

Alternativas de la Política de Exportaciones: Materias Primas o Productos Elaborados*

A. Algunas fallas de la política colombiana de exportaciones

Varios autores comienzan a sostener que la política de promoción de exportaciones de Colombia no garantiza, por sí sola, ni el incremento del empleo ni la redistribución del ingreso. El monto de los subsidios, la dificultad para modificar los estímulos, sugerida por el supuesto de exportar todos los bienes y a cualquier costo, y la falta de decisión de las autoridades económicas para inducir mayor eficiencia productiva, disminuyendo la protección para el mercado interno, son obstáculos cuyos efectos crecerán con el tiempo. De otra parte, el país está exportando simultáneamente materias primas y sus manufacturas, lo cual, en algunos casos, parece un contrasentido. Se ha sostenido¹ además, que

los estímulos CAT – Plan Vallejo combinados están creando una protección efectiva real para exportar de tal magnitud que puede provocar, igual que la protección para ventas internas, mayores niveles de ineficiencia. Puede suponerse que para crear corrientes de exportación por parte de productores cuyo mercado interno está altamente protegido es necesario asegurarles que su nivel de utilidad aumentará por exportaciones, lo cual sólo se logra si la protección para exportar es significativamente alta, cuando las limitaciones del mercado doméstico impiden la expansión de las ventas internas. Este fenómeno puede explicar el hecho de que la mayor parte de los exportadores venden al exterior una proporción de su producción que fluctúa entre el 5% y el 10% , a precios equivalentes al costo marginal, muchas veces.

Las cifras del cuadro IX.1 ilustran este punto, para el caso de algunos productos que serán analizados en este informe.

El mismo autor ha señalado que las evidencias están reforzando su hipótesis

* Este informe hace parte del estudio que sobre el tema adelanta Alejandro Reyes Posada, investigador de FEDESARROLLO.

¹ Carlos Díaz-Alejandro, *Las Exportaciones Menores Colombianas*, FEDESARROLLO, Bogotá, enero de 1973.

CUADRO IX - 1

PROTECCION EFECTIVA RESULTANTE DE LOS ARANCELES ADUANEROS Y LOS SISTEMAS
DE PROMOCION DE EXPORTACIONES
(porcentajes)

Producto	No. de empresas	Para ventas en Colombia	Para exportación sin sistemas de promoción	Para exportación con sistemas de promoción
Textiles	(5)	267	-34	43
Vestidos	(7)	387	-52	40
Maderas y sus productos	(6)	120	-71	38
Cueros y sus productos	(6)	203	-149	58
Total (105 productos)		130	-48	39

Fuente: Carlos Díaz-Alejandro: *Las Exportaciones Menores Colombianas*, FEDESARROLLO, enero de 1973.

de que los precios de los productos colombianos vendidos a la ALAC son superiores a los fijados para el resto del mundo, probablemente por la protección efectiva resultante de los márgenes de preferencia de los convenios de desgravos en capital y componentes importada puede estar repitiendo el modelo de sustitución de importaciones a nivel de la región.

La protección efectiva para exportar parece ser mayor para los bienes intensivos en capital y componentes importados, por la combinación de los efectos del Plan Vallejo con el CAT. De otra parte, la exportación de materias primas se encuentra con estímulos desproporcionados por el aumento internacional de los precios, que se alejan cada vez más de los niveles que la economía interna paga actualmente por ellos. Complemento de cualquier medida restrictiva de las exportaciones de materias primas es la corrección de los niveles de precios internos de las mismas.

Los comentarios anteriores sugieren la necesidad de revisar con cuidado los efectos de las políticas de promoción de exportaciones, teniendo en cuenta los objetivos finales de las metas de desarrollo que se pretenden lograr.

La coyuntura no puede ser más favorable para emprender este análisis, dado el alto nivel de las reservas internacionales del país, y los éxitos alcanzados en el aumento y diversificación de las exportaciones menores, que permiten poner en duda, metodológicamente, la necesidad imperiosa de exportar a toda costa, que pareció ser la idea inspiradora de la política económica, e ir pensando en diseñar algunos criterios de selectividad en esta materia, para conciliarla mejor con los restantes objetivos.

B. Algunos efectos de la exportación indiscriminada de materias primas. Los casos del algodón, los cueros y la madera

En este trabajo se pretende estudiar algunos efectos que sobre la actividad económica general y sobre las exportaciones de manufacturas tienen las exportaciones de materias primas. Se han escogido, por razones prácticas, tres sectores: algodón —textiles— confecciones, cueros —calzado y otras manufacturas, y madera y sus productos elaborados.

Estos productos tienen varias cualidades especiales que los hacen atractivos para el ensayo de políticas sectoriales. En primer lugar, combiñan los efectos de la intensidad del uso de mano de obra no calificada, tecnologías más o menos simples, disponibilidad de experiencia empresarial, abundancia de recursos naturales, y bajos niveles de intensidad de capital, relativamente.

De otra parte, la demanda de importaciones de los países desarrollados parece concentrarse en esos productos. Del total de importaciones provenientes de los países en desarrollo en 1968 el 25.5% fueron confecciones, el 15% calzado y productos de cuero, y el 14.6% maderas y muebles. Los tres sectores reúnen el 55.1% de tales importaciones.

