

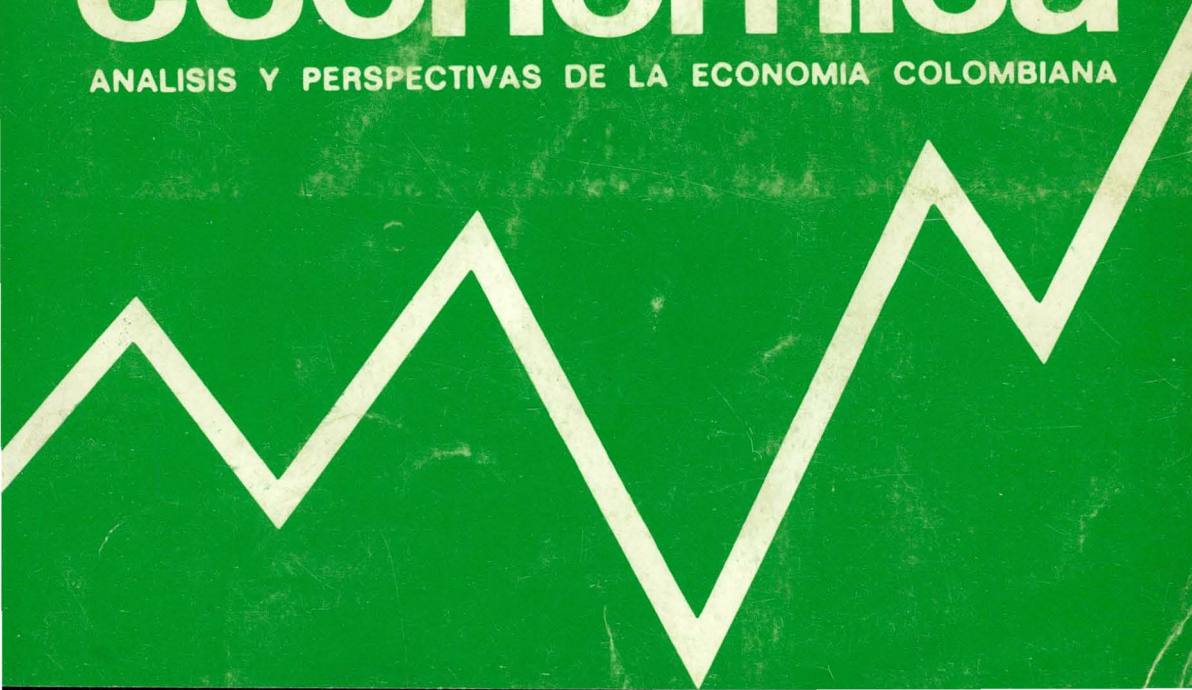
VOLUMEN IX No. 4  
DICIEMBRE 1979

FEDESARROLLO - BIBLIOTECA

FEDESARROLLO

# coyuntura económica

ANÁLISIS Y PERSPECTIVAS DE LA ECONOMÍA COLOMBIANA



**DIRECTOR EJECUTIVO**

Miguel Urrutia Montoya

**SECRETARIA GENERAL**

María Cristina Trujillo de Muñoz

**EDITOR COYUNTURA ECONOMICA**

Eduardo Sarmiento Palacio

**DIRECTOR DE PUBLICACIONES**

Juan Orlando Buitrago D'Leiman

**INVESTIGADORES MIEMBROS**

Hernando Gómez Buendía  
Juan José Echavarría Soto  
Yesid Castro Forero  
Camila Botero Restrepo  
María Cristina Jimeno Santoyo  
Martha Bermúdez Calderón  
José Antonio Bello Maldonado  
Martha Lucía Chaparro de Higuera

**INVESTIGADORES ASOCIADOS**

Mauricio Carrizosa Serrano  
Guillermo Galán Correa  
Luis Jorge Garay Salamanca  
Roberto Junguito Bonnet  
Rodrigo Losada Lora  
Cecilia Mejía Hernández  
Guillermo Perry Rubio  
Diego Pizano Salazar  
Manuel Ramírez Gómez  
José Vallejo Gómez  
Ricardo Villaveces Pardo

**CONSEJO DIRECTIVO DE FEDESARROLLO**

Alberto Vargas Martínez  
José Alejandro Cortés  
Henry Eder Caicedo  
Alvaro Hernán Mejía  
José Vicente Mogollón  
José Gómez Pinzón  
Juan Gonzalo Restrepo  
Jorge Cárdenas Gutiérrez  
Oliverio Phillips Michelsen  
Jorge Mejía Salazar  
Gastón Abello  
Javier Ramírez Soto

Sara Ordóñez de Londoño  
Rodrigo Botero Montoya  
Hernando Gómez Otálora  
Francisco Ortega  
Roberto Junguito Bonnet  
Jaime Carvajal Sinisterra  
Miguel Urrutia Montoya  
Carlos Haime  
Benjamín Martínez Moriones  
Alejandro Figueroa  
Rodrigo Escobar Navia  
Guillermo Perry Rubio

Coyuntura Económica es una publicación de la  
**Fundación para la Educación Superior y el Desarrollo, FEDESARROLLO**  
Calle 37 No. 20-27 – Teléfonos 2323592 - 2853196 - 2854105  
Apartado Aéreo 20513 – Bogotá, D.E., Colombia  
Licencia del Ministerio de Gobierno No. 000374

Impresor: EDITORIAL PRESENCIA, Calle 23 No. 24-50 – Teléfono 2427722, Bogotá

Impreso en Propalcote de 90 gramos



# coyuntura económica



VOLUMEN IX  
No. 3  
Diciembre 1979

# coyuntura económica

## Análisis Coyuntural

|                                   |    |
|-----------------------------------|----|
| Introducción y Resumen .....      | 5  |
| Actividad Económica General ..... | 7  |
| Salarios y Empleo .....           | 29 |
| Sector Externo .....              | 36 |
| Finanzas Públicas .....           | 46 |
| Moneda y Banca .....              | 50 |

## Informes Especiales

|  |    |
|--|----|
| Los Riesgos de Invalidez, Vejez y Muerte del Seguro Social. <i>Miguel Urrutia, María Cristina Trujillo de Muñoz y Hernando Gómez</i> ..... | 57 |
| Metro para Bogotá. <i>Jorge Acevedo</i> .....  | 82 |
| El Nacimiento de la Industria Textil en el Occidente Colombiano. <i>Roger J. Brew</i> .....  | 94 |

## Comentario

|   |     |
|---|-----|
| La Libertad Cambiaria: ¿Solución al Problema Monetario? <i>Carlos Caballero</i> ..... | 117 |
|---|-----|



**análisis  
coyuntural**



## Introducción y Resumen

Las pocas estadísticas producidas por el gobierno para 1979 confirman las apreciaciones de la *Coyuntura* de octubre en el sentido de que la tasa de crecimiento de la economía este año va a ser sustancialmente inferior a la del año pasado. Dado que la fuerza de trabajo está creciendo a un ritmo cercano a 3.2% al año, cualquier descenso en el ritmo de crecimiento de la economía afecta negativamente el empleo.

En efecto, los datos recientes sugieren un quiebre en la tendencia de descenso del desempleo que se había registrado en los últimos años, y el dato de septiembre muestra un leve aumento en la desocupación con relación a igual época en 1978.

Sin embargo, los resultados de la encuesta de opinión empresarial que se presentan a la opinión pública por primera vez en esta entrega de *Coyuntura*, sugieren que la situación industrial no es mala a finales del año. Parece que los mayores problemas de producción industrial se presentaron en el segundo trimestre, y es posible que la incertidumbre causada para la discusión de la política de aranceles y liberación de importaciones haya sido parcialmente responsable de este resultado.

Aunque la opinión de los empresarios industriales sobre las perspectivas económicas no son pesimistas, se nota un aumento en las expectativas de inflación. Este hecho, unido al análisis que se efectúa en los capítulos fiscal y monetario, no permite esperar, en el corto plazo, un quiebre en la tendencia de la inflación.

En esas circunstancias la política salarial debe contemplar aumentos de remuneración similares a la tasa de inflación de los últimos 12 meses. Sólo cuando se logre reducir el ritmo de crecimiento de los medios de pago y reducir el déficit fiscal implícito en las operaciones del gobierno y de entidades públicas como Ecopetrol, será posible proyectar aumentos de salarios inferiores a la tasa de inflación del pasado reciente, si no se desea que se deteriore el salario real y la participación del trabajo en el ingreso nacional.

Por otra parte, es necesario contemplar ajustes para el salario mínimo no superiores a los que resultarían de utilizar estos criterios, pues en la coyuntura actual un alza sustancial podría generar problemas de desempleo, debido a la baja tasa de crecimiento de la economía causada por insuficiente incremento en la capacidad productiva instalada. El

alza de salario mínimo se debería mantener entonces dentro de los límites del 28 al 30 por ciento.

Finalmente, es claro que la continuación en el crecimiento de las reservas internacionales hace imposible mantener el esquema de un plan de desarrollo financiado por crédito externo. Una proporción no despreciable del aumento de reservas, y por lo tanto de la cantidad de reservas, se ha debido a aumentos

en el endeudamiento y por el no pago por parte de Ecopetrol de las importaciones de gasolina. Es decir, que los problemas cambiarios no los está causando el café sino la situación fiscal del gobierno y de empresas estatales.

El gobierno debe diseñar en 1980 una política de gasto público y de manejo de empresas estatales que no dependa del crédito externo.

# Actividad Económica General

## A. Industria manufacturera

Los resultados definitivos de la Encuesta Industrial de FEDESARROLLO correspondiente al primer semestre de 1979 no difieren sustancialmente de las cifras preliminares publicadas y analizadas en la *Coyuntura Económica* de octubre. Por lo tanto, las conclusiones que se destacaron allí, con relación al comportamiento de la industria durante el primer semestre y las perspectivas para el segundo, continúan vigentes.

En efecto, de la lectura del Cuadro II-1 se desprende que, para el total de la muestra, la producción industrial real se estancó durante el primer semestre, ya que a duras penas alcanzó el nivel obtenido el primer semestre del año pasado.

Esta conclusión se basa en la información de menos de un centenar de empresas, grandes en su mayoría, y aún no se dispone de las cifras del DANE para ese período. Este sólo ha publicado las correspondientes al primer trimestre del año, las cuales indican un crecimiento real superior al 7% anual, que no necesariamente contradice los resultados obtenidos por FEDESARROLLO para el primer semestre.

En efecto, de las encuestas trimestrales de la ANDI se desprende que la producción real sufrió una fuerte caída durante abril-junio, la cual anuló el crecimiento registrado durante el primer trimestre. Ello puede apreciarse en el Cuadro II-2, donde las variaciones de producción se calculan en base a los valores promedios por empresa, dado que el tamaño de la muestra no es el mismo en ambos trimestres. Ante estos resultados, cabe preguntar si el gobierno, en el segundo semestre del año, seguía basando su evaluación de la situación industrial en las cifras atrasadas del DANE.

El estancamiento en el valor real de la producción industrial se debió a que el crecimiento de algunos sectores fue contrarrestado con la caída en la producción de otros. Un análisis de las cifras a nivel más desagregado del que se presenta en el Cuadro II-1 permite precisar las actividades responsables por las bajas sectoriales en la producción. Entre ellas se cuentan las industrias del tabaco, textiles, metalurgia, refinación de petróleo y ensamblaje de automotores.

El comportamiento negativo de estas industrias parece haber obedecido a



**Cuadro II-1**  
**VARIACION EN LA PRODUCCION INDUSTRIAL 1978 - 1979**  
 (Cifras Porcentuales)

| SECTOR INDUSTRIAL  | PRODUCCION NOMINAL |                  |                           | PRODUCCION REAL              |                  |                           |
|--|--------------------|------------------|---------------------------|------------------------------|------------------|---------------------------|
|  | Primer semestre    | Segundo semestre | Año completo <sup>1</sup> | Primer semestre <sup>2</sup> | Segundo semestre | Año completo <sup>3</sup> |
| 31 Productos alimenticios, bebidas y tabaco                                    | 36.5               | 42.9             | 40.0                      | 2.1                          | 17.4             | 10.5                      |
| 32 Textiles, prendas de vestir e industrias del cuero                          | 25.1               | 24.1             | 24.5                      | -4.2                         | -0.6             | -2.2                      |
| 33 Industrias de la madera   | 14.9               | 45.0             | 31.8                      | 3.5                          | 34.3             | 20.4                      |
| 34 Papel y sus productos, imprentas y editoriales                              | 20.3               | 60.9             | 40.5                      | 5.3                          | 24.6             | 15.9                      |
| 35 Industrias químicas, derivados del petróleo y el carbón, caucho y plásticos | 28.1               | 45.3             | 37.4                      | -1.1                         | 4.2              | 1.8                       |
| 36 Productos de minerales no metálicos   | 29.1               | 4.5              | 15.2                      | 8.0                          | 0.4              | 3.8                       |
| 37-38 Productos metálicos, maquinaria y equipo de transporte                   | 28.5               | 37.4             | 33.6                      | -7.4                         | 7.2              | 0.6                       |
| TOTAL  | 29.1               | 37.7             | 33.8                      | -0.8                         | 6.9              | 3.4                       |

Fuente: FEDESARROLLO. Encuesta Industrial Primer Semestre 1979

<sup>1</sup> Proyecciones empresariales

<sup>2</sup> Estimación basada en las cantidades producidas de productos principales.

<sup>3</sup> Suponiendo que la producción física en 1978 se distribuyó así: 45% en el primer semestre y 55% en el segundo.

causas de carácter particular, ya señaladas en octubre: la suspensión en la producción de cigarrillos de marca extranjera y el mayor contrabando de éstos; la baja en la demanda y el estímulo al contrabando de textiles que probablemente siguieron a los excesivos aumentos de precios internos (los

textileros, abanderados de la fracasada "política de concertación" para controlar la inflación, aumentaron sus precios en un 40.8% entre el primer trimestre de 1978 y el primer trimestre de 1979, según los índices del Banco de la República); la huelga en Paz del Río; la escasez de crudos para refinación y, final-

**Cuadro II-2**  
**PRODUCCION INDUSTRIAL POR EMPRESA SEGUN LA ENCUESTA COYUNTURAL DE LA ANDI**

| Periodo           | Millones de pesos |       | Porcentajes       |            |                |
|-------------------|-------------------|-------|-------------------|------------|----------------|
|                   | 1978              | 1979  | Variación nominal | Deflactor* | Variación real |
| Primer Trimestre  | 116.9             | 152.2 | 30.2              | 22.3       | 6.5            |
| Segundo Trimestre | 135.7             | 162.9 | 20.1              | 26.0       | -4.7           |
| Primer Semestre   | 252.6             | 315.1 | 24.7              | 24.2       | 0.4            |

Fuente: Cálculos de FEDESARROLLO con base en la Encuesta Coyuntural de la ANDI.

\* Crecimiento en el índice promedio trimestral de precios al por mayor de la producción industrial nacional, Banco de la República.

mente, la reducción en las cuotas de producción de algunas líneas de automotores y las dificultades de distinta índole por las que atravesaron las empresas ensambladoras.

Las industrias mencionadas son también las que explican la baja registrada en la utilización de capacidad, la cual pasó del 86.2% en promedio para el primer semestre de 1978 al 84.9% durante el primer semestre de 1979 (Cuadro II-3). No obstante, este porcentaje de utilización no deja de ser elevado, lo cual indica que las industrias restantes continuaban operando prácticamente a plena capacidad.

Esta apreciación es consistente con la información relativa al número de turnos trabajados, relacionada en el Cuadro II-4, según la cual este aspecto de la utilización tendió a acentuarse, al disminuir del 15 al 12% el porcentaje de empresas que trabajan un solo turno y aumentar del 56 al 58% el porcentaje de las que trabajan más de dos turnos.

