la capitalización de la Caja de Crédito Agrario Industrial y Minero en 750 millones de pesos; la constitución de Fondos Fiduciarios en el Banco Cafetero y en la misma Caja Agraria por 500 millones de pesos, en cada entidad y la suscripción de Bonos del Fondo Financiero Agropecuario hasta por la suma de 750 millones de pesos.

6o. Con el propósito de contribuir al financiamiento de los programas de desarrollo eléctrico nacional y a los planes de electrificación rural se autoriza la inversión en Bonos de Fomento Eléctrico de 1.500 millones de pesos.

7o. Para fomentar la expansión de la industria, la consolidación de la misma y la creación de nuevas empresas, preferencialmente en zonas cafeteras, se capitalizarán o financiarán, de acuerdo a las circunstancias, las Corporaciones Financieras Regionales, que operan en regiones productoras del grano en cuantía hasta de 1.100 millones de pesos.

8o. Para el apoyo a los programas de reforestación que se adelantan en las distintas regiones del país se autoriza la inversión de 400 millones de pesos.

9o. Para la realización de proyectos de desarrollo agro-industrial que califiquen dentro de los programas de diversificación cafetera,

se invertirán recursos por un valor de 400 millones de pesos.

10o. Se acordó además la realización de un "Programa de Salud" para los caficultores, el cual se efectuará de común acuerdo con el Ministerio de Salud Pública. La administración y control de dicho programa fue delegada a los Comités Departamentales Cafeteros, quienes celebrarán contratos con los servicios seccionales de Salud Pública.

El programa se financiará mediante la creación de un Fondo con la parte de los rendimientos provenientes del impuesto ad-valorem sobre las exportaciones de café, que tradicionalmente ha ingresado al Fondo Nacional del Café y que para el año calendario 1977 se ha aforado en 1.500 millones de pesos. Tales rendimientos se calculan en 300 millones.

Este Fondo se invertirá en Títulos-Valores del Banco de la República, su producto permitirá adelantar el programa y será distribuido porcentualmente entre los Comités Departamentales de Cafeteros de acuerdo a su participación en la producción del grano.

La magnitud total de los recursos "asignados" mediante el acuerdo concertado alcanza un monto cercano a los \$ 9.000 millones de pesos, lo cual indica por sí sólo que este tipo de acuerdo no registra precedentes en la política cafetera contemporánea. El acuerdo de noviembre, a diferencia de los anteriores, no sólo procedió a regular el destino de los ingresos marginales de exportación, sino a distribuir una alta proporción (más del 50%) de los ingresos potenciales totales esperados del Fondo Nacional del Café.

Al analizar el destino de los recursos, se identifica que \$ 3.200 millones se destinaron directamente a las instituciones cafeteras propiamente dichas (capitalización Fondo Nacional del

Café \$ 1.600, Banco Cafetero \$ 400, Comités Departamentales \$ 400, Fondo Rotatorio Banco Cafetero \$ 400 y Fondo Fiduciario del mismo \$ 400); cerca de \$ 2.350 millones son recursos de beneficio indirecto de los caficultores y controlados por las autoridades gremiales (Agroindustria \$ 400, Reforestación \$ 400, capitalización de la Caja Agraria \$ 750, Fondo Fiduciario de la Caja para préstamos de café \$ 500 y programa de Salud \$ 300) y, finalmente, \$ 3.650 millones para actividades de beneficio general (Bonos de Fomento Eléctrico \$ 1.500, Corporación Financiera \$ 1.100 y suscripción de bonos del Fondo Financiero Agropecuario \$ 750 millones).

Otra forma alternativa de visualizar el acuerdo cafetero recién establecido, es analizando la distribución de los recursos de acuerdo a su utilización económica final. Para la comercialización y fomento directo e indirecto de la producción de café \$ 4.050 millones (Fondo Nacional del Café \$ 1.600, crédito a través de Fondos Fiduciarios de Caja Agraria y Banco Cafetero \$ 1.000, Fondo Rotatorio de Crédito del Banco Cafetero \$ 300, Capitalización del Banco Cafetero \$ 400 y suscripción de Bonos del Fondo Financiero Agropecuario). Para diversificación y fomento de cultivos diferentes del café se asignaron \$ 1.650, distribuidos así: Agroindustria \$ 400, Capitalización Caja de Crédito Agrario \$ 750. Para actividad de beneficio social y emprendimientos económicos diferentes al café y la diversificación agrícola se asignaron, entonces, cerca de \$ 3.400 millones de pesos.

A manera de síntesis, puede afirmarse que en la última negociación cafetera asignó aproximadamente una tercera parte de los recursos a entidades cafeteras, una tercera parte a entidades no cafeteras pero bajo control de las autoridades cafeteras y para beneficio de los caficultores y el tercio

restante para entidades no cafeteras y fines no relacionados con los caficultores. En términos de la utilización final de los recursos se encuentra que la mayor proporción de éstos se dedicarán al fomento del cultivo del café, y una tercera parte para actividades no agrícolas, y menos de la tercera parte para diversificación agrícola.

Por otra parte, dentro de la negociación, se adoptaron medidas relacionadas con los precios internos al productor. Se elevó el precio de sustentación de FEDERACAFE de \$ 6.650 pesos la carga a \$ 7.000; se disminuyó el título de ahorro cafetero de \$ 1.000 a \$ 500; se redujo la retención cafetera en 5 puntos y se elevó el precio de reintegro mínimo de US\$ 259 por saco de 70 kilos a US\$ 284.

Aparentemente, la adopción simultánea del anterior conjunto de medidas no sólo buscaba modificar los precios internos al productor, sino también regular los beneficios de comercialización de los exportadores privados, elevar la participación de FEDERACAFE en el mercado primario del pergamino, elevar los recaudos por concepto del impuesto ad-valorem y en general, facilitar el manejo de la política cambiaria, monetaria y de tasas de interés.

La incidencia final de este conjunto de medidas sobre los precios internos al caficultor parece ser la de elevarlos aunque la magnitud del aumento es difícil de precisar, por cuanto si bien es cierto que la elevación del precio de sustentación de FEDERACAFE en forma directa eleva el precio de compra del café "Tipo Federación" y posiblemente su participación en el mercado e indirectamente fuerza a los exportadores a pagar precios correspondientes, es también verdad que se adoptaron otras medidas que tienden a disminuir el precio ofrecido por los exportadores privados. La elevación del

reintegro cafetero exigirá un mayor pago de impuesto ad-valorem, lo que sumado a la reducción del título de ahorro cafetero, TAC, tiende en conjunto a disminuir, ya sean las utilidades o el precio de compra ofrecido por los agentes privados en un monto superior a la reducción de costos que estos tendrán, en razón de la disminución de la retención cafetera.

De todas formas, el conjunto de medidas adoptadas sugiere que el resultado final probablemente será el de reducir relativamente más los márgenes de utilidad del exportador privado en beneficio de mayores precios internos. Por todo lo anterior, debe enfatizarse sin embargo, que de no presentarse fluctuaciones muy grandes en los precios internacionales (estos se incrementaron como resultado de las disposiciones internas de Colombia y de los anuncios de la roya del cafeto, factores que pueden llegar a ser un fenómeno de corto plazo), no debe esperarse que los caficultores obtengan sustanciales incrementos en los precios internos, al contabilizar los precios promedios de venta correspondientes tanto a las compras de los agentes privados (principalmente de pergamino corriente) como de FEDERACAFE (café tipo Federación). En el mejor de los casos, o sea en el cual los caficultores recibieron un incremento efectivo en el precio de compra de \$ 350 por carga para toda la producción, lo cual corresponde al aumento en el precio de sustentación de FEDERACAFE, el aumento de ingreso del sector cafetero sería de \$ 1.890 millones.

Pero la modificación de los parámetros cafeteros también ha de incidir sobre otras variables de la economía nacional. La elevación del precio del reintegro mínimo, medida que debería haberse adoptado de tiempo atrás, implicará un mayor reintegro de divisas por concepto de exportaciones de café y presumiblemente menores ventas de divisas por "ventanilla". Así mismo,

este hecho (con la reducción compensatoria de retención) implicará una transferencia de retención cafetera, hacia mayores recaudos fiscales por concepto del impuesto ad-valorem a las exportaciones. Finalmente, la reducción del TAC, medida solicitada paradójicamente por el gobierno nacional buscaba evitar la presión alcista de las tasas de interés del mercado inducida por los elevados márgenes de descuento de este papel.

g. Comentarios finales

Con la descripción anterior, se completa la visión de lo que han constituido los acuerdos especiales entre el gobierno nacional y el gremio cafetero. A forma de resumen final, merece anotarse que los acuerdos reseñados han tenido, ante todo, el objeto de redistribuir el producto de los mayores ingresos de divisas provenientes de situaciones coyunturales especiales, resultantes de los aumentos de precios internacionales a raíz de heladas en los cafetales brasileños. Todos los acuerdos han previsto la proporción en que los nuevos recursos deben entregarse al caficultor en forma de precios internos, así como lo que debe dirigirse al Fondo Nacional del Café y, en qué medida los Comités Departamentales de Cafeteros deben recibir presupuestos adicionales. Con todo, cabe destacarse que en ninguna de las negociaciones entre el gobierno y el gremio se ha convenido una transferencia importante y permanente de recursos, en forma de impuestos, para el presupuesto nacional. Esto indica que las bonanzas sí han sido para los cafeteros y por ello los caficultores se han sentido "satisfechos" de los acuerdos con el gobierno nacional.

Sin embargo, debe anotarse cómo desde la negociación de abril de 1976 y en particular, en el reciente acuerdo de noviembre, se convino asignar recursos del Fondo Nacional del Café para complementar los recursos de capital

del presupuesto nacional y para actividades de beneficio social generalizado, no exclusivamente dirigidos al sector cafetero. Es, tal vez, en este último sentido, cómo el actual gobierno ha introducido una innovación de importancia en la concertación de la política cafetera colombiana.

C. Industria manufacturera

1. Introducción

El tema de la política industrial, que ha centrado buena parte de los debates sobre la política económica de este gobierno vuelve, para comenzar el año de 1977, a ocupar un lugar predominante. Interesa no sólo el efecto que ella ha tenido sobre el comportamiento industrial sino sus perspectivas en el mediano plazo frente a los últimos cambios registrados. Así, el comercio internacional comienza a recuperarse la recesión y por lo tanto los mercados de exportación para Colombia se reactivan. De otra parte, la especial coyuntura por la cual atraviesa el antes, ha producido un sustancial aumento de los ingresos del mismo sector e indirectamente de otros sectores y ha resultado en un aumento paralelo de la demanda de bienes manufacturados. Por estas razones, sería de esperar que la industria estuviera efectuando las inversiones necesarias para poder satisfacer la mayor demanda tanto interna como de exportación. De no ser así, la producción industrial se puede convertir en un "cuello de botella", con resultado en presiones inflacionarias o haciendo necesario satisfacer la mayor demanda con productos importados para evitar los aumentos de precios. Sin embargo, la inversión parece bastante rezagada y surgen diversos interrogantes respecto a cuáles son los factores de determinar esas decisiones en el sector industrial. Por otro lado, los últimos acontecimientos en el proceso de integración andina, llevan a preguntarse en qué medida las modifi-

caciones que requiera hacerse en la programación industrial, ante el retiro de Chile, afectarán o beneficiarán a la industria colombiana.

En resumen, la política industrial vuelve a ser tema central de las discusiones económicas, dado que la coyuntura actual parece ser muy adecuada para efectuar importantes inversiones y expansiones que fortalezcan el sector industrial colombiano. Esto obviamente tiene sentido, en la medida en la cual se considere que la industrialización puede contribuir en forma efectiva al logro de objetivos de desarrollo. Por otra parte, la utilización de políticas como la liberación de importaciones con el fin de orientar el desarrollo industrial, puede tener el riesgo de dar en un momento dado más importancia a otros objetivos, como son los de evitar la acumulación excesiva de reservas y controlar así la inflación, afectando algunas ramas industriales que pueden no haber alcanzado el grado de madurez necesario para operar eficientemente sin una protección razonable. Este peligro se corrobora al observar la experiencia histórica que muestra el efecto de la coyuntura de reservas en los programas de liberación, sin que se desconozca que en este caso el gobierno ha presentado esta estrategia desde el comienzo de su mandato¹⁸.

Todas estas dudas e inquietudes, además del interrogante que surge respecto al poder que tengan los propios empresarios sobre la orientación de la política industrial, hacen de este tema el tópico prioritario de esta entrega de COYUNTURA ECONOMICA. Así, en esta sección se efectúan unos breves comentarios sobre la evolución de la industria manufacturera durante 1976 y sus perspectivas para el año próximo y en el capítulo de Comercio Exterior se analizan los efectos de la liberación

18 Véase "La Actual liberación de Importaciones y su Perspectiva Histórica", COYUNTURA ECONOMICA, Vol. VI, No. 2, junio de 1976.

de importaciones y la evolución de las exportaciones. Por otra parte, la discusión más de fondo sobre el beneficio de la industrialización y la incidencia del sector industrial en las políticas adoptadas, se tratan en detalle en tres artículos titulados: "Controversia sobre la Política de Promoción industrial en Colombia". Por último, la discusión sobre los determinantes de la inversión industrial en Colombia y el análisis de la coyuntura actual en este sentido aparece en el informe "Determinantes de la Inversión Industrial en Colombia".

2. El sector manufacturero durante 1976

En cuanto a la evolución de la industria durante 1976, diversos indicadores permiten afirmar que se está observando una recuperación importante, tal y como se previó en COYUNTURA ECONOMICA en abril de este año¹⁹. Así, el consumo de energía eléctrica para usos industriales en siete ciudades presentó para el primer semestre un crecimiento del 9.8% con respecto a igual período del año anterior, mientras que en promedio, entre 1973 y 1975 el crecimiento entre primeros semestres fue de 5.7% (cuadro II-2). Por otra parte, como se observa en la sección de minería de este capítulo el consumo de combustibles ha registrado un incremento significativo con respecto al año anterior, recordándose que se ha identificado una relación muy definida entre el crecimiento de la actividad económica y el aumento en el consumo de combustibles.

Además de los indicadores citados, se cuenta con información proveniente del sector, como la encuesta mensual del DANE²⁰ y la encuesta industrial de FEDESARROLLO. Las dos fuentes

CUADRO II - 2

CONSUMO DE ENERGIA ELECTRICA PARA USOS INDUSTRIALES

(millones de Kwh)

I Semestre	Total ¹	Variación Porcentual (%)
1970	795.2	
1971	894.4	12.5
1972	1.003.3	12.2
1973	1.127.2	12.3
1974	1.226.3	8.8
1975	1.263.4	3.0
1976	1.387.3	9.8

Fuente: Banco de la República.

¹ Corresponde a 7 ciudades: Bogotá, Medellín, Cali, Barranquilla, Cartagena, Bucaramanga y Manizales.

tes de información coinciden en cuanto a la magnitud del crecimiento del valor nominal de la producción, que además resulta muy similar al previsto por los empresarios al comienzo del año. Así, el aumento nominal del valor de la producción durante los siete primeros meses del año llegó, según el DANE, a un 35.3%. La encuesta de FEDESARROLLO registra un 32.6% (cuadro II-3). Sin embargo, al tratar de medir el crecimiento real de la producción los valores obtenidos resultan más disímiles. Por una parte, con relación a las previsiones de abril, el crecimiento de los precios ha sido superior al que se vislumbraba para ese entonces, lo que supone un crecimiento real más moderado que el estimado en esa ocasión. De esta forma, al deflatar el valor obtenido de las encuestas del DANE por el índice de precios al por mayor del Banco de la República se encuentra un crecimiento del 12.3%. Al llevar a cabo el mismo procedimiento por sectores en la encuesta de FEDESARROLLO y obtener un promedio ponderado por la participación de cada sector en la producción, resulta un crecimiento del 7.2%. Estas diferencias además de confirmar un crecimiento real más bajo que el previsto en

¹⁹ COYUNTURA ECONOMICA, Vol. VI, No. 1, abril de 1976.

²⁰ DANE, tabulados de la encuesta de 142 establecimientos.

CUADRO II - 3
CIFRAS PRINCIPALES DE LA INDUSTRIA MANUFACTURERA
PRIMER SEMESTRE 1976—PRIMER SEMESTRE 1975
(variación porcentual)

Código CIIU Sector Industrial	Producción			Porcentaje de utilización de la capacidad instalada ³				Inversión	
	Nominal	Real ¹	Real ²	I-75	I-76	Variación %	Empleo ⁴	Nominal	Real ⁵
31 Productos alimenticios, bebidas y tabaco	22.8	4.7	12.3	63.4	59.7	-5.8	7.6	2.8	-12.3
32 Textiles, prendas de vestir e industrias del cuero	53.7	20.0	33.6	68.8	82.2	19.4	0.8	-52.1	-62.5
33 Industrias de la madera y sus productos incluidos muebles	13.9	-4.9	25.3	51.6	41.7	-19.1	-10.3	-90.1	-91.7
34 Papel y sus productos imprentas y editoriales	19.3	3.6	9.7	72.8	74.6	2.4	1.3	-53.6	-46.7
35 Sustancias y productos químicos, derivados del petróleo y del carbón, de caucho y plásticos	25.3	-9.8	20.9	68.6	57.6	-16.1	0.9	12.2	-19.2
36 Productos minerales no metálicos	49.0	25.1	23.5	83.4	90.1	8.1	0.2	-30.7	-41.8
37 Industrias metálicas básicas	26.9	19.2	-1.7	97.6	92.3	-5.4	-0.3	101.9	89.6
38 Productos metálicos, maquinaria y equipo de transporte	44.6	18.7	48.0	57.4	73.1	27.4	7.2	-71.3	-76.4
Industria manufacturera fabril	32.6	7.2	23.0	66.9	68.1	2.0	2.9	-25.0	-33.1

Fuente: FEDESARROLLO, Encuesta Industrial, Primer Semestre de 1976.

- ¹ Se calculó usando como deflatores los índices de precios al por mayor según origen industrial del Banco de la República.
- ² Se calculó tomando como base el cambio en la producción en unidades físicas de los 3 principales productos, empresa por empresa, ponderada cada una según su participación en cada sector. La variación para el total de la industria se calcula como un promedio de la variación sectorial, ponderado de acuerdo con la participación de cada sector en la producción industrial nacional en 1974, según DANE.
- ³ Según criterio del empresario. Cada empresa se pondera por su participación en la producción respectiva del sector en la muestra. El porcentaje de utilización de la capacidad instalada para el total de la industria es un promedio sectorial ponderado por la participación de cada sector en el total de la producción industrial nacional en 1974, según el DANE.
- ⁴ La variación porcentual se refiere al período diciembre 31 de 1975-junio 30 de 1976. La variación para el total de la industria se calcula como un promedio de la variación sectorial ponderado cada sector por su participación en el empleo total industrial en 1974, según DANE.
- ⁵ Se calculó deflactando la inversión nominal por los índices de precios al por mayor según origen industrial del Banco de la República.

abril de 16.7%, ilustran la sensibilidad de los estimativos de producción ante las diferencias de metodología.

La dificultad de obtener estimativos con un grado aceptable de certeza se observa, en una forma más acentuada, al medir el incremento de la producción en términos de sus variaciones físicas. El cuadro II-3, presenta los resultados obtenidos al calcular este aumento para los tres productos considerados por cada firma encuestada como sus líneas más importantes. Se encuentra entonces, que el crecimiento para el sector sería del 23%, lo cual es sustancialmente mayor a los cálculos obtenidos a partir del valor de la producción. Sin embargo, este cálculo, parece sobrestimar el crecimiento total lo que se refuerza al observar otros indicadores. Así, se encuentra que el incremento en la utilización de la capacidad instalada fue en general bastante reducida lo mismo que el aumento en el empleo. La subutilización que desde 1974, se ha venido haciendo de la capacidad instalada, ha permitido entonces incrementos en la producción sin inversión que aumente la capacidad. Este hecho hace prever entonces el posible "cuello de botella" que se comentaba al comienzo de este capítulo, y lleva a plantear los interrogantes que se discuten en el informe especial "Determinantes de la Inversión Industrial en Colombia", que se incluye en esta entrega de COYUNTURA ECONOMICA.

Al considerar las distintas ramas industriales, según la encuesta industrial de FEDESARROLLO (Cuadro II-3), se encuentra que en términos de volumen físico, el mayor dinamismo lo presentó el sector de productos metálicos y maquinaria y equipos de transporte. Este ha experimentado un incremento en la demanda interna que le ha permitido la realización de los elevados inventarios que acumularon las ensambladoras a partir de 1974 y que llevó durante el primer semestre de 1975, a trabajar con un nivel de utilización de la capacidad instalada del 57%. Ade-

más, los sectores de textiles e industrias de la madera experimentan aumentos importantes, muy posiblemente como resultado de los mayores ingresos cafeteros por una parte y de la recuperación de los mercados de exportación que se han visto afectadas por la recesión mundial.

El empleo, por su parte, sólo experimentó aumentos significativos en los sectores de productos alimenticios y material y equipo de transporte. Para el total de la industria, el incremento fue relativamente bajo (2.9%) e inferior al ritmo de aumento previsto en abril (3.9%), lo cual contribuye a explicar el aumento en la tasa de empleo en el capítulo correspondiente de esta entrega.

Respecto al incremento de las ventas estas aumentaron, en términos nominales, en un 36% (cuadro II-4). A comienzos del año, los empresarios estimaban este crecimiento en un 32%, lo que da un buen grado de confiabilidad a sus pronósticos. Nuevamente, sin embargo, la aceleración registrada en el año en el ritmo inflacionario, condujo a un crecimiento real de sólo un 11%. El aumento se dio en todos los sectores con excepción del de industrias de la madera posiblemente por el retraso registrado en la recuperación de la construcción. Se destacan el aumento nominal en las ventas de textiles, alimentos y transporte sectores en los cuales se puede esperar una respuesta más rápida de la demanda ante incrementos en el ingreso, por tratarse, en general, de bienes destinados al consumo final. A su vez, en estos casos se pueden prever aumentos de precios superiores al promedio, ante el incremento en la demanda y el rezago que se puede dar en la producción, ya que ninguno de estos sectores presentaba niveles de inventarios altos al 31 de diciembre de este año, según se desprende de la encuesta de FEDESARROLLO.

En resumen, la industria manufacturera ha iniciado una etapa de recuperación aunque en forma más moderada que la prevista a comienzos del año. Aparentemente, la explicación de esta reactivación radica en la mayor demanda asociada con la bonanza cafetera y en el resurgimiento de los mercados de exportación en aquellos países que empiezan a salir de la recesión del año 1975.

Menos clara ha sido la incidencia de la política gubernamental en este aspecto. Esta se ha centrado básicamente en dos elementos: la liberación de importaciones y la reestructuración de la política de promoción de exportaciones. En cuanto a la primera, ha generado algunas expectativas de competencia en los empresarios lo que puede haber desincentivado inversiones nuevas. Por otra parte, aún cuando ha-

CUADRO II - 4
VARIACION EN LAS VENTAS
PRIMER SEMESTRE 1975—PRIMER SEMESTRE 1976
(porcentajes)

Código CIUU	Sector Industrial	Ventas internas ¹		Exportaciones ²		Ventas totales ³	
		Nominal	Real	Nominal	Real	Nominal	Real
31	Productos alimenticios, bebida y tabaco	28.8	9.9	-60.8	-77.1	40.2	16.7
32	Textiles, prendas de vestir e industrias del cuero	59.0	24.1	37.6	23.2	60.8	28.3
33	Industrias de la madera y sus productos	-6.7	-22.0	145.7	119.9	-13.2	-26.3
34	Papel y sus productos, imprentas y editoriales	22.4	6.3	-8.5	-18.1	25.0	8.8
35	Sustancias y productos químicos, derivados del petróleo y del carbón, de caucho y plásticos	17.1	-15.7	20.9	10.5	16.9	-14.5
36	Productos minerales no metálicos	22.8	3.1	198.8	167.5	14.0	-2.8
37	Industrias metálicas básicas	13.4	6.5	—	—	13.4	6.5
38	Productos metálicos, maquinaria y equipo de transporte	39.3	14.4	-4.8	-23.9	41.7	16.2
	Industria manufacturera fabril	32.8	8.1	40.5	23.7	36.1	11.1

Fuente: Encuesta Industrial, Primer semestre 1976.

- 1 La variación en las ventas internas para el total de la industria manufacturera es un promedio de la variación sectorial ponderado por la participación de cada sector en el total de ventas internas en el primer semestre de 1976 de la muestra.
- 2 La variación en las exportaciones para el total de la industria manufacturera es un promedio de la variación sectorial ponderado por la participación de cada sector en el total de exportaciones de manufacturas en el primer semestre de 1976 de la muestra.
- 3 El total de ventas en cada sector es un promedio ponderado de las ventas internas y exportaciones de acuerdo con la participación de cada una de ellas en el total de ventas del sector. La variación para el total de la industria manufacturera es un promedio de la variación sectorial ponderado por su participación en el total de ventas en el primer semestre de 1976 de la muestra.

ya facilitado la importación de bienes de capital e insumos, no se ha observado hasta el momento un cambio importante en este sentido. Como se discute en el informe especial sobre inversión industrial, la inversión en este período puede encontrarse rezagada ya que ha sido factible aumentar la producción sin necesidad de recurrir a expansiones en la capacidad productiva. Esto ha sido así, en razón del receso que se ha experimentado desde 1974 y de los altos niveles de inventarios tanto de materias primas como de productos terminados, que ha permitido el incremento de la producción mediante una mayor utilización de la capacidad existente. Por consiguiente, solo hasta 1977 se puede empezar a ver un aumento importante en la inversión industrial.

En cuanto a la restructuración de la promoción en las exportaciones cabe señalar que esta se empieza a llevar a cabo cuando los mercados internacionales han comenzado su recuperación. Por tal razón, será muy difícil diferenciar la incidencia de ésta sobre el incremento que puedan registrar las exportaciones.

3. Perspectivas para 1977

Las perspectivas favorables durante el próximo año tanto de la economía internacional, como del mercado cafetero en particular, llevan a esperar un buen comportamiento industrial. Por otra parte, las opiniones de los empresarios recogidas a través de la encuesta industrial de FEDESARROLLO, confirman esta apreciación (cuadro II-5). En cuanto al volumen de la producción con la sola excepción del sector de maquinaria y equipos de transporte, que se situó en su nivel normal de producción durante 1975, en todos los demás más del 50% de los empresarios esperan incrementos. Respecto al volumen de exportaciones, con excepción de los sectores de alimentos

y de minerales no metálicos, todos esperan aumentos o por lo menos mantenerse en los niveles de 1976. En el caso de los alimentos, la reducción que se espera en las exportaciones obedece a los problemas que atraviesa el mercado del azúcar y en menor grado el de la carne en canal. En cuanto a los minerales no metálicos, el principal producto de exportación lo constituye el cemento y su principal mercado ha sido Venezuela. La expansión que dicho país ha hecho de sus plantas reduce entonces el mercado potencial del cemento colombiano.

La tendencia de los salarios, por su parte, es al aumento como es de esperarse en períodos de expansión de la economía. La generación de empleo presenta, al menos en la gran industria, perspectivas menos optimistas, pues la mayor parte de los empresarios esperan mantener estable el nivel de empleo existente, agravándose así la situación existente y discutida en el capítulo respectivo de esta revista.

Las perspectivas de corto plazo son en general favorables al parecer por la coyuntura que se atraviesa. Sin embargo, como se comentó al comienzo de esta sección subsisten dudas respecto al efecto de la política industrial seguida por esta administración, en cuanto a la expansión estructural de la industria. Esto es aún más importante, cuando se está en una situación de abundancia de divisas, lo cual se ha identificado como uno de los determinantes prioritarios para la inversión. Además, como se prevé en un mediano plazo la caída de los precios del café y el incremento sustancial de las importaciones de petróleo, hay que suponer una eventual escasez de divisas para el futuro que hace necesario promover futuras exportaciones por medio de proyectos como los de carbón, níquel y cobre y exportaciones manufactureras. De todas formas, el panorama de mediano y largo plazo lleva a concluir que la situación por la cual se

CUADRO II - 5
POSIBILIDADES Y PERSPECTIVAS DE LA INDUSTRIA¹
(cifras porcentuales)

Cód. CIU	Sector Industrial	Volumen de 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	68.0	21.0	11.0	41.2	17.6	41.2	77.8	11.1	11.1	68.4	26.3	5.3	52.6	31.6	15
32	Textiles, prendas de vestir e industrias del cuero	75.0	25.0	—	33.3	66.7	—	76.5	17.6	5.9	87.5	12.5	—	41.2	58.8	—
33	Industrias de la madera y sus productos incluidos muebles	100.0	—	—	100.0	—	—	100.0	—	—	100.0	—	—	66.7	33.3	—
34	Papel y sus productos imprentas y editoriales	75.0	25.0	—	—	100.0	—	100.0	—	—	100.0	—	—	25.0	75.0	—
35	Sustancias y prod. químicos, derivados del petróleo y del carbón, de caucho y plásticos	66.7	33.0	—	52.9	47.1	—	76.5	23.5	—	94.4	5.6	—	29.4	70.6	—
36	Productos minerales no metálicos	75.0	25.0	—	50.0	25.0	25.0	100.0	—	—	100.0	—	—	25.0	75.0	—
37	Industrias metálicas básicas	50.0	50.0	—	—	100.0	—	100.0	—	—	100.0	—	—	—	100.0	—
38	Productos metálicos maquinaria y equipo de transporte	44.4	55.6	—	37.5	62.5	—	87.5	12.5	—	87.5	12.5	—	37.5	62.5	—
	Industria manufacturera fabril²	66.0	30.6	3.4	38.9	47.4	13.7	82.2	13.4	4.4	85.1	13.2	1.6	38.7	56.5	4.8

Fuente: fedesarrollo, Encuesta Industrial — Primer semestre 1976.

A — Tendencia al alza
E — Estabilidad
B — Tendencia a la baja.

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

² El total de la industria manufacturera es un promedio sectorial ponderado por la participación de cada sector dentro de la producción total de la industria manufacturera fabril en 1974 según DANE.

atravesara es la adecuada para llevar a cabo nuevas inversiones para fortalecer la estructura industrial del país.

C. Sector comercio

Se observa durante los ocho primeros meses de 1976 un repunte de las ventas industriales (cuadro II-4). Además, la información suministrada por el DANE sobre la evolución de las ventas al detal durante ese mismo período registra un aumento del 7.2% en términos reales que se hizo extensivo a casi todos los sectores, tal como se observa en el cuadro II-6. Este crecimiento confirma la estrecha relación que tradicionalmente han guardado entre sí la actividad industrial y la comercial.

En cuanto a 1977, las perspectivas son muy favorables ya que se espera un mantenimiento en el ritmo de crecimiento de la demanda como resultado de los mayores ingresos cafeteros. Por otra parte la posibilidad de importar libremente gran cantidad de bienes, aminora el efecto de un posible "cuello de botella" que podría presentar la oferta industrial ante aumentos importantes en la demanda agregada sobre el valor comercio. Esto puede ser así, da-

do el rezago que se está presentando en la inversión, tal como se discutió en la sección anterior de este capítulo.

E. Petróleo y minería

1. Producción de crudo

Entre enero y agosto del presente año, la producción de crudo llegó a los 35.8 millones de barriles que al compararse con igual período del año anterior corresponde a una tasa de declinación del 7.2%. De esta forma, se confirman las previsiones del comienzo del año que estimaban la producción anual en cerca de 53 millones de barriles. Además, hasta el mes de agosto no se habían registrado incrementos significativos en la producción marginal. El fracaso de las exploraciones de la Farmland en el Putumayo eliminó, en el corto plazo, la posibilidad de incrementar en forma importante la producción.

De otra parte, en un plazo más largo, las expectativas son más halagüeñas debido a las perspectivas de resurgimiento de la actividad exploratoria, ante el incentivo de poder vender los nuevos crudos a precios internaciona-

CUADRO II - 6
VENTAS ACUMULADAS DE ENERO A AGOSTO, 1975-1976
(millones de pesos a precios constantes de 1970)

Sub-sector	1975	1976	Crecimiento (%)
Mercancías en general	2.052	2.123	3.5
Alimentos y bebidas	2.714	2.957	9.0
Vestuario y calzado	862	958	11.2
Farmacias	290	265	-8.8
Muebles y electrodomésticos	711	740	4.1
Materiales de construcción	504	502	-0.3
Vehículos y repuestos	2.182	2.330	6.8
Combustibles	159	160	0.6
Mercancías no calificadas	1.397	1.616	15.7
Total	10.871	11.651	7.2

Fuente: DANE.

les, de acuerdo a la política gubernamental adoptada en este sentido. Así, en lo corrido del año se han concertado 14 contratos nuevos de asociación con Ecopetrol para nuevas exploraciones, en comparación con 8 firmas durante 1975, observándose actividad por parte de las compañías de servicios y de aquellas que suministran los equipos de perforación. Además, hay por lo menos tres nuevas compañías interesadas en establecerse en el país.

La actividad exploratoria durante 1976 mostró también incremento, al aumentar de 14 pozos en 1975 a 18 en lo corrido del año. De todas formas sigue siendo un nivel excesivamente bajo de exploración, si se tiene en cuenta que en promedio para Colombia, la relación de éxitos o fracasos ha sido de 1 a 13. Por último, algunas de las compañías han iniciado estudios geofísicos en zonas que no habían sido analizadas, y otras tienen intenciones de iniciar exploraciones en regiones en las cuales ya se habían efectuado prospecciones geológicas. En resumen, la decisión de pagar los precios internacionales a los nuevos crudos parece estar dando los resultados esperados en cuanto al incremento de la actividad exploratoria. No obstante, subsiste la duda respecto a los resultados en términos de producción, pues desde el hallazgo de los yacimientos de Orito en 1964, en Colombia no se han identificado campos de importancia. Por tanto, solo en un mediano plazo hay posibilidad de reducir el déficit progresivo del petróleo.

En cuanto a las perspectivas para el año de 1977, es de esperarse que de continuar una tasa de declinación a la del presente año para la producción básica y lograrse algunos desarrollos marginales, como serían los de Castilla en el llano y los de Dina, Tello y Brisas en el Huila, la producción en 1977 podría llegar a los 52.6 millones de barriles.

2. Producción y demanda de refinados

A pesar de la menor producción de crudos, las importaciones efectuadas de este producto, que hasta el mes de agosto llegaban a 3.1 millones de barriles, permitieron un incremento en la producción de refinados (cuadro II-7). Así, en total, esta última se incrementó en un 2%, registrando para la gasolina extra una disminución acentuada en respuesta a la disminución en su consumo. A este respecto cabe anotar, que el aumento de los precios de la gasolina solo parece haber tenido un efecto importante sobre el consumo de la gasolina extra. De esta forma, se observa una sustitución en el consumo, demandando una mayor cantidad de gasolina corriente.

Para el total de la gasolina motor se registró entonces durante el período en consideración un aumento del 5.1% que es inferior al aumento promedio de los últimos 15 años (6.0% aproximadamente). Sin embargo, el consumo de gasolina puede estar subestimado ya que se ha observado un crecimiento anormal en las ventas de gasolina blanca, lo que podría suponer que, en alguna proporción, se estaría mezclando gasolina motor con gasolina blanca. En resumen se puede decir que el aumento observado confirma los resultados obtenidos en otras partes del mundo, en cuanto a la poca sensibilidad que presenta el consumo ante cambios en los precios y la gran dependencia que tiene del resto de la actividad económica. Así, entonces el incremento en el consumo corrobora la recuperación de la economía que se ha venido presentando en este año.

3. Déficit de gasolina para 1977

Con base en los rendimientos promedios en la obtención de gasolina motor en Colombia, y a partir del estimativo de producción nacional de crudo, se puede calcular la producción de

CUADRO II - 7
PRODUCCION Y CONSUMO INTERNO DE REFINADOS
PARA EL PERIODO ENERO-AGOSTO
(miles de barriles)

Producto	Producción			Consumo ²		
	1975	1976	Variación (%)	1975	1976	Variación (%)
Gasolina corriente	11.556.7	12.427.0	7.5	12.828.8	13.808.3	7.6
Gasolina extra	813.0	436.3	-46.3	795.5	507.5	-36.2
Diesel-Oil	4.334.3	4.858.4	12.1	4.854.9	4.914.5	1.2
Fuel-Oil	11.571.0	11.906.7	2.9	5.174.0 ³	5.582.9 ³	7.9
Otros ¹	9.411.9	8.818.7	6.3	8.039.4	7.366.8	-8.4
Total	37.686.9	38.447.1	2.0	31.692.6	32.180.0	1.5

Fuente: Ministerio de Minas y Energía.

¹ Incluye gasolina blanca, gasolina de aviación, jet-fuel, gas propano y otros.

² Corresponde a las ventas totales de las refinerías que es la información con que cuenta el Ministerio de Minas. Al comparar la información de ventas al consumidor final de las compañías privadas se registran algunas diferencias, como resultados de las variaciones en los inventarios en manos de los distribuidores.

³ Excluye las exportaciones de Fuel-Oil.

gasolina durante 1977 en 17.4 millones de barriles aproximadamente. Esto supone entonces una carga promedio de las refinerías de 144 mil barriles diarios, que corresponde a un nivel de utilización de un 86% aproximadamente con respecto a lo que podría considerarse como nivel normal de utilización (167 mil barriles diarios).

En cuanto a la demanda, al suponer un crecimiento del producto interno bruto del 6% durante 1977 y un aumento real en los precios de los combustibles del 22%, se obtiene un estimativo de demanda por gasolina motor de 23.3 millones de barriles²¹. Con

estas cantidades, el déficit de gasolina para 1977 llegará a los 5.8 millones de barriles.

Al suponer que se trataría de utilizar las refinerías en su capacidad de carga normal, el déficit se cubriría con importaciones de crudo para alcanzar dicho nivel y el faltante en gasolina. Con estos supuestos y un volumen estimado de exportaciones de fuel-oil, el balance comercial para 1977 sería el presentado en el cuadro II-8. En dicho cuadro, se observa entonces como para los supuestos mencionados el crudo importado llegaría a los 5.8 millones de barriles y la gasolina a 3.9 millones. Al restar los ingresos estimados por

²¹ Para el cálculo de la demanda se trabajó con una elasticidad ingreso de 1.2 y una elasticidad precio de -0.1 (véase COYUNTURA ECONOMICA, Volumen VI, No. 1). En cuanto al crecimiento de los precios, se supone que a partir de enero de 1977, se continuará el reajuste con el fin de alcanzar el nivel internacional hacia fines de 1978. En cuanto, al precio internacional se supone que el reajuste de precios de la OPEP

del mes de diciembre, será del orden del 13%. Este aumento supone un incremento real en los precios del orden del 9.5% yq que la inflación de las exportaciones de petróleo se calcula en 3.5% (OECD, Economic Outlook, No. 19, julio 1976). Para 1978, se supone que el precio en términos reales será el mismo de 1977. Con estos supuestos el crecimiento de la demanda para 1977 será de un 5% en el año.

CUADRO II - 8
GASOLINA MOTOR Y FUEL-OIL
BALANCE COMERCIAL 1977

	Volumen (millones de barriles)	Precio por barril ² (US\$)	Valor (millones de US\$)
A. Importaciones			141.6
1. Crudo	5.8	14.15	82.1
2. Gasolina	3.9	15.25	59.5
B. Exportaciones Fuel-Oil¹	8.7	11.90	104.7
C. Saldo			-36.9

Fuente: Cálculos de FEDESARROLLO.

¹ Diferencia entre la producción total de Fuel-Oil a partir de crudos nacionales y de crudos importados y el estimativo de consumo interno de 8.7 millones de barriles para 1977.

² Estimado.

exportaciones de Fuel-Oil, el déficit del balance comercial llegaría a cerca de los 37 millones de dólares, bajo el supuesto de que todo el Fuel-Oil disponible se puede exportar.

4. Oro

La producción registrada durante el primer semestre del año ascendió a 147.000 onzas-troy que, al compararlo con igual período del año anterior, representa una disminución del 3.9% (cuadro II-9). Este comportamiento se explica por la baja observada en las cotizaciones internacionales durante el último año y la relación directa que se da entre éstas y el precio recibido por los productores, como se analiza más adelante. No obstante, a pesar de la incidencia que tienen las variaciones del precio internacional sobre la producción, este efecto se ha visto amortiguado por la gran importancia que han venido adquiriendo los pequeños productores en la extracción del metal. Estos últimos, en razón de sus meno-

res costos, encuentran atractivos los precios de compra a niveles para los cuales no es rentable la operación de las grandes compañías.

La relación entre los precios de compra al productor y las fluctuaciones del precio internacional, se dan en razón de las regulaciones colombianas para el comercio de este metal. A este respecto, cabe entonces reseñar brevemente, sus características. En el país, la totalidad del oro es comprado por el Banco de la República a todo aquel que se acerque a venderlo y en las cantidades que se le ofrezcan. En aquellas regiones apartadas en las cuales no hay agencias del Banco, se ha delegado esta función en la Caja Agraria y en el Banco Comercial Antioqueño. El precio de compra establecido por el Banco¹ corresponde al precio oficial del oro (U.S.\$ 42.22 la onza-troy) más una bonificación que sitúa el precio total al nivel internacional. La bonificación se determina semanalmente, y se calcula como el promedio de las cotizaciones de cierre de los mercados de Londres y Zurich de la semana inmediatamente anterior, menos el precio oficial. Por tal razón hay una dependencia directa, entre el precio internacional, ya que Londres y Zurich son los mercados más importantes, y el precio recibido por el minero.

CUADRO II - 9
COMPRAS DE ORO
DURANTE EL PRIMER SEMESTRE
DE CADA AÑO

Año	Miles de onzas-troy	Variación (%)
1972	79	
1973	97	23
1974	125	29
1975	153	(22)
1976	147	(3.9)

Fuente: Banco de la República.

La reducción en la producción ha estado motivada entonces por la caída de los precios en los mercados externos. Este fenómeno se dió, básicamente, por la decisión adoptada por el Fondo Monetario Internacional de disponer la liquidación de una tercera parte de sus reservas de oro (50 millones de onzas-troy) en un lapso de cuatro años²². Además, la mitad de este oro se resolvió rematar en beneficio de los países en desarrollo, en 16 subastas públicas, lo cual obviamente aumenta la oferta del metal en el mercado. Sin embargo, en los últimos meses, se ha observado una tendencia al alza en los precios. Este fenómeno ha sido explicado por la incertidumbre resultante de los problemas políticos y raciales que afronta Suráfrica, país que produce más de la mitad del oro del mundo. Por tales razones, aún con las mayores disponibilidades en el mercado, resultantes de las subastas del Fondo Monetario Internacional, se espera una tendencia hacia la recuperación de los precios en la medida en que Suráfrica continúe con sus problemas. El elemento que podría alterar esta situación sería la Tesorería de los Estados Unidos en el caso que decidiera reanudar sus ventas. Sin embargo, no hay ningún anuncio oficial al respecto.

En cuanto a las perspectivas para este año, de acuerdo a la tendencia observada podría situar la producción alrededor de las 300.000 onzas-troy. Hacia el año próximo, depende en gran medida como ya se ha dicho de los precios internacionales, aunque la creciente importancia de la pequeña minería lleva a esperar niveles por lo menos iguales a los de este año.

5. Carbón

El aspecto más destacado en cuanto a carbón se refiere, lo constituye el de-

sarrollo que han presentado los acuerdos de exploración y explotación que se han venido comentando en entregas anteriores de COYUNTURA ECONOMICA.

En cuanto a los yacimientos de Cerrajón, la cuenca carbonífera se encuentra dividida en tres zonas. La zona central que tiene unas 10.000 hectáreas y unas reservas del orden de las 120 millones de toneladas, corresponde a la concesión del IFI. Las áreas adyacentes fueron aportadas por el Ministerio de Minas y Energía a Ecopetrol, para su exploración y explotación. Recientemente, con la constitución de CARBOCOL estas áreas quedan bajo control.

La concesión del IFI desde septiembre de 1972 había venido siendo explorada en asocio con la firma Peabody Coal Company. Sin embargo, en diciembre del año pasado esta firma presentó una serie de peticiones que según ellos eran las condiciones mínimas para continuar con el proyecto. Ante la inconveniencia de estas para el país, fueron rechazadas y la compañía suspendió sus actividades. En la actualidad, dicha zona seguirá siendo explorada por CARBOCOL, entidad que a su vez piensa llevar a cabo la explotación.

En cuanto a la zona norte (38.000 hectáreas aproximadamente), se invitó a 17 posibles interesados, 6 de los cuales contestaron, y solo 3 se ajustaron a las condiciones. La licitación fue otorgada a INTERCOR (subsidiaria de Exxon Corporation), en razón de su capacidad técnica y económica, pero principalmente por las regalías que pagarán a la nación²³. De cumplirse

²² F.M.I., Boletín, 10 de Mayo de 1976.

²³ INTERCOR ofrece una regalía del 15% sobre su participación del 50% en el carbón en la boca de la mina, valorándolo al precio de venta menos los costos de transporte. Además, presentó una modalidad interesante consistente en una regalía adicional sobre los mayores ingresos de la compañía por encima de un nivel de utilidades fijado como básico.

los términos de la propuesta, la producción se iniciará en el año 1984 con 1.0 millón de toneladas, que llegarían a 5.0 millones en 1986. La magnitud del proyecto se observa al recordar que la producción actual colombiana no supera los 3.5 millones de toneladas.

Debido a que en el corto plazo no hay perspectivas importantes de incremento en la demanda interna, el destino de la mayor parte de este carbón será la exportación. Por esta razón, el éxito del proyecto dependerá de la construcción de la infraestructura de transporte y facilidades portuarias, las cuales serán aun más importantes en la explotación del carbón cuando se tiene en cuenta las perspectivas de exportación de los yacimientos coquizables del centro del país.

Los proyectos en curso serán desarrollados por CARBOCOL en asocio con compañías estatales, como es el caso con el Brasil, o mediante convenios entre gobiernos como sucede en Rumania, España y Venezuela. A grandes rasgos cabe anotar que todos los convenios firmados hasta ahora son convenios de exploración con Ingenio, y para la etapa de explotación se firmarán nuevos convenios en los cuales se dará prelación a los países que efectuaron la exploración. El aporte colombiano en la primera fase estará representado por estudios geológicos, personal técnico, instalaciones y facilidades locativas. La contraparte extranjera aportará estudios, geólogos y los equipos necesarios para la elaboración de los proyectos. En el caso de contratar con estos países los pagos correspondientes se harán en carbón, dando prioridad al país socio para la comercialización del mineral. Los contratos con Rumania, España y Brasil ya se encuentran firmados y los geólogos han seleccionado ya las zonas que procederán a explorar. Con Venezuela, se están adelantando las gestiones para formalizar el convenio. Vale

la pena mencionar, como en estos proyectos el interés colombiano parece ser el de asegurar el mercado, más que el conseguir una transferencia de tecnología importante, ya que ninguno de estos países posee una gran experiencia en la explotación de este mineral. Es decir, que no son evidentes los criterios utilizados en la escogencia de los países socios, ya que el mercado del carbón, dada la situación por la que atraviesa el petróleo, parece asegurado en el mediano plazo.

De otra parte, es interesante anotar que la ejecución de estos proyectos abren la posibilidad de desarrollar una industria siderúrgica nacional. Esto es así ya que, a pesar de la escasez de mineral de hierro colombiano, países como Brasil estarían interesados en transportar como compensación este recurso, lo que daría la oportunidad de establecer una industria siderúrgica importante en la Costa Atlántica. Por último es importante resaltar, como en un plazo relativamente corto, el primer resultado de estos programas será el conocimiento real de las reservas carboníferas colombianas, sobre las cuales subsisten grandes interrogantes.

6. Roca fosfórica y cobre

En el campo de la roca fosfórica, se deben destacar también los pasos que se han dado conducentes a la conformación de las sociedades regionales que procederán a la explotación de la roca fosfórica. Este recurso, que inicialmente habrá sido asignado a EcoMinas para su explotación, se ha decidido transferir a las gobernaciones respectivas para que constituyan sociedades en cada región. Así, la compañía que explorará los yacimientos del Norte de Santander ya ha sido constituida, lo mismo que en Boyacá, para explotar las minas de Pesca y Tota, cuyas reservas probadas ascienden a unos 10 millones de toneladas. En el Huila también se conformó una sociedad pa-

ra la exploración en Baraya y Tesalia, y se están adelantando gestiones en el Tolima para otra empresa similar. Además existe un convenio de asistencia técnica con el gobierno de Rumania y un empréstito con el BID para financiar parte de las exploraciones, lo cual facilitará el éxito de estos programas.

Finalmente, es importante mencionar las posibilidades colombianas en materia de cobre, ya que las exploraciones en Antioquia y Chocó han confirmado la presencia de este mineral. En opinión de algunos conocedores de la materia, este puede convertirse en uno de los proyectos más importantes en el campo de la minería en Colombia. Estimativos preliminares sitúan las reservas de mineral de cobre en cerca de 600 millones de toneladas, lo cual implicaría que desarrollar un proyecto para su extracción, sería de una magnitud similar al de Cerrejón en materia de carbón. Por consiguiente, es de vital importancia adelantar los pasos necesarios para definir el sistema de exploración y explotación, realizando los contactos con los posibles interesados, ya que el monto de la inversión muy seguramente haría necesario la participación extranjera.

F. Edificación urbana

1. Introducción

Durante la recesión de 1975 la actividad edificadora experimentó una fuerte disminución²⁴. En efecto, mientras en los meses de abril, mayo y junio de 1974 se solicitaron licencias para construir en las 18 principales ciudades que cubrían 1.812.362 metros cuadrados, dichas solicitudes solo alcanzaron 676.937 metros cuadrados entre noviembre de 1975 y enero de 1976. Al desestacionalizar esta información, por tratarse de trimestres diferentes, y efectuar los ajustes estadís-

ticos necesarios, se encontró que al final de la recesión, solamente se estaba empleando el 43.1% de la capacidad que había sido utilizada antes de comenzar el período de contracción. En 1976 la actividad edificadora ha tenido una recuperación clara: su ritmo de crecimiento parece haber alcanzado una tasa anual equivalente al 20%. No obstante el nivel de actividad aún permanece bajo, si se compara con el alcanzado en 1974. Estos datos se coligen tanto de las series de área construida según licencias como del índice de ventas de materiales de construcción que publica el Banco de la República y que aparecen reproducidas en la gráfica II-1²⁵.

2. Explicación del nivel de actividad observado

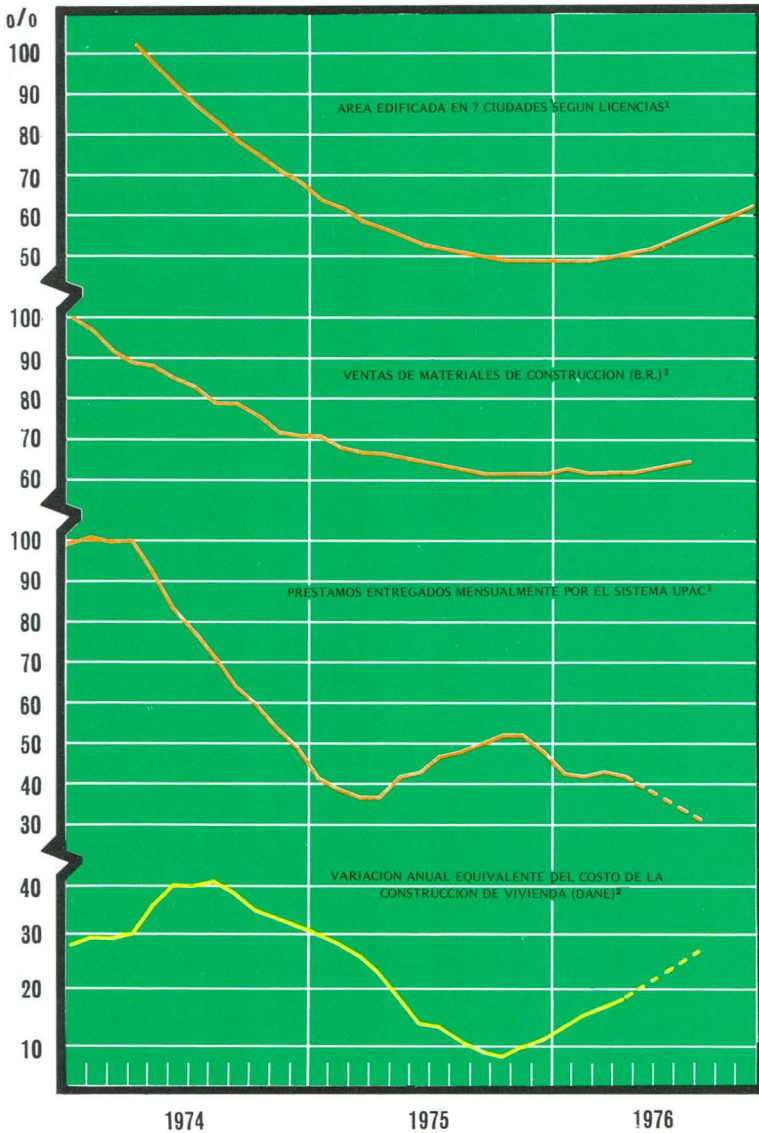
La magnitud de la última recesión es, tal vez, la principal explicación del repunte observado, puesto que difícilmente podría continuar la industria edificadora en proceso de contracción, más si se tiene en cuenta el acelerado crecimiento de la población urbana. Dicho repunte, sin embargo, sólo se puede garantizar si en su conjunto es favorable el comportamiento de otros factores que afectan a la edificación. De ese mismo comportamiento depende también el vigor con que se efectúe dicha recuperación, aunque el ritmo observado durante los últimos meses, es satisfactorio a juzgar por el ritmo de crecimiento del índice del área edificadora en las principales siete ciudades del país.

Según una investigación de FEDESARROLLO actualmente en curso, los principales factores que explican

²⁴ COYUNTURA ECONOMICA, Vol. VI, No. 3, Octubre de 1976.

²⁵ Ambas series son imperfectas: las licencias subestiman el nivel real de la edificación y las ventas de materiales de construcción mezclan datos relativos a la actividad edificadora propiamente tal con indicadores de construcción de obras públicas. No obstante ambas series permiten aproximar con precisión las variaciones relativas, pues en el corto plazo los sesgos estadísticos anotados se mantienen constantes.

INDICADORES DE LA INDUSTRIA DE LA CONSTRUCCION



FUENTE: Dane- Banco de la República, Junta de Ahorro y Vivienda y cálculos de FEDESARROLLO.

¹ Índices elaborados a partir de series desestacionalizadas (Base: Enero 1974= 100). Las series de ventas de materiales y préstamos fueron deflactadas por el Índice Nacional del Costo de la Construcción de Vivienda del Dane.

² La variación anual equivalente se calculó con base en la fórmula: $\text{Antilog}[12 \log (1 + r/100)] - 1$, donde r es la variación mensual.

en el corto plazo, las variaciones mensuales y el movimiento cíclico de la actividad edificadora en Colombia son además de la estacionalidad, el crecimiento y la distribución del ingreso, el nivel de la inflación, la financiación disponible para la edificación, los costos de construcción, y los planes y políticas de desarrollo urbano del gobierno²⁶.

a. El ingreso

La principal causa del déficit de vivienda existente en el país es la baja capacidad que poseen amplios sectores de la población colombiana para adquirir vivienda. El aumento en el ingreso nacional durante 1976 es por lo tanto, el factor que más ha contribuido a la recuperación de la industria de la construcción.

En efecto, se supone que el crecimiento del ingreso ha sido semejante al registrado en la actividad económica nacional (analizada en este capítulo) y por lo tanto, favorable al crecimiento positivo de la edificación²⁷. En ciudades como Pereira y Armenia, en donde el ingreso ha presentado incrementos notables como consecuencia de la bonanza cafetera, se ha observado en los últimos meses un crecimiento espectacular en la actividad edificadora.

b. La inflación

Una situación inflacionaria, aunque es altamente perjudicial para el país, estimula la edificación por el hecho de que las gentes prefieren invertir en propiedad raíz cuando la moneda pier-

de valor adquisitivo rápidamente. Además, el rendimiento de las UPAC aumenta en la medida que crece la inflación (dentro del límite existente del 20%) incrementando así las facilidades de crédito para el sector.

c. La financiación

La financiación disponible para la edificación es uno de los instrumentos más eficaces con que cuenta el gobierno para su estímulo, por el manejo discrecional que de él pueda hacerse, pero no la única explicación de dicha actividad, como comúnmente se afirma. En efecto, como se anotó atrás, actualmente se registra un crecimiento en el área construida, aún encontrándose la financiación en receso debido a que las otras variables que intervienen en la determinación de la actividad edificadora presentan un comportamiento favorable.

En efecto, con respecto al sistema UPAC, principal fuerte de financiación para la industria de la construcción, se observa que desde los últimos meses de 1975 se viene presentando una disminución en el volumen real de sus préstamos, como consecuencia del cambio registrado, algunos meses antes, en la tendencia de las captaciones. Este hecho ha incidido parcialmente sobre la recuperación de la actividad edificadora, haciéndola aún relativamente lenta.

d. Los costos de construcción

Los principales componentes de los costos de la edificación son los materiales, la mano de obra, la tierra, la financiación (incluyendo lucro cesante), y los honorarios de los empresarios y el personal técnico. Aunque los índices que se publican en Colombia sólo informan sobre los materiales y la mano de obra, puede suponerse que los otros componentes del costo se com-

²⁶ El ingreso, la financiación y el nivel de inflación generalmente crecen cuando la economía se encuentra en expansión, lo cual no implica que necesariamente tengan que variar siempre en el mismo sentido.

²⁷ Con respecto a la distribución del ingreso, se considera que durante el corto plazo, objeto de este análisis, dicha distribución no ha sufrido cambios sustanciales.

portan con fluctuaciones semejantes a los dos básicos anotados, ya que están afectados por la misma demanda²⁸.

Los indicadores de costos ratifican la recuperación ya señalada de la actividad edificadora, al haber invertido recientemente su tendencia. Además, al comparar dichos indicadores se observa que los índices de costos de los materiales fluctúan menos que los de salarios. Al parecer los índices de salarios de trabajadores de la construcción presentan una mayor inestabilidad y una mejor correlación con la actividad edificadora que los precios de los materiales de construcción. Este comportamiento obedece a que las condiciones de contratación de la mano de obra en la industria de la construcción, se rigen en mayor grado por las fuerzas del mercado que las compras de los materiales, por estar la producción de algunos de estos fuertemente concentrada. Además, la movilidad de la mano de obra es menor que la de los materiales.