Es útil empezar por distinguir dos conflictos de distinta naturaleza. Por un lado, el que se presenta entre las exportaciones y el consumo interno, que en algunos casos ha conducido a la imposición de restricciones a las primeras, para garantizar el abastecimiento nacional. El segundo conflicto se presenta entre las exportaciones de materias primas y las exportaciones de productos terminados que las utilizan. Aunque en cierto sentido pueda decirse que en este caso el conflicto sigue siendo entre la exportación y el abastecimiento nacional, la distinción radica en que el destino final de las manufacturas elaboradas con esas materias primas es el mercado externo.

El tema que se abordará puede expresarse con las siguientes preguntas: 1). Es capaz el sector manufacturero de transformar el algodón, los cueros y la madera y de vender los productos terminados al mercado externo? O dicho de otra forma, ¿cuáles son las características de la industria de transformación de esos tres productos? 2) ¿Cuáles serían los efectos de una política encaminada a restringir la exportación de materias primas para inducir la de bienes terminados?

Al explorar estos puntos se pretende reunir una serie de informaciones dispersas, para destacar algunos aspectos poco estudiados.

C. La industria de transformación. Características

La industria de transformación comprende dos grandes categorías de establecimientos: aquéllos de tipo moderno, que usan tecnología relativamente nueva, y pueden diferenciarse en grande, mediana, y pequeña industria, y aquéllos de tipo artesanal, que usan técnicas tradicionales, que eran comunes a mediados del siglo pasado. Por supuesto, incluso en éstos han influido los avances producidos por la energía eléctrica y las herramientas mecánicas recientes. En esencia, sin embargo, conservan los mismos procesos productivos que eran conocidos desde aquella época.

En primer término se analizan algunas características del sector industrial moderno, que tiene una participación mayor en el producto total manufacturero.

1. Sector de manufacturas de madera

Las cifras elaboradas por el Departamento Administrativo Nacional de Estadística, DANE, para el sector manufacturero en 1969, dan una idea aproximada de la magnitud del sector industrial que trabaja la madera como materia prima.

CUADRO IX - 2

VALOR AGREGADO POR TRABAJADOR. SECTOR MANUFACTURADO DE MADERA

Código	Sub-sector	Valor agregado por trabajador ¹ %
2511	Aserrado de madera	42
2512	Cepillado de madera, fabricación de listón y molduras en blanco	42
2513	Fabricación de cajas de madera para empaque	
2514	Fabricación de maderas contrachapadas y prensadas-aglomerados	73
2515	Fabricación de parquets	38
2521	Fabricación de puertas y ventanas	42
2523	Fabricación en enchapados y mamparas - divisiones	42
2524	Fabricación de persianas de madera	42
2529	Otros productos de madera de construcción e instalaciones incluyendo mezclas de madera y cemento	42
2532	Trabajos de marquetería y molduras preparadas	31
2533	Artículos tallados, decorativos para adorno	31
2534	Juguetería de madera y para deporte	31
2541	Palillos para dientes y otros usos	33
2542	Paletas para helados, dulces y otros usos	33
2551	Productos de tonelería	32
2552	Ataúdes y urnas funerarias	32
2553	Artículos de madera - uso industrial	32
2654	Billares y tacos para billares	32
2555	Tacones de madera para calzado	32
2559	Otras obras de madera	32
2612	Muebles de madera para oficina	97
2613	Muebles de madera para colegios, teatros	34
2617	Muebles para radios, televisores, máquinas de coser, etc.	49

Fuente: Departamento Administrativo Nacional de Estadística, Industria Manufacturera, Resumen estadístico por industrias, 1969, tabulado 787.1. El cálculo del valor agregado por empleado es de Haroldo Calvo y Manuel Martínez, *La ventaja comparativa de la industria manufacturera colombiana*. FE-DESARROLLO, Bogotá, marzo de 1973.

¹ Con respecto al promedio nacional (promedio nacional = 100).

Considerando la clasificación de empresas de cuatro dígitos usada por el DANE, se han incluido veintiocho industrias, según labores o productos, que tienen información proyectada para ese año, con base en el Censo Industrial de 1953 y siguiendo la metodología de efectuar un muestreo representativo para cada año subsiguiente. En el cuadro IX.2 aparece la clasificación mencionada.

Ese censo incluyó como establecimientos manufactureros a los que tuvieron más de cinco trabajadores o una producción anual superior a \$24.000².

² El sector tenía 508 establecimientos, que ocupaban 11.496 trabajadores. La producción bruta fue valorada en \$714 millones, de los cuales el 51.4% fue consumo intermedio y el 48.6% valor agregado por el sector. Los sueldos y prestaciones so-

Se puede observar que la mayor parte de las industrias del cuadro IX.2 muestran cifras bajas en el valor agregado por trabajador (en relación al valor promedio nacional), lo cual indica intensidad en la utilización de mano de obra. Esta circunstancia permite pensar que tienen ventaja comparativa, con relación a los productores de países desarrollados, para las ventas al exterior.

Otro aspecto de suma importancia es la capacidad empresarial para comercializar los productos en el exterior. Aunque las evidencias empíricas son muy escasas, pueden juzgarse los resultados del estudio hecho por el Departamento de Evaluación e Información de PROEXPO con base en los datos proporcionados por 100 empresas exportadoras de productos y muebles de madera³.

El 58% de las empresas eran productores y exportadores; el 42% restante eran solamente exportadores. Sólo el 6% había participado en ferias internacionales. La trayectoria en exportaciones se calificó según el número de meses durante los

ciales fueron el 22.4% del valor de la producción bruta. La inversión neta fue el 4.71% de la producción bruta durante ese año.