A este respecto cabe hacer una importante observación sobre las cifras correspondientes al sector 32 (textiles, prendas de vestir e industrias del cuero) en el cual, según el Cuadro II-3, el porcentaje de capacidad tendió a disminuir, en tanto que, según el Cuadro II-4, el número promedio de turnos tendió a incrementarse. En vista de que para la obtención del porcentaje de utilización sectorial cada empresa se pondera según su participación relativa en la producción en tanto que las cifras de turnos trabajados no se ponderan, los anteriores resultados indican que la baja en utilización se concentró en las empresas más grandes, la mayoría de las cuales pertenecen a la industria textil. Por lo tanto, las empresas de menor tamaño (en general, confecciones) registraron aumentos en la utilización de capacidad y responden por el incremento en el número promedio de turnos trabajados. Es lamentable no poder verificar si esta diferencia de comportamiento obedece más a diferencias en el tamaño de las empresas que a las

**Cuadro II-3**  
**EMPLEO Y UTILIZACION DE CAPACIDAD**  
(Cifras Porcentuales)

| Sector Industrial  | Variación en empleo |                     |                    | Porcentaje de capacidad utilizada |             |
|--|---------------------|---------------------|--------------------|-----------------------------------|-------------|
|  | Dic/78<br>Junio/79  | Junio/79<br>Dic./79 | Dic./78<br>Dic./79 | I-78                              | I-79        |
| 31 Productos alimenticios, bebidas y tabaco                                    | 1.9                 | -2.4                | -0.5               | 83.6                              | 86.1        |
| 32 Textiles, prendas de vestir e industrias del cuero                          | 0.2                 | -0.4                | -0.3               | 91.9                              | 88.8        |
| 33 Industrias de la madera   | -0.2                | 13.3                | 13.3               | 67.3                              | 57.2        |
| 34 Papel y sus productos, imprentas y editoriales                              | 1.5                 | 2.1                 | 3.6                | 85.4                              | 86.5        |
| 35 Industrias químicas, derivados del petróleo y el carbón, caucho y plásticos | 5.9                 | 1.5                 | 7.5                | 95.0                              | 92.9        |
| 36 Productos de minerales no metálicos   | 4.1                 | 1.0                 | 5.2                | 89.8                              | 90.4        |
| 37-38 Productos metálicos, maquinaria y equipo de transporte                   | 1.5                 | 2.8                 | 4.3                | 63.0                              | 57.4        |
| <b>TOTAL</b>   | <b>2.2</b>          | <b>0.0</b>          | <b>2.2</b>         | <b>86.2</b>                       | <b>84.9</b> |

Fuente: FEDESARROLLO, Encuesta Industrial Primer Semestre 1979.

diferencias en el tipo de actividad, pues dada la cobertura de la encuesta, que se limita a las empresas más grandes de cada sector, sus resultados no necesariamente reflejan lo que está sucediendo con las pequeñas y medianas de cada sector.

En particular, la crisis que se detecta en la rama textil puede ser solo el reflejo de la situación de sus más grandes empresas, y no de las pequeñas y medianas que presumiblemente han venido desarrollándose al amparo de la protección arancelaria y de los excesivos aumentos de costos y precios de aquéllas<sup>1</sup>. El mejor conocimiento de estos aspectos de la industria nacional es uno de los objetivos de la nueva encuesta de FEDESARROLLO que se comenta más adelante.

Para el segundo semestre las empresas encuestadas proyectaban un crecimiento promedio del 6.9% en la producción real, con respecto al segundo semestre del año pasado. Si dicho aumento tuvo lugar, la producción industrial debió crecer en no más del 3.4% durante 1979. Por otra parte, los cambios sectoriales proyectados en el empleo durante el segundo semestre se compensan unos a otros (los despidos previstos en los sectores 31 y 32 igualan a los enganches proyectados en los demás sectores). Por consiguiente, el crecimiento del empleo durante el año equivale al correspondiente al primer semestre, del 2.2% (Cuadro II-3)<sup>2</sup>.

En síntesis, la actividad industrial durante 1979 mostró un comportamien-

to poco satisfactorio, con tasas de crecimiento probablemente inferiores a la mitad de las registradas el año pasado. Ello, debido principalmente a problemas específicos de unas pocas industrias importantes, cuya producción se contrajo especialmente durante el segundo trimestre.

Sin embargo, los estimativos de crecimiento para el año completo están basados en la información de que disponía un grupo de empresas a principios del segundo semestre y en sus expectativas de ese momento. Reflejan, por lo tanto, una situación pasada y no la situación y las tendencias *actuales* de la economía, que son las determinantes de la actividad en el futuro inmediato.

Con el objeto de producir ese tipo de información más actualizada y de mayor cobertura, tan necesaria en el proceso de decisiones a nivel empresarial y gubernamental, FEDESARROLLO ha emprendido un nuevo programa de encuestas de opinión que aspira abarcar al sector industrial, el comercio, la construcción y la agricultura. La *Encuesta de Opinión empresarial* correspondiente al sector industrial ya fue puesta en marcha y será realizada mensualmente. En las tablas siguientes se presentan los resultados de las dos primeras encuestas, correspondientes a los meses de septiembre y octubre de 1979, y en las cuales participaron cerca de 300 empresas. La forma peculiar de presentación de los resultados justifica el título de *Reflejo de la Coyuntura* dado a las tablas, las cuales son enviadas por correo cada mes a las empresas que responden el cuestionario (una sola página de preguntas de opinión que pueden ser respondidas en cinco minutos)<sup>3</sup>. La interpretación del *Reflejo de la Coyuntura* no requiere mayores explicaciones: cada barra gruesa equivale al 10% y las

<sup>1</sup> Se ha demostrado que en la década de los 70 las pequeñas y medianas empresas han tenido un crecimiento relativo mayor que las grandes en algunos sectores de la producción industrial en Colombia. Véase, José Francisco Escandón, "Análisis de los Factores que han Determinado el Desarrollo de la Pequeña y Mediana Industria en Colombia: Una interpretación histórica". Borrador preliminar, Bogotá, Septiembre de 1979.

<sup>2</sup> Sólo en este rubro los resultados finales de la encuesta difieren notoriamente de los preliminares.

<sup>3</sup> Para información más detallada sobre éstos y otros importantes aspectos de la encuesta, véase FEDESARROLLO, *Encuesta de Opinión Empresarial - Oportunidad y Objetivos*. Bogotá, octubre de 1979.



Cuadro II-4  
DISTRIBUCION DE LAS EMPRESAS SEGUN NUMERO DE TURNOS POSIBLES  
Y TURNOS TRABAJADOS

(Cifras Porcentuales)

| SECTOR INDUSTRIAL   | No. máximo de turnos utilizables |                  |    |                  |    | No. de turnos trabajados durante el primer semestre de 1978 |                  |    |                  |    | No. de turnos trabajados durante el primer semestre de 1979 |                  |    |                  |    |
|---|----------------------------------|------------------|----|------------------|----|---|------------------|----|------------------|----|---|------------------|----|------------------|----|
|   | 1                                | 1 <sup>1/2</sup> | 2  | 2 <sup>1/2</sup> | 3  | 1   | 1 <sup>1/2</sup> | 2  | 2 <sup>1/2</sup> | 3  | 1   | 1 <sup>1/2</sup> | 2  | 2 <sup>1/2</sup> | 3  |
| 31 Productos alimenticios, bebidas y tabaco                           | —                                | —                | 6  | 23               | 70 | —   | 6                | 35 | 17               | 41 | —   | 6                | 35 | 17               | 41 |
| 32 Textiles, prendas de vestir e industrias del cuero                 | 11                               | 4                | 11 | 4                | 69 | 27  | 8                | 8  | 11               | 46 | 23  | 11               | 4  | 19               | 42 |
| 33 Industrias de la madera  | 20                               | —                | 20 | 20               | 40 | 60  | 20               | 20 | —                | —  | 20  | 60               | 20 | —                | —  |
| 34 Papel y sus productos, imprentas y editoriales                     | —                                | —                | —  | 14               | 86 | —   | —                | 29 | 14               | 57 | —   | 14               | 14 | 14               | 57 |
| 35 Industrias químicas, derivados del petróleo, el carbón y plásticos | —                                | —                | 10 | —                | 90 | 10  | 5                | 14 | 5                | 66 | 10  | 5                | 10 | 10               | 66 |
| 36 Productos de minerales no metálicos                                | 11                               | —                | —  | —                | 89 | 11  | —                | —  | —                | 89 | 11  | —                | —  | —                | 89 |
| 37-38 Productos metálicos, maquinaria y equipo de transporte          | —                                | —                | 25 | 42               | 33 | 17  | 33               | 33 | 8                | 8  | 17  | 17               | 50 | 8                | 8  |
| TOTAL   | 5                                | 1                | 10 | 12               | 71 | 15  | 9                | 18 | 9                | 47 | 12  | 11               | 18 | 12               | 46 |

Fuente: FEDESARROLLO. Encuesta Industrial Primer Semestre 1979

delgadas al 5% de las empresas encuestadas en cada sector o línea de producción<sup>4</sup>. En términos generales, el color verde oscuro corresponde a las opiniones "positivas", el blanco a las "neutrales" y el verde claro a las "negativas" desde el punto de vista de los intereses de la empresa. (Ver páginas 25, 26, 27 y 28).

Con estas aclaraciones el lector interesado podrá por sí mismo con sólo un vistazo al *Reflejo de la Coyuntura*, evaluar la situación más reciente y las perspectivas inmediatas de cada una de las ramas industriales allí relacionadas.

Se espera que en un futuro próximo, a medida que se amplíe el tamaño de la muestra, será posible presentar la información de una forma más desagregada (para unos 80 productos o líneas de producción) con el fin de hacerla aún más útil para los usuarios y analistas.

En el Cuadro II-5 se presentan los resultados totales de la *Encuesta de Opinión Empresarial*, incluyendo los correspondientes a otras preguntas especiales<sup>5</sup>. Este resumen permite identificar la situación y las tendencias globales de la industria nacional.

Los resultados de la *Encuesta de Opinión Empresarial* permiten destacar los siguientes aspectos de la coyuntura industrial.

### 1. Situación económica

A la pregunta de cómo considera el gerente o propietario la situación económica de su empresa en lo que respec-

<sup>4</sup> Más exactamente se trata del porcentaje de respuestas obtenidas, ya que algunas empresas responden dos o tres formularios por cuanto las preguntas se hacen en relación a productos o líneas de producción específicos y no con relación a la empresa en su conjunto. Véase FEDESARROLLO, op. cit.

<sup>5</sup> La encuesta consta de once preguntas fijas y tres o cuatro preguntas especiales que varían según el mes.

ta al producto o línea de producción sobre el cual se está refiriendo en la encuesta, el Cuadro II-5 indica que la mayoría de los encuestados la considera aceptable o normal en los dos meses y que el porcentaje de quienes la consideran buena es muy superior al de quienes la ven mala. Esto implica que, en conjunto, las variables que determinan la situación económica de las empresas (por ejemplo, el comportamiento de las ventas y de las utilidades) han tenido en ambos meses un desarrollo predominantemente satisfactorio o normal. Sin embargo, como lo muestra el *Reflejo de la Coyuntura*, ello no es válido en casos como el de la producción de azúcar y de tejidos y otras manufacturas de fibras textiles, en los cuales un porcentaje considerable de empresas se consideraba en mala situación en septiembre, si bien esto tendió a mejorar ligeramente en octubre.

Las expectativas sobre la situación económica de las empresas (Col. 11 del *Reflejo*) son abiertamente favorables, y sólo el 14% de la muestra esperaba condiciones más desfavorables (o menos favorables) para los seis meses siguientes. En azúcar la mayoría de las empresas prevé un mejoramiento de la situación, en tanto que en tejidos y otras manufacturas de fibras textiles las perspectivas de empeoramiento están cediendo.

### 2. Producción

En septiembre, el 21% de las empresas aumentaron su producción (en los productos o líneas que reportaron en la encuesta), y este porcentaje ascendió al 25% en octubre, al tiempo que se redujo del 19 al 16% el porcentaje de empresas que en el respectivo mes tuvieron una actividad productiva menos intensa que en el anterior. El balance es, entonces, ligeramente favorable aunque el comportamiento a nivel sectorial no fue homogéneo (ver *Reflejo de la Coyuntura*): Por ejemplo, en septiembre más del 80% de los productores de grasas y aceites vegetales redujeron su actividad productiva, y la mayoría de ellos mantuvo ese nivel bajo en octubre.

Cuadro II-5

ENCUESTA DE OPINION EMPRESARIAL — SECTOR INDUSTRIAL  
RESUMEN DE RESULTADOS

(Porcentajes)

| I. DESARROLLO Y EVALUACION DEL MES   |           | II. PLANES Y EXPECTATIVAS   |           |
|--|-----------|---|-----------|
| 1. Situación Económica de las empresas   | Sep. Oct. | 8. Producción en los próximos tres meses  | Sep. Oct. |
| buena  | 30 27     | aumentará   | 44 38     |
| aceptable (normal para esta época)   | 53 56     | aproximadamente igual   | 46 42     |
| mala   | 17 18     | bajará  | 10 11     |
| 2. Actividad productiva comparada con la del mes anterior                          | Sep. Oct. | 9. Precios: crecimiento esperado en los próximos tres meses comparado con el crecimiento en el trimestre anterior | Sep. Oct. |
| más intensa  | 21 25     | mayor   | 22 34     |
| aproximadamente la misma   | 60 59     | igual   | 44 43     |
| más débil  | 19 16     | menor   | 33 23     |
| 3. Existencias de productos terminados, a fin de mes                               | Sep. Oct. | 10. Exportaciones en los próximos tres meses  | Sep. Oct. |
| demasiado pequeñas   | 21 23     | aumentaran  | 38 28     |
| suficientes  | 58 64     | permaneceran aproximadamente igual  | 45 51     |
| demasiado grandes  | 21 13     | bajarán   | 17 21     |
| 4. Pedidos recibidos en comparación con el mes anterior                            | Sep. Oct. | 11. Situación económica de las empresas en los próximos seis meses, en comparación con la situación actual        | Sep. Oct. |
| aumentaron   | 32 36     | más favorable   | 41 43     |
| no cambiaron   | 43 45     | aproximadamente la misma  | 45 43     |
| disminuyeron   | 25 19     | más desfavorable  | 14 14     |
| 5. Volumen de pedidos por atender a fin de mes, en comparación con el mes anterior | Sep. Oct. | III PREGUNTAS ESPECIALES  |           |
| mayor  | 29 25     | 12. Capacidad instalada en relación con la demanda actual   | Sep. Oct. |
| aproximadamente igual  | 47 57     | más que suficiente  | 32 33     |
| menor  | 24 18     | suficiente  | 46 48     |
| 6. Apreciación del volumen de pedidos por atender a fin de mes                     | Sep. Oct. | insuficiente  | 22 19     |
| alto   | 19 21     | 13. Capacidad instalada en relación con la demanda esperada en los próximos doce meses                            | Sep. Oct. |
| normal   | 51 56     | más que suficiente  | 24 26     |
| bajo   | 30 23     | suficiente  | 44 50     |
| 7. Precios de venta en el país durante el mes                                      | Sep. Oct. | insuficiente  | 32 24     |
| aumentaron   | 18 10     | 14. Empleo en los próximos tres meses   | Sep. Oct. |
| no cambiaron   | 78 87     | aumentará   | 15 16     |
| disminuyeron   | 4 3       | permanecerá aproximadamente igual   | 75 73     |
|  |           | disminuirá  | 10 11     |
|  |           | 15. Hubo impedimentos en el desarrollo de la actividad productiva durante el mes                                  | Sep. Oct. |
|  |           | si  | 54 49     |
|  |           | no  | 46 51     |

(Los impedimentos declarados se relacionan en el Cuadro II-6)



La producción de azúcar tendió a mantenerse en septiembre y a bajar en octubre.

Las expectativas de producción para los tres meses siguientes se inclinan más por el aumento que por la disminución (Cuadro II-5), aunque el balance desmejoró ligeramente en octubre.

### 3. Existencias de productos terminados

La situación global es predominantemente normal y tendió a mejorar entre septiembre y octubre, al aumentar el porcentaje de empresas que consideraban sus existencias demasiado pequeñas (Cuadro II-5). En ramas particulares como la de madera y muebles de madera los inventarios demasiado grandes predominaban en ambos meses.

### 4. Demanda

La evolución de los pedidos recibidos durante cada mes y del volumen de pedidos por atender a fin de mes, señala un comportamiento global que se inclina más hacia el alza que hacia la baja, y con tendencia hacia el mejoramiento. Sin embargo, un porcentaje elevado, aunque decreciente, de empresarios, considera que los pedidos por atender están a un nivel relativamente bajo, es decir, algunos sectores consideran que su demanda está más débil de lo normal. El *Reflejo de la Coyuntura* permite identificar entre ellos, para septiembre, a las industrias del azúcar, de tejidos y otras manufacturas de fibras textiles, de madera y muebles de madera, de plásticos, de muebles metálicos y de maquinaria y accesorios. En octubre la situación mejoró en todas estas ramas, pero en cambio empeoró para fibras textiles e hilados y productos metálicos para la construcción, entre otros.