Un estudio comparativo entre el área edificada y los costos reveló una alta correlación entre estas dos series, debido evidentemente a su fuerte relación causal. Sin embargo, el sentido predominante en dicha relación se invierte de acuerdo a las diferentes fases del ciclo: en períodos de expansión, o de contracción, es mayor el efecto que produce la actividad sobre los precios, mientras que en los máximos y mínimos —cuando ocurren cambios en la tendencia— sucede lo contrario. En un período de contracción, por ejemplo,

la tasa de crecimiento de los precios generalmente disminuye. Pero al empezar la recuperación, y los proveedores observar un cambio en la tendencia de su demanda, éstos reaccionan inicialmente aumentando la oferta, y luego de algún tiempo, incrementando también el ritmo con que alzan sus precios. Algo similar ocurre en los puntos máximos. En consecuencia, los ciclos de la tasa de crecimiento de los costos son muy parecidos a los de la edificación, aunque generalmente con un retraso de algunos meses. El hecho anterior se ha verificado para Colombia con la información estadística disponible²⁹.

3. Política de desarrollo urbano

En Colombia ha sido notoria la ausencia de leyes que comprometan a los futuros gobiernos con una política definida de desarrollo urbano y que a la vez garanticen su continuidad. La discusión en el Congreso de diferentes proyectos de Reforma Urbana, desde 1962, ha servido al menos para crear consenso sobre su necesidad, aunque no sobre su contenido.

La financiación para la edificación ha sido el principal instrumento empleado por los gobiernos en Colombia para estimular la construcción y tratar así de resolver el problema de la vivienda. Sin embargo, a pesar de que dicha financiación ha crecido sorprendentemente durante los últimos 30 años, el número de familias colombianas urbanas por vivienda ha continuado aumentando, lo que demuestra que tal instrumento por sí solo es incapaz de resolver este problema³⁰.

²⁸ Con respecto a la tierra no existe ningún índice de su valor, debido a la dificultad de definir una canasta para tal índice que permanezca aproximadamente constante a través del tiempo. Algunos autores han considerado, sin embargo, que en el largo plazo, el valor de la tierra urbana ha crecido a un ritmo superior al de los salarios y los precios de los materiales, lo cual es explicable por el hecho de que en las grandes ciudades la tierra es un recurso cada vez más escaso. El índice del DANE incluye en su canasta, además de los materiales y la mano de obra, los impuestos sobre licencias y los derechos de instalación de servicios.

²⁹ Vallejo José, *La Industria de la Construcción en Colombia*, FEDESARROLLO, Bogotá, 1976.

³⁰ Cálculos basados en cifras del estudio *Déficit de Vivienda en Colombia*, realizado recientemente por el CENAC, indica que en 1964 por cada 100 viviendas, existía un promedio de 113 familias, y en 1973, el número de dichas familias había ascendido a 117. Esta proporción debe ha-

Basado en estudios iniciados por la administración anterior, el gobierno actual le ha dado prioridad y crédito subsidiado a la vivienda popular y al desarrollo de las ciudades intermedias, y ha especializado aún más a entidades como el Banco Central Hipotecario, el Instituto de Crédito Territorial, el Fondo Nacional del Ahorro y el Centro Estadístico Nacional de la Construcción. Además, ha establecido una mejor coordinación entre estos institutos, como también entre ellos y las autoridades municipales y departamen-

ber aumentado aún más entre 1973 y 1976, por cuanto el número de viviendas construidas durante dicho período ha sido inferior al de la tendencia histórica.

tales, a través de la Empresa de Desarrollo Urbano, recientemente creadas.

El objetivo principal de dichas empresas es realizar grandes urbanizaciones planificadas, para que los asentamientos humanos, así contruidos, sean menos desordenados que los tradicionalmente efectuados. Este programa requiere, por lo tanto, una mayor participación del Estado en el desarrollo de las ciudades colombianas, por lo cual absorberá, a través de las Empresas de Desarrollo Urbano, gran parte de la financiación disponible para la construcción de vivienda, tanto de origen público como privado. La construcción de las obras estará, sin embargo, a cargo de contratistas particulares.

Empleo y Desempleo Urbanos

A. Introducción y resumen

En vista de la importancia del problema del desempleo y de las repetidas controversias en torno a su magnitud y evolución, ha parecido oportuno en esta entrega de COYUNTURA ECONOMICA revisar las cifras disponibles por medio de una metodología más refinada. Infortunadamente, notará el lector, no es siempre fácil discutir con sencillez un problema tan complejo. Cumpliendo el análisis convencional de los datos disponibles sobre participación, desempleo y subempleo, se muestra cómo ellos pueden dar origen a interpretaciones erróneas y a conclusiones paradójicas. Sirviéndose pues de una metodología más elaborada, se procede a describir el comportamiento del mercado laboral durante los dos últimos años, y a evaluar el impacto separado de los distintos factores que inciden sobre el desempleo. En una sección final, se presentan y discuten algunas proyecciones sobre el comportamiento futuro del desempleo y se abren varios interrogantes sobre la dinámica del mercado de trabajo urbano en Colombia.

B. Calidad de los datos disponibles

La renovación del interés y del desempleo obedece en parte a la coexistencia de dos series de mediciones independientes, a partir de principios de 1976: la proveniente de las "Encuestas de Hogares" del DANE y la que resulta de las "Encuestas ANIF-COLDATOS". En principio, estas fuentes pueden diferir entre sí o apartarse de la realidad, por deficiencias en la selección de la muestra (de períodos o de individuos encuestados en un período determinado) o por errores en la elaboración de los datos (los cuales afectan la validez o la confiabilidad de la información).

En primer término, y hasta donde el desempleo esté sujeto a variaciones estacionales, el levantamiento de las encuestas en determinados meses y semanas puede afectar los resultados. Precisamente debido a la inexistencia de mediciones periódicas anteriores a 1976, no es posible en este momento determinar con precisión los efectos estacionales ni, por lo mismo, corregir

las cifras en este sentido. Además, los períodos de medición seleccionados por el DANE y por ANIF durante el presente año no coinciden en ningún caso, lo cual dificulta su comparación directa.

De otro lado, el error en la selección de hogares o de individuos para determinar la incidencia del desempleo puede ser sistemático o puede ser aleatorio. La principal fuente de error sistemático, a la cual podrían estar expuestas ambas series estadísticas, sería la tendencia a excluir urbanizaciones de reciente creación, donde el desempleo es quizá más extendido, ya que ellas no suelen incluirse en los mapas de la ciudad. El error aleatorio o estadístico, a su turno, depende del tipo y tamaño de la muestra. Sobre la base de la información disponible, parece que esta modalidad de error podría significar que el desempleo real estuviese uno o dos puntos por encima o por debajo del reportado, y que las mediciones del DANE son algo más confiables que las de ANIF. En todo caso, este sólo hecho recalca la necesidad de interpretar con cautela aumentos o disminuciones leves en las tasas de desempleo aparente.

La principal duda acerca de la validez de las mediciones sobre el desempleo efectuadas en Colombia, esto es, acerca de si ellas miden o no aquello que pretenden medir, radica en el fraseo de algunas preguntas y en la clasificación de algunos casos dudosos. Si, por ejemplo, una ama de casa realiza actividades económicas sin salario y sin salir de su hogar, o si un individuo dice no "estar buscando trabajo activamente" porque se limita a esperar que sus amigos "lo conecten", es posible que ambas personas resulten catalogadas como fuera de la fuerza de trabajo, cuando en realidad la primera está empleada y la segunda se encuentra desempleada. En la medida en la cual tales situaciones sean comunes dentro del mercado laboral, las mediciones

efectuadas dejan de corresponder a la realidad que trataba de medirse.

Finalmente, la confiabilidad de la información puede ser afectada por malas interpretaciones del encuestador, clasificación errónea de los datos, mal tratamiento aritmético, estimación equivocada de las poblaciones totales que sirven de base a las tasas, u otras distorsiones por el estilo. En breve, pues, las estadísticas sobre el desempleo no pueden aceptarse sin beneficio de inventario, especialmente cuando se trata de pequeñas fluctuaciones.

C. Tasas de participación, desempleo y subempleo abiertos

Para interpretar con las salvedades descritas, el cuadro III-1 presenta las tasas de participación, desempleo y subempleo abiertos en las cuatro ciudades más pobladas del país, a partir de junio de 1974. La **tasa de participación** se define como la relación entre la Población Económicamente Activa (P.E.A.) y la Población Total, si la tasa es "cruda", o entre la P.E.A. y la población considerada en edad de trabajar (mayor de 12 años de edad), si la tasa es "refinada"; la **tasa de participación** es pues una medida del tamaño relativo de la población en el mercado de trabajo. La P.E.A. está formada por las personas empleadas (E) y por aquellas que, careciendo de trabajo, se encuentran "buscándolo activamente" (D). La **tasa de desempleo** es la relación porcentual entre D y P.E.A. Se entiende por subempleo al individuo que desea y puede trabajar más tiempo del que comúnmente emplea en su ocupación remunerada; la **tasa de subempleo** es la relación entre el número de personas subempleadas y la P.E.A.¹. De entrada, es pues necesario

¹ Estas definiciones son, por supuesto, aproximadas. Una discusión más detenida de los conceptos utilizados por el DANE puede consultarse en el Boletín Mensual de Estadística, 289, 1975 (agosto): pp. 40-43; las definiciones utilizadas por ANIF-COLDATOS pueden consultarse en ANIF, Empleo y Desempleo, abril-mayo, 1976, pp. 3-6.

CUADRO III - 1

TASAS DE PARTICIPACION, DESEMPLEO Y SUBEMPLEO ABIERTOS EN LAS CUATRO CIUDADES MAYORES
1974-1976

Ciudad y tasa		1974		1975		1976				
		Junio (1)	Nov. (2)	Marzo (3)	Octubre (4)	Febrero (5)	Marzo (6)	Mayo (7)	Junio (8)	Sep. (10)
Bogotá:	Participación (refinada)	52.1	49.9	48.4	49.1	45.4	50.5	49.5	50.6	49.5
	Participación (cruda)	37.9	36.3	35.2	35.7	33.0	36.7	36.0	36.8	36.0
	Desempleo	11.1	10.0	10.2	8.3	10.1	9.4	9.8	8.5	8.8
	Subempleo	17.9	15.2	16.0	16.7	—	17.4	—	15.0	11.6
Medellín:	Participación (refinada)	47.7	47.2	—	46.1	37.2	46.6	41.4	45.7	49.1
	Participación (cruda)	34.6	34.2	—	33.4	27.0	33.8	30.0	33.1	35.6
	Desempleo	13.4	12.9	—	13.8	11.4	13.9	15.2	13.4	13.3
	Subempleo	11.9	12.6	—	19.5	—	18.4	—	20.5	17.9
Cali:	Participación (refinada)	50.7	49.8	—	46.6	47.2	52.8	44.4	50.7	51.5
	Participación (cruda)	36.5	35.9	—	33.6	34.0	38.0	32.0	36.5	37.1
	Desempleo	12.1	12.5	—	14.1	14.4	13.8	11.1	11.3	12.6
	Subempleo	15.8	15.8	—	19.0	—	19.5	—	20.0	18.2
Barranquilla:	Participación (refinada)	51.1	48.5	—	47.8	40.1	47.3	42.4	47.9	48.9
	Participación (cruda)	35.8	34.3	—	33.8	29.0	33.5	30.0	33.9	34.6
	Desempleo	19.3	16.2	—	14.7	16.2	12.3	10.7	11.3	10.7
	Subempleo	24.8	19.1	—	22.3	—	19.2	—	16.4	15.2
Total:	Participación (refinada)	51.2	49.1	—	47.8	43.3	49.6	45.8	49.2	49.7
	Participación (cruda)	36.6	35.5	—	34.5	31.3	35.9	33.1	35.5	35.9
	Desempleo	12.9	11.9	—	11.4	12.0	11.6	11.2	10.4	10.8
	Subempleo	17.1	15.3	—	18.5	—	18.3	—	17.3	14.8

Fuentes: Columnas (1), (3), (4) y (6): DANE, Boletín Mensual de Estadística, No. 300, 1976 (junio), p. 12 (resultados finales);
Columnas (2), (8) y (10): DANE, Avances de la Encuesta Nacional de Hogares;
Columnas (5) y (7) ANIF: Empleo y Desempleo;
Columna (9) Avances de la Encuesta ANIF — COLDATOS

Definiciones: PT: Población Total; P.E.A.: Población Económicamente Activa; P.E.: Población en edad de trabajar; D: Desocupados abiertos; S: Subempleados abiertos; Participación (refinada): $\frac{PEA}{PE} \times 100$; Participación (cruda): $\frac{PEA}{PT} \times 100$; Desempleo: $\frac{D}{PEA} \times 100$; Subempleo: $\frac{S}{PEA} \times 100$.

notar que las tasas de empleo y de subempleo dependen de la tasa de participación.

La más obvia y preocupante conclusión que se desprende del Cuadro III-1 es el alto nivel del desempleo y subempleo urbanos en Colombia. Desde 1974, la desocupación abierta ha afectado desde un 8% hasta un 20% de la fuerza laboral de determinadas ciudades; la tasa de desempleo visible sólo excepcionalmente se sitúa por debajo del 10%, y el promedio para el conjunto de los cuatro centros es del orden de 11.5%. El subempleo visible, a su vez, oscila desde un 11.6% hasta un 24.8%, con valores normales en el rango de 16% a 20%, y un promedio para el conjunto de las cuatro ciudades cercano al 17%. Así, no menos de 11 de cada 100 trabajadores son enteramente desperdiciados y 17 más son ocupados apenas parcialmente. Esta situación contrasta duramente con aquella que caracteriza a los países industrializados, donde una desocupación abierta del 10% sería síntoma y causa de hondos trastornos económicos y políticos, y donde lo normal es contar con un 3% o un 4% de desempleo visible.

Al contrario de lo que ocurre con las tasas de desempleo o de subempleo, no es fácil concluir que una tasa alta o baja de participación sea motivo de optimismo o de desaliento. En términos relativos, en efecto, dicho índice puede ser elevado porque muchas personas cuentan con empleos productivos o porque sea grande la presión de los desempleados sobre el mercado laboral; en cambio, la tasa de participación tiende a ser baja cuando la población que no se encuentra en edad de trabajar es relativamente abundante o cuando lo es la llamada "población económicamente inactiva" (estudiantes, amas de casa, jubilados y similares). En cualquier caso, las tasas "crudas" típicamente registradas en las ciudades colombianas —en la vecindad del 35%— no se apartan notablemente de aquellas características de socieda-

des más desarrolladas. Pero quizás valga apuntar de nuevo cómo el numerador de las tasas colombianas se infla por lo presencia de los desempleados y el denominador tiende a incluir personas menores de 12 años, a diferencia de lo que ocurre en aquellos países industrializados; así lo sugieren las tasas "refinadas" de participación, que fluctúan unos 5 puntos por encima de las tasas típicas de sociedades desarrolladas².

Una segunda característica de las cifras consignadas en el cuadro III-1 es su relativa inestabilidad, aún en el corto plazo, y aún si se comparan sólo datos provenientes de la misma fuente. Bien es verdad que aquí puede jugar el error de muestreo al azar. Pero no deja de impresionar la muy grande movilidad del mercado laboral urbano en Colombia; un contingente considerable de trabajadores pierde y recupera su empleo en el lapso de dos o tres meses; grupos aún mayores entran y salen de la categoría de subempleados, y un número todavía mayor de individuos ingresa o se retira del mercado en el corto plazo (nótese que el cambio de una décima de punto en la tasa de participación significa el desplazamiento de varios miles de individuos). ¿Simple espejismo estadístico? ¿Alta inestabilidad en el empleo? ¿Violaciones masivas de la ley laboral? ¿Individuos que, al ser despedidos, no buscan nuevo empleo, sino que se retiran de la fuerza laboral? ¿Gran número de trabajadores ocasionales? ¿Muchos trabajadores independientes? ¿Miembros adicionales de la familia que ingresan o se retiran del mercado laboral para mantener el ingreso familiar a un determinado nivel? ¿Tránsito permanente y de doble vía entre los sectores moderno y marginado de la economía urbana? ¿Ejército de reserva que se moviliza o desmoviliza con tal preste-

² Cifras comparadas internacionalmente se encuentran, por ejemplo, en Naciones Unidas, *Statistical Yearbook. Labor Statistics 1974*, *passim*.

za? Cualquiera sea la respuesta, existe en la inestabilidad de los índices laborales un problema que merece y reclama atención y estudio detenidos.

No obstante la inestabilidad de las tasas, pueden leerse varios patrones en su comportamiento. A pesar de recibir el mayor flujo absoluto y relativo de migrantes, las tasas de desempleo y de subempleo en Bogotá han sido tradicionalmente y suelen permanecer por debajo de las correspondientes a los otros tres grandes centros; las ratas de desocupación de Cali y Medellín venían alternando en el segundo y tercer lugar, para pasar al tercero y cuarto durante 1976; Barranquilla, en cambio, ha visto mejorar su posición relativa, como consecuencia de reducciones relativamente más rápidas en la tasa de desempleo abierto durante el año pasado. En cuanto a la participación, esta tiende a ser mayor en Medellín, seguida por Barranquilla, luego por Bogotá y finalmente por Cali. Por lo demás, existe una interesante tendencia a que entre mayor sea la participación de la población en el mercado de trabajo, menor sea la tasa de desempleo abierto, sugiriendo tal vez que los repuntes en la actividad económica tienden a disminuir la desocupación y a atraer más personas al mercado del trabajo simultáneamente.

Al seguir la evolución de los índices de desempleo a partir de junio de 1974, se observa cierto descenso. Para el conjunto de las cuatro ciudades, en efecto, la tasa descendió en cerca de 2 puntos durante el segundo semestre de 1974, tornó a subir en un punto para comienzos del año 1976, y volvió a reducirse durante el primer semestre del año, para ascender otra vez, en medio punto, durante el tercer trimestre. Tal comportamiento agregado refleja la alternación de alzas y bajas, sin tendencia definida al aumento o la disminución del desempleo abierto, en Bogotá, en Medellín y en Cali, al lado de la ya apuntada baja secular en Barranquilla. En breve, si se le compara con la situa-

ción vigente a mediados de 1974, la desocupación urbana ha descendido ligeramente, más que todo en Barranquilla y especialmente durante el mismo año de 1974. En cuanto a las tasas de participación concierne, ellas decrecieron en general desde mediados de 1974 hasta comienzos de 1976, para recuperarse a lo largo del año en curso; pero las fluctuaciones de corto plazo, como se dijo, son notables e intrigantes.

Una descripción más concreta del comportamiento laboral en las distintas ciudades y momentos se encuentra en el cuadro III-2, donde el tamaño del mercado, el volumen de desempleo y el de subempleo se expresan en términos absolutos. El acelerado ritmo de crecimiento urbano significa que a la población bogotana se están añadiendo cada mes cerca de 11.600 personas (de las cuales, alrededor de 8.440 se encuentran en edad de trabajar); que Medellín se expande en casi 3.950 habitantes por mes (2.840 de los cuales son mayores de 12 años); que en la ciudad de Cali se cuentan casi 3.900 habitantes más al final de cada mes (2.780 en edad de trabajar), y que la población barranquillera aumenta mensualmente en 1.940 personas (entre las cuales, 1.370 son mayores de 12 años).

No obstante el crecimiento continuo de la población total y de la población en edad de trabajar, el número de personas dentro del mercado laboral (P.E.A.) fluctúa en forma más bien errática, y llega a disminuir de un mes a otro. Así, parecería que en cada ciudad existe un número de individuos que ingresa o se retira del mercado de trabajo en cuestión de semanas. La población trabajadora promedio de Bogotá (830.000 personas) se ve aumentada o disminuida en unos 50.000; la de Medellín (380.000) aumenta o decrece en unos 40.000; en Cali, habría unos 30.000 trabajadores "flotantes" para una población trabajadora normal de 350.000; y en Barranquilla, para 230.000 en el mercado laboral

CUADRO III - 2
COMPOSICION DE LA POBLACION EN EL MERCADO DE TRABAJO EN LAS CUATRO CIUDADES MAYORES, 1974 - 1976

	1974		1975		1976					
	Junio	Noviembre	Marzo	Octubre	Febrero	Marzo	Mayo	Junio	Agosto	Septiembre
Bogotá										
PT	2.136.078	2.187.408	2.229.361	2.304.713	2.348.932	2.360.113	2.382.628	2.393.969	2.416.807	2.428.311
PE	1.552.429	1.589.734	1.620.224	1.674.988	1.707.124	1.715.250	1.731.613	1.739.856	1.756.454	1.764.814
PEA	808.574	794.029	784.735	822.782	775.147	866.161	857.746	880.981	—	874.192
D	89.863	79.403	80.043	68.291	78.290	81.419	84.059	74.883	—	76.929
S	144.914	120.692	125.558	137.405	—	150.712	—	132.147	—	101.406
Medellín										
PT	1.101.342	1.119.382	1.134.030	1.160.124	1.175.310	1.179.130	1.186.818	1.190.675	1.198.438	1.202.333
PE	798.302	811.378	821.996	840.910	851.917	854.686	860.259	863.055	868.682	871.505
PEA	381.064	382.828	—	387.481	317.334	398.546	356.045	394.113	—	428.030
D	51.063	49.385	—	53.472	36.176	55.398	54.118	52.811	—	56.928
S	45.346	48.236	—	75.559	—	73.332	—	80.793	—	76.617
Cali										
PT	924.855	942.353	956.596	982.032	997.378	1.000.619	1.008.144	1.011.925	1.019.535	1.023.358
PE	666.542	679.153	689.418	707.749	718.810	721.145	726.568	729.293	734.778	737.533
PEA	337.572	338.305	—	329.963	339.109	380.335	322.606	369.353	—	379.666
D	40.846	42.288	—	46.526	48.832	52.472	35.809	41.737	—	47.837
S	53.336	53.452	—	62.693	—	74.146	—	73.870	—	69.099
Barranquilla										
PT	673.209	682.243	689.555	702.546	710.077	711.973	715.775	717.686	721.518	723.444
PE	476.500	482.894	488.069	497.265	502.595	503.937	508.828	507.981	510.693	512.056
PEA	241.009	234.009	—	237.461	205.922	238.511	214.732	243.295	—	250.312
D	46.515	37.909	—	34.907	33.977	29.337	22.976	27.492	—	26.783
S	59.770	44.696	—	52.954	—	45.794	—	39.900	—	38.047
Total										
PT	4.835.484	4.931.386	5.009.542	5.149.415	5.231.697	5.251.835	5.293.365	5.314.255	5.356.298	5.377.446
PE	3.493.773	3.563.159	3.619.707	3.720.912	3.780.446	3.793.018	3.825.068	3.840.185	3.870.607	3.885.908
PEA	1.769.219	1.749.171	—	1.777.687	1.637.512	1.883.453	1.751.129	1.887.742	—	1.932.200
D	228.287	208.985	—	203.196	197.275	218.626	196.962	196.923	—	206.477
S	303.366	267.076	—	328.611	—	343.984	—	326.710	—	285.169

Convenciones: PT: Población Total; PE: Población en edad de trabajar (12 años y más); PEA: Población Económicamente Activa; D: Desempleados Abiertos; S: Subempleados abiertos.

Metodología:

a) La PT de cada ciudad fue proyectada a partir del censo de 1973, en el supuesto de que cada ciudad continúa creciendo a la tasa observada entre 1964 y 1973 (Bogotá: 5.7%; Medellín: 3.9%; Cali: 4.5%; Barranquilla: 3.2%).

b) La PE fue estimada por interpolación entre los datos del censo de 1973 y los estimativos del DANE para marzo de 1976.

c) PEA = p PT

d) D = d PEA

e) S = s PEA

Fuente: Cuadro III-1; DANE, División de Estudios Demográficos, 1975; DANE, Boletín Mensual de Estadística, No. 300, 1976 (Junio), y estimativos de FEDESARROLLO.

habría otras 20.000 que ingresan y se retiran de él con mucha presteza.

El número de los desempleados no es menos inestable. En la semana promedio de 1976, Bogotá contó con 79.116 personas desocupadas; pero en un período determinado, esta cifra podría ser superior o inferior en 5.000 unidades. El desempleo promedio de febrero a septiembre de 1976 afectó en Medellín a 51.086 personas, aunque tan pocas como 36.000 y tantas como 56.000 se contaron como desocupadas en determinado momento. Cali, con 45.337 desocupados por término medio, vió reducirse el número de desempleados desde 51.000 hasta 36.000 en los dos meses comprendidos de marzo a mayo de 1976. Los 28.113 desocupados abiertos que en promedio tuvo Barranquilla entre febrero y septiembre del año en curso, podría aumentarse o restarse en 3.000 individuos en

un momento determinado. Como resultado de lo anterior, las 203.000 personas que en promedio, se encontraban desocupadas en cualquier semana comprendida entre febrero y septiembre de 1976, en el conjunto de las cuatro principales ciudades, podrían elevarse a las 280.000 registradas en marzo o descender a las 196.000 de mayo-junio.

D. Las paradojas

Si se comparan las cifras absolutas del cuadro III-2 con las tasas expresadas por el cuadro III-1 parece surgir una paradoja: en una ciudad determinada, el número de desempleados puede estar en aumento, en tanto las tasas de desempleo han disminuido. Recíprocamente, las tasas pueden elevarse mientras el número absoluto de desocupados (o de subempleados) dis-

minuye. Más todavía, la economía puede estar generando nuevos empleos y, sin embargo, registrar un aumento en la tasa de desempleo o, a la inversa, la reducción del desempleo es compatible con un menor número de plazas de trabajo disponibles en la economía. Por lo tanto, es incorrecto y aún podría ser engañoso, interpretar una elevación (descenso) en las tasas de desempleo como síntoma de recesión (auge) en la actividad económica; como puede ser engañoso hablar sobre la base de aumentos o reducciones en el número absoluto de los desocupados. La raíz de estas paradojas se encuentra en el hecho simple de que las tasas de participación no permanecen constantes. Para ilustrarlo, basta observar las cifras hipotéticas consignadas en el cuadro III-3. Aún bajo el supuesto de que la población en edad de trabajar permaneciere constante a lo largo del tiempo, el comportamiento de las tasas de participación puede hacer que una reducción en el número de desempleados vaya acompañada de aumento en la tasa de desempleo (compárense los momentos A y B); o que se eleve la tasa y el número de desocupados, al tiempo que aumentan los empleos dentro de la economía (compárense los momentos B y C); o que, en fin, la elevación en el número y la tasa de desempleo sea acompañada de una reducción en el número de empleados (momentos A y C). Esta sencilla ilustración pone bien de presente la dificultad de interpretar las estadísticas laborales corrientes y la necesidad de una metodología más elaborada.

E. Una metodología alternativa

Puesto que las ambigüedades descritas provienen del hecho de que la tasa de participación y la tasa de desempleo están variando en el mismo período, conviene empezar por un nuevo índice, que sintetice el estado de la participación y el del desempleo, simultáneamente. Este nuevo indicador, que podría llamarse la **tasa de subuti-**

lización (s) se define como la relación entre el número desempleados y la población en edad de trabajar:

$$s = \frac{D}{PE} \times 10.000 \quad (1)$$

Dado que la tasa de participación refinada (p) es $\frac{PEA}{PE} \times 100$ y la tasa

de desempleo (d) es $\frac{D}{PEA} \times 100$,

$$s = \frac{D}{PE} \times 10.000 = \frac{PEA}{PE} \times 100 \times \frac{D}{PEA} \times 100 = pd \quad (2)$$

esto es, la tasa de subutilización es el producto de las tasas de participación refinada y de desempleo.

En términos económicos, s, puede interpretarse como el desperdicio o no uso laboral de personas que, por su edad, estarían en condiciones de emplearse productivamente. En el muy corto plazo, este índice es un mejor indicador de la evolución económica que la tasa de desempleo utilizada corrientemente, porque incorpora las importantes fluctuaciones en la participación laboral de la población. Con el transcurso del tiempo, sin embargo, la tasa de subutilización empieza a reflejar más y más las variaciones (normalmente, aumentos) de la población en edad de trabajar.

Todavía más, la virtud de s, resumir el estado de la participación y del desempleo es, en sí misma, una limitación: porque si s, por ejemplo, aumenta de uno a otro período, se debe ello a disminución en el número de plazas laborales existentes en la economía? ¿A que más personas están ingresando al mercado y no se están creando nuevas plazas? A qué mas gente ingresa al mercado, debido precisamente a que se están abriendo algunas oportunidades? Con el fin de determinar la contribución separada de cada uno de estos procesos, el próximo paso será descomponer el cambio en las tasas de

CUADRO III - 3
RELACION HIPOTETICA ENTRE PARTICIPACION, EMPLEO Y DESEMPLEO

Momento	Población en edad de trabajar	Tasa de desempleo ¹ (%)	Número de desempleo	Número de empleados	Población económicamente activa ²	Tasa de participación ³ (%)
A	1.000	20.0	180	720	900	90.0
C	1.000	40.0	120	180	300	30.0
C	1.000	60.0	300	200	500	50.0

¹ [(Número de desempleados) / (Población económicamente activa)] X 100

² (Número de desempleados) + (Número de empleados)

³ [(Población económicamente activa) / (Población en edad de trabajar)] X 100

subutilización en tres elementos: a) La fracción del cambio debido a variaciones en el tamaño relativo del mercado laboral, a desplazamientos en la "oferta" de trabajadores; b) La fracción atribuible a cambios en la "demanda" de trabajadores, en el número de plazas disponibles, y c) La fracción debida al juego conjunto o "interacción" de la oferta y de la demanda de trabajo, puesto que un aumento o disminución en las oportunidades de trabajo puede hacer que nuevas personas se decidan o pierdan la motivación para participar en el mercado. Analíticamente, ésta descomposición se logra mediante la ecuación

$$(s_2 - s_1) = d_1 (p_2 - p_1) + p_1 (d_2 - d_1) + (d_2 - d_1) (p_2 - p_1) \quad (3)$$

donde los subscritos (1) y (2) precisan si las tasas se refieren al primero o al segundo momento, respectivamente³.

El primer componente de la ecuación (3) indica cual hubiese sido el

cambio en s si la tasa de desempleo original (d_1) hubiera permanecido constante y sólo hubiera variado la tasa de participación ($p_2 - p_1$); mide pues la contribución exclusiva de cambios en la oferta de trabajadores o número de personas en el mercado de trabajo.

El segundo componente de la ecuación (3) mide la contribución al cambio en las tasas de subutilización de variaciones en la demanda de trabajadores es decir, el cambio que se hubiese producido si la participación original (p_1) se hubiera mantenido constante y sólo hubiera cambiado a tasa de desempleo ($d_2 - d_1$).

El tercero y último término de la ecuación (3) es una medida del impacto **conjunto** de los cambios en las oportunidades de trabajo disponibles (demanda) y el número de personas dentro del mercado laboral (oferta). En principio este componente puede reflejar una de cuatro situaciones:

³ Demostración de la ecuación (3):

$$\begin{aligned}
 & d_1 (p_2 - p_1) + p_1 (d_2 - d_1) + (d_2 - d_1) (p_2 - p_1) \\
 &= d_1 p_2 - d_1 p_1 + d_2 p_1 - d_1 p_1 + d_2 p_2 - d_2 p_1 \\
 &\quad - d_1 p_2 + d_1 p_1 \\
 &= d_2 p_2 - d_1 p_1 \\
 &= s_2 - s_1
 \end{aligned}$$

-- La tasa de participación aumenta y la tasa de desempleo aumenta. Sería la situación del llamado "trabajador adicional": cuando el desempleo aumenta, los ingresos de numerosas familias se ven reducidos, lo cual lleva a

miembros adicionales de la familia a ingresar al mercado en busca de trabajo (elevando la tasa de participación).

— La tasa de participación disminuye y la tasa de desempleo disminuye. Esta situación podría llamarse del “trabajador excedente”: al reducirse el desempleo, los ingresos de numerosas familias aumentan y es posible para algunos de sus miembros retirarse del mercado laboral (reduciendo la tasa de participación).

— La tasa de participación disminuye y la tasa de desempleo aumenta. Es la situación conocida en la literatura como del “trabajador desalentado”: la elevación del desempleo desanima a algunos buscadores de trabajo, quienes optan por retirarse del mercado.

— La tasa de participación aumenta y la tasa de desempleo disminuye. Situación que podría llamarse del “trabajador alentado”: la disminución de desempleo entusiasma a algunos individuos que encuentran trabajo y que ni siquiera lo hubiesen buscado si el desempleo estuviera aumentando.

El marco provisto por la ecuación (3) puede ampliarse para tomar en cuenta los efectos del aumento de la población sobre el desempleo y para explicar el cambio en el **número absoluto de desempleados**, lo cual hace más fácil la interpretación de las cifras. Este resultado se logra mediante una ecuación algo más compleja:

$$D_2 = D_1 + (D_1 e^{rt} - D_1) +$$

(a) (b)

$$+ \frac{(D_2 - D_1 e^{rt})}{d_1 (p_2 - p_1) + p_1 (d_2 - d_1) + (p_2 - p_1) (d_2 - d_1)} \times$$

$$\times [d_1 (p_2 - p_1) + p_1 (d_2 - d_1) + (p_2 - p_1) (d_2 - d_1)] \quad (4)$$

(c)

(d)

(e)

donde: D es el número absoluto de desempleados y e^{rt} es el factor de crecimiento demográfico⁴.

A pesar de su apariencia mamotréctica, la ecuación (4) indica sencillamente que el número de trabajadores desocupados en cierto momento (D_2) es igual a:

(a) El número de trabajadores desocupados en un momento anterior (D_1), más (o menos),

(b) El “crecimiento vegetativo” de los desempleados esto es, la contribución del crecimiento demográfico⁵ al número de desocupados, si las tasas de participación y de desempleo hubieran permanecido constantes, mas (o menos),

(c) Los trabajadores que dejan de ser “desempleados” por haberse retirado del mercado laboral (oferta), suponiendo constante la demanda, más (o menos),

(d) Los trabajadores que dejan de ser “desempleados” por haber encontrado una vacante (demanda), suponiendo constante la oferta, más (o menos),

(e) Los desempleados que pasan a serlo o dejan de serlo por el efecto conjunto de oferta y demanda, en una de las cuatro situaciones descritas atrás.

F. Un nuevo análisis de los datos

Siguiendo la lógica de la ecuación (4) el cuadro III-4 describe los com-

4 Demostración de la ecuación (4). Partiendo de la igualdad $D_2 = D_2$, se pueden sumar y sustraer del segundo término las expresiones D_1 y $D_1 e^{rt}$; también se puede multiplicar por:

$$1 = \frac{d_1 (p_2 - p_1) + p_1 (d_2 - d_1) + (p_2 - p_1) (d_2 - d_1)}{d_1 (p_2 - p_1) + p_1 (d_2 - d_1) + (p_2 - p_1) (d_2 - d_1)}$$

5 Estrictamente, r, la tasa de crecimiento demográfico aplicable, sería aquella de la Población en Edad de Trabajar.

ponentes del cambio en el número de personas desempleadas para cada una de las cuatro ciudades mayores y para el conjunto de ellas, durante los tres períodos comprendidos entre junio y noviembre de 1974, noviembre de 1974 a octubre de 1975 y octubre de 1975 a septiembre de 1976. Como se trata de comparar sólo dos mediciones a un tiempo, sería posible elegir otros subperíodos, lo cual naturalmente variaría los resultados; la combinación seleccionada se aproxima en lo posible a los años calendario y trata de controlar en algo las posibles fluctuaciones estacionales.

La primera impresión que brindan los datos del cuadro III-4 es de una inestabilidad relativamente más pequeña en el número de personas desocupadas: no menos de 200.000 pero no más de 230.000 individuos se han encontrado desempleados en el conjunto de las cuatro ciudades, aunque en cada una de ellas la inestabilidad es relativamente mayor que en el conjunto. Desde mediados hasta finales de 1974, el desempleo absoluto se redujo a un ritmo bastante acelerado (a pesar de su aumento en Cali). La reducción continuó a un ritmo mas lento, durante el año de 1975 (y esto, solo en Bogotá y en Barranquilla). Pero el número de individuos desocupados volvió a aumentar en el conjunto de las ciudades durante 1976 exceptuada Barranquilla, donde el desempleo absoluto bajó sustancialmente).

La relación más directa entre actividad económica general y comportamiento del mercado laboral y, por lo mismo, entre la política y el empleo, se lee en la contribución de la demanda a las variaciones en el número de desocupados; de haber actuado la demanda solamente, la cantidad de desempleados hubiese disminuido en cada uno de los tres períodos, particularmente en el segundo semestre de 1974 y durante el año de 1976. Tan sólo en Cali, durante los dos primeros

períodos, y en Bogotá durante el año de 1976, las oportunidades de trabajo disponible en la economía disminuyeron en términos absolutos.

Pero no basta la creación de nuevos puestos de trabajo, si ella no alcanza a contrarrestar el crecimiento demográfico y, en ocasiones, la presencia de otros trabajadores que deciden ingresar al mercado. En materia de empleo, por lo tanto, es preciso moverse para permanecer en el mismo sitio. La sola expansión demográfica de las ciudades colombianas, plantea la necesidad de generar cerca de 1.000 puestos nuevos cada mes, si se quiere mantener inalteradas las tasas de participación y de desempleo típicamente vigentes en el pasado inmediato; de estas plazas, unas 400 deben abrirse en Bogotá, cerca de 250 en Medellín, otras 200 en Cali, y alrededor de 150 en Barranquilla.

Abstracción hecha del crecimiento demográfico, la presión sobre el desempleo de trabajadores que ingresan o se retiran del mercado de trabajo, es cuantitativamente comparable al impacto de la expansión o contracción de oportunidades disponibles. Así, es posible que un claro despegue económico se vea acompañado por aumentos, tanto en la tasa como en el número absoluto de los desempleados, o que la comúnmente llamada "recesión económica" no se traduzca en aumento de la tasa ni el número de los desocupados. En el segundo semestre de 1974 y durante 1975, los trabajadores tendiente a retirarse del mercado, ayudando a la disminución registrada en el número de desocupados. A lo largo de 1976, sin embargo, el retorno de trabajadores al mercado operó para hacer más lenta la disminución del desempleo. Este patrón se exceptúa en Cali, donde la oferta creciente de trabajadores contribuyó a hacer más difícil la lucha contra el desempleo en los tres períodos considerados.

CUADRO III - 4

COMPONENTES DEL CAMBIO EN EL NUMERO DE PERSONAS DESEMPLEADAS, POR CIUDAD Y PERIODO

Período	Bogotá	Medellín	Cali	Barranquilla	Total
A. Junio-Noviembre 74					
Desempleados junio 74	89.863	51.063	40.846	46.515	228.287
Desempleados Noviembre 74	79.403	49.385	42.288	37.909	208.985
Diferencia	-10.460	-1.678	1.442	-8.606	-19.302
Explicada por :					
a. Crecimiento vegetativo	2.164	836	774	624	4.398
b. Oferta	-3.887	-556	-807	-2.310	-7.560
c. Demanda	-9.122	-1.979	1.502	-7.291	-16.890
d. Interacción	385	21	-27	371	750
Total	-10.460	-1.678	1.442	-8.606	-19.302
B. Noviembre 74 — Octubre 75					
Desempleados Noviembre 74	79.403	49.385	42.288	37.909	208.985
Desempleados Octubre 75	68.291	53.472	46.526	34.907	203.196
Diferencia	-11.112	4.087	4.238	-3.002	-5.789
Explicada por :					
a. Crecimiento vegetativo	4.254	1.797	1.781	1.128	8.960
b. Oferta	-1.382	+1.190	-2.844	-564	-5.980
c. Demanda	-14.219	3.563	5.665	-3.618	-8.609
d. Interacción	235	-83	-364	52	-160
Total	-11.112	4.087	4.238	-3.002	-5.789
C. Octubre 75 — Septiembre 76					
Desempleados Octubre 75	68.291	53.472	46.526	34.907	203.196
Desempleados Septiembre 76	76.929	56.928	47.837	26.783	208.477
Diferencia	8.638	3.456	1.311	-8.124	5.281
Explicada por :					
a. Crecimiento vegetativo	3.666	1.946	1.958	1.039	8.609
b. Oferta	604	3.710	4.656	826	9.796
c. Demanda	4.331	-2.066	-4.808	-9.763	-12.306
d. Interacción	37	-134	-495	-226	-818
Total	8.638	3.456	1.311	-8.124	5.281

Fuente: Cuadro III-1 y III-2.

Contrariamente a ciertas impresiones, el efecto conjunto de la oferta y de la demanda de trabajo sobre el volumen de desempleo no es considerable en términos cuantitativos: a una variación máxima, de 20.000 personas desocupadas, entre dos momentos, aquella acción conjunta no ha contribuido en más de 1.000 individuos. La interacción de oferta y demanda laborales tendió a reducir el desempleo entre junio de 1974 y octubre de 1975, aumentándolo en cambio durante el año de 1976. También para el conjunto de las cuatro ciudades, la situación dominante correspondió a la antes denominada del "trabajador excedente". en los primeros periodos y a la del "trabajador adicional" en 1976; en ciertas ciudades y periodos, se registraron además el predominio de los denominados "trabajador desalentado" y "trabajador alentado".

G. ¿Cómo se desempeña la economía?

Una manera simple de evaluar las repercusiones laborales de la evolución económica general, consiste en estimar el número de plazas de trabajo creadas o suprimidas durante el período de referencia. Si se abren nuevos empleos, puede decirse que "algo se está haciendo"; si esos nuevos empleos son insuficientes, "no se está haciendo lo bastante"; si se suprimen empleos, "se está haciendo menos que nada". La manera de determinar el cambio en el número de empleos (E) es, sencillamente:

$$E_2 - E_1, \text{ ó } (5)$$

$$(PEA_2 - D_2) - (PEA_1 - D_1) \quad (5a)^6$$

6 Las expresiones (5) y (5a), pueden ser justificadas de otra forma. Si no se hubiese creado ningún empleo durante el período, el número de desocupados al final, sería:

$$\hat{D}_2 = D_1 + PEA_1 = D_1 + (PEA_2 - PEA_1)$$

La diferencia entre esta cifra "esperada" y el número de desempleados efectivamente obser-

Partiendo de las cifras del cuadro III-2, el cuadro III-5 detalla la creación o supresión de empleos productivos en la economía urbana de los principales centros de Colombia, durante cinco subperíodos comprendidos entre junio de 1974 y septiembre de 1976. Con el fin de evitar errores procedentes de divergencias sistemáticas entre las dos series estadísticas disponibles, los cálculos se han basado exclusivamente en información proveniente de la Encuesta de Hogares del DANE. Las cifras en cuestión requieren pocos comentarios. Primero, las economías urbanas son bastante irregulares en el ritmo de previsión de nuevos puestos de trabajo: al paso que, entre octubre de 1975 y marzo de 1976 se estaban creando 18.067 nuevas posiciones mensuales, entre junio y noviembre de 1974 desaparecían 149 plazas cada mes. Los rangos absolutos de variación fueron muy amplios en Medellín y Cali, algo menos en Bogotá y bastante menores en Barranquilla.

Preocupa, por supuesto, el registro de períodos en los cuales el número de empleados, no solo aumenta, sino que disminuye en términos absolutos, aun cuando el promedio de los 28 meses sea positivo en cada una de las ciudades. Máxime si se recuerda la rápida tasa de crecimiento de la población en edad de trabajar que viene caracterizando y habrá de seguir caracterizando a las principales ciudades colombianas.

H. Perspectivas del desempleo

Son suficientes los ritmos de generación de empleo descritos por el cuadro III-5 para aliviar el problema de la desocupación en el futuro mas o menos cercano? La respuesta a esta

vados al final del período, D_2 es el número de nuevos empleos generados:

$$\hat{D}_2 - D_2 = D_1 + (PEA_2 - PEA_1) - D_2 = (PEA_2 - D_2) - (PEA_1 - D_1)$$

CUADRO III - 5
NUMERO DE PLAZAS DE TRABAJO CREADAS (+) O SUPRIMIDAS (-)
MENSUALMENTE, POR PERIODO Y CIUDAD

Ciudad	1974	1975	1976			Promedio mensual
	Jun./Nov.	Octubre	Marzo	Junio	Septiembre	Junio 74-Sept. 76
Bogotá	-1.017	+3.624	+6.050	+7.119	-2.495	+2.872
Medellín	+688	+51	+1.828	-615	+9.933	+1.522
Cali	-141	-1.144	+8.865	-49	+1.404	+1.300
Barranquilla	+321	+587	+1.324	+2.210	+2.575	+1.075
Total 4 ciudades	-149	+3.118	+18.067	+8.665	+10.967	+6.769

Fuente: Cuadro III-2.

pregunta no puede ser categórica. Depende, por supuesto, de cuál sea el ritmo elegido para los cálculos, de cuáles sean los valores futuros de la tasa de participación y de cuáles sean los niveles de desempleo que se desean mantener o lograr. Tomando como base la situación vigente en septiembre de 1976, el cuadro III-6 desarrolla algunos estimativos acerca del número de nuevas posiciones de trabajo que será necesario crear si se desea alcanzar distintos objetivos ocupacionales en varias fechas futuras⁷.

La magnitud del esfuerzo empleador requerido depende muy fundamentalmente del curso futuro de la tasa de participación o tamaño relativo del mercado laboral. Si las tasas refinadas (población económicamente activa como porcentaje de la población en edad de trabajar) permanecen, como hasta ahora, en la vecindad del 50%, el esfuerzo económico será gigantesco, aún para mantener una tasa de desempleo tan alta como la vigente, del 12%. En otras palabras, si la participación se mantiene en el 50% y si continúa generándose empleo al ritmo promedio observado entre junio de 1974 y sep-

tiembre de 1976 (6.769 nuevas plazas por mes) la desocupación pasará por encima del 12% en diciembre de 1977 y seguirá creciendo continuamente en los años por venir. Sin mencionar el intento de reducir la tasa de desempleo por debajo de su nivel actual, para lograr una rata de desocupación tan alta como el 10% en 1980, se precisarían 457.000 nuevos empleos, cuando al ritmo actual de la economía sólo se habrían creado 264.000. Para el desempleo máximo que se considera "tolerable" (del 5%) harían falta 290.000 empleos más, en diciembre de 1980, de los que aparentemente creará la economía. Estos faltantes, por supuesto, crecerían geométricamente con los años.

Suponer una tasa refinada de participación tan alta como el 50% resulta en estimativos tal vez demasiado pesimistas. Si la tasa en cuestión se estabilizara hacia un 45%, en efecto, los requerimientos ocupacionales serían bastante menores. De hecho, con los meros empleos disponibles en septiembre de 1976, la tasa de desempleo observada en diciembre de este año estaría por debajo del 5% y la registrada en diciembre de 1977 caería más acá del 8%. Si la economía continúa generando empleos al ritmo actual, y si la participación se estabiliza en un 45%, más aún, sería posible cumplir, hasta diciembre de 1980, con una meta de

⁷ El número de plazas requeridas para alcanzar tasas dadas de participación (p^*) y de desempleo (d^*) en un período t , a partir de la situación inicial (o), está dada por:

$$\frac{p^*}{100} (PE) \text{ o } L^t (1 - d^*) \text{ — } (E)_o$$

CUADRO III - 6

PLAZAS ADICIONALES DE TRABAJO REQUERIDAS PARA ALCANZAR DISTINTOS OBJETIVOS
OCUPACIONALES EN EL CONJUNTO DE LAS CUATRO CIUDADES MAYORES

Objetivos									
Tasa de Participación (o/o)	Tasa de desempleo (o/o)	Tasa de subutilización (o/o)	Septiembre 1976	Diciembre 1976	Diciembre 1977	Diciembre 1978	Diciembre 1980	Diciembre 1985	Diciembre 1990
40.0	12.0	4.8	-355.854	-337.373	-181.361	-181.361	-9.868)	496.982*	1.139.101*
	10.0	4.0	-324.796	-306.315	-230.151	-150.303	21.190*	528.040*	1.170.159
	8.0	3.2	-293.709	-275.228	-199.064	-119.216	52.277*	559.127*	1.201.246
	5.0	2.0	-247.078	-228.597	-152.585	-72.585	98.908*	605.758*	1.247.877
	2.0	0.8	-200.447	-181.966	-105.802	-25.954	145.539*	652.389*	1.294.508
45.0	12.0	5.4	-184.903	-164.111	-78.427	11.401*	204.331*	774.551*	1.496.222
	10.0	4.5	-149.930	-129.138	-43.454	46.374*	239.304*	809.524	1.531.895
	8.0	3.6	-114.957	-94.165	-8.481	81.347*	274.277*	844.497	1.566.868
	5.0	2.2	-62.497	-41.705	43.979*	133.807*	326.737*	896.957	1.619.328
	2.0	0.9	-10.037	10.755	96.439*	186.267	379.197	949.417	1.671.788
50.0	12.0	6.0	-13.924	9.178*	104.382	204.192	418.558	1.052.155	1.854.731
	10.0	5.0	24.936	48.038	143.242	243.052	457.418	1.091.015	1.893.591
	8.0	4.0	63.795	86.897	182.101	281.911	496.277	1.129.874	1.932.450
	5.0	2.5	122.083	145.185	240.389	340.199	554.565	1.188.162	1.990.738
	2.0	1.0	180.732	203.834	299.038	398.848	613.214	1.246.811	2.049.387

Supuestos:

- La población de cada ciudad continúa creciendo a la tasa observada entre 1963 y 1974.
- La proporción de población en edad de trabajar permanece constante e igual a la de septiembre de 1976.

Nota: Las metas correspondientes a cifras entre paréntesis se cumplirían de sobra con los empleos existentes en septiembre de 1976.

Las metas correspondientes a cifras con asteriscos se cumplirían si continúa el ritmo promedio de creación de empleos logrado entre junio de 1974 y septiembre de 1976.

Las demás metas no se cumplirían sin elevar el ritmo actual de creación de nuevos empleos.

desempleo abierto no superior al 5m. Todavía a finales de 1985, se mantendría un desempleo del 12%. Pero, para rebajar la desocupación abierta de su nivel de septiembre de 1976, cerca de 1985, sería precisa la creación de mas posiciones laborales de las que la economía ha venido generando en promedio. Naturalmente, el faltante sería mayor a medida que discurra el tiempo o a medida que la meta ambicionada de desempleo sea más exigente.

Tornando a la posición más optimista, según la cual la participación se reduciría al orden del 40%, el esfuerzo económico requerido en todos los casos sería sustancialmente menor. Aún sin crear ninguna posición ocupacional adicional a las existentes en septiembre de 1976, la tasa de participación del 40% haría que el desempleo, hasta finales de 1978, estuviese por debajo de su nivel "friccional", del 2%. Si, de otra parte, continúa la creación de empleos al ritmo promedio registrado durante los últimos 28 meses, y la tasa de participación se reduce el 40%, se garantiza el cumplimiento de cualquier objetivo ocupacional hasta diciembre de 1985. Con todo ello, hacia 1990 empezaría a presentarse un déficit de plazas de trabajo para obtener un desempleo menor del 12%.

I. Conclusión

A manera de conclusión, vale observar cómo las fluctuaciones de la tasa de participación, mas bien caprichosas en el corto plazo, pueden ocasionar un juicio demasiado severo o demasiado benigno — equivocado, en todo caso — acerca de la evolución de la economía. De no acudir a precisiones más sofisticadas que las corrientes en el debate público, el éxito o el fracaso de una política económica quedarán pendientes en apariencia de un factor tan difícil de controlar o aún de entender, como los cambios en el tamaño relativo del mercado de trabajo. Se hace pues necesario acostumbrarse a mirar las es-

dísticas laborales con mucho mas discernimiento.

Atrás se apuntó cómo la magnitud del esfuerzo económico requerido para mantener o rebajar las tasas de desempleo depende críticamente de como se comporte la tasa de participación. Fueron analizadas las opciones de un 50%, de un 45% y de un 40%; cuál de ellas es mas probable en la realidad? La respuesta, como es ya usual, no puede ser categórica. De una parte, las series históricas disponibles, a partir de 1963, no señalan una tendencia inequívoca al ascenso o al descenso⁸. De otra parte, el análisis de los censos Sugiere cómo la tasa de participación masculina ha tendido a estabilizarse, en tanto la participación femenina en el mercado de trabajo viene en aumento⁹. Con mucha probabilidad, la participación femenina seguirá aumentando a medida que procede el desarrollo económico.

Otras fuerzas, sin embargo, quizá operarán para reducir la tasa de participación; en especial, los aumentos en la escolarización y en el número de jubilados tenderán a sustraer del mercado laboral personas en edad de trabajar. El balance "intuitivo" de estas distintas fuerzas sugiere cómo, en el mejor de los casos, la tasa refinada de participación descendería ligeramente y en el largo plazo. Así, los estimativos correspondientes a una tasa de participación del 45% serían talvez, más realistas.

Por último, el ejercicio metodológico realizado en esta entrega de la revista abre una serie de interrogantes sobre el comportamiento del mercado laboral. No merecen confianza las estadísticas disponibles? O es el nuestro un mercado laboral *sui generis* por muchos aspectos?.

⁸ Véase CEDE (ed.), *Empleo y Desempleo en Colombia*, 1971; OIT, *Hacia el Pleno Empleo*, 1970; Gómez B. H. "Desempleo Urbano, Anotaciones interrogantes", en ANIF (ed.), *Empleo y Desarrollo*, 1976.

⁹ Magdalena L. de Leal y Cecilia L. de Rodríguez, *Hacia una Definición de la Participación de la Mujer en la Fuerza de Trabajo*, 1975.

Precios

A. Introducción y resumen

Aun cuando la estabilidad de precios continuó como objetivo prioritario de la política económica del gobierno durante el año de 1976, los resultados de ésta han sido muy poco satisfactorios. Tanto los índices de precios al por mayor como los índices al por menor experimentaron alzas sustanciales y particularmente preocupantes durante el transcurso del año. No solo la inflación supera el 25% anual sino que muestra tendencias de aceleración. Podría decirse que los esfuerzos del gobierno para contener la inflación, al parecer ingentes y bien dirigidos, han sido infructuosos al juzgar por los resultados.

La principal razón de esta inusitada aceleración en las tendencias inflacionarias se encuentra en la expansión monetaria que se ha traducido en un crecimiento desordenado de la demanda agragada y que está vinculado al incremento de los precios del café en los mercados mundiales y al consiguiente incremento de las reservas internacionales y su monetización interna. También ha influido la baja en el ritmo de

crecimiento de la producción agropecuaria que, como se anotó atrás, se tradujo en que los precios de los alimentos aumentaron más que la mayor parte de los demás productos que componen la oferta agregada. De otra parte, las nuevas expectativas de inflación hacen cada vez más difícil controlar la tendencia alcista de los precios.

B. Índice de precios al consumidor

Durante el período diciembre de 1975 a noviembre de 1976, el índice nacional de precios al consumidor registró tasas de variación de 24.7% y 23.9% para obreros y empleados respectivamente. La variación anual (noviembre 1975-noviembre 1976) fue de 25.5% para obreros y 24.8% para empleados. En el cuadro IV-1 se observa que dichas tasas son similares e incluso ligeramente superiores a los ya muy altos niveles registrados en 1974.

Con respecto a la variación mensual en el índice de precios al consumidor, se destaca el aumento en la tasa de inflación durante el mes de noviembre que generalmente muestra tendencias

CUADRO IV - 1

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

	Obreros					Empleados				
	Total	Alimen- tos	Vivien- da	Vestua- rio	Misce- láneo	Total	Alimen- tos	Vivien- da	Vestua- rio	Misce- láneo
1976										
Enero	2.3	3.2	2.4	0.3	0.3	2.3	3.5	2.6	0.2	0.5
Febrero	2.3	3.6	0.7	2.9	2.2	2.4	3.2	0.4	2.3	2.4
Marzo	2.0	1.5	1.9	1.1	4.4	2.3	1.7	1.8	1.6	4.2
Abril	1.9	2.1	1.3	2.9	0.8	1.8	2.0	1.4	2.4	0.9
Mayo	1.3	1.4	1.7	2.2	0.5	1.1	0.9	1.6	2.6	0.5
Junio	2.6	2.4	1.8	2.7	4.2	2.3	2.4	1.7	2.5	2.6
Julio	2.6	2.3	2.7	0.4	4.7	2.7	2.6	2.6	0.4	4.0
Agosto	1.4	1.5	1.6	1.8	0.6	1.5	1.5	1.1	2.1	1.5
Septiembre	1.7	2.0	2.1	0.4	0.6	1.8	2.4	2.4	0.4	0.6
Octubre	1.7	1.8	1.7	1.9	1.7	1.4	1.1	1.7	1.9	1.7
Noviembre	2.6	3.4	1.4	1.5	1.2	2.2	2.8	1.4	2.0	1.6
Acumulado hasta Noviembre										
1972	13.9	16.6	9.9	15.3	9.8	13.5	15.8	12.9	13.7	9.8
1973	23.6	30.2	17.1	21.4	12.1	20.6	29.0	14.3	19.5	11.3
1974	24.4	27.9	16.4	21.9	23.3	22.9	27.7	15.7	21.5	20.1
1975	17.2	19.5	13.5	11.1	15.7	16.6	19.1	14.0	11.4	15.6
1976	24.7	27.1	20.9	19.5	23.2	23.9	26.9	20.2	19.9	22.4
Variación anual Noviembre-Noviembre										
1972	14.5	16.7	11.3	16.7	10.3	14.0	15.9	13.8	14.9	10.3
1973	23.7	29.5	17.4	24.0	12.4	21.2	29.4	14.7	21.8	11.6
1974	25.9	29.1	18.3	25.3	23.9	24.4	29.3	17.3	24.5	20.9
1975	19.5	22.2	15.2	13.0	17.7	18.8	21.5	15.9	13.0	18.0
1976	25.5	27.4	22.6	21.5	24.3	24.8	27.2	22.4	21.9	23.4

Fuente: DANE.

estacionales a la baja. Por lo demás, tal como se analizó en las anteriores entregas de COYUNTURA ECONOMICA, la evolución del ritmo inflacionario fue poco regular durante los diez meses precedentes a noviembre. Así, el mes de febrero registró un incremento relativamente alto, especialmente en un mes que también tiende a ser estacionalmente más bajo que el promedio mensual de inflación. Por otro lado, las variaciones del índice correspondiente a los meses de junio y julio, fueron excepcionalmente elevadas, aún cuando ellas reflejan también alzas estacionales.