Dentro del total, las industrias con mayor participación en el volumen de empleo fueron la de aserrado de madera, con 89 empresas y el 14.2% de los trabajadores del sector; cepillado de madera y fabricación de listón y molduras, con 43 empresas y 6.2% de los trabajadores; fabricación de maderas contrachapadas y prensadas —aglomeradas—, con 8 empresas y el 13.9% de los trabajadores; fabricación de puertas y ventanas, con 39 establecimientos y 6.9% de los empleados; fabricación de muebles de madera para el hogar, con 227 empresas y el 31.6% de los trabajadores; fabricación de muebles de madera para oficina, con 10 empresas y 6.8% de los trabajadores; y fabricación de muebles para radios, televisores, máquinas de coser, etc., con 10 empresas y 6.6% de los trabajadores. Estas industrias proporcionan el 86.2% del empleo del sector fabril de manufacturas de madera.

³ Estudio Sobre Evaluación de Productos, Selección de Empresas y Mercados. Departamento Evaluación e Información PROEXPO, mimeógrafo, Bogotá 1970—71.

cuales habían exportado, en el período 1971—1972. Tabulando los datos de la encuesta se deduce que el 8% exportó durante 17 a 24 meses en esos dos años, el 6% lo hizo durante 9 a 16 meses, y el 86% realizó ventas durante 1 a 8 meses en el período indicado.

Con los criterios de clasificación utilizados en el estudio de PROEXPO, cada empresa puede obtener una calificación entre 1 y 6 puntos. Se consideró como empresas con buenas aptitudes para exportar aquéllas que superan los 4 puntos de calificación total. Esta última combina los criterios de ser productor-exportador (2) o simplemente exportador (1), la participación en ferias comerciales (1) y la trayectoria en exportaciones, medida en meses de ventas durante dos años. (3, 2, 1). El resultado final fue el siguiente: Con un puntaje de 5 el 10% de las empresas; puntaje de 4 el 6%; de 3 el 42%; y 2 el 42%. De acuerdo con los criterios de calificación usados por PROEXPO se consideran buenos exportadores a los establecimientos que superen el puntaje de 4, que en el caso de la muestra fueron sólo el 16%.

2. Sector manufacturas de cuero⁴ (Cuadro IX.3)

Como puede observarse en la columna de valor agregado por empleado, los porcentajes son muy bajos con relación al promedio nacional, reflejando una gran

⁴ En 1969 el sector se componía de 393 establecimientos, que ocupaban 7.482 trabajadores. El promedio simple de trabajadores por empresa era de 19 empleados. La producción bruta del sector fue de \$368 millones; el valor de los consumos intermedios, entre los cuales el principal son las materias primas, fue el 52.2% de la producción bruta. El valor agregado fue, entonces, el 47.8% del valor de la producción. La inversión neta fue muy baja, el 3.2% de la producción total del año.

CUADRO IX - 3

VALOR AGREGADO POR TRABAJADOR . SECTOR MANUFACTURAS DE CUERO

Código	Subsector	Valor agregado por trabajador ¹ %
2411	Calzado de cuero para hombre	36
2412	Calzado de cuero para mujer	36
2413	Calzado de cuero para niños	36
1414	Sandalias, pantuflas, cotizas, abarcas	36
2419	Otras clases de calzado excepto de caucho	—
2437	Confecciones de cuero — cinturones, tirantes, guantes	40
2446	Confecciones de cuero para mujer	34
2921	Fabricación maletas, papeleras y similares	49
2922	Carteras para señora	33
2923	Estuches, niqueleras, billeteras, portallaves	43
2924	Aperos, arneses, zamarros, rejos	21
2929	Artículos similares	—
2933	Guantes de cuero para uso industrial	38
2939	Otros artículos de cuero para uso industrial	38
2941	Artículos de cuero para deporte	41

Fuente: La misma del cuadro IX.2.

¹ Con respecto al promedio nacional (promedio nacional = 100).

intensidad en el uso de mano de obra dentro de la combinación de factores productivos, para la mayor parte de las industrias. La menos intensiva en mano de obra es la de confecciones de cuero para mujer, con 34%, o sea una tercera parte del promedio nacional, lo cual implica una notable ventaja comparativa. El grupo de industrias del calzado, también con 36% del valor agregado promedio nacional por empleado, tiene una ventaja comparativa excepcional. Un incremento dado de producción neta (valor agregado) generaría en ellos tres veces el número de empleados del promedio nacional. Puede pensarse, además, que el índice del valor agregado por empleado en estos sectores, que revela una baja

productividad por trabajador, es resultado de la poca mecanización de los mismos y al poco entrenamiento de la mano de obra, así como al bajo nivel de capacitación del personal administrativo.