### 5. Precios

Durante los meses en referencia la gran mayoría de las empresas (78 y 87%, respectivamente) no aumentó sus

precios de venta. En septiembre las alzas se presentaron especialmente en productos alimenticios (particularmente azúcar). En octubre se destaca de nuevo azúcar, junto con cueros curtidos y calzado, cemento y electrodomésticos.

Las expectativas de inflación son, sin embargo, preocupantes: el porcentaje de empresas que proveía un mayor crecimiento en sus precios para los tres meses siguientes pasó del 22% en septiembre al 34% en octubre, en tanto que las que proveían un menor crecimiento pasaron del 33 al 23% de la muestra (Cuadro II-5). Este mayor crecimiento en precios es esperado especialmente en las ramas de productos de panadería y molinería, textiles, prendas de vestir, sustancias químicas, y productos para la construcción metálicos y no metálicos excepto cemento.

### 6. Exportaciones

En promedio, el balance de expectativas a este respecto es favorable, aunque mucho menos en octubre que en septiembre. En particular, hay que destacar, frente al marcado optimismo en productos metálicos para la construcción, el estancamiento que se prevé en las exportaciones textiles y la baja en prendas de vestir, rama esta última que se ha destacado como la más dinámica dentro de las exportaciones menores en lo corrido del año.

### 7. Capacidad instalada y utilización

La tercera parte de las empresas considera que su capacidad instalada es más que suficiente dada la situación actual (septiembre y octubre) de la demanda por sus productos. Esta aparente subutilización de la capacidad productiva es vista como transitoria por algunas de esas empresas, ya que con respecto al comportamiento esperado de la demanda en los próximos doce meses sólo el 25% de las empresas considera más que suficiente su capacidad, es decir, enfrentan un exceso no transitorio de capacidad. Las empresas que

declaran este exceso de capacidad no transitorio se hallan dispersas entre todas las ramas industriales cubiertas por la encuesta, es decir, en todos los sectores hay empresas con este problema, y están generalmente en minoría frente a las que estiman suficiente o insuficiente su capacidad. Sin embargo, en seis ramas de producción (las correspondientes a tejidos y otras manufacturas de fibras textiles, resinas sintéticas, llantas, neumáticos y otros productos de caucho, maquinaria y accesorios, electrodomésticos, y equipo y material de transporte) el exceso de capacidad no transitorio afecta a más del 40% de los productores encuestados, de acuerdo con la opinión de los empresarios en alguno de los dos meses considerados.

Por su parte, las empresas que enfrentan una insuficiencia no transitoria en su capacidad productiva (y en las cuales, por lo tanto, es de suponer que existe al menos potencialmente una demanda por inversión en capital fijo), constituyen el 32 y el 24% de la muestra, en septiembre y octubre, respectivamente.

Aunque estas empresas se localizan en todas las ramas industriales, ellas constituyen un porcentaje relativamente alto en las industrias de bebidas, fibras textiles e hilados, cueros curtidos y calzado, imprentas y editoriales, y cemento.

## 8. Empleo

Las expectativas vigentes en septiembre y octubre para los tres meses siguientes eran predominantemente estáticas. Sólo el 15% de las empresas planeaban aumentar su personal y el 10% planeaba reducirlo (exactamente el mismo porcentaje de empresas que planeaba reducir su producción).

Al combinar esta información con la relativa a los planes de producción se deduce que más de la mitad de las empresas que aumentarán su producción (al menos hasta enero próximo) lo harán sin aumentar notoriamente —desde su punto de vista— su planta de personal.

Cuadro II-6

### PRINCIPALES IMPEDIMENTOS PARA DESARROLLAR LA ACTIVIDAD PRODUCTIVA EN SEPTIEMBRE Y OCTUBRE DE 1979

| Tipo de Impedimento  | Porcentaje de empresas que lo mencionan * |         |
|--|---|---------|
|  | Septiembre                                | Octubre |
| Escasez de materias primas   | 34  | 24      |
| Capital de trabajo insuficiente  | 20  | 24      |
| Falta de crédito   | 20  | 19      |
| Demanda  | 12  | 11      |
| Dificultades en puertos o aduanas  | 10  | 6       |
| Capacidad instalada insuficiente   | 6   | 4       |
| Competencia de bienes importados   | 4   | 4       |
| Costo de materias primas   | 4   | 4       |
| Precios  | 4   | 2       |
| Paro en Minhacienda  | 4   | 1       |
| Contrabando  | 3   | 1       |
| Otros (incluye problemas técnicos, de mano de obra, de cartera, de legislación, etc.). | 18  | 37      |

Fuente: FEDESARROLLO, Encuesta de Opinión Empresarial, Sector Industrial Septiembre y Octubre de 1979.

\* Con relación al total de empresas que dijeron tener algún impedimento

## 9. Problemas

Aproximadamente la mitad de las empresas encuestadas (el 54% en septiembre y el 49% en octubre) han tenido impedimentos para adelantar su actividad productiva. El tipo de impedimentos más señalados (según el porcentaje de empresas que los mencionan) se relacionan en orden de importancia en el Cuadro II-6.

Entre las dificultades más generalizadas claramente se destacan la escasez de materias primas (la cual afectó al 34% de las empresas que tuvieron algún impedimento en septiembre, y al 24% en octubre), la insuficiencia en capital de trabajo (20 y 24%) y la escasez de crédito (20 y 19%). Si se considera que esta última se refiere a financiamiento de corto plazo<sup>6</sup> la escasez de crédito para capital de trabajo se constituye entonces en el principal obstáculo actual para la actividad productiva industrial, pues estaría afectando a cerca del 40% de las empresas que mencionan algún impedimento, cifra equivalente al 20% de toda la muestra.

Cabe finalmente señalar que si bien en casi todas las ramas analizadas figuran empresas con problemas de financiamiento o de escasez de materias primas, este último tiende a estar más localizado en las industrias de alimentos (procesados, grasas y aceites, y productos de panadería y molinería), tejidos y otras manufacturas de fibras textiles, prendas de vestir (la cual también está especialmente afectada por la falta de crédito) y derivados del petróleo.

## B. Agricultura

### 1. El invierno

Los cultivos semestrales, cuyas cosechas se recogen durante 1979, ya fue-

ron recolectadas según se analizó en la edición anterior de *Coyuntura Económica*. Por su parte, en los cultivos anuales las cosechas no se han terminado y por consiguiente todavía no se conocen cifras acerca de su producción. El aspecto más importante, sin embargo, relacionado con la situación y perspectivas de la agricultura tiene que ver con los efectos que en definitiva tenga el invierno sobre el comportamiento del sector.

A la fecha (noviembre 27) las evaluaciones existentes tienen todavía un carácter preliminar y no se puede afirmar que el invierno haya terminado. Al parecer, la actividad agrícola solo se ha afectado de manera parcial y los efectos más severos se localizan en pocas regiones y pocos productos. Incluso en algunas zonas, como el norte del Valle, las lluvias apenas han sido suficientes para compensar una situación de sequía que se venía afrontando. Los problemas de abastecimientos estarán vinculados con el estado de las carreteras y las vías ferroviarias que se empeoró por los derrumbes ocasionados por el movimiento sísmico del día 23 de noviembre.

A diferencia de lo ocurrido en otros años en los cuales se presentaron temporadas invernales de importancia, como 1966, 1970 y 1971, las zonas más afectadas no fueron el Valle, Antioquia y Tolima<sup>7</sup>, sino zonas como la Sabana de Bogotá, Santander y Boyacá. Además, se debe anotar que fenómenos como el de las inundaciones de la Sabana de Bogotá parecen obedecer más al descuido en el mantenimiento del cauce del río Bogotá, cuyas obras de dragado y rectificación se vienen haciendo de manera muy lenta, que a la intensidad de las lluvias. De acuerdo con informes del HIMAT<sup>8</sup>, la precipitación en la Sa-

<sup>6</sup> La pregunta sobre impedimentos es abierta, y por lo tanto en casos como este no es claro cuáles de los problemas que mencionan los empresarios se refieren a uno sólo.

<sup>7</sup> Saldarriaga J., "Informe especial sobre el impacto del invierno en la economía del país en 1971" *Coyuntura Económica*, Diciembre de 1971.

<sup>8</sup> HIMAT - Informe parcial sobre daños causados por el invierno en los distritos de riego del HIMAT en el país. Bogotá, Noviembre 27 de 1979

bana de Bogotá hasta el 21 de noviembre llegaba a 161 mm durante el mes, lo cual es un 24.8% superior al promedio observado entre 1866 y 1978. Es de cir que, mirando los últimos 20 años, aun siendo un invierno bastante severo los meses de noviembre de los años 1965, 66, 68 y 72 han sido iguales o más lluviosos que el de este año, sin que se hubieran presentado inundaciones de tal magnitud. A las fallas atribuibles al mantenimiento del río Bogotá, se debe añadir el descuido en hacer las modificaciones necesarias al embalse del Siga para que este pueda emplearse en toda su capacidad. De esto se viene hablando desde hace más de ocho años y la consecuencia ha sido tener que aumentar el caudal del río Bogotá en cerca de 30 millones de metros cúbicos de agua, volumen que el embalse no puede recibir debido a las fallas de construcción.

Cuadro II-7

**AREAS INUNDADAS POR CULTIVO  
HASTA EL 25 DE NOVIEMBRE  
DE 1979**

| Producto   | Hectáreas |
|------------|-----------|
| Papa       | 2,025     |
| Cebada     | 1,100     |
| Maíz       | 300       |
| Trigo      | 465       |
| Hortalizas | 2,625     |
| Arveja     | 470       |
| Pastos     | 20,000    |

Fuente: ICA, Evaluación preliminar

Volviendo al tema del impacto que hasta la fecha ha tenido el invierno en la agricultura, el Cuadro II-7 presenta las cifras correspondientes a una evaluación preliminar realizada por el ICA sobre las extensiones afectadas en cada cultivo. Además de estas cifras discriminadas por cultivo, el HIMAT ha evaluado parcialmente los daños por regiones, según se presenta en el Cuadro II-8. Del Cuadro II-7 se desprende que los pastos han sido los más afectados y las pérdidas se localizan principalmente en la Sabana de Bogotá y Boyacá, que

son zonas dedicadas primordialmente a la producción de leche, por lo que este producto se enfrentará a dificultades en el transporte y a los mayores costos. El papel que desempeñe el IDEMA será entonces fundamental, ya que a 31 de octubre tenía en existencia 14.270 toneladas de leche descremada y 436 toneladas de leche entera, cantidades que permiten manejar sin problema la situación.

De otra parte, en productos como las hortalizas, aún cuando las extensiones afectadas no son muy grandes, las áreas inundadas representan el 50% del área sembrada, lo cual supondrá serios problemas de abastecimiento. Un poco menos grave pero también importante, es el efecto que tendrán las reducciones en la producción de arveja. En cuanto a los demás productos no parece que se llegue a presentar un déficit significativo en la producción y las dudas que subsisten tienen que ver más con la situación del transporte. La primera evaluación del Ministerio de Obras Públicas señala una situación bastante crítica. La mayor parte de las carreteras troncales se han visto afectadas y varias carreteras secundarias están intransitables. Los daños se estiman en el orden de los \$500 millones, pero sólo hasta comienzos del próximo año, cuando empiece la recolección de la mayor parte de estos cultivos, se conocerán los efectos sobre el abastecimiento global de alimentos.

## 2. Abastecimiento de alimentos durante el primer semestre de 1980

Una apreciación más concreta acerca de lo que puede ser el abastecimiento de alimentos durante el primer semestre de 1980, se presenta en el Cuadro II-9, donde se muestra un balance de los principales productos agrícolas, elaborado con base en los estimativos preliminares de producción de OPSA, las existencias al finalizar el mes de octubre y algunos estimativos sobre consumo y demanda por existencias entre noviembre de 1978 y junio de 1979. Los resultados de este ejercicio indi-



**Cuadro II-8**  
**AREAS INUNDADAS SEGUN EVALUACION PARCIAL DEL HIMAT**

| Regional     | Zona Inundada                  | Extensión Ha. | AProductos Afectados                          |
|--------------|--------------------------------|---------------|---|
| Barranquilla | Ciénaga de Manatí              | 1000          | Sorgo, yuca, tomate, melón, maíz y pastos     |
|              | Distrito de riego              | 12.000        | n.d.  |
| Cartagena    | Distrito Ma. la Baja           | 484           | Plátano, yuca, ñame, maíz, caña y cacao.      |
| Duitama      | Ayas, Tocagua y Suescun        | 120           | 80% pasto y 20% en trigo, cebada y hortalizas |
|              | Firavitoba, Sogamoso y Paipa   | 500           | Pastos  |
| Montería     | Montería                       | 500           | Algodón, maíz y pastos                        |
| Neiva        | El Porvenir                    | n.d.          | n.d.  |
| Santa Marta  | Plato, El Banco y Santa Ana    | n.d.          | n.d.  |
| Cúcuta       | Distrito del Zulia             | 20            | Arroz   |
|              | Risaralda                      | 300           | Arroz   |
|              | Distrito de Alorajo            | n.d.          | Cebolla, frijol y plátano                     |
| Bucaramanga  | Margen derecho del río Lebrija | 3.000         | Arroz, maíz y pastos.                         |
| Ibagué       | Ambalema                       | 30            | Arroz   |

Fuente: HIMAT, op. cit.

n.d.: No disponible

**Cuadro II-9**  
**BALANCE DE LOS PRINCIPALES PRODUCTOS AGRICOLAS HASTA EL 30 DE JUNIO DE 1980**

(Miles de toneladas)

| Productos | Existencias a 31 octubre/79 |        |       | Produc-<br>ción <sup>1</sup> | Consumo <sup>2</sup> | Demanda<br>de exis-<br>tencias <sup>3</sup> | Saldo a<br>junio 30<br>de 1979 |
|-----------|-----------------------------|--------|-------|------------------------------|----------------------|---|--------------------------------|
|           | Idema                       | A.G.D. | Total |                              |                      |   |                                |
| Arroz     | 83.6                        | 278.4  | 362.0 | 796.6                        | 796.0                | 127.4                                       | 235.2                          |
| Cebada    | —                           | 61.4   | 61.4  | 43.5                         | 113.6                | 18.2  | (26.9)                         |
| Frijol    | —                           | 0.9    | 0.9   | 47.6                         | 48.8                 | 7.8   | (8.1)                          |
| Maíz      | 32.9                        | 95.6   | 128.5 | 325.0                        | 608.0                | 97.3  | (251.8)                        |
| Sorgo     | 12.6                        | 92.5   | 105.1 | 329.0                        | 440.0                | 70.4  | (76.3)                         |
| Trigo     | 4.9                         | 84.8   | 89.7  | 8.4                          | 352.8                | 56.4  | (311.1)                        |

Fuente: Oficina de Planeación del Sector Agrícola y estimativos de FEDESARROLLO

<sup>1</sup> OPSA cifras preliminares

<sup>2</sup> OPSA y cálculos de FEDESARROLLO

<sup>3</sup> Estimados como un 16% del consumo proyectado. FEDESARROLLO, *El Sector Agropecuario Colombiano: Problemas actuales y perspectivas*. Coyuntura Económica - Abril 1977.

can que, con excepción del arroz, en los demás productos incluidos se pueden llegar a presentar problemas de abastecimiento. En la mayor parte, los faltantes equivalen aproximadamente a la demanda por existencias, razón por la que los déficit pueden llegar a ser manejables. En productos como el maíz y el trigo las importaciones son imprescindibles.

Adicionalmente, se debe recordar que este balance se elaboró con base en las proyecciones de producción vigentes antes de que se presentaran los problemas del invierno. Como se mencionó al comienzo, las dificultades en el transporte y la menor producción en algunos cultivos pueden aumentar los faltantes y hacer necesario un programa más amplio de importaciones.

## C. Minería

### 1. Petróleo

En la tercera semana de noviembre, la información disponible en el Ministerio de Minas y Energía<sup>9</sup>, corresponde aún a las estadísticas de hidrocarburos del primer semestre del año en curso, las cuales ya se habían presentado en la edición de octubre de *Coyuntura Económica*. De dichas cifras cabe resaltar el nuevo aumento en la tasa de declinación de la producción de crudo, la cual después de haber llegado a un 5% entre 1977 y 1978, muestra un incremento al 5.6%. Esto reflejaría la continuación del proceso de agotamiento de los pozos, después de una reacción en la producción como respuesta a los precios más atractivos para la producción de crudos marginales y la ausencia de resultados positivos en la exploración que se ha venido realizando.