Los incrementos del índice acumulado de precios hasta noviembre de 1976, muestran una aceleración marcada en cada uno de sus componentes con respecto al acumulado hasta no-

viembre de 1975. Esto mismo puede decirse si se comparan los índices anuales (noviembre-noviembre) de cada año. Entre los distintos componentes del índice se observa cómo el renglón alimentos tuvo una más marcada aceleración que otros componentes. Los productos de la canasta familiar que más han contribuido al encarecimiento del renglón alimentos han sido: papa, azúcar, manteca y aceite, carne, leche y chocolate, los cuales incrementaron 45.8%, 37.8%, 36.9% 32.7%, 30.2% y 29.0% respectivamente. En los renglones de vivienda, vestuario y misceláneo los crecimientos del índice han sido menos acentuados, aunque en los meses de octubre y noviembre muestran una ligera tendencia a desacelerarse. Este hecho no logra contrarrestar la elevación del renglón alimen-

tos, dada la alta ponderación que este rubro tiene en el índice total, tanto para empleados como para obreros. Estas tendencias confirman los movimientos relativos de la oferta y la demanda agregada. En efecto, la oferta ha manifestado una notable expansión por el crecimiento de la industria manufacturera y de la construcción, al tiempo que la oferta agrícola, excluido el café, ha mostrado muy poca dinámica, al paso que la demanda agregada ha manifestado una expansión generalizada afectando todos los rubros de la canasta.

C. Índice de precios al por mayor

En el cuadro IV-2 se presenta el comportamiento del índice de precios al por mayor durante los diez primeros meses del presente año, según sus diferentes desagregaciones. Las cifras acumuladas hasta octubre muestran

un alza del 22.6%, superior a la registrada en igual período del año inmediatamente anterior (16.5%). Al igual que con el índice de precios al consumidor, en 1976 se produce una aceleración del índice agregado de precios al por mayor. No obstante, las variaciones porcentuales tanto anual (octubre 1975-octubre 1976) como el acumulado diciembre de 1975 a octubre de 1976, que fueron de 25.9% y 22.6% respectivamente, son inferiores a las del año 1974 (36.3% y 29.9% respectivamente).

Mirando los bienes según su uso o destino económico es importante anotar el marcado ascenso en el mes de octubre de los precios de bienes de capital, resalta la tendencia descendente en sus precios registrada a partir de septiembre.

Según el origen de los bienes, cabe destacar la desaceleración en los pre-

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

	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
1976											
Enero	2.7	2.3	3.3	1.5	3.5	-0.8	3.9	0.1	1.2	4.0	0.4
Febrero	1.6	1.5	1.8	0.8	2.2	1.4	4.1	3.2	2.4	1.4	0.5
Marzo	1.0	0.3	1.5	1.4	1.2	1.2	0.4	—	1.4	0.8	0.9
Abril	1.4	1.6	1.6	0.4	1.8	1.4	17.0	5.6	2.2	1.1	2.1
Mayo	2.8	1.7	3.1	4.8	3.3	3.1	9.9	3.2	2.3	2.6	3.0
Junio	2.3	2.6	1.5	4.4	2.9	2.2	2.6	5.6	-0.2	3.8	0.6
Julio	2.5	2.7	2.7	0.8	3.5	1.5	4.1	4.3	3.2	2.4	0.3
Agosto	1.5	2.2	0.9	2.1	1.5	0.9	9.3	2.9	2.3	1.2	2.4
Septiembre	1.1	1.6	0.6	1.0	1.2	0.8	0.5	-0.4	2.0	0.8	0.1
Octubre	3.6	6.0	2.9	-1.0	5.0	0.2	1.7	1.1	8.5	0.2	1.9
Diciembre-Octubre											
1971	12.4	20.1	7.2	9.0	13.1	8.7	7.4	12.2	19.4	10.7	10.3
1972	17.5	15.9	18.9	16.9	18.2	21.2	23.4	19.5	9.7	16.6	15.0
1973	26.7	23.1	31.7	18.8	23.6	29.1	30.6	46.8	27.0	24.9	17.4
1974	29.9	24.7	32.2	37.5	30.8	34.6	24.1	29.9	36.4	31.5	57.5
1975	16.5	20.7	13.8	14.4	17.6	17.0	14.8	11.4	21.8	14.3	12.3
1976	22.6	24.9	21.9	17.5	29.2	12.5	64.1	28.4	28.0	21.8	11.1
Octubre-Octubre											
1971	13.6	23.3	7.5	8.6	14.9	9.6	3.6	11.9	21.7	12.0	12.9
1972	20.8	18.2	23.9	18.3	21.6	22.5	29.5	24.7	16.2	16.6	15.0
1973	30.5	25.4	37.4	20.1	27.8	32.7	35.5	50.7	32.3	27.7	18.4
1974	36.3	30.2	39.0	44.7	35.6	43.7	40.0	63.3	39.9	38.7	75.0
1975	22.1	27.5	18.5	20.5	23.0	19.9	26.2	15.3	29.8	18.6	17.7
1976	25.9	28.8	25.0	20.7	33.0	15.5	73.0	35.3	31.9	24.8	13.7

Fuente: Banco de la República.

cios de los bienes importados durante el segundo semestre del presente año y cómo los precios de los bienes exportados presentan los cambios más abruptos y las oscilaciones más amplias, pero esta especial característica muestra también el efecto de los precios del café, pues si se comparan las variaciones acumuladas (enero a octubre) de los precios de los bienes exportados sin café, se nota cómo los índices descienden del 64.1% al 28.4%.

Finalmente, en la clasificación según actividad económica, se observa que las variaciones porcentuales en los precios de los bienes del sector agrícola han ascendido el 28.0% en lo acumulado de enero a octubre, mientras que las tasas de variación en los precios de los productos de la industria manufacturera aumentaron en 21.8%, confirmando que las variaciones del índice de precios al consumidor son análogas a las del índice al por mayor.

Moneda y Crédito

A. Introducción y Resumen

La acentuada irrigación de liquidez a la economía continúa representando el principal motor del elevado ritmo de inflación registrado en 1976. El crecimiento de los medios de pago acusa, hasta noviembre, las mismas características del segundo semestre de 1975, período en el cual se inició el nuevo desbordamiento monetario. Las diversas medidas adoptadas para compensar el efecto sobre la emisión primaria del auge en las exportaciones, han sido insuficientes para lograr un crecimiento de la liquidez consistente con tasas aceptables de inflación.

La política monetaria y cambiaria ha estado orientada principalmente a reducir el costo de importar, restringir el endeudamiento privado en el sector externo, e incrementar el encaje del sistema financiero. De continuar el desequilibrio en la balanza de pagos, es razonable prever un programa aún más estricto de control monetario, teniendo en cuenta el compromiso político del gobierno de reducir la tasa de inflación. Sin embargo, es posible también que el aumento de los egresos en moneda

extranjera sea suficiente para compensar la entrada de divisas por concepto de exportaciones.

El principal dividendo de la política monetaria reciente es un importante aumento de las reservas internacionales del Banco de la República. La mayor disponibilidad de recursos externos constituye un colchón contra futuras fluctuaciones en los términos de intercambio. Sin embargo, debe tenerse en cuenta también que el sector privado posiblemente no acumulará el mismo nivel de activos en moneda extranjera que las que hubiere acumulado en la ausencia del alto nivel de reservas en poder del emisor, toda vez que la política cambiaria del gobierno posiblemente suavizará las fluctuaciones en la tasa de cambio que dan origen a ganancias especulativas sobre aquellos activos.

De otra parte, los beneficios que el país obtenga de las reservas existentes es función de la política comercial y cambiaria futura. El manejo de instrumentos como la tasa de cambio, la estructura y el nivel de aranceles, y las restricciones cuantitativas a exportaciones e importaciones contribuye a

determinar el dividendo final de los recursos externos. En consecuencia, es oportuno diseñar una estrategia de política con un horizonte de mediano y largo plazo que garantice el mayor aporte posible de la bonanza actual al futuro desarrollo económico del país.

B. Comportamiento de la oferta de dinero y el crédito.

Los medios de pago registraron un crecimiento acumulado hasta noviembre de 22.4%. Como en años anteriores, la expansión monetaria fue especialmente acentuada durante los meses de octubre y noviembre. Se observa en el cuadro V - 1 el comportamiento de los medios de pago a lo largo de los tres primeros trimestres, el cual presenta las mismas características de 1975. El panorama monetario para el año completo depende críticamente del crecimiento durante el mes de diciembre, el cual ha registrado en años anteriores tasas superiores al 7%. Para moderarlo, la Junta Monetaria en su

Resolución 40 de julio del presente año decidió prohibir la utilización del cupo ordinario bancario. Además, como se discute en el capítulo sobre Finanzas Públicas, el gobierno nacional no acudirá a nuevos préstamos con el emisor. En consecuencia se anticipa una expansión relativamente baja con respecto a la observada en los diciembre de años anteriores.

De otra parte, la oferta monetaria ampliada continúa presentando un crecimiento superior a los medios de pago, alcanzando un 30.2% acumulado hasta el mes de noviembre. El vigoroso crecimiento de los cuasi-dineros, de 35% anual promedio durante los últimos dos años, ha disminuído la importancia del circulante y los depósitos en cuenta corriente como activos. Ello obedece en buena medida al elevado costo que representa la disminución en el poder adquisitivo del peso, el cual estimula una composición de cartera más concentrada en papeles con algún grado de protección contra el crecimiento de los precios. En el cua-

CUADRO V-1
COMPORTAMIENTO DE LA CANTIDAD DE DINERO Y CREDITO
(millones de pesos)

Año	Fin del Trimestre	M ₁ Nivel	M ₁ Variación (%)	M ₂ Nivel	M ₂ Variación (%)	M ₁ M ₂	Coloc. Bancarias	
							Nivel	Variación (%)
1974	I	39.411	2.2	58.663	7.1	0.67	30.978	10.0
	II	40.015	1.5	57.399	4.9	0.70	34.342	4.4
	III	41.027	2.5	60.641	5.6	0.68	38.007	10.7
	IV	46.113	12.4	66.705	10.0	0.69	41.381	8.9
1975	I	47.223	2.4	72.703	9.0	0.65	44.307	7.1
	II	48.291	2.3	76.088	4.7	0.63	48.291	9.0
	III	51.445	6.5	82.973	9.0	0.62	50.989	5.6
	IV	58.919	14.5	90.946	9.7	0.65	52.736	3.4
1976	I*	60.830	3.3	99.328	10.2	0.61	54.986	4.3
	II*	62.430	2.6	101.658	2.3	0.61	55.224	0.4
	III*	65.573	5.0	108.961	7.2	0.60	61.824	10.7

Fuente: Banco de la República y cálculos de FEDESARROLLO.

M₁ = Medios de pago.

M₂ = M₁ + Depósitos de ahorro y a término — cuentas y certificados en UPAC.

* Provisional.

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

Fin de :	Sept. 1975	Dic. 1975	Marzo 1976	Junio 1976	Agosto 1976
1. Billetes del Banco de la República en circulación	12.053	21.589	15.064	16.809	15.574
2. Otras especies monetarias	439	454	507	528	
3. Depósitos del público en el Banco de la República en moneda nacional o extranjera	15.739	15.935	20.735	23.868	24.436
4. Certificados de Cambio y Títulos de reserva	305	157	327	263	238
5. Total	28.536	38.135	36.633	41.468	
6. Variación trimestral (%)	-1.4	33.6	-3.9	12.9	

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

dro V-I se muestra cómo los medios de pago han perdido importancia frente a los cuasi-dineros.

Las colocaciones bancarias registraron un lento crecimiento durante el primer semestre, tendencia que comenzó a finales del año anterior cuando se adoptaron medidas restrictivas sobre los encajes. En noviembre del año pasado se elevó el encaje marginal sobre todas exigibilidades a 100%. En enero

del presente año, la anterior medida sustituyó por un encaje sobre exigibilidades a la vista y antes de treinta días, el cual debería aumentar hasta 43.5 puntos durante el primer semestre. Sin embargo, como se ilustra en el cuadro V-1, las colocaciones bancarias presentan nuevamente un crecimiento vigoroso durante el tercer trimestre del año en curso, resultado que se analiza más adelante.

CUADRO V-3
MULTIPLICADOR DE LOS MEDIOS DE PAGO

Fin de :	1975		Marzo	1976	
	Septiembre	Diciembre		Junio	Septiembre
r	0.397	0.461	0.462	0.545	0.48*
c	0.354	0.496	0.353	0.346	0.33*
n	1.804	1.583	1.660	1.510	1.65*

Fuente : Banco de la República y cálculos de FEDESARROLLO.

r = Relación de reservas bancarias y depósitos del público en el Banco de la República con depósitos en Cuenta Corriente.

c = Relación de efectivo en poder del público con depósitos en cuenta corriente.

n = El multiplicador se calcula dividiendo los medios de pago por la base monetaria.

* Datos provisionales.

C. Usos y fuentes de la base monetaria

Los cuadros V-2 y V-3 presentan los usos de la base monetaria y el multiplicador de los medios de pago, respectivamente. Durante el primer trimestre el moderado crecimiento de los medios de pago se explica por la disminución de la base monetaria originada principalmente en la menor financiación del Emisor a los bancos comerciales y las entidades de fomento (cuadros V-4 y V-5). A ello se opuso el aumento en el multiplicador originado en la disminución de la demanda por circulante a su valor normal, lo cual permitió una mayor expansión secundaria.

El segundo trimestre presenta características opuestas. El elevado crecimiento de la base monetaria obedeció principalmente a la acumulación de reservas internacionales y en menor medida, a la financiación de las actividades crediticias de las entidades de fomento. Se logró un crecimiento moderado en los medios de pago con la

política de elevación del encaje comentada anteriormente que se tradujo en una reducción del multiplicador durante aquel período.

Cifras provisionales indican una disminución en la base monetaria durante el período junio-septiembre, mientras el multiplicador de los medios de pago recupera el valor que registraba en marzo. El alza en el multiplicador es producto de una leve disminución en la relación efectivo-depósitos y de una baja significativa en la relación de reservas a depósitos. Ambos factores pueden obedecer a mecanismos financieros orientados a alterar la composición de la cartera financiera, como respuesta a las medidas adoptadas sobre el encaje aplicable a depósitos a la vista y antes de 30 días. Además, el sistema bancario incurrió en excesos de encaje significativos como medida de precaución ante las medidas mencionadas; una vez culminado el período de ajuste en junio, las reservas excesivas se canalizaron a operaciones de crédito, con la consecuente expansión

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

Fin de :	Septiembre 1975	Diciembre 1975	Marzo 1976	Junio 1976	Agosto 1976
1. Crédito neto al gobierno	8.095	9.299	9.507	7.052	5.959
a. Tesorería	(8.737)	(10.233)	(10.182)	(7.421)	(7.029)
b. Resto del gobierno	(-511)	(-1.019)	(-705)	(-356)	(-1.104)
c. Otras instituciones oficiales	(-131)	(85)	(30)	(-13)	(34)
2. Crédito neto al público	11.588	15.119	10.883	12.494	10.711
a. Bancos comerciales	(6.498)	(8.274)	(7.132)	(7.281)	(6.684)
b. Sector privado	(-2.695)	(-3.367)	(-3.376)	(-3.650)	(-4.368)
c. Entidades de fomento	(7.785)	(10.212)	(7.127)	(8.863)	(8.395)
3. Reservas internacionales	6.735	12.143	14.235	19.831	21.553
4. Tenencias interbancarias	243	243	243	243	243
5. Activos no clasificados	1.436	877	1.258	1.321	1.850
6. Otras especies monetarias	439	454	507	528	
7. Total	28.536	38.135	36.633	41.469	

Fuente : Banco de la República.

CUADRO V-5
COMPOSICION DEL CAMBIO EN LAS FUENTES DE LA BASE MONETARIA
 (millones de pesos)

	Sep-Dic 1975	Dic-Mar 1975-1976	Mar-Jun 1976	Jun-Ago 1976
1. Crédito neto al gobierno	1.204	208	-2.455	-1.093
2. Crédito neto al público	3.531	-4.236	1.611	-1.783
3. Reservas internacionales	5.408	2.092	5.596	1.722
4. Activos no clasificados	-559	381	63	528
5. Otras especies monetarias	15	53	21	
6. Total	9.599	-1.502	4.836	

Fuente: Cuadro IV-4.

en las colocaciones y en los medios de pago. Sin embargo, conviene destacar la baja efectiva en el multiplicador con respecto a su valor en septiembre del año anterior, manteniéndose así la tendencia que presenta este parámetro desde hace algunos años.

D. Manejo monetario

1. Junta Monetaria

En materia del multiplicador de los medios de pago, la medida más importante adoptada en el presente año exigió a los bancos un incremento en el encaje sobre exigibilidades a la vista y antes de 30 días hasta 43.5 puntos. Ella se adoptó en enero, sustituyó el encaje marginal de 100% implantado a fines del año anterior, y logró una disminución importante en el multiplicador, tal como se explico anteriormente. Además, la Resolución 66, de octubre, señaló un encaje de 6% en moneda legal sobre las exigibilidades en moneda extranjera, a la vista y antes de 30 días de bancos y corporaciones financieras, cuyo impacto efectivo sobre el multiplicador no es aún posible evaluar.

De otra parte, la Junta Monetaria ha buscado actuar sobre las reservas internacionales en dos frentes principales: endeudamiento privado en el exterior e importaciones. En materia de endeudamiento, la Resolución 14, de marzo, eliminó la compra de divisas provenientes de préstamos externos y autorizó giros para reembolsos anticipados de préstamos registrados a partir de septiembre del año pasado. Desde entonces, los movimientos de capital de la balanza cambiaria han registrado saldos cada vez más negativos. Posiblemente, sin embargo, la cuenta de servicios netos incluye ingresos de divisas originadas en endeudamiento externo, teniendo en cuenta que el costo del crédito en el exterior es actualmente significativamente inferior al del crédito interno.

Un aspecto relacionado se refiere al mecanismo de los reintegros anticipados que la Junta Monetaria ha suspendido mediante diversas resoluciones a lo largo del año y en alguna medida sustituida con recursos de crédito interno, principalmente del Fondo de Promoción de Exportaciones. Las cifras sobre reintegros efectivamente presentan una disminución importante, aún cuando como en el caso de la

cuenta de capital, es factible que una fracción de las divisas que han ingresado por la cuenta de servicios se originen en préstamos externos para financiación de exportaciones.

En adición a las medidas anteriores, merecen destacarse disposiciones orientadas a estimular la financiación en moneda extranjera para la adquisición de capital foráneo y la comercialización de exportaciones, a facilitar algunos rubros de importación de servicios, y a agilizar los pagos por importaciones en general.

2. Política de importaciones

La política de importaciones ha contemplado dos instrumentos principales orientados a estimular los egresos de divisas. De una parte, se han reducido los aranceles en un promedio de cinco puntos porcentuales. Esta baja en aranceles se ha complementado con una lenta tasa de devaluación (menos del 10%), frente al amplio diferencial entre los ritmos de inflación interno y externo (más de 15%). De otra parte, se han disminuido los requisitos administrativos para efectuar importaciones. Con todo, el ritmo de importaciones es todavía inferior al del año pasado, a pesar de la reacción que han presentado en los últimos meses del año en curso. En materia de exportaciones, el menor ritmo de devaluación ha contribuido a disminuir aquellas diferentes de café. Aún así, la balanza comercial registraba hasta septiembre un saldo de US\$ 375 millones, con un impacto potencial de \$ 13.500 millones sobre la base monetaria.

3. Gasto público

De los diferentes aspectos de la política económica de 1976, se destaca la disminución en el endeudamiento del gobierno con el Emisor. Como se

explica en el capítulo de Finanzas Públicas, ello es resultado de una estricta política de control al gasto público presupuestado. Examinando el cuadro consolidado que presentan el gobierno y el Banco de la República, se puede concluir que una fracción importante del ahorro público se ha realizado en la acumulación de reservas internacionales, a través de la emisión de dinero primario. Esta política ha contribuido al mayor ritmo de inflación, el cual representa en alguna medida el costo que la comunidad ha pagado por un mayor nivel de recursos externos.

E. Dinero y precios

En el cuadro V-6 se presentan algunas de las principales variables relevantes para el análisis monetario de la inflación. En la primera columna se reproducen las cifras de crecimiento en los medios de pago. Se observa que el crecimiento monetario durante los tres primeros trimestres presenta las mismas características en 1976 que durante 1975. Como se indicó anteriormente, es posible que la situación del cuarto trimestre acuse un incremento en los medios de pago inferior a la notoria cifra registrada el año pasado. Hasta noviembre, el comportamiento era similar (alrededor de 6% durante octubre-noviembre). Sin embargo, la medida que prohíbe el acceso bancario al cupo ordinario durante diciembre puede mitigar el elevado crecimiento tradicional de este mes. Con todo, los efectos de la expansión de diciembre se trasladarían a comienzos de 1977.

El acentuado aumento de los medios de pago en diciembre de 1975 obstaculizó el éxito de la política de estabilización iniciada en el primer semestre de 1974. Con ella se había logrado una desaceleración en la tendencia de los precios. Además, las menores expectativas de inflación, reflejadas en un nivel inferior de la tasa de interés con respecto a 1974, apoyaron

CUADRO V-6
DINERO TASA DE INTERES E INFLACION
(porcentajes)

Año	trimestre	Variación medios de pago	Tasa de interes de CAT*	Variación precios al consumidor	Variación precios al por mayor
1975	I	2.4	4.7	6.8	5.9
	II	2.3	4.1	4.7	3.1
	III	6.5	4.6	2.7	5.0
	IV	14.5	5.8	2.4	4.3
1976	I	3.3	5.2	7.1	5.4
	II	2.6	5.2	5.2	6.6
	III	5.0	5.3	6.2	5.2

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

* A dos meses.

la política de estabilización, al disminuir la especulación contra el peso y las presiones de costos. Los efectos de la nueva reactivación en los medios de pago se hicieron sentir rápidamente. Los índices de precios, especialmente el confeccionado por el DANE, crecieron más velozmente desde comienzos de 1976. Hasta noviembre, el índice para empleados presentaba un aumento de 23.9%. De otra parte, la tasa de interés implícita en el descuento de CAT a dos meses de maduración registró un nivel más elevado, consecuencia en buena medida de las mayores expectativas de alza en los precios.

Las perspectivas para el año antrante dependen en gran parte del crecimiento monetario reciente, el cual continúa ubicándose alrededor de 30% anual. Sin embargo, algunos factores apuntan hacia un menor ritmo de expansión monetaria durante los próximos meses. En primer término, el costo político de prolongar el régimen inflacionario es demasiado alto frente a los compromisos repetidamente planteados por la actual administración en materia de estabilidad monetaria. Ello estimulará mayores esfuerzos y posiblemente, instrumentos más radicales

de control monetario. Además, el elevado ritmo de reservas internacionales constituye un importante activo económico y político, el cual contribuye en adelante a respaldar un régimen monetario más estable. En tercer término, el alza en los egresos en moneda extranjera compensará una mayor parte de los efectos monetarios del auge en las exportaciones.

Sin embargo, un menor ritmo de aumento en la demanda agregada nominal encontrará el obstáculo de unas elevadas expectativas de inflación engendradas por el crecimiento anterior de los precios. Estas expectativas definen en buena medida la política de precios de corto plazo de empresas, sindicatos y agentes económicos en general. A ello se añade el impacto de la política monetaria pasada. Frente a estos elementos, la implantación de un régimen monetario más austero puede acentuar los conflictos obrero-patronales y disminuir temporalmente el ritmo de actividad de las empresas. Con todo, estos efectos nocivos de corto plazo pueden mitigarse con una política de reducción gradual en la tendencia de la demanda agregada durante 1977.

Finanzas Públicas

A. Introducción y resumen

Durante el período julio-octubre de 1976 el gobierno continuó con una política de estricto control al gasto, debido a la cual logró saldos favorables en los balances mensuales de tesorería. Es así como a octubre 31 las adiciones netas al presupuesto inicial suman apenas \$ 1.511 millones, es decir representan únicamente el 2.8 % de dicho presupuesto. Además, se ha mantenido un equilibrio entre las autorizaciones de gasto a través de los acuerdos mensuales del Consejo de Ministros y los ingresos efectivamente recaudados. Se encuentra entonces en capacidad el gobierno de terminar el año fiscal de 1976 con una buena situación de tesorería, en el peor de los casos con un déficit de aproximadamente \$ 1.300 millones, muy inferior al de vigencias anteriores, sin necesidad de recurrir a préstamos inflacionarios del Banco de la República. Este manejo equilibrado de las finanzas estará acompañado de una disminución en términos reales de la inversión del gobierno central de por lo menos 20.0 % con respecto a los niveles alcanzados durante 1975.

De otra parte, cabe destacar como durante el año en curso el sistema tributario se muestra relativamente inelástico con relación al ingreso nacional. En efecto, los recaudos por concepto de todo tipo de impuestos crecen a una tasa anual cercana a 22.7 % que resulta inferior a la tasa anual de inflación. Esta baja elasticidad del sistema tributario se debe principalmente al lento crecimiento de los recaudos por concepto del impuesto de renta y complementarios, de aproximadamente 14.0 %, lo cual se explica en parte porque el recaudo en 1975 incorporaba \$ 600 millones extraordinarios como consecuencia de la amnistía de intereses aprobada por el Congreso en 1974. Además, los recaudos en 1976 fueron especialmente afectados por la Ley 49/75 de alivio fiscal, por la mayor elusión de la base tributaria en 1976 con relación a 1975 debido al mejor conocimiento que tienen los contribuyentes de las normas tributarias, y por problemas relacionados con la lentitud y deficiencias en las liquidaciones oficiales y el mayor número de reclamaciones por parte de los contribuyentes.

B. Realización del presupuesto de ingresos y gastos

Hasta octubre 31 los gastos acordados por el Consejo de Ministros (incluyendo ratificaciones de reservas de la vigencia anterior) por valor de \$ 41.394 millones, superaban ligeramente a los ingresos efectivos de tesorería (cuadro VI-1). Sin embargo, de esos gastos acordados solamente han ingresado a la Tesorería como exigibilidad el 90.7, o sea \$37.542 millones, cifra inferior en \$3.047 millones a los pagos realmente efectuados. Así entonces, el gobierno ha man-

tenido en equilibrio sus finanzas, lo cual le facilitará el logro de su propósito de no recurrir, en los dos meses que restan del año, a crédito inflacionario del Emisor, meses estos en los cuales tradicionalmente se presenta una gran presión de gasto.

1. Ingresos

A pesar que la Dirección de Impuestos Nacionales, por orden del señor Ministro, se ha negado a proporcionar la información pertinente, estimativos

CUADRO VI-1
REALIZACION DEL PRESUPUESTO DEL GOBIERNO CENTRAL
A OCTUBRE 31 DE 1976
(millones de pesos)

	Ingresos totales presupuestados ¹	Ingresos de respaldo a los acuerdos	Recaudos ²	Ingresos efectivos ³
Ingresos corrientes	51.259	38.030	42.064	38.453
Ingresos de capital	3.639	1.134	—	2.650
Total	54.898	38.164	—	41.103

	Gastos totales presupuestados ¹	Acuerdos de gastos	Ratificación de reservas	Exigibilidades ingresadas a la Tesorería	Pagos efectivos ³
Funcionamiento ⁴	38.218	29.207	765	—	—
Inversión	16.680	9.957	1.465	—	—
Total	54.898	39.164	2.230	37.542	40.949

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

¹ Corresponde a las apropiaciones definitivas a octubre 31, o sea el presupuesto inicial más las adiciones y menos los recortes efectuados durante los primeros diez meses del año.

² Estimativo de FEDESARROLLO debido a que la Dirección Nacional de Impuestos, por orden del señor Ministro, no accedió a proporcionar la información correspondiente. Se estimó un crecimiento de los recaudos de 22.7% con relación al mismo período del año anterior.

³ Cifras de la Tesorería General de la República. La discriminación entre ingresos corrientes e ingresos de capital corresponde a estimativos de FEDESARROLLO.

⁴ Incluye servicio de la deuda.

CUADRO VI-2
RECAUDOS DE INGRESOS CORRIENTES DEL GOBIERNO CENTRAL
A SEPTIEMBRE 30, 1975-1976
(millones de pesos)

	A Septiembre 30 de 1975	A septiembre 30 de 1976 ¹	Aumento relativo (%)
Renta y complementarios	14.045	15.939	13.5
Ventas	6.036	7.891	30.7
Aduanas y CIF	3.986	5.054	26.8
Cuenta especial de cambios	2.751	3.795	37.9
a. Impuesto café	(1.605)	(2.778)	(73.1)
b: Otros (neto)	(1.146)	(1.017)	(-11.3)
Otros	4.232	5.306	25.4
Total	31.050	37.985	22.3

Fuente: Dirección de Impuestos Nacionales, Banco de la República y estimativos de FEDESARROLLO.

¹ Con excepción de la cuenta especial de cambios, los demás renglones se estimaron con base en información preliminar de la Dirección Nacional de Impuestos, entidad que se ha negado, por orden del señor Ministro, a proporcionar la información correspondiente.

preliminares muestran que al finalizar octubre se habían recaudado aproximadamente el 82.1 % de los ingresos corrientes presupuestados (cuadro VI-1). Al comparar los recaudos de los tres primeros trimestres de

1976 con los de igual período de 1975 se obtiene una tasa anual de crecimiento cercana a 22.3 (cuadro VI-2). Se destaca el reducido aumento de los ingresos por concepto del impuesto a la renta y complemen-

CUADRO VI-3
PROYECCION PARA 1976 DE LOS INGRESOS CORRIENTES DEL GOBIERNO CENTRAL
(millones de pesos)

	Recaudos 1975	Proyección 1976	Aumento relativo (%)
Renta y complementarios	18.063	20.592	14.0
Ventas	7.757	10.084	30.0
Aduanas y CIF	5.751	7.148	24.3
Cuenta especial de cambios	3.561	5.500	54.5
a. Impuesto café	(2.369)	(4.400)	(85.7)
b. Otras (neto)	(1.192)	(1.100)	(-7.7)
Otros	5.434	6.445	16.8
Total	40.566	49.769	22.7

Fuente: Dirección de Impuestos Nacionales y estimativos de FEDESARROLLO.

tarios por razones que se explican más adelante. Así mismo, los ingresos del impuesto ad-valorem al café reflejan los bajos reintegros de divisas por concepto de exportaciones cafeteras, tal como se analiza en el capítulo de Sector Externo. De acuerdo a los estimativos del cuadro VI-3, para el año completo de 1976 se contempla una tasa de crecimiento en los ingresos corrientes de 22.7% que resultaría inferior a la tasa de inflación.

2. Gastos

Durante los primeros diez meses de 1976 se había acordado gastar el

72.3% de las apropiaciones presupuestales, mientras que durante el mismo período de 1975 solamente se había acordado un 66.2 por ciento (cuadro VI-4). La ejecución presupuestal de este año, en contraste con la del año pasado, se ha visto favorecida por unas adiciones mínimas de \$ 4.281 millones a un presupuesto inicial que había sido recortado en \$2.770 millones. En cambio, a octubre 31 de 1975 se habían hecho adiciones que representaban un 45.1% del presupuesto inicial de ese año.

Al discriminar se aprecia cómo el gobierno ha acordado gastar el 76.4%

CUADRO VI-4
APROPIACION DEFINITIVA Y ACUERDOS DE GASTOS
A OCTUBRE 31, 1975-1976
(millones de pesos)

	A octubre 31 de 1975 ¹	A octubre 31 de 1976	Aumento relativo (%)
A. Apropiación definitiva	50.920	54.898	7.8
1. Funcionamiento ²	31.829	38.218	20.1
a. Presupuesto inicial	(26.200)	(38.000)	
b. Adiciones y recortes (neto)	(5.629)	(218)	
2. Inversión	19.091	16.680	-12.6
a. Presupuesto inicial	(8.890)	(15.387)	
b. Adiciones y recortes (neto)	(10.201)	(1.293)	
B. Acuerdos de Gastos	33.731	39.164	16.1
1. Funcionamiento ²	23.627	29.207	23.6
2. Inversión	10.104	9.957	-1.5
C. Porcentaje acordado de la apropiación (B/A)	66.2	71.3	
1. Funcionamiento	74.2	76.4	
2. Inversión	53.0	59.7	

Fuente: Dirección General de Impuestos y cálculos de FEDESARROLLO.

¹ Para efectos de compración se catalogaron como gastos de funcionamiento los correspondientes al situado fiscal, cesión ventas y licores, y aportes del Ministerio de Educación a la Universidad Nacional, ICFES, Coldeportes y Colciencias. Estos rubros se registraron en 1975 como gastos de inversión, mientras en 1976 se los clasificó como funcionamiento.

² Incluye servicio de la deuda.

y el 597% del total de gastos presupuestados de funcionamiento y de inversión, respectivamente. Aún cuando el nivel acordado de inversión ha aumentado relativamente con respecto a los primeros meses del año, todavía aparece como reducido si se lo compara con la cifra correspondiente a 1975. Puesto que muy posiblemente una parte importante del 40.3% de la inversión ya presupuestada pero no acordada a octubre 31, se postergará como reserva para la vigencia siguiente, en el mejor de los casos, la inversión del gobierno central durante 1976 sería en términos reales inferior en un 20.0% a la realizada durante 1975.

C. Situación de tesorería

En octubre 31 de 1976 el déficit acumulado de tesorería era de \$ 411 millones, el cual se convierte en superávit si se tiene en cuenta el saldo positivo de alrededor de \$ 1.500 millones que a la fecha arrojaba la cuenta especial de cambios, recursos estos que no habían sido trasladados a las cuentas de la Tesorería. Para diciembre 31 se estima que el superávit que se presentará entre ingresos y exigibilidades en el transcurso de este año no compensará el saldo negativo de finales de 1975. En efecto, bajo el supuesto que en los dos últimos meses del año se acuerdan gastos por valor de \$9.500 millones, el total de exigibilidades ingresadas a la Tesorería en 1976 sería del orden de \$ 47.300 millones. De otra parte, los ingresos efectivos, de acuerdo a la proyección del cuadro VI-3, podrían fácilmente llegar a ser cerca de \$ 50.000 millones. Dado que el déficit al 31 de diciembre de 1975 era de \$ 3.973 millones, se puede esperar como alternativa pesimista al finalizar 1976 un déficit bastante menor, del orden de \$ 1.300 millones, sin necesidad de recurrir a préstamos del Banco de la República. De esta manera, el gobierno cumpliría con su propósito de instru-

mentar una política no expansionista de gasto y terminar la vigencia de 1976 con una situación favorable de tesorería en comparación con años anteriores.

D. Comentarios sobre el crecimiento de los ingresos tributarios en 1976

En conjunto el sistema tributario en 1976 ha crecido menos que el ingreso nacional. Mientras el ingreso se incrementa en términos nominales en aproximadamente 31.0%, el aumento de los recaudos de ingresos corrientes se estima en 22.7%. La baja elasticidad del sistema es resultado, especialmente, de un crecimiento muy lento del impuesto de renta y complementarios, el cual representa este año alrededor del 42.0% del total de los ingresos tributarios. En cambio, el impuesto a las ventas registra una tasa de aumento anual más acorde con el crecimiento de la economía en general. Como estos dos impuestos constituyen las fuentes principales de ingresos del gobierno central, se analizan a continuación las causas de su comportamiento dos años después que fue modificada su estructura por la reforma tributaria de 1974.

1. Impuesto de renta y complementarios

El impuesto de renta y complementarios ha crecido menos en 1976 que el aumento de los precios. Las cifras disponibles permiten descomponer este impuesto en los siguientes renglones: a) **retención en la fuente** sobre salarios y rentas de trabajo; b) **anticipos** sobre rentas de capital; c) el **elemento básico** del impuesto que corresponde al recaudo directo sobre liquidaciones privadas y oficiales en exceso de la retención y el anticipo recaudado en el año gravable respectivo; d) por último, lo que se paga por medio de CATs,

CUADRO VI-5

RECAUDOS POR CONCEPTO DEL IMPUESTO SOBRE LA RENTA Y COMPLEMENTARIOS
ENTRE ENERO Y AGOSTO, 1973-1976

(millones de pesos)

	1973	1974	1975	1976	Incrementos relativos (%)		
					1973-74	1974-75	1975-76
Imporrenta	2.742.6	2.964.7	6.465.3	6.925.0	8.1	118.1	7.1
Retención fuente Artículo 1o.	996.6	1.382.6	1.660.8	2.086.2	38.7	20.1	25.6
Retención fuente Artículo 16	1.685.6	2.218.3	3.346.7	4.145.1	31.6	50.9	23.9
Intereses imporrenta	162.1	208.3	225.3	408.1	28.5	8.2	81.1
CAT rec. pago impuestos	336.9	600.0	806.6	314.3	78.1	34.4	61.0
CAT rec. pago impuestos	—	0.9	0.3	0.1	100.0	66.7	66.7
Impuesto ganadero	80.7	90.9	—	623.1	12.6	100.0	623.1
Total recaudos	6.004	7.465.7	12.505.0	14.501.9	24.3	67.5	16.0

Fuente: Dirección de Impuestos Nacionales.

PAS y CDT. En el cuadro VI-5 se muestra cómo durante 1976, el elemento básico ha crecido a una tasa de 7.1%, al paso que la retención en la fuente ha aumentado en 25.6% y el anticipo en 23.9%. La baja elasticidad del recaudo de renta y complementarios en 1976 se refiere entonces al elemento básico del impuesto.

Al analizar el comportamiento de la retención en la fuente se encontró una alta elasticidad de este recaudo con respecto a los salarios, lo cual se explica por el ascenso de los asalariados en las escalas de ingreso dentro de cada tarifa del gravámen. Es así como se ha contabilizado un incremento de 25.6% a pesar de la reducción de las

CUADRO VI-6

ELASTICIDAD INGRESO DE LOS RECAUDOS POR CONCEPTO DE LA
RETENCION EN LA FUENTE, 1975-1976

	Máximo	Mínimo	Promedio
Variación de la tarifa	-21.2	-11.3	-16.2
Variación de la base	46.8	36.9	41.0
Elasticidad	1.4	1.1	1.2

Fuente: Cálculos de FEDESARROLLO.

Método de cálculo: de una comparación de las tasas de retención en la fuente según las normas legales se determinó el promedio de variación en las tarifas impositivas. Este promedio se aumentó y disminuyó en una desviación standard para obtener los topes máximo y mínimo que reflejaba el efecto de las tarifas sobre el recaudo. De la comparación de esta cifra con los recaudos de retención (cuadro VI-5), surge el aumento de la base con topes máximos y mínimos que, al compararse con el crecimiento de los salarios, reflejan la elasticidad del recaudo por retención en la fuente.

CUADRO VI-7
ELASTICIDAD INGRESO DEL ANTICIPO SOBRE LAS RENTAS DE CAPITAL

	Máximo	Mínimo	Promedio
Variación de la tarifa	-10.4	-6.0	-8.2
Variación de la base	-34.0	29.8	32.1
Elasticidad	1.5	1.3	1.4

Fuente: Cálculos de FEDESARROLLO.

CUADRO VI-8
ELEMENTO BASICO DEL IMPUESTO DE RENTA Y COMPELMENTARIOS ENTRE
ENERO Y AGOSTO, 1975-1976
(millones de pesos)

	1975	1976	Aumento (%)
Recaudo actual	6.465	6.925	7.1
Recaudo sin amnistía de 1975	5.865	6.925	19.1
Recaudo teórico eliminando efecto de la base	5.865	7.454	28.8
Recaudo teórico eliminando ajuste de tarifas	5.865	8.050	37.2

EXPLICACION DE CAIDA EN EL RECAUDO

Recaudo actual	6.925
Pérdida debida a variación de tarifas	696
Pérdida debida a elusión de la base	529
Total de pérdida estimada	1.125
Recaudo teórico (actual + pérdida estimada)	8.050

Fuente: Dirección de Impuestos Nacionales y cálculos de FEDESARROLLO.

Nota: Para calcular el recaudo teórico se utilizó la siguiente ecuación:

$$RT = a \left[(LP_{75} - R_{75} - A_{75}) + b (LO_{74} - LP_{74}) \right]$$

En donde:

RT	=	Recaudo teórico
a	=	Porcentaje que representa el recaudo en el período enero a agosto dentro del total del año.
LP ₇₅	=	Liquidación privada año gravable de 1975 (año fiscal 1976)
R ₇₅	=	Retención año gravable 1975 (año fiscal 1975)
A ₇₅	=	Anticipos año gravable de 1975
LO ₇₄ - LP ₇₄	=	Liquidación oficial neta del año gravable 1974.
b	=	Proporción de las "alta netas" que se liquidan y no se reclaman. Esta proporción tradicionalmente es 0.7.

tarifas. En líneas generales, el comportamiento de este recaudo obedece a un crecimiento de la base estimado entre el 46.8% y el 36.9% y a una reducción de la tarifa efectiva estimada entre el 11.3% y 21.2%¹. De allí se infiere cómo la retención en la fuente sobre salarios tiene una elasticidad ingreso de 1.2, según se puede observar en el cuadro VI-6.

De otra parte, la elasticidad de los recaudos del anticipo sobre rentas de capital se estima en 1.4, tal como se ilustra en el cuadro VI-7. Es evidente entonces que la baja elasticidad del recaudo del impuesto de renta y complementarios en 1976 se debe a su elemento básico. Varios factores pueden explicar esta baja elasticidad: a) la amnistía de 1974 que subió artificialmente la base de comparación en 1975; b) la mayor elusión de la base tributaria en 1976 con respecto a 1975 a medida que los contribuyentes descubren salidas al rigor de las normas tributarias; y c) la lentitud y deficiencias en las liquidaciones oficiales y el mayor número de reclamaciones, todo lo cual puede constituir un factor de evasión.

¹ Esta reducción promedio corresponde aproximadamente al efecto compuesto del ajuste correspondiente a los años según la Ley 49/75 de alivio fiscal. La retención en 1975 se hizo con base en las tarifas correspondientes a 1974 (sin la reducción del 8%) por cuanto la Ley se aprobó a finales de 1975.

Un estimativo preliminar indica que sin la amnistía de 1975, que elevó artificialmente la base de comparación para juzgar el aumento en 1976, el crecimiento de recaudo hubiera sido 19.1% en lugar de 7.1% (cuadro VI-8). Aún así, este aumento hubiera resultado inferior a la tasa de inflación. La reducción del recaudo puede explicarse también por la elusión de la base causada por lentitud en las liquidaciones oficiales, mayores reclamaciones y el conocimiento adicional que se tienen los contribuyentes de las normas tributarias. En el cuadro VI-8 se estima que el recaudo habría aumentado en 28.8% de no ser por estos factores, es decir, su elasticidad ingreso habría sido mayor que la unidad.

2. Impuesto a las ventas

El crecimiento del impuesto a las ventas de 30.8% refleja el aumento del comercio en general y la rápida expansión de la economía en su conjunto (cuadro VI-9). Dicho crecimiento es más elevado en lo que corresponde al recaudo por las aduanas que por las administraciones. Más aún, si se excluye el recaudo del impuesto a las ventas en la administración de Bogotá donde se registra el impuesto sobre las empresas aduaneras, la diferencia entre ambos renglones sería todavía mayor. Desde 1971 se ha considerado que el

CUADRO VI-9

RECAUDOS DEL IMPUESTO DE VENTAS ENTRE ENERO Y SEPTIEMBRE, 1975-1976
(millones de pesos)

	1975	1976	Aumento (%)
Recaudo en administraciones	4.053	5.274	30.1
Recaudo en aduanas	1.979	2.617	32.3
Total	6.032	7.891	30.8

Fuente: Administración de Impuestos Nacionales.

impuesto a las ventas se causa por "el simple hecho de la importación". De allí que la liberación de importaciones y la consiguiente expansión del comercio exterior colombiano asociada a la bonanza cafetera, se traduce en un importante aumento de los recaudos del impuesto.

El incremento del recaudo de ventas alcanza apenas a igualar el creci-

miento del producto interno bruto en términos nominales que se estima en aproximadamente 31.0% para 1976. Esto sugiere una elasticidad ingreso casi igual a la unidad. Muy posiblemente un porcentaje de los movimientos de la demanda agregada se ha desplazado de bienes gravados a bienes exentos, principalmente hacia aquellos con una elevada elasticidad ingreso de la demanda.

Sector Externo

A. Introducción y resumen

En general, las cifras agregadas nominales del comercio exterior, según registros, muestran un mayor dinamismo al finalizar los nueve primeros meses del año que durante 1975. Sin embargo, el incremento de las exportaciones obedece casi exclusivamente a las cafeteras, puesto que las no tradicionales apenas superan los niveles de 1975. Esta última situación encuentra su explicación en las menores ventas de productos agropecuarios. Las importaciones, por su parte, presentan más altos índices de crecimiento como consecuencia de la mayor actividad económica durante el año y de la política de liberación de importaciones.

La situación cambiaria arroja durante el presente año una expansión en las reservas internacionales del Banco de la República que se estima superior a US\$ 500 millones como resultado de un saldo positivo en las transacciones corrientes muy superior al déficit de la cuenta de capital. Este saldo favorable se debió a los mayores ingresos por concepto de reintegros de exportaciones de café y servi-

cios, ya que los reintegros por exportaciones menores han disminuido con respecto a 1975. Además, los egresos de divisas son menores en 1976, especialmente los giros por concepto de importaciones de bienes.

El crecimiento anotado en las reservas internacionales ha ocasionado un aumento en los medios de pago que ha contribuido a acelerar la tasa de inflación. Las medidas adoptadas para contrarrestar los efectos monetarios de este crecimiento de las reservas han resultado insuficientes para atenuar los movimientos ascendentes en el índice de precios. A pesar de las políticas del gobierno, el superávit en la balanza cambiaria sigue siendo demasiado alto como para lograr un aumento de la liquidez consistente con tasas aceptables de inflación. Cabe entonces plantearse el interrogante sobre las ventajas de un sistema cambiario que en las actuales circunstancias dificulta un manejo monetario acorde con el compromiso político de este gobierno de reducir la inflación. De otra parte, es motivo de inquietud observar cómo la diferencia entre la tasa de devaluación y la tasa de inflación es cada vez ma-

CUADRO VII - 1
COMERCIO COLOMBIANO SEGUN AREAS ECONOMICAS ENTRE ENERO Y SEPTIEMBRE, 1975 - 1976
(millones de dólares)

Zonas Económicas	Exportaciones					Importaciones					Balanza Comercial	
	Participa- ción (%)	1975	1976	Participa- ción (%)	Variación (%)	Participa- ción (%)	1975	1976	Participa- ción (%)	Variación (%)	1975	1976
A. América del Norte	316.1	28.7	347.3	27.1	9.9	520.8	45.1	607.4	40.6	16.6	-204.7	-260.1
1. Estados Unidos	304.9	28.1	334.7	26.1	9.8	492.6	42.6	564.4	36.9	14.6	-187.7	-229.8
2. Canadá	6.7	0.6	12.6	1.0	88.0	28.2	2.4	43.0	3.1	52.5	-21.5	-30.4
B. Iberoamerica y Caribe	303.6	27.6	307.8	23.9	1.4	169.1	14.6	310.3	20.3	83.5	134.5	-2.5
1. Grupo Andino	177.5	16.1	197.6	15.3	11.3	85.4	7.4	163.7	10.7	91.7	92.1	34.0
2. Resto ALALC	28.7	2.6	25.2	2.0	-12.2	55.4	4.8	70.2	4.6	26.7	-26.7	-45.0
3. M.C.C.	20.8	1.9	11.5	.9	-44.7	0.8	—	0.0	—	—	20.0	10.7
4. Resto América Latina	54.4	5.0	46.1	3.6	-15.3	12.1	1.0	31.1	2.0	157.0	42.3	15.0
5. Carifta	4.1	.4	5.1	.4	24.4	0.8	—	0.5	0.0	-37.5	3.3	4.6
6. Resto de América	18.1	1.6	22.3	1.7	23.2	14.6	1.3	44.0	2.9	201.4	3.5	-21.7
C. Europa Occidental	401.8	36.5	514.8	40.1	28.1	347.9	30.1	472.3	30.8	35.8	53.9	42.5
1. CEE	317.4	28.9	409.4	31.9	29.0	251.8	22.8	379.3	24.8	50.6	65.6	30.1
2. AELC	35.5	3.2	61.1	4.8	72.1	60.3	5.2	49.2	3.2	-18.4	-24.8	11.9
3. Resto países	48.9	4.4	44.3	3.4	-9.4	35.8	3.1	43.8	2.9	22.3	13.1	0.5
D. Europa Oriental	34.2	3.1	53.0	4.1	55.0	21.6	1.9	21.0	1.4	-2.8	12.6	32.0
E. Asia	26.0	2.4	53.0	4.1	103.8	93.2	8.1	116.1	7.6	24.6	-67.2	-63.1
F. Medio Oriente	17.2	1.6	7.5	0.5	-56.4	2.6	0.2	4.0	0.3	53.8	14.6	3.5
G. Total	1.099.7	100.0	1.283.4	100.0	16.7	1.155.2	100.0	1.531.2	100.0	32.5	-55.5	-247.8

Fuente: INCOMEX y cálculos de FEDESARROLLO

yor, lo cual desalienta a las exportaciones menores y no es consecuente con una sana política financiera.

Según se analiza en el Informe Especial sobre la "Evolución Reciente de la Integración Andina", el Pacto ha encontrado aparentemente una salida temporal a los problemas relacionados con el reciente incumplimiento de sus compromisos. Sin embargo, las nuevas fórmulas arancelarias y de programación industrial desvirtúan en buena medida los propósitos de integración inicialmente planteados. Además, la decisión sobre tratamiento común al capital extranjero se ha hecho más flexible en ciertos aspectos que así lo requerían, pero otros cambios adoptados en esta materia afectan el sentido de un tratamiento común y podrían incidir negativamente sobre la balanza de pagos de los países. Así las cosas, la integración continúa ahora sin Chile, uno de los principales gestores del proceso. Las circunstancias que rodean el retiro de ese país parecen haber contribuido a un mayor acercamiento de criterios sobre los mecanismos básicos del Acuerdo, especialmente los aranceles.

B. Comercio exterior

1. Aspectos generales

Durante los nueve primeros meses de 1976 el valor del intercambio comercial global del país, o sea exportaciones más importaciones, según registros, superó en 25.5% al de igual período de 1975, como resultado de los aumentos agregados nominales en ambos rubros, registrándose un mayor dinamismo relativo en las importaciones.

En términos geográficos, Europa Occidental llegó por vez primera a constituir un 40.0% del mercado de exportaciones como resultado de la creciente importancia del Mercado Común Europeo, que alcanzó una parti-

cipación del 31.9% (cuadro VII-1). Los Estados Unidos continuaron ocupando el primer lugar como país en la compra de productos colombianos, a pesar de observarse un leve descenso en su participación relativa. El mercado de exportaciones de Iberoamérica y el Caribe se mostró relativamente estático debido al aumento discreto hacia el Grupo Andino y bajas para la mayoría de los demás países.

En cuanto al origen de las importaciones, hubo cambios diferentes a los comentados en el caso de las exportaciones. Se destaca el aumento de 83.5% en el valor de las provenientes de Iberoamérica y el Caribe por las mayores importaciones del Mercado Andino, las cuales alcanzaron una participación del 10.7% dentro del total. El incremento en las compras a los países del Acuerdo de Cartagena provino del Ecuador y Venezuela, países que quedaron abasteciéndole a Colombia el 74.2% de las importaciones del Grupo, porcentaje significativamente superior al 46.6% registrado durante el año anterior. La razón principal de dicho comportamiento estriba en el aumento de las importaciones de aceites crudos.

2. Exportaciones

Los registros de exportaciones entre enero y septiembre de este año mostraron un aumento de 17.6% con relación al mismo período del año anterior como resultado del mayor valor de las ventas de café. Estas pasaron a representar el 54.1% de las exportaciones totales, mientras que en el año anterior solo participaron con el 46.3% (cuadro VII-2). Se presentó un crecimiento en el valor de las exportaciones cafeteras no obstante las bajas en volumen vendido. En efecto, durante el lapso comentado los despachos de café alcanzaron 4.8 millones de sacos, equivalentes a 1.2 millones de sacos menos que los de 1975. El INCOMEX registró una reducción del

CUADRO VII - 2
REGISTROS DE EXPORTACION, ENTRE ENERO Y SEPTIEMBRE,
1974-1976
(millones de dólares)

	1974	%	1975	%	1976	%	Variación (%)	
							74/75	75/76
Café	489.5	46.1	478.1	46.3	656.3	54.1	-2.3	37.3
No tradicionales	572.4	53.9	553.5	53.7	556.9	45.9	-3.3	0.6
Total	1.061.9	100.0	1.031.6	100.0	1.213.2	100.0	-2.9	17.6

Fuente: INCOMEX y cálculos de FEDESARROLLO.

16.0% en el tonelaje de café exportado pero a la vez contabiliza aumentos de 37.3% en su valor y de 63.4% en el precio promedio de venta (cuadro VII-3).

Las exportaciones de productos no tradicionales apenas superaron en los nueve primeros meses del año el valor correspondiente al de los registros del

año pasado, disminuyendo así su participación en el total de 53.7% a 45.9% (cuadro VII-2). Al observar su comportamiento trimestral se concluye que el aumento del tercer trimestre del año permitió compensar las bajas del primer semestre (cuadro VII-4). El tonelaje de exportaciones nuevas se incrementó en 20.8% ante todo por los aumentos en las exportaciones de ce-

CUADRO VII - 3
REGISTROS DE EXPORTACION POR PRODUCTOS PRINCIPALES
ENTRE ENERO Y SEPTIEMBRE, 1975-1976
(millones de dólares)

	1975			1976			Variación (%)		
	Toneladas (miles)	Valor (US\$ millones)	Precio promedio (US\$ por Ton.)	Toneladas (miles)	Valor (US\$ millones)	Precio promedio (US\$ por Ton.)	Toneladas	Valor	Precio promedio
A. Café	321.5	478.1	1.487	270.1	656.3	2.430	-16.0	37.3	63.4
B. Princip. produc. agropecuarios	782.1	326.3		707.1	253.8		-9.6	-22.2	
1. Algodón	75.8	66.1	872	57.2	59.2	1.035	-24.5	-10.4	18.7
2. Arroz	143.7	56.7	395	145.9	36.2	248	1.5	-36.2	-37.2
3. Bovinos vivos	57.5	38.7	673	40.9	29.1	712	-28.9	-24.8	5.8
4. Plátanos	298.4	24.6	82	315.2	28.3	90	5.6	15.0	9.8
5. Tabaco	9.1	11.4	1.253	18.0	23.4	1.300	97.8	105.3	3.8
6. Carne	26.2	31.3	1.195	17.1	21.9	1.281	-34.7	-30.0	7.2
7. Azúcar	135.6	62.6	462	63.0	18.1	287	-53.5	-710.1	-37.9
8. Flores	7.7	12.1	1.571	9.4	16.7	1.776	22.0	38.0	13.0
9. Langostinos	2.1	8.0	3.809	1.6	11.7	7.313	-23.8	46.0	92.0
10. Porotos	21.5	14.1	656	11.4	5.0	439	-46.9	-64.5	-33.1
11. Patatas o papas	4.5	0.7	156	27.4	4.2	153	508.9	500.0	-1.9
C. Princip. product. industriales	456.7	104.7		768.8	165.9		68.0	58.4	
1. Cemento	381.7	11.5	30	669.2	25.5	38	75.3	121.7	26.7
2. Hilados de algodón	8.0	16.1	1.809	9.8	23.0	2.347	10.1	42.9	29.7
3. Piedras preciosas	-	9.5			17.9				
4. Tejidos de algodón	10.9	22.7	2.083	13.2	37.2	2.818	21.1	63.9	35.3
5. Cajas de cartón	28.5	12.4	435	42.0	16.7	398	56.8	34.7	-8.5
6. Ropa	2.1	14.8	7.047	1.7	19.1	11.235	-19.0	29.1	59.4
7. Artículos de cuero	0.5	5.6	11.200	0.5	7.0	14.000	0	25.0	25.0
8. Medicamentos	0.9	3.8	4.222	1.5	5.4	3.600	66.7	42.1	-14.7
9. Recipientes de vidrio	18.9	4.3	228	22.5	5.2	231	19.0	20.9	1.3
10. Cloruros	4.3	2.8	651	7.4	4.5	608	72.1	60.7	-6.6
11. Calzado	0.9	3.9	4.333	1.0	4.4	4.400	11.1	12.8	1.5
D. Demás productos	552.8	187.9		689.5	207.4		24.7	10.4	
E. Total	2.114.0	1.099.7		2.435.5	1.283.4		15.2	16.7	

Fuente: INCOMEX y cálculos de FEDESARROLLO.

CUADRO VII - 4
REGISTROS TRIMESTRALES DE EXPORTACION, 1975 - 1976
 (millones de dólares)

	1975			1976			Variación trimestral 75-76 (%)		
	I	II	III	I	II	III	I	II	III
Café	137.8	160.8	179.5	202.5	253.5	200.3	47.0	57.6	11.6
No tradicionales	171.0	208.0	174.5	155.2	195.5	206.2	-9.2	-6.0	18.2
Total	308.8	368.8	354.0	357.7	449.0	406.5	15.8	21.7	13.6

Fuente: INCOMEX y cálculos de FEDESARROLLO.

mento y materiales para la construcción de 348.000 toneladas; carbón y coque de 90.000 toneladas; e industrias y productos de la madera incluyendo muebles de 116.000 toneladas. Estos renglones representan el 51.0% del volumen total de exportaciones diferentes a café.

En contraste con 1975, año en el cual los excedentes agropecuarios diferentes a café facilitaron un considerable aumento en el valor y tonelaje exportado, 1976 ha sido un mal año para estas exportaciones. Esto puede explicarse por varias razones, entre otras, el hecho de que algunas de ellas, especialmente arroz y azúcar han registrado bajas significativas en los precios externos, en promedio de más del 37.0%; el crecimiento de la demanda interna que ha obligado a restringir ventas mediante prohibiciones y cupos exportables; y finalmente, el comportamiento bastante discreto del sector agropecuario en 1976. En esta forma, los principales productos del sector presentaron una baja en valor y en volumen con relación a los nueve primeros meses de 1975 (cuadro VII-3).

En el caso del arroz, debido al considerable descenso de su precio, PRO-EXPO otorgó un subsidio de US\$ 15 por tonelada métrica a las exportaciones cuyos precios unitarios de venta

no excedieron los US\$ 265 por cada tonelada. Con el azúcar no sólo ocurrió una baja de US\$ 0.26 libra en 1975 hasta US\$ 0.14 en 1976, sino que también la escasez en el mercado interno llevó a limitar su exportación. Para el algodón, hubo buenos precios internacionales pero la oferta interna no estuvo en capacidad de responder. En el caso de carne se presentaron problemas con el menor dinamismo de las ventas a Venezuela, la pérdida del mercado peruano, el cierre de los europeos, y los altos costos internos que se reflejaron en mayores precios unitarios de exportación en comparación con los ofrecidos por Argentina, Uruguay y Australia. El aumento experimentado en otras ventas de productos, diferentes al café, no alcanzó a compensar las bajas comentadas.