3. Sector de manufacturas de algodón. Hilados, tejidos y confecciones (Cuadros IV.4, IX.5)

a) Hilados y tejidos de algodón ⁵ (cuadro IV.4)

⁵ El sector contabiliza 127 establecimientos que ocupaban a 29.332 trabajadores en 1969. Cada empresa tenía, en promedio, 230 trabajadores. La producción bruta del sector fue de \$3.282 millo-

CUADRO IX - 4

VALOR AGREGADO POR TRABAJADOR. SECTOR HILADOS Y TEJIDOS DE ALGODON

Código	Subsector	Valor agregado por trabajador ¹ %
2311	Desmonte y preparación de algodón	55
2314	Fabricación de hilados de algodón	55
2317	Blanqueo, teñido y acabado de hilados	
2318	Fabricación de hilo	51
2319	Fabricación tejido angosto - cinta, pasamanerías, etiquetas, cordón zapatos, hilo elástico	
2323	Fabricación de ropa interior de algodón	73
2326	Fabricación de ropa exterior de algodón	64
2332	Fabricación sogas, cables, cordajes, redes de algodón	56
2341	Fabricación de tejidos y artículos de algodón puro	113
2342	Fabricación de tejidos y artículos de algodón y otras fibras	
2343	Fabricación de hamacas en tejido de algodón	
2344	Fabricación de colchas, sobrecamas, toallas	51
2349	Fabricación de otros artículos y tejidos de algodón puro o mezclado	
2392	Estampado y teñido de telas	31

Fuente: La misma del Cuadro IX.2

¹ Con respecto al promedio nacional (promedio nacional = 100).

Aunque el sector continúa teniendo ventajas comparativas por el uso intensivo de mano de obra, se destaca que la fabricación de tejidos y artículos de algodón puro tiene un valor agregado por empleado superior al promedio nacional, lo cual lo señala como intensivo en el uso de capital, o tan eficientemente administrado que la productividad por trabajador es superior al promedio. De todas formas parece haber ventaja comparativa en esta industria. El resto de las incluidas en el cuadro tienen una relación trabajo-

intensiva dos veces superior al promedio nacional.

b) Confecciones de algodón

Las 536 empresas del sector emplearon 22.638 trabajadores, lo que da un promedio simple de 42 trabajadores por empresa. La producción bruta fue de \$1.584 millones, de los cuales el 60% fueron consumos intermedios y el 40% valor agregado. La inversión neta durante el año equivalió al 32% de la producción bruta. La mayoría de las industrias de confecciones son tres veces más trabajo-intensivas que el promedio nacional, lo cual las sitúa en un puesto privilegiado de ventaja comparativa para el mercado externo.

nes, de los cuales el 41.2% fueron gastados en consumos intermedios, quedando un valor agregado del 58.8%. La inversión neta durante el año equivalió al 6.5 % de la producción bruta.

CUADRO IX - 5

VALOR AGREGADO POR TRABAJADOR. SECTOR CONFECCIONES DE ALGODON

Código	Subsector	Valor agregado por trabajador ¹ %
2431	Confección vestidos de paño para hombre	57
2432	Confección vestidos de lino, seda, algodón	37
2433	Confección de ropa de trabajo y vestidos de dril - oberoles	33
2434	Confección camisas	43
2435	Confección ropa interior para hombre	30
2436	Confección corbatas	48
2438	Confección batas, pijamas, similares	20
2439	Otras confecciones como gabardinas	27
2443	Confección ropa trabajo para mujer	26
2444	Confección blusas y otras prendas exteriores	40
2445	Confección ropa interior para mujer	41
2448	Confección batas, pijamas y similares para mujer	41
2449	Otras confecciones para mujer - blue-jeans	25
2452	Confección ropa interior para niño	25
2459	Otras confecciones para niño - blue-jeans	29
2471	Confección ropa de cama	43
2473	Confección manteles, servilletas y similares	
2475	Confección fundas para muebles, bolsas, talegos, etc.	29
2478	Talleres de respuntado y plisado	
2479	Confección de cortinas	
2482	Confección de pañuelos, pañolones y mantas	33
2484	Fabricación de juguetes textiles	18
2485	Fabricación de empaques de algodón	38

Fuente: La misma del cuadro IX.2.

¹ Con respecto al promedio nacional (promedio nacional = 100)

4. Características similares de los valores

Algunos indicadores obtenidos por la Encuesta Industrial de FEDESARROLLO de 1972⁶ pueden dar una idea más aproximada del comportamiento económico de los tres sectores analizados. La muestra inicial fue de 300 empresas, en-

tre grandes, medianas y pequeñas, de las cuales respondieron 75, o sea el 25%. Estas últimas representan el 30% de la producción manufacturera nacional. Las respuestas fueron ponderadas por la participación de cada empresa en el total de ventas del sector muestral. Como el criterio usado por la encuesta se asemeja al del DANE en cuanto a la calificación que se hace de "establecimiento industrial", puede estimarse que los resultados no son válidos para el sector manufacturero artesanal. Es posible pensar, además, que

⁶ FEDESARROLLO, Encuesta Industrial, Análisis y perspectivas de la Industria, 1972, Bogotá, abril de 1973.

CUADRO IX - 6

RELACION DE VENTAS BRUTAS SOBRE
NUMERO DE TRABAJADORES
(miles de pesos por trabajador)

Sector	1971	1972
Textiles	184	213
Confecciones	96	126
Maderas y muebles	65	83
Productos de cuero	269	222
Industria	253	300

Fuente: FEDESARROLLO, *Encuesta Industrial*, 1972.

las empresas que respondieron la encuesta son generalmente las que están mejor administradas y sus sistemas contables facilitan la obtención de la información solicitada. Pueden, entonces, considerarse representativas de la grande y mediana industria, de tipo moderno.

El volumen de ventas anuales por trabajador puede considerarse un indica-

dor de la intensidad en el uso de mano de obra. El cuadro IX.6 compara este indicador en los sectores industriales del algodón, madera y cueros con el que arroja la totalidad del sector manufacturero.