A este respecto, el de la exploración, se ha observado una actividad un poco mayor aunque todavía no se alcanzan los niveles programados. Hasta comienzos de noviembre se habían perforado 32 pozos exploratorios de los 44

programados. De estos, 13 los perforó Ecopetrol y los 19 restantes las compañías privadas. Desafortunadamente, los resultados han sido muy desalentadores pues tan sólo uno de ellos, el llamado Caño Garza 2 mostró resultados de alguna importancia. Las evaluaciones preliminares de Ecopetrol indican que una vez desarrollado este campo, se podría esperar una producción de unos 2.000 barriles diarios con reservas de unos 5 millones de barriles, lo cual no puede considerarse, en modo alguno, como un hallazgo importante. El aspecto interesante de este yacimiento, es que puede contribuir de manera significativa a justificar la evaluación que se haga sobre la conveniencia de construir la refinería de los Llanos, que procesaría los crudos pesados de Castilla junto con estos ligeros de Caño Garza y Trinidad. De llegar a ser este proyecto factible, se estaría definiendo en gran medida la estrategia de abastecimiento de combustible a Bogotá, lo cual es un punto bien importante en la planeación energética global, pues determina a su vez parámetros que son básicos para las decisiones que se adopten sobre empleo del gas natural y el carbón en la capital<sup>10</sup>, que es el mayor centro de consumo de recursos energéticos del país.

Lo poco halagüeño de los resultados parece haber desalentado a varias de las compañías privadas; a tal punto, que algunas de ellas están devolviendo áreas que se les habían asignado para su exploración por considerarlas de poco interés económico. Esta situación es bastante preocupante, si se tiene en cuenta que aún cuando Ecopetrol ha perforado en 1979 un 40% de los pozos, en términos del valor de las inversiones realizadas se estima que la participación de la empresa estatal sólo llega a un 20%. Es decir, que el retiro de las compañías extranjeras reduciría bastante la capacidad de inversión, precisamente cuando las perforaciones tienden a ser cada vez más costosas.

<sup>10</sup> Véase: Urrutia M. Villaveces R. "Reseña sobre las perspectivas energéticas de Colombia". *Coyuntura Económica*, Octubre de 1979.

<sup>9</sup> Documento OP-DC No. 41 de Octubre de 1979

En un plazo relativamente corto, un aumento significativo en la producción marginal sólo se ve viable en el campo de Orito, el cual fue negociado por Ecopetrol, tal y como lo había previsto FEDesarrollo hace algunos meses<sup>11</sup>, ya que en los demás campos donde esto podría ser posible, la política de precios que daría el atractivo necesario para invertir continúa sin modificación.

El otro aspecto de bastante importancia en el campo de los hidrocarburos tiene que ver con la reducción sustancial en la producción de refinados, como consecuencia de una baja utilización de la capacidad instalada en refinerías. Esta situación es el resultado de los problemas de abastecimiento que se vienen afrontando con el crudo. En primer lugar, por la disminución en la producción de crudos nacionales y en segundo, por las dificultades que se vienen presentando en la consecución de crudos en el mercado internacional. La política de compras seguida ha impedido el hacer contratos de abastecimiento con países productores por períodos relativamente largos, obligando al país a comprar gran parte del crudo que ha necesitado en el mercado "spot" a precios excesivamente altos. Es así como durante el primer semestre de 1979, antes de que la OPEP elevara los precios a los niveles de referencia que rigen a partir de junio, las compras colombianas de crudo se hicieron a un promedio de US\$21 por barril, llegando a comprarlo a Perú a US\$38.50 el barril<sup>12</sup>.

En lo corrido del segundo semestre la situación ha sido aún más grave. Las compras de crudo han sido insignificantes y los precios del mercado, cuando se consigue, oscilan entre US\$32 y US\$45 el barril, lo cual ha obligado a operar las refinerías a cerca de un 50% de su capacidad. Ante la escasez de crudo ha sido necesario importar refinados, especialmente gasolina motor, a precios del orden de los US\$53 el barril.

<sup>11</sup> Ibid. p. 99

<sup>12</sup> Ministerio de Minas y Energía. Documento OP-DC No. 14 Octubre de 1979

Lo que viene ocurriendo con la producción de refinados tendrá efectos bien adversos en los resultados económicos del país en este año. No sólo por el mayor costo de las importaciones de hidrocarburos con respecto a lo proyectado, pues llegarán a niveles del orden de los 700 millones de dólares durante el año, sino por el efecto que éste tendrá en el crecimiento del sector industrial. Como se comentó en la edición anterior de *Coyuntura Económica*, las perspectivas de crecimiento del sector industrial eran un tanto oscuras y en esto el comportamiento de la industria de la refinación tenía un papel importante. Pues bien, lo que viene ocurriendo hasta noviembre muestra que la producción de refinados presentará una reducción muy apreciable con respecto a 1978, afectando así de manera negativa el crecimiento del producto industrial.

Todo lo anterior resalta la necesidad de darle máxima prioridad en el corto plazo a la consecución de contratos de abastecimiento lo más favorables posibles. Esto no quiere decir, sin embargo, que se olvide la realidad y las circunstancias por las que atraviesa el mercado ante la crisis de Irán y se pretenda conseguir condiciones excepcionales en el mercado con argumentos de hermandad y similares. Esta posición, un tanto idealista, hace perder agilidad en las negociaciones en un mercado cambiante día a día y en todos los casos con tendencias al alza aún mayor de los precios.

Pretender, por ejemplo, en la actualidad cerrar un contrato de compra a precios de referencia de la OPEP es desconocer la realidad del mercado. De acuerdo con las informaciones de que se dispone, el único contrato importante que en la actualidad rige a precios OPEP es el que existe entre Brasil e Irak, en razón del contrato de asociación que existe entre los dos países para la exploración en Irak por parte de Petrobras. Es más, las últimas informaciones<sup>13</sup> indican que es probable que

<sup>13</sup> El Tiempo Noviembre 23 de 1979

en la próxima reunión de la OPEP que tendrá lugar en Caracas el 17 de diciembre, se acuerden niveles mínimos de precio en lugar de precios máximos, lo cual presionaría aún más los precios al alza.

De otra parte, la evolución que viene tomando la guerra económica entre Irán y los Estados Unidos puede encarecer aún más el precio del crudo.

Con este confuso panorama internacional y en vista de que, al menos durante 1980, no hay razón para esperar un aumento en la producción nacional, el gobierno debe estar dispuesto a agilizar hasta donde sea posible las negociaciones sobre abastecimiento de crudos para 1980. De otra parte, lo más conveniente sería establecer contratos con los gobiernos de países vecinos, pero dispuestos a pagar precios que sin ser especulativos se ajusten a la realidad del mercado. De otra forma, si Colombia tiene que comprar los combustibles que necesitará en el próximo año en el mercado "spot", el costo de las importaciones será extremadamente alto, distraendo además recursos que deberían dedicarse a la exploración. Vale la pena aclarar, además, que estos gastos no disminuirían las reservas de divisas del país, pues Ecopetrol probablemente financiará con crédito parte de las importaciones, debido a sus problemas de flujos de fondos.

## 2. Gas Natural

En cuanto hace al gas natural, con la exploración que se ha venido haciendo no se ha logrado obtener ningún otro yacimiento importante y, por el contrario, la mayoría de los pozos perforados han resultado secos. Tal es el caso de los pozos de Cartagena 2 y 3, San Diego y Molineros. El único que en el momento presenta perspectivas favorables es el pozo Santa Ana en la Guajira en el cual ya se llevan perforados 4.000 pies aproximadamente y hacia fines del año se podrán conocer los resultados. Los informes de los geólogos son optimistas y algunos opinan que podría tratarse de

un yacimiento similar al de Chuchupa, lo cual sería bien importante para el desarrollo de los proyectos de alto consumo<sup>14</sup>.

Con relación a estos proyectos de gran escala se dice que en la primera semana del mes de diciembre el gobierno anunciará la decisión que tome acerca del proyecto que escoja para utilizar los excedentes disponibles de gas. A este respecto, sólo vale la pena poner énfasis nuevamente sobre las recomendaciones presentadas en el número anterior de *Coyuntura Económica*<sup>15</sup>, en el sentido que la decisión para el proyecto inicial debe estar orientada hacia la escogencia entre el gasoducto de occidente y la planta de licuefacción para exportar, aunque se considera que es una decisión, esta sí, que debería aplazarse hasta tanto no haya conocimiento de los resultados de exploraciones como la ya mencionada de Santa Ana.

## D. Precios

La inflación se ha venido acelerando rápidamente a lo largo del año. En el Cuadro II-10 se observa que la tasa anual de crecimiento del índice de precios del consumidor obrero pasó de 15.5% a 27.7% de octubre de 1978 a octubre de 1979. Asimismo los distintos índices señalan que los incrementos en lo corrido del año y en año completo sólo fueron superados en 1977. Pero en ese año, a diferencia de lo que está ocurriendo ahora, la inflación había empezado a ceder a estas alturas del año. La reducción de los índices mensuales que ha tenido lugar durante el año en curso no debe interpretarse como una disminución de la tendencia inflacionaria (ver Cuadro II-11). Por el contrario, los índices desestacionalizados muestran que dicha tendencia se ha acentuado ligeramente en el segundo semestre.

Los componentes del índice de precios al consumidor, especialmente con

<sup>14</sup> Véase: Urrutia M. y Villaveces R. op. cit., p. 107

<sup>15</sup> Ibid.



Cuadro II-10

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

| Periodo               | Total | Según uso económico |                 |                   | Según origen y destino del artículo |            |            |                     | Según actividad económica |                         |         |  |
|-----------------------|-------|---------------------|-----------------|-------------------|-------------------------------------|------------|------------|---------------------|---------------------------|-------------------------|---------|--|
|                       |       | Bienes de consumo   | Materias Primas | Bienes de Capital | Produc. y Cons. Internamente        | Importados | Exportados | Exportados sin Café | Agríc. Sil. Caza y Pesca  | Industria Manufacturera | Minería |  |
| 1979                  |       |                     |                 |                   |                                     |            |            |                     |                           |                         |         |  |
| Enero                 | 3.8   | 4.6                 | 3.3             | 2.5               | 4.1                                 | 1.8        | - 0.1      | 0.1                 | 2.9                       | 4.9                     | 0.9     |  |
| Febrero               | 2.3   | 2.5                 | 2.4             | 1.1               | 2.5                                 | 2.0        | - 0.1      | - 0.1               | 2.9                       | 2.0                     | 0.6     |  |
| Marzo                 | 2.7   | 4.7                 | 1.3             | 1.1               | 3.2                                 | 2.4        | - 0.2      | - 0.1               | 4.8                       | 1.9                     | 0.1     |  |
| Abril                 | 2.6   | 3.1                 | 2.3             | 1.9               | 2.2                                 | 1.5        | 4.2        | 2.3                 | 2.3                       | 3.1                     | 2.8     |  |
| Mayo                  | 2.7   | 1.8                 | 3.9             | 0.9               | 2.4                                 | 1.3        | 6.8        | 5.0                 | 2.8                       | 2.7                     | 0.9     |  |
| Junio                 | 1.7   | 1.0                 | 2.5             | 1.4               | 1.2                                 | 2.3        | 19.3       | 8.5                 | 1.2                       | 2.1                     | - 0.6   |  |
| Julio                 | 2.0   | 2.3                 | 1.5             | 2.7               | 1.8                                 | 1.0        | 2.1        | 2.3                 | 0.6                       | 3.6                     | 1.0     |  |
| Agosto                | 2.7   | 2.2                 | 3.4             | 1.5               | 1.9                                 | 1.1        | 4.5        | 2.6                 | 0.7                       | 4.0                     | 0.5     |  |
| Septiembre            | 1.4   | 2.5                 | 0.4             | 2.1               | 1.6                                 | 1.6        | 3.9        | 1.9                 | 1.5                       | 1.5                     | 3.4     |  |
| Diciembre/Septiembre  |       |                     |                 |                   |                                     |            |            |                     |                           |                         |         |  |
| 1973                  | 23.6  | 19.8                | 28.5            | 15.9              | 21.7                                | 25.7       | 25.0       | 32.9                | 25.3                      | 21.8                    | 13.5    |  |
| 1974                  | 24.8  | 19.2                | 27.1            | 33.8              | 25.2                                | 27.7       | 20.4       | 28.7                | 30.6                      | 26.1                    | 52.5    |  |
| 1975                  | 14.7  | 18.9                | 12.1            | 12.7              | 16.1                                | 14.1       | 14.4       | 10.3                | 20.4                      | 12.4                    | 11.7    |  |
| 1976                  | 18.2  | 17.8                | 18.5            | 18.6              | 23.0                                | 12.2       | 61.3       | 27.0                | 17.9                      | 19.5                    | 10.8    |  |
| 1977                  | 16.6  | 29.8                | 7.1             | 13.8              | 19.9                                | 7.0        | 1.3        | 3.8                 | 23.5                      | 15.3                    | 3.6     |  |
| 1978                  | 15.1  | 13.8                | 15.5            | 18.9              | 15.3                                | 16.9       | 1.1        | 7.5                 | 16.5                      | 12.4                    | 17.3    |  |
| 1979                  | 24.2  | 27.7                | 27.0            | 15.3              | 23.1                                | 16.2       | 29.6       | 20.7                | 21.8                      | 28.9                    | 10.1    |  |
| Septiembre/Septiembre |       |                     |                 |                   |                                     |            |            |                     |                           |                         |         |  |
| 1973                  | 29.5  | 24.2                | 37.0            | 17.8              | 28.4                                | 32.6       | 32.5       | 40.0                | 33.7                      | 25.7                    | 17.1    |  |
| 1974                  | 34.2  | 27.9                | 36.9            | 44.2              | 31.7                                | 40.1       | 41.9       | 78.8                | 35.8                      | 36.5                    | 75.3    |  |
| 1975                  | 25.2  | 31.4                | 21.4            | 21.9              | 26.8                                | 23.3       | 29.7       | 15.2                | 34.0                      | 21.7                    | 20.9    |  |
| 1976                  | 23.2  | 23.3                | 23.3            | 23.8              | 28.3                                | 18.2       | 70.6       | 35.2                | 23.0                      | 24.4                    | 14.1    |  |
| 1977                  | 25.4  | 41.4                | 15.5            | 15.5              | 32.2                                | 8.9        | 15.1       | 11.5                | 44.2                      | 19.6                    | 10.2    |  |
| 1978                  | 17.7  | 14.3                | 19.2            | 24.7              | 17.2                                | 22.1       | 7.5        | 9.9                 | 19.3                      | 15.2                    | 22.6    |  |
| 1979                  | 31.2  | 34.6                | 33.8            | 23.5              | 28.8                                | 20.5       | 22.8       | 19.0                | 27.3                      | 37.3                    | 15.7    |  |

Fuente: Revista Banco de la República y Banco de la República. Cálculos de FEDESARROLLO.