El sector industrial mostró en el período analizado una actividad exportadora consistente con la recuperación de las economías de los países industriales y el comportamiento de la economía nacional. De acuerdo a la clasificación CIIU las industrias manufactureras exportaron hasta septiembre de este año un valor que sólo sobrepasó en 1.4% al del año anterior. Esto se explica en buena parte por la disminución del 38.0% de las exportaciones de productos alimenticios, bebidas y tabaco, cuyo peso en la canasta de la

CIIU es considerable y cuyo comportamiento obedece también al estancamiento del sector agropecuario durante 1976. Las ventas de textiles, prendas e industrias del cuero, y las de minerales no metálicos fueron las más dinámicas, presentándose para el primer caso un crecimiento de 39.0% del valor expresado en registros.

En materia de políticas para exportaciones no tradicionales, el Consejo Directivo de Comercio Exterior (CDCE) explidió la resolución 058 estableciendo un nuevo régimen de exportaciones a partir del 1o. de diciembre de 1976. Dicha resolución guarda bastantes similitudes con la 003 de enero de 1975 que también establecía las categorías de libre y suspendida exportación. De acuerdo al nuevo régimen, la regla general de libre exportación se exceptúa cuando se trate de productos que deban recibir el previo visto bueno de algunas entidades del gobierno (algunos productos del sec-

tor agropecuario, minerales, metales, piedras preciosas, etc.); de bienes que deben exportarse a través de sus productores (cementos)¹; de productos sujetos a cupos periódicos y a los requisitos que exija el CDCE (alimentos); y de productos de suspendida exportación (ciertos alimentos, productos de origen vegetal, maderas, pieles, animales, etc.). Bajo esta última clasificación de suspendida exportación se catalogaron 93 posiciones, lo que contrasta con las 65 de la Resolución 003 y denota en buena parte el interés de frenar el aumento en los precios de los alimentos mediante controles a la oferta exportable.

Los incentivos a las exportaciones nuevas por medio de la tasa de cambio, han sido menores en 1976 que durante 1975. La devaluación respectiva enero-septiembre del certificado de

¹ Para este caso se eliminaron 14 posiciones con relación a la Resolución 003 de 1975.

CUADRO VII - 5
EVOLUCION DEL CERTIFICADO DE CAMBIO, 1974-1976

			Variación	
			Pesos por dólar	
				\$ %
Diciembre-Septiembre (1974)				1.76 7.09
1974	Diciembre	28.30		
1975	Septiembre	31.98		
Diciembre-Septiembre (1975)				3.68 13.00
1975	Diciembre	32.83		
1976	Enero	33.11	0.28	0.85
	Febrero	33.49	0.38	1.14
	Marzo	33.76	0.27	0.81
	Abril	34.10	0.34	1.00
	Mayo	34.45	0.35	1.02
	Junio	34.64	0.19	0.55
	Julio	34.88	0.24	0.69
	Agosto	35.19	0.31	0.89
	Septiembre	35.25	0.06	0.17
Diciembre-Septiembre (1976)				2.42 7.37
1976	Diciembre*	36.05		
Diciembre-Diciembre (1976)				3.22 9.81

Fuente: Banco de la República y cálculos de FEDESARROLLO.

* Proyección

cambio llegó a 7.4% este año mientras que en el anterior alcanzó el 13.0% (cuadro VII-5). Tal situación, aunada al crecimiento observado de los precios internos se ha traducido en un deterioro de la tasa de cambio para las exportaciones, en forma tal que por cada dólar de exportación los exportadores recibirían aproximadamente \$ 10 pesos menos en 1976 que durante 1975, tomando como base el año de 1973 (cuadro VII-6). Así, el exportador tendrá que ver compensados los menores retornos por exportaciones con los aumentos en los precios internacionales de sus productos y los incentivos gubernamentales a la actividad exportadora. Aparentemente varios productos han tenido dificultades en 1976 debido a los altos costos domésticos de producción y a la falta de compensación de los otros factores.

El desincentivo otorgado por la tasa efectiva de cambio motivó las reformas recientemente introducidas al certificado de abono tributario, CAT, por medio del decreto 2091 de 1976. De acuerdo a éste, a partir del 1.º de enero de 1977, se aumenta el subsidio de 5% a 8% para aproximadamente 2.000 posiciones arancelarias correspondientes en su mayoría a productos industriales y a 300 de origen agropecuario no tradicional; al mismo tiempo, se eliminaron los dos puntos de subsidio que venían asignándose al

Instituto Colombiano Agropecuario, ICA, por concepto de las exportaciones agropecuarias.

En el grupo que recibirá un CAT del 8%, se incluyeron la casi totalidad de las manufacturas. En el segundo grupo que permanece con CAT de 5% se incluyeron productos como carnes, pescados, legumbres, combustibles minerales, madera y sus manufacturas, carbón vegetal e hilados, y tejidos de algodón. Finalmente, se fijó un CAT de uno por mil para los demás productos del arancel, lo que representó bajas para productos como tabaco, papa, ganado, plátano, algodón, cajas de cartón y neumáticos. En cuanto a la clasificación de productos dentro del grupo de bienes que prácticamente no recibirán CAT se tomaron en cuenta consideraciones sobre ventajas comparativas, es decir, bienes que no necesitan el estímulo. Así mismo, se ubicaron allí aquellos productos con insuficiente abastecimiento interno y aquellas manufacturas y semimanufacturas que escasean en el mercado mundial.

En cuanto a recursos financieros para las exportaciones, el gobierno ha anunciado una reorientación de la política crediticia, financiando empresas y proyectos que indirectamente presen servicios a las exportaciones. Se pretende subsanar principalmente los problemas del transporte aéreo, marí-

CUADRO VII - 6
TASA DE CAMBIO PARA EXPORTACIONES
AJUSTADA POR PRECIOS INTERNOS

Año	Tasa de cambio	Indice nacional precios al por mayor comercio en general	Tasa ajustada	Indice
1973	23.70	100.0	23.70	100.0
1974	26.08	136.0	19.18	80.9
1975	30.95	170.6	18.14	76.5
1976	34.10	215.0	15.86	66.9

Fuente: Banco de la República y cálculos de FEDESARROLLO.

CUADRO VII - 7
TASA DE CAMBIO REAL PARA IMPORTACIONES, 1973-1976

Año	Tasa de cambio	Indice precios exportación países industriales	Indice precios comercio en general al por mayor en Colombia	Tasa de cambio real	Indice
1973	23.76	100.0	100.0	23.76	100.0
1974	26.25	125.7	136.0	24.26	102.1
1975	31.12	140.4	170.6	25.61	107.8
1976	34.16	151.6	216.7	23.90	100.6

Fuente: Banco de la República, FMI y cálculos de FEDESARROLLO.

timo y terrestre, como también de infraestructura para las actividades exportadoras (instalaciones, refrigeración, servicios, bodegas, etc.). Dentro de las otras políticas de PROEXPO, cabe destacar el hecho de que a partir de 1977 las exportaciones tendrán control de calidad, así como el propósito de vigorizar consorcios de pequeños y grandes industriales.

3. Importaciones

El gobierno ha continuado el proceso de liberación de importaciones principalmente reduciendo los aranceles de aproximadamente 1350 posiciones y pasando al régimen de libre importación unas 925 posiciones, colocadas anteriormente bajo el sistema de licencia previa. Las reducciones arancelarias han sido en su mayoría de 5% pero en otros casos superiores, en especial tratándose de bienes de capital.

Otras medidas monetarias y cambiarias han acompañado a la liberación². El movimiento más lento del certificado de cambio se refleja también en un menor costo de importar. Si se aunan los efectos de la devaluación, el crecimiento de los precios internos, y el crecimiento en el índice de precios de los productos importados al país, se obtiene una tasa de cambio real para importaciones, que si bien no incluye

el impacto que puedan tener las medidas arancelarias y de liberación, proporciona una idea sobre como evolucionan los costos para el importador. Del cuadro VII-7 puede concluirse que el ritmo de devaluación y la evolución de los precios mencionados fueron complementarios a la liberación de importaciones. Para este período la tasa de cambio real disminuyó 7% como resultado de la mayor inflación interna, la reducida devaluación, y el control a la inflación en varios países industriales abastecedores del mercado colombiano.

En cuanto a planteamientos generales de política de importaciones, se han elaborado recientemente algunos que puntualizan los objetivos y mecanismos de control a la liberación de importaciones³. Se han definido con mayor claridad aquellos mecanismos que eviten la competencia desleal (dumping o subfacturación) y cualquier tipo de práctica discriminatoria en contra del productor colombiano, y por otro lado, se han establecido lineamientos generales para traslados al régimen de libre importación. En general, las medidas sobre liberación durante 1976 son consistentes con el proceso que inició el primer semestre

² Al respecto ver Capítulo de Moneda y Crédito.

³ A. Urdinola, "Política de Importación e Industrialización", discurso pronunciado por el Director del INCOMEX ante la Asamblea de Acolplásticos, Septiembre 24, 1976.

CUADRO VII - 8
REGISTROS DE IMPORTACION ENTRE ENERO Y SEPTIEMBRE 1974-1976
(millones de dólares)

	1974	1975	1976	Variación (%)	
				74/75	75/76
Reembolsables	1.156.7	990.4	1.158.8	-14.4	17.0
No reembolsables	188.5	164.6	372.3	-12.8	126.2
Regímenes especiales	7.3	5.2*	8.0*	-28.8	53.8
Total	1.352.5	1.155.0	1.531.1	-14.6	32.6

Fuente: INCOMEX

* Los regímenes especiales de 1975 y 1976 ya aparecen distribuidos en los primeros renglones, de tal manera que la baja en las importaciones 74-75 está ligeramente subvaluada.

de 1974 cuando se rebajaron aranceles para 2.368 posiciones del arancel, se eliminó definitivamente la lista de prohibida importación, y se trasladó un buen número de posiciones al régimen de libre.

En los tres primeros trimestres del año los registros de importación se incrementaron 32.6% con relación a 1975 (cuadro VII-8). Las importaciones reembolsables aumentaron en 17.0% y las no reembolsables en 126.2%, llegando estas últimas a representar el 24.0% de las totales. La razón de este crecimiento se explica por las mayores compras de compañías petroleras y mineras, las cuales se incrementaron en US\$ 156 millones, y

por el comportamiento del rubro "otros créditos", que arroja aumentos de US\$ 47 millones. La evolución de los registros por trimestres muestra aumentos continuados, destacándose el considerable incremento de 55.0% en los registros totales durante el tercero, cuando posiblemente empiezan a manifestarse los resultados de la política liberacionista (cuadro VII-9).

Sin embargo, al analizar las importaciones reembolsables realizadas a través del sistema libre (cuadro VII-10 y gráfica VII-1), no se observan los aumentos esperados dado el número de posiciones liberadas. Un estudio de FEDESARROLLO sobre importacio-

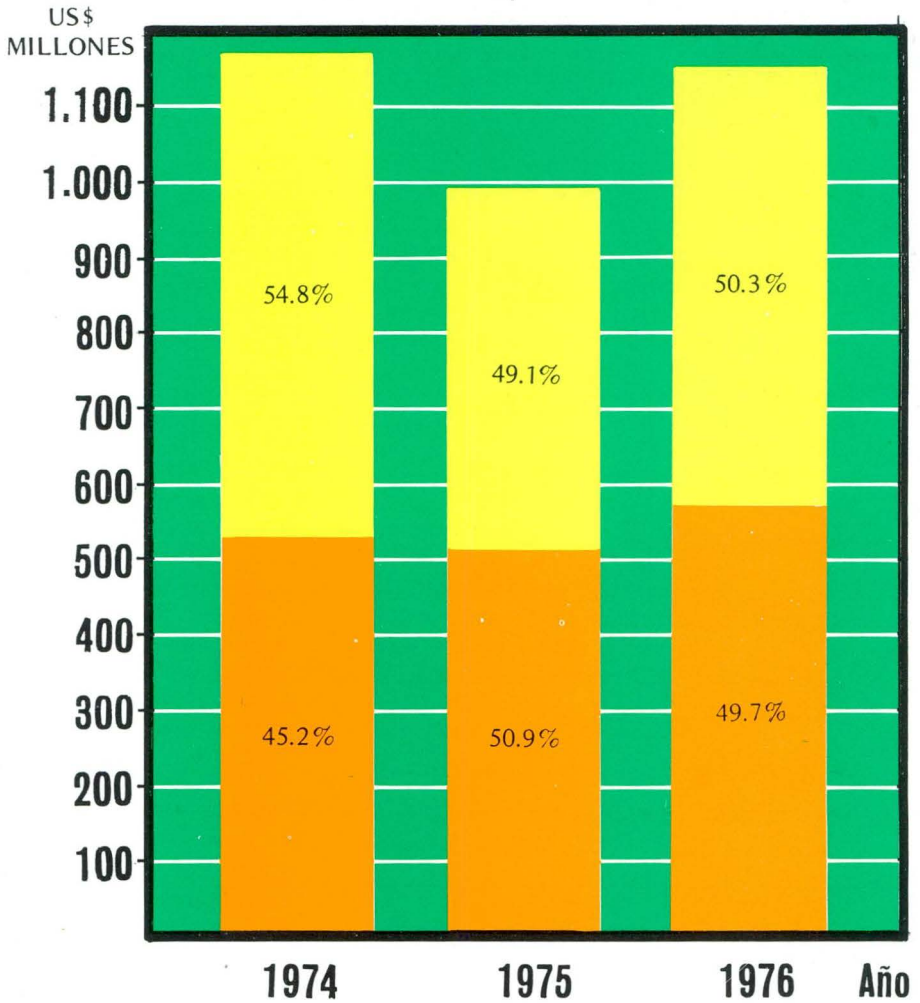
CUADRO VII - 9
REGISTROS TRIMESTRALES DE IMPORTACIONES, 1975 - 1976
(millones de dólares)

	1975			1976			Variación (%)		
	I	II	III	I	II	III	I	II	III
Reembolsables	351.1	331.1	307.7	351.1	396.3	411.4	-0.1	19.7	33.7
No reembolsables	61.0	59.9	43.8	137.8	101.0	133.4	125.9	68.6	204.6
Total	412.5	391.0	351.5	488.9	497.3	544.8	18.5	27.2	55.0

Fuente: INCOMEX y cálculos de FEDESARROLLO.

GRAFICA VII - 1

APROBACION DE IMPORTACIONES
REEMBOLSABLES SEGUN REGIMEN,
1974 - 1976
(Enero - Septiembre)



FUENTE: Incomex.

Licencia Previa
Libre Importación

CUADRO VII - 10

REGISTROS DE IMPORTACION SEGUN FORMA DE PAGO Y REGIMEN
ENTRE ENERO Y SEPTIEMBRE, 1975-1976

(millones de dólares)

Concepto	1975	%	1976	%	Variación %
A. Reembolsables	990.4	100.0	1.158.9	100.0	17.0
1. Libre	503.9	59.9	576.4	49.7	14.4
2. Previa	486.5	49.1	582.5	50.3	19.7
B. No Reembolsables	164.6	100.0	372.3	100.0	126.2
1. Libre	9.5	5.8	15.9	4.3	67.4
2. Previa	155.1	94.2	356.4	95.7	129.8
C. Total	1.155.0	100.0	1.531.1	100.0	32.6
1. Libre	513.4	44.4	592.3	38.7	15.4
2. Previa	641.6	56.6	938.8	61.3	46.3

Fuente: INCOMEX.

nes en Colombia elaborado en 1974, permitió establecer que era muy posible que el criterio para el traslado de posiciones de previa a libre hubiera sido durante el período analizado el de elegir aquellas donde el porcentaje de rechazos fuera insignificante, o cuyo valor absoluto de negociación fuese bajo. De esa manera el traslado no

afectaba significativamente el nivel general de importaciones, aunque el incremento a nivel de posición podía ser sustancial. En el caso actual es posible que en efecto se hayan liberado muchos productos donde no había rechazos o posiciones de bajo valor importado. El hecho es que lo importado bajo previa se mantiene con una parti-

CUADRO VII - 11

IMPORTACIONES SEGUN USO O DESTINO ECONOMICO
ENTRE ENERO Y SEPTIEMBRE, 1975-1976

(millones de dólares)

	1975	Participación %	1976	Participación %	Variación 1975/1976 (%)
A. Bienes de consumo	126.9	11.0	161.4	10.6	27.2
1. No duradero	70.4	6.1	92.1	6.0	30.9
2. Duradero	56.5	4.9	69.3	4.6	22.6
B. Materias primas y productos intermedios	568.8	49.5	772.1	50.4	35.7
1. Combustibles	26.5	2.3	123.6	8.1	366.5
2. Agricultura	19.2	1.7	17.3	1.1	-10.2
3. Industria	523.1	45.5	631.2	41.2	20.7
C. Bienes de capital	454.5	39.5	597.7	39.0	31.5
1. Construcción	20.2	1.8	35.2	2.3	76.6
2. Agricultura	29.1	2.5	23.5	1.5	-19.3
3. Industria	229.2	19.9	318.4	20.8	38.9
4. Transporte	176.0	15.3	220.6	14.4	25.3
D. Total	1.150.1	100.0	1.531.2	100.0	33.1

Fuente: Incomex.

cipación estable en el total y que lo propio sucede con la libre. También es posible que no se hayan liberado aún productos en donde la combinación con el nivel arancelario arrojaría importantes aumentos de importaciones.

En lo que se refiere a aranceles llama la atención el que las importaciones de bienes de capital, donde ha habido mayores reducciones arancelarias, continúan participando establemente en el total (cuadro VII-11). Los registros de importaciones según uso o destino económico muestran que los aumentos de los de bienes de consumo, materias primas y productos intermedios y bienes de capital, son generalizados y en porcentajes similares para todos. Parece pues que no se ha propiciado aún el cambio deseado en los precios relativos, reduciendo unos aranceles más que otros.

Las importaciones reembolsables según carácter del importador presentan crecimientos similares para la industria y el comercio y bajas para el sector oficial (cuadro VII-12). Sin embargo, se encuentra que las importaciones de bienes de capital por una parte del sector público durante solo el primer semestre de 1976 alcanzaron los niveles de todo el año de 1975, y que las importaciones de materias primas y productos intermedios de sólo un semestre de 1976 superan el pro-

medio anual de los últimos siete años⁴.

Así, puede concluirse que el aumento de las importaciones del sector público fue a través del sistema de no reembolsables y que esto se reflejó en el dinamismo agregado de su valor en registros. De otra parte, cabe anotar que las mayores compras de materias primas y productos intermedios tienen su explicación en el aumento de las compras de petróleo y sus derivados.

C. Balanza cambiaria

1. Evolución de la balanza cambiaria durante 1976

Durante los primeros diez meses del año los ingresos corrientes de la balanza cambiaria se incrementaron en 24.6% con respecto a los ingresos en igual período de 1975 (cuadro VII-13). Este aumento se debió a los mayores ingresos por concepto de reintegros de exportaciones de café y de servicios, ya que los reintegros por exportaciones menores experimentaron una caída de 7.9%. Se destaca el elevado crecimiento de la cuenta de servicios de 88.0%, en especial de los rubros turismo y servicios diversos, tal como se indica en el cuadro VII-14.

⁴ Véase cuadro 4 del Informe Especial sobre determinantes de la inversión industrial en Colombia.

CUADRO VII - 12

IMPORTACIONES REEMBOLSABLES SEGUN CARACTER DEL IMPORTADOR
ENTRE ENERO Y SEPTIEMBRE, 1974-1976

	1974	%	1975	%	1976	%	Variación (%)	
							74/75	75/76
Industria	630.5	54.2	574.4	58.0	691.9	59.7	-8.9	20.5
Comercio	332.4	28.6	293.5	29.6	348.4	30.1	-11.7	18.7
Oficial	200.8	17.2	122.6	12.4	118.6	10.2	-38.9	-3.3
Total	1.163.7	100.0	990.5	100.0	1.158.9	100.0	-14.9	17.0

Fuente: INCOMEX.

CUADRO VII - 13
BALANZA CAMBIARIA, 1975-1976
(millones de dólares)

	Enero-Octubre			Año completo		
	1975	1976	Variación (%)	1975	Proyec- ción 1976	Variación (%)
A. Ingresos corrientes	1.549	1.930	24.6	1.918	2.395	24.9
1. Exportación bienes	1.138	1.237	8.7	1.414	1.616	14.3
a. Café	(493)	(643)	(30.4)	(635)	(890)	(40.2)
b. Otros	(645)	(594)	(-7.9)	(779)	(729)	(-6.4)
2. Exportación servicios	316	594	88.0	392	659	68.1
3. Otros ¹	95	99	4.2	112	117	4.5
B. Egresos corrientes	1.608	1.516	-5.7	1.888	1.832	-3.0
1. Importación bienes ²	1.180	1.081	-8.4	1.383	1.309	-5.3
2. Importación servicios	428	435	1.6	505	523	3.6
a. Fletes	(98)	(72)	(-26.5)	(113)	(108)	(-4.4)
b. Intereses	(189)	(185)	(-2.1)	(226)	(215)	(-4.9)
c. Otros ³	(141)	(178)	(26.2)	(166)	(200)	(20.5)
C. Balance cuenta corriente	-59	41.4		30	563	
D. Cuenta de capital	53	-46		88	-63	
1. Capital privado	-11	-8		11	-19	
a. Préstamos (neto)	(10)	(-30)		(24)	(-35)	
b. Inversión directa (neto)	(9)	(18)		(16)	(19)	
c. Otros (neto) ⁴	(-30)	(4)		(-29)	(-3)	
2. Capital oficial	64	-61		67	-69	
a. Préstamos y donaciones oficiales	(30)	(29)		(41)	(35)	
b. Préstamos de propósitos múltiples	(107)	(4)		(112)	(4)	
c. Amortizaciones	(-77)	(-94)		(-86)	(-108)	
3. Otros ⁵	14	23		10	25	
E. Variación reservas netas	7	368		118	500	

Fuente: Banco de la República y cálculos de FEDESARROLLO.

¹ Incluye compras oro, capital petrolero y transferencias.

² Incluye pagos en dólares de ECOPETROL a las compañías petroleras por concepto de compra de crudos para refinación.

³ Incluye dividendos, marcas, patentes, regalías, viajes y pasajes, servicios oficiales, etc.

⁴ Incluye repatriación de capitales, líneas especiales de crédito (Res. 61/72) y reembosos anticipados.

⁵ Incluye FMI, saldos de convenios y pasivos internos del Banco de la República.

En cambio, el crecimiento de 30.4% en los reintegros cafeteros aparece como bajo si se tienen en cuenta los aumentos en los precios internacionales y en los volúmenes exportados, aun cuando es consistente las cifras disponibles sobre registros de exportación (cuadro VII-3). Resulta evidente que ha habido un crecimiento consi-

derable del contrabando de café (exento de impuestos) y que una parte de los dólares de este contrabando han ingresado al Banco de la República a través de la cuenta de servicios.

Por el lado de los egresos corrientes, se observa una disminución de 5.7% en el período enero-octubre de 1976

CUADRO VII - 14

MOVIMIENTO DE LA CUENTA DE EXPORTACION DE SERVICIOS Y TRANSFERENCIAS
DE LA BALANZA CAMBIARIA ENTRE ENERO Y OCTUBRE, 1974-1976

(miles de dólares)

	1974	1975	Variación 1975/1974 (o/o)	1976	Variación 1976/1975 (o/o)
Gastos de exportación	9.470	1.866	25.3	11.306	-4.7
Gastos portuarios	794	824	3.8	1.003	21.7
Intereses	56.010	45.657	-18.5	25.201	-44.8
Turismo	40.590	87.688	116.0	185.991	112.1
Servicios oficiales	7.252	7.393	1.9	9.552	29.2
Regalías	14.172	8.064	-43.1	7.114	11.8
Salarios	4.551	3.549	-22.1	5.421	52.8
Servicios diversos	46.622	150.742	223.3	348.012	130.9
Transferencias	34.747	60.280	73.5	84.539	40.2
Total	214.208	376.083	75.6	678.139	80.3

Fuente: Banco de la República.

con relación a 1975 (cuadro VII-12). Las salidas de divisas por concepto de importación de bienes fueron menores en 8.4%, lo cual contrasta con el aumento en los registros de importaciones reembolsables de aproximadamente 17.0% (cuadro VII-8). Debido a la diferencia entre el costo del crédito externo y el interno, a los importadores les resulta rentable endeudarse en el exterior y postergar el reembolso de las divisas correspondientes. De otra parte, los egresos por importación de servicios registran un aumento de solamente 1.6%, a pesar de los esfuerzos del gobierno por estimular algunos de los componentes de esta cuenta.

El saldo entre ingresos y egresos corrientes al finalizar octubre es positivo en US\$ 414 millones, mientras la cuenta de capital arroja un saldo negativo de US\$ 46 millones. En consecuencia, el aumento de las reservas internacionales netas del Banco de la República entre enero y octubre era de US\$ 368 millones hasta colocarse en US\$ 905 millones (gráfica VII-2). Para el año completo de 1976 se contempla un aumento de las reservas del orden de US\$ 500 millones (cuadro VII-13), que ocasionaría una emisión primaria

de aproximadamente \$ 17.000 millones.

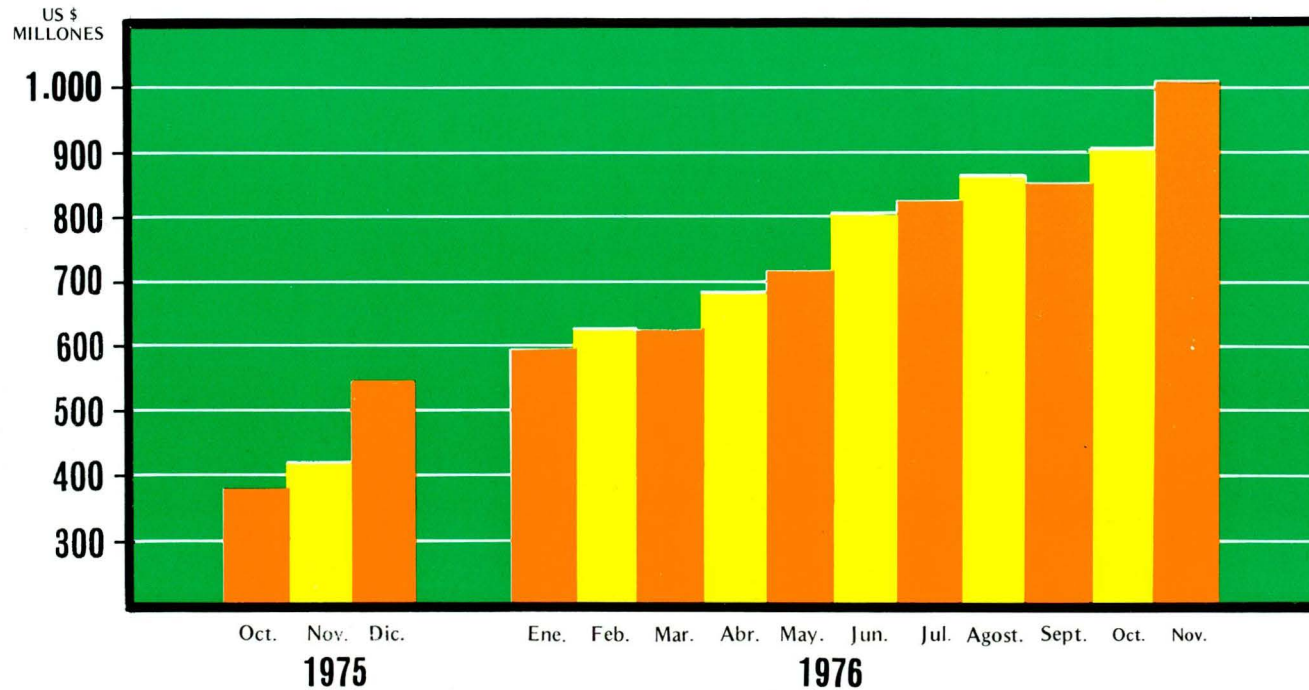
2. Comentarios sobre política cambiaria

Las autoridades monetarias mantienen vigente, con algunas modificaciones, el sistema de control de cambios instaurado en 1967 a raíz de una aguda escasez de reservas que seriamente comprometía la capacidad del país de cubrir pagos al exterior por diversos conceptos. Desde ese entonces se le ha atribuido al control de cambios toda suerte de beneficios, desde una mayor estabilidad cambiaria hasta una mayor diversificación de exportaciones menores. No se sabe muy bien si esos beneficios hubieran podido ser mayores con esquemas alternativos de manejo cambiario o si algunos de los efectos que se le atribuyen al control de cambios son también consecuencia de otras causas.

Tómese como ejemplo el caso de la diversificación de las exportaciones en estos últimos años. El manejo de la tasa de cambio efectiva para los exportadores indudablemente estimuló la ex-

GRAFICA VII - 2

RESERVAS INTERNACIONALES NETAS DEL BANCO DE LA REPUBLICA, 1975-1976



FUENTE: Banco de la República.

portación de algunos productos distintos al café. Durante algunos años después de 1967 se mantuvo una tasa de cambio sobrevaluada que se compensó con un subsidio a los exportadores (el CAT). Ese subsidio tuvo un importante costo para los contribuyentes y sirvió para evitar una devaluación demasiado rápida del peso. El beneficio, mayores exportaciones, debe ser comparado con el costo, el gasto en el cual incurrió el gobierno para pagar el subsidio, a fin de evaluar la efectividad de la política adoptada⁵.

De otra parte, es preciso tener en cuenta que el crecimiento de las exportaciones menores no es atribuible en su totalidad al manejo de la tasa de cambio. Especialmente en el caso de exportaciones de productos agrícolas, el movimiento de los precios internacionales desempeña un papel primordial en las variaciones que se presentan en el volumen y valor de lo exportado.

No se han realizado todavía estudios que permitan establecer las ventajas y desventajas en la coyuntura actual de un marco institucional como lo es el sistema de control de cambios. Tampoco se ha analizado seriamente la viabilidad de sistemas cambiarios alternativos. Así las cosas, se hace necesario comenzar a evaluar los méritos de la actual política cambiaria del gobierno, con el propósito de promover un análisis más detenido sobre esta controvertida materia.

Durante 1976 se duplicaron las reservas netas internacionales del Banco de la República, especialmente como consecuencia del aumento en los ingresos de divisas por exportaciones de café y de una disminución de los pagos al exterior por concepto de importación de bienes. Tal como se discute en el Capítulo de Moneda y Crédito, este crecimiento de las reservas ha ocasionado un aumento en los medios de pago que ha contribuido a acelerar la tasa de inflación, ello a pesar del compromiso político de este gobierno de reducirla. Las medidas que se han adoptado para contrarrestar los efectos monetarios del crecimiento de las reservas han resultado insuficientes para atenuar los movimientos ascendentes en el índice de precios.

En líneas generales, la política cambiaria, monetaria y fiscal, ha estado orientada a reducir el costo de importar, a restringir el endeudamiento externo público y privado, a incrementar el encaje del sistema bancario y a lograr una ejecución equilibrada del presupuesto del gobierno central por medio de restricciones al gasto público. Da la impresión que la política económica del gobierno ha estado subordinada a lo sucedido con la balanza cambiaria y a la evolución de las reservas internacionales del Banco de la República. Las restricciones del gasto público y de las actividades del sistema financiero han contrarrestado en algo el impacto expansionista de un crecimiento relativamente rápido de las reservas internacionales.

En materia de política cambiaria, el gobierno ha realizado esfuerzos para evitar una excesiva acumulación de reservas, principalmente por medio de estímulos al gasto de divisas. Entre las medidas adoptadas se destacan las rebajas en los gravámenes del arancel y traslado de productos del régimen de licencia previa al de libre importación, restricciones al crédito externo de particulares, facilidades para adquirir par-

⁵ Véase J. D. Teigeiro y R. A. Elson, *El Crecimiento de las Exportaciones Menores y el Sistema de Fomento de la Exportación en Colombia*, FEDESARROLLO, julio de 1973. En este estudio se cuantificó el costo fiscal del CAT hasta el año de 1972 y concluye que en ese entonces: "En vista del costo fiscal creciente y sustancial del sistema (de subsidios) y de las perspectivas futuras de crecimiento de las exportaciones menores, deberá encontrarse alguna manera de aliviar la carga del sistema sobre el presupuesto del gobierno central en tal forma de liberar recursos para el logro de otros objetivos de desarrollo económico y social" (p. 48).

ticipaciones o derechos de inversiones extranjeras, eliminación de los reintegros anticipados para financiar exportaciones, operaciones de títulos canjeables por certificados de cambio, aumento en el monto de divisas para gastos en el exterior de viajeros, y otras.

Sin embargo, a pesar de las intenciones del gobierno y del gran número de resoluciones de la Junta Monetaria, el superávit en la balanza cambiaria es demasiado alto como para lograr un crecimiento de la liquidez consistente con tasas aceptables de inflación. Puede afirmarse entonces que el gobierno ha invertido en reservas internacionales a través de la emisión de dinero primario. El costo para la comunidad de disponer de un mayor nivel de reservas en el Banco de la República es una mayor inflación. Las políticas monetarias y fiscales compensatorias del superávit en balanza cambiaria no han evitado el crecimiento desmedido de los medios de pago. Si se quiere reducir la inflación es preciso eliminar o disminuir el superávit en la balanza cambiaria o adoptar medidas más drásticas para restringir el crecimiento de la demanda agregada.

Como se insinuó atrás, el gobierno ha buscado reducir el superávit cambiario. En ocasiones sus políticas no han tenido el efecto esperado debido a rigideces de tipo institucional. Así por ejemplo, los registros de importaciones reembolsables han aumentado este año en aproximadamente 17.0% con relación a 1975 y sin embargo, los giros al exterior por este concepto han disminuido en 8.0%. Aun cuando la política de liberación de importacio-

nes ha sido consistente con el propósito de reducir el superávit cambiario, la política financiera, al mantener el costo del crédito interno más elevado que el costo del crédito en el exterior, ha estimulado el influjo de divisas y el postergamiento de pagos al exterior.

Actualmente es muy grande el diferencial entre la devaluación de la tasa de cambio, de aproximadamente 9.8% anual, y una tasa de inflación de 26.0%. La devaluación no es suficientemente alta como para compensarle a los exportadores el efecto sobre costos del crecimiento en el índice de precios internos. La tasa de cambio efectiva para los exportadores no cafeteros es menor en 1976 que en 1975, aun después del aumento del CAT del 5.0% al 8.0%. Desde el punto de vista de los exportadores, el peso se ha venido revaluando por los aumentos en la tasa de inflación. No se puede afirmar entonces que la actual política cambiaria está orientada a impulsar las exportaciones no tradicionales.

Cabe por tanto plantearse el interrogante sobre la conveniencia de mantener un sistema cambiario que en las actuales circunstancias resulta demasiado inflexible ya que dificulta un manejo monetario acorde con el propósito de reducir la tasa de inflación. De otra parte, es motivo de inquietud observar cómo con el sistema cambiario vigente, la diferencia entre la tasa de devaluación y la tasa de inflación es cada vez mayor, lo cual desalienta a las exportaciones menores y no es consecuente con una sana política financiera.

Determinantes de la inversión Industrial en Colombia*

Determinantes de la inversión Industrial en Colombia*

Jorge Ospina Sardi

A. Introducción

Desde finales de 1975, a raíz de la helada que afectó la producción cafetera del Brasil, son ampliamente favorables las perspectivas del sector externo de la economía colombiana y optimistas las expectativas sobre el eventual repunte de la economía en general y de la industria manufacturera en particular. Los mayores ingresos de divisas cafeteras han permitido fortalecer la posición externa cambiaria y eliminar, al menos temporalmente, el tradicional "cuello de botella" representado por una disponibilidad de divisas insuficientes para realizar las importaciones que demanda el desarrollo económico del país. Sin embargo, el actual auge de los precios internacionales del café no ha sido todavía correspondido por un incremento en la demanda de importaciones, especialmente de bienes de capital para renovar y ampliar las instalaciones productivas de la industria.

A pesar de las nuevas circunstancias, el gobierno mantiene vigente un sistema de control de cambios ideado para administrar la escasez y no la abundancia de divisas. Es así como el Banco de la República compra y vende todas las divisas que legítimamente entran o salen del país. En los últimos meses ha comprado mucho más de lo que ha vendido, duplicando en el lapso de un año sus reservas internacionales. La "monetización" de esa cantidad de reservas ha obstaculizado el logro de los objetivos de la política de estabilización de precios, no obstante las restricciones en materia de gasto público y crédito a los particulares. El gobierno aparentemente busca evitar una excesiva acumulación de reservas por medio de estímulos al gasto de divisas en lugar de actuar sobre los ingresos. Entre los instrumentos de política adoptados se destaca el de la liberación de importaciones (rebajas en los gravámenes del arancel y traslado de productos del régimen de licencia previa al de libre importación).

Las importaciones que más rápidamente tienden a reaccionar ante los estímulos oficiales son las de bienes de

* Este estudio se presentó ante la VIII Asamblea General de Confecámaras (Medellín, Noviembre 19 de 1976. El autor agradece la colaboración de María Luisa Rojas Giraldo.

consumo. La inversión en el sector privado y las importaciones de materias primas y bienes de capital no muestran aún el dinamismo deseado por el gobierno para contrarrestar el impacto sobre los medios de pago del vertiginoso crecimiento de las reservas internacionales. En realidad las decisiones sobre inversión en capital fijo, o sea las decisiones de adquirir equipos o sistemas productivos que son muy costosos, complejos, especializados y de una vida útil muy larga, se basan en una serie de consideraciones sobre la historia pasada, la situación actual y el futuro de cada empresa, que no necesariamente coinciden con las exigencias de corto plazo de la política económica del gobierno. El análisis de algunas de las variables que inciden sobre esas decisiones de inversión en el caso de la industria manufacturera colombiana, tanto durante años anteriores como durante la actual coyuntura, constituye el tema central de este trabajo.

B. Posibles variables que inciden sobre las decisiones de inversión en capital fijo

Existe un "clima de inversión" que es afectado por variables de diversa índole. De acuerdo a una teoría económica, el énfasis para explicar la inversión es en los factores de demanda representados por producción y ventas, mientras la tasa de interés desempeña un papel secundario¹. Otra característica de esta teoría es la importancia que le asigna a las expectativas de los empresarios. En cambio, un enfoque alternativo sostiene que lo crucial es la disponibilidad y costo del crédito. La demanda de capital para inversión depende entonces de la eficiencia o productividad marginal del capital y del costo de prestar dinero, o sea la ta-

sa de interés². Bajo el supuesto que las firmas "maximizan" utilidades, ajustarán su stock de capital hasta un óptimo donde se igualan la eficiencia marginal del capital y la tasa de interés.

En cierto sentido, los dos enfoques tienen algo en común si se considera que la productividad marginal del capital depende de las oportunidades de inversión y éstas a su vez del tamaño del mercado o de las ventas. Entre mayor sea el aumento en las ventas mayor es el número de oportunidades rentables de inversión y como consecuencia, se incrementa la demanda de fondos para inversión. En períodos en los cuales se presenta una disminución de las ventas y no se espera aumentos significativos en el cercano futuro, la demanda de fondos para inversión es mínima, especialmente para la ampliación de capacidad instalada o el montaje de nuevas fábricas. Solamente en períodos de prosperidad y de gran optimismo empresarial, la mayor demanda de fondos puede llevar a aumentos en la tasa real de interés que evitan un desmedido crecimiento de la inversión en capital fijo.

Es tal vez en los períodos de disminución en ventas cuando se acentúan las quejas de los empresarios sobre la necesidad de reducir el costo del dinero. Aparentemente esas quejas no se refieren al crédito disponible para financiar nuevas inversiones en capital fijo, sino más bien para financiar pérdidas ante la imposibilidad de reducir costos de operación, o para financiar capital de trabajo cuando empiezan a aumentar las ventas después de un período de recesión. Si los empresarios prevén mejores condiciones de demanda en el futuro comienzan a pensar en utilizar crédito para financiar la renovación del equipo existente antes que aumentos de capacidad productiva. Cualquier adición a las instalaciones

¹ Véase por ejemplo P. N., Junankar, *Investment: Theories and Evidence*, MacMillan, 1972. Junankar llama a esta teoría el enfoque post-keynesiano.

² La productividad marginal del capital viene dada por la tasa interna de retorno que iguala los beneficios y costos de un proyecto de inversión.

productivas o el montaje de nuevas fábricas requiere de un "clima propicio para la inversión" cuyos determinantes se analizan más adelante.

Después de una recesión de la actividad industrial, similar a la que afectó a la industria manufacturera colombiana desde finales de 1974 y durante 1975, ante un aumento en la demanda, inicialmente no se incrementa la producción en forma equivalente, sino que esa demanda adicional se satisface con la venta de inventarios previamente acumulados. Especialmente si la contracción de las ventas sobrepasa una cierta cifra, el ajuste necesario en el stock de capital no puede completarse a corto plazo, incluso ni suprimiendo totalmente toda reinversión. Mientras se produce el ajuste se presenta una situación de exceso de capital o de baja utilización de la capacidad instalada, así como una acumulación excesiva de existencias de materias primas y productos intermedios³.

Es evidente entonces que la producción y la inversión en existencias y en capital fijo reaccionan más tardíamente a los aumentos en ventas durante la recesión que durante períodos de prosperidad. Una vez que se han vendido las existencias sobrantes de bienes terminados, comienzan las empresas a deshacerse de los excedentes de materias primas y eventualmente tienen que reinvertir en capital circulante. Solamente después que se han logrado los ajustes correspondientes en los niveles de inventarios y en el grado de utilización de la capacidad instalada o aún antes de dichos ajustes según sean las expectativas de los empresa-

rios, se reinicia la inversión en capital fijo con el propósito de ajustar la instalación productiva a la capacidad máxima esperada de producción.

De todo lo anterior se desprende que los niveles históricos de producción y ventas son parámetros que los empresarios industriales tienen muy en cuenta al adoptar cualquier tipo de decisión sobre inversión en capital fijo. Pero en realidad los cambios en los incentivos a la inversión reflejan la evaluación que hacen los empresarios de beneficios y costos con base no solamente en la historia pasada y aún presente sino también con base en expectativas sobre el futuro. Puede suceder que la actividad de inversión en capital fijo esté ante todo gobernada, en tamaño, características y elección de fecha, por expectativas y que la "confianza" que las sostiene sea muy vulnerable a lo que podría llamarse "las noticias"⁴. De ser ello así, en último término el flujo de bienes y servicios y la cantidad de empleo en una economía de mercado depende de uno de los elementos económicos más variables y esquivos, como son las expectativas.

Keynes decía que "es nuestro impulso instintivo a la actividad lo que hace que las cosas marchen, al escoger nuestras mentes entre distintas alternativas de la mejor manera que pueden, calculando cuando es posible, pero frecuentemente apoyando sus motivos en caprichos o sentimientos o chance"⁵. Las expectativas empresariales y el "clima de inversión" resultante es en ocasiones afectado por olas de pesimismo o de optimismo que pueden por sí solas acentuar los ciclos económicos o atenuarlos según sea el caso. Así por ejemplo, si las expecta-

3 "La presión para restaurar los stocks a un nivel normal no es la misma cuando son sobrantes que cuando son deficientes. El mantenimiento de stocks sobrantes puede ser una pesada carga, pero no pone en peligro la continuación del proceso productivo como es probable cuando haya una deficiencia de stocks bajo el nivel normal. Deshacerse apresuradamente de los excedentes puede entrañar mayores sacrificios financieros que su retención". Véase J.R. Hicks, *Una Aportación a la Teoría del Ciclo Económico*, Aguilar, 1963, p. 133-134.

4 Como lo sugiere G.C.S. Shackle, *Epistemics and Economics*, Cambridge University Press, 1972, p. 224.

5 J.M. Keynes, *The General Theory of Employment, Interest and Money*, Harcourt, 1965, p. 163.

tivas de los empresarios con respecto a ventas se ven defraudadas, si son menores de lo que anticipaban como normales, entonces disminuyen la inversión programada. De otra parte, si el empresario se equivoca en sus apreciaciones de tal manera que las ventas son mayores a las esperadas, entonces amplía sus planes de inversión. El problema puede surgir cuando los errores de un optimismo mal fundado lleven a un pesimismo exagerado o viceversa, en cuyas circunstancias tienden a acentuarse las fluctuaciones en el ritmo de actividad económica.

Entre mayor sea la estabilidad monetaria, política y laboral de un país, más "racionales" son los cálculos y previsiones de las diferentes unidades económicas y menores las posibilidades de error en cuanto a las expectativas optimistas o pesimistas que se tengan con relación al futuro. Cuando, por ejemplo, la inflación es alta puede presentarse un aumento transitorio "no normal" de ventas que puede ser el causante de un exceso de inversión. Adicionalmente, puede temporalmente aumentar más rápidamente los precios de los bienes terminados que los costos (salarios y tasas de interés), dando lugar a una sobrestimación de la rentabilidad esperada de la inversión. Sin embargo, en el más largo plazo y si se quiere evitar un crecimiento desmedido en los precios, el aumento de la demanda termina resultando inferior a lo previsto, y se inicia un período de sobreproducción, de exceso de capacidad instalada y de desinversión. La duración de un período de esta naturaleza dependerá ante todo de la magnitud de los errores en las previsiones empresariales, de si esas mal fundadas previsiones se refieren a inversiones en capital de trabajo o capital fijo, y de las reacciones de los empresarios ante las nuevas condiciones del mercado.

Es posible que existan otras variables explicativas de la inversión en capital fijo según sean las circunstancias

económicas de cada país. En el caso colombiano, la disponibilidad de divisas puede ser un factor adicional que actúa como limitante o estímulo a la inversión, tal como se analiza en la siguiente sección.

C. Determinantes de la inversión en el caso de la industria manufacturera colombiana

1. *Experiencia histórica, 1958-1975*

En el caso de la industria manufacturera colombiana se cuenta con una serie histórica de inversión bruta en capital fijo desde 1958, año a partir del cual se inicia la Encuesta Manufacturera Anual del DANE. Resaltan a grandes razgos tres períodos en el comportamiento de la inversión industrial en términos reales (cuadro 1 y gráfica 1). Durante el período 1958-1968 se registra una moderada tasa promedio anual de crecimiento de la inversión de 7.7%; posteriormente durante 1969-1973 se acelera dicha tasa de crecimiento al 20.0% anual; y finalmente, durante 1974-1975 se contabiliza una disminución de la inversión, en promedio de 10.6 % anual.

En la gráfica 1 sobresalen además los primeros años de gobierno de cada período presidencial como aquellos en los cuales ha habido un descenso o una desaceleración importante de la inversión real. Es posible que la incertidumbre creada por cambios políticos induzca a los empresarios a postergar sus planes de inversión. Sin embargo, el comportamiento de la inversión durante esos años puede explicarse así mismo por otros factores como son las bajas ventas o la restricción de divisas para importar bienes de capital.

En la misma gráfica 1 se aprecia cómo la inversión del gobierno central y de las entidades descentralizadas, que constituye una inversión autónoma no inducida por la demanda, ha tenido en líneas generales un comportamiento

CUADRO 1

INVERSION INDUSTRIAL BRUTA EN CAPITAL FIJO E INVERSION PUBLICA, 1958-1975

(millones de pesos)

Año	Inversión Industrial			Inversión Pública ¹		
	Nominal	Real ²	Variación (%)	Nominal	Real ²	Variación (%)
1958	372.7	1.360.2	—	—	—	—
1959	402.6	1.531.1	12.6	—	—	—
1960	498.7	1.603.5	4.7	—	—	—
1961	623.0	1.870.9	16.7	1.237.3 ³	3.715.6 ³	—
1962	919.5	2.519.2	34.6	1.243.1 ³	3.405.7 ³	-8.3
1963	773.7	1.667.5	-33.8	1.237.3 ³	2.666.6 ³	-21.7
1964	1.246.5	2.508.0	50.4	1.814.4	3.650.7	23.0
1965	1.633.1	2.820.6	12.5	2.578.6	4.453.5	22.0
1966	2.096.2	3.020.5	7.1	3.404.3	4.905.3	10.1
1967	2.364.6	3.039.3	0.6	5.338.4	6.861.7	39.9
1968	1.829.6	2.162.6	28.8	7.686.7	9.085.9	32.4
1969	2.461.8	2.664.3	23.2	7.989.0	8.646.1	-4.8
1970	3.642.9	3.642.9	36.7	11.439.0	11.439.0	32.3
1971	4.190.9	3.731.9	2.4	16.227.7	14.450.3	26.3
1972	5.914.7	4.762.2	27.6	16.966.4	13.660.5	-5.5
1973	7.612.3	5.217.5	9.6	20.866.4	14.301.8	4.7
1974	9.469.7	4.970.9	-4.7	23.682.7	12.431.9	-13.1
1975	9.337.1	4.149.8	-16.5	26.577.3	11.812.1	-5.0

Fuente: Encuestas Manufactureras Anuales del DANE, Informes Anuales de la Contraloría General de la República, y estimativos de FEDESARROLLO.

¹ Se refiere a la inversión directa del gobierno central más la inversión directa e indirecta de las entidades descentralizadas, según giros de la Contraloría.

² Deflactado por los precios implícitos de la formación interna bruta de capital de las Cuentas Nacionales (base: 1970 = 100).

³ Comprende solamente la inversión directa del gobierno central.

similar al de la inversión industrial. Es probable que las altas tasas de crecimiento real de la inversión pública durante el período 1964-1971, en promedio de 22.6% anual, haya estimulado a la inversión privada, mientras las disminuciones de estos últimos años la haya desalentado.

a. Las ventas y la producción como determinantes de la inversión

Para confirmar la hipótesis según la cual las ventas o la producción son los principales determinantes de la inver-

sión en el sector industrial se elaboraron una serie de modelos con los resultados que se ilustran a continuación.

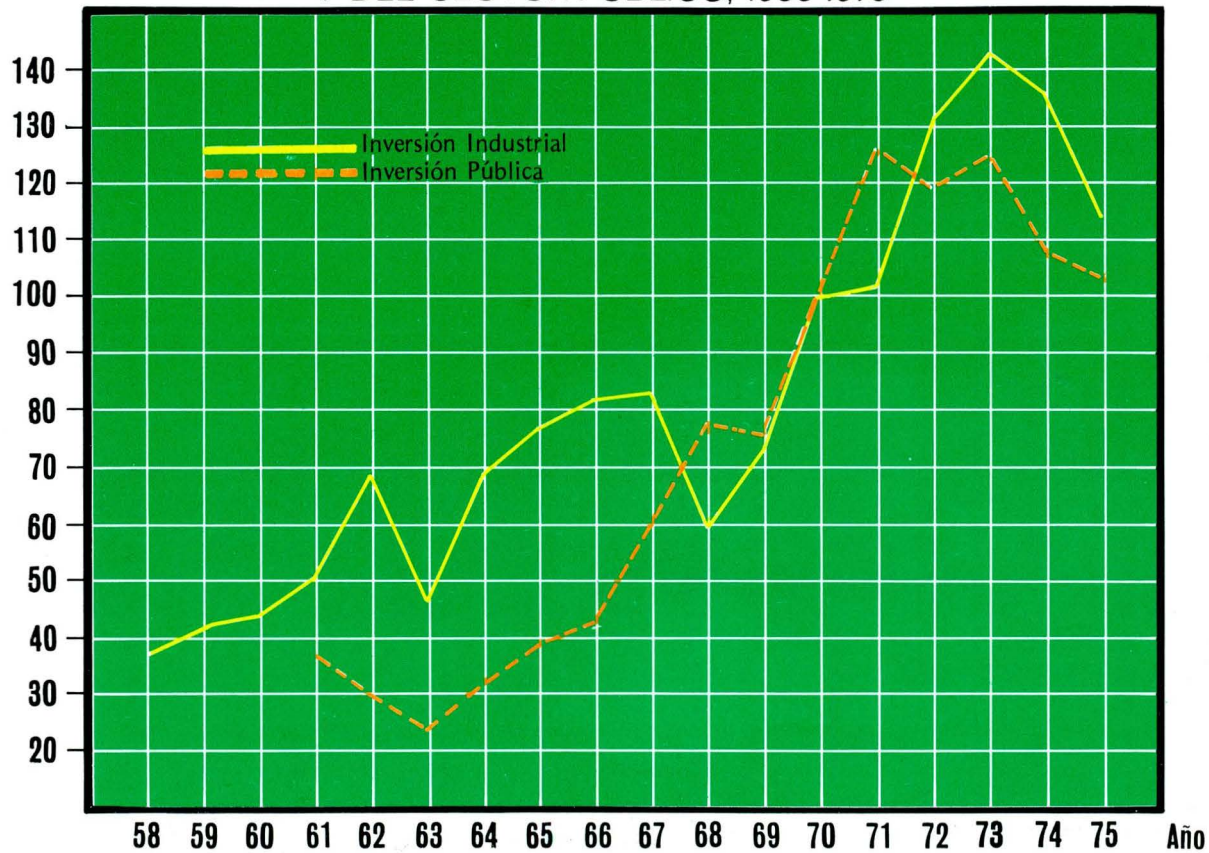
i). Modelo de acelerador básico de ventas

$$I_t = a_0 + a_1 \Delta V_t \quad (1)$$

En donde I_t es la inversión real bruta en el año "t" y ΔV_t el aumento o la disminución en el índice deflactado de las ventas al por mayor que publica el Banco de la República en el año "t" con relación al año inmediatamente

GRAFICA 1

INDICE DE INVERSION REAL DE LA INDUSTRIA MANUFACTURERA Y DEL SECTOR PUBLICO, 1958-1975



FUENTE: Cuadro 1.

anterior (cuadro 2). La ecuación arrojó el siguiente resultado:

$$I_t = 2781 + 41.9739 \Delta V_t \quad (r^2 = 0.178) \\ (1.8040)$$

ii). Modelo de acelerador básico de producción

$$I_t = a_0 + a_1 \Delta Q_t \quad (2)$$

En donde ΔQ_t corresponde al cambio en el valor de la producción durante el año "t" con relación al año inmediatamente anterior, según la encuesta del DANE (cuadro 2). Se obtuvo que:

$$I_t = 2117.4 + 0.3202 \Delta Q_t \quad (r^2 = 0.297) \\ (2.5194)$$

iii). Modelo de acelerador flexible de producción

$$I_t = a_0 + a_1 \Delta Q_t + a_2 I_{t-1} \quad (3)$$

En donde I_{t-1} es la inversión bruta real en el año "t-1". El resultado fue el siguiente:

$$I_t = 207.58 + 0.1143 \Delta Q_t + 0.7719 I_{t-1} \quad (r^2 = 0.879) \\ (1.1943) \quad (4.5951)$$

Puede concluirse que aun cuando los cambios en ventas y producción son estadísticamente significativos, explican apenas una parte mínima del comportamiento de la inversión. Cuando se introduce como variable explicativa la inversión del año inmediatamente

CUADRO 2
PRODUCCION INDUSTRIAL E INDICE DEFLACTADO DE
VENTAS AL POR MAYOR, 1958-1975
(millones de pesos)

Año	Producción industrial			Ventas al por mayor	
	Nominal	Real ¹	Variación (%)	Indice deflactado	Variación (%)
1958	8.938.3	29.210.1	—	44.3	—
1959	10.428.9	31.892.7	9.2	47.3	6.7
1960	12.019.2	32.839.3	3.0	45.1	-4.7
1961	13.505.1	34.190.1	4.1	48.4	7.3
1962	15.636.2	35.699.1	4.4	50.4	4.1
1963	19.955.2	35.318.9	-1.1	57.2	13.5
1964	24.047.0	39.550.9	12.0	58.0	1.4
1965	27.746.0	41.166.2	4.1	60.4	4.1
1966	33.846.1	45.128.1	9.6	59.0	-2.3
1967	37.402.1	46.869.8	3.9	59.6	1.0
1968	43.787.6	52.004.3	10.9	67.5	13.3
1969	49.790.4	54.714.7	5.2	71.5	5.9
1970	59.316.0	59.316.0	8.4	100.0	40.0
1971	68.466.0	60.912.8	2.7	102.7	2.7
1972	87.600.0	68.491.0	12.4	136.6	33.0
1973	115.541.0	72.850.6	6.4	164.9	20.7
1974	166.857.0	77.716.3	6.7	159.5	-3.3
1975	198.727.0	76.610.3	-2.7	153.8	-3.6

Fuente: Encuestas Manufactureras Anuales del Dane, y Banco de la República.

¹ Deflactado por los precios implícitos del sector industrial de las Cuentas Nacionales (base: 1970 = 100).

CUADRO 3
RESERVAS NETAS INTERNACIONALES E INGRESOS
TOTALES DE DIVISAS, 1958-1975
(millones de dólares)

Año	Reservas netas (comienzo de año)	Ingresos totales	Disponibilidad de divisas	Índice de dispo- nibilidad
1958	77.0	566.4	643.4	53.2
1959	66.4	538.6	605.0	50.0
1960	87.7	459.7	547.4	45.2
1961	61.8	631.0	692.8	57.3
1962	-34.4	689.2	654.8	54.1
1963	-79.5	899.1	819.6	67.7
1964	-119.9	1.075.8	955.9	79.0
1965	-122.0	721.2	599.2	49.5
1966	-61.5	831.8	770.3	63.7
1967	-94.8	999.7	904.9	74.8
1968	-36.3	909.2	872.9	72.1
1969	-35.2	944.9	980.1	81.0
1970	96.5	1.113.5	1.210.0	100.0
1971	152.0	1.188.8	1.340.8	110.8
1972	170.0	1.466.2	1.636.6	135.3
1973	345.0	1.664.4	2.009.4	166.0
1974	517.7	1.866.5	2.384.2	197.0
1975	429.5	2.328.0	2.757.5	227.9

Fuente: Banco de la República y estimativos de FEDESARROLLO.

te anterior mejora notablemente el coeficiente de correlación, lo cual significa que el acelerador actúa en el más largo plazo por los lapsos de tiempo que se presentan entre el momento de la decisión de invertir y la inversión propiamente dicha. Es decir, lapsos de tiempo mientras se obtiene la financiación, se ordena y se recibe el equipo y maquinaria, y se lo instala definitivamente. Las variaciones en las ventas producen entonces cambios en la inversión que se manifiestan uno y hasta dos años después.