Teóricamente, cualquier inversión adicional generará más empleo en estos sectores que en el promedio industrial. Puede verse el comportamiento de estos indicadores en el cuadro IX.7.

Se destaca la capacidad de generación de empleo, que en los cuatro sectores es superior al promedio nacional manufacturero, lo cual es consistente con los demás datos que afirman la intensidad del uso de mano de obra.

La capacidad productiva ociosa es un factor clave para una política de incrementos de producción basada en el mayor consumo de las materias primas nacionales.

Según la Encuesta Industrial de FEDESARROLLO, no estaban trabajando a plena capacidad el 58% de las empresas de textiles, el 65% de las empresas de confecciones y el 100% de las de madera

CUADRO IX - 7

VARIACION PORCENTUAL EN LA INVERSION Y EL EMPLEO ENTRE 1972
Y PROYECCION 1973

Sector	Inversión		Empleo	
	1972	1973	1972	1973
Textiles	47.5	29.9	6.8	7.3
Confecciones	94.5	72.6	7.8	7.2
Maderas y muebles	—	195.6	7.1	11.0
Productos de cuero	18.2	—	9.4	—
Total industria	60.5	64.8	5.9	6.4

Fuente: FEDESARROLLO, *Encuesta Industrial*, 1972.

* Proyección.

y muebles; el mismo porcentaje de las empresas de productos de cuero estaba subutilizado. Sin embargo, el porcentaje de capacidad instalada utilizada por las empresas es bastante alto, puesto que los sectores no son intensivos en el uso del capital. En efecto, las de textiles usaron el 93.5% de su capacidad, las de confecciones el 86.0%, las de maderas y muebles el 71.2% y las de productos de cuero el 76.4%.

La encuesta preguntó las causas de la subutilización, clasificando así las respuestas:

a) Insuficiencia de personal; b) Insuficiencia de materias primas; c) Problemas de liquidez o capital de trabajo; d) Problemas de demanda y/o precios; y e) Otras causas.

Afirmaron tener insuficiencia de materias primas en el mercado el 94% de las empresas de productos de madera y muebles y el 100% de las empresas de productos de cuero. Las empresas textiles y las de confecciones no consideraron tener este problema durante el período estudiado.

D. El problema del abastecimiento de materias primas

Los sectores analizados son también intensivos en el uso de materias primas nacionales. En efecto, la relación entre compras nacionales de insumos y compras importadas es de 3.2 para textiles, 23.2 para confecciones, y 1.1 para productos de cuero. Los productos de madera no importan materias primas. (Las cifras indican cuántas veces es superior el consumo de materias primas nacionales sobre las importadas). Al mismo tiempo, la generación neta de divisas (exportaciones/compras importadas) es 2.43 para textiles, 2.56 para confecciones y 2.32 para productos de cuero, lo cual se com-

para favorablemente con el total de la industria, cuya relación es de 0.96⁷.

Sin embargo, la tendencia de los precios de materias primas es alcista en los cuatro sectores. El 90% de las empresas de textiles acusaron estar soportando una tendencia al alza en los precios de las materias primas nacionales.

El 99% de las empresas de confecciones señaló la misma tendencia. El 94% de las empresas de madera y muebles detectó alzas en los precios. El 100% de las empresas de productos de cuero considera que existe una tendencia al alza de la materia prima.

La situación del abastecimiento de materias primas está estrechamente relacionada con el tamaño y la capacidad económica de la empresa, que en último término determina la posibilidad de pagarlas al contado, en casos de escasez, o incluso de acumular inventarios, asumiendo los costos de bodegaje y el lucro cesante, en momentos de confusión del mercado de oferta.

En un estudio sobre el tema⁸, con base en los tabulados de una encuesta directa realizada por PROEXPO, se muestra que el principal problema que afronta la industria exportadora es, después del de capital de trabajo, el de la obtención de materias primas. El 35% de las empresas de textiles manifestó tener este problema, igual el 45% de las de confecciones, el 65% de las de calzado, y el 78% de las empresas de muebles de madera.

⁷ FEDESARROLLO, Encuesta Industrial 1972, p. 28.

⁸ Manuel Martínez, *Obstáculos al desarrollo de exportaciones manufacturadas*, FEDESARROLLO, Bogotá. 1973.

CUADRO IX - 8

PROBLEMAS PARA LA OBTENCIÓN DE MATERIAS PRIMAS NACIONALES
(cifras porcentuales)

Sector Industrial	Tamaño de empresa según No. de trabajadores			
	0-25	26-50	51-100	100 y más
Confecciones	32	40	37	22
Maderas	50	50	66	0
Calzado	93	64	64	66

Fuente: Manuel Martínez, *Obstáculos al Desarrollo de Exportaciones Manufacturadas*, FEDESARROLLO, 1973.

Analizando la incidencia del problema de abastecimiento de materias primas según el tamaño de la empresa, se aprecia que las medianas y pequeñas lo soportan en mayor proporción que las grandes, excepto en el sector calzado, en el cual el problema en general. El cuadro IX.8 ilustra esa relación.

Las cifras indican el porcentaje de empresas de cada categoría que declararon tener este problema. No necesariamente coinciden con las cifras presentadas al hablar del total de empresas de cada sector que declararon en la encuesta total.