Cuadro II-11

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

| Período           | Obreros (nivel de ingresos 1) |           |          |           |            | Empleados (nivel de ingresos 2) |           |          |           |            |
|-------------------|-------------------------------|-----------|----------|-----------|------------|---------------------------------|-----------|----------|-----------|------------|
|                   | Total                         | Alimentos | Vivienda | Vestuario | Miscelánea | Total                           | Alimentos | Vivienda | Vestuario | Miscelánea |
| 1979              |                               |           |          |           |            |                                 |           |          |           |            |
| Enero             | 3.5                           | 4.5       | 3.5      | 0.9       | 0.8        | 3.0                             | 4.6       | 3.2      | 0.9       | 0.7        |
| Febrero           | 1.7                           | 1.5       | 0.7      | 3.5       | 4.2        | 2.0                             | 2.5       | 0.3      | 3.1       | 3.2        |
| Marzo             | 4.1                           | 3.8       | 3.9      | 3.0       | 5.6        | 4.0                             | 3.6       | 3.1      | 2.7       | 6.4        |
| Abril             | 2.0                           | 3.4       | 0.3      | 2.4       | 0.2        | 1.6                             | 3.1       | 0.4      | 1.9       | 0.1        |
| Mayo              | 2.3                           | 2.1       | 3.3      | 1.6       | 1.5        | 1.8                             | 1.4       | 2.7      | 2.2       | 1.4        |
| Junio             | 1.8                           | 2.2       | 1.6      | 1.6       | 1.1        | 1.2                             | 1.8       | 0.9      | 1.5       | 0.7        |
| Julio             | 1.1                           | 0.1       | 1.8      | 1.1       | 3.9        | 1.7                             | 1.1       | 1.1      | 1.3       | 3.2        |
| Agosto            | 1.9                           | 1.8       | 1.9      | 2.6       | 2.5        | 1.5                             | 1.8       | 0.5      | 2.0       | 2.0        |
| Septiembre        | 2.2                           | 2.0       | 2.5      | 2.5       | 1.6        | 2.2                             | 2.5       | 2.5      | 2.0       | 2.5        |
| Octubre           | 1.5                           | 1.8       | 1.7      | 1.2       | 0.4        | 1.0                             | 1.2       | 1.0      | 1.3       | 0.6        |
| Diciembre-Octubre |                               |           |          |           |            |                                 |           |          |           |            |
| 1973              | 20.9                          | 26.7      | 14.7     | 19.7      | 11.3       | 18.6                            | 26.0      | 12.5     | 17.9      | 10.7       |
| 1974              | 23.0                          | 27.3      | 15.1     | 20.1      | 19.2       | 21.7                            | 27.8      | 14.2     | 18.9      | 17.4       |
| 1975              | 16.5                          | 19.2      | 11.9     | 9.5       | 15.3       | 16.0                            | 18.8      | 13.1     | 9.2       | 15.1       |
| 1976              | 21.5                          | 23.0      | 19.2     | 17.7      | 21.7       | 21.3                            | 23.6      | 18.6     | 17.6      | 20.3       |
| 1977              | 28.7                          | 36.0      | 16.6     | 18.4      | 20.6       | 26.3                            | 34.4      | 16.7     | 18.9      | 18.4       |
| 1978              | 15.0                          | 10.6      | 19.9     | 20.6      | 23.6       | 16.5                            | 12.6      | 17.5     | 20.7      | 23.3       |
| 1979              | 24.5                          | 25.4      | 23.3     | 22.3      | 23.9       | 21.9                            | 26.3      | 16.2     | 21.2      | 22.0       |
| Octubre - Octubre |                               |           |          |           |            |                                 |           |          |           |            |
| 1973              | 22.2                          | 27.7      | 16.4     | 24.7      | 12.0       | 20.3                            | 27.5      | 14.1     | 23.6      | 11.0       |
| 1974              | 27.4                          | 32.1      | 19.3     | 25.1      | 20.6       | 25.6                            | 32.7      | 17.6     | 23.6      | 19.0       |
| 1975              | 20.3                          | 22.6      | 15.1     | 13.1      | 21.4       | 19.2                            | 21.1      | 16.5     | 13.2      | 20.1       |
| 1976              | 22.9                          | 23.5      | 22.6     | 21.5      | 23.2       | 22.9                            | 24.3      | 21.9     | 22.1      | 22.0       |
| 1977              | 33.3                          | 41.4      | 19.8     | 23.2      | 24.1       | 30.6                            | 39.3      | 20.2     | 24.0      | 22.1       |
| 1978              | 15.5                          | 9.9       | 22.3     | 25.0      | 25.5       | 17.7                            | 12.6      | 19.4     | 25.5      | 25.2       |
| 1979              | 27.7                          | 26.9      | 30.5     | 28.7      | 27.9       | 25.3                            | 28.1      | 22.1     | 28.1      | 26.0       |

Fuente: DANE

relación al rubro de alimentos, experimentaron variaciones muy distintas en los últimos años debido a fluctuaciones anormales de la producción. Este comportamiento se modifica en el presente año. Los diversos rubros crecen a tasas similares. Al parecer, los precios relativos tienden a estabilizarse a una tasa global superior a 25%.

La relación entre los precios al por mayor y al consumidor no permite esperar tampoco un cambio en la tendencia en un corto plazo. El índice al por mayor refleja la inflación antes que el del consumidor, y actualmente crece más rápidamente.

La política de devaluar el cambio a una tasa inferior a la diferencia entre los precios internos y externos se refleja en el índice al por mayor (ver Cuadro II-11). Los precios de los productos importados son los que han crecido más lentamente. Esto no confirma la hipó-

tesis de que la inflación ha sido importada a través de los precios de los productos. El comportamiento ascendente de todos los índices se explica principalmente por los productos elaborados internamente.

El país se enfrenta en el momento actual a una situación inflacionaria difícil. El crecimiento de los diversos índices es uno de los más altos de los últimos años y la composición y evolución de los mismos constituyen indicios de que el proceso ha generado fuerzas poderosas que tienden a perpetuarlo.

Las causas de este comportamiento de los precios han sido analizadas a lo largo del año. Los resultados registrados hasta el momento no contradicen nuestro diagnóstico. En la *Coyuntura* de abril se proyectó una tasa de inflación entre 24% y 29% y, al parecer, se situará en el nivel superior de este rango.



| PRODUCTOS  | DESARROLLO Y EVALUACION DEL MES    |   |                                     |   |   |                             |              | PLANES Y EXPECTATIVAS                                     |               |  |                  |
|--|------------------------------------|---|-------------------------------------|---|---|-----------------------------|--------------|---|---------------|--|------------------|
|  | Situación económica                | Actividad productiva comparada con mes anterior | Existencias de productos terminados | Pedidos recibidos comparados con mes anterior | Volumen de pedidos por atender a fin de mes | Precios de venta en el país | Producción   | Precios (crecimiento comparado con el trimestre anterior) | Exportaciones | Situación económica en los próximos seis meses |                  |
|  | 1                                  | 2   | 3                                   | 4   | 5   | 6                           | 7            | 8   | 9             | 10   | 11               |
| Nota: Cada barra gruesa representa el 10% de las empresas y las delgadas el 5% (Ver ejemplo abajo) | buena                              | más intensa                                     | demasiado pequeñas                  | aumentaron                                    | mayor                                       | alto                        | aumentaron   | aumentará   | mayor         | aumentarán                                     | más favorable    |
|  | aceptable (normal para esta época) | aproximadamente la misma                        | suficientes                         | no cambiaron                                  | aproximadamente igual                       | normal                      | no cambiaron | permanecerá aprox. igual                                  | igual         | permanecerán aprox. igual                      | aprox. la misma  |
|  | mala                               | más débil                                       | demasiado grandes                   | disminuyeron                                  | menor                                       | bajo                        | disminuyeron | bajará  | menor         | bajarán  | más desfavorable |
| Productos alimenticios   |                                    |   |                                     |   |   |                             |              |   |               |  |                  |
| Alimentos procesados   |                                    |   |                                     |   |   |                             |              |   |               |  |                  |
| Grasas y aceites comestibles   |                                    |   |                                     |   |   |                             |              |   |               | No exportan                                    |                  |
| Productos de panadería y molinería   |                                    |   |                                     |   |   |                             |              |   |               |  |                  |
| Azúcar   |                                    |   |                                     |   |   |                             |              |   |               |  |                  |
| Concentrados para animales   |                                    |   |                                     |   |   |                             |              |   |               | No exportan                                    |                  |
| Bebidas  |                                    |   |                                     |   |   |                             |              |   |               |  |                  |
| Textiles y prendas de vestir   |                                    |   |                                     |   |   |                             |              |   |               |  |                  |
| Fibras textiles e hilados  |                                    |   |                                     |   |   |                             |              |   |               |  |                  |
| Tejidos y otras manufacturas de fibras textiles  |                                    |   |                                     |   |   |                             |              |   |               |  |                  |
| Prendas de vestir  |                                    |   |                                     |   |   |                             |              |   |               |  |                  |
| Cueros curtidos y calzado  |                                    |   |                                     |   |   |                             |              |   |               |  |                  |
| Madera y muebles de madera   |                                    |   |                                     |   |   |                             |              |   |               |  |                  |
| Papel, cartón y sus productos  |                                    |   |                                     |   |   |                             |              |   |               |  |                  |
| Imprentas y editoriales  |                                    |   |                                     |   |   |                             |              |   |               |  |                  |



REFLEJO DE LA COYUNTURA

| PRODUCTOS  | DESARROLLO Y EVALUACION DEL MES                      |  |  |   |   |  | PLANES Y EXPECTATIVAS                           |                         |   |  |  |
|--|--|--|--|---|---|--|---|-------------------------|---|--|--|
|  | Situación económica                                  | Actividad productiva comparada con mes anterior        | Existencias de productos terminados        | Pedidos recibidos comparados con mes anterior | Volumen de pedidos por atender a fin de mes |  | Precios de venta en el país                     | Producción              | Precios (crecimiento comparado con el trimestre anterior) | Exportaciones  | Situación económica en los próximos seis meses |
|  | 1  | 2  | 3  | 4   | 5   | 6  | 7   | 8                       | 9   | 10   | 11   |
| buena<br>aceptable (normal para esta época)<br>mala      | más intensa<br>aproximadamente la misma<br>más débil | demasiado pequeñas<br>suficientes<br>demasiado grandes | aumentaron<br>no cambiaron<br>disminuyeron | mayor<br>aproximadamente igual<br>menor       | alto<br>normal<br>bajo                      | aumentaron<br>no cambiaron<br>disminuyeron | aumentara<br>permanecera aprox. igual<br>bajara | mayor<br>igual<br>menor | aumentarán<br>permanecerán aprox. igual<br>bajarán        | más favorable<br>aprox. la misma<br>más desfavorable |  |
| Productos químicos                                       |  |  |  |   |   |  |   |                         |   |  |  |
| Sustancias químicas industriales                         |  |  |  |   |   |  |   |                         |   |  |  |
| Productos farmacéuticos                                  |  |  |  |   |   |  |   |                         |   |  |  |
| Jabones, detergentes y productos de tocador              |  |  |  |   |   |  |   |                         |   |  |  |
| Derivados del petróleo                                   |  |  |  |   |   |  |   |                         |   |  |  |
| LLantas, neumáticos y otros productos de caucho          |  |  |  |   |   |  |   |                         |   |  |  |
| Productos de plástico                                    |  |  |  |   |   |  |   |                         |   |  |  |
| Productos de minerales no metálicos para la construcción |  |  |  |   |   |  |   |                         |   |  |  |
| Industrias metálicas básicas                             |  |  |  |   |   |  |   |                         |   |  |  |
| Productos metálicos                                      |  |  |  |   |   |  |   |                         |   |  |  |
| muebles metálicos  |  |  |  |   |   |  |   |                         |   |  |  |
| Productos metálicos para construcción                    |  |  |  |   |   |  |   |                         |   |  |  |
| Otros productos metálicos                                |  |  |  |   |   |  |   |                         |   |  |  |
| Maquinaria y accesorios                                  |  |  |  |   |   |  |   |                         |   |  |  |
| Aparatos y accesorios eléctricos de uso doméstico        |  |  |  |   |   |  |   |                         |   |  |  |
| Equipo y material de transporte                          |  |  |  |   |   |  |   |                         |   |  |  |

Nota: Cada barra gruesa representa el 10% de las empresas y las delgadas el 5% (Ver ejemplo abajo)

| PRODUCTOS   | DESARROLLO Y EVALUACION DEL MES                      |  |  |   |   |  |   | PLANES Y EXPECTATIVAS        |   |  |  |    |
|---|--|--|--|---|---|--|---|------------------------------|---|--|--|----|
|   | Situación económica                                  | Actividad productiva comparada con mes anterior        | Existencias de productos terminados        | Pedidos recibidos comparados con mes anterior | Volumen de pedidos por atender a fin de mes |  | Precios de venta en el país                     | Producción                   | Precios (crecimiento comparado con el trimestre anterior) | Exportaciones  | Situación económica en los próximos seis meses |    |
|   | 1  | 2  | 3  | 4   | 5   | 6  | 7   | 8 en los próximos tres meses |   |  | 9  | 10 |
| buena<br>aceptable (normal para esta época)<br>mala | más intensa<br>aproximadamente la misma<br>más débil | demasiado pequeños<br>suficientes<br>demasiado grandes | aumentaron<br>no cambiaron<br>disminuyeron | mayor<br>aproximadamente igual<br>menor       | alto<br>normal<br>bajo                      | aumentaron<br>no cambiaron<br>disminuyeron | aumentara<br>permanecera aprox. igual<br>bajara | mayor<br>igual<br>menor      | aumentarán<br>permanecerán aprox. igual<br>bajarán        | más favorable<br>aprox. la misma<br>más desfavorable |  |    |
| Productos alimenticios                              |  |  |  |   |   |  |   |                              |   |  |  |    |
| Alimentos procesados                                |  |  |  |   |   |  |   |                              |   |  |  |    |
| Grasas y aceites comestibles                        |  |  |  |   |   |  |   |                              |   | No exportan  |  |    |
| Productos de panadería y molinería                  |  |  |  |   |   |  |   |                              |   |  |  |    |
| Azúcar  |  |  |  |   |   |  |   |                              |   |  |  |    |
| Concentrados para animales                          |  |  |  |   |   |  |   |                              |   | No exportan  |  |    |
| Bebidas   |  |  |  |   |   |  |   |                              |   |  |  |    |
| Textiles  |  |  |  |   |   |  |   |                              |   |  |  |    |
| Fibras textiles e hilados                           |  |  |  |   |   |  |   |                              |   |  |  |    |
| Tejidos y otras manufacturas de fibras textiles     |  |  |  |   |   |  |   |                              |   |  |  |    |
| Prendas de vestir                                   |  |  |  |   |   |  |   |                              |   |  |  |    |
| Cueros, curtidos y calzado                          |  |  |  |   |   |  |   |                              |   |  |  |    |
| Madera y muebles de madera                          |  |  |  |   |   |  |   |                              |   |  |  |    |
| Papel, cartón y sus productos                       |  |  |  |   |   |  |   |                              |   |  |  |    |
| Imprentas y Editoriales                             |  |  |  |   |   |  |   |                              |   |  |  |    |



REFLEJO DE LA COYUNTURA

| PRODUCTOS  | DESARROLLO Y EVALUACION DEL MES                     |  |  |   |  |  | PLANES Y EXPECTATIVAS                      |  |                         |  |  |
|--|---|--|--|---|--|--|--|--|-------------------------|--|--|
|  | Situación económica                                 | Actividad productiva comparada con mes anterior      | Existencias de productos terminados                    | Pedidos recibidos comparados con mes anterior | Volumen de pedidos por atender a fin de mes<br>Comparados con finales del mes anterior | Precios de venta en el país<br>Apreciación de su nivel | Producción                                 | Precios (crecimiento comparado con el del trimestre anterior en los próximos tres meses) | Exportaciones           | Situación económica en los próximos seis meses     |  |
|  | 1   | 2  | 3  | 4   | 5  | 6  | 7  | 8  | 9                       | 10   | 11   |
|  | buena<br>aceptable (normal para esta época)<br>mala | más intensa<br>aproximadamente la misma<br>más débil | demasiado pequeños<br>suficientes<br>demasiado grandes | aumentaron<br>no cambiaron<br>disminuyeron    | mayor<br>aproximadamente igual<br>menor  | alto<br>normal<br>bajo                                 | aumentaron<br>no cambiaron<br>disminuyeron | aumentará<br>permanecerá aprox. igual<br>bajará  | mayor<br>igual<br>menor | aumentarán<br>permanecerán aprox. igual<br>bajarán | más favorable<br>aprox. la misma<br>más desfavorable |
| Productos químicos   |   |  |  |   |  |  |  |  |                         |  |  |
| Sustancias químicas industriales                               |   |  |  |   |  |  |  |  |                         |  |  |
| Resinas sintéticas   |   |  |  |   |  |  |  |  |                         |  |  |
| Productos farmacéuticos  |   |  |  |   |  |  |  |  |                         |  |  |
| Jabones, detergentes y productos de tocador                    |   |  |  |   |  |  |  |  |                         |  |  |
| Derivados del Petróleo   |   |  |  |   |  |  |  |  |                         |  |  |
| Llantas, Neumáticos y otros productos de caucho                |   |  |  |   |  |  |  |  |                         |  |  |
| Productos de plástico  |   |  |  |   |  |  |  |  |                         |  |  |
| Minerales no metálicos   |   |  |  |   |  |  |  |  |                         |  |  |
| Cemento  |   |  |  |   |  |  |  |  |                         |  |  |
| Otros productos de minerales no metálicos para la construcción |   |  |  |   |  |  |  |  |                         |  |  |
| Industrias metálicas básicas                                   |   |  |  |   |  |  |  |  |                         |  |  |
| Productos metálicos  |   |  |  |   |  |  |  |  |                         |  |  |
| Muebles metálicos  |   |  |  |   |  |  |  |  |                         |  |  |
| Productos metálicos para la construcción                       |   |  |  |   |  |  |  |  |                         |  |  |
| Otros productos metálicos                                      |   |  |  |   |  |  |  |  |                         |  |  |
| Maquinaria y Accesorios  |   |  |  |   |  |  |  |  |                         |  |  |
| Aparatos y accesorios de uso doméstico                         |   |  |  |   |  |  |  |  |                         |  |  |
| Equipo y Material de transporte                                |   |  |  |   |  |  |  |  |                         |  |  |

# Salarios y Empleo

## A. Introducción y resumen

Los salarios urbanos —tanto los propios de la industria manufacturera como los del comercio al consumidor— permanecieron constantes o experimentaron pequeñas pérdidas durante 1979. Para 1980 se espera un similar patrón de estabilidad, si bien los reajustes nominales tenderán posiblemente a niveles altos. Los jornales agrícolas perdieron de su capacidad adquisitiva en lo corrido del año y aparentemente seguirán desmejorando en el futuro. En el más largo plazo, vienen notándose cambios en la distribución del ingreso que perjudican al asalariado urbano, particularmente a los estratos medios, y benefician al campesino; pero es factible que las tendencias se inviertan o se igualen entre ciudad y campo, como es necesario insistir en estrategias agregadas de distribución progresiva hacia los perceptores de salario urbanos y rurales. Contra este fondo, y en vista además de las delicadas perspectivas en materia de inflación y de empleo, se recomienda un reajuste de los salarios mínimos cercano al alza en el nivel de precios de 1979, a tiempo que se llama la atención sobre la necesidad de manejar cuidadosamente el problema de la desocupación, cuya incidencia puede agravarse durante el próximo lustro.