Sin embargo, en todos estos modelos de acelerador no se captura parte del efecto de las expectativas de los empresarios sobre las condiciones futuras de la demanda, expectativas que se basan tanto en eventos pasados como en la percepción que se formen so-

bre un futuro que es desconocido y a la vez no determinístico. De otra parte, es posible que existan otras variables explicativas de la inversión que resultan de la estructura misma de la economía colombiana.

b. La importancia de la disponibilidad de divisas en el caso colombiano

Como buena parte de los bienes de capital demandados por la industria colombiana son importados, probablemente la disponibilidad de divisas sea uno de los determinantes de la inversión, actuando como su principal limitante en períodos de escasez o como un estímulo en períodos de abundancia. Este fué una de las conclusiones de un estudio anterior sobre el tema⁶

⁶ Véase R. E. Bilsborrow, *The Determinants of Fixed Investment by Manufacturing Corporation*,

Se calculó entonces la siguiente ecuación:

$$I_t = a_0 + a_1 D_t \quad (4)$$

Es donde D_t es un índice de disponibilidad de divisas, el cual viene dado por las reservas internacionales netas del Banco de la República al final del año "t-1" y los ingresos totales de divisas durante el año "t" (cuadro 3). El resultado fue el siguiente:

$$I_t = 1185.7 + 18.9364 D_t \quad (r^2 = 0.701) \cdot (6.1265)$$

La disponibilidad de divisas aparece entonces como uno de los principales determinantes de la inversión en el caso colombiano. No obstante es oportuno precisar que el indicador adoptado de disponibilidad de divisas, por la

in Colombia, Tesis de Grado, Universidad de Michiga, 1968. En uno de sus apartes afirma que los resultados de su estudio muestran "una extraordinaria sensibilidad de la inversión a las divisas, lo cual implica que estas últimas fueron frecuentemente un severo limitante o estímulo a la inversión en Colombia durante el período 1952-1969" (p. 117).

importancia del sector externo dentro de nuestra economía, es también un buen indicador de la actividad económica en general. De otra parte, los empresarios en Colombia acostumbran a formarse un juicio sobre el futuro de la economía teniendo muy en cuenta las perspectivas inmediatas del sector externo y en especial, lo sucedido con los precios internacionales del café. O sea que este indicador posiblemente captura el efecto de otras variables en adición a la simple disponibilidad de divisas.

2. La coyuntura actual

Durante 1974 ante la incertidumbre creada por el aumento de los precios internacionales de las materias primas, el cambio de gobierno y la tendencia a la baja en los precios del café, el sector industrial se comprometió con una política de acumulación especulativa de existencias. Fue así como los registros de importación de materias primas y productos intermedios para el sector privado industrial aumentaron en 97.2% con relación al año anterior, ci-

CUADRO 4
VALOR FOB DE LAS IMPORTACIONES DE MATERIAS PRIMAS Y BIENES DE CAPITAL PARA LA INDUSTRIA, 1969-1975
(millones de dólares)

Año	Materias primas y productos intermedios			Bienes de capital		
	Sector público	Sector privado	Variación (%)	Sector público	Sector privado	Variación (%)
1969	31.3	204.8	—	38.4	105.6	—
1970	58.2	310.1	51.4	55.4	196.3	85.9
1971	47.1	292.7	-5.6	40.8	172.4	-12.2
1972	49.6	356.1	21.7	54.6	177.7	3.1
1973	132.0	366.4	2.9	41.2	197.0	10.9
1974	150.0	722.4	97.2	45.9	259.2	31.6
1975	26.8	647.1	-10.4	62.8	241.6	-6.8
Primer Semestre						
1976	122.2	273.3	—	60.2	142.3	—

Fuente: Banco de la República y estimativos de FEDESARROLLO.

fra muy superior al crecimiento promedio anual de 17.6% contabilizado durante el período 1969-1973 (cuadro 4). Simultáneamente, los registros de importación de bienes de capital aumentaron a la elevada tasa del 31.6% en un año en el cual comenzaba a detectarse una disminución de las ventas de algunos productos manufacturados, principalmente como consecuencia del cierre de mercados externos con la recesión mundial y del aumento del impuesto a las ventas a raíz de la reforma tributaria adoptada en septiembre.

El año de 1975 sorprendió a los empresarios con un nivel alto de inventarios. Fue un año en el cual se presentó una disminución de las ventas tanto internas como externas. El valor de las exportaciones de los principales pro-

ductos industriales fue menor en un 25.0% con relación a 1974, en tanto que el sector de comercio interno experimentó una contracción en términos reales del orden de 3.0%⁷. A su vez, se produjo un descenso en el valor real de la producción del 2.7%, la inversión real bruta en capital fijo disminuyó en 16.5%, mientras las importaciones de materias primas y productos intermedios y las de bienes de capital se redujeron en 10.4% y 6.8%, respectivamente. Como era de esperarse, el porcentaje de utilización de capacidad instalada llegó a su nivel más bajo en 1975, en contraposición a los altos niveles alcanzados durante 1972

⁷ Según INCOMEX y de acuerdo a las encuestas de ventas al por mayor del DANE y del Banco de la República.

CUADRO 5

**PORCENTAJE DE LA UTILIZACION DE LA CAPACIDAD INSTALADA
EN LA INDUSTRIA MANUFACTURERA COLOMBIANA, 1972 - 1976**

Código CIU	Sector Industrial	1972	1973	1974	1975	I Semestre 1976*
31	Productos alimenticios, bebidas y tabaco	78.6	86.8	79.5	80.2	76.5
32	Textiles, prendas de vestir e industrias de cuero	85.3	91.4	75.6	76.1	78.9
33	Industrias de la madera y sus productos	71.2	96.8	53.5	49.2	51.6
34	Papel y sus productos, imprenta y editoriales	96.3	80.4	87.6	76.5	83.0
35	Sustancias y productos químicos derivados del petróleo y del carbón, de caucho y plásticos	92.1	81.2	63.3	68.2	69.9
36	Productos minerales no metálicos	83.8	98.2	92.8	72.7	79.8
37	Industrias metálicas básicas	94.4	92.9	92.8	81.3	82.0
38	Productos metálicos, maquinaria y equipo de transporte.	66.6	67.0	70.4	56.6	69.0
Industria manufacturera fabril		86.1	84.3	75.4	72.8	75.0

Fuente: Encuestas Industriales de FEDESARROLLO.

* Provisional.

y 1973 (cuadro 5). Por último, el valor real de los préstamos nuevos del sistema bancario en favor de la industria manufacturera fue inferior en 47.6 % a los otorgados durante 1974⁸.

Puede argumentarse que la política económica del gobierno contribuyó a acentuar la recesión en el sector industrial. Es indudable que mediante la reforma tributaria el gobierno obtuvo en 1975 alrededor de \$ 7.500 millones adicionales del sector privado⁹, mientras el gasto total del sector público fue en términos reales ligeramente inferior al de 1974¹⁰. Una contracción de la demanda agregada de esta magnitud es consistente con el objetivo de estabilización de precios que se trazó el gobierno, aunque probablemente fue excesiva dadas las circunstancias adversas que afectaban a la industria en los mercados externos y por una equivocada política del sector privado de acumulación de inventarios. Por lo demás, no se conocen los efectos sobre las expectativas empresariales del ambiente de pesimismo generado por el mismo gobierno cuando le explicó al país los motivos que lo impulsaron a declarar el estado de Emergencia Económica en agosto de 1974.

Para 1976 se prevé un repunte de la actividad industrial debido especialmente a estímulos de demanda por aumentos en los ingresos de los cafeteros y por la reapertura de algunos mercados externos. Los mismos empresarios

reconocen la importancia en los momentos actuales de factores de demanda como determinantes de la inversión, según se ilustra en el cuadro 6. Dada la favorable posición externa cambiaria del país, no se presenta en el cercano futuro el limitante de divisas que se constituyera en ocasiones anteriores en "cuello de botella" para importar bienes de capital. La política de liberación de importaciones en la cual se encuentra empeñado el gobierno actuará entonces como un estímulo adicional a la inversión del sector industrial.

Sin embargo, no debe esperarse una recuperación inmediata de la inversión industrial en capital fijo. Los reducidos niveles de importación de materias primas y productos intermedios durante el primer semestre de 1976 (cuadro 4), así como los porcentajes de utilización de capacidad instalada en ese mismo período (cuadro 5), sugieren que la industria se encuentra todavía en proceso de eliminar las existencias sobrantes que acumulara durante el año anterior. Solamente a medida que las industrias de bienes finales comiencen a invertir nuevamente en capital circulante y eventualmente en capital fijo, se estimulará la demanda de productos de aquellas otras industrias que conforman los primeros eslabones del proceso productivo, induciendo a su vez inversiones en estos subsectores. De otra parte, es preciso tener en cuenta que, en el caso de la gran industria manufacturera, el lapso de tiempo que transcurre entre el momento en el cual se origina la necesidad de invertir y la instalación y entrada en producción del equipo y maquinaria es en promedio de 22 meses, según se desprende de las respuestas de los empresarios a esta pregunta en la Encuesta Industrial de FEDESARROLLO correspondiente al primer semestre de 1976.

D. Comentarios finales

En el caso de la industria manufacturera colombiana el "clima de inver-

8 Según datos de Superintendencia Bancaria y deflactados por el índice de precios al por mayor de productos de la industria. En condiciones de una baja en la actividad industrial, los préstamos nuevos son probablemente un indicador de demanda y no de oferta de recursos de crédito.

9 Según cálculos que aparecen en COYUNTURA ECONOMICA, Vol. VI, No. 1, abril de 1976, p. 65.

10 El gasto del gobierno central y de las entidades descentralizadas sin incluir servicio de la deuda. Ello se explica en parte por una menor utilización de crédito externo para financiar sus programas de gasto. Véase COYUNTURA ECONOMICA, Vol. V, No. 4, diciembre de 1975, pp. 52-54.

CUADRO 6
DETERMINANTES DE LA INVERSION EN CAPITAL FIJO
SEGUN RESPUESTA DE LOS EMPRESARIOS
 (distribución porcentual)

Determinantes de la inversión	Orden de importancia		
	1	2	3
a. Crecimiento de las ventas en períodos anteriores	13.5	16.3	5.7
b. Crecimiento futuro esperado en las ventas	67.3	16.3	8.6
c. Disponibilidad de utilidades para reinvertir	5.8	13.9	2.8
d. La estructura impositiva	1.9	2.3	5.7
e. La disponibilidad de divisas	—	2.3	14.3
f. El costo de crédito para inversiones en capital fijo	—	11.6	20.0
g. El costo del crédito para capital de trabajo	3.8	2.3	5.7
h. La razón de liquidez de la firma: Activos corrientes/pasivos corrientes.	—	9.3	2.8
i. Disponibilidad de acceso al crédito	—	13.9	28.6
j. Costo de las importaciones por devaluación y aranceles	—	4.6	2.8
k. Otras	7.7	7.0	2.8
Total	100.0	100.0	100.0

Fuente: Encuesta Industrial de FEDESARROLLO, Primer Semestre de 1976.

sión" es afectado especialmente por la disponibilidad de divisas, por factores de demanda como son las ventas y la producción, y por las expectativas empresariales sobre el futuro. La rapidez o lentitud de la reacción de los empresarios ante aumentos esperados en las ventas depende en buena medida de la situación actual de la industria en cuanto hace el grado de utilización de capacidad instalada y los niveles de inventarios. A su vez, la decisión de invertir puede verse postergada ante la incertidumbre creada por cambios de gobierno o en su política económica y mientras los empresarios recobran el

optimismo después de un período de malas ventas. Aún después que los empresarios hayan tomado la decisión de invertir, el retraso que se presenta entre esa decisión y la instalación del equipo y maquinaria hace que los estímulos de demanda en un año determinado se manifiesten a lo largo de un período promedio aproximado de dos años, el cual puede ser menor en épocas de abundancia relativa de divisas. Todas las anteriores consideraciones llevan a la conclusión que solamente a partir de 1977 se registrará un importante aumento de la inversión industrial en capital fijo.

Controversia Sobre la Política de Promoción Industrial en Colombia

**Hernando Gómez Buendía
Gabriel Misas Arango
Jorge García García**

Controversia Sobre la Política de Promoción Industrial en Colombia

COYUNTURA ECONOMICA, con el ánimo de promover la discusión científica y académica ha decidido incorporar en esta ocasión tres trabajos relacionados con los problemas de política industrial.

Durante el mes de octubre, Hernando Gómez Buendía presentó ante una reunión de INCOLDA un trabajo de gran interés intitulado "Los Grupos Industriales y el Desarrollo Colombiano - Conjeturas e Interpretaciones". Este trabajo plantea una importante hipótesis en relación con la posición de política económica del Estado hacia la industria manufacturera en Colombia. "La industrialización en países como Colombia es 'artificial' y su éxito depende de un propósito político antes que de las fuerzas del mercado. El propósito político de industrializar no fue ni es lo suficientemente fuerte. . .". Más adelante añade: "Otro índice de que la vocación industrialista del estado colombiano ha sido más bien débil es su baja participación en los sectores secundario y terciario, si se compara con otras naciones latino-americanas". Esto es, el proceso de

promoción industrial, contra ordinaria creencia, es un proceso débil y errático, según Gómez.

Esta interesante postura se ha sometido al análisis crítico de dos economistas colombianos, conocedores ambos del sector y de la política industrial del país: Jorge García García y Gabriel Misas. Ambos han analizado el trabajo arriba mencionado y han controvertido algunas de sus proposiciones. Para García, la protección industrial ha sido elevada en promedio. Misas, por su parte, asegura que la "burguesía industrial" sí ha tenido importante participación en el proceso político y por tanto en las orientaciones de la política proteccionista del Estado.

Se enriquece la polémica con importantes ilustraciones de la historia económica de Colombia. Gómez la enmarca dentro de una tipología social. García utiliza cuidadoso y ponderado análisis de cifras. Misas visualiza un impresionante análisis de la evolución económica de Colombia.

Los Grupos Industriales y el Desarrollo Colombiano Conjeturas e Interpretaciones

*Hernando Gómez Buendía**

A. Introducción

“Partir de datos en busca de conclusiones es ciencia; partir de conclusiones en busca de datos es conjetura”, sentenció una vez Karl Popper, el gran filósofo contemporáneo. Apartándome por una vez del meticuloso, en veces tedioso, quehacer académico, me es grato aceptar la gentil invitación de INCOLDA para avanzar ante ustedes algunas conjeturas sobre el papel y perspectivas de los grupos industriales en el desarrollo colombiano.

Una suerte de rito entre los estudiosos de la vida social colombiana, obliga a achacar la condición tentativa y precaria de sus aseveraciones a la ausencia de datos comprensivos, sistemáticos y confiables. Amparado en similar excusa, me ha parecido más pertinente revisar ante ustedes la dispersa evidencia disponible, en una serie de interpretaciones que registre alguna coherencia. Para hacerla algo más validera, aludiré en su apoyo a un número de investigaciones empíricas y, cons-

ciente de la debilidad de los materiales, trataré de construir de manera que se apoyen unos a otros. El símil, infortunadamente, evoca también con presteza la imagen de un ilusorio “castillo de naipes”.

Pero, para apurar el prólogo y las excusas, permítanme sentar de entrada la conjetura que intentaré ilustrar. La industrialización colombiana es más un problema político que un problema económico. Sinembargo, la debilidad y ambigüedad de los grupos industriales, entendidos éstos en su sentido más general, han sido parte a que la industrialización no constituya de veras una prioridad del país. Más bien, los hombres de empresa responden a coyunturas del mercado externo y del mercado interno en cuya gestación han tenido escasa ingerencia, al paso que la política gubernamental, en busca de sus propias metas, les alienta o les castiga de contera. Tarde o temprano, este estado de cosas ha de ser modificado: aún cuando las vías de continuar sustituyendo importaciones o encontrar mercado a nuevas exportaciones —en especial, a través de los esquemas integracionistas— pueden y deben

* El autor agradece los comentarios de Roberto Junguito B. y Enrique Low M.

profundizarse en el mediano plazo, el futuro más lejano de la industria depende sobre todo de una vigorosa voluntad política, puesta al servicio de la ampliación del mercado interno y de la redistribución del ingreso.

B. Variedades de la industrialización

“Estudiar al empresario” —escribió ese pionero de la historia industrial, el profesor Cole— “es estudiar la figura central de la historia económica moderna y, a mi manera de ver, también la figura central de la ciencia económica”. Pero el empresario, el hombre de empresa en general, sólo cobra su verdadera dimensión una vez se le inscribe en el contexto más general del proceso en que actúa. Una rápida revisión, pues, permite identificar cuatro

estilos históricos de industrialización, estilos que, para abreviar, podrían llamarse las industrializaciones “hacia arriba”, “hacia abajo”, “hacia afuera” y “hacia adentro”, respectivamente (Cuadro 1). Los dos primeros fueron “clásicos” y exitosos; los dos segundos, “derivados” y apenas parciales en sus logros.

El primer modelo clásico, sin duda el mejor conocido, presidió, a grandes líneas, el avance industrial de Europa Occidental y del Universo Sajón, de Inglaterra en particular, y puede ser calificado como la industrialización “hacia arriba”. Debido sobre todo a fuerzas endógenas, como la revolución agrícola del siglo XVIII o el avance tecnológico que desembocó en la primera Revolución Industrial, nuevos sectores sociales, sin apoyo inicial del

CUADRO 1

ESQUEMA DE LOS TIPOS HISTORICOS DE INDUSTRIALIZACION

Tipo	Ejemplo	Impulso	Estructura Industrial	Tipo de Empresario	Resultado
A. "Clásicos"					
1. "Hacia arriba"	Inglaterra	Económico Interno	Gradual y completa	Liberal a corporativo. Innovador a organizador	Industrialización total y predominio político de la industria.
2. "Hacia abajo"	USRR	Político Interno	Acelerada, industria pesada	Funcionario a corporativo. Organizador	
B. "Derivados"					
1. "Hacia afuera"	Corea, Taiwán, Hong Kong	Político externo	De exportación	Socio internacional. Administrador	Industrialización parcial, "dualismo" y no predominio político de la industria.
2. "Hacia adentro"	Colombia y países latinoamericanos	Económico externo	Liviana y mediana	Socio nacional, cazador de oportunidades	

Estado, impulsaron la industrialización. Siguiendo el ciclo "natural", que va desde las manufacturas más ligeras a las más pesadas, los industriales consolidaron paulatinamente su posición política, hasta llegar a conformar la que, en sentir de muchos observadores, puede llamarse "sociedad organizacional". Correlativamente, el industrial pasó de ser el clásico "empresario", propietario y administrador a la vez, liberal en lo político e innovador en lo económico, al moderno e impersonal administrador, políticamente "corporativo" y ocupado más de organizar que de innovar.

El segundo modelo clásico, asociado mejor con la experiencia de la Unión Soviética, de Alemania o del Japón en ciertas fases de su avance industrial, puede calificarse como la "industrialización hacia abajo". Si bien la evolución internacional jugó aquí, como en todos los casos, un papel significativo, fue sobre todo la acción del Estado, movido por impulsos nativos, quien propició la industrialización, particularmente en el tránsito hacia los sectores de bienes intermedios y de capital. Con amplias variaciones en el tiempo y en el espacio, el hombre de empresa fue una especie de "funcionario", ocupado de organizar antes que de innovar, en gradual convergencia hacia el "ejecutivo de corporación", hoy tan característico de los países más avanzados.

En una u otra variedad, las estrategias clásicas desembocaron a la par en la preeminencia política y social de los grupos industriales, y en una profunda transformación integradora de sus sociedades, no sólo en la faceta económica, sino en todas sus dimensiones. En contraste con los eventos clásicos, las estrategias "derivadas" no han resultado ni en claro predominio político de los grupos ocupados en la industria, ni en la transformación y modernización integrales de sus respectivos países. En lugar de ello, el esta-

mento industrial figura como "socio", más o menos pudiente, en la gestación política nacional, y su país se aproxima a la imagen "dual"—de "heterogeneidad estructural"—es una precisión más sofisticada—donde una minoría moderna y participante existe al lado de una mayoría marginada y tradicional. Si el impulso inicial para el modelo "hacia arriba" fue la evolución económica interna, y si razones de política nativa inspiraron el modelo "hacia abajo", la evolución económica y política internacional parece ser el principal condicionante de estas estrategias "derivadas".

La primera de ellas, que podría llamarse "hacia afuera", fue seguida en lo esencial por Corea del Sur, por Taiwán, por Hong Kong, por Singapur o por el Japón de postguerra. Típicamente, existió aquí una clara alianza política con Occidente frente a la eventual expansión de la China Continental; típicamente, hubo generosa participación de la ayuda externa y de la corporación multinacional; típicamente, los grupos nacionales se asociaron a la tecnología y al capital extranjero y, típicamente también, se montó el desarrollo industrial sobre la exportación de bienes cuya producción demanda el uso intensivo de mano de obra. Mejor que como innovador u organizador autónomo, el empresario nacional se configura en este modelo como socio administrador de la corporación extranjera, actuando a compás de las oportunidades ofrecidas por la política internacional, por el comercio mundial y por la tutela del Estado.

La última variedad de industrialización, la industrialización "hacia dentro", propia en principio de los países latinoamericanos, se da en el gradual asumir los empresarios nativos la producción de bienes que hasta entonces se importaban, a pelo o contrapelo del comercio internacional, y con más o menos explícita protección de parte

del Estado. Si, en los eventos clásicos, el proceso alcanza a cobijar la gama entera de la producción fabril y en el modelo derivado "hacia afuera", los sectores exportadores aparecen como más dinámicos, la estrategia de sustituir cubre sobre todo los tramos livianos y medianos de la industria. Con diferencias entre un país y su vecino, el empresario nacional aparece como socio político en la estructura de poder emergente y como un cazador de oportunidades derivadas de la cambiante situación en la balanza de pagos y en la política, proteccionista o no, de sus gobiernos.

Tengo que apresurarme a reconocer la naturaleza preliminar y esquemática de la anterior clasificación. Como apuntara Goethe: "¿Qué es lo general? El caso aislado. ¿Qué es lo particular? Millones de casos". No hace falta, en efecto, llegar al examen casuista, para convencerse de cómo las fuerzas económicas y políticas, nacionales e internacionales, determinan en cada evento una relación de impulsos que vienen desde abajo y desde arriba, desde afuera y desde adentro, y que resultan en muy complejas estructuras manufactureras y definiciones del papel económico y político de los grupos industriales. Pero esa descripción sobresimplificada talvez permita iluminar ciertos aspectos críticos del proceso de industrialización colombiano.

En primer término, al paso que las variedades "hacia arriba" y "hacia afuera" cabalgaron en líneas generales, sobre la "natural" división internacional de trabajo —mucho habría que decir, especialmente al respecto del "proteccionismo" que diera primer impulso a la industria estadounidense— los modelos "hacia abajo" y "hacia adentro" son sobre todo reacciones contra esa repartición "natural" de actividades económicas entre las naciones del mundo.

En segundo lugar, cada modelo guarda una relación definida con la situa-

ción internacional. El "hacia arriba", cabalmente por ser el primero en la historia, porque entonces no existían otras naciones industrializadas, pudo expandirse libremente en el mercado doméstico y en el mercado mundial. El esquema "hacia abajo" fue una primera y marcada reacción contra la inercia económica internacional, de países desarrollados a medias, satélites pero no colonias, al amparo de ideologías radicales. En cualquier caso, el mismo éxito de los dos modelos clásicos, la mera existencia de naciones industrializadas, cambió por entero las reglas del juego, para bien y para mal, a las naciones que hoy forman el Tercer Mundo. Una salida, la del desarrollo "hacia afuera", se funda en la división internacional del trabajo en un mundo donde ya existen las corporaciones multinacionales, en cierta forma es la división del trabajo entre corporaciones multinacionales. Otra opción, la de sustituir, representa la respuesta menos radical de la "clase media" del mundo, los países iberoamericanos, a la desfavorable evolución del comercio mundial.

Para decirlo más simplemente: mientras la división mundial del trabajo y la situación del comercio internacional condicionaron y beneficiaron los avances "hacia arriba" y "hacia afuera", las otras dos opciones, "hacia abajo" y "hacia adentro", respondieron a tendencias adversas en la asignación del trabajo y en el intercambio mundial, tornándose preferentemente al mercado interno. En este sentido, las industrializaciones "hacia abajo" y "hacia adentro" son artificiales; en este mismo sentido y por idénticas razones, el éxito de la industrialización depende aquí de factores políticos más que de razones económicas.

A riesgo de entrar en una digresión, me gustaría hacer tres conjeturas sobre el por qué las naciones latinoamericanas, confinadas a optar entre los dos modelos derivados, no eligieron inicialmente la vía de la industrializa-

ción “hacia afuera” (hoy algunas, incluida Colombia, debaten la oportunidad de hacerlo). En primer lugar, y hasta donde la pura política internacional ha incidido en el propósito occidental de industrializar ciertos países para “inmunizarlos contra el socialismo”, la ausencia de una efectiva amenaza internacional al influjo de los Estados Unidos sobre Latinoamérica pudo no haberlo movido a estimular aquel tipo de industrialización “hacia afuera”. En segundo término, según se sabe, la industria de ensamblaje y exportación ha florecido en aquellos países asiáticos a cobijo de la mano de obra abundante y de la legislación laboral que la hacen barata y móvil; en contraste, la política económica de muchos países americanos ha encarecido “artificialmente” la mano de obra industrial y, unida al movimiento sindical, ha mermado la movilidad del trabajador. Tercero, y no menos importante, los países latinoamericanos fueron condicionados por su experiencia histórica contra la industrialización “hacia afuera”: a diferencia de las naciones orientales, que adoptaron esa vía en la postguerra, relativamente pobres en recursos naturales, el subcontinente americano fue incorporado al comercio mundial como proveedor de materias primas y comprador, no exportador, de manufacturas. Este esquema de desarrollo “hacia afuera” hizo crisis en las coyunturas de la Gran Depresión y las guerras mundiales, y en las tendencias seculares al deterioro de los términos de intercambio, al disminuido apetito de las naciones industriales por materias primas y a la aumentada necesidad de importaciones manufactureras en los países latinoamericanos. Aun cuando, por supuesto, las actividades asignadas hoy a aquellas naciones asiáticas son enteramente distintas de las que correspondieron a América Latina durante la fase de expansión hacia afuera, el fracaso de aquella primera división del trabajo contribuyó a orientar la estructura industrial hacia la sustitución, “ha-

cia adentro”, y no hacia la exportación, “hacia afuera”. Hasta aquí pues, la historia económica internacional parece haber forzado a los países latinoamericanos, incluida Colombia, a inclinarse hacia la sustitución de importaciones como primer eje de su avance industrial.

C. Un débil propósito nacional

Permítanme retomar la conjetura de que la industrialización en países como Colombia es “artificial” y su éxito depende de un propósito político antes que de las fuerzas del mercado. Si ello es así, para explicar por qué el proceso industrializador ha alcanzado éxito apenas parcial, avanzaría otra conjetura. El propósito político de industrializar no fue ni es lo suficientemente fuerte, el empresario —no quiero cansarlos repitiendo que uso la palabra en sentido muy general— no logró ni ha logrado imponer “su proyecto”, su imagen global de la sociedad. De esta manera, la industrialización se intenta más bien “desde abajo” y la política oficial, buscando en general objetivos distintos de la industrialización, la beneficia o la perjudica “de rebote”. Detallaré un poco este par de hipótesis.

Para empezar, no cabe duda de que ha sido costumbre invocar el propósito de la industrialización entre los determinantes de muchas decisiones de política económica, sobre todo una vez que el país transitó de la llamada “industrialización no intencional” hacia la “industrialización intencional”, por allá en los años 40. Aún antes, lo atestigua el trabajo monumetal de don Luis Ospina Vásquez, “Industria y Protección en Colombia”, la controversia prolongada y accidentada entre libre cambio y protección —controversia que, al decir de otro autor, resume “la historia económica de Colombia durante el Siglo XIX”— enfrenta en cierta manera dos creencias sobre

cómo “fomentar la prosperidad nacional”, según entonces se decía; la de atenerse a las ventajas de repartir la producción entre naciones, en armonía con la idea clásica de costos y ventajas comparativos, y las versiones nacientes de que el progreso sólo sería posible a condición de proteger la industria, el sector o la economía también nacientes. Libre cambio y protección por medios arancelarios, alternaron entre el Congreso de Cúcuta y la tarifa de 1833, entre la rectoría económica de don Florentino González y la breve “aventura” proteccionista del general Melo en 1854, entre el “manchesterianismo” de la Constitución de Rionegro y el nuevo proteccionismo iniciado por Rafael Núñez y ampliado por el general Reyes; a cada cambio de rumbo, no caben dudas, contribuyeron argumentos de política industrial.

Más explícitos aún han sido tales argumentos en la fase mal que bien llamada de “industrialización intencional”. El primer “plan de desarrollo”, contenido en el Decreto 1157 de 1940, decreto que creó el Instituto de Fomento Industrial, explícitamente afirmaba la necesidad de “independizar las industrias complementarias de la importación de materias primas, susceptibles de ser reemplazadas por nacionales y de crear nuevos renglones de exportación”¹. Y, por demás, ninguno de los 10 planes o documentos de planeación global elaborados entre 1950 y 1975, deja de incluir exhortaciones y directrices específicas para adelantar el desarrollo industrial².

Con todo ello, la industrialización no ha sido de veras un propósito hacia

el cual se canalice el grueso, ni siquiera una porción mayúscula de la imaginación y la energía públicas. En el grado en el cual los planes de desarrollo global sirven al menos para consignar la filosofía y ambiciones que, en materia económica, inspiran sucesivas gestiones de gobierno, no deja de impresionar el que, desde 1940, cuando la industrialización supuestamente pasó a ser “intencional”, no se haya producido en Colombia un sólo plan que haga de la industria el sector líder del crecimiento. Desde el ya mentado plan de 1940 donde, cito, se buscaba el “avance agrícola, ganadero y manufacturero del país”, hasta el plan “Para Cerrar la Brecha”, los sucesivos documentos pueden calificarse, en el mejor de los casos, como defensas del crecimiento balanceado. Más todavía, las tres o cuatro instancias de estrategia desequilibrada, la Operación Colombia de 1951, el Plan de Desarrollo de 1971, Las Cuatro Estrategias y Para Cerrar la Brecha, han recargado el acento, no sobre la industria, sino sobre la agricultura o sobre la construcción.

Otro indicio de que la vocación industrialista del estado colombiano ha sido más bien débil es su baja participación en los sectores secundario y terciario de la economía, si se le compara con otras naciones latinoamericanas. Las cifras del DANE para 1968 indican cómo las plantas manufactureras clasificadas como “oficiales y semi-oficiales” contribuían sólo el 8.2 por ciento del producto manufacturero total, y eso incluyendo los monopolios departamentales en la fabricación de bebidas alcohólicas. Unos años atrás, cifras comparadas por Brandenburg señalaban cómo, mientras el Estado brasileño era titular del 78 por ciento de la inversión en las 10 principales industrias y del 59 por ciento de las 32 compañías más grandes, mientras esas cifras se elevaban en Argentina al 86 por ciento y al 61 por ciento, y llegaban en México al 100 por ciento y al 82 por ciento, el Estado Colombiano

¹ Diario Oficial, junio 9 de 1940.

² Además, por supuesto, de los planes mismos, pueden consultarse: G. Perry, “Introducción al Estudio de los Planes de Desarrollo en Colombia”, en FEDESARROLLO (ed) *Lecturas sobre Desarrollo Económico Colombiano*, 1974 y FEDESARROLLO, *Análisis de algunos aspectos del Plan de Desarrollo: Para Cerrar la Brecha*, (secciones primera y tercera), 1976.

había suscrito apenas el 69 por ciento y el 54 por ciento del capital de las primeras 10 y de las primeras 32 empresas, respectivamente, dedicadas a actividades manufactureras o de servicios³.

Pero existe una mejor manera de documentar el lugar comparativamente secundario que el propósito de avanzar la industria ha jugado en la política económica del país, aún durante el período de pretendida "industrialización intencional". Si bien la actividad fabril es, por supuesto, influida por el espectro todo de las políticas macroeconómicas —monetaria, fiscal y cambiaria— de las políticas sectoriales y de las políticas sociales, coincide la opinión de los observadores en cómo la gestión pública en materia de importaciones afecta más señaladamente el desempeño industrial del país. Se ha insistido y se insiste en que la industria nacional crece y retrocede sobre todo al vaivén de protección o desprotección frente a la competencia externa, graduadas éstas a través del arancel, las cuotas y cupos de importación, el manejo cambiario y los varios controles administrativos. Puede afirmarse sin embargo, con base en la evidencia disponible, que las decisiones cambiantes en aquellas materias obedecen principal, sería ingenuo decir que exclusivamente, a dos propósitos distintos del de regular la actividad industrial: el fiscal y el de balanza externa.

Hasta bien entrado el Siglo XX, la principal y casi única herramienta de política importadora empleada por Colombia fue el arancel. En sus periódicas revisiones, es innegable, influyeron las bogas proteccionista y librecambista como estrategias de crecimiento. Pero las más detenidas revisiones del período concluyen al unísono que el intento de proteger la manufactura nativa fue segundo al de allegar recursos fiscales. No puede extrañar esta situa-

ción si, con Ospina Vásquez, se recuerda que, hacia la primera mitad del siglo XIX, "los derechos de importación daban del 30 al 40 por ciento, posiblemente más, de las entradas efectivas del fisco nacional"⁴; si, en la impresión de otro estudioso, la contribución aduanera hacia 1920 rondaba el 80 por ciento del total de los impuestos y el 50 por ciento de los ingresos corrientes del Estado⁵ (Cuadro 2).

Con la reforma tributaria de 1936 y la gradual diversificación en las fuentes de ingreso estatal, los recaudos por concepto de importaciones fueron perdiendo importancia relativa para el fisco, sin llegar por ello a ser insignifi-

⁴ *Industria y Protección en Colombia 1810-1930*, 1955, p. 140.

⁵ *Essays on Industrialization in Colombia*, 1976, p. 92 (no publicada).

CUADRO 2

RECAUDO DE GRAVAMENES
ARANCELARIOS COMO
PORCENTAJE DE LOS
RECAUDOS TOTALES POR IMPUESTOS

Año	%	Año	%
c. 1830	30-40	1958	13.5
c. 1920	80	1959	22.4
1943	26.1	1960	29.2
1944	24.4	1961	28.2
1945	29.2	1962	26.9
1946	27.2	1963	19.2
1947	26.1	1964	16.7
1948	20.8	1965	15.9
1949	13.5	1966	31.9
1950	21.2	1967	15.2
1951	36.8	1968	15.9
1952	32.1	1969	15.5
1953	35.7	1970	19.0
1954	36.9	1971	16.5
1955	25.8	1972	15.9
1956	20.6	1976	14.3
1957	17.7		

FUENTE: Citadas en el texto.

³ F. Brandenburg, *The Development of Latin American Private Enterprise*, 1964 (Capítulo 3).

cantes: de ser el 29 por ciento en 1945 subieron, con la tarifa proteccionista sancionada en 1951, hasta cerca del 37 por ciento en 1954, para descender luego más o menos continuamente⁶, hasta situarse hoy en la cercanía del 14 por ciento de los ingresos corrientes del gobierno nacional⁷.

Paralelamente a la relajación del interés fiscal en regular el comercio de importación, a partir de 1931, las restricciones no arancelarias, en forma de cuotas, licencias, depósitos, tasa de cambio y racionamiento de divisas, empiezan a cobrar importancia. De nuevo, y con intervalos más breves, de dos y tres años, se suceden los períodos “liberacionistas” y “restrictivos”. Otra vez, cada viraje es en parte justificado por abiertos considerandos de índole industrial. Pero el principal artífice de tan frecuentes virajes ha sido la situación coyuntural de la balanza cambiaria. O, según concluye el reciente estudio de Alfredo Fuentes y Ricardo Villaveces en FEDESARROLLO:

“A pesar de que las normas legales que crean y modifican los instrumentos de liberación y restricción han aducido casi siempre un objetivo de política industrial de más largo plazo, la evolución de los sistemas de control a las importaciones (a partir de 1945) muestra cómo tales acciones coinciden generalmente con situaciones coyunturales de la economía, en particular con las provenientes del mercado cafetero”⁸.

No se entienda que niegue yo de plano a la política económica toda in-

tención de estimular y encauzar la industria nacional. Sería cubrir el sol con la mano o entrar al menos en la arena movediza de calificar a ras motivaciones tan complejas y variadas como pueden hallarse en el subfondo de las innumerables decisiones. Sugiero, en cambio, que el avance industrial —y la experiencia histórica enseña cómo es difícil concebir el crecimiento económico o la modernización social aparte de la industria— no ha recibido un espaldarazo político de la suficiente magnitud como para hacer de él el primero o uno de los primeros nortes de la preocupación pública. No tanto que las decisiones gubernamentales frenen o impulsen la industria por error o acierto en su concepción de teoría económica, sino que unas y otras, políticas económicas y coyunturas industriales, son conjuntamente determinadas por impulsos que, en buena medida, trascienden a entrambas. Más aún, no parece desdeñable la evidencia para afirmar que el estado colombiano, históricamente, ha encaminado sus decisiones con relativa independencia del interés industrial, sin implicar en ello que el sector sea inmune o ajeno a la gestión económica del Estado. En breve, frente a la idea difundida de que, “la historia de la industrialización es un subproducto de la historia de la protección”, diría yo que, durante el Siglo XX y hasta fecha no lejana, la historia de la industrialización es un subproducto de la historia del café. Con más exactitud, que las historias, no siempre gemelas, de industrialización y protección son, en esencia, ecos de la historia del café.

Un poco, pues, por su propia cuenta y riesgo, los empresarios habrían venido respondiendo a oportunidades independientes, en la mayor parte de los casos, de la protección del gobierno. Incidentalmente, podría pensarse y valdría explorar la hipótesis según la cual el gobierno protege sí “los derechos adquiridos”, la industria existente en un momento dado, en lugar de buscar

⁶ C. Díaz Alejandro, *Foreign Trade Regimes and Economic Development: Colombia, 1975*, Cuadro 10.

⁷ FEDESARROLLO, *Coyuntura Económica*, VI, 2, 1976, p. 55.

⁸ *La Liberación Actual de Importaciones y su Perspectiva Histórica*, Coyuntura Económica, VI, 2, p. 88.

el crecimiento de nuevos sectores, vaciando de antemano los respectivos mercados de competencia extranjera. Así, los empresarios tendrían una especie de poder de veto, y se harían compatibles la tendencia secular a conservar la protección efectiva, su gradual desplazamiento hacia más complejos renglones industriales, y sus fluctuaciones de corto plazo. Sobre decir que, aun cuando existen algunos estimativos de protección efectiva en algunos períodos y para algunos renglones industriales⁹, no existe una historia de la protección en suficiente detalle como para explorar más esta idea.

Actuando, pues, de su propio coleccionista, los grupos industriales aprovecharían las oportunidades que el mercado, y sólo tangencial e indirectamente el gobierno, les ofreciera. En todo caso, contrario al tenor de la abundante literatura que, a la McLelland, pretende escasez de talento empresarial en estos países, o de aquella que imputa irracionalidad económica a los hombres de industria¹⁰, la variable verdaderamente importante sería si se dan o no oportunidades para la acción empresarial y, atando cabos, las deficiencias obedecerían más a la indecisión política de crear y expandir esas oportunidades.

Supuesta la primacía de la oportunidad sobre la disponibilidad o racionalidad de los empresarios, podría avanzarse un poco en el examen de cual de los dos tipos de oportunidad, la creada por la protección o la derivada de una mayor capacidad de compra de bienes manufacturados tras el aumento de las reservas, las cafeteras en

CUADRO 3

TASAS DE CRECIMIENTO DE LA
INDUSTRIA COLOMBIANA, POR
PERIODOS

Período	Tasa de Crecimiento
1925-1928	8.0 %
1930-1945	6.1 %
1945-1957	8.8 %
1957-1968	6.1 %
1969-1974	7.9 %

Fuentes: L. Tarazona et alii, *Estructura de Clases en Colombia*, p. 27; CEPAL *El Proceso de Industrialización en América Latina* (66.II.G.4) Cuadros 5 y 7; CEPAL, *La Industrialización Latinoamericana en los años setenta (1950-1970)* 1974, Cuadro 1; D.S. Chu, *The Great Depression and Industrialization in Colombia*; *Coyuntura Económica* (Varios números) y estimativos del autor.

particular, son más favorables a la industria. Puesto que la liberación de importaciones sigue de ordinario a la abundancia de divisas y, recíprocamente las restricciones se dan en épocas de escasez, la industria crecería siempre, como ha crecido en el mediano plazo. Para el empresario, en un momento dado, aprovecharía una u otra oportunidad, raramente ambas.

Entre 1925 y 1928 (Cuadro 3) época floreciente en divisas —empréstitos, inversión extranjera, boyante expansión del café, indemnización por Panamá— la industria colombiana creció a un promedio anual de 8.0 por ciento. La Gran Depresión y la Segunda Guerra, al cercenar drásticamente el comercio mundial, y no obstante la protección arancelaria, hicieron descender el ritmo industrializador a un 6 por ciento. Mostró éste su máxima aceleración, casi al 9 por ciento cada año entre 1945 y 1957, con la rápida elevación de los precios externos del

⁹ Por ejemplo, los de T. Hutchesson en *Incentives for Industrialization in Colombia*, 1973; los de FEDESARROLLO, *Análisis de la Estructura de Control a las importaciones en Colombia*, 2 tomos, 1974; o los recogidos por A. Berry, en *Essays on Industrialization in Colombia*, cit.

¹⁰ Para ejemplos, véase S.M. Lipset, *Values, Education and Entrepreneurship*, en S.M. Lipset y A. Solari (eds) *Elites in Latin America*, 1967.

café, con la reapertura del tráfico internacional, con la inversión extranjera directa, para caer otra vez, tras el precio del grano, al 6 por ciento anual entre 1957 y 1968. Los años subsiguientes, hasta 1974, ven avanzar el producto industrial —esta vez, con alto ingrediente de exportaciones— a un ritmo anual del 7.5 por ciento. Una ojeada superficial (habría que estudiar rezagos, discriminar por ramas industriales, diferenciar más precisamente los momentos “proteccionistas” y los “liberacionistas”) parece así dar pie a la creencia de que el mercado ha contrbuído más que la política al desarrollo industrial colombiano. A *contrario sensu*, para repetirlo, ese desarrollo ha sido limitado porque la política no ha creado el mercado.

D. Las razones

¿Por qué no es estrecho el vínculo entre políticas económicas y crecimiento manufacturero? ¿Por qué la industrialización, clave y eje de los desarrollos exitosos que registra la historia universal, no es en Colombia un propósito colectivo? Para responder esta pregunta, partiría de una reflexión, a primera vista peregrina.

Si se escruta la experiencia de los países hoy industrializados, se encuentra una cierta pauta en su formación nacional. Esquemáticamente, vivieron ellos primero la crisis de supervivencia, la de afirmarse como estados autónomos, con fronteras seguras y respetadas. Vino luego la crisis de identidad, la de zanjar los conflictos entre minorías étnicas, religiosas y regionales, creando las reglas del juego para el entendimiento nacional. Más adelante, se ocuparon ellos de los derechos propiamente políticos, de quién participaba y cómo participaba en las decisiones cardinales. Siguió el reto del crecimiento económico, en el sentido que el siglo XIX acostumbraba dar a la expresión, el de capitalizar y tecnificar la economía. Apareció mas tarde la cues-

tión de los “derechos sociales”, la de incorporar sectores cada vez más amplios de población a los frutos del crecimiento económico, y hoy empiezan a debatir el problema, para nosotros más remoto, de si se han de imponer “límites al crecimiento”. El carácter, típicamente sucesivo, de estas seis crisis —de supervivencia, de identidad, de participación, de crecimiento, de distribución, de agotamiento— ha permitido a aquellas naciones solventar cada una en lo esencial, antes de enfrascarse en la siguiente crisis.

Muy otra es la historia de los países en vía de desarrollo. Para no mencionar el Continente Africano, donde las crisis todas se sobrepusieron en cuestión de un par de decenios, apuntaría cómo, en el caso colombiano, las dos primeras crisis, la de supervivencia y la de identidad, fueron débiles, y cómo la política, la económica y la social —la de “agotamiento” es apenas tema de salón— se vienen produciendo en forma simultánea. De aquí, en último término resultan tres serias consecuencias para el desarrollo y para el papel del empresario industrial. La relativa suavidad del reto de supervivencia no preparó al país para abrazar con entusiasmo uno u otro propósito nacional, como el solucionar a medias la crisis de identidad no le ofreció esa movilidad disciplinada de recursos de toda índole que constituye requisito obligado del desarrollo. De otra parte, la yuxtaposición temporal de crisis política, crisis económica y crisis social, ha hecho que los grupos industriales entren en escena en forma tardía y débil, cuando ya otros actores habían asumido el papel de protagonistas.

1. La crisis de supervivencia

En ciertos círculos, el nacionalismo es una moda aburridoramente desueta. Con todo, no parece sino que la aglutinación de voluntades en frente a una amenaza externa —nadie, en estas latitudes, lo comprendió tan bien como

Bolívar— fuera premisa obligada para el ingreso exitoso en la historia moderna. En otro caso, los pueblos carecen de la solidaridad ordenada que funde y guíe tareas ulteriores de alcance nacional. Como dice un clásico chino, el Libro del Caballero Shang: “Un país en que la unidad de propósito haya sido establecida por un año, será fuerte durante diez años; si la unidad de propósito ha sido establecida por diez años, será fuerte durante cien años; si la unidad de propósito se establece por cien años, será fuerte durante mil años”. Tal vez la flaqueza inicial que esa “unidad de propósito” revistió en Colombia, gravite todavía negativamente sobre la movilización nacional en torno a cualquier ideal, incluido el de la industrialización, y explique en algo el flaco vigor de instituciones y organizaciones, las propias de los grupos industriales, lo mismo que otras.

2. La crisis de identidad

Las múltiples explicaciones y prescripciones económicas para el desarrollo convergen, creo yo, hacia una tesis básica: no se ha dado el crecimiento, ni puede darse, sin descongelar y movilizar los recursos económicos, psicológicos, políticos y sociales, a través del mercado o por intermedio de organizaciones, principalmente del estado. En particular, el despegue y la ampliación industrial exigen descongelar y movilizar el conocimiento (tecnología), el ahorro (capital), la energía humana y las actitudes hacia el trabajo (mano de obra con “disciplina industrial”) los recursos naturales, las destrezas creativas (capital humano y talento empresarial) las preferencias, en fin del consumidor (ampliación de la demanda). En el proceso de desarraigar tales recursos de sus afiliaciones tradicionales, fue necesario que el mercado o el estado transfirieran las lealtades particularistas de origen local, provincial, étnico o religioso, hacia metas globales y reglas impersonales. Tal fue, para los países industriales de hoy, la

principal recompensa de haber absuelto satisfactoriamente sus crisis de identidad.

Bajo la Colonia, con los grupos étnicos, y durante el Siglo XIX, con los grupos regionales (lo muestra el diálogo accidentado entre Federalismo y Centralismo) Colombia emprendió una tarea similar; pero ni el mercado ni el estado alcanzaron penetración completa, como atestiguan por igual la persistente marginalidad económica y política, y el tema, ahora popular, de la “desinstitucionalización”. En resolver insuficientemente esa crisis de identidad, adelantaría, reside pues un segundo argumento para entender la debilidad del movimiento industrializador colombiano.

3. Crisis de participación, crecimiento y distribución

La yuxtaposición en el tiempo de otras tres crisis, la política, la económica y la social, explica en buena medida el tardío arribar de los grupos industriales a la arena política y su cuota de participación, más bien marginal, en la emergente estructura de poder.

Ya por la concentración de la propiedad rural y la prolongada vigencia del libre cambio ¹¹, ya por la limitada capacidad de importar y el flujo perezoso del capital extranjero, el marchitamiento económico de la segunda mitad del siglo XIX condicionó un despegue tardío, aún por cánones latinoamericanos, para la industria de Colombia. Mientras, a primeros del siglo, las manufacturas argentinas, mejicanas, chilenas o brasileñas sumaban entre un 15 por ciento y un 20 por ciento de los respectivos productos nacionales, la industria colombiana allegaba apenas un 10 por ciento del producido to-

¹¹ W.P. McGreevey, *Historia Económica de Colombia, 1845-1930*, 1975 pp. 151 y 11.

tal del país¹². Todavía hacia 1960, precisos estimativos de CEPAL situaban a Colombia, con Venezuela, El Salvador y Guatemala, como los países de América cuyo desarrollo industrial era más rezagado con respecto a su potencial¹³.

No que los grupos industriales hayan carecido por entero de vocación de poder. Con fervor y con éxito mayores a cada turno, pero quedando siempre cortos de una decisión nítida y estable a su favor, su presencia fluye y refluye de la arena decisoria, haciendo pensar que, al menos en política colombiana, si existe un "ejército industrial de reserva". Con el fallido interludio de 1854, cuando el artesano bogotano hizo posible el golpe del General Melo; con la transitoria "antioqueñización" de Colombia en las primeras décadas del siglo; con la "Revolución en Marcha" de 1936; con el boom de los años 50, y aún en las primeras etapas del Frente Nacional, los estamentos industriales pesaron especialmente en la toma de decisiones. Pero, en el mediano y en el largo plazo, su cuota ha demostrado ser comparativamente reducida. Principalmente, me parece, porque otros grupos buscan con suerte hacerse oír en el mismo momento.

Comparado con la secuencia de participación política en los países más desarrollados, en efecto, el proceso colombiano —debido a la superposición de las tres crisis— registra varias peculiaridades. En primer término, los estamentos agrarios y exportadores, desplazados del escenario clásico, han conservado aquí influencia considerable. Después, en tanto el obrero era sacrificado en las primeras fases del crecimiento capitalista clásico, y el consumidor veía posponer sus intere-

ses al despegar las industrializaciones socialistas, consumidor y obrero han ingresado "prematuramente" al ajedrez político de estos países. En tercer lugar, debido a la formación histórica del estado colombiano, la denominada "clase política" y la hipertrofiada administración pública son, de por sí, factores de poder. Cuarto y último, la urbanización vertiginosa y desordenada ha arrastrado consigo al socio inquieto que representan los marginados urbanos, con su esporádico terciar por la "vía populista". En breve, los sectores industriales se han visto y se ven forzados a actuar en un espacio altamente congestionado.

E. Otras razones

Además de aquellas que resultan del ambiente global donde se desempeña, otras circunstancias, propias del grupo empresarial, tienden a reducir el ámbito de su influencia. No por menos importantes, sino para no abundarme, mencionaré al pasar algunas de ellas. Primero, la endeble, si acaso existente, correspondencia entre vocación económica y expresión política: liberales y conservadores han alternado indistintamente en reclamar protección o librecambio, industria o agricultura, mercado externo o ampliación interna; de otro lado, el profesional de la política suele conceder importancia secundaria al diario manejo de la economía, al paso que los gremios semejan huír escrupulosamente —que sea posible hacerlo, es ya otra cosa— de toda aseveración "política". Segundo, la aparente ambigüedad de la orientación empresarial: a medio camino entre el deseo de cambio y el temor que les invita a defender el *statu quo*, industriales y trabajadores oscilan y vacilan entre compromisos y alianzas alternativas¹⁴. Tercero, y desde una perspectiva enteramente distinta, varias inves-

¹² CEPAL, *El Proceso de Industrialización en América Latina*, 1967.

¹³ En M. Nolf (ed) *El Desarrollo Industrial Latinoamericano*, 1974, pp. 103 a 105.

¹⁴ Véase como ejemplo L. Tarazona, *et alii*, *Las clases sociales en Colombia*, 1972 ó D. Pecaute, *Política y Sindicalismo en Colombia*, 1973.

tigaciones sustentan la creencia de que, también en Colombia, el talento empresarial se da más entre individuos "anómalos", excepcionales, y aún opuestas a la cultura dominante. Mucho de lo escrito acerca del "caso antioqueño" o de la alta proporción de empresarios de origen extranjero, sería pertinente aquí¹⁵. Tal vez, en el mismo acto de distanciarse cultural y psicológicamente, el empresario colombiano se aparta de valorar, de entender, quizá de poder o de querer hacerse oír en la toma de decisiones propiamente políticas. En modo paralelo, la dispersión regional —Colombia es excepción en contar con más de cinco centros industriales y con más de quince poblaciones sobre cien mil habitantes— puede mermar las perspectivas para una acción concertada, incoando fisuras y relaciones diferenciales entre el gobierno central y las dispersas comunidades¹⁶. Quinto, aunque la sociedad anónima ha florecido en determinados momentos y en ciertas regiones, el carácter todavía familiar de buen número de empresas industriales puede llevarlas a un cierto conservadurismo, que antepone la seguridad a la expansión¹⁷. Por último, si es cierto, como parece, que muchos hombres de industria participan al tiempo de otras actividades económicas, su papel empresarial y su compromiso con los in-

tereses del sector pueden resultar atenuados¹⁸. Al final, por lo tanto, la formación histórica del país y la estructura del grupo empresarial parecen coincidir en hacer débil, como propósito colectivo, el afán industrialista.

F. Un vistazo al futuro

Para recapitular y avanzar: el futuro industrial del país requiere de una clara voluntad política. Hasta el presente y por un tiempo más, los hombres de industria han navegado y podrán navegar al favor de oportunidades "no programadas" del comercio mundial, y sólo a veces apoyadas, con o sin intención, por la política económica del momento. El "milagro antioqueño", con café y con transportes mejorados, durante la segunda década del siglo; la interrupción abrupta de las importaciones, y el correlato de precios altos para la manufactura nativa, en los años treinta y en tiempo de la guerra; otra vez el café y la acelerada —que no programada— urbanización, acreciendo el mercado interno durante la postguerra; traumatismos cambiarios, con el ciclo devaluación— sobrevaluación, entre 1957 y 1967; apertura parcial, en fin, del comercio externo a exportaciones subsidiadas, después de 1967. Pero la lógica intrínseca a la expansión industrial, donde culminar una etapa es abocarse a otra más difícil, continuará abultando la precariedad de ese ambiente cuasi-natural y realizará la ausencia de un inequívoco compromiso colectivo.

En el mediano horizonte, la sustitución de importaciones podría ser intensificada, la exportación industrial podría expandirse, y una, otra, o ambas podrían aumentar bajo el signo de la integración internacional.

La primera vía, la de sustituir, parece haber probado su eficiencia en los tramos más livianos de la industria. Pe-

¹⁵ Sobre el caso antioqueño: E. Hagen, *El Cambio Social en Colombia*, 1965; F. Safford, en *Anuario Colombiano de Historia Social y de la Cultura*, V (1967); A. López T. *Migración y Cambio Social en Antioquia durante el Siglo XIX*, 1968; J. Parsons, *Antioqueño Colonization in Western Colombia*, 1949. L.H. Fajardo, *La Moralidad Protestante de los Antioqueños*, 1966, además por supuesto de las varias historias económicas. Toca al empresario extranjero, entre otros los estudios de A. Lipman, *El Empresario Bogotano*, 1966; D.S. Chu, *cit*; A. Gilbert, *Industrial Growth in the Spatial Development of the Colombian Industry*, 1970, o los cuatro volúmenes de CEPAL, *El Empresario Industrial en América Latina*, 1962.

¹⁶ La Universidad de los Andes cuenta con una serie de estudios sobre los élites locales en varias ciudades de Colombia.

¹⁷ Caso similar es discutido por F. Derossi en *L'entrepreneur Mexicain*, OCDE, Capítulo IV.

¹⁸ Véanse, por ejemplo Lipman, *cit* o Hagen, *cit*.

ro también su ineficiencia en los renglones más elaborados, como el acero, el equipo de transporte, la maquinaria eléctrica o los plásticos¹⁹. A la tacha de ineficiencia se asocian, para angostar esta ruta, su eventual asfixia en el tamaño del mercado o en los requerimientos de capital, lo mismo que su impacto negativo sobre la evolución social colombiana (esto importa, además, porque el actual Primer Mandatario, de siempre ha hecho eco a tales críticas).

En pro de la segunda opción, la de exportar, militan el atractivo crecimiento de algunos países que la han tomado, la experiencia colombiana a partir de 1968, la posibilidad de que —como quiere un teorema de la ciencia económica— ella alivie la distribución interna del ingreso y, no menos, el contar con la explícita preferencia del “Mandato Claro”. En cambio, la estrategia exportadora encuentra cor tapisas en la mentada ineficiencia de algunas industrias colombianas; en la susceptibilidad de aquellas “exportaciones menores” al viento de la coyuntura mundial, subrayada por recientes eventos; en los regímenes arancelarios de los países desarrollados, que protegen cualquier industria, menos la latinoamericana, y, sobre todo, en la dificultad de alterar la asignación mundial del trabajo con la presteza e intensidad suficientes para asegurar la significativa participación de Colombia en el tráfico de manufacturas.

Por último, los esquemas de integración podrían combinar, en principio, algunas ventajas, pero también algunas de las desventajas, de sustituir importaciones y de fomentar exportaciones manufacturadas, esta vez a escala regional. En teoría al menos, la integración podría prorrogar la vigencia —y los costos— de aquellas dos estrategias. Pero, para no hablar de ALALC, el actual predicamento del Pacto Andino —ese “limbo jurídico” y ese limbo po-

lítico— que hace dudoso el futuro de la programación sectorial, del arancel externo, del estatuto al inversionista extranjero, da pie a la idea de que tampoco en la integración se encuentre una “solución final” al problema de la industria colombiana. Particularmente, si el país asume el sólo papel de “despensa agrícola” o si, como Don Aquileo Parra veía “al conservatismo en puntillas detrás de Núñez”, la corporación multinacional viniera en puntillas detrás de la integración.

Mucho puede avanzarse por los caminos de la sustitución, la exportación o la integración, y más si se les combina juiciosamente. Pero la industrialización masiva —casi vale decir, el verdadero desarrollo económico y social colombiano— más tarde o más temprano penderá de ensanchar voluminosamente el mercado interno— y esto casi vale decir, de la redistribución del ingreso. Aún Naciones Unidas, a quien ocurre con la política lo que a la novela victoriana ocurría con el sexo, que son el único tema y el único que no pueden nombrar, afirma meridiana-mente el punto:

“Es preciso recalcar que para el desarrollo global del sector industrial y de la mayor parte de sus actividades, el aprovechamiento del mercado interno constituye lejos el factor de más peso. Por eso mismo, extraña que sean tan limitados los alcances de las políticas tendientes a aprovechar mejor ese patrón de desarrollo. La no existencia de políticas constituye también una política, pero no está demostrado que la evolución espontánea constituya la solución óptima”²⁰.

Talvez, como el General Desaix dijo a Napoleón en Marengo, “la batalla está perdida, pero todavía tenemos tiempo de ganar otra”. En esta nota, y porque llaman tareas más urgentes, quisiera cerrar mi modesta contribución.