En cuanto al suministro de materias primas para las industrias de confecciones se aprecia claramente que las de mayor tamaño no tienen dificultades. A nivel de mediana y pequeña industria el problema es significativo para el doble de establecimientos que para las primeras. Es posible pensar que en este sector el problema radique en la poca capacidad financiera de las industrias menores para acumular inventarios. Obviamente, las textiles dan prioridad al suministro de telas a la gran industria de confecciones.

En el sector maderas parece acentuarse el problema para la pequeña y mediana industria, y no existe para la grande. Es posible pensar que esta última está integrada verticalmente con los aserríos. Estos prefieren, por la diferencia de precios, exportar que vender al mercado interno. El abastecimiento de las pequeñas y medianas empresas, puede hipotetizarse, proviene de los pequeños aserríos cuya estructura administrativa no los habilita para exportar. Sin embargo, algunas firmas madereras de Urabá están tratando de integrar horizontalmente a los pequeños aserradores con miras al mercado de exportación. Este fenómeno puede, indudablemente, agravar el desabastecimiento nacional.

En la industria del calzado el problema de las materias primas afecta a un gran número de empresas, a todos los niveles de tamaño. Puede observarse, sin embargo, que la proporción de pequeñas empresas afectadas es mucho mayor que en las demás categorías.

En síntesis, los sectores de confecciones, productos de cuero, y de madera parecen ser, según la encuesta de

PROEXPO, los más afectados por el problema del abastecimiento de materias primas nacionales.

E. Las exportaciones de materias primas

Simultáneamente, las exportaciones de algodón, cueros y maderas en bruto y aserradas, son estimuladas en igual forma que las ventas de sus manufacturas. Puede observarse cómo, a partir de 1969, se produce una aceleración simultánea de las exportaciones de unos y otros productos. El cuadro IX.9 presenta este fenómeno.

En ninguno de los sectores que aparecen en el cuadro en mención las exportaciones de manufacturas parecen haberse efectuado a costa de las exportaciones de las materias primas correspondientes. Su crecimiento ha sido simultáneo, impulsado parcialmente por el aumento de los precios internacionales, por la mayor eficiencia comercial y por los estímulos indiscriminados establecidos en el Decreto-Ley 444 de 1967.

1. Las restricciones a la exportación de materias primas

Aunque el Estatuto Cambiario previó en su artículo 46 que el Consejo Directivo de Comercio Exterior podía restringir o prohibir las exportaciones de materias primas para que, transformándolas internamente, pudiera aumentarse el valor agregado nacional, sólo hasta el año de 1972 tal organismo comenzó a considerar medidas de ese tipo. Así, en el caso de pieles y cueros de ganado vacuno, ante la subida de precios internacionales y el consecuente auge de las ventas, que en 1972 llegaron a US\$18.9 millones, el Consejo resolvió establecer un cupo máximo de 360.000 pieles para ser exportadas en 1973. que se repartió entre los exportadores de años anteriores

de acuerdo con su trayectoria individual. Se previó también una reducción drástica del número de pieles y cueros para que, en tres años, sólo se pudieran exportar manufacturas de cuero. Además, se prohibieron totalmente las exportaciones de cueros y pieles sin curtir. Estas medidas, sin embargo, no parecen haber sido suficientes para garantizar el abastecimiento de la industria de cueros y, sobre todo, de los talleres artesanales. Por una parte, porque el ciclo ganadero se encuentra en la etapa de disminución de la tasa de sacrificio de hembras, para destinarlas a la cría, ya que esta actividad ha recuperado sus precios hasta niveles remunerativos para los ganaderos. La limitación de las exportaciones de ganado en pie pudo desplazar parte de las ventas hacia el contrabando a Venezuela, por otra parte. Finalmente, la reducción de los cupos de exportación de pieles y cueros en bruto parece estar induciendo una integración vertical de las empresas curtidoras con las industrias de productos de cuero, que obviamente deja por fuera de la oferta de cueros a la pequeña industria y a los talleres artesanales. De hecho, durante todo el primer semestre de 1973 las pequeñas exportaciones de cueros afectaron la oferta interna, elevaron los precios desmesuradamente, y paralizaron a buena parte de los talleres artesanales e incluso a pequeñas y medianas industrias.

En el caso de la madera, la limitación establecida por el Consejo consistió en prohibir las exportaciones de madera en bruto para obligar a su aserrío en el país, La medida, sin embargo, exceptuó de esta obligación a los dos grandes aserraderos de la zona de Urabá, con quienes se firmaron contratos en los cuales se previó un plazo de cinco años para montar los aserríos, tiempo durante el cual podrían seguir exportando madera en

bruto a condición de iniciar progresivamente las ventas de madera aserrada.

En el caso del algodón existe un acuerdo entre productores, textileros y gobierno, mediante el cual se fijan anualmente las cantidades que requiere la industria para el abastecimiento interno de telas. El acuerdo regula los precios para el consumo interno y prevé que cuando las cantidades de materia prima requerida por la industria exceden de los límites acordados, registrará el precio internacional para las ventas internas. Sin embargo, el aumento de los costos para los algodoneiros, por una parte, y el de precios externos del producto, desde el mes de agosto de 1972, por la otra, amenazan la existencia del acuerdo. La única alternativa viable que hay, a juicio de los cultivadores, es aumentar los precios internos

del algodón, si no se quiere correr el riesgo de que se desplacen a cultivos más rentables.