## B. Salarios

### 1. Salarios en la manufactura y en el comercio

Sobre la base de consideraciones puramente analíticas, la anterior edición de *Coyuntura* postulaba para el año en curso “bien un ligero ascenso, bien una pequeña pérdida en la capacidad adquisitiva del salario industrial, sin cambios dramáticos en una u otra dirección”. Las cifras recientemente producidas por el DANE para el primer semestre ratifican en su parte tal pronóstico: como muestra el Cuadro III-1, el salario real de obreros y empleados en el sector fabril permaneció inalterado durante los seis primeros meses, tal vez como resultado neto de los impulsos alcistas de las convenciones colectivas y el efecto en cadena de la revisión al salario mínimo, por un lado y, por otro, de la presión a la baja representada por el acelerarse de la inflación. Con todo, mientras la retribución al obrero en 1979 excedió, en términos reales, a la de 1978, los empleados apenas mantuvieron sus niveles del año pasado.

El comportamiento de la remuneración total al trabajo para el personal empleado en el comercio al por menor (Cuadro III-2) coincide en lo sustancial



Cuadro III-1

**SALARIO MENSUAL PROMEDIO PARA OBREROS Y EMPLEADOS  
EN LA INDUSTRIA MANUFACTURERA 1978 - 1979**

| Año  | Mes       | Obreros |       | Empleados |       |
|------|-----------|---------|-------|-----------|-------|
|      |           | Nominal | Real  | Nominal   | Real  |
| 1978 | Febrero   | 4986.2  | 100.0 | 10550.6   | 100.0 |
|      | Junio     | 5311.0  | 98.4  | 11340.8   | 98.2  |
|      | Octubre   | 5853.8  | 106.4 | 11998.9   | 100.5 |
|      | Diciembre | 6144.4  | 109.0 | 12834.7   | 104.7 |
| 1979 | Febrero   | 6496.2  | 109.5 | 13075.0   | 101.5 |
|      | Abril     | 6850.1  | 108.7 | 13608.4   | 100.0 |
|      | Junio     | 7231.6  | 110.2 | 14225.8   | 101.5 |
|      | Julio     | 7287.7  | 109.8 | 14399.2   | 101.6 |

Fuente: DANE, muestra mensual manufacturera y avances.

con el propio de los obreros ocupados por el sector manufacturero: ganancia de 1979 sobre 1978 y estabilidad durante el presente año (en la lectura del Cuadro, debe recordarse que las cifras incluyen la totalidad de las prestaciones sociales).

Aunque las definiciones y la cobertura no son comparables entre las encuestas industrial y de comercio, una vez se descuenta de la serie correspondiente a la segunda la "carga prestacional" legal media, se encuentran dos hechos

significativos: primero, el salario base promedio en el comercio es ligeramente menor que el de obreros en la manufactura y bastante inferior al de los empleados fabriles; y segundo, las alzas reales son algo mayores para dependientes de comercio que para obreros industriales y bastante superiores a las de empleados en el sector fabril. En otras palabras, la distribución del ingreso entre asalariados urbanos evoluciona en ventaja relativa de los menos bien retribuidos y en desventaja de los segmentos de más alto ingreso, acortando las distancias internas. Por lo demás, esta observación parece válida para el conjunto de los últimos años y no sólo para 1978, apuntando a una tendencia de mediano o, quizá, de largo plazo.

La estabilidad de los salarios reales se habría prolongado al segundo semestre, tal vez con una ligera pérdida atribuible al carácter estacionalmente alto de las variaciones en el nivel general de precios y al gradual amortiguarse de los impulsos al alza ocasionados por la corrección del salario mínimo (cuyos efectos parecen agotarse en un lapso aproximado de seis meses). Así, si se supone que la vigencia de las convenciones se distribuye de modo uniforme a lo largo del año, y que la inflación cerrará cerca del 29%, el índice de capacidad adquisitiva para obreros de la manufactura acabaría situado en

Cuadro III-2

**SUELDOS Y PRESTACIONES PAGADAS  
POR PERSONA OCUPADA EN EL  
COMERCIO AL CONSUMIDOR,  
1978 - 1979**

| Año  | Mes       | Nominal | Real <sup>1</sup> |
|------|-----------|---------|-------------------|
|      |           |         |                   |
| 1978 | Febrero   | 5831.7  | 100.0             |
|      | Abril     | 6380.1  | 104.5             |
|      | Junio     | 7815.9  | 122.4             |
|      | Octubre   | 6814.6  | 103.3             |
|      | Diciembre | 8780.7  | 129.7             |
| 1979 | Febrero   | 7637.1  | 108.8             |
|      | Abril     | 8309.6  | 112.0             |
|      | Junio     | 9841.9  | 128.8             |

Fuente: DANE, Muestra mensual de Comercio al consumidor y avances.

<sup>1</sup> Corregido por el índice de precios al consumidor y avances.

107 puntos para diciembre, el de empleados fabriles, en 99 puntos, y el de ocupados por el sector comercio, en 110 puntos (excluyendo prestaciones).

Por último, la expectativa de más rápida inflación para el año entrante puesta de presente por los empresarios consultados por la Encuesta Industrial de FEDESARROLLO, la anunciada re-elevación del salario mínimo que entraría a regir a partir de enero y el ajuste en los salarios del sector público en la proximidad del 25%, sugieren un patrón de convenciones relativamente altas en términos nominales, con el posible resultado de estabilidad en los salarios reales para 1980.

En el caso obrero, la trayectoria salarial de más largo plazo ha tendido al deterioro durante el decenio, de manera que la recuperación registrada entre mediados del 77 y finales del 78, con la estabilización subsiguiente, cerrarán la década de los setenta unos siete puntos por debajo del nivel inicial. Si se toma en consideración el hecho de que la productividad de la mano de obra en el sector manufacturero ha crecido a una tasa cercana al 2% anual, resulta ser que la distribución del ingreso ha evolucionado en perjuicio de los trabajadores fabriles, situando su capacidad adquisitiva alrededor de un 25%

menos de aquella que disfrutarían si la distribución hubiese permanecido constante.

Para los empleados de la manufactura, pese a los reajustes de salario real de 1972 y de 1977-1978, con la estabilidad posterior, el decenio concluirá con pérdida neta de capacidad adquisitiva en la vecindad del 20%, y más del 30% por debajo de la que les correspondería si la distribución relativa del ingreso se hubiese conservado inmodificada (no existen los datos suficientes para un ejercicio similar sobre el ingreso de los trabajadores del comercio).

Teniendo en cuenta que las prestaciones sociales representan una proporción creciente del ingreso laboral total de los trabajadores fabriles y que, en conjunto, su capacidad de protegerse frente a la inflación es mayor que la del salario básico, el retroceso en la posición relativa de los grupos ocupados en la manufactura habría sido menos pronunciada de lo que sugieren los cálculos anteriores. Con todo, la desmejora económica del obrerismo industrial y, más notable todavía, la de los empleados (que constituyen un núcleo importante de la clase media urbana) es tanto una tendencia indeseable por sí misma como una fuente de confrontaciones políticas y sociales que necesita

Cuadro III-3

JORNAL AGRICOLA PROMEDIO, NOMINAL Y REAL<sup>1</sup>, 1978 - 1979

| Año y Trim. | Clima frío       |       |                  |       | Clima Cálido     |       |                  |       |
|-------------|------------------|-------|------------------|-------|------------------|-------|------------------|-------|
|             | Con alimentación |       | Sin alimentación |       | Con alimentación |       | Sin alimentación |       |
|             | Nominal          | Real  | Nominal          | Real  | Nominal          | Real  | Nominal          | Real  |
| 1978        |                  |       |                  |       |                  |       |                  |       |
| I           | 69               | 100.0 | 103              | 100.0 | 78               | 100.0 | 115              | 100.0 |
| II          | 71               | 96.4  | 106              | 98.2  | 81               | 97.3  | 119              | 97.0  |
| III         | 78               | 103.1 | 117              | 103.7 | 88               | 102.9 | 129              | 101.6 |
| IV          | 85               | 107.3 | 126              | 106.7 | 95               | 106.1 | 137              | 103.9 |
| 1979        |                  |       |                  |       |                  |       |                  |       |
| I           | 86               | 99.3  | 129              | 99.9  | 96               | 98.1  | 139              | 96.4  |
| II          | 89               | 96.8  | 135              | 98.4  | 100              | 96.2  | 144              | 94.0  |

Fuente: DANE, Jornales Agropecuarios y avances.

<sup>1</sup> Como no existen índices de precios para el consumidor campesino, se deflacta por el índice para el consumidor obrero, lo cual puede introducir algún error.

ser corregida durante el decenio de los ochenta. Dicha opción es tanto más necesaria cuanto que la inflación —principal determinante del salario real en la experiencia colombiana— parece haber pasado a fluctuar alrededor del 30% anual, en lugar del 10% o del 20% de los sesenta y setenta, respectivamente. Pero, porque las alzas salariales añaden a la presión inflacionaria, la opción es también tanto más delicada y requiere de más cuidadosa concertación de políticas.

## 2. *Jornales agrícolas*

En contraste con el deterioro de los salarios urbanos —los del sector manufacturero en todo caso— a lo largo de la década, y también en contraste con su recuperación y estabilización durante 1979, los ingresos reales del trabajador rural han tendido al aumento durante el decenio, pero disminuyeron en el presente año. Si las cifras históricas registran ascenso sostenido hasta 1978, desde 1976 (cuando la encuesta fue reanudada) y aún, posiblemente, desde 1969 (cuando la producción de estadísticas fue interrumpida), el Cuadro III-3 indica cómo el jornal agrícola retrocedió durante los dos primeros trimestres de este año (si bien debe recordarse que los jornales suelen decaer en el segundo trimestre por circunstancias estacionales).

Tras la tendencia de largo plazo a la elevación en la capacidad adquisitiva del jornal agrícola actúan tres factores principales: la disminución en la oferta relativa de fuerza de trabajo (corolario del declive en la fecundidad y de las corrientes migratorias), el aumento en la productividad de la mano de obra ocupada en la agricultura (la tasa anual de crecimiento de la productividad pasó de 2.2% a 4.6% entre los dos períodos intercensales pasados) y la evolución de los términos de intercambio en beneficio del sector primario. Sin embargo, para este año, la inflación acelerada había revertido también en contra de los productores de alimentos, máxime cuando la variación en los precios relativos comenzó a perjudicar la agricultu-

ra: en efecto, mientras el precio de los bienes de origen industrial aumentó en 29% entre enero y septiembre pasados, el de la producción agropecuaria creció apenas en 22%; en 1978, las cifras correspondientes fueron de 12% y 18%, y en 1977, de 15% y 24%. En este sentido, es, pues, factible que el ingreso del trabajador campesino continúe perdiendo de su valor real (o mejorando con más lentitud que en el pasado, pues los dos primeros factores de largo plazo seguirían vigentes) haciendo converger la evolución de los salarios rurales con la de los salarios urbanos.

## 3. *Salarios mínimos*

Con la sentencia del Consejo de Estado en el sentido de que la fijación de salarios mínimos es competencia exclusiva del Consejo Nacional de Salarios, ha sido reforzado el sano principio de concertación en materia laboral; y, aun cuando ya se enfrentan dos interpretaciones sobre el procedimiento correcto, la de "tripartismo" expresada por las centrales y la de "mayoría" esbozada por el gobierno, es posible y deseable avanzar sobre un espíritu de diálogo más abierto y sobre una más genuina negociación.

Tras la ruptura de conversaciones, se recordará, el Decreto 2381 de 1978 estipuló alzas sustanciales de la tarifa laboral mínima a partir del pasado mes de enero: 33.7% para zonas metropolitanas, 30.4% para centros urbanos menores y 42.9% para el sector primario. Con ello, la capacidad adquisitiva de los trabajadores sujetos al mínimo alcanzó su más alto nivel de la década de los sesenta y un *record* histórico inferior sólo al de los primeros meses de 1963. Empero, como muestra el Cuadro III-4, la dinámica inflacionaria durante 1979 ha hecho retroceder otra vez la capacidad de compra del salario mínimo. Al finalizar octubre, las ganancias reales sobre diciembre de 1978 habían descendido a 9.2%, 5.9% y 21.4% para los tres tipos de salario respectivamente; al término del año, las correspondientes cifras netas estarán en los órdenes del 4.7%, el 1.4% y el 16.9%.

**Cuadro III-4**  
**SALARIOS MÍNIMOS NOMINALES Y REALES,**  
**1977 - 1979**

| Año  | Mes                    | Metropolitano           |        |                  | Resto del País          |                   |                  |
|------|------------------------|-------------------------|--------|------------------|-------------------------|-------------------|------------------|
|      |                        | Nominal<br>(\$ diarios) | Real   |                  | Nominal<br>(\$ diarios) | Real <sup>1</sup> |                  |
|      |                        |                         | Nivel  | Variación<br>(%) |                         | Nivel             | Variación<br>(%) |
| 1977 | Enero                  | 59.0                    | 100.00 | —                | 50.0                    | 100.00            | —                |
|      | Agosto                 | 62.0                    | 82.73  | -17.3            | 53.0                    | 53.04             | -16.6            |
|      | Noviembre              | 78.0                    | 104.32 | +26.1            | 67.0                    | 106.36            | +27.5            |
| 1978 | Mayo                   | 86.0                    | 105.50 | + 1.1            | 73.5                    | 107.06            | + 0.7            |
| 1979 | Enero                  | 115.0                   | 128.56 | +29.1            | 105.0                   | 139.40            | +30.2            |
|      | Octubre                | 115.0                   | 103.26 | -24.4            | 105.0                   | 112.07            | -24.4            |
|      | Diciembre <sup>2</sup> | 115.0                   | 98.81  | - 4.5            | 105.0                   | 107.24            | - 4.5            |

Fuente: Ministerio de Trabajo y Seguridad Social y cálculos de FEDESARROLLO

<sup>1</sup> Al corregir por el índice de precios urbano, único disponible, puede introducirse algún error.

<sup>2</sup> Alza proyectada en el índice de precios al consumidor obrero para Noviembre y Diciembre de 1979: 4,5%

En algún grado, la propia elevación del mínimo contribuyó a acelerar la inflación, vía incrementos directo e inducido en los costos de la mano de obra, vía mayor demanda agregada por parte de los beneficiarios, y vía impulso a las expectativas alcistas. El costo directo de la medida puede estimarse en la cercanía de 500 ó 600 millones de pesos mensuales distribuidos entre alrededor del medio millón de trabajadores sujetos efectivamente al mínimo (tras descontar la evasión). El efecto en cadena sobre los salarios superiores tampoco parece haber sido exagerado. Entre diciembre pasado y junio de 1979, los salarios nominales urbanos crecieron en 18%, 12% y 10% (obreros y empleados de la manufactura y dependientes del comercio, respectivamente); los jornales agrícolas, a su paso, aumentaron quizá en un 10% ó en un 12%. Si estas cifras se compararan dentro de las series históricas, podría colegirse que la última corrección del salario mínimo elevó los costos totales por mano de obra en no más del 5% (contra la inflación semestral del 16%). Así —restando por contabilizar la repercusión indirecta sobre la demanda y el efecto expectativas— es claro que la política de salario mínimo tuvo delica-

dos impactos inflacionarios, pero también lo es que ella no puede ser sindicada como determinante único, ni siquiera principal, de la inflación; el fenómeno de pare y arranque descrito en otros capítulos de *Coyuntura*, y la ausencia de coordinación en el manejo del instrumental macroeconómico no dejaron de incidir sobre precios y expectativas. Y, de todas maneras, entre una inflación regresiva desde el punto de vista distribucional y una inflación de salarios, la segunda es menos indeseable en el contexto global de la política económica.