¹⁹ A. Berry, *cit.*

²⁰ *La Industrialización Latinoamericana en los años setenta, 1975 p. 91.*

Los Grupos Industriales y el Desarrollo Colombiano Una Interpretación Alternativa

Gabriel Misas Arango

A. Introducción

El artículo de Hernando Gómez Buendía¹ tiene la ventaja de plantear el problema de la industrialización como un problema político, como un problema de poder. Este tipo de planteamiento es relativamente nuevo en nuestro medio, dentro de las corrientes ortodoxas del pensamiento económico. De las hipótesis adelantadas en dicho artículo, dos de ellas van a ser objeto de análisis por parte nuestra. Consideramos que son aspectos centrales para explicar las características que toma el proceso de crecimiento industrial en la economía colombiana.

El primer tipo de argumentos remite a la forma de intervención del Estado en la vida económica, primordialmente con respecto a la industrialización, derivada de la posición de la burguesía industrial en el bloque de clases en el poder. La posición de Gómez Buendía es: "la debilidad y ambigüedad de la burguesía industrial² han

sido parte a que la industrialización no constituya de veras prioridad del país": Debilidad y ambigüedad que han dado lugar a que "sea socia más o menos pudiente en la gestación política nacional", sin que las estrategias de industrialización hayan logrado un claro predominio político para los grupos ocupados en la industria. "No ha logrado imponer su proyecto, su imagen global de la sociedad" y, en consecuencia, "el Estado ha encaminado sus decisiones con relativa independencia del interés industrial; la política oficial, buscando en general objetivos distintos a la industrialización, la beneficia o la perjudica de rebote". Por las características que asume la burguesía industrial "no ha logrado que el afán industrialista se convierta en propósito colectivo". En síntesis: el autor trata de probar que el escaso desarrollo industrial se debe a la poca influencia de la burguesía industrial dentro del aparato del Estado y en consecuencia a la poca importancia que da el Estado al crecimiento del sector industrial.

¹ "Los Grupos Industriales y el Desarrollo Colombiano. Conjeturas e interpretaciones", COYUNTURA ECONOMICA, VI, 4, 1976.

² En el artículo aparece empresarios; por precisión hemos preferido cambiarlo por burguesía

industrial. En consecuencia, en todas las citas del artículo en referencia donde dice burguesía industrial en el texto original aparece empresario o un sinónimo.

El segundo conjunto de argumentos que estudiaremos es el referente a la necesidad de redistribución del ingreso como condición para ampliar el mercado interior.

El propósito de este comentario es demostrar que la burguesía industrial hace parte del aparato de Estado de tiempo atrás y que esa participación ha implicado una ampliación de las funciones del Estado, fundamental para acelerar el proceso de crecimiento del sector industrial. De otra parte, demostrar cómo el patrón de industrialización seguido conlleva en sí el crecimiento del mercado interior sin que sea necesario, para su reproducción y ampliación, apelar a una redistribución del ingreso. En otros términos, es posible resolver la contradicción entre acumulación y demanda, sin recurrir a medidas que tiendan a ser menos desigual la distribución del ingreso.

B. Efectos de la crisis del 29 y el papel del Estado en el proceso de industrialización.

La crisis que afectó a las economías capitalistas del centro y que rápidamente se extendió al resto de las economías capitalistas periféricas o económicas subdesarrolladas dió lugar a una "profunda y durable modificación de la articulación de los Estados" de la periferia con los del centro. La política anticrisis que fue necesario seguir dió lugar a la ampliación de las funciones del Estado³.

El que parte de las políticas implementadas y de las funciones ampliadas del Estado tuvieran como objetivo inmediato y deseado la solución de problemas de balanza de pagos o efectos fiscales, o que los gobiernos no hubieran tenido una clara comprensión de la importancia de sus iniciativas, o que

más de una vez no fuera sino después de cierto tiempo cuando las medidas tomadas se presentaron favorables a la industrialización, no les quita el efecto positivo y el que objetivamente fueran necesarias para el proceso de industrialización.

Es cierto que las medidas tomadas por Olaya y más específicamente por E. Jaramillo, su Ministro de Hacienda, en 1931, tenían por objeto limitar el déficit en la balanza de pagos y resolver problemas fiscales; en una palabra, el objetivo deseado no era el de promover una política de desarrollo industrial. Sin embargo, fue necesaria esta intervención del Estado para acelerar el proceso de crecimiento del sector industrial creado en el marco de una economía agro-exportadora.

La crisis política y económica que envolvió al régimen conservador no fue ajena al hecho de que este último dió lugar al desboronamiento de sus bases sociales, al favorecer el profundizamiento de las relaciones capitalistas de producción, tanto de los sectores urbanos (naciente industria) como en el campo. Se hacía necesario un cambio de régimen que permitiera, de una parte, ampliar las funciones del Estado y de otra, dar acceso al aparato de Estado a nuevas clases y, más específicamente, a la burguesía industrial.

Política más conciente de desarrollo de relaciones capitalistas y por ende de industrialización se introduce a partir del primer Gobierno de López (1934-1938). Su Revolución en Marcha no tenía otro objeto que facilitar (acelerar) la introducción de relaciones capitalistas de producción, adecuando el tránsito de formas pre-capitalistas a formas capitalistas. La preocupación central de la política gubernamental era la ampliación del mercado interno. El proyecto lopista implicaba de una parte ampliar las funciones del Estado y por la otra facilitar el acceso al aparato de Estado de la reciente burguesía industrial.

³ Salama Pierre. "El Estado y La Crisis América Latina" *Ideología y Sociedad*, No. 17-18, abril-sept, 1976.

Sin embargo, contrariamente a lo que afirma Gómez Buendía, antes que debilidad de la burguesía industrial, se trata mas bien de debilidad del Estado, debilidad que se tradujo en la incapacidad del mismo de reclamar para sí una cierta autonomía frente al capital. La falta de autonomía (el gobierno en ese momento no logra alcanzar dicha autonomía) fue la causa para que el proyecto lopista, de un mayor impulso al desarrollo de relaciones capitalistas, no tuviera el éxito esperado.

Por lo demás, el proyecto de López no sedujo a la naciente burguesía industrial. Sólo una élite de esta burguesía, como dice Gramsci, sus intelectuales orgánicos, logró comprender y apoyar dicho proyecto.

Como bien lo señala Pecaut, porque "la capacidad instalada antes de la crisis de 1929 se hallaba en buena medida sub-utilizada y, por otra parte, (porque) sólo era posible avanzar en el desarrollo de algunos sectores de consumo corriente, entendemos la dificultad que afronta el Estado para tallarse un campo autónomo, dificultad que lo presenta como un compañero superfluo. Los empresarios tenían por tanto la posibilidad de consolidar un modelo muy liberal de industrialización"⁴.

Un segundo aspecto que caracteriza el proceso colombiano, diferenciándolo de Argentina, Brasil y México, es que la naciente burguesía industrial que entra al aparato de Estado, gracias a la ampliación de sus funciones, está íntimamente ligada a las clases agroexportadoras (terratenientes, exportadores) y no existían contradicciones significativas entre este conjunto de clases en el poder.

Este modelo liberal del que habla Pecaut no es otra cosa que la prosecución del crecimiento industrial en la producción de bienes de consumo no

durable, producción que implicaba una importación masiva de materias primas. La profundización del proceso de industrialización, abarca el sector I (la producción de algunos bienes intermedios) implicaría una mayor participación del Estado en la vida económica y, por consiguiente, una mayor autonomía relativa frente al capital.

La burguesía industrial no sólo se asoció sino que comandó la oposición a que el Estado incrementara su participación en la vida económica mediante el establecimiento y la dirección por parte del Estado de plantas productoras de insumos⁵. Inclusive su oposición se extendió a la utilización de materias primas nacionales. Así, la industria textil, hasta hace veinticinco años, se oponía radicalmente a la utilización de algodón nacional y prefería importar algodón. La razón para esta oposición era el mayor precio del algodón nacional. Sólo la intervención del Estado permitió obligar a los textiles a absorber la cosecha nacional y "subsidiar" el desarrollo del cultivo de algodón, mediante un impuesto, con destino específico, especial, por cada kilo de algodón importado, a cambio de lo cual se prohibió, desde 1952 la importación de textiles. Este tipo de intervenciones, que reflejan bien la capacidad de mediación del Estado con las clases que forman el bloque en el poder, permite profundizar y expandir las relaciones capitalistas tanto en la agricultura como en la industria. Proceso que no genera contradicciones entre la burguesía industrial y la agraria e incluso los terratenientes. En el fondo, se trata de un modelo profundamente integrador de las clases dominantes. Unos y otros salen beneficiados de esta forma de intervención.

Posición similar, ya no de un grupo de industriales sino de la burguesía in-

⁴ Pecaut, Daniel *Política y Sindicalismo en Colombia*, ed. La Carreta, 1973, p. 116.

⁵ La sola dinámica de mercado no permite pasar de la producción de bienes de consumo no durable a la producción de bienes intermedios y ciertos de consumo durable.

dustrial como tal en asocio del resto de clases en el poder, se presentó frente a iniciativas de ampliar las funciones del Estado mediante la creación de una empresa estatal de petróleo (aprovechando la Concesión de Mares), una fábrica para producir acero, la producción de soda cáustica, la creación de INA (Instituto Nacional de Abastecimiento), el ICSS, e inclusive la misma labor del IFI, cuando se salía de la simple tarea de agencia de préstamos. Si bien todas estas iniciativas culminaron con la creación de los institutos propuestos, sólo fue posteriormente cuando se dieron los pasos para una segunda fase en el proceso de industrialización.

El proyecto burgués de industrialización no entraba en contradicción con la economía agro-exportadora; era, por el contrario, complementario. Razón por la cual sólo se permitieron e impulsaron unas formas de intervención del Estado. Las que permitieron la realización del potencial industrializante de una economía de exportación, de donde viene su especificidad, pero también sus contradicciones⁶. Industrialización que conservó las mismas características de la realizada durante la fase exportadora: orientada fundamentalmente hacia la producción de bienes de consumo no durable en base a la transformación de insumos preferencialmente importados.

El pasar a una etapa más avanzada de industrialización (proporcionar bienes intermedios, algún equipo y bienes de consumo durable), que implica montos más elevados de inversión, exige una ampliación de las funciones del Estado, una mayor autonomía relativa frente al capital. Nueva etapa que empieza a aparecer a finales de la década del 50 (tentativamente podemos situar la ruptura en 1958). Por el momento, es suficiente señalar que la burguesía industrial, contrariamente a

lo que piensa el profesor Gómez, no ha estado alejada del poder del Estado y mucho menos que haya evidencia que permita afirmar, como él lo hace, "que el Estado Colombiano, históricamente, haya encaminado sus decisiones con relativa independencia del interés industrial"⁷. La evidencia histórica tiende a confirmar lo contrario: la escasa autonomía del Estado con respecto a la burguesía industrial no le permitió, durante este primer período que va desde 1930 hasta 1958, que el proyecto de industrialización sobrepasara los estrechos marcos de una industrialización dentro de una economía agro-exportadora⁸.

En los países de América Latina donde el Estado logra sentar las bases de esta segunda fase de industrialización mucho antes de la década de los sesenta, Argentina, Brasil y México, "el populismo constituyó el régimen político que permitió a la burguesía industrial penetrar el aparato del Estado y promover la industrialización"⁹. Esta alianza entre burguesía industrial y obreros permitió una ampliación de las funciones del Estado mediante el estímulo de la industria metalúrgica, la producción de bienes de producción, etcétera. Alianza que permitió "encarar las exigencias de los trabajadores y satisfacer los proyectos industrializantes de la joven burguesía, y todo esto, oponiéndose a los intereses de otras capas sociales"¹⁰.

En el caso colombiano, la característica dominante desde la época de la crisis es la profunda unidad de los sectores dominantes de las clases en el poder: agrario, comerciante, exporta-

⁷ H. Gómez B., *op.cit.*

⁸ Sobre las características de este período ver: A. Corchuelo — G. Misas "El proceso de Industrialización (Colombiano 1945-1958)", Revista Uno en Dos, No. 4, marzo, 1975.

⁹ P. Salama, *op.cit.*, pág. 97

¹⁰ P. Salama, *op.cit.*

⁶ Salama, *op.cit.* pág. 96.

dor e industrial¹¹, dentro de un modelo de industrialización complementario a la economía de exportación; profundamente integrador, lo cual permitió que las contradicciones que generaba el proceso de profundización de relaciones mercantiles (relaciones capitalistas de producción) en la forma social, dentro de las clases en el poder, pudiera ser resuelto a su interior sin recurrir a alianzas con clases por fuera de dicho bloque¹².

Durante el gobierno del Doctor López Pumarejo se puede encontrar una alianza entre el movimiento obrero y el gobierno, pero no puede concluirse de ahí una alianza entre obreros y empresarios. En consecuencia, mal se puede hablar "de la aparente ambigüedad de la orientación empresarial: a medio camino entre el deseo de cambio estructural que requiere la ampliación de su mercado y el temor que los invita a defender el *statu quo*"¹³.

No es la primera vez que se hace un planteamiento de tal naturaleza. En el primer gobierno de López Pumarejo, los parlamentarios socialistas y comunistas (G. Molina y G. Viera) en sus intervenciones se extrañaban, no podían comprender y en cierto modo se admiraban del "extraño comportamiento" de la burguesía industrial que, en lugar de apoyar al gobierno en contra de terratenientes y comerciantes importadores, se aliaba con ellos en oposición a la política gubernamental.

Estos parlamentarios, como nuestro autor, presuponían que la única manera de ampliar el mercado interior era mediante una política distributiva de la propiedad agraria que permitiera, de

una parte, romper las relaciones precapitalistas de producción y, por la otra, vincular ingentes masas campesinas al mercado. Ignorando que la introducción de relaciones capitalistas en el campo puede seguir otra vía: la conversión de la economía de hacienda en empresa capitalista bajo la forma de gran propiedad, vía que precisamente fue impulsada por las Leyes 200/36 y 100/44. Permitiendo de una parte la "adecuación-transformación" de los terratenientes en empresarios y por la otra la ampliación del mercado interior¹⁴.

Fue precisamente la posibilidad de este tipo de alianza, la gran unidad entre terratenientes, industriales e importadores de que habla Pecaut, lo que hizo "supérflua" la alianza empresarios-obreros y por consiguiente la necesidad de una forma de intervención del Estado diferente, donde gozara de una mayor autonomía relativa frente al bloque de clases en el poder y tuviera una mayor participación en la vida económica.

Una segunda etapa en el proceso de intervención del Estado se abre a finales de la década del cincuenta. Nueva fase que exige una mayor participación del Estado en la vida económica, por lo cual es necesario ampliar sus funciones y, en consecuencia, los aparatos de Estado que las llevarían a cabo¹⁵. Todo esto ha llevado a que el Estado adquiera una mayor autonomía relativa frente al capital. En algunos casos, esta mayor autonomía se ha traducido en contradicciones (enfren-

¹¹ Pecaut, *op.cit.*, pág. 101

¹² Aún si entendemos las alianzas en el sentido que habla P. Salama: Como una movilización y una organización de los trabajadores como masa de presión en beneficio de la burguesía industrial.

¹³ H. Gómez B. *op.cit.*

¹⁴ Moncayo, Víctor M. "La Ley y El Problema Agrario en Colombia". *Ideología y Sociedad*, No. 14-15, julio-diciembre, 1975, 8 pp. 17 ss.

¹⁵ Si bien esta fase solo es posible si se aumenta la participación y autonomía del Estado. Las clases en el poder no dejan en un principio de tener resistencias a su intervención necesaria. Así, a finales de su gobierno, A. Lleras tenía que hacer esfuerzos para explicar que el plan Decenal no era un plan socialista y que hablar de Planeación no era sinónimo de comunismo.

tamientos) mas o menos graves entre el Estado y algunas fracciones de las clases dominantes.

Es necesario que el Estado se encargue directamente de ciertas actividades, tanto de dotación de obras de infraestructura como de producción de ciertos bienes, para permitir valorizar el capital invertido o que se va a instalar en las ramas industriales cuyo montaje caracteriza esta segunda fase.

C. Patrón de industrialización y crecimiento del mercado interior¹⁶.

La internacionalización del capital y el carácter oligopólico constituyen los rasgos definitorios del patrón de expansión de la industria colombiana. Es bien conocido cómo la expansión en condiciones oligopolistas difiere marcadamente de las condiciones de competencia perfecta. Una de las características de la expansión oligopólica es la introducción permanente de nuevos productos y la diferenciación de los existentes. Como dice A. Gorz, "la mejor manera de impedir la saturación del mercado y mantener una demanda continua y creciente es: el lanzamiento continuo de productos nuevos que hagan pasar de moda los productos para los cuales el mercado está próximo a ser saturado y reemplazarlos por productos diferentes, más sofisticados pero sirviendo a los mismos usos"¹⁷.

El patrón de expansión en base a formas oligopólicas y a la internacionalización del capital conlleva la asignación de recursos hacia la formación de una oferta que crea y amplía los

mercados a través de nuevas formas de consumo. La expansión de la oferta se produce modelando el perfil de la demanda, el cual se monta sobre una distribución de ingresos altamente concentrada.

El grupo de industrias que jalonan el crecimiento del sector se caracteriza por la producción de bienes de precio elevado, o con una alta elasticidad ingreso para los niveles medios y elevados del mismo que son a su vez los que presentan mayores ritmos de crecimiento. En estas condiciones, la concentración de los ingresos favorece la diversificación como camino de expansión.

Otro de los factores que influye en el crecimiento de la demanda es la profundización de la división social del trabajo. Al interior del sector industrial, el surgimiento y consolidación de la producción de bienes intermedios y algunos de capital, que se inicia hacia finales de la década del cincuenta, permite que las demandas de consumo productivo, derivadas de la expansión de la producción de bienes de consumo durable y no durable, sean satisfechas parcialmente al interior del sector industrial, ampliándose de esta forma el mercado interno y creando nuevas demandas derivadas que conllevan impulsos adicionales para el desarrollo industrial.

La profundización de relaciones de producción capitalistas en la agricultura conlleva igualmente un incremento en la demanda de bienes intermedios y de capital producidos por la industria local, con los consiguientes efectos multiplicadores sobre la actividad industrial.

El crecimiento del sector industrial y en general el desarrollo de relaciones capitalistas genera importantes demandas por servicios de diferentes clases. financieros, bancarios, de estudios téc-

¹⁶ Una exposición detallada se encuentra en: A. Corchuelo y G. Misas *El proceso de Internacionalización en la Industria Colombiana*, 1974 (inédito); G. Misas, *Contribución al Estudio del Grado de Concentración en la Industria Colombiana*, 2a. edición, Tiempo Presente, Bogotá, 1975.

¹⁷ A. Gorz, citado por G. Misas, *op.cit.* pág. 70.

nicos, comerciales¹⁸, transporte, de mantenimiento y reparación (cuando se ha consolidado la producción de bienes de consumo durable) y finalmente una ampliación de las funciones del Estado. Expansión del terciario necesaria para poder realizar la producción llevada a cabo en el sector industrial.

D. El patrón producción-consumo

La expansión oligopolista mediante la introducción de nuevos productos y la diferenciación de los existentes ha dado lugar a una modificación en el patrón de consumo. Esto a su vez ha incidido para consolidar el actual patrón de producción, siendo característica del patrón producción-consumo la introducción de nuevos bienes, muchos de ellos con precios elevados y alta elasticidad ingreso (ejemplo, electrodomésticos, aparatos de radio y televisión, autos, etcétera) donde la diferenciación de productos juega un papel fundamental. El proceso de desarrollo logrado permitió igualmente la expansión, surgimiento y consolidación de la producción de bienes intermedios, en muchos casos con destino a la elaboración de los nuevos productos. La característica de este proceso es que los bienes que expanden la producción y sostienen el crecimiento del sector industrial son bienes que gran parte de la población no puede comprar.

Muchos analistas han visto precisamente en la ausencia de un consumo de masas signos inequívocos de la imposibilidad del desarrollo industrial¹⁹. Sin embargo, la necesidad de una de-

manda en expansión para los bienes elaborados bajo condiciones oligopolistas en las cuales se produce el fenómeno de introducción de nuevos productos y diferenciación de los existentes, es contradictoria, en muchos casos, con un consumo de masas basado en una mejor distribución del ingreso. La expansión oligopolista no sólo crea nuevos bienes sino también nuevos mercados. Un análisis de los distintos mercados donde se realiza la producción nos permite precisar las razones de compatibilidad del crecimiento industrial y la ausencia de un consumo de masas:

1. Mercado de salarios (Wage Goods)

La ampliación del número de trabajadores, consecuencia del desarrollo de los últimos 20 años, ha dado lugar a un crecimiento en la demanda de bienes-salarios (aunque individualmente demanden poco), que son los que consumen parte importante de alimentos, bebidas, tabaco, textiles y vestuario, que si bien la mayoría de ellos no se encuentran entre las industrias de mayor volumen de producción. De otra parte, los precios relativos de los productos nuevos, una vez estandarizados, tienden a disminuir y algunos de ellos se convierten en consumo de asalariados, como es el caso de ciertas fibras sintéticas o transistores.

2. Mercado de rentas

La protección concedida por la política de substitución de importaciones dió como resultado que los bienes de consumo durable de alto precio y alta elasticidad ingreso y consumidos por los ingresos provenientes de las rentas, empezaran a ser producidos localmente. Es así como se desarrolla entre otras la producción de una amplia gama de electrodomésticos, aparatos de radio, televisión y automóviles particulares y se introducen nuevos bienes en alimentos, bebidas, tabaco,

¹⁸Incluidos los de publicidad y marketing, importantes funciones dado el patrón de consumo que trata de imponerse.

¹⁹ Ver Arrubla y los seguidores de la "estrechez de mercado", entre ellos CIE Contribución al Estudio del Desempleo en Colombia, DANE, 1972.

textiles, vestuario y muebles, cuyo mercado crece a medida que los ingresos provenientes de rentas se expanden.

3. Nuevos mercados (*cuellos blancos*)

Con el creciente proceso de desarrollo surgen nuevas capas medias (urbanas), ligadas al comercio, la industria, los servicios y la creciente actividad del Estado, con ingresos-salarios elevados y con patrones de consumo muy similares (o tendiendo a ser) a los existentes en el mercado de rentas. La introducción dentro de este mercado de artículos de precio elevado (automóviles, televisores, neveras, etc.) ha estado ligada al desarrollo de nuevas formas de crédito para consumo²⁰.

4. Consumo productivo

La profundización de la división social del trabajo crea la demanda de nuevos bienes, la producción de unos van a ser los insumos de otros. Para 1968, el consumo productivo representaba un poco más del 50 por ciento de la producción industrial.

5. La exportación de manufacturas

Aunque de muy poca importancia dentro del total de la producción industrial, empieza a tener importancia en ciertas industrias (textil, por ejemplo) donde una parte cada vez mayor de la producción se realiza en el exterior.

La multiplicidad de mercados permite orientar al patrón de producción a satisfacer aquellos donde la demanda se expande con mayor dinamismo (de paso ayudando a acelerar esta demanda) y centrar el crecimiento del sec-

tor sobre las industrias que producen para estos mercados, relegando aquellas industrias para las cuales los mercados se expanden más lentamente, como es el caso del mercado de salarios.

La orientación del crecimiento adoptada tiende de esta manera a eliminar los obstáculos presentes en una estrechez de los mercados de los bienes que cuentan con elevadas demandas potenciales, pero que en realidad no constituyen estímulo a la producción. Sus demandas como tales no constituyen estímulo alguno a la creación de mercados a través del incremento de demanda derivada de reducciones en los precios, dada la situación monopólica existente en la industria. En realidad, no es apropiado hablar de estrechez de mercado cuando esas demandas no constituyen el objeto de la producción y ésta se encamina por la diversificación, en donde encuentra demandas dinámicas y altos niveles de acumulación. Este módulo de crecimiento, que Hymer denomina "pernicioso", se contrapone evidentemente al de un proceso orientado hacia la producción masiva de consumos básicos.

De esta manera se resuelve la contradicción que surge entre la necesidad de expansión industrial (elevación o mantenimiento de la tasa de ganancia) y una escasa demanda efectiva de parte relevante de la población. En otros términos, se resuelve la contradicción inherente al capitalismo entre acumulación y demanda. Contradicciones que en el caso de los países de la periferia pueden tornarse críticas.

La expansión bajo las condiciones antes vistas requiere que los niveles medios y altos de ingresos presenten tasas de crecimiento superiores al promedio de la economía, para poder absorber la creciente oferta de bienes de los sectores de punta. El Estado ha jugado un papel fundamental en la

²⁰ Créditos que en algunos casos han permitido llevar al mercado de salarios algunos de estos bienes, como electrodomésticos.

modificación de la distribución del ingreso. En este sentido, sí puede hablarse de la necesidad de redistribución

del ingreso como condición para que pueda continuar el patrón de industrialización seguido.

La Industrialización en Colombia problema Político o Problema Económico *

Jorge García García

A. Introducción

Este artículo tiene por objeto comentar el trabajo de Hernando Gómez Buendía (H.G.B.) "Los Grupos Industriales y el Desarrollo Colombiano: Conjeturas e Interpretaciones"¹, y presentar algunas consideraciones sobre el proceso de industrialización en Colombia.

La conjetura fundamental del H.G.B. es la de que "La industrialización colombiana, es más un problema político que un problema económico. Sin embargo, la debilidad y ambigüedad de los grupos industriales, entendidos estos en su sentido más general, han sido parte a que la industrialización no constituya de veras una prioridad del país. Más bien, los hombres de empresa responden a coyunturas del mercado externo y del mercado interno en

cuya gestación han tenido escasa ingerencia, al paso que la política gubernamental, en busca de sus propias metas, les alienta o les castiga de contra"². En otras palabras, "la industrialización en países como Colombia es 'artificial' y su éxito dependió y depende de un propósito político antes que de las fuerzas del mercado"³.

Por las afirmaciones anteriores parecería que H.G.B. piensa que el "propósito político" es un elemento que puede reemplazar en gran parte al mecanismo de precios; exagerando, parecería que sólo se necesita el "propósito político" para conseguir la industrialización, y que puede prescindirse del uso de herramientas de política económica que implican utilizar el sistema de precios para la consecución de ciertos objetivos.

En las secciones siguientes se presentan algunas observaciones sobre confusiones comunes en las relaciones entre protección, crecimiento e industrialización, y se analiza el desarrollo

* El presente ensayo es de exclusiva reposabilidad del autor y no representa de manera alguna los puntos de vista del Departamento Nacional de Planeación.

¹ COYUNTURA ECONOMICA, Vol. VI, No. 4. :-

² *Ibid.*

³ *Ibid.*

de la estructura de protección en Colombia entre 1927 y 1976.

B. Confusiones comunes

Antes de examinar la evidencia empírica disponible sobre protección en Colombia es conveniente hacer algunos comentarios en torno a ideas comunes sobre la industrialización y su contribución al desarrollo económico colombiano.

A lo largo del trabajo de H.G.B. se da a entender que la industrialización es la panacea universal y sólo ella nos puede sacar del subdesarrollo; también considera que la industrialización en países como Colombia es "artificial", y su éxito dependió y depende de un propósito político antes que de las fuerzas del mercado⁴. Además, la "industrialización se intenta más bien 'desde abajo' ; la política oficial, buscando en general objetivos distintos de la industrialización, la beneficia o la perjudica 'de rebote'"⁵.

Más adelante anota que "una ojeada superficial (al comportamiento de la industria en los últimos 50 años) parece así dar pie a la creencia de que el mercado ha contribuido más que la política (económica?) al desarrollo industrial colombiano. A **contrario sensu**, para repetirlo, ese desarrollo ha sido limitado porque la política no ha creado el mercado"⁶.

Por esta razón, para obtener crecimiento y en particular el despegue y la ampliación industrial es necesario "movilizar el conocimiento (tecnología), el ahorro (capital), la energía humana

y las actitudes hacia el trabajo (mano de obra con 'disciplina industrial') los recursos naturales, las destrezas creativas (capital humano y talento empresarial) las preferencias, en fin del consumidor (ampliación de la demanda)"⁷; esta movilización se haría "a través del mercado o por intermedio de organizaciones, principalmente del Estado"⁸.

A continuación se hacen unas anotaciones breves sobre las afirmaciones anteriores, y se aclaran algunas dudas y confusiones presentes en otras secciones del trabajo de H.G.B.

1. Objetivo: ¿La industrialización?⁹

Debe ser un objetivo la industrialización? Hernando Gómez Buendía considera que debe ser un objetivo, cuando dice que "la industrialización se intenta más bien 'desde abajo' y la política oficial, buscando en general **objetivos distintos de la industrialización . . .**"¹⁰ (subrayado mío).

Es evidente que hay una confusión entre objetivos e instrumentos, la cual está bastante generalizada en Colombia; estas confusiones tienen repercusiones indeseables sobre recomendaciones de política económica y el uso de los instrumentos para el manejo de la misma.

La industrialización **per se** no es un objetivo, como tampoco lo es el trabajar; tanto el uno como el otro son medios para conseguir otros fines, como pueden ser un mayor bienestar económico para la comunidad o un mayor nivel de ingresos para el individuo.

⁴ Como muestra basta citar una frase de H.G.B., en la que dice: ¿Por qué la industrialización, clave y eje de los desarrollos exitosos que registra la historia universal, no es en Colombia un propósito colectivo?" H.G.B., op. cit., p. 23.

⁵ *Ibid.*

⁶ *Ibid.*

⁷ *Ibid.*

⁸ *Ibid.*

⁹ Agradezco los comentarios de Javier Fernández Rivas a esta sección y la siguiente.

¹⁰ *Ibid.*

Aclarar esta confusión es sumamente importante ya que puede dar lugar a conclusiones erróneas sobre qué hacer para conseguir ciertos objetivos; así, del texto del artículo comentado se puede concluir que el autor considera la industrialización como un objetivo por las repercusiones favorables que dicho proceso puede tener sobre la población colombiana, lo cual quiere decir que tiene en mente otros objetivos que están más allá del "objetivo" mismo de industrialización, como pueden ser un mayor empleo de la mano de obra, abastecimiento estable de ciertos productos, un mayor grado de urbanización de la economía o cualquier otro.

Cuando el problema se presenta de esta manera se aclara el papel que la industrialización debe jugar en el desarrollo económico colombiano; por ejemplo, si se desea aumentar el empleo de la mano de obra no calificada en un cierto monto es necesario determinar la mejor manera de hacerlo para la sociedad. La selección de esta mejor manera dependerá del costo de cada una de las diferentes alternativas para lograr dicho resultado, si resulta que socialmente es menos costoso hacerlo por medio de una expansión de la producción agrícola que por medio del establecimiento de un complejo industrial, debería escogerse el primer método.

Se pueden presentar innumerables ejemplos sobre objetivos a alcanzar y el papel del proceso de industrialización como posible **instrumento** en la consecución de objetivos determinados; considero que el ejemplo presentado ilustra clara y suficientemente la naturaleza del problema en discusión. La conclusión evidente es la de que la industrialización no es una meta sino un instrumento que puede utilizarse, en algunas ocasiones, para lograr ciertos objetivos deseados.

2. Industria: ¿artificial o real?

"La industrialización en países como Colombia es 'artificial' y su éxito dependió y depende de un propósito político antes que de las fuerzas del mercado"¹¹. Es conveniente precisar el significado de la frase anterior para determinar en qué cosas se está de acuerdo con el autor y en cuáles no. En primer lugar, qué se quiere decir cuando se usa el término "artificial"? Si "artificial" significa que la industria colombiana como un todo no puede sobrevivir con éxito la libre competencia externa, entonces eso es cierto para algunos sectores industriales aunque no para otros; si "artificial" se refiere solamente a aquellos sectores que necesitan de protección para crecer y **mantenerse** en operación, entonces estoy de acuerdo en que esos sectores deben considerarse como "artificiales", pero no aquellos que emergen **naturalmente** del libre funcionamiento de las fuerzas del mercado.

En segundo lugar, el autor no define lo que entiende por "propósito político"; en este trabajo se entenderá el propósito político como el respaldo dado a los diferentes sectores, por medio de medidas económicas, para que estos emerjan o se mantengan en funcionamiento. Con esta interpretación la frase citada al comienzo no es coherente, ya que la existencia de industrias en el país y el reconocimiento de la naturaleza "artificial" de las mismas es una demostración del espaldarazo político que se le ha dado a la industria colombiana.

Por último, es necesario distinguir entre el funcionamiento de las fuerzas del mercado y la libre operación de las mismas; lo primero se refiere a las variables que determinan cuánto se quiere comprar y cuánto se quiere vender de un bien durante un cierto período de tiempo, mientras que lo segundo se

¹¹ *Ibid.*

refiere a dejar que estas variables actúen libremente. A lo largo del trabajo H.G.B. confunde lo primero con lo segundo, aunque el autor se está refiriendo, claramente, a lo segundo. Esta aclaración es importante, ya que puede ser cierto que al dejar funcionar las libres fuerzas del mercado, no se establezcan ciertas industrias por no ser competitivas internacionalmente, mientras que el manejo de instrumentos que impliquen la utilización de las fuerzas del mercado (sistema de precios) puede dar lugar al establecimiento y operación de esas industrias.

La interpretación dada al significado de lo que H.G.B. piensa son las "fuerzas del mercado" es correcta cuando uno examina detalladamente la afirmación que trata sobre la manera como "la gestión pública en materia de importaciones afecta más señaladamente el desempeño industrial"¹²; esta es una aceptación tácita de que las fuerzas del mercado funcionan y de que sí ha habido un apoyo político al sector industrial, el cual se ha manifestado en la presencia de listas de productos clasificados en los regímenes de licencia previa y prohibida importación.

En caso de no considerarse correcta la interpretación anterior, sino la de que las fuerzas del mercado no funcionan, vale la pena preguntarse qué le sucedería a la industria colombiana si se desmontara el sistema vigente de protección arancelaria y no arancelaria. Qué sucedería, en particular, con "los renglones más elaborados (de la industria), como el acero, el equipo de transporte, la maquinaria eléctrica o los plásticos"¹³. Cabe preguntarse aquí: recomendaría H.G.B. desmontar la protección vigente para estos renglones ya que al actuar las medidas económicas sobre las fuerzas del mercado

no se obtiene ningún resultado? ¿Cómo compatibilizar, entonces, la afirmación sobre la "artificialidad" de la industrialización colombiana con la de la aparente inoperancia o ineffectividad de las medidas económicas?

3. Industrialización: ¿Cuáles costos y cuáles beneficios?

En el trabajo de H.G.B. se recomienda la industrialización masiva ya que esta constituye "... —casi vale decir, el verdadero desarrollo económico y social colombiano— ..."¹⁴. Sin embargo, en ninguna parte se hacen consideraciones sobre los costos y beneficios sociales de ésta; hay, aparentemente, un desprecio por los costos de la industrialización, un sentimiento subyacente de gran aprecio por sus beneficios y ninguna consideración sobre los beneficios netos para la comunidad de un plan masivo de industrialización.

El problema fundamental no es el de industrializar al país por que sí, si no el de diseñar una estrategia de industrialización que genere los mayores beneficios netos del proceso para la sociedad; esto requiere hacer consideraciones sobre cuáles industrias crear y el mejor momento para establecerlas, además de determinar cuánto estaría dispuesta a pagar y cuánto le costaría a la comunidad por adentrarse en el proceso de industrialización. Estos aspectos, tremendamente pertinentes para el establecimiento de nuevas industrias, no se consideran en parte alguna del trabajo de H.G.B.; la idea subyacente parece ser la de que los beneficios de la industrialización son tan grandes que no vale la pena tomar en consideración los costos de industrializarnos.

¹² *Ibid.*

¹³ Estos sectores los cita H.G.B. como ejemplo de sectores ineficientes. Ver *Ibid.*

¹⁴ *Ibid.*

4. ¿Protección coyuntural o de largo plazo?

En cuanto a la protección a la industria, H.G.B. afirma que "la historia de la industrialización es un subproducto de la historia del café"¹⁵, en el sentido de que "los empresarios responden a oportunidades independientes, en la mayoría de los casos, de la protección del gobierno"¹⁶.

Vale la pena aclarar que en el corto plazo (un año o menos) no hay tiempo suficiente para planear y establecer nuevas industrias, y esto último sólo sucede en el largo plazo, si se garantiza una protección estable; esto hace que las situaciones coyunturales favorables o desfavorables repercutan en mayores o menores ganancias en el corto plazo, sin afectar de hecho el rendimiento promedio, de largo plazo, a la inversión en nuevas industrias.

Es conveniente distinguir entre establecimiento de nuevas industrias y ampliaciones de industrias existentes, ya que una situación **coyuntural** favorable tiene repercusión menor que una situación favorable **permanente** sobre la nueva inversión en industria. Una mayor protección permanente, en promedio, significa para la industria una situación favorable permanente, en promedio; por esta razón, las alzas o bajas coyunturales en la protección resultantes de políticas liberacionistas o restrictivas, que pueden ser a su vez producto de una bonanza o de un desastre cafetero, no tendrán mayor efecto sobre la expansión industrial en el largo plazo.

5. Protección, crecimiento y ampliación del mercado

¿Es la protección garantía de mayores tasas de crecimiento y de una am-

pliación del mercado? Esta es la conclusión que se obtiene si se examinan algunas de las afirmaciones hechas sobre si las oportunidades creadas por la protección o derivadas de una mayor capacidad de compra de bienes dan ocasión o no para la acción empresarial¹⁷. Parecería que una mayor protección a la industria es necesaria para conseguir un mayor crecimiento industrial, ya que esta representaría mayores oportunidades para aquella; esto puede ser cierto, pero ello no garantiza que haya una alta tasa de crecimiento en toda la economía a causa de altas tasas de crecimiento en el sector industrial. Más bien se esperaría que, para un patrón de ahorros dados, se reduzca la tasa de acumulación de capital (inversión), ya que la mayor protección conduce a un menor ingreso real **para la comunidad** y esto, a su vez, es causa de un menor nivel de ahorros¹⁸.

Por otra parte, conviene recordar que una mayor protección a la industria significa un movimiento de recursos de otros sectores hacia esta. Por eso, así como puede crecer la industria por causa de la protección, también puede reducirse la tasa de crecimiento de otros sectores de la economía; esto es particularmente cierto cuando una comunidad tiene recursos **limitados**, y donde a pesar de estar ociosos algunos de ellos se llegará a un punto en que el crecimiento del sector se hace a costa del crecimiento de otro(s). Parecería, entonces, que desde el punto de vista

¹⁷ Para una colección de las ideas de H.G.B. sobre el tema, ver su trabajo.

¹⁸ Con un ejemplo se podría ilustrar este punto; si cada familia trata de producir directamente todo lo necesario para su subsistencia, en vez de generar ingresos por la venta de su capacidad productiva y comprar lo necesario para vivir, el nivel de bienestar de esa familia se reduce en relación con su nivel potencial. Lo mismo le pasa a un país que tratara de autoabastecerse de productos industriales, sin permitir el comercio con otros países. Sobre el tema de protección y crecimiento ver a W.M. Corden, *Trade Policy and Economic Welfare* (Oxford: Oxford University Press, 1974). Caps. 10 y 11.

¹⁵ *Ibid.*

¹⁶ *Ibid.*

de ampliación del mercado, entendida esta ampliación como un aumento en el ingreso real potencial de la economía, no se justifica un tratamiento discriminatorio entre los distintos sectores de la comunidad.

Pero ¿qué decir del aspecto de equidad? ¿Por qué habría de tratarse discriminatoriamente, por medio de protección, a unos sectores productivos frente a otros? Por consideraciones de equidad no hay motivo para dar protección sectorial desigual en una economía en la cual se desee dar un tratamiento equitativo a los diferentes sectores.

Ahora bien, si se desea ampliar el mercado por medio de una redistribución del ingreso personal de la comunidad, y se supone que esta redistribución no afecta el nivel de ingreso real de la comunidad al crear ineficiencias en la producción, no hay ninguna razón para proteger más a la industria que a otros sectores; esto es particularmente cierto cuando se tiene que los sectores intensivos en capital han sido los más protegidos¹⁹, lo cual garantiza que las ganancias resultantes de la protección otorgada a esos sectores van a engrosar el ingreso de los dueños del capital que no pertenecen, evidentemente, a los sectores más pobres de la población colombiana. Por esta razón, la protección a sectores industriales, en particular a los más intensivos en capital²⁰, va en contra de una estrategia cuya finalidad sea la de ampliar el mercado interno, a través de una distribución del ingreso hacia los sectores más pobres de la población, tal como lo sugiere H.G.B..

Finalmente, si la solución al problema del desempleo y subempleo, como mecanismo para mejorar la distribución del ingreso, se pretende dar por medio de la industrialización, existe evidencia a nivel mundial de que por la sola expansión de la industria no puede esperarse resolver este de esa manera²¹; más aún, la poca evidencia que existe para Colombia es la de que "puesto que los sectores sustitutivos de importaciones (en todos los sectores) e intensivos en capital han recibido más incentivos que los exportadores e intensivos en trabajo, se concluye que el patrón de protección ha sido un factor que ha contribuido, por lo menos, al lento crecimiento del empleo y la escasez persistente de divisas en la última década (1960-1969)".²²

C. Protección en Colombia: ¿real o imaginaria?

Esta sección estudia el problema de la existencia de protección para la industria colombiana, por medio de una recopilación e interpretación de la poca evidencia empírica disponible. Antes de analizar esta evidencia se hace una breve aclaración sobre los distintos mecanismos de protección.

1. Mecanismos de protección

La definición de protección es fundamental para determinar la incidencia de las diferentes medidas económicas sobre la industria colombiana. Esta se puede definir en términos de protección nominal o efectiva²³ media

¹⁹ Ver Hucheson, Thomas *Incentives for Industrialization in Colombia*, Universidad de Michigan, Tesis para el doctorado, 1973, 118.

²⁰ Sobre intensidad de uso de factores entre agricultura, industria y minería ver el documento del Programa Regional del Empleo para América Latina y el Caribe (PREALC) *El Criterio del Empleo y el Arancel Externo Común*, Mimeógrafo, Junta del Acuerdo de Cartagena, JPE/32 (Diciembre, 1974).

²¹ Al respecto ver Morawets David "Employment Implications of Industrialization in Developing Countries: A Survey", *Economic Journal*, 84, (Septiembre 1974) p. 491-542.

²² Hucheson, *Incentives*, 121-122

²³ La protección efectiva mide el grado de protección al valor agregado en una actividad como resultado de una estructura de protección nominal determinada.

para el sector industrial²⁴, y se podría decir que, cualquiera que sea la medida usada, si esta es positiva, entonces el sector industrial está protegido. Sin embargo, si los sectores no industriales (agrícola y servicios) también tienen protección positiva, entonces lo fundamental es el grado de protección relativa de un sector frente a otro.

Para simplificar, diremos que si la protección efectiva media para el sector industrial es mayor que para el agrícola, el sector industrial está protegido²⁵; aún cuando se podría argumentar que la protección no es "suficiente", sería necesario especificar suficiente para qué. Como en este trabajo no se hace una apología de ni un ataque a la industrialización, no determinaremos cuánto es "suficiente"; más bien nos concentraremos en presentar cuán protegido ha estado el sector industrial frente a otros sectores²⁶.

2. Evidencia empírica

La evidencia empírica que hay sobre la protección en Colombia no es

muy abundante; los estimativos de protección efectiva más lejanos se han hecho para 1927 y 1936²⁷, para 1969²⁸ por Hutcheson y para 1972 y 1974²⁹ por Fedesarrollo; también se han hecho trabajos por Luis Jorge Garay³⁰ para 1974 y el Departamento Nacional de Planeación³¹ (DNP) para 1976.

Todos los estimativos tienden a confirmar que la protección efectiva otorgada al sector industrial es superior a la otorgada a cualquier otro sector de la economía; a continuación se resumen los principales hallazgos hechos en los diferentes estudios que hasta el momento se han realizado sobre el tema.

Aún cuando el trabajo de Chu sólo calcula tasas de protección efectiva para el sector industrial y no para todos los sectores de la economía³², vale la pena presentar sus resultados porque son bastante reveladores de la protección otorgada al sector industrial durante el período 1927-1936; estos se muestran en el cuadro 1. La

24 Los mecanismos de protección se pueden clasificar en arancelarios, para-arancelarios (restricciones no arancelarias) y cambiarios; en este trabajo nos referiremos a los mecanismos estrictamente arancelarios, y se hará mención de los otros cuando sea necesario.

25 Aunque mucho se ha argumentado sobre la relación entre protección efectiva y asignación de recursos entre sectores, creo que la agregación que se hace por sector industrial, agrícola y bienes no comerciados es suficiente para indicar el movimiento de recursos entre estos tres grandes sectores. Una discusión detallada sobre el tema, y bibliografía sobre el mismo puede encontrarse en W. M. Corden, *The Theory of Protection* (Oxford: Oxford University Press, 1971), Caps. 4 y 5.

26 El lector podrá observar que no se ha mencionado la protección al sector de bienes no comerciados internacionalmente. Si debe quedar claro que una mayor protección para la industria y la agricultura implica un flujo de recursos del sector de bienes no comerciados internacionalmente —sector interno—, al sector de bienes comerciados internacionalmente —sector externo—. Por lo tanto, una mayor protección para la industria solamente, implica que habrá un movimiento de recursos del sector interno y del agrícola hacia el sector industrial.

27 Chu, David, *The Great Depression and Industrialization in Latin America: Response to Relative Price Incentives in Argentina and Colombia*. (Yale University, Ph. D. Dissertation, 1972).

28 Hutcheson, Thomas, *Incentives for Industrialization in Colombia*. (Universidad de Michigan, Tesis para el doctorado, 1973).

29 FEDESARROLLO, *Análisis de la Estructura de Control a las Importaciones en Colombia*. 2 Tomos. (Bogotá, 1974).

30 Garay, Luis Jorge, *Análisis de la Estructura Arancelaria de Colombia, Vigente en Diciembre de 1974: Anexos Estadísticos I y II*. (Bogotá, 1975).

31 Los resultados obtenidos por el DNP no se encuentran publicados.

32 En una nota al pie de la página 26 (nota 37) se menciona que el nivel promedio de protección efectiva para Colombia subió de 36 % en 1972 a 123 % en 1936, con la anotación de que la mayor parte de esta alza se debió a grandes aumentos para unos pocos productos, especialmente los de rayón; si se elimina la protección a las fábricas de rayón el promedio es de 33 % para 1927 y 70 % para 1936. Chu, *Depression and Industrialization*, p. 26.

CUADRO 1

PROTECCION EFECTIVA Y NOMINAL A LA INDUSTRIA EN COLOMBIA

Industria	Protección Efectiva		Protección Nominal		
	1927	1936	1927	1936	1945
Textiles					
Hilados de algodón	15	29	15.5	24.9	6.0
Tela de algodón	63	64	34.7*	40.5	15.0
Hilados de lana	1	5	3.3	7.5	2.4
Tejidos de lana	81	120	37.1*	56.7	32.4
Hilados de rayón	60	126	43.2**	85.3	41.5
Tejidos de rayón	67	714	34.4	272.8	98.4
Papel					
Pulpa	(17)	(48)	10.7***	25.6***	8.4
Papel excepto prensado	(46)	(0)	21.1	12.8	33.7
Cartón	(22)	(30)	19.9	30.3	13.7
Papel, artículos de cartón	40	31	31.9	32.2	14.7
Caucho					
Bandas de caucho	-25	-24	1.8	.8	.3
Zapatos	—	—	20.6	27.3	23.0
Otros artículos de caucho	10	23	—	—	—
Productos Químicos					
Industrias Químicas Básicas	11	21	15.8	24.3	26.0
Extractos de quebracho	n.d.	n.d.	—	—	—
Grasas y aceites vegetales y animales****	19	31	21.4	29.9	10.9
Pinturas	38	17	33.5	22.7	19.1
Farmacéutica	24	8	26.1	17.4	15.3
Cosméticos	(93)	(493)	68.9	327.1	254.8
Jabones	108	377	47.0	132.3	64.4
Otros Productos Químicos no clasificados en otra parte (n.e.c.)	6	-1	15.9	16.0	12.1
Productos del Petróleo	6	95	30.6	50.0	37.2
Minerales no metálicos					
Productos estructurales de arcilla	21	3	24.3	9.4	4.2
Vidrio	36	104	34.5	90.5	55.0
Porcelanas	32	25	33.1	28.8	7.9
Cemento	-9	148	0.	126.8	22.5
Minerales no metálicos N. e. c.	29	-11	21.2	32.5	26.0
Metales Básicos					
Hierro y acero*****	(9)	(21)	11.7	21.2	9.2
Metales no ferrosos	(11)	(-7)	7.5	5.0	3.6
Productos metálicos					
Envases	33	-1	26.5	8.7	3.6
Otros Prod. Metálicos	25	11	22.9	14.5	6.5
Maquinaria no Eléctrica	1	1	4.9	6.0	1.2
Maquinaria Eléctrica					
Bombillos	(-20)	(-45)	3.2	2.0	1.7
Motores Eléctricos	(-16)	(-24)	2.0	.8	.6

Cuadro 1 (Continuación)

Industria	Protección Efectiva		Protección Nominal		
	1927	1936	1927	1936	1945
Radios y teléfonos	(-16)	(-17)	1.4	1.0	.6
Otra maquin. eléctrica	(-5)	(-6)	3.7	3.5	1.7
Equipo de Transporte					
Ensamble de automóviles	(-4)	(-2)	1.9	7.4	6.2

Fuente: D. Chu, *Depression and Industrialization*, Cuadros 2.1 y B-2.5 para datos de protección efectiva y nominal respectivamente.

* 1928

** Basado en los derechos de aduana para el rayón

*** Basados en precios unitarios de Argentina

**** Impuesto de exportación

***** Excluye rieles

protección efectiva media para los sectores productores de bienes manufacturados no tradicionales subió de 25.3 por ciento en 1927 a 75.5 por ciento en 1936³³. Aunque esto no nos determina el grado de protección para el sector industrial en relación con otros sectores, se puede decir que en términos absolutos dicho sector recibió protección.

Sin embargo, si suponemos que el sector industrial estuvo desprotegido relativamente a otros sectores, al examinar los resultados obtenidos por los estudios de Hutcheson y Fedesarrollo se observa que durante los últimos 50 años hubo un movimiento proteccionista en favor del sector industrial. Por otra parte, si el sector industrial no estuvo desprotegido entre 1927 y 1936, por los resultados de los otros estudios se puede concluir que este sector goza

todavía de esa mayor protección relativa que recibió durante el período 1927-1936³⁴.

Del examen del cuadro 1 se ve que los sectores más protegidos durante el período 1927-1936 fueron el textil, el químico y el de minerales no metálicos; al examinar el cuadro 4, donde se muestra la estructura de protección efectiva por sectores industriales no ha cambiado sustancialmente en los últimos 50 años. Esta es una clara muestra de que la protección relativa otorgada a diferentes sectores industriales ha sido bastante estable a través del tiempo.

Por otra parte, si se acepta que la estructura arancelaria nominal es bastante representativa de la estructura de protección efectiva³⁵, el examen de

33 En realidad, la protección efectiva aumentó mucho más que lo indicado por estas cifras, ya que se establecieron controles de cambio que favorecieron al sector industrial y permitieron mantener la sobrevaluación del peso durante ese período (1927-1936). Los promedios mencionados se computan utilizando el tamaño del mercado antes de la Depresión como ponderación; cuando las ponderaciones se basan en el valor agregado al promedio hubiera sido de 27.2% y 63% para 1927 y 1936 respectivamente. *Ibid.*, 22.

34

Esta posibilidad es ciertamente mucho mayor para el período 1945-1968, durante el cual una agresiva política de sustitución de importaciones de productos industriales se llevó a cabo.

35

El estudio de Fedesarrollo encuentra una estrecha correlación entre los ordenamientos de protección por sectores resultantes de los cálculos de protección nominal y efectiva (Fedesarrollo, I, 14-15). El trabajo de Chu encuentra también que "hasta el punto en que el ordenamiento de las tasas efectivas (de protección) predice la dirección en la cual se mueven los recursos a cau-

las cifras del cuadro 1 nos muestra que la estructura de protección dentro del sector industrial no varió significativamente entre 1927 y 1945.

El estudio de Hutcheson toma la información disponible sobre precios domésticos para 1969 y calcula la protección efectiva a partir de dicha información; en el cuadro 2 se presentan sus resultados.

Las columnas (1) - (3) muestran la protección efectiva para los distintos

sectores, calculada a partir de la información sobre precios; la última columna mide la protección resultante de utilizar la información del arancel de aduanas. Los cálculos de protección de las columnas (1) y (2) suponen que el peso necesita devaluarse en un 34 por ciento y 41 por ciento con respecto al dólar para obtener equilibrio en la balanza de pagos.

Al examinar la columna (3) del cuadro 2 se aprecia que la protección dada al sector manufacturero como un todo, o aquella que excluye la fabricación de azúcar, o la de bebidas y tabaco es muy superior que el 1.2 por ciento de protección otorgado al sector primario, excluido el cafetero y minero; estos dos últimos reciben una

CUADRO 2
PROTECCION EFECTIVA PARA SECTORES CLASIFICADOS
POR ACTIVIDAD ECONOMICA

Sectores ^{a/}	EP (34) (1)	EP (41) (2)	EP 0 (3)	CORDEN (4)
Primarios	-12.3	-12.5	-11.3	-11.2
Primarios y minería excepto café	-0.3	-0.5	1.2	1.2
Alimentos procesados	-7.6	-8.6	1.1	-0.2
Bebidas y tabacos	108.9	106.7	125.9	94.3
Materiales de construcción	-1.9	-3.3	9.3	6.6
Intermedios I	25.0	22.6	45.0	26.2
Intermedios II	78.4	74.8	109.7	22.9
Bienes de consumo no durables	35.2	33.1	52.9	37.1
Bienes de consumo durables	489.9	410.3	*	112.8
Maquinaria	19.8	17.2	42.5	30.9
Equipo de transporte	598.4	569.2	916.4	321.5
Toda la industria	43.7	41.3	63.9	29.2
Toda la industria, excepto tabacos y bebidas	39.5	37.1	54.7	25.2
Toda la industria, excepto azúcar	49.7	47.0	73.2	32.8
Exportaciones primarias, excepto café y minería	17.6	17.4	19.3	18.3
Exportaciones manufacturadas, excepto azúcar	21.3	20.7	25.6	20.8

Fuente: Thomas Hutcheson, *Op. cit.*, Cuadros Nos. 3.5 y 3.6

^a La agregación por sectores se encuentra en el cuadro 3.7 de *Ibid.*

CUADRO 3
ESTRUCTURA DE PROTECCION NOMINAL Y PONDERADA EFECTIVA EN
COLOMBIA
 (En términos porcentuales)

Sector	1972		1974	
	Nominal ^a	Efectiva ^b	Nominal ^a	Efectiva ^b
Primario	32.74	22.71	17.10	5.26
Industrias tradicionales	74.21	43.53	29.01	51.20
Industrias intermedias	17.25	19.10	19.00	15.04
Industrias metalmecánicas	38.45	40.83	36.39	36.86
Otras industrias	32.93	32.67	30.79	54.18
Total	35.03	—	29.18	—

Fuente: Fedesarrollo, *op. cit.*, Tomo II, Cuadros 16, 17 y 19-A.

^a Se refiere a la protección estrictamente arancelaria.

^b Se refiere a la protección efectiva arancelaria.

protección de -44.8 por ciento y -6.8 por ciento respectivamente. Es interesante anotar, al comparar las columnas (3) y (4), que la protección medida en la columna (4) es menor que la medida en la columna (3), lo cual sugiere que en 1969 parte de la protección se podía atribuir a la existencia de estrictos regímenes de control a las importaciones. Estos resultados, si no lo demuestran, son una indicación muy fuerte de la importancia que el régimen de controles cuantitativos a las importaciones ha tenido para la protección de la industria colombiana en el pasado.

Al examinar las cifras del cuadro 3 se observa que la industria recibe, en términos generales, una protección efectiva mayor que el sector primario, tanto para 1972 como para 1974; se nota además, que la protección para el sector primario se redujo sustancialmente entre 1972 y 1974, mientras que aquella para la industria aumentó en el sector de industrias tradicionales y otros, y bajó ligera-

mente para el de bienes intermedios y metalmecánico.

El trabajo de Luis Jorge Garay citado anteriormente es bastante completo en cuanto al estudio de la estructura de protección efectiva del sector industrial se refiere; desafortunadamente, no incluye cálculos de protección efectiva para el sector primario.

Por último, estudios adelantados recientemente por el DNP calculan niveles de protección efectiva para los distintos sectores de la economía³⁶; en el cuadro 4 se presenta la información sobre niveles de protección efectiva por sectores, a dos dígitos, a abril de 1976.

La información presentada en el cuadro 4 da una idea de la estruc-

³⁶ La información se encuentra en listados de computador para los distintos sectores, a nivel de 2 y 4 dígitos de acuerdo con la Clasificación Internacional Industrial Uniforme -Revisión 2- (CIU-2) y a nivel de la matriz andina elaborada por la Junta del Acuerdo de Cartagena.

tura de protección en Colombia a abril de 1976; como se puede observar, la protección para el sector industrial es alta, aunque no sustancialmente superior a la del sector agrícola (sector 11). Sin embargo, la protección otorgada al sector primario y minero es inferior a la recibida por el sector industrial como un todo.

Se podría argumentar que la evidencia empírica presentada no es suficiente para determinar cuán protegido ha estado el sector industrial ya que no se hace un análisis detallado, año por año, del comportamiento de la protección —arancelaria y no arancelaria— en Colombia. Sin embargo, otros estudios hechos para el período 1950-1970 muestran que hubo un estricto control de importaciones en ese período, y se ejerció a través de listas de licencia previa y prohibida importación, las

cuales protegían preferentemente a los productos industriales finales y semi-terminados, por medio de prohibiciones a importar lo producido nacionalmente y casi total libertad para importar materias primas y bienes intermedios no producidos internamente; este esquema de concesión de licencias otorgaba una protección a la industria nacional superior a la reflejada nominalmente en el arancel de aduanas. Esto permite concluir que la protección dada a la industria en el período 1950-1970 fue superior a la vigente en 1976, especialmente si se tiene en cuenta que el porcentaje de solicitudes de importación aprobadas en la actualidad alcanza el 98 por ciento y los niveles arancelarios nominales vigentes no son superiores a los que rigieron durante el período 1950-1976³⁷

37 Para un análisis más detallado de la forma como se manejaron los regímenes de importación du-

CUADRO 4

ESTRUCTURA DE PROTECCION EFECTIVA, 1976

(En términos porcentuales)

Sector	Protección Efectiva,
11. Agricultura y caza	40.9
12. Silvicultura y extracción de maderas	28.4
13. Pesca	50.8
21. Explotación de minas de carbón	10.0
22. Producción de petróleo crudo y gas natural	30.3
23. Extracción de minerales metálicos	14.2
29. Extracción de otros minerales	12.0
31. Productos alimenticios - bebidas y tabacos	81.5
32. Textiles, prendas de vestir e industrias de cuero	124.4
33. Industrias de madera y productos de madera incluidos muebles	91.1
34. Fabricación de papel y productos de papel, imprentas y editorial	46.7
35. Fabricación de sustancias químicas y productos químicos derivados del petróleo y del carbón, de caucho y plásticos	37.0
36. Fabricación de productos minerales no metálicos, excepto los derivados del petróleo y del carbón	62.9
37. Industrias metálicas básicas	24.8
38. Fabricación de productos metálicos, maquinaria y equipo	40.0
39. Otras industrias manufactureras	59.6

Fuente: Unidad de Estudios Industriales - Departamento Nacional de Planeación.