Las cuatro grandes empresas textiles tienen también un acuerdo comercial con los confeccionistas, cuando su producción se destine a la exportación. En síntesis, el convenio exige distribuir entre el confeccionista y la empresa textilera el subsidio del CAT, del 15% nominal sobre el valor FOB de exportación, en proporción al costo de la materia prima sobre el precio final. A pesar del acuerdo, durante el primer semestre de 1973 muchas de las pequeñas y medianas empresas confeccionistas tuvieron serias dificultades para obtener algunas clases de telas, pues el incremento de los precios mundiales provocó mayores exportaciones.

CUADRO IX - 9

EXPORTACIONES - VALOR FOB EN MILLONES DE US\$

	1965	1966	1967	1968	1969	1970	1971	1972
Algodón en bruto	8.0	2.2	15.4	30.1	35.9	34.6	33.1	49.9
Hilados y tejidos de algodón	9.0	7.1	6.2	7.7	10.9	13.5	13.9	26.7
Confecciones	—	—	—	0.3	0.6	1.3	2.3	8.0
Madera en troncos y aserrada	3.2	2.9	3.2	3.9	5.1	4.0	4.6	5.0
Manufacturas de madera	0.7	0.5	0.7	0.8	1.8	1.9	2.7	5.0
Cueros sin curtir y curtidos	2.7	2.9	1.6	1.4	2.9	4.7	4.7	7.8
Calzado y manufacturas de cuero	—	—	—	0.8	1.0	1.7	2.1	4.5
Total exportaciones de estos productos	23.6	15.6	27.1	45.0	82.2	62.1	63.4	106.9
Total exportaciones menores	107.0	107.6	126.2	170.5	203.6	203.4	235.4	392.1
Total exportaciones	539.1	507.6	509.8	558.3	632.7	642.5	635.0	820.1

Fuente: 1957 a 1968 Departamento Administrativo Nacional de Estadística - 1969 a 1972 Banco de la República (tabulados de registros).

F. Las materias primas para la industria artesanal

El impacto social y económico ha sido mucho más notable, aunque difícil de cuantificar, al nivel de la industria artesanal, por la dificultad de obtener las materias primas y por su encarecimiento. De esta manera, se revela una nueva forma de competencia entre los sectores moderno y tradicional de la economía, cuyos efectos pueden hacer peligrar los objetivos de las políticas de empleo y de distribución del ingreso. El carácter popular del sector artesanal, su falta de organización gremial, su poca capacidad financiera, y su difícil acceso al crédito bancario, hacen que sea especialmente inhábil para hacerse representar en las esferas oficiales donde se adoptan las principales decisiones económicas. De otra parte, son pocos los estudios que tratan de calcular el impacto que sobre el empleo, el ingreso familiar, y la producción manufacturera tiene la industria artesanal. No hay, por lo tanto, una clara conciencia de los efectos que la política de exportaciones puede tener en la economía tradicional.

Sin pretender precisar esos efectos, se presentarán algunas observaciones que sirvan para intuirlos grosso modo, tomando las cifras de un estudio sobre el sector artesanal⁹.

La metodología usada por el DANE para calcular los indicadores del sector fabril, señalan los autores del estudio citado, permite suponer que las cifras sobre la pequeña industria están subestimadas. Desde 1953 se consideró como establecimientos fabriles a aquellos que ocupan más de 5 trabajadores o en su defecto tienen un valor de producción anual superior a \$24.000. El DANE in-

vestiga anualmente al 100% de los establecimientos que ocupan más de 15 trabajadores. Para los que ocupan entre 5 y 15 toma una muestra con base en el directorio industrial y los resultados se extienden al total de empresas censadas en 1953. El sector artesanal está integrado por los establecimientos industriales que tienen menos de 5 trabajadores o un valor de producción anual inferior a \$24.000. Su valor agregado es calculado por el Banco de la República en las Encuestas Nacionales. Parece estar también subestimado puesto que está basado en una muestra parcial de 1953.

El volumen de población económicamente activa empleada en la industria artesanal es superior al de la industria fabril. El cuadro IX.10 compara la población dedicada a actividades modernas y tradicionales del sector de la industria de transformación con el total de la economía.

Comparando las mismas cifras en los censos de 1953 y 1964, se observa que a pesar del enorme crecimiento de las actividades fabriles durante el período, la proporción de trabajadores dedicados a la industria artesanal no disminuyó apreciablemente con relación al total industrial. En efecto, en 1953 el 49.3% de los trabajadores industriales laboraba en empresas artesanales, de menos de 5 personas, y el 40.6% en empresas fabriles de tipo moderno. En 1964 el 46.8% de los ocupados en la industria de transformación trabajaba en el sector artesanal y el 43.2% en la industria fabril. El valor agregado por la artesanía era, en 1953, el 35% del valor agregado neto industrial y en 1964 el 22.4% del mismo.

Según el mencionado estudio, "las actividades artesanales que más empleo generan son las de producción de prendas de vestir, fabricación de muebles, alimentos y mecánica automotriz"...

⁹ Miguel Urrutia y Clara Elsa Villalba "El sector artesanal en el desarrollo colombiano", *Revista de Planeación y Desarrollo*, Vol. I, No. 3, Bogotá, octubre de 1969.