Las pautas para la nueva negociación del salario mínimo dependen, pues, fundamentalmente de cómo vayan a ser armonizadas (o a dejar de serlo) las decisiones monetarias, cambiarias y fiscales sobre todo. De una parte, la necesidad de corregir tendencias negativas en la distribución del ingreso, una circunstancia de desempleo abierto que sigue siendo bajo en términos relativos, la inflación que a lo largo de 1979 ha deteriorado el nivel de vida de los trabajadores que devengan el mínimo y las poco halagüeñas expectativas de precios para el año venidero, recomiendan elevar nuevamente las tarifas. De otro



lado, la misma perspectiva de alta inflación, el desempleo que comienza a elevarse de nuevo, la necesidad de adherir más consistentemente a una estrategia de austeridad, y el modo como el salario mínimo repercute sobre las pensiones y la difícil situación financiera del ISS, recomiendan prudencia en las alzas.

Como límite inferior del reajuste a entrar en vigencia en enero podría buscarse que el salario mínimo estuviese hacia mediados de 1980 en un valor real equivalente al del último trimestre de 1977 (momento de mínima incidencia del desempleo abierto) aumentado en el crecimiento de la productividad; como límite superior, se trataría de situar la tarifa en su valor equivalente de julio de 1969, más las ganancias en productividad (este criterio ha sido justificado en anteriores entregas de *Coyuntura*). Estos criterios sitúan la corrección adecuada en el rango del 25% al 35% en términos nominales para la tarifa metropolitana y en el de 13% a 24% para la rural.

### C. Desempleo urbano

El ritmo más bien lento de actividad económica de 1979 elevó las tasas de desempleo urbano abierto o, bajo la mejor de las hipótesis, amainó la tendencia al descenso de la desocupación que venía siendo registrada desde 1976; tal conclusión se sigue de examinar en el Cuadro III-5 los índices correspondientes a septiembre de cada año (únicos estrictamente comparables entre sí) o aún los correspondientes a segundos trimestres. Queda, pues, ratificada la expectativa de *Coyuntura* al efecto de que el desempleo aumentaría ligeramente su incidencia durante el año que termina.

Con el fin de establecer las causas de la variación en el número de personas desocupadas residentes en las cuatro mayores áreas metropolitanas, el Cuadro III-6, discrimina la contribución de la inercia demográfica, el cambio en las tasas de participación o actividad laboral (oferta relativa de brazos) la apertura

o cancelación de puestos de trabajo (demanda relativa por mano de obra) y la acción conjunta de oferta y demanda (manifiesta en los denominados "trabajador desalentado" o "trabajador adicional"). Como se ve, la migración y el envejecimiento de la población generaron la necesidad de 18.000 nuevos empleos que no fueron creados; 10.000 personas anteriormente inactivas decidieron ingresar al mercado; otros 16.000 trabajadores perdieron su puesto de trabajo y casi 1.000 individuos pasaron a buscar empleo, infructuosamente, para compensar la disminución del ingreso familiar ocasionada por los despidos (trabajadores adicionales). Las cifras anteriores —que, por supuesto, describen el comportamiento "neto" de septiembre a septiembre— equivalen a afirmar que la economía no sólo no creó oportunidades de empleo suficientes para satisfacer a los aspirantes adicionales, sino que canceló algunas de las oportunidades pre-existentes.

Cuadro III-5

**PROMEDIO PONDERADO DE DESEMPLEO ABIERTO EN LAS CUATRO CIUDADES MAYORES, 1976 - 1979**

| Año  | Trimestre | Tasa |
|------|-----------|------|
| 1976 | I         | 11.6 |
|      | II        | 10.4 |
|      | III       | 10.5 |
|      | IV        | 9.2  |
| 1977 | I         | 10.2 |
|      | II        | 9.8  |
|      | III       | 9.4  |
|      | IV        | 8.0  |
| 1978 | I*        | 9.9  |
|      | II**      | 7.6  |
|      | III       | 8.2  |
|      | IV ***    | 8.5  |
| 1979 | I         | 9.5  |
|      | II        | 8.5  |
|      | III       | 9.0  |

- \* Dato correspondiente al mes de abril.  
 \*\* Total nacional urbano  
 \*\*\* Dato provisional suministrado por el DANE; la Encuesta Anif-Coldatos reporta 9.7 para el mismo periodo.

Fuente: DANE, Encuesta de Hogares y Avances

Cuadro III-6

**DESCOMPOSICION DEL CAMBIO EN EL NUMERO DE DESEMPLEADOS  
ABIERTOS EN LAS CIUDADES MAYORES, Septiembre de 1978 a Septiembre de 1979**

|  |         |          |
|--|---------|----------|
| Desocupados al comenzar el Período           | 223.370 |          |
| Desocupados al terminar el Período           | 268.580 |          |
| Diferencia                                   |         | + 45.210 |
| Componentes de la diferencia                 |         |          |
| 1. Crecimiento demográfico                   | +18.406 |          |
| 2. Variación en la oferta de mano de obra    | + 9.818 |          |
| 3. Variación en la demanda de mano de obra   | +16.028 |          |
| 4. Acción conjunta de la oferta y la demanda | + 958   |          |
| Suma de los componentes                      |         | + 45.210 |

Fuente: Cálculos de FEDESARROLLO.

Por último, una rápida mirada a los datos del Cuadro III-7 sugiere cambios en la incidencia regional de la desocupación. Barranquilla, tradicionalmente la más afectada por el desempleo entre las ciudades mayores, y Medellín, que en los últimos años ha venido padeciendo la más alta desocupación relativa, vieron reducir sus tasas de desempleo abierto de manera continua a lo largo de 1979. En cambio, la desocupación tendió al alza en Bogotá y en Cali (las tasas de marzo son altas por factores estacionales) de modo que el comportamiento insatisfactorio de la economía se redujo a las dos últimas ciudades.

Contra un marco de expansión en la oferta de mano de obra del 3.2%

anual estimada para el período 1980-1985 e incrementos de productividad en ningún caso inferiores al 2.5% por año, cualquier tasa de crecimiento del PIB inferior al 5.7% anual resultará en pronunciamientos de las tasas de desempleo. Por lo tanto, el éxito de las políticas ocupacionales durante el decenio que concluye puede verse comprometido en el próximo lustro, particularmente si la inflación continúa precipitando "trabajadores secundarios" (mujeres, sobre todo) al mercado o si se opta por estrategias de producción poco intensivas en mano de obra. El problema del desempleo, infortunadamente, puede volver a estar sobre el tapete en los años por venir.

Cuadro III-7

**TASA DE PARTICIPACION CRUDA Y DE DESEMPLEO ABIERTO EN LAS  
CUATRO CIUDADES MAYORES, 1978-1979**

| Año  | Mes        | Bogotá         |              | Medellín       |              | Cali           |              | Barranquilla   |              | 4 Ciudades     |              |
|------|------------|----------------|--------------|----------------|--------------|----------------|--------------|----------------|--------------|----------------|--------------|
|      |            | Parti-<br>cip. | De-<br>manda | Parti-<br>cip. | De-<br>manda | Parti-<br>cip. | De-<br>manda | Parti-<br>cip. | De-<br>manda | Parti-<br>cip. | De-<br>manda |
| 1978 | Abril      | 49.7           | 8.9          | 49.4           | 12.6         | 51.8           | 10.6         | 45.7           | 8.3          | 49.5           | 9.9          |
|      | Agosto     | 49.8           | 8.3          | 46.8           | 10.2         | 51.3           | 9.4          | 42.4           | 9.0          | 48.8           | 8.9          |
|      | Septiembre | 50.5           | 6.7          | 49.1           | 12.4         | 53.4           | 9.1          | 45.3           | 6.9          | 50.2           | 8.2          |
|      | Diciembre  | 55.4           | 9.4          | 52.2           | 11.8         | 51.7           | 8.9          | 45.3           | 8.7          | 53.1           | 9.7          |
| 1979 | Marzo      | 52.4           | 6.5          | 51.5           | 15.5         | 53.7           | 11.8         | 45.6           | 8.6          | 52.0           | 9.5          |
|      | Junio      | 51.6           | 6.1          | 51.3           | 13.9         | 55.8           | 10.4         | 46.5           | 6.2          | 51.7           | 8.5          |
|      | Septiembre | 53.8           | 7.6          | 52.4           | 12.6         | 57.6           | 11.1         | 45.4           | 5.9          | 53.2           | 9.0          |

Fuente: Agosto y Diciembre de 1978, Encuesta Anif - Celdatos; Abril y Septiembre de 1978, y 1979 DANE, Encuesta de Hogares y Avances.

## Sector Externo

### A. Introducción y resumen

El período enero-octubre de este año se caracterizó por el lento crecimiento en las exportaciones totales —a pesar del dinamismo mostrado por las exportaciones diferentes a café—, y por el gran aumento en las importaciones. La acumulación de reservas internacionales para el año completo duplicará la de años anteriores, lo cual hace prever que nuestras reservas netas al final del período estarán cerca de US\$3.800 millones. Finalmente, el peso se depreció en más de 10% frente a las monedas

de los principales países industrializados, en el período nov/78-nov./79 cifra un poco mayor que la devaluación de nuestra moneda con respecto al dólar.

### B. Comercio exterior

#### 1. Exportaciones

Si bien el crecimiento de 16.4% para el total de las exportaciones colombianas entre 1978 y 1979 —Cuadro IV-1— fue similar al promedio de los diez años anteriores, la comparación en términos nominales desconoce la pérdida cre-

**Cuadro IV-1**  
**VALOR DE LAS EXPORTACIONES COLOMBIANAS**  
**ENERO — OCTUBRE**  
**(US\$ Millones)**

|                            | 1976   | Participación % | 1977   | Participación % | 1978   | Participación % | 1979   | Participación % | Variación % |       |       |
|----------------------------|--------|-----------------|--------|-----------------|--------|-----------------|--------|-----------------|-------------|-------|-------|
|                            |        |                 |        |                 |        |                 |        |                 | 77/76       | 78/77 | 79/78 |
| Total Exportaciones        | 1343.6 | 100.0           | 1851.6 | 100.0           | 2386.5 | 100.0           | 2783.1 | 100.0           | 37.8        | 28.9  | 16.6  |
| I. Café                    | 723.6  | 53.8            | 1218.2 | 65.8            | 1635.4 | 68.5            | 1671.2 | 60.1            | 68.4        | 34.2  | 2.2   |
| II. Las demás <sup>1</sup> | 620.0  | 46.2            | 633.3  | 34.2            | 751.1  | 31.5            | 1111.9 | 39.9            | 2.1         | 18.6  | 48.0  |

Fuente: Incomex

<sup>1</sup> Ajustadas

**Cuadro IV-2**  
**EVOLUCION DE LAS EXPORTACIONES COLOMBIANAS<sup>1</sup>**  
**ENERO — DICIEMBRE**  
**1967 - 1979**

|       | Café <sup>2</sup> | Variación<br>Nominal<br>(%) | Variación<br>Real<br>(%) | Las<br>Demas <sup>2</sup> | Variación<br>Nominal<br>(%) | Variación<br>Real<br>(%) | Total <sup>2</sup> | Variación<br>Nominal<br>(%) | Variación<br>Real<br>(%) |
|-------|-------------------|-----------------------------|--------------------------|---------------------------|-----------------------------|--------------------------|--------------------|-----------------------------|--------------------------|
| 1967  | 312.4             |                             |                          | 197.5                     |                             |                          | 509.9              |                             |                          |
| 1968  | 352.0             | 12.7                        | 9.9                      | 226.3                     | 14.6                        | 11.9                     | 558.3              | 9.5                         | 6.9                      |
| 1969  | 353.0             | 0.3                         | -3.4                     | 254.5                     | 12.5                        | 8.2                      | 607.5              | 8.8                         | 4.7                      |
| 1970  | 461.0             | 30.6                        | 26.0                     | 274.6                     | 7.9                         | 4.2                      | 735.6              | 21.1                        | 16.8                     |
| 1971  | 400.0             | -13.2                       | -16.1                    | 290.0                     | 5.6                         | 2.2                      | 690.0              | -6.2                        | -9.0                     |
| 1972  | 429.0             | 7.2                         | 2.8                      | 436.9                     | 50.7                        | 44.1                     | 865.9              | 25.5                        | 19.9                     |
| 1973  | 600.0             | 39.9                        | 23.6                     | 577.3                     | 32.1                        | 16.8                     | 1177.3             | 36.0                        | 20.2                     |
| 1974  | 623.0             | 3.8                         | -12.6                    | 793.9                     | 37.5                        | 15.9                     | 1416.9             | 20.4                        | 1.3                      |
| 1975  | 681.0             | 7.6                         | 0.0                      | 784.1                     | -1.2                        | -9.7                     | 1465.1             | 3.4                         | -5.4                     |
| 1976  | 996.0             | 46.3                        | 39.8                     | 749.1                     | -4.5                        | -8.7                     | 1745.1             | 19.1                        | 14.0                     |
| 1977  | 1513.0            | 51.9                        | 43.3                     | 799.5                     | 6.7                         | 0.7                      | 2312.5             | 32.5                        | 24.9                     |
| 1978  | 2027.0            | 34.0                        | 24.2                     | 914.7                     | 14.4                        | 5.9                      | 2941.7             | 27.2                        | 18.0                     |
| 1979* | 2060.0            | 1.6                         | -9.3**                   | 1370.5                    | 49.8                        | 33.9                     | 3430.5             | 16.6                        | 4.1                      |

Fuente: Café: Incomex  
 Total: 1967-76: DANE  
 1977-78: Incomex

<sup>1</sup> Se utiliza como deflactor el índice de precios al por mayor en USA. Fuente IFS

<sup>2</sup> Millones, dólares corrientes.

\* Proyección. Se supuso una estacionalidad en ventas similar a la de 1978.

\*\* Se supone una tasa de inflación del 12% en USA para 1979.

ciente del poder adquisitivo del dólar de los Estados Unidos. En términos reales, el dinamismo de las exportaciones será sumamente bajo durante este año —Cuadro IV-2—, ya que el aumento de 4.1% proyectado, es sustancialmente menor al de los tres años anteriores, y al promedio para la década 68-78, 10.2%.

En lo corrido del año, la disminución del 9% en el poder adquisitivo de las exportaciones de café<sup>1</sup> se vio parcialmente compensado por el gran incremento en las exportaciones no tradicionales. El aumento proyectado para estas últimas, tanto en términos nominales como reales, es el mayor de la década con excepción de 1972, lo que

hace que recuperen un tanto la pérdida en participación que se presentó durante 1977 y 1978.

Desafortunadamente, debido al retraso de Incomex en la elaboración y entrega de estadísticas, no fue posible obtener información desagregada que permitiese explicar el comportamiento de las exportaciones diferentes a café.

## 2. Recursos financieros de PROEXPO

El aumento de \$4.200 millones en la cartera de la institución entre los meses de octubre/78 y octubre/79 —Cuadro IV-3—, provino de la variación en recursos propios, que compensó ampliamente la leve disminución en los fondos originados en emisión primaria del Banco de la República. Más de las dos terceras partes de estos recursos fueron utilizados en préstamos para capital de trabajo —Resolución 59/72—, línea que ganó dinamismo con respecto a los

<sup>1</sup> A pesar de que el número de toneladas de café exportadas ha aumentado, y el precio por unidad en dólares no ha variado sensiblemente, el poder adquisitivo de la moneda norteamericana ha sufrido un gran deterioro.