La poca evidencia que existe muestra que el sector industria ha estado protegido, **en promedio**; también es claro de esta evidencia que algunos sectores de la industria han estado desprotegidos mientras que otros han sido sobre-protegidos, lo cual ha creado distorsiones en el desarrollo industrial del país e impedido una mayor contribución de la industria al crecimiento económico colombiano³⁸.

Aunque los datos utilizados se refieren a niveles de protección efectiva, también se podrían utilizar los niveles de protección nominal para determinar el patrón de protección sectorial en Colombia; los estudios de Hutcheson y Fedesarrollo muestran que existe una alta correlación entre niveles de protección nominal y efectiva por sectores³⁹, lo cual permite analizar la estructura arancelaria nominal y determinar el grado de protección intersectorial presente en dicha estructura.

En cuanto a restricciones cuantitativas a las importaciones se refiere, se puede presumir que el sector industrial se ha beneficiado con dicha polí-

rante el período 1950-1970 ver Carlos Díaz-Alejandro, *Foreign Trade Regimes and Economic Development: Colombia*. (En prensa, 1976) y Jorge García García, *A History of Economic Policies in Colombia: 1953-1970*. (Universidad de Chicago, Tesis para el doctorado, 1976). Caps. I y II.

38 En el trabajo elaborado por el DNP se encuentra una alta dispersión en los niveles de protección efectiva cuando se hace una mayor desagregación por sectores (a 4 dígitos).

39 En efecto, T. Hutcheson dice: "a fin de tener una impresión general de cuáles industrias habrían sido favorecidas y cuáles desfavorecidas, no sería necesario calcular tasas de protección efectiva" (Hutcheson, *Incentives*, 118); Fedesarrollo concluye, también, que "los ordenamientos por sector productivo en términos de protección efectiva y protección nominal (arancelaria), arancelaria y de depósito previo, por régimen de importación son estadísticamente similares a un nivel de confianza del 0.05%, para cada una y entre las estructuras consideradas. Por lo tanto se concluye que los ordenamientos de protección nominal y efectiva (arancelaria y de depósito previo) por sectores productivos son significativamente similares para y entre las estructuras arancelarias vigentes en 1972 y junio de 1974" (Fedesarrollo, *Análisis*, I, 14-15).

tica. La existencia de restricciones indica que no hubo equilibrio en balanza de pagos durante muchos años, y el examen de las cifras sobre composición de las exportaciones colombianas muestra que éstas proceden en un alto porcentaje del sector agropecuario, con muy poca contribución del sector industrial, mientras que el gran peso de las importaciones corresponde a productos de este último; estos datos permiten presumir que la industria colombiana no ha sido ni es muy competitiva frente a la extranjera, y que gracias a la protección recibida —arancelaria y de restricciones cuantitativas— pudo crecer a tasas razonables durante el Siglo XX⁴⁰.

D. Conclusión

La principal conclusión que se obtiene de lo examinado anteriormente es la de que sí ha existido protección para la industria en Colombia, en promedio, y durante un largo período de tiempo; por otra parte, ha habido una política implícita de industrialización al adoptar, de hecho, una cierta estructura de protección, reflejada no sólo en el arancel sino en todo el sistema de concesión de licencias de importación.

También es cierto que la protección ha variado de acuerdo con el comportamiento de la situación cambiaria, tal como lo afirma H.G.B.; sin embargo, en los últimos 10 años, a partir de la expedición del Decreto-Ley 444 de 1967, estas fluctuaciones han sido menores y se ha observado una tendencia a cambiar gradualmente la protección

40 La existencia de restricciones cuantitativas es prueba suficiente de que los aranceles y la tasa de cambio no bastaron para resolver el problema de desequilibrio en balanza de pagos; además, el hecho de no ser el sector industrial gran exportador de productos manufacturados es un índice de la relativamente poca competitividad de la industria nacional frente a la extranjera, y de la necesidad que esta ha tenido de recibir protección para sobrevivir, con la protección no arancelaria cargada en favor del sector industrial.

otorgada a través de aranceles y licencia previa por la de la tasa de cambio. Este manejo de estos instrumentos ha conducido a que se tienda a ampliar la base industrial del país y diversificar el sector exportador.

Por otra parte, si se desea continuar con una política de sustitución de importaciones y al mismo tiempo se quiere promover las exportaciones, no es posible llevar a cabo esta última con protección arancelaria para el sector sustitutivo de importaciones solamente, puesto que se crean las condiciones para lograr un desarrollo similar al obtenido en el pasado; si se protege a la industria nacional es necesario subsidiar las exportaciones, para reducir la discriminación que en su contra crearía la protección al sector sustitutivo de importaciones. Estas dos políticas —protección a sectores sustitutivos de importaciones y subsidio a las exportaciones— aplicadas simultáneamente son equivalentes a tener una tasa de cambio más alta, menores aranceles

sobre las importaciones y menos subsidio para las exportaciones.

La voluntad política por la cual clama H.G.B. se ha manifestado en el apoyo otorgado al sector manufacturero por medio de protección, arancelaria y de restricciones no arancelarias. Como no es conveniente extenderse más sobre el tema, para resumir lo expuesto en este trabajo basta con citar a Luis Ospina Vásquez quien en la Introducción a su libro **Industria y Protección en Colombia: 1810-1930**, dice: "La política económica ha sido el factor esencial en la evolución industrial. . . Nuestra industria es artificial: no puede producir al mismo precio que la extranjera, ni es probable que lo pueda hacer en el futuro cercano si no ocurren cambios anormales o imprevisibles. Nuestro proteccionismo es proteccionismo puro: protege industrias artificiales"⁴¹.

⁴¹ Vásquez, Luis Ospina, *Industria y Protección en Colombia: 1810-1930*. (Medellín: ESF, 1955), IX.

Política de Estabilización y Distribución del Ingreso en Colombia

**Miguel Urrutia Montoya
Jaime Tenjo Galarza**

Política de Estabilización y Distribución del Ingreso en Colombia

*Miguel Urrutia Montoya
Jaime Tenjo Galarza*

A. Introducción

Desde los años sesenta se ha considerado en los países desarrollados que las políticas de estabilización tienen un claro costo en términos de distribución de ingresos. Una política de control de inflación tiene que disminuir el exceso de demanda existente en la economía, y dicha disminución en la demanda agregada afecta negativamente la distribución a través de un aumento en el desempleo y un aumento en los diferenciales de salarios.

B. La curva de Phillips

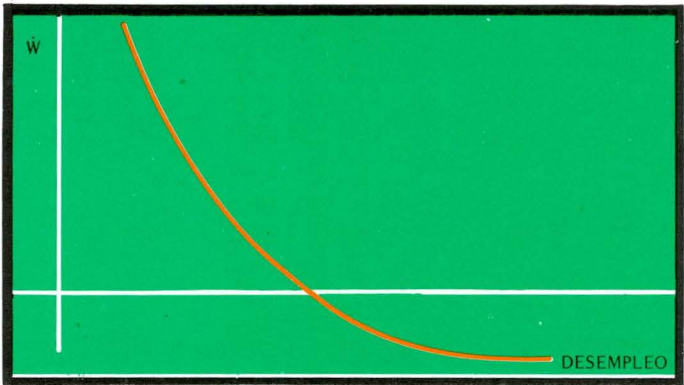
El primero de estos fenómenos es el más conocido, y lo describe la llamada curva de Phillips. Dicha relación, verificable empíricamente para el Reino Unido, no se ha podido comprobar fácilmente en otros países. No obstante, los expertos económicos a nivel de comentario de prensa la dan como un hecho. La curva de Phillips, mostrada en el gráfico 1a, indica que cuando hay mucho desempleo, los salarios aumentan poco. Esta relación parece lógica, pues es de suponer que al haber mucho desempleo la oferta de mano

de obra en ese momento es muy elástica y los aumentos en la demanda por trabajo no implicarán aumentos en los salarios. Si la demanda por trabajo no aumenta, es posible que los trabajadores estén dispuestos a trabajar por un salario menor con tal de obtener empleo.

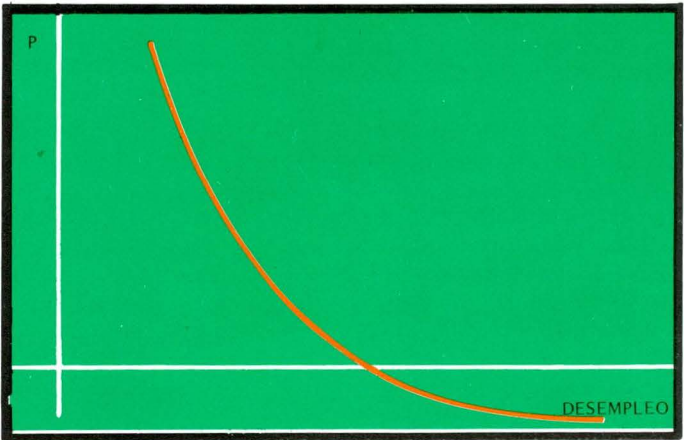
En el gráfico 1b se presenta una extensión de la curva de Phillips. Si se supone que los aumentos en salarios nominales determinan aumentos de precios (teoría de inflación de costos), entonces es de suponer que la estabilidad de salarios y de precios sólo se puede lograr si se mantiene un nivel de desempleo que garantice suficiente movilidad de mano de obra¹. Es decir que exista un acervo suficiente de desempleo para garantizarle la mano de obra a los sectores económicos más dinámicos, sin necesidad de que éstos tengan que aumentar salarios para obtener la mano de obra que necesitan.

¹ En un sistema con perfecta información, no habría necesidad de un nivel mínimo de desempleo para garantizar la movilidad de mano de obra, pero en la realidad la movilidad no se logra sin desempleo. Es decir que sin desempleo, las industrias que requieran mano de obra no la obtienen si no aumentan sustancialmente los salarios.

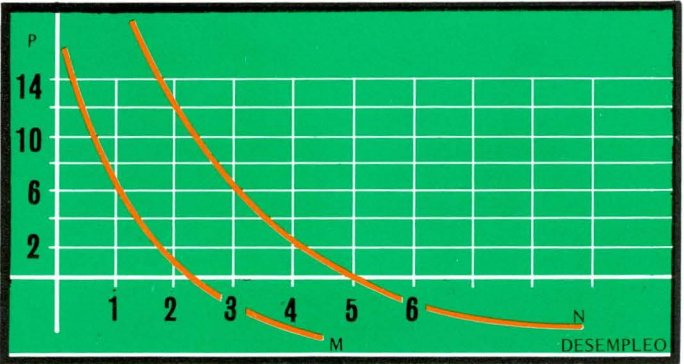
EXTENSION DE LA CURVA DE PHILLIPS 1A



EXTENSION DE LA CURVA DE PHILLIPS 1B



EXTENSION DE LA CURVA DE PHILLIPS 1C



En el gráfico 1c se ilustra una extensión de la relación Phillips hipotética para una economía desarrollada. La curva (n) muestra que para lograr estabilidad de precios se requiere un nivel de desempleo de 5%, y que si el desempleo baja a 2%, la inflación sería del 12%. Sin embargo, la curva no tiene que ser estable. Es posible prever una serie de cambios en la estructura de la economía que desplacen la curva a (m). En ese caso se lograría la estabilidad de precios a un nivel de desempleo mucho menor, en este caso a un nivel de 2.2% de desempleo.

En resumen, en este esquema sólo se puede bajar el ritmo de aumento en los precios disminuyendo la demanda agregada (a través de disminuciones en la oferta monetaria y disminuyendo el déficit fiscal), lo cual aumenta el desempleo. La alternativa es producir un cambio estructural que desplace la curva, como en el gráfico 1c. Un ejemplo de cambio de este tipo sería el establecimiento de una política de ingresos y salarios². Otro ejemplo sería un cambio en la estructura de la demanda hacia bienes y servicios como una oferta más elástica o con tasas de aumento de la productividad mayores, o hacia bienes competitivos a nivel internacional que se puedan importar.

C. Cambios en los diferenciales de salarios

Empíricamente se ha visto que en los países desarrollados las épocas de inflación coinciden con disminuciones en los diferenciales de salarios entre obreros y empleados, y entre obreros calificados y no calificados. Esto sugiere que la distribución del ingreso mejora entre los asalariados en períodos inflacionarios. No obstante, este efecto puede ser compensado por la

disminución en el bienestar de las personas con renta fija. Como el grupo más grande en esta categoría son los pensionados, y a la vez los viejos son las personas de menores ingresos en estos países, este efecto no es deseable. Por otra parte, la participación del capital también puede aumentar en períodos inflacionarios.

No obstante, en los países desarrollados parecen ser los pobres los que se perjudican de una política anti-inflacionaria. El desempleo crece más que proporcionalmente entre los grupos más pobres (los negros y los jóvenes en Estados Unidos) y los diferenciales de salarios aumentan. Al contrario, en los períodos inflacionarios son los sindicalizados, en general los obreros ya que la clase media no está sindicalizada, los que mejor se pueden defender de la inflación, y son los grupos de menores ingresos los que se benefician de los aumentos en el empleo.

En resumen, las políticas clásicas de estabilización en los países desarrollados son explícitamente impopulares y políticamente difíciles de llevar a cabo. Por otra parte, la estabilidad de precios es una bandera de los partidos de derecha y de centro, y son poco populares entre los partidos laboristas. Por eso los partidos laboristas que desean disminuir la inflación prefieren ensayar remedios estructurales (política de ingresos y salarios) y prefieren evitar los remedios clásicos de disminución en la oferta monetaria y superávit fiscales.

D. Hipótesis explicativa de la relación entre salarios reales e inflación en Colombia

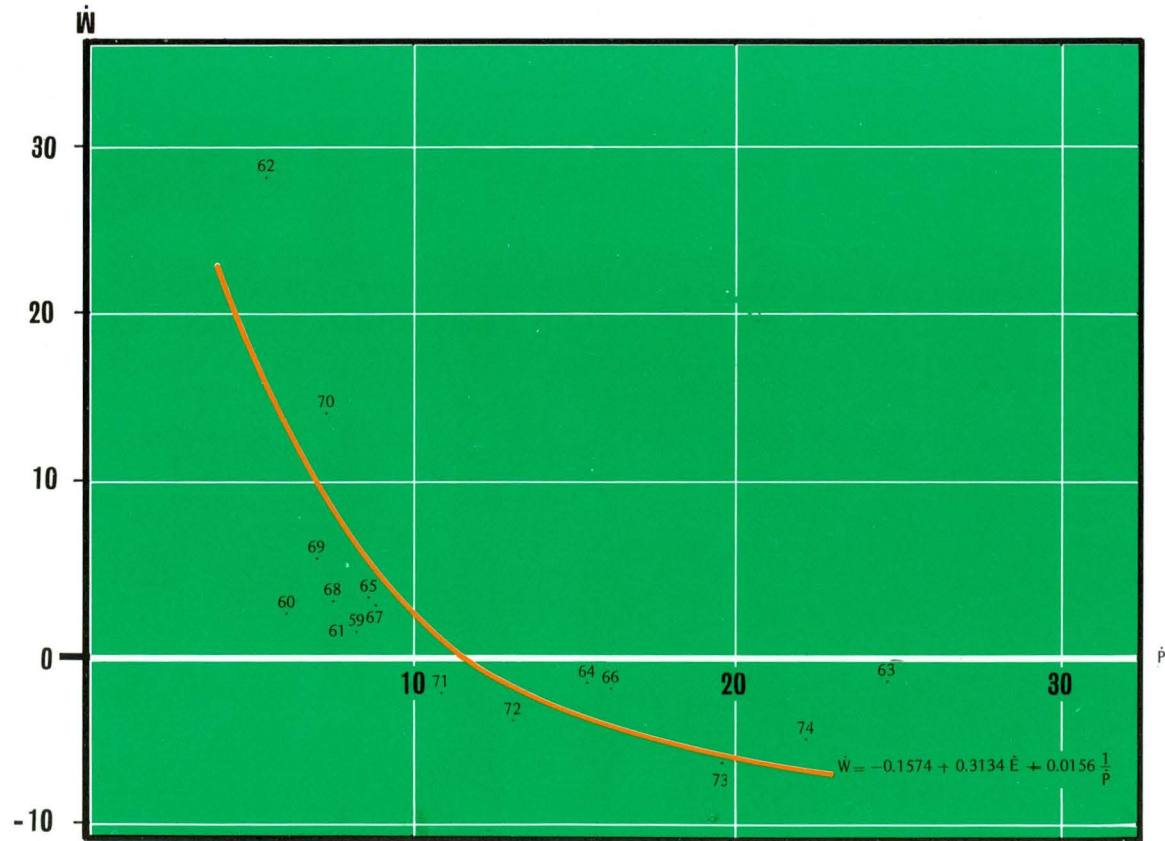
Los estudios empíricos que se han hecho en el país sobre los determinantes de los salarios no han demostrado convincentemente la existencia de la curva de Phillips³. Esto no es sorpren-

² Un acuerdo entre sindicatos y empleadores sobre límites a los incrementos en salarios y precios disminuiría la tasa de inflación sin que aumentara el desempleo.

³ Calvo, Haroldo, *Determinantes de la inflación en Salarios en Colombia*, Gráfico 1 Bogotá, Ediciones Tercer Mundo, 1976.

GRAFICA 2-A

RELACION ENTRE CAMBIO DE SALARIOS REALES DE EMPLEADOS E INFLACION



dente, pues dado el alto nivel de desempleo y subempleo en la economía, la oferta de trabajo debe ser muy elástica. En estas condiciones, un aumento en el empleo no debería en el corto plazo afectar los salarios nominales. Al contrario, los salarios nominales están determinados primordialmente por el costo de los bienes básicos de subsistencia. Este sería un esquema clásico de fijación de salarios.

Es decir que el salario nominal aumenta de acuerdo con las variaciones en precios, y éstos a su vez tienen una gran variación por cambios en cosechas, las fluctuaciones del café, y las variaciones en el empleo no están claramente relacionadas con los salarios nominales⁴, como sí lo estarían las variaciones en los precios. Pero sí sería de esperar que estuvieran relacionadas con el salario real, hecho confirmado por las ecuaciones descritas en la próxima sección.

En efecto, la oferta de trabajo urbana en el largo plazo no es absolutamente elástica, como lo demuestra el hecho de que en las últimas décadas los salarios reales urbanos han aumentado. El proceso de desarrollo ha implicado un aumento secular en la demanda por empleo y por lo tanto un aumento en el salario real. Pero un aumento cíclico en la demanda agregada implica un aumento mayor en los precios que en los salarios debido a que en el corto plazo la oferta de trabajo es más elástica que la oferta de alimentos y otros bienes de subsistencia⁵. En contraste en el largo plazo la elasticidad de oferta de trabajo es inferior a la elasticidad de oferta de alimentos, vestuario, etc. El resultado paradójico es entonces que un aumento abrupto

en la demanda en el corto plazo lleva a una disminución en el salario real, mientras que un crecimiento constante y sostenido de la economía y la demanda por trabajo implica aumentos en los salarios reales y en el nivel de vida de la clase trabajadora.

La estructura de la economía colombiana determina entonces que las épocas de rápido crecimiento de demanda no sólo son inflacionarias, por la baja elasticidad de oferta de alimentos y otros bienes, sino que también son épocas de salarios reales decrecientes, y de deterioro en la distribución de ingresos en el sector urbano.

Pero también puede haber inflación por disminución en la oferta de bienes (una mala cosecha). En ese caso la oferta de bienes disminuye, pero no la oferta de trabajo, lo cual nuevamente determina un deterioro en el salario real. Es decir que en la inflación por disminución en la oferta también se perjudica la clase trabajadora.

Si el análisis anterior es válido, entonces es interesante ver si empíricamente se comprueba que los determinantes de los salarios reales son el crecimiento en la demanda por empleo y la tasa de inflación. La relación entre tasas de incremento en el empleo (un índice de la demanda por trabajo) y la tasa de cambio del salario real debe ser positiva⁶. Al contrario, la relación entre cambios en la tasa de inflación y cambios en el salario real debe ser negativa, pues hemos postulado que al aumentar rápidamente la demanda agregada, los precios de los alimentos y otros bienes de subsistencia aumentan más rápido que los salarios.

Usando datos anuales para el período 1958-1974, se ensayaron las si-

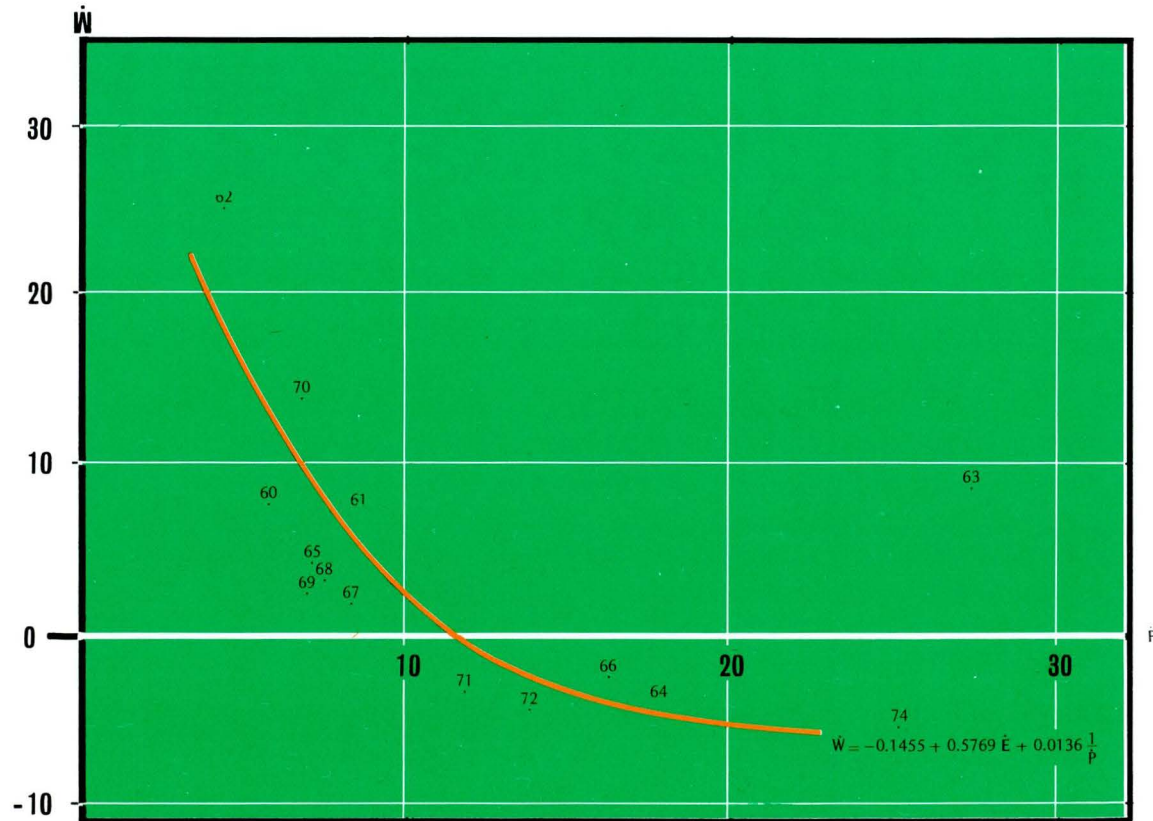
⁴ *Ibid.*

⁵ En el corto plazo las importaciones no pueden suplir la demanda por dos razones: 1) productos básicos como yuca, papa, etc., no se pueden importar. 2) en el país no ha habido libertad de importaciones de alimentos y textiles, y cuando dichas importaciones se aprueban, los bienes llegan con un retraso sustancial.

⁶ Al desplazarse la curva de demanda, los salarios aumentan de acuerdo con la elasticidad de la curva de oferta laboral. Esta relación tradicional está perturbada por los cambios en la tasa de inflación, y por eso se hace necesario introducir la variable inflación en el modelo.

GRAFICA 2-B

RELACION ENTRE CAMBIO DE SALARIOS REALES DE OBREROS E INFLACION



guientes ecuaciones, con los resultados que aparecen a continuación. Casi todos los coeficientes resultaron signifi-

cativos a un nivel de cofianza del 99 por ciento.

$$\begin{aligned}
 (1) \quad \dot{W} &= f\left(\dot{E}, \frac{1}{\dot{p}}\right) \text{ obreros} & \dot{W} &= -0.1455 + 0.5769 \dot{E} + 0.0136 \frac{1}{\dot{p}} \\
 & & & (3.785) \quad (7.005) \\
 & & R^2 &= 0.7699 \\
 & & D.W. &= 1.9399 \\
 (2) \quad W &= f\left(E, \frac{1}{\dot{p}}\right) \text{ empleados} & \dot{W} &= 0.1574 + 0.3134 \dot{E} + 0.0156 \frac{1}{\dot{p}} \\
 & & & (1.410)^* \quad (4.713) \\
 & & R^2 &= 0.5746 \\
 & & D.W. &= 2.0223
 \end{aligned}$$

* Coeficientes significativos a un nivel de confianza de 90%. Los significativos a un nivel de 99 % no tienen asterisco.

\dot{W} Tasa de cambio en el salario real en la industria.

\dot{E} Tasa de cambio en el nivel de empleo industrial.

\dot{p} Tasa de cambio en los índices de costo de vida para obreros y empleados del DANE.

Como se observará en las ecuaciones 1 y 2, las variables cambios en precios y cambios en empleo explican parte importante de los cambios en salarios reales. La relación entre empleo y salarios reales es la que se ha encontrado en países desarrollados, y puede interpretarse como una curva de Phillips, pero usando salarios reales en lugar de nominales. Pero la relación negativa entre \dot{p} y \dot{W} es más inesperada, y sugiere que en Colombia la inflación perjudica a los trabajadores. La aceleración de la inflación disminuye los salarios reales. Esta relación se puede observar en el gráfico 2.

Las ecuaciones se pueden resumir en el gráfico 3. En este gráfico hay una relación negativa entre \dot{p} y \dot{W} , pero los aumentos en empleo desplazan la curva hacia la derecha. Por ejemplo, un aumento en la demanda por exportaciones intensivas en mano de obra desplazaría la curva de \dot{E} a $\dot{E} + X$, es decir, que sin disminuir la inflación podrían aumentar los salarios reales.

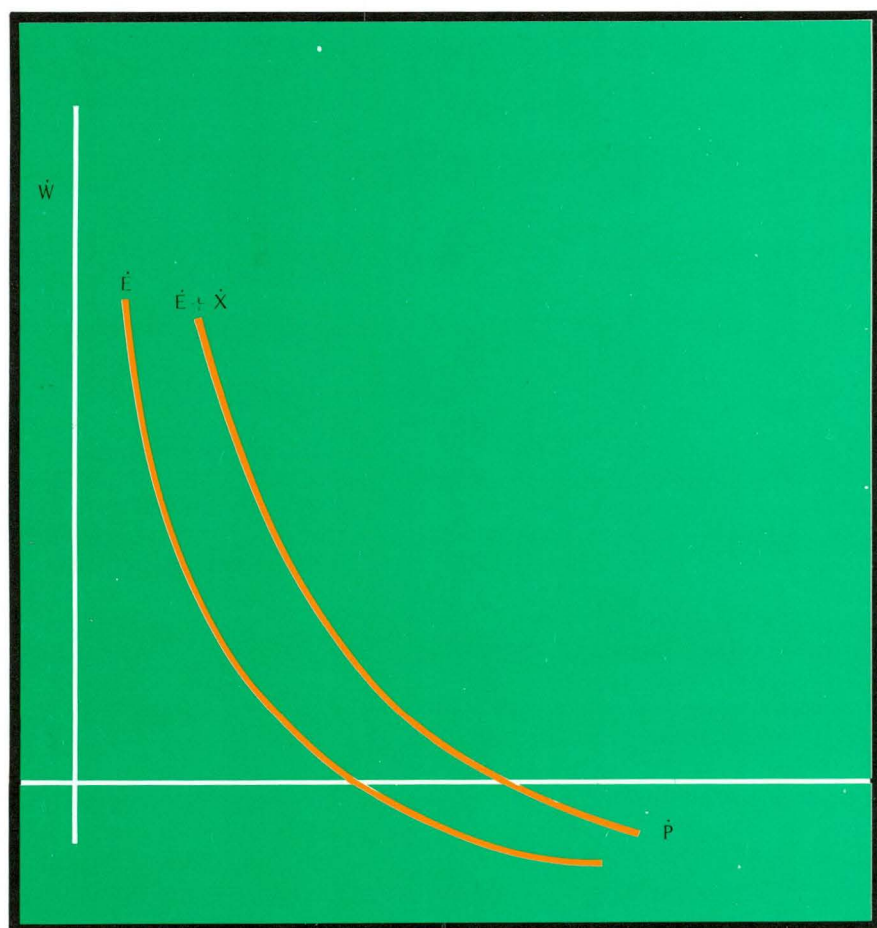
En resumen, el resultado más interesante de este análisis es la relación

inversa entre inflación y salarios reales. Hay dos posibles explicaciones para este resultado: 1). La elasticidad de corto plazo de oferta de trabajo es mayor a la elasticidad de oferta de bienes básicos, como alimentos y vestuario. Esto es de esperar en una economía con exceso de mano de obra. En esa situación un aumento en la demanda agregada aumenta los precios más rápido que los salarios, y el salario real disminuye. Muy probablemente los cuellos de botella que determinan las relativamente bajas elasticidades de oferta de bienes, también impiden un aumento rápido en el empleo. Por lo tanto, un aumento de demanda de este tipo fuera de ser inflacionario, también implica un deterioro en la participación del sector trabajo en el ingreso nacional, y por lo tanto un deterioro en la distribución del ingreso.

Si hubiera evidencia de que en el país existe una curva de Phillips extendida, este resultado sería menos claro. Es decir, que si la inflación implica mayor empleo, este fenómeno beneficiaría a personas de bajos ingresos y podría compensar en términos de bie-

GRAFICA 3

RELACION ENTRE CAMBIOS EN SALARIOS REALES INFLACION Y EMPLEO



nestar, la pérdida en el salario real del resto de los obreros. No obstante, no hay evidencia empírica en Colombia que haga posible afirmar que en épocas de aceleración de inflación aumentó el empleo.

Utilizando los mismos datos del sector industrial usados en las ecuaciones 1 y 2, se trató de obtener una cancelación entre inflación y empleo. Los resultados aparecen en las ecuaciones 3 y 4 las cuales muestran que no existe una correlación fuerte.

(3) Obreros

$$\begin{aligned}\dot{E} &= -0.008 + 0.474 \dot{p} \\ t &= 2.109 \\ R^2 &= 0.24 \\ F &= 4.448 \quad (1,14)\end{aligned}$$

(4) Empleados

$$\begin{aligned}\dot{E} &= 0.0169 + 0.405 \dot{p} \\ t &= 1.55 \\ R^2 &= 0.147 \\ F &= 2.405 \quad (1,14)\end{aligned}$$

Estos datos apoyan la hipótesis de que la inflación no beneficia a los desempleados. 2). La segunda explicación es más de carácter institucional. En Colombia la inflación ha perjudicado más que proporcionalmente a los pobres. Esto se debe a muchos factores resumidos en otro escrito⁷, también al hecho aquí comprobado que al acelerarse la inflación sobre las clases menos favorecidas hace que los gobiernos pongan en marcha planes de estabilización cuando se acelera la inflación. El resultado es entonces aumentos y descensos periódicos de la inflación.

Por otra parte, en la industria colombiana se negocian convenciones

colectivas a dos años. Esto determina que al acelerarse la inflación los salarios aumentan con un rezago y el salario real cae. Al ocurrir esto, se inicia un plan de estabilización que disminuye la tasa de inflación, y en ese período los rezagos en las convenciones colectivas negociadas en base a los aumentos de precios del inmediato pasado lleva a un aumento en los salarios reales.

Conclusión

A diferencia de lo que pasa en algunos países desarrollados, en Colombia la inflación golpea de manera más que proporcional al proletariado. Aquí hemos demostrado que al aumentar la inflación bajan los salarios reales en la industria. Se puede demostrar también que la inflación golpea muy duramente al proletariado rural y a los campesinos con poca tierra, grupos que no están sindicalizados y no pueden presionar fácilmente para lograr aumentos en salarios.

Por otra parte, no se ha demostrado la existencia de una curva de Phillips como la 1b en el país, o sea que el desempleo no necesariamente disminuye al aumentar la tasa de inflación.

En estas circunstancias resulta que una política de estabilización es claramente redistributiva o benéfica para los grupos más pobres de la sociedad. Es decir, que el efecto social de una política de este tipo es probablemente diferente en Colombia a lo que sería en países desarrollados como Inglaterra o Estados Unidos. Por eso no se deben importar temores de países con condiciones económicas diferentes donde las políticas de estabilización tienen algunos peligros distributivos, y debemos en Colombia insistir en tasas de inflación bajas como marco indispensable para una política redistributiva.

⁷ Urrutia, Miguel y Berry Albert. *La distribución del ingreso en Colombia*. Editorial La Carreta, Medellín, 1975, pp. 262-271.

Controversia sobre teoría Monetaria

Eduardo Sarmiento Palacio
Mauricio Carrizosa Serrano

Controversia sobre teoría Monetaria

Con el ánimo de promover la discusión científica, COYUNTURA ECONOMICA presenta una discusión sobre los temas monetarios basada en dos trabajos divergentes, uno de Eduardo Sarmiento Palacio¹ y otro de Mauricio Carrizosa Serrano².

Partiendo de un modelo de equilibrio general Sarmiento estimó la relación entre precios y política monetaria, utilizando las series estadísticas colombianas desde 1955 hasta 1974. De su análisis se obtienen tres conclusiones principales: a) la demanda agregada para el caso colombiano es altamente dependiente de la oferta monetaria; b) existe un rezago entre precios y medios de pago de unos tres años; c) la velocidad ingreso del dinero es inestable. Al final de su artículo expli-

ca el comportamiento dinámico de los precios en los siguientes términos: "la ecuación que liga la cantidad con el nivel de precios y la actividad económica tiene sentido dentro de una concepción dinámica. Si la relación no se cumple en un año el remanente tenderá a manifestarse en los períodos siguientes. Esto introduce diferencias entre el comportamiento de corto y largo plazo".

Sarmiento basa sus conclusiones en el análisis de la autocorrelación de los residuos que surge de la estimación. Ella es consecuencia de un proceso dinámico de ajuste en el mercado monetario. Carrizosa, al contrario, arguye que la autocorrelación surge de un error de especificación del modelo; principalmente de la omisión de una variable "el costo de mantener el dinero", y los resultados de la estimación econométrica son muy sensibles a esta variable.

Esta controversia no es simplemente especulativa y teórica. Al contrario, tiene implicaciones fundamentales sobre la formulación de la política económica. Es así como los resultados del

¹ Sarmiento Palacio, Eduardo, *Comportamiento Dinámico de los Precios*. Lecturas sobre Moneda y Banca en Colombia, FEDESARROLLO y Banco Cafetero, Facultad de Economía, Universidad de los Andes, 1976, pp. 202-250.

² Carrizosa, Mauricio, *Dinero e Inflación en Colombia*, COYUNTURA ECONOMICA, Vol. VI., No. 1, 1976, pp. 147-172.

modelo econométrico de Sarmiento implican valores diferentes de los parámetros de la demanda por dinero a los que surgen sobre la formulación de Carrizosa. Para Sarmiento la elasticidad ingreso de demanda por dinero es de 1.8, lo que permitió a Ortega hacer el siguiente aserto: "en desarrollo de estos planteamientos el manejo monetario ha tenido como meta reducir el crecimiento de los medios de pago a una tasa entre 15% y 18% para 1975, cifra que parece compatible con un crecimiento del producto de un 6% o 7% y una elasticidad ingreso de la demanda por dinero cercana a 2%³. Es-

te aserto entraría en claro conflicto con la conclusión de Carrizosa de que la elasticidad ingreso de la demanda por dinero es carcana a la unidad.

Además de los puntos mencionados atrás, la controversia contempla cuestiones de tipo económico tales como la interpretación del equilibrio general y la función de oferta en la economía colombiana. Aunque estos aspectos pueden considerarse de menor importancia, frente a la temática de la discusión, contribuyen a enriquecer el análisis de la economía colombiana y merecen por tanto su incorporación en este número de COYUNTURA ECONOMICA.

³ Ortega A., Francisco, *Comentarios a la Reforma Financiera*, en Banco de la República, Asociación Bancaria, Mercado de Capitales en Colombia, 1975, p. 36.

Comentarios Sobre Mi Artículo "Comportamiento Dinámico de Precios"

*Eduardo Sarmiento Palacio*¹

A. Introducción

En el volumen VI No. 1 de la Revista COYUNTURA ECONOMICA, aparece un artículo firmado por Mauricio Carrizosa², donde se formulan algunas críticas a mi trabajo titulado "Comportamiento Dinámico de Los precios".

Los comentarios aparecidos en "Dinero e Inflación en Colombia" no contribuyen a aclarar o desvirtuar los conceptos y las ideas presentadas en mi artículo. Más bien confunden al lector. El análisis en lugar de abordarse dentro del contexto general del artículo, se limita a considerar aspectos aislados. Da la impresión de que el autor se dedicó a buscar errores menores. Curiosamente no logra su objetivo, pues nadie está exento de cometerlos. De los comentarios deshilvanados deduzco que mi crítico no entendió el artículo. Debo manifestar mi sorpresa y mi inconformidad por este procedi-

miento. Creo que no es, precisamente, el más adecuado para promover la discusión científica en el país.

Hubiera preferido discutir la concepción general de mi trabajo. En vista de que las críticas se hacen en forma parcial, me veo obligado a entrar en detalles de menor importancia. Sin embargo, en algunas partes volveré sobre algunos de los aspectos principales del artículo.

Las críticas se refieren a los siguientes aspectos: 1) la presencia del fenómeno de autocorrelación de residuos en la estimación del modelo; 2) el coeficiente de la variable de precios que aparece en la ecuación (11); 3) la especificación y la estimación de la curva de Phillips.

B. Autocorrelación en la estimación del modelo.

En varias partes del ensayo se manifiesta sorpresa por la existencia de autocorrelación de residuos en la ecuación cuantitativa. En la nota de pie 25 afirman: "En particular, la ex-

¹ Sarmiento Palacio, Eduardo, "Comportamiento Dinámico de los Precios", en Dinero, Precios y Salarios, Biblioteca ANIF de Economía, Bogotá, Colombia.

² Carrizosa, Mauricio, *Dinero e Inflación en Colombia*, Coyuntura Económica, Vol. VI, No. 1, 1976, pp. 147-172.

clusión de la variable expectativas puede haber sido fuente de la autocorrelación hallada en la estimación de (8)". En la nota de pie 26 se afirma de nuevo, "Conviene plantear el interrogante de si el test de autocorrelación de Sarmiento salió positivo por formular la ecuación (7) en términos nominales. Musalem (1971) página 19 estima una demanda en términos reales que aparentemente no presentan problemas de autocorrelación".

En base a las anteriores aseveraciones el autor trata de insinuar que el fenómeno de autocorrelación de residuos proviene de un error en la especificación del modelo o de una falla en los procedimientos estadísticos. Lo normal, según él, sería que tal fenómeno no existiera. Este es uno de los puntos donde la crítica no tiene ninguna relación con la concepción general del trabajo. Un resultado económico importante como éste termina diluido en una discusión estadística sin mayor trascendencia. La hipótesis fundamental reside en que, a menos de que el ajuste de las variables monetarias sea instantáneo, la velocidad deseada no coincide necesariamente en un período con la velocidad observada. La discrepancia entre las dos genera un proceso de ajuste que tiende a reducirla. Si este proceso está regulado por un ajuste de tipo Walrasiano o Marshalliano o una combinación de los dos, las discrepancias en un período deben afectar el comportamiento del siguiente período. Esto es, precisamente, lo que implica la presencia de la autocorrelación de residuos. El residuo en un período, que en el caso de la ecuación (11), está dado por la diferencia entre la velocidad deseada y la observada, afecta el residuo del siguiente período. En tales condiciones, la correlación de los residuos es una evidencia de que el ajuste de las variables monetarias no es instantáneo y de que está regulado por mecanismos que tienden a eliminar la discrepancia entre la velocidad deseada y la observada. Esta fue la hipótesis que formulé al principio del trabajo y,

que luego, no fue rechazada por el análisis estadístico.

El enfoque de mi trabajo cumple dos condiciones, una económica y otra estadística, que considero esenciales. Primero, el proceso resultante es compatible con cualquier tipo de ajuste que se haya imaginado hasta el momento en la teoría económica, a través de los precios, de las cantidades o de una combinación de los dos. Segundo, el procedimiento estadístico adoptado ha sido ampliamente estudiado, y permite obtener estimadores con propiedades satisfactorias. Estas dos condiciones no han sido muy usuales en los trabajos realizados hasta el momento. La tónica dominante ha sido la de formular mecanismos de ajuste, mediante complicados sistemas de ecuaciones diferenciales, que luego se proceden a estimar incorrectamente. No es extraño el caso de autores que proceden a estimar ecuaciones diferenciales sin distinguir entre variables dependientes e independientes.

Parece que Carrizosa no está muy familiarizado con este tipo de técnicas. Ello lo lleva, probablemente, a asignarme juicios que no he formulado. En efecto, en la página 157 afirma: "Sarmiento, al estimar la ecuación (7) encuentra evidencia de correlación entre los residuos E_t y $E_t - 1$. Como ello implica que los estimadores β y α están sesgados, el autor adopta el procedimiento usual para estimar coeficientes".

Pues bien, eso es lo que Carrizosa supone que yo deduzco. En ninguna parte de mi artículo afirmo que los coeficientes α y β resultan sesgados porque los residuos están correlacionados. Y no lo podía afirmar porque no es cierto. Si el autor de la publicación de COYUNTURA ECONOMICA profundizara sobre el tema, encontraría que la aplicación de mínimos cuadrados, cuando existe autocorrelación de residuos, da lugar a estimadores insesgados.

C. El coeficiente de la variable precios del modelo.

En la publicación de COYUNTURA ECONOMICA se considera que el coeficiente de la variable $\log P_t - \rho \log P_{t-1}$ de mi ecuación 8.2 debe ser diferente de 1. Para ello se fundamenta en una afirmación del profesor Friedman: "Como en todos los análisis de demanda que descansan en la maximización de una función de utilidad definida en términos de magnitudes reales... la ecuación de demanda (de dinero) debe considerarse independiente en cualquier forma esencial de las unidades nominales utilizadas para medir las variables monetarias".

Precisamente las hipótesis de mi trabajo se apartan de los supuestos en que descansa el análisis tradicional de la demanda derivada de una función de utilidad estática. En este tipo de análisis se supone que los individuos ajustan sus demandas instantáneamente. Una pequeña fluctuación de una variable da lugar a un cambio inmediato de la demanda por dinero. Existe una flexibilidad infinita para sustituir en un período infinitesimal el stock de dinero por otros activos. La experiencia muestra, sin embargo, que el mundo no es así. No es posible ignorar las dificultades institucionales que obstaculizan tal comportamiento. Las decisiones de los individuos en relación al stock de dinero están enmarcadas dentro de un horizonte que puede ser relativamente largo. Esto ha llevado a algunos autores a expresar la demanda por dinero en términos de variables permanentes. En lugar de considerar que las decisiones se efectúan en base a las observaciones instantáneas, se supone que éstas se hacen según la evolución regular de las variables y que no se modifican drásticamente de un momento a otro. No debe subestimarse, además, la circunstancia de que las personas no siempre perciben las variables en la magnitud en que son medidas. En ese caso, aún si el individuo actuara en términos de

activos reales, las estadísticas no lo registrarían así porque el precio percibido es distinto al medido.

La especificación de la velocidad deseada, denominada por v^* , se fundamenta, entonces, en la circunstancia de que los individuos no actúan en relación a los precios medidos sino a los precios permanentes. Si esta hipótesis se acepta, bastaría una simple manipulación algebraica para llegar a una expresión en la cual la velocidad deseada en un período depende, entre otras variables, del nivel de precios del mismo período. Aquí no voy a entrar en detalles. Prefiero dejárselo como ejercicio a mis críticos.

El autor apoya el argumento sobre la base de experimentos adelantados por otros autores. En efecto, afirma: "Este resultado (el de la elasticidad diferente de uno) se opone a otros experimentos empíricos en los cuales la elasticidad anotada no parece ser diferente de la unidad.

Seguramente se refiere a investigaciones desarrolladas en otros países. Los trabajos realizados en Colombia han partido del supuesto de que la elasticidad es igual a uno, por lo cual difícilmente podían obtener valores diferentes a la unidad. No entiendo qué esperaba el autor de la publicación de COYUNTURA ECONOMICA de mi investigación. ¿Qué tomara parámetros obtenidos para otros países? ¿Que ajustará la información para obtener los mismos resultados de autores que no han estudiado la economía colombiana? Si así fuera, está equivocado. Abordé esta investigación porque a mi juicio los estudios empíricos desarrollados hasta el momento no se ajustan satisfactoriamente al comportamiento de la economía colombiana. Si yo hubiera sabido cuáles iban a ser los resultados, no habría entrado en el engorroso problema estadístico de derivarlos. Lo hice porque no los conocía. Mi problema no era el del estudiante que para llenar

los requisitos de una disertación debe justificar los resultados obtenidos anteriormente por su profesor o los dictados por una determinada ortodoxia. Este requisito lo cumplí hace varios años.

No voy a emprender una defensa de los valores numéricos de los coeficientes. Las limitaciones de los procedimientos estadísticos y las simplificaciones teóricas, que no pueden estar ausentes en ningún trabajo de este tipo, dan lugar a diferencias entre los valores reales y los calculados. Algunas de ellas se evalúan en el contexto del artículo. Lo importante en este caso es que tales sesgos no modifican los resultados claves. Por ejemplo, si los coeficientes de la variable ingreso y precios no fueran 1.8 y 0.6, sino 1.1 y 0.95 la fisonomía del modelo no variaría. Los argumentos sobre los procesos de ajuste y los rezagos continuarían siendo válidos. La dificultad estaría en que limitaría la capacidad de predicción del modelo para cambios de las variables que se aparten considerablemente de los promedios históricos. Este es un aspecto del modelo abierto para nuevas investigaciones. Creo que mediante la inclusión de otras variables y el refinamiento de los procedimientos estadísticos es posible mejorar las propiedades predictivas.

D. Especificación y estimación de la curva de Phillips

En el apéndice del artículo de COYUNTURA ECONOMICA se repiten algunas de las críticas analizadas anteriormente y se plantea una nueva. Dice: "Finalmente, es importante notar que hasta ahora no se ha distinguido entre oferta y demanda agregada. Es decir implícitamente se ha supuesto $Y^e = Y^i$ donde Y^e es la demanda agregada. A pesar de lo anterior, Sarmiento especifica una función independiente de la oferta. Ella se hace en términos de una variable tiempo, la cual intenta captu-

rar los efectos de la evolución de los factores de producción (capital, trabajo y tecnología), y del nivel de precios bajo el argumento de que la respuesta a un exceso de demanda, es un alza en los precios. El problema con este último argumento es el siguiente: es razonable suponer que, un alza en demanda, cuando no hay exceso de capacidad, hace subir los precios. Este argumento responde a la pregunta de por qué suben los precios, no por qué se produce más cuando suben los precios".

Aquí no solamente parece que el autor de la crítica no entendió mi artículo sino que no lo leyó. ¿Qué es eso de que se ha supuesto que la oferta agregada es igual a la demanda agregada? La esencia del modelo reside en que la velocidad deseada no es necesariamente igual a la velocidad observada, o en otras palabras, que la demanda real por dinero puede ser diferente a la oferta real. Esto último implica que la demanda agregada puede ser diferente a la oferta agregada. Es una simple aplicación de la Ley Walras. En tales condiciones, es apenas natural especificar una función de oferta independiente de la demanda.

La parte final de la crítica es curiosa. Claro que es razonable suponer que un alza en demanda, cuando no hay exceso de capacidad, hace subir los precios. Lo extraño sería sostener lo contrario. Dedicué varias páginas de la sección 2.2. para mostrar que el efecto de un aumento en la demanda sobre la producción y los precios depende de las condiciones de la oferta agregada. Si la economía está operando bajo condiciones ideales de exceso de capacidad, se manifiesta en un incremento de la producción. Si, por el contrario, lo está haciendo a capacidad máxima, se refleja en una elevación de los precios. Ambas hipótesis corresponden, sin embargo, a situaciones extremas. En la realidad, seguramente se presentan los dos efectos. La sección 2.2. de mi artículo tenía como

propósito, precisamente, evaluarlos a la luz de la información histórica. Allí se encuentra que la relación entre la producción y los precios no fue muy estrecha en el pasado. Esto, en conjunto con otras consideraciones sobre el comportamiento de los salarios, me permitió suponer, sin introducir gran-

des sesgos en los procedimientos estadísticos, que la producción había actuado como una variable exógena para efectos de la estimación de la demanda por dinero. Se trata, entonces, de una simplificación válida para las condiciones prevalecientes durante un determinado período.

Comportamiento Dinámico de los precios

Contrarréplica*

Mauricio Carrizosa Serrano

A. Introducción

En su respuesta a mis críticas sobre su artículo "Comportamiento Dinámico de los Precios", Eduardo Sarmiento presenta una serie de comentarios que me permitiré analizar a su turno¹. Mostraré como, al contrario de lo que él piensa, mis críticas dejan sin piso firme las ideas principales que conforman la concepción general de su trabajo. Lejos de ser comentarios deshilvanados las conjeturas que yo presenté resultan ser vigorosamente apoyadas por la evidencia empírica disponible. Más aún, muestro como el artículo original de Sarmiento contiene confusiones sobre aspectos elementales de

teoría monetaria que le condujeron a pruebas inadecuadas de su teoría. Fueron estas pruebas las que obviamente utilizó para aceptar sus hipótesis. En su respuesta, Sarmiento hace un débil intento de justificar sus erróneos resultados y especificación originales, dejando sin desarrollar el embrión de construcciones teóricas no contempladas en su primer artículo. No responde, sin embargo, a mi observación fundamental sobre la exclusión de la tasa de interés en su función de demanda por dinero. Su enfoque poco constructivo hacia la discusión científica hace estéril su respuesta en la resolución de los puntos en discusión, y por ello parece oportuno registrar los siguientes resultados y consideraciones, con los cuales creo solidificar mis conjeturas originales.

* Agradezco a Roberto Junguito, Enrique Low, Guillermo Perry y Charles Richter, sus comentarios sobre un borrador de la presente nota.

¹ Sarmiento, Eduardo (a): "Comportamiento Dinámico de los Precios" en *Lecturas sobre Moneda y Banca en Colombia*, edición de FEDesarrollo y Facultad de Economía Uniandes, publicada por el Fondo Cultural Cafetero; Bogotá, 1976, pp. 202-227. Sarmiento Eduardo (b): Comentarios sobre mi artículo 'Comportamiento Dinámico de los Precios', *Coyuntura Económica*, Vol. VI, No. 4, Carrizosa, Mauricio: *Dinero e Inflación en Colombia*, COYUNTURA ECONOMICA, Vol. VI, No. 1, pp. 147-172.

B. Autocorrelación en los residuos e ilusión monetaria.

1). Se dice que mi crítica considera "aspectos aislados" y que hubiera sido preferible "discutir la concepción general" del trabajo². Uno de los elementos

² Sarmiento (b) Sección a.

medulares de esta concepción es la hipótesis de Sarmiento sobre la presencia de autocorrelación en los residuos en la función de demanda por dinero. Ella fundamenta su análisis dinámico de inflación tal como se desprende de la formulación de ajuste de la velocidad en la ecuación (11) de su artículo original³. De otra parte, la evidencia favorable a la hipótesis de Sarmiento sobre la presencia de ilusión monetaria en la función de demanda por dinero es un resultado lo suficientemente interesante como para merecer un escrutinio detallado de su validez. Sorprende entonces que se interpreten mis observaciones como el resultado de un esfuerzo hacia la búsqueda de errores menores⁴. Como se demostrará enseguida, las sospechas formuladas en mis críticas originales resultan vigorosamente apoyadas por la evidencia empírica disponible, de tal forma que resulta aventurado en extremo aceptar las hipótesis mencionadas anteriormente.

2). Sarmiento realmente si admite que la presencia de autocorrelación en los residuos de la función de demanda por dinero es una conjetura fundamental:

“La hipótesis fundamental reside en que, a menos de que el ajuste de las variables monetarias sea instantáneo, la velocidad deseada no coincide necesariamente en un período con la velocidad observada. La discrepancia entre las dos genera un proceso de ajuste que tiende a reducirla. Si este proceso está regulado por un ajuste de tipo Walrasiano o Marshalliano o una combinación de los dos, las discrepancias en un período deben afectar el comportamiento del siguiente período. Esto es, precisamente, lo que implica la presencia de autocorrelación de residuos”⁵.

Eso no es, precisamente, lo que implica la presencia de autocorrelación en los residuos. En mi comentario inicial, formulé la conjetura que tal autocorrelación podría ser resultado de la exclusión del costo de mantener dinero en la especificación de la demanda por dinero. Como indiqué en mi artículo, esta variable aparece tradicionalmente como uno de los determinantes teóricos de la demanda por dinero⁶.

La ecuación estimada por Sarmiento es:

$$\begin{aligned} \log M_t &= -c + \beta \log P_t + \alpha \log Y_t + U_t \quad (1) \\ \text{con,} \quad U_t &= V_t + \rho U_{t-1} \end{aligned}$$

donde M_t es la cantidad nominal de dinero, P_t es el nivel general de precios y Y_t es el ingreso real.

Ahora bien, con el objeto de respaldar mi argumento, reestimé primero la ecuación (1) y luego la ecuación (2).

$$\begin{aligned} \log M_t &= -c' + \beta' \log P_t + \alpha' \log Y_t + \theta' \log R_t + U'_t \quad (2) \\ \text{con,} \quad U'_t &= V_t + \rho U'_{t-1} \end{aligned}$$

donde R es la tasa de interés nominal, variable indicativa del costo de mantener dinero.

La contraparte empírica de esta última variable es un empalme de dos series. Para el período 1955-1967 se utilizó la tasa de interés promedio anual en el mercado de hipotecas. Para el período 1968-1975 se utilizó el descuento implícito en las cotizaciones del Certificado de Abono Tributario en la Bolsa de Bogotá. Las otras variables se definen en la misma forma que lo hizo Sarmiento (a). El método estadístico utilizado es el iterativo de Cochrane—Orcutt⁷.

⁶ Carrizosa, *ibid*, p. 156-157.

⁷ La conjetura inicial sobre se obtiene de la primera etapa del procedimiento de Durbin. R^2 y D.W. se calculan en base a los residuos de la regresión sobre las variables transformados.

³ Sarmiento (a) p. 217.

⁴ Sarmiento (b) Sección a.

⁵ Sarmiento (b), Sección b.

Los resultados de la estimación de la ecuación (1) fueron los siguientes:

	$\hat{\beta}$	$\hat{\alpha}$	$\hat{\rho}$
Valor del Estimador	0.73	1.56	0.31
Error Típico	0.13	0.29	0.21
Estadística T	5.46	5.42	1.44

R² en términos de
cambios: 0.20
D. W.: 1.99

Los estimadores obtenidos presentan las mismas características que los registrados por Sarmiento, y en la ausencia de problemas de especificación, se apoyarían las hipótesis de a) presencia de autocorrelación y b) ilusión monetaria ($\hat{\beta} \neq 1$).

Corresponde ahora examinar que ocurre cuando se estima la ecuación (2) que incluye el efecto del costo de mantener dinero sobre la demanda por dinero. Los resultados son los siguientes:

	$\hat{\beta}$	$\hat{\alpha}$	$\hat{\theta}$	$\hat{\rho}$
Valor del Estimador	0.93	1.21	-0.31	-0.10
Error típico	0.10	0.20	0.08	0.22
Estadística T	9.59	5.98	-3.99	-0.47

R² en términos de
cambios: 0.49
D. W.: 2.14

Como puede apreciarse, los valores obtenidos de los parámetros y de las pruebas estadísticas hacen aventurada la aceptación de las hipótesis de Sarmiento. El intervalo de confianza de $\hat{\rho}$ incluye el valor de cero y el de $\hat{\beta}$ incluye la unidad.

Estos resultados no se refieren a aspectos aislados del artículo, sino al fundamento de su teoría dinámica, de una parte, y a su especificación de ilusión monetaria en la demanda por dinero. Al no aceptar esta última hipótesis, no se invalidan las elementales consideraciones teóricas que sobre la demanda por dinero presenté en mi artículo original. Además, el incremento significativo en el coeficiente de corre-

lación, al haber incorporado la tasa de interés en la especificación de la demanda, también es consistente con los resultados teóricos del análisis monetario tradicional que Sarmiento no comparte.

Como bien dice Sarmiento, "no es extraño el caso de autores que proceden a estimar ecuaciones diferenciales sin distinguir entre variables dependientes e independientes"⁸. No sólo ecuaciones diferenciales: la ecuación (1) es algo extraña a la luz de las propias consideraciones de su autor en la construcción del modelo. En particular, él considera M y Y como variables exógenas y P como variable endógena⁹. Es decir, es una teoría del nivel de precios y no de la cantidad nominal de dinero. La ecuación adecuada, en el contexto de su teoría, es entonces:

$$\log P_t = -d + \gamma \log M_t + \phi \log Y_t + U_t \quad (3)$$

$$U_t = V_t + \rho U_{t-1}$$

Al estimar la ecuación (3) se obtiene

	$\hat{\gamma}$	$\hat{\phi}$	$\hat{\rho}$
Valor del Estimador	0.87	-0.56	0.34
Error Típico	0.16	0.51	0.21
Estadística T	5.33	-1.10	1.63

R² en términos de
Cambios: 0.48
D.W.: 1.92

Como en el caso de la ecuación (1), se obtiene un $\hat{\rho}$ significativamente diferente de cero. Este resultado también obedece a la exclusión de la tasa de interés. Al estimar:

$$\log P_t = -d + \gamma \log M_t + \phi \log Y_t + \sigma \log R_t + U_t$$

con,

$$U_t = V_t + \rho U_{t-1} \quad (4)$$

Se obtiene

	$\hat{\gamma}$	$\hat{\phi}$	$\hat{\sigma}$	$\hat{\rho}$
Valor del Estimador	0.91	-0.78	0.33	-0.07
Error Típico	0.10	0.31	0.07	0.22
Estadística T	9.28	-2.54	4.67	-0.31
R ² en términos de Cambios:	0.73			
D.W.:	2.03			

⁸ Sarmiento (b) Sección B.