CUADRO IX - 10

DIVISION DE LA POBLACION EN 1964 ENTRE ACTIVIDADES TRADICIONALES Y
ACTIVIDADES ECONOMICAS DE TIPO MODERNO

Sector	Actividad moderna		Actividad tradicional	
	Número personas	% ¹	Número personas	% ¹
Industria de transformación	284.000	5.5	372.000	7.2
Total	1.925.000	37.5	3.209.000	62.5

Fuente: Miguel Urrutia y Clara Elsa Villalba, *El sector artesanal en el Desarrollo Colombiano*.

¹ Del total de personas económicamente activas.

“las otras actividades artesanales más frecuentes en las ciudades son la producción de manufacturas de cuero, pólvora, cerámica, artículos de mimbre y la tipografía¹⁰.”

Analizando los datos de crecimiento de los sectores artesanal y fabril por departamentos, entre 1953 y 1964, los autores afirman que el desarrollo de la industria artesanal ha sido mayor en los departamentos en los cuales el sector fabril ha tenido una más rápida expansión. Esto sugiere que las dos actividades son, hasta cierto punto, complementarias y no competitivas. En efecto, las diferencias de precios de canales de comercialización de los productos artesanales provenientes del algodón, maderas y cueros, con relación a los mismos productos fabriles, sugieren que los primeros atienden la demanda de los sectores populares y difícilmente penetran a los mercados organizados de la población de más altos ingresos, que es atendida por la industria moderna.

Las conclusiones que pueden formularse con base en las cifras anteriores señalan que una gran parte de la población del país obtiene su ingreso de labores manufactureras artesanales. Su nivel de vida depende, entonces, de los cambios de producción de abastecimiento de insumos, y de precios, que las políticas económicas induzcan en la economía. Más aún, su contribución puede ser importante para el crecimiento de las exportaciones menores, bien sea en forma directa o como resultado de que, abasteciendo una proporción mayor del consumo interno, libere una cantidad adicional de bienes producidos por la industria moderna para que sea exportada.

De otra parte, la inversión adicional requerida para crear un empleo es, en la pequeña industria, de \$9.508 en 1964. Seguramente en la industria artesanal la inversión por empleo es menor. Por lo tanto, para la economía en su conjunto es más fácil, dentro de ciertos límites, aumentar rápidamente el empleo facilitando capital a estos dos sectores que al de la mediana y grande industria. La experiencia de países como el Japón a

¹⁰ Miguel Urrutia y Clara Elsa Villalba, *op. cit.*, p. 48.

comienzos del siglo, sugiere que un buen aprovechamiento de la capacidad productiva de la industria artesanal en procesos industriales complementarios o abasteciendo el consumo doméstico en mayor proporción, puede ser una de las claves del desarrollo de la industria exportadora.

Las inversiones adicionales en la industria artesanal, concluyen Urrutia y Villalba, contribuyen más que la mediana y gran industria a descentralizar el desarrollo, pues su distribución rural-urbana, por una parte, y el hecho de ocupar trabajadores en todos los pequeños municipios y las ciudades de menor crecimiento, por la otra, aseguran una distribución regional de los beneficios más amplia.

La población marginada del desarrollo industrial, que hoy constituye la mayor parte de las grandes ciudades, ingresa a la fuerza de trabajo del sector artesanal en una gran proporción.

La vivienda cumple una función económica importante en los sectores de bajos ingresos al permitir el establecimiento de pequeños talleres artesanales, entre los que se destacan los de manufacturas de cuero —zapaterías, talabarterías—, de confecciones y de maderas, —carpinterías— talleres de reparación de muebles —marcos para cuadros, etc—, Según el informe Anual del Instituto de Crédito Territorial en 1965¹¹, una de cada 15 viviendas de Ciudad Kennedy, en Bogotá, era taller artesanal. En el Barrio Policarpa Salavarrieta de Bogotá una de cada cuatro viviendas tenía establecimientos artesanales o comerciales.

G. Conclusiones

En este trabajo se ha querido examinar grosso modo el problema del desabastecimiento de materias primas para la industria de transformación —fabril y artesanal—, enfatizando las consecuencias que para el nivel de empleo y para las más justa distribución del ingreso puede tener una política encaminada a buscar el mayor valor agregado nacional de las exportaciones.

Los datos presentados permiten sostener que el país tiene suficientes recursos productivos, fundamentalmente representados en mano de obra, para inducir el aprovechamiento industrial de las materias primas. Existe, por otra parte, amplia disponibilidad de tecnología, tanto moderna como tradicional, y habilidad empresarial suficiente para aumentar rápidamente la producción. Los mercados de exportación de las manufacturas de cuero, maderas y algodón, son potencialmente amplios y la ventaja comparativa colombiana supera con mucho la que poseen los países exportadores del extremo Oriente. La experiencia reciente indica que no es difícil abrir canales de comercialización que permitan el acceso seguro al mercado externo.

De otra parte, la crisis mundial de productos agropecuarios y forestales coloca a los países productores de materias primas en una posición privilegiada para obtener mayores beneficios de la exportación de manufacturas. En la medida en la cual las exportaciones de materias primas vayan desapareciendo para dar lugar a las de productos elaborados, aumentaría el nivel de empleo en la economía, se distribuirá mejor el ingreso por el incremento de salarios y se protegerá la actividad artesanal, permitiendo iniciar políticas de asistencia técnica y apoyo crediticio a ese sector, hasta que alcance mayores niveles de productividad.

¹¹ Instituto de Crédito Territorial, Informe Anual, 1965, Bogotá.