⁹ Sarmiento (a) p. 209.

y se observa un valor de $\hat{\rho}$ no significativamente diferente de cero, lo cual no apoya los argumentos de Sarmiento sobre los procesos de ajuste y rezagos. Nótese además que el estimador del coeficiente de log M en la ecuación (3) es significativamente diferente de la unidad. En la ecuación (4) el estimador del coeficiente correspondiente no permite rechazar la hipótesis clásica de un efecto proporcional de la cantidad nominal de dinero sobre el nivel de precios.

¿Qué razones condujeron al autor del "Comportamiento Dinámico de los precios" a especificar la demanda por dinero como función del nivel de precios? En aquel artículo, su autor no presenta ninguna justificación. En sus comentarios acude a la distinción entre los precios medidos y los precios permanentes. Parece más bien, que la inclusión del logaritmo del nivel de precios en la demanda por dinero fue consecuencia de no distinguir entre aquella variable y su primera diferencia, la tasa de inflación. En efecto en su ecuación (6) del artículo original, Sarmiento postula una función de velocidad dependiente del ingreso y el nivel de precios. Más adelante, luego de presentar la función empírica de velocidad en la ecuación (12), Sarmiento dice: "Cambios en el nivel de precios y en el ingreso real pueden dar lugar a cambios significativos en la velocidad"¹⁰. Algunos párrafos más adelante dice: "... la velocidad de equilibrio, ..., es una función de la tasa de crecimiento de los precios"¹¹. El significado económico de la tasa de crecimiento de los precios es radicalmente diferente de aquel atribuido al nivel de precios. La primera de estas variables representa un costo de mantener dinero, y es la que afecta la velocidad. La segunda no tiene por qué afectar la velocidad de equilibrio. El no haber distinguido entre las dos variables no es

un error menor. Es quizás el origen de las hipótesis del autor sobre un proceso dinámico de autocorrelación y sobre ilusión monetaria en la demanda, por dinero, las cuales como se vió, no son apoyadas por la evidencia empírica presentada.

C. Comentarios adicionales

1. Se señala correctamente una afirmación errónea contenida en mi discusión original del modelo de Sarmiento. En efecto, como él anota "la aplicación de mínimos cuadrados, cuando existe autocorrelación de residuos da lugar a estimadores insesgados". Aún cuando este aspecto aislado no afecta mi argumentación fundamental, aprovecho la oportunidad para rectificar un punto sobre el cual fui evidentemente descuidado.

2. Respecto de la desigualdad entre la oferta agregada y la demanda agregada, Sarmiento afirma,

"La esencia del modelo reside en que la velocidad observada, o en otras palabras, que la demanda real por dinero puede ser diferente de la oferta real. Esto último implica que la demanda agregada puede ser diferente a la oferta agregada. Es una simple aplicación de la ley de Walras"¹².

No sólo simple sino incorrecta. La ley de Walras debe aplicarse a variables dimensionalmente comparables. En el presente contexto, Sarmiento está comparando una variable **Stock**, dinero, con una variable flujo, ingreso. Como él mismo podrá darse cuenta, un exceso de oferta de dinero no es condición necesaria ni suficiente para un exceso de demanda agregada. Lo más extraño, sin embargo, es que el mismo autor, en su artículo original, impone la igualdad entre oferta y demanda agregada, al utilizar la técnica de IS —

¹⁰ Sarmiento (a) p. 218.

¹¹ Sarmiento (a) p. 219-220.

¹² Sarmiento (b) Sección D.

LM. Como él sostiene que no leí su artículo, corresponde citar textualmente la parte relevante:

"El análisis en términos IS y LM contempla por separado el mercado de bienes y el mercado monetario. Por una parte, la demanda de bienes y servicios es igual a la suma de los ingresos generados en la producción de bienes de consumo, en la producción de bienes de inversión y en la producción de bienes exógenos"¹³.

En el texto destacado se describe la ecuación usual que define la función IS: igualdad de la demanda y la oferta de producción. Esto se explica más a fondo en los textos típicos sobre macroeconomía y no merece discusión adicional en esta nota.

3. Finalmente, Sarmiento repite su argumentación sobre su función de oferta agregada:

$$\text{Log } Y_t = k + dt + f \log P_t + U_{2t} \quad (5)$$

La ecuación (5) descansa en el siguiente raciocinio: cuando una empre-

sa opera con exceso de capacidad, un aumento en la demanda conduce a un incremento en la producción; de otra parte, cuando una empresa opera al nivel máximo de capacidad un aumento en la demanda por su producto se manifiesta en un aumento en su precio. Como en un período dado, algunas empresas operan con exceso de capacidad y otras lo hacen a capacidad máxima, existe una relación directa entre la oferta agregada y el nivel de precios. Además, en la variable t "se contempla el efecto de la acumulación de capital y del aumento de la productividad"¹⁴. La debilidad de este argumento de agregación de funciones rudimentarias de oferta se hace manifiesta en los pobres resultados estadísticos de la estimación correspondiente. De otra parte, la pobreza teórica de la ecuación (5) se destaca notando que, de acuerdo a ella, una economía podría crecer indefinidamente con la sola elevación del nivel de precios. Extraña implicación en virtud de la teoría usual sobre crecimiento económico; normal sin embargo, en un modelo donde la ilusión monetaria juega un papel tan central.

¹³ Sarmiento (a) p. 204.

¹⁴ Sarmiento (a) p. 208.

Evolución reciente de la Integración Andina

Alfredo Luis Fuentes Hernández*

Evolución reciente de la Integración Andina

*Alfredo Luis Fuentes Hernández **

A. Consideraciones generales

El esquema de integración planteado en el Acuerdo de Cartagena se encuentra en crisis, luego de siete años de funcionamiento¹. Dicha crisis, que se formalizó con el incumplimiento de plazos para tomar decisiones, especialmente aquellas relacionadas con compromisos arancelarios e industriales el 31 de diciembre de 1975, ha tenido su principal manifestación durante el presente año con el cese para Chile de los derechos y obligaciones derivados del Acuerdo. El retiro de este país, originado ante todo por las discrepancias sobre el tratamiento común al capital extranjero y el Arancel Externo Común (AEC), no constituye sin embargo una solución definitiva a las discrepancias de fondo que se han venido presentando en cuanto a los objetivos y mecanismos del Pacto Andino y su

importancia para cada uno de los países miembros. Colombia, principalmente, ha sostenido criterios frente al proceso de integración similares a los de Chile, lo que hace presagiar algunas dificultades futuras en el proceso de negociación, en especial con relación a la adopción del AEC y a los programas sectoriales de desarrollo industrial P.S.D.I., estos últimos considerados de gran importancia por los países de menor desarrollo relativo como también por Perú y Venezuela². La solución acordada de establecer una franja arancelaria para el AEC y programación parcial de un subgrupo de países para los P.S.D.I., por medio de la Decisión 100, constituye sólo una salida bastante discutible en cuanto a los costos para la asignación de recursos subregionales en el mediano y largo plazos, que aparentemente concilia la diversidad de posiciones, pero que en el fondo ratifica las profundas diferencias en torno a la estrategia común que se pretende instrumentar.

* El autor agradece los comentarios y sugerencias de Roberto Jugueto y Guillermo Perry.

¹ En relación con la crisis actual y futuro del Grupo Andino ver las consideraciones contenidas en el artículo por Luis J. Garay y Guillermo Perry "Algunos interrogantes sobre las perspectivas del Grupo Andino", COYUNTURA ECONOMICA, Vol. III, No. 3, octubre de 1976.

² En cuanto a la posición colombiana, esta puede consultarse en el discurso del Presidente de la República pronunciado en la Universidad Bolivariana de Medellín este año.

No obstante lo anterior, cabe mencionar que el conflicto surgido con Chile se constituyó en factor para una relativa convergencia de diversas posiciones que dificultaban las negociaciones sobre mecanismos básicos del Acuerdo. En efecto, ante la negativa de Chile de suscribir el Protocolo modificatorio del Acuerdo, los demás países miembros, con el propósito de buscar un acercamiento con este país, comenzaron a ceder en sus posiciones iniciales sobre los niveles comunitarios de protección a la sustitución ampliada de importaciones, expresados a través del AEC. En este sentido, la posición colombiana de mantener aranceles relativamente bajos, salió favorecida. De otra parte, las conversaciones que precedieron al retiro de Chile, aceleraron algunas reformas necesarias a la Decisión 24 por razón de ciertos vacíos y problemas que venía presentando su aplicación, pero, por otro lado facilitaron modificaciones inconvenientes que desvirtúan la filosofía de un tratamiento común.

Otro aspecto que puede considerarse favorable para el desestancamiento del proceso de integración, es el impulso que puede significar la iniciación de labores de los nuevos funcionarios de la Junta del Acuerdo. Si bien las nuevas autoridades subregionales se encuentren ante la difícil tarea de compatibilizar posiciones técnicas bastante encontradas, el interés e importancia de mostrar realizaciones concretas en el corto plazo se constituye en un factor que puede dinamizar los compromisos inmediatos.

B. El retiro de Chile

Durante el décimosexto período de sesiones extraordinarias de la Comisión, realizado en Lima en forma interrumpida entre el 28 de febrero y el 9 de abril de 1976, se adoptó la Decisión 100 cuyo artículo único recomendaba a los países miembros la suscripción de un protocolo adicional al

Acuerdo de Cartagena. Dicho protocolo, daba un margen adicional al cumplimiento de compromisos; modificaba ciertos mecanismos del Acuerdo, y le introducía a éste algunas secciones previamente inexistentes. En primer lugar, se ampliaron por dos años los plazos para el término del período de reserva; las fechas para la liberación del comercio intrasubregional; la postura en aplicación del AEC; lo estipulado para las listas de excepciones al programa de liberación y al AEC; la eliminación de gravámenes a los productos que al término del nuevo período de reserva no se hubieran programado; y la adopción de los mecanismos contemplados en el artículo 112 del Pacto. El propósito, en resumen, era postergar la adopción de mecanismos arancelarios que buscan la meta de establecer una unión aduanera, y tener la posibilidad de programar algunos productos. En segundo lugar, el protocolo modificó el AEC y los PSDI, estableciendo que el primero debía contemplar niveles de protección máxima y mínima (franjas) y que los segundos podían ser aprobados con el voto favorable por lo menos dos tercios de los países miembros. Finalmente, se introdujeron dos nuevas facultades; una, a Bolivia, de presentar una lista de excepciones adicionales a las contempladas en el artículo 102 y otra, a la Junta, de incluir en los PSDI programas de liberación que vayan más allá de la fecha límite consagrada para el plazo general de liberación; y dos nuevas obligaciones a la Comisión, consistentes en reducir la lista de productos programables y adoptar medidas necesarias para asegurar la eficacia y el aprovechamiento de las asignaciones otorgadas a Bolivia y Ecuador.

Así entonces, la Decisión 100, en lo referente a plazos, buscaba dar vida jurídica a una situación de incumplimiento; en cuanto a reformas de instrumentos, planteaba una salida que no dejase estancar el Pacto definitiva-

mente³ y, con las adiciones al Acuerdo, se proponía restar importancia a la Programación y garantizarle a Bolivia y Ecuador el aprovechamiento de lo poco que se programara. Por otra parte, con las nuevas facultades se ponía a Bolivia en pie de igualdad con Ecuador en materia de excepciones y se daba cabida a la tesis de Bolivia, Ecuador, Perú y Venezuela de que el programa de liberación y el sistema de programación industrial fuesen mecanismos que funcionaran en forma coordinada y armónica. Dado que el primero se cumple en forma automática y lineal, y que el segundo no podía avanzar dentro de las normas actualmente vigentes con el mismo grado de seguridad, se argumentó que era necesario buscar una correlación entre ambos⁴.

En el curso de las mencionadas sesiones de la Comisión también se adoptó la Decisión 98 que autorizaba a Chile la venta a inversionistas extranjeros de las empresas pertenecientes a la Corporación de Fomento de la Producción, CORFO. Las discrepancias con dicho país en aquel momento no eran sólo de carácter arancelario, sino que también se referían a la Decisión 24. En opinión de la representación de Chile tal decisión debía ser sometida a revisión con el fin de eliminar principalmente el límite de remisión de utilidades, los plazos y condiciones de la transformación de empresas extranjeras en mixtas, y la prohibición de admitir capital extranjero para

la adquisición de acciones de propiedad de inversionistas nacionales⁵. Dicha revisión, prácticamente equivalente a un desmonte de la Decisión 24, llevó a que los demás países se inclinaran más por darle a la situación un tratamiento de excepción dentro del marco del Acuerdo, abordando el asunto de CORFO en forma inmediata y postergando los demás aspectos para estudio durante las labores de reglamentación conjunta⁶.

El 4 de agosto de 1976, quince días antes de la iniciación del XX período de sesiones ordinarias de la Comisión, los plenipotenciarios de los países miembros, a excepción de Chile, suscribieron el protocolo adicional al Acuerdo de Cartagena. Chile se abstuvo de firmar, argumentando que para ello era necesario resolver previamente los asuntos referentes a la Decisión 24 y al AEC. También arguyó que el Protocolo no era el original contenido en la Decisión 100 y que, por lo tanto, debió haber sido objeto de una nueva Decisión. En este caso, Chile se refería al artículo 14 del Instrumento suscrito, que fijaba las pautas legales para su entrada en vigencia y determinaba un plazo de 60 días para que los países que lo hubiesen firmado y ratificado acordaren su entrada en vigor y conviniere con aquellos que no lo hubiesen hecho un régimen especial. Pese a que los acontecimientos descritos, el Ministro De Castro expresó que no había ninguna posibilidad de que Chile se retirara del Pacto.

³ Es interesante anotar que fue el representante del Ecuador quien propuso la programación parcial aunque con algunas condiciones, a saber: 1) que el objetivo de tales programas parciales no fuera crear factores de disociación sino facilitar la programación; 2) que no pudieran celebrarse entre menos de cuatro países miembros; y 3) que hubiera algún tipo de garantía para los países que no participen en tales programas. Ver Acta correspondiente al XIV período de sesiones extraordinarias de la Comisión, p.7. Esta propuesta surgió en el momento en que la posición de algunos países estaba entorpeciendo cualquier posibilidad de programación.

⁴ Ver Actas de la Comisión. Ibid.

⁵ Ibid. Una clara descripción de la posición Chile se encuentra en el capítulo sobre este país en COYUNTURA ECONOMICA, Vol. VI, No. 3, octubre de 1976, pp. 124-127. Cabe anotar que el conflicto sobre la Decisión 24 ya se había formalizado con la adopción del Decreto 600 en 1974, por parte del gobierno chileno.

⁶ Ibid. p. 8. A la finalización de estas sesiones en Lima, se acordó también crear un grupo de trabajo a reunirse a partir del 26 de abril, que debería presentar un informe sobre posibles modificaciones a la Decisión 24, tratamiento al capital subregional, latinoamericano y de instituciones financieras internacionales, y modificaciones al arancel mínimo común.

Una semana después se reunieron en Sochagota los Ministros de Economía de los países firmantes con el propósito de buscar una aproximación de criterios con Chile. Allí se produjo la llamada Declaración de Sochagota cuyos puntos más importantes fueron: 1) Reafirmación de la voluntad política de continuar con el proceso de integración. 2) Ratificación de los principios básicos que inspiraron la Decisión 24, pero aceptando la conveniencia de adecuarla conforme a la experiencia adquirida y las nuevas realidades económicas. A este efecto, se aumentó el límite de remisión del 14% a un 20% y se permitió a los organismos nacionales competentes la fijación de porcentajes superiores; se elevó el límite de reinversión automática del 5% al 7%; se le otorgó el carácter de nacionales a los inversionistas subregionales; se consideró como "capital neutro" a las inversiones de las entidades financieras internacionales de derecho público, de las que forman parte los países miembros, lo mismo que a las provenientes de otras entidades financieras públicas especializadas en el fomento y desarrollo económico; se convino considerar un tratamiento especial al capital latinoamericano, en la oportunidad en que se concreten programas conjuntos de desarrollo y se acordó precisar un régimen para las inversiones de empresas mixtas⁷. 3) Se anunció el logro de un acuerdo sobre Arancel Externo Mínimo Común (AEMC), en cuanto a niveles de protección más eficientes. 4) Se formularon votos para que, dentro del plazo

señalado, todos los países firmasen y ratificasen el Protocolo.

Hubo, sin duda, un acercamiento a la posición chilena, pero ello contrastaba con las declaraciones que al mismo tiempo formulaban en Santiago las autoridades chilenas, quienes ratificaban la petición de modificar sustancialmente la Decisión 24, exigiendo la derogación de la disposición que obliga a las empresas extranjeras a nacionalizarse, y reiteraban el deseo de establecer una estructura arancelaria que fluctuara entre el 10% y el 35%. Como complemento a estas afirmaciones, se decía que Chile tenía interés integracionista pero que no podía realizar sacrificios que atentaran contra su desarrollo económico⁸.

Al inicio del XX período de sesiones ordinarias de la Comisión, el 15 de septiembre, las dificultades existentes obligaron a realizar negociaciones informales secretas, al término de las cuales se definió que era totalmente imposible compatibilizar la posición de Chile con la de los cinco países restantes. Sin embargo, la declaración escrita del Ministro de Economía de ese país, antes de retornar a Santiago, no hacía referencia a un posible retiro del Pacto⁹. En este contexto, surgió la Declaración de Cali, como resultado de la reunión allí celebrada los días 25 y 26 de septiembre de 1976, con el propósito de acordar fórmulas que le facilitaran a Chile aplicar su propio modelo de desarrollo y a los demás proseguir en sus esfuerzos de integración. Se acordó en relación con Chile

⁷ Con motivo de las negociaciones para reglamentar la Decisión 24, Colombia había puesto de presente los vacíos en el tratamiento a la empresa mixta y se había manifestado partidaria de la eliminación del tope de remisión. Por su parte, el gobierno de Venezuela propuso durante el XVI período de sesiones extraordinarias, que además de la solicitud de Chile, el grupo de trabajo de la comisión debía examinar el tratamiento al capital subregional, al capital latinoamericano, y a la capitalización de recursos de instituciones financieras internacionales que coadyuven los esfuerzos de integración de los países en desarrollo. A este respecto, ver *ibid.*, p. 10.

⁸ INTAL, "Información Latinoamericana: Grupo Andino". Integración Latinoamericana no. 6, septiembre de 1976, p. 49. El nivel promedio acordado en Sochagota era de 28% lo que implicaba un descenso promedio de 20% con relación al anterior vigente y constituía una aproximación significativa a la tesis chilena sobre aranceles.

⁹ En esta forma se presentaba una curiosa situación descrita como "no me gusta lo que ustedes hacen, pero tampoco me retiro de la sociedad". Javier Ayala, *El Tiempo*, septiembre 19 de 1976.

un régimen de carácter temporal para el cumplimiento de las obligaciones y el ejercicio de los derechos que emanan de las normas andinas, y a la vez establecer condiciones y plazos para dejar abierta la posibilidad de su reintegro al Grupo¹⁰.

El 5 de octubre, al cumplirse el plazo de 60 días establecido en el Protocolo, los seis países firmaron otro Protocolo adicional, a través del cual crearon una comisión especial para que en 24 días acordara el régimen mencionado en la Declaración de Cali. Si al cumplimiento del plazo no se hubiere alcanzado un acuerdo entre las partes, Chile quedaría por fuera del Pacto, pero continuarían vigentes para ese país las Decisiones 40, 46, 56 y 94 de la Comisión¹¹. Esta fórmula de retiro concertado se cristalizó a la reiniciación del XX período de sesiones ordinarias por medio de la Decisión 102 que formalizó el cese para Chile de sus derechos y obligaciones en el Pacto Andino. El 30 de octubre, por declaración conjunta, se creó una Comisión Mixta Andina-Chilena encargada de velar por la aplicación de las cuatro Decisiones que permanecen vigentes y promover la concertación de programas de cooperación productiva, comercial financiera y tecnológica.

Visto el interés de Chile en continuar avanzando con la implantación de un modelo de desarrollo basado en

¹⁰ Los países ratificaron además su voluntad de continuar en el proceso aún si Chile no aceptaba los términos de la Declaración. "Declaración de Cali", artículo 3, *Revista Comercio Exterior*, Incomex, Vol. 8, No. 9, septiembre de 1976.

¹¹ Esta modalidad de retiro es completamente diferente al sistema de denuncia contemplado en el artículo 111 del Acuerdo. Al parecer, Chile no quiso hacer uso de tal sistema por el interés político de encontrar una fórmula de consenso antes que retirarse voluntariamente. De otra parte, no parece que dicho país guardaba interés en mantener por cinco años las ventajas recibidas y otorgadas conforme al programa de liberación, los compromisos de la Decisión 91 hasta 1991, ni las obligaciones por concepto de la Decisión 57, como hubiera sido del caso con el artículo 111.

el libre juego de las fuerzas del mercado, llama la atención el porqué la comisión especial no logró acuerdos comerciales entre aquel país y los demás en el marco de la liberación arancelaria. Al parecer las tensas negociaciones que en este caso se presentaron dificultaron acuerdos más estrechos. Por otra parte, la continuación de una liberación relativamente generalizada podría no ser conveniente entre regiones que se protegen en forma muy desigual de la competencia internacional y que buscan además ciertos patrones de industrialización conjunta¹².

C. Reformas a la Decisión 24

La Decisión 103 de la Comisión adicional y reforma algunos puntos del tratamiento común al capital extranjero, principalmente como fruto de los acuerdos obtenidos en la reunión de Sochagota. Puede afirmarse que con las recientes reformas, de los cuatro objetivos fundamentales de la Decisión 24, a saber: control a la situación de balanza de pagos, protección al inversionista nacional, control por sectores, y control a la transferencia de tecnología, el primero de ellos se eliminó, el segundo se flexibilizó, al tercero se le incluyó una disposición acerca del sector turismo, y el cuarto no fue afectado. Como resultado, queda un estatuto común bastante más flexible que el anterior, con todos los problemas que implica, en el mediano y largo plazo, la posibilidad de que el inversionista no tenga ningún control efectivo sobre la remisión de utilidades.

La Decisión 24 requiere de una pronta reglamentación, con el fin de precisar el alcance de algunas de las reformas introducidas y establecer definitivamente un régimen explícito para la empresa mixta, para cuyo tratamiento no se adoptaron medidas co-

¹² Sin embargo esta posibilidad de cooperación comercial podría explorarse en un futuro bajo lineamientos de comercio selectivo.

mo lo proclamaba la Declaración de Sochagota. Durante el XXI período de sesiones ordinarias de la Comisión (diciembre de 1976) se definió con la Decisión 110 que las inversiones que realice una empresa mixta se computarán como nacionales o extranjeras de acuerdo a la proporción de los respectivos aportes. En esta ocasión tampoco se estableció un régimen comprensivo para estas empresas. Para este efecto se ha convocado una reunión en febrero 14 de 1977.

1. Aspectos relativos a la balanza de pagos

La meta relativa a que la inversión extranjera tenga un impacto positivo sobre la situación neta de divisas fue prácticamente eliminada con la sustitución del artículo 37 de la Decisión 24, por medio del artículo 10 de la Decisión 103, el cual fija una remisión límite de 20%, pudiendo cada país autorizar porcentajes superiores. La disposición anterior daba derecho al inversionista a remitir utilidades hasta por un 14% anual del valor de la inversión y facultaba a la Comisión para que, a petición de cualquier país miembro, autorizara porcentajes superiores de remesas. Esta norma venía siendo debatida ampliamente por considerarse que el tope era insuficiente dadas las nuevas realidades internacionales en materia de rentabilidad de la inversión, y porque en conjunto con los topes a la reinversión de utilidades se fomentaba la formación de "capitales en el limbo" que no se podían reinvertir ni girar al exterior. Por otro lado, se argumentaba que la disposición carecía de sentido en países sin control de cambios. Tales argumentos, sin embargo, no justificaban abrir la posibilidad de una liberación absoluta de los giros¹³. La obligación que tienen los países donde opera un libre

mercado de divisas, es establecer aquellos mecanismos (controles institucionales, contables, policivos, etc.) para garantizar el cumplimiento de restricciones particulares que fueron consideradas como convenientes y necesarias por los países miembros y que, por lo tanto, se acordaron a través de un tratado internacional. Si ello es así, lo que debe eliminarse no es el control sino las restricciones específicas que impidan su efectividad. Esta posibilidad no fue debida y adecuadamente analizada por los países miembros.

El caso de los capitales en el limbo¹⁴ sí justificaba una ampliación de los niveles autorizados de remisión y reinversión, con el fin de evitar fondos inactivos, reinversión no controlada de capitales en empresas nacionales o el envío de recursos al exterior por medios ilícitos. Aparte de extender el tope, y para evitar en un futuro la acumulación incontrolada de estos capitales, parece conveniente la regulación incluida en la Decisión 103 que faculta a los organismos nacionales competentes autorizar la inversión de excedentes de utilidades distribuidas, considerándose esta última como inversión extranjera directa (IED). Con ello, se eliminan también los problemas mencionados y se permite a las entidades nacionales encauzar dichos fondos hacia actividades consideradas como prioritarias. Llama la atención que esta nueva modalidad de inversión significa un cambio en la concepción tradicional de IED estipulada en la Decisión 24, donde se consideraba como tal a las inversiones en moneda nacional siempre que provinieran de "recursos con derecho a ser remitidos al exterior". Para el caso presente, si un inversionista ha repatriado las utilidades autorizadas y le sobra dinero, podría invertirlo en calidad de IED con la debida autorización ya fuere en empresas

¹³ Aparte de eliminar el sentido de tratamiento común la liberación de giros puede prestarse a competencia de incentivos a la inversión.

¹⁴ Respecto a los capitales en el limbo ver algunas consideraciones contenidas en el artículo "El control a la Inversión Extranjera en Colombia: Antecedentes y perspectivas". COYUNTURA ECONOMICA, diciembre de 1975.

nuevas o ya existentes. En este caso estaría invirtiendo recursos en moneda nacional "sin derecho a ser remitidos al exterior". Por supuesto con la nueva inversión tendrá derecho a remitir¹⁵.

La segunda modificación al tratamiento al capital extranjero que repercute en la situación de balanza de pagos se relaciona con las modalidades introducidas a la definición de IED. A este respecto, se incluyeron los bienes tangibles señalados en el literal b), del punto II del Anexo 1 de la Decisión 24, representados por repuestos, partes y piezas, materias primas y productos intermedios. En primer lugar, es necesario enfatizar que la nueva definición equivale a una extensión de la inicial a pesar de hacerse referencia a un anexo existente desde la adopción del régimen común. Dicho anexo, como su nombre lo indica¹⁶, representa solo una pauta a seguir por los países miembros; de otra forma, las contribuciones tecnológicas intangibles deberían estar computándose como aporte de capital. En segundo lugar, se observa que la reforma conlleva un aumento difícilmente justificable de la base de capital registrado con derecho a giro y reexportación. Para el caso de las materias primas y productos intermedios, ya en 1970 el Departamento Nacional de Planeación de Colombia (DNP), recomendaba la exclusión de las primeras de la definición de IED propuesta para la Decisión 24, por la dificultad de su valoración y posible sobrefacturación. En ambos casos, observaba el DNP, se aumentaba la base

de giro, se hacían artificialmente baratos los insumos importados disminuyendo así el contenido nacional, y se impactaba negativamente la balanza de pagos y el uso de recursos internos¹⁷.

Por otro lado, debe anotarse que el empresario extranjero obtiene al final del proceso productivo cierta rentabilidad esperada que le retribuye el costo de ciertas materias primas y productos intermedios que consideró del caso incorporar al proceso. No parece razonable, entonces, darle el beneficio adicional de ampliarle la base con derecho a giro y reexportación. Más aún, estos bienes de producción una vez empleados quedan como parte inseparable de otros productos que van al mercado, y, por lo tanto, no tienen una utilización productiva posterior. La reforma aducida otorga derechos indefinidos por aportes cuya contribución a la producción no es permanente. También, se desfavorece a la industria nacional en vista de que el inversionista preferirá incorporar insumos provenientes del exterior que le amplían su capital de inversión, antes que usar material nacional sin los beneficios del registro¹⁸.

El caso de los repuestos, partes y piezas presenta los mismos problemas de sobrefacturación y desestímulo a la industria nacional. Además, su inclusión como IED equivale a sobrevaluar el valor registrado de aquellas maquinarias o bienes de capital inicialmente aportados. La maquinaria ciertamente se deprecia, pero no sucede lo mismo con su valor registrado. Así, los gastos en que el inversionista tiene que incurrir para mantener la planta física en buen estado no incrementan su valor

15 Tal vez debido a este nuevo concepto de inversión se amplió su definición con el artículo 1 de la Decisión 103 al incluirse la frase "las reinversiones que se efectúen de conformidad con el presente Régimen". Sin embargo por estar el concepto de reinversión claramente delimitado a aquellas inversiones de utilidades dentro de la misma empresa, quedó un vacío en la definición del IED.

16 Anexo No. 1 de la Decisión 24: Pauta para la Autorización, Registro y Control de la Inversión Extranjera.

17 DNP, Análisis de la Propuesta sobre el Régimen Común de Tratamiento a los Capitales Extranjeros, Doc. UEIA-663, noviembre de 1970.

18 El control a la Inversión Extranjera en Colombia: Antecedentes y Perspectivas, op. cit., p. 94. Este incentivo a la demanda por insumos importados proviene del hecho de que la Decisión 24 y la 103 hablan de aportes "provenientes del exterior".

real inicial, sino que, en el mejor de los casos lo mantienen¹⁹. En general, puede decirse que si definitivamente se habían de incorporar a la definición de IED los aportes del anexo 1, tal como venía proponiéndose en las discusiones sobre reglamentación común durante 1975²⁰, por lo menos, ha debido hacerse extensivo el beneficio a aquellos insumos provenientes de la industria doméstica con el fin de no desincentivar el valor agregado nacional.

2. Aspectos relativos a la protección del inversionista nacional

Varias modificaciones se introdujeron al objetivo de que las ventajas creadas por el Acuerdo de Cartagena favorezcan principalmente a las empresas nacionales o mixtas. La de mayor trascendencia consiste en la posibilidad de que los inversionistas extranjeros puedan participar en esas empresas siempre que se trate de la ampliación del capital de las mismas, y que se mantenga al menos la calidad de mixta. Tal reforma a las condiciones de adquisición de empresas nacionales o mixtas cambia el sistema anterior, establecido en el artículo 4o. de la Decisión 24, mediante el cual la respectiva compra por parte de extranjeros no podía modificar el carácter nacional o mixto de la empresa²¹. Todo esto no obstaba para que antes existiera la posibilidad de que los inversionistas nacionales pasaran de una propiedad de 79.9% hasta otra de 51%, o de una de 100% a otra de 80% sin contrariar la

norma²². Con la Decisión 103, en el caso extremo, los extranjeros pueden pasar de 0% a 49%. Es preciso reglamentar esta ampliación, con el doble propósito de garantizar que los nacionales continúen controlando efectivamente las empresas que les pertenecían, y de especificar claramente las condiciones bajo las cuales sería conveniente autorizar la desnacionalización. En efecto, si han de enajenarse las compañías nacionales debe controlarse el que la proporción nacional se refleje en la dirección técnica, financiera, administrativa y comercial de la empresa, lo cual hasta el momento no ha dejado de ser un simple enunciado de la Decisión 24 por no haberse especificado la forma de supervisión. Por otro lado, es deseable fijar pautas tecnológicas, de comercio exterior, de uso de recursos nacionales u otras que se considere prudente exigir, toda vez que el extranjero adquirente entrará, sin necesidad de nacionalización, a gozar de las ventajas del Acuerdo de Cartagena²³.

La segunda modificación incorporada por la Decisión 103 consiste en elevar de 5% al 7% el porcentaje de reinversión anual, sin autorización, por parte del inversionista foráneo. Tradicionalmente, se ha considerado este límite como una protección al inversionista nacional ya que mientras exista la posibilidad de sobrefacturar o se le estén pagando regalías y permitiendo remitir al socio extranjero, a éste le puede salir rentable continuar ensanchando la empresa mientras que al nacional no, de tal forma que poco a poco

¹⁹ Ibid.

²⁰ JUNAC, Bases para un Reglamento de la Decisión 24, artículo 1, septiembre 1975.

²¹ Esta fue otra concesión a la posición chilena que se oponía al hecho de que los inversionistas extranjeros no pudiesen adquirir las empresas nacionales. Paradójicamente, la delegación de Chile, en 1970, insistió en el régimen original de prohibición de venta de las empresas por parte de nacionales. Véase, documento UEIA-663, op. cit.

²² Sin embargo para el caso colombiano la DNP no autoriza IED que dé lugar a una disminución de la participación porcentual nacional en el capital de la empresa. Becerra, Luis I., "Prohibiciones, obligaciones y derechos de los Inversionistas Extranjeros a la luz del Decreto Ley 1900 de 1973 y demás disposiciones pertinentes". Universidad de los Andes, 1976.

²³ Se debería ser especialmente exigente en cuanto a requerimientos de exportación; impacto de la nueva tecnología teniendo en cuenta la utilizada anteriormente; y generación de valor agregado nacional.

va aumentando la participación extranjera en la empresa²⁴. En este caso, se ha elevado pero mantenido el límite revertible en una forma coherente a la elevación del 40% en el tope de remisión²⁵.

En materia de crédito interno, se mantiene la prohibición al de largo plazo por parte de las empresas extranjeras. En cuanto al de corto plazo, se elimina la exigencia de acceso únicamente en condiciones excepcionales y se deja a cada país la libertad de regular sus condiciones y términos²⁶. Lo propio se hace con el crédito a mediano plazo, recursos no regulados con anterioridad, para los cuales se fija un período que no exceda de tres años. Estas modificaciones de la Decisión 103 son, ante todo, el resultado de una proposición de Colombia. De acuerdo a ésta, se debía dejar en libertad a los países para establecer normas sobre un crédito proveniente del ahorro nacional que puede sufrir variaciones en cualquier momento según las circunstancias económicas de cada país²⁷.

Además de estos argumentos cabe destacar que la captación de recursos financieros por las empresas extranjeras puede generar en cada país, ciertas condiciones que sea deseable modificar con políticas muy particulares. En Colombia, por ejemplo, se ha observado dentro del sector manufacturero con capital extranjero, una desigual distribución de recursos financieros en favor de las empresas grandes e intensivas en capital, teniendo la pequeña y

mediana que recurrir al mercado extrabancario a tasas muy superiores; mayor dificultad para la obtención de crédito para capital de trabajo que para la adquisición de activos fijos; una concentración del financiamiento en las empresas ubicadas en Bogotá, Cali y Medellín; y otras circunstancias que requerirían de reorientaciones crediticias a nivel nacional²⁸.

Las otras dos modificaciones que merecen ser destacadas se refieren a la ampliación del concepto subjetivo de inversionista y la clasificación definitiva sobre las fechas de transformación de empresas extranjeras. En el primer caso, las reformas consistieron en considerar como inversionistas nacionales a los capitales provenientes de cualquier país miembro distinto del receptor, lo cual tiene mucho sentido dada la necesidad inmediata de clarificar las inversiones en las empresas multinacionales andinas, y el financiamiento de los convenios de coproducción y complementación; considerar como capital neutro a las inversiones de las entidades gubernamentales financieras o de cooperación para el desarrollo económico que figuren en una nómina que aprobará la Comisión²⁹; y abrir la posibilidad de que la Comisión convenga con otros países latinoamericanos no miembros del Acuerdo de Cartagena un tratamiento especial a los capitales de sus nacionales. En el segundo caso, se determinó que los plazos de transformación en empresas mixtas se contarán a partir del 1.º de enero de 1974. Esta ampliación general se origina en una propuesta de Colombia, quien tenía problemas con relación al cumplimiento de los iniciales, debido a que la incorporación definitiva del estatuto de

²⁴ DNP, Análisis de la Propuesta. . . , op. cit., p. 12.

²⁵ Las variaciones a los topes de reinversión y remesa de utilidades corresponden, ambas, a una elevación del 40%.

²⁶ En el artículo 17 de la Decisión 24 se daba a la Junta facultad de regular condiciones y plazos para otorgar crédito a largo plazo a los empresarios extranjeros.

²⁷ Grupo de Trabajo del Gobierno Nacional, "Conclusiones del Grupo de Trabajo" sobre el documento Bases para un Reglamento de la Decisión 24. INCOMEX, octubre 28 de 1975.

²⁸ Banco de la República, Financiamiento de la Industria Manufacturera con Inversión Extranjera Directa, abril de 1974.

²⁹ A estas entidades se les exime de la obligación de transformación, pero si así lo resolvieren, sólo podrán vender sus derechos a los inversionistas nacionales o subregionales. En lo demás, tales inversiones se sujetan al régimen general de la Decisión 24.

capitales solo se definió el 15 de septiembre de 1973³⁰.

3. Aspectos relativos al control por sectores

El artículo 9 de la Decisión 103 exceptúa de las normas contenidas al capítulo II de la Decisión 24 a las empresas extranjeras o mixtas del sector turismo. El motivo de esta regla se origina en la exclusión, por parte de Colombia, del sector "comercialización interna de productos" del Artículo 43 de la Decisión 24, donde se ordenaba un "marchitamiento" de la inversión extranjera. Con la reglamentación de esta exclusión mediante el Decreto 169 de 1975, la definición de comercialización interna de productos quedó abarcando la casi totalidad de la actividad turística, que se exceptuaba entonces de la obligación de transformación, y daba lugar a discrepancias con el proyecto de Integración Turística preparado por la Junta. La Comisión ha decidido, entonces, no hacer obligatoria la transformación de estas empresas. En el XXI período de sesiones ordinarias de la Comisión (diciembre del presente año) se acaba de optar por permitirles a Bolivia y Ecuador la aceptación de inversión extranjera en el sector primario agropecuario.

D. Comentarios Finales

El XX Período de Sesiones Ordinarias de la Comisión sirvió también para adoptar dos decisiones de importancia en relación con el arancel externo mínimo común y el procedimiento para la consideración de las propuestas de desarrollo industrial, y permitió un acuerdo sobre el llamado Protocolo de Lima que modifica los plazos inicialmente contemplados en la Decisión 100. Así, la Decisión 104 reemplaza

los gravámenes del AEMC indicados en las Decisiones 30, 64, 79 y 81 con base en el consenso de Sochagota. Los nuevos gravámenes constituyen un paso importantísimo para la aprobación del AEC; ellos reflejan en buena parte los niveles sugeridos por Colombia, que en este caso se encontrarían en la "franja inferior" del futuro AEC. Parece entonces un error continuar con la posición de proteger a la subregión en forma desigual habiéndose logrado un acercamiento de posiciones tan significativo, si se tienen en cuenta además las distorsiones de la llamada franja. Esta franja no sólo favorece comercialmente la producción de los menos protegidos, sino que puede desvirtuar el interés proteccionista de los países con niveles más altos, ya que éstos conceden un mayor margen de preferencia a las mercancías (producidas o importadas) provenientes de los situados en la franja inferior. Por un lado se protegen del mercado mundial, pero, por otro, opera una desviación del gasto, cuya magnitud dependerá de factores tales como gastos de transporte, tamaño de la franja, sustituibilidad de los productos protegidos y disposiciones sobre origen³¹.

En relación con los PSDI, la Decisión 105 estableció que antes del 30 de junio de 1977 la Comisión deberá pronunciarse sobre las propuestas presentadas por la Junta con anterioridad al 31 de diciembre de 1975. Además, se estipuló que antes de la misma fecha la Junta deberá someter a la consideración de la Comisión las propuestas de PSDI que incluyen los productos reservados y susceptibles de ser programados, y ésta deberá pronunciarse al respecto a más tardar cuatro meses después de presentadas, o sea con anterioridad al 31 de octubre de 1977. Finalmente, 2 meses antes de la presentación de nuevas propuestas y deci-

³⁰ "Conclusiones del grupo de trabajo". op. cit., p. 20.

³¹ A este respecto ver "El Arancel Externo Común Andino" COYUNTURA ECONOMICA, octubre de 1975, p. 65 y Garay, Luis J. y Perry Guillerme "Algunos interrogantes...". op. cit., p. 268.

sión sobre las presentadas, se entiende que existirá otra propuesta y un pronunciamiento sobre la misma, relativo a los productos que se excluirán de la nómina de reserva. En esa forma se mantiene la posición de reducir primero lo programable para luego sí programar³².

El llamado Protocolo de Lima³³ tiene el propósito de adaptar el Protocolo Adicional al Acuerdo de Cartagena, a la existencia de sólo 5 países miembros y extender en un año los plazos que inicialmente se habían ampliado en dos, situación que lleva a adoptar definitivamente los mecanismos de unión aduanera en 1983 y 1988 por Bolivia y Ecuador. Los nuevos plazos se justifican, ya que de otra forma se habrían incumplido nuevamente algunos compromisos fijados para el 31 de octubre y diciembre respectivamente, en relación con los productos que serían excluidos de la programación. Además, parece razonable esperar hasta 1978 la decisión final sobre AEC. Un problema que parece presentarse con el Protocolo consiste en la aparente contradicción que se ha creado con el plazo de la Decisión 105 para decidir sobre los productos que saldrían de la nómina de reserva. Conforme al Protocolo el término será el 31 de octubre de 1977, cuatro meses después de haberse programado y el día en que se supone que la Comisión tiene pronunciamientos sobre las nuevas propuestas. Esta situación resulta de la extensión generalizada por un año del nuevo protocolo, y del traslado de términos entre las Decisiones 99 y 105 de sólo seis meses. La controversia es importante ya que de adoptarse la última interpretación la posición sería prime-

ro programar y luego decidir sobre lo no programable.

Teniendo en cuenta los planteamientos anteriormente esbozados, pueden enunciarse algunos puntos que se presentan como prioritarios para el afianzamiento del proceso de integración:

1. Es necesario reafirmar la voluntad política de integrarse, ante todo por parte de aquellos países que muestran las mayores discrepancias con los objetivos y mecanismos del Grupo Andino. Los recientes acontecimientos en el seno del Acuerdo facilitan considerablemente dicha reafirmación especialmente en lo relativo a la asignación de recursos a través del AEC.

2. Si bien es cierto que definitivamente se adoptarán primero los PSDI y luego el AEC, parece conveniente no dejar recaer exclusivamente sobre los aranceles de cada programa el éxito de la programación. A esto parecen contribuir la declaración reciente de los países miembros en Sochagota sobre el interés de buscar una mayor eficiencia que preserve los intereses de los consumidores subregionales, la cual se reflejó en la nueva decisión sobre AEMC; la posibilidad que se ha abierto de que el programa de liberación contribuya también al afianzamiento de los programas; los mecanismos especiales que se han previsto definir para Bolivia y Ecuador; y la perspectiva de que se vinculen efectivamente nuevos capitales extranjeros, subregionales y neutros que agilicen una instrumentación ágil de los programas. La conveniencia de lo anterior está en que todos los países podrían eventualmente programar evitando así los problemas de escala de la programación parcial, sobre todo bajo la circunstancia de que ahora no se contará con el mercado chileno.

3. Es de suprema importancia el que los países desarrollen planes de desarrollo industrial nacional con el

³² Las fechas respectivas anteriores eran el 31 de octubre de 1976 para reducción de lo programable, y 31 de diciembre de 1976 para presentación de propuestas (Decisión 99 de la Comisión y Protocolo Adicional al Acuerdo de Cartagena).

³³ Hecho en la ciudad de Lima el 30 de octubre de 1976.

propósito de llevar posiciones muy concretas a las negociaciones sobre PSDI y no se empantanen de otra forma dichas negociaciones como sucedió, por ejemplo, con el caso automotriz. Este esfuerzo podría también contribuir que la programación sea total y no parcial.

4. Debe clarificarse el conflicto entre el artículo 3 del Protocolo de Lima y el número 3 de la Decisión 105. Si bien el acuerdo inicial da pie a la Decisión 105, podría ser conveniente que la decisión final sobre la nómina de reserva se adopte cuando los países hayan definido la programación, o sea, el 31 de octubre de 1977.

5. Conviene reformar el nuevo protocolo de Lima en cuanto al sistema de franjas para el AEC. Dado que las circunstancias favorecen tal reforma, por lo menos se podría tratar de unificar la casi totalidad del universo arancelario, dejando el criterio de franja como excepción para ciertas producciones. Finalmente, si se mantiene alguna protección bajo franja sería conveniente limitarla temporalmente y fijarla en márgenes bastante reducidos

6. Con la nueva ampliación de plazos del protocolo de Lima es preciso acelerar la toma de decisiones sobre armonización de aquellos otros mecanismos proteccionistas en el Grupo Andino. Así, al adoptarse el AEC a finales de 1978 deben tenerse posiciones definidas sobre algunos de estos instrumentos, especialmente los para-arancelarios³⁴. La armonización de

estos instrumentos dependerá sin embargo de la definición que se haga sobre la franja del AEC.

7. Es necesario clarificar y concretar el alcance de algunas reformas introducidas a la Decisión 24, en especial aquellas que afectan desfavorablemente la generación de valor agregado nacional; las que pueden deteriorar eventualmente la situación de balanza de pagos, y las podrían llevar a una desnacionalización no conveniente de las empresas domésticas. Por otra parte, debe propiciarse la reglamentación inmediata de la Decisión.

8. Deben entrar a estudiarse detenidamente las Decisiones que permanecen vigentes para Chile, especialmente la número 40 sobre Doble Tributación Internacional, requerida de varios cambios³⁵.

9. El reciente desacuerdo a nivel andino que culminó con el retiro de Chile, así como los continuados incumplimientos de compromisos requieren de un rápido acuerdo sobre la propuesta del Tribunal Andino de Justicia.

10. La integración subregional precisa buscar nuevos campos de cooperación. Al finalizar 1977 ya se habrá definido lo relativo a los PSDI, su principal instrumento y será necesario explorar nuevos compromisos de magnitud que afiancen y mantengan el interés en el proceso. Entre éstos podrían mencionarse la integración agropecuaria, políticas de cooperación energética, énfasis en los programas de racionalización industrial y acercamiento con la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio.

³⁴ El "ideal" sería lograr armonizar todos aquellos instrumentos de política económica que podrían desvirtuar la protección del arancel. Al respecto ver "El Arancel Externo Común Andino", op. cit., p. 60.

³⁵ FEDESARROLLO adelanta una investigación sobre las posibles reformas a esta Decisión.

PUBLICACIONES DE FEDESARROLLO

AHORRO Y MERCADO DE CAPITALES

- Ahorro público y capitalización social, por Guillermo Perry y Manuel Martínez.*
- La estructura de las bolsas de valores y posibilidades de colocación de nuevos papeles en el mercado de capitales, por Oscar Gómez Villegas.*
- Las tasas de interés en Colombia, por Hernando Gómez O. y Fernando Pardo.*
- 37 Algunos aspectos del mercado libre de dinero en Colombia, por Joaquín de Pombo. \$ 30.00
- 73 La banca de desarrollo en Colombia. El caso de las corporaciones financieras privadas, por Rudolf Hommes y Gabriel Turbay. 40.00
- 77 Instrumentos financieros, inflación, producción y empleo, por Hernando Gómez Otálora, Francisco Pieschacón V. y Mauricio Carrizosa. 50.00
- 82 La intervención estatal en el mercado de capitales. Eficiencia y distribución del ingreso, por Mauricio Carrizosa. 40.00

COMERCIO EXTERIOR

- 2 Nota sobre una metodología para evaluar proyectos relacionados con el sector externo, por Carlos F. Díaz-Alejandro. 5.00
- 7 Relaciones comerciales y financieras entre Estados Unidos y América Latina, por Rodrigo Botero. 15.00
- 22 Política económica exterior de Colombia, por Albert Berry 30.00
- 34 La ventaja comparativa de la industria manufacturera colombiana, por Haroldo Calvo y Manuel Martínez. 30.00
- 41 El cambio de una política de sustitución de importaciones a una de promoción de exportaciones en Colombia, por Carlos F. Díaz-Alejandro. 30.00

COMPORTAMIENTO POLITICO

- 51 Los institutos descentralizados de carácter financiero. Aspectos políticos del caso colombiano, por Rodrigo Losada Lora. 30.00
- 86 Las elecciones de Mitaca en 1976: participación electoral y perspectiva histórica, por Rodrigo Losada Lora. 45.00

EXPORTACIONES

- Las exportaciones y el empleo. Una perspectiva para Colombia, por Daniel Vargas y Eduardo Wiesner.*
- El crecimiento de las exportaciones menores y el sistema de fomento de la exportación en Colombia, por J.D. Teigerio y R.A. Elson.*
- 19 Criterios para la asignación de inversión en Colombia, por John Sheahan. Y la respuesta de las exportaciones colombiana a variaciones en la tasa efectiva de cambio por John Sheahan y Sara Clark. 30.00
- 29 Las exportaciones colombianas de manufacturas, 1963 - 1971, por Haroldo Calvo S. y José Francisco Escandón. 30.00
- 30 Las exportaciones menores colombianas, por Carlos F. Díaz-Alejandro. 50.00
- 33 Canales de información para los exportadores colombianos, por Michael Bernhart y Manuel Martínez. 30.00
- 50 Los ingredientes del éxito exportador: Las experiencias de Corea, Singapur y Hong-Kong, por Haroldo Calvo. 30.00
- 54 Obstáculos al desarrollo de exportaciones manufacturadas, por Manuel Martínez R. 30.00
- 69 Dos temas sobre comercio exterior: Las zonas francas y la promoción de exportaciones, la experiencia colombiana, por Roger Young; y la exportación de productos colombianos seleccionados, por Jean Currie. 30.00

IMPORTACIONES

- Los mecanismos de control de importaciones. El sistema durante 1971 y un recuento de su evolución, parte II, por Carlos F. Díaz-Alejandro.*
- 32 Determinación de las importaciones de bienes en Colombia y su relación con la formación de capital, por Carlos F. Díaz-Alejandro. 30.00
- 38 Los mecanismos de control de importaciones. El sistema durante 1971 y un recuento de su evolución, por Carlos F. Díaz-Alejandro. 30.00
- 57 Algunos aspectos cuantificables de las importaciones colombianas, y del control a las importaciones en 1970 - 1971, por Carlos F. Díaz - Alejandro. 30.00
- 62 La liberación de importaciones en Colombia, 1965-1966, por Carlos F. Díaz-Alejandro. 30.00

INTEGRACION ECONOMICA

- 45 La segunda década del desarrollo y la integración económica regional, por Bela Balasa. \$ 30.00
- 59 Grupo Andino, Situación actual y proyecciones hacia 1985 con el ingreso de Venezuela, por Morris Harf. 50.00
- 75 Situación y perspectivas de la economía colombiana en relación con el proceso de integración andina, por Roberto Junguito y Carlos Caballero. 40.00

DESARROLLO ECONOMICO

- Colombia, derecho y desarrollo. Textos, lecturas y casos, Capítulo I, por Hernando Gómez Otálora.*
- Colombia, derecho y desarrollo. Capítulo II, por Hernando Gómez Otálora.*
- Colombia, derecho y desarrollo. Capítulo III, por Hernando Gómez Otálora.*
- 11 Colombia, derecho y desarrollo. Capítulo IV, por Hernando Gómez Otálora. 30.00
- 15 Colombia, derecho y desarrollo. Capítulo V, por Hernando Gómez Otálora. 10.00
- 16 Colombia, derecho y desarrollo. Capítulo VI, por Hernando Gómez Otálora. 30.00
- 17 Tendencias y fases de la economía colombiana y de sus transacciones internacionales 1950-1970, por Carlos F. Díaz-Alejandro. 30.00
- 20 Aspectos teóricos de la tesis Prebisch, por Haroldo Calvo S. 30.00
- Principales aspectos de la evolución económica colombiana, 1961-1971, por FEDESARROLLO.*
- 23 El sector agropecuario y el desarrollo económico colombiano, por Roberto Junguito. 25.00
- 27 Crecimiento económico y asignación de recursos, por Eduardo Sarmiento Palacio. 30.00
- 48 México en la posguerra: los economistas y la política económica, por Leopoldo Solís. 50.00
- 53 Familias más pequeñas a través del progreso económico y social, por William Rich. 50.00
- 55 La Costa Atlántica. Algunos aspectos socio-económicos de su desarrollo, por Cecilia L. de Rodríguez. 100.00
- 58 Las políticas de comercio exterior y el desarrollo económico, por Carlos F. Díaz-Alejandro. 80.00
- 61 Quién se beneficia del desarrollo económico?, por Iram Adelman. 30.00
- 64 El sistema jurídico de los indígenas Guahibos de Colombia, por Alejandro Reyes Posada. 30.00
- 65 Estrategias de desarrollo económico en algunos países de América Latina, por Edmar L. Bacha, Dominique Hachette, Gonzalo Martner, Leopoldo Solís, Pedro Tinoco, Rubens Vaz da Costa. 50.00
- 66 Estrategias alternativas de desarrollo, por Hollis B. Chenery. 30.00
- 68 Lecturas sobre desarrollo económico colombiano, varios autores. Editado por Hernando Gómez O. y Eduardo Wiesner. 200.00
- 83 Análisis de algunos aspectos del Plan de Desarrollo: "Para cerrar la brecha", por FEDESARROLLO. 40.00

DEMOGRAFIA

- 26 Implicaciones económicas del crecimiento demográfico, por Cecilia L. de Rodríguez. 30.00
- 71 Familia, educación y anticoncepción, por Alejandro Angulo Novoa. 80.00
- 78 Trabajo y fecundidad de la mujer colombiana, por Alejandro Angulo Novoa y Cecilia L. de Rodríguez. 80.00
- 80 Temas sobre desarrollo y población en América Latina, por Alvaro López T. 80.00

DISTRIBUCION DEL INGRESO

- La distribución del ingreso en Colombia, por Miguel Urrutia.*
- América Latina y equilibrio ecológico mundial, por Antonio Barrera.*
- 49 El cambio en la distribución del ingreso en el desarrollo económico. El caso colombiano, por Albert Berry. 30.00
- 74 I. La distribución del ingreso y la distribución de la educación. II. El sector financiero y la distribución del ingreso, por Miguel Urrutia. 70.00
- 82 La intervención estatal en el mercado de capitales. Eficiencia y distribución del ingreso, por Mauricio Carrizosa. 40.00

EMPLEO Y DESEMPLEO

- 28 Empleo, desempleo y subempleo, por Antonio Urdinola. \$ 30.00

HIDROLOGIA

- Los problemas ambientales y la hidrología, por Jaime Saldarriaga.*
- 12 Modelos estocásticos para la simulación de sistemas de recursos hídricos, por Jaime Saldarriaga y Argemiro Aguilar. 30.00
- 31 La investigación y el planeamiento hidráulico en América Latina, por Jaime Saldarriaga. 30.00
- 35 Introducción al desarrollo y la planeación de los recursos hídricos, por Jaime Saldarriaga. 30.00
- 42 Dos temas del desarrollo hidráulico: I. Diseño de proyectos de recursos hídricos con datos escasos. II. El impacto ecológico de la construcción de presas, por Jaime Saldarriaga. 30.00
- 47 Principios para la evaluación social de proyectos de recursos hídricos, por Jaime Saldarriaga. 30.00

MONEDA Y BANCA

- Moneda y Crédito, por Francisco Ortega.*
- 6 Una propuesta para reformar el sistema monetario internacional, por Lawrence B. Kruse. 25.00

PLANEACION ECONOMICA

- Algunos aspectos generales de la inversión pública en Colombia. El proyecto de carretera Medellín-Puerto Triunfo, por Antonio Barrera C.*
- Dos ensayos sobre planeación. Comentarios sobre el nuevo plan de desarrollo y la organización para la planeación económica nacional, participación y estabilidad, por Guillermo Perry R.*
- Introducción al estudio de los planes de desarrollo para Colombia, por Guillermo Perry R.*
- El proceso de la planeación en Colombia, por Augusto Cano Motta.*
- 19 Criterios para la asignación de inversión en Colombia, por John Sheahan. Y la respuesta de las exportaciones colombianas a variaciones en la tasa efectiva de cambio, por John Sheahan y Sara Clark. 30.00
- 46 Desarrollo Institucional de la planeación en Colombia, por Guillermo Perry R. 30.00

POLITICA AGROPECUARIA

- 23 El sector agropecuario y el desarrollo económico colombiano, por Roberto Junguito. 25.00
- 67 Objetivos de la política cafetera colombiana, por Roberto Junguito. 30.00
- 70 Un modelo de respuesta en la oferta de café en Colombia, por Roberto Junguito. 30.00
- 79 La política agraria en Colombia 1950-1975. 100.00
- 85 Las industrias azucarera y panelera en Colombia. 400.00
- 89 La mecanización en la agricultura colombiana, por Juan Enrique Araya y Carlos Ossa 200.00

POLITICA INDUSTRIAL

— Economía y Petróleo. Aspectos internacionales y problemas colombianos, por Jorge Pérez Arbeláez y Guillermo Perry Rubio.*	
— Automóviles y ciudades. Estrategias para los países en vía de desarrollo, por Wilfred Owen.*	
4 Absorción de mano de obra en el sector industrial, por Gustav Ranis.	15.00
14 Una política industrial para estimular las exportaciones y fomentar el empleo, por Gabriel Turbay M.	30.00
22 La división internacional del trabajo: el caso de la industria, por Hollis B. Chenery y Helen Hughes.	30.00
36 La industria petroquímica en un país subdesarrollado, por M.A. Adelman y Martín B. Zimmerman.	30.00
39 La evaluación de la inversión extranjera en América Latina, por Shane J. Hunt.	30.00
52 Sustitución de importaciones, creación de empleo y generación de divisas en Colombia: Pocas perspectivas para la industria petroquímica, por David Morawetz.	30.00
60 La utilización de la capacidad instalada en Colombia; Algunos resultados, por Francisco E. Thoumi.	30.00
76 Evolución reciente de la situación petrolera y sus consecuencias para Colombia, por Jorge Pérez A. y Jaime Saldarriaga S.	70.00

* Agotadas. Disponibles en la Biblioteca de FEDESARROLLO para su consulta.