**Cuadro IV-3**  
**RECURSOS FINANCIEROS DE PROEXPO A OCTUBRE 31**

|   | 1977   | 1978    | 1979    | Participación %- |       |       | Variación %- |        |
|---|--------|---------|---------|------------------|-------|-------|--------------|--------|
|   |        |         |         | 1977             | 1978  | 1979  | 78/77        | 79/78  |
| <b>I. Moneda Corriente (millones de \$)</b>     |        |         |         |                  |       |       |              |        |
| A. Situación de cartera                         | 8078.6 | 10803.4 | 15036.0 | 100.0            | 100.0 | 100.0 | 33.73        | 39.18  |
| 1. Recursos Banco de la República               | 2288.1 | 1996.5  | 1640.0  | 28.3             | 18.5  | 10.9  | -12.74       | -17.85 |
| 2. Recursos propios                             | 5790.5 | 8806.9  | 13396.0 | 71.7             | 81.5  | 89.1  | 52.10        | 52.11  |
| B. Utilización                                  | 8078.6 | 10803.5 | 15036.0 | 100.0            | 100.0 | 100.0 | 33.73        | 39.18  |
| 1. Res. 59/72 JM. conv.                         | 7240.4 | 9353.8  | 13034.1 | 89.7             | 86.6  | 86.8  | 29.19        | 39.35  |
| 2. Dec. 2366/74 G. Nal                          | 829.9  | 1445.3  | 1812.8  | 10.2             | 13.3  | 12.1  | 74.16        | 25.43  |
| 3. Otros  | 8.1    | 4.4     | 189.0   | 0.1              | 0.1   | 1.1   | -45.68       | **     |
| <b>II. Moneda Extranjera (millones de US\$)</b> |        |         |         |                  |       |       |              |        |
| A. Utilización                                  | 16.8   | 20.4    | 19.3    | 100.0            | 100.0 | 100.0 | 21.43        | -5.39  |
| 1. Res. 18/75 JM. CAF y 42/75 JM.               | 16.3   | 20.2    | 19.2    | 96.8             | 99.0  | 99.0  | 23.93        | -4.95  |
| 2. Otros  | 0.5    | 0.2     | 0.1     | 3.2              | 1.0   | 0.5   | -60.00       | -50.00 |
| B. Cupos  | 30.0   | 30.0    | 30.0    | 100.0            | 100.0 | 100.0 | 0.00         | 0.00   |
| 1. Res. 42/75 JM.                               | 20.0   | 20.0    | 20.0    | 66.7             | 66.7  | 66.7  | 0.00         | 0.00   |
| 2. Res. 18/75 JM. CAF                           | 10.0   | 10.0    | 10.0    | 33.3             | 33.3  | 33.7  | 0.00         | 0.00   |

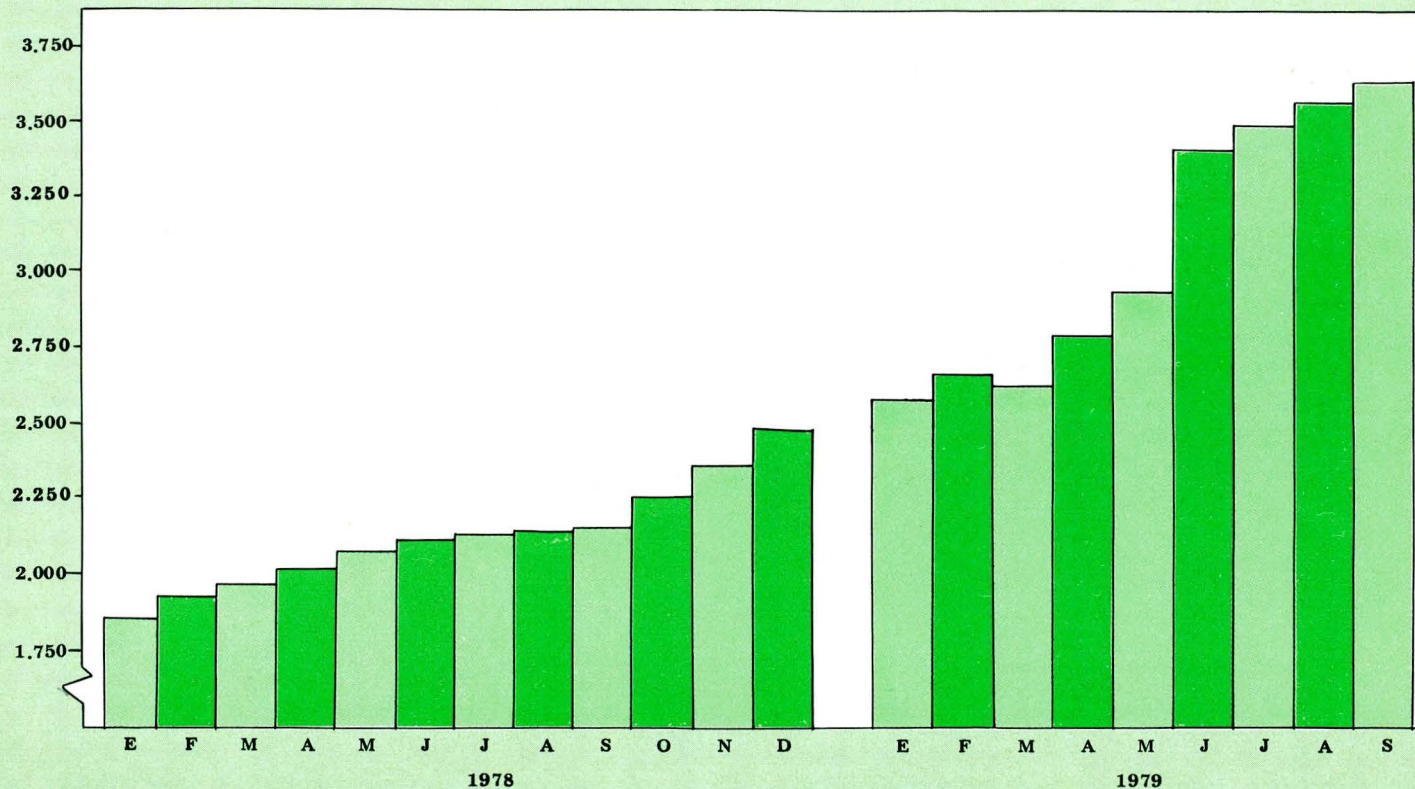
Fuente: PROEXPO

\*\* : Variación muy alta

GRAFICO IV-1

## Reservas Internacionales Netas

US Millones



Fuente: Banco de la República

préstamos para inversión en ensanches y creación de nuevas plantas (Decreto 2366/74).

El 60% de los recursos en moneda nacional se destina al sector manufacturero, y dentro de éste, a textiles, confecciones y manufacturas de cuero. El 30%, que va al sector primario, se encuentra altamente concentrado en algodón, banano y flores, y el restante 10-15% se utiliza en la promoción de la actividad turística en el país<sup>2</sup>. Finalmente, cabe anotar que casi la totalidad de los préstamos en moneda nacional son captados por exportadores ubicados en las cuatro grandes ciudades del país. Aunque el porcentaje ha venido en aumento, solo un 10% de los préstamos totales iban en 1979 a ciudades diferentes de Bogotá, Medellín, Cali y Barranquilla.

Con respecto a los fondos en moneda extranjera, representados por simples cupos de Proexpo en el Banco de la República, es notorio su bajo dinamismo. La rotación ha disminuido, y el porcentaje de utilización, en particular para aquellos fondos de la Resolución 18/75<sup>3</sup>, es sumamente bajo. No es claro, en efecto, el deseo de Proexpo de ampliar los cupos de préstamo post-embarque correspondientes a la Resolución 42/75<sup>4</sup>.

Como nuevas actividades de la institución se destacan la creación de

cupos de crédito para empresas pequeñas, para grandes comercializadoras y para aquellas empresas ubicadas en parques industriales —Medellín, Bucaramanga, Pereira y Duitama—; y la ampliación del cubrimiento del seguro brindado a los exportadores.

Con el fin de contrarrestar el claro sesgo que tradicionalmente se ha presentado en la financiación de las exportaciones colombianas, Proexpo creó un cupo de \$100 millones destinados a la promoción de las exportaciones efectuadas por la pequeña y mediana industria (Resolución 002/79), definidas éstas como empresas cuyas exportaciones anuales no sobrepasen de US\$85.000, y con activos inferiores a \$10 millones.

El crédito especial a las compañías comercializadoras, reglamentado por la Resolución 41/78 de la Junta Monetaria, fue implantado definitivamente mediante la circular 002/79 de Proexpo. Se permiten préstamos para capital de trabajo hasta por el 80% de las exportaciones proyectadas<sup>5</sup>, con una tasa de interés (i) de 17% anual y un plazo (n) de 6 meses, préstamos para inversión fija hasta por \$40 millones (i: 14%; n: 5 años), y préstamos para nuevos aportes de capital hasta por el 50% de la nueva inversión proyectada, con un tope máximo de \$2 millones (i: 14%, n: 5 años). Para tener acceso al crédito, la comercializadora debe disponer de un capital mínimo de \$20 millones y renunciar a la utilización de los fondos para capital de trabajo de la Resolución 59/72.

Finalmente, mediante la Resolución 019/79, Proexpo creó una línea de crédito destinada a aquellas empresas situadas en los parques industriales. La regulación permite préstamos tanto para capital de trabajo e inversión en activos fijos (i: 14%, n: 8 años), como para nuevos aportes de capital hasta por un 50% de la nueva inversión, con

<sup>2</sup> Estos porcentajes son solo aproximados, y varían sensiblemente de un año a otro. Así por ejemplo, los fondos destinados a la actividad turística aumentaron considerablemente durante este año. Entre enero y mayo de 1970, el 23m de los recursos de la línea correspondiente al Dec. 2366/74 y el 10m de los de la Res. 59/72, fueron destinados a la promoción de la actividad turística.

<sup>3</sup> Fondos creados mediante contrato Proexpo-CAF (Corporación Andina de Fomento), cuya utilización exige de papeleo excesivo, por operar a través de su centro coordinador en Venezuela.

<sup>4</sup> En octubre de 1978, el porcentaje de saldos sin utilizar, para los fondos destinados a crédito post-embarque, de dicha resolución, ascendía a 15m.

<sup>5</sup> Las comercializadoras deben comprometerse a reintegrar al Banco de la República por un monto equivalente al 125m del préstamo.



**Cuadro IV-4**  
**IMPORTACIONES COLOMBIANAS — ENERO-OCTUBRE**

(Millones US\$)

|                     | 1976    | 1977    | 1978    | 1979    | Variación (%) |       |       |
|---------------------|---------|---------|---------|---------|---------------|-------|-------|
|                     |         |         |         |         | 77/76         | 78/77 | 79/78 |
| Total General       | 1.695.2 | 2.099.2 | 2.748.9 | 3.829.9 | 23.82         | 30.95 | 39.07 |
| a) Reembolsables    | 1.271.2 | 1.811.6 | 2.367.1 | 3.457.8 | 42.51         | 30.66 | 46.07 |
| b) No reembolsables | 424.0   | 287.6   | 352.7   | 341.6   | -32.18        | 22.63 | -3.16 |

Fuente: Incomex

tope máximo de \$2 millones (i: 14%, n: 5 años).

En materia de seguros de exportación, existe un contrato global entre Proexpo y la Compañía Seguros La Unión. El monto del seguro por exportador se amplió este año hasta un máximo de US\$250 mil reajutable en 5% anual, en forma automática, con plazo máximo de 270 días para la indemnización por riesgo comercial. Adicionalmente se creó la modalidad de póliza individual para las exportaciones a los mercados de Centroamérica y el Caribe, y se adelantaron estudios para la creación de pólizas de garantía contra contingencias en producción y fabricación de la mercancía exportable.

Como comentario final, cabe anotar que la institución ha desplegado durante este año una notoria actividad de control a las empresas en el cumplimiento de los términos de los contratos.

### 3. Importaciones

En términos nominales, el crecimiento de 39% para las importaciones de 1979 con respecto a 1978 (Cuadro IV-4), supera ampliamente el de los dos años anteriores, y aparece explicado por el gran incremento en las importaciones reembolsables. La cifra de crecimiento proyectada para 1979, constituye tanto en términos nominales como reales (Cuadro IV-5), una de las

**Cuadro IV-5**

**EVOLUCION DE LAS IMPORTACIONES  
COLOMBIANAS ENERO — DICIEMBRE  
1967 - 1979**

(US\$ Millones)

|       | US\$ Co-<br>rrientes<br>(millones) | Variación<br>Nominal<br>(%) | Variación<br>Real<br>(%) |
|-------|------------------------------------|-----------------------------|--------------------------|
| 1967  | 496.8                              | 29.5                        | 26.4                     |
| 1968  | 643.2                              | 6.6                         | 2.5                      |
| 1969  | 685.3                              | 23.0                        | 19.0                     |
| 1970  | 842.9                              | 28.0                        | 19.0                     |
| 1971  | 929.4                              | 10.3                        | 6.7                      |
| 1972  | 858.9                              | -7.6                        | -11.5                    |
| 1973  | 1061.5                             | 23.6                        | -6.9                     |
| 1974  | 1597.2                             | 50.4                        | 26.6                     |
| 1975  | 1494.8                             | -6.4                        | -14.4                    |
| 1976  | 1708.1                             | 14.3                        | 9.3                      |
| 1977  | 2665.8                             | 56.1                        | 47.1                     |
| 1978  | 3412.8                             | 28.0                        | 18.6                     |
| 1979* | 4754.0                             | 39.3                        | 24.4                     |

Fuente: 1967 - 1976 DANE  
1977 - 1978 Incomex

\* Proyección se supone una estacionalidad en ventas similar a la de 1978.

mayores de la década, solo superada por la de 1974<sup>6</sup>.

<sup>6</sup> Las cifras de crecimiento que aparecen en el Cuadro IV-5 para el período 77/76, no son confiables. Se deben simplemente a la forma en que se contruyeron las series (datos de aduana para el período 67-76 y de registros de importación para los dos años siguientes). Más confiable aparece la cifra de variación del Cuadro IV-4, bastante menor a la de los dos períodos siguientes (23.8% vs 30.9% y 39.0%).

#### 4. Medidas gubernamentales

Muy pocas fueron las medidas tomadas por el gobierno entre los meses de julio y noviembre de 1977 en materia de comercio exterior. La Resolución 51/79 de la Junta Monetaria, encaminada a agilizar el proceso de pagos al exterior, permite abolir el registro de licencia de cambio individual para los pagos de comisiones ocasionadas en exportación de bienes diferentes a café, para gastos consulares y bancarios, y para pasajes internacionales. En adelante, los establecimientos de crédito podrán entregar las divisas para estos tipos de pago, obteniendo posteriormente la autorización global de la oficina de cambios, contra presentación desglosada de los

giros. Además, la medida elimina los topes en el pago de comisiones y gastos generales de exportación, establecidos por la Resolución 61/72<sup>7</sup>, y el pago de fletes por la Resolución 36/77.

La Resolución 55 de agosto de 1979 elimina la posibilidad que tenía el IDEMA de endeudarse en el exterior en condiciones especialmente favorables. Al derogar las Resoluciones 58 y 59 de 1976, coloca a esta institución en pie de igualdad con los demás importadores.

<sup>7</sup> Los giros por comisiones y gastos generales de exportación no podían sobrepasar el 10m de su valor FOB.

Cuadro IV-6  
BALANZA CAMBIARIA HASTA OCTUBRE 31

| (US\$ millones)                       |                |                |                |
|---------------------------------------|----------------|----------------|----------------|
|                                       | 1978           | 1979           | Variación<br>% |
| <b>I. Ingresos Corrientes</b>         | <b>2.790.3</b> | <b>3.617.3</b> | <b>29.63</b>   |
| A) Exportaciones                      | 1.941.2        | 2.362.3        | 21.69          |
| 1) Café                               | 1.240.0        | 1.323.2        | 6.70           |
| 2) Otros                              | 701.2          | 1.039.1        | 48.18          |
| B) Compras de oro y capital petrolero | 34.4           | 93.2           | 170.93         |
| C) Servicios                          | 733.7          | 1.080.1        | 47.21          |
| 1) Intereses                          | 96.2           | 184.9          | 92.20          |
| 2) Turismo                            | 420.6          | 536.6          | 33.28          |
| 3) Otros                              | 234.9          | 358.6          | 52.66          |
| D) Transferencias                     | 81.0           | 81.7           | 0.86           |
| <b>II. Egresos Corrientes</b>         | <b>2.265.9</b> | <b>2.778.4</b> | <b>22.61</b>   |
| A) Importación de Bienes              | 1.712.6        | 2.072.6        | 21.02          |
| B) Petróleo refinación                | 63.1           | 52.6           | -16.65         |
| C) Servicios                          | 490.2          | 653.2          | 33.25          |
| 1) Intereses                          | 201.4          | 274.5          | 36.29          |
| 2) Fletes                             | 107.4          | 142.1          | 32.30          |
| 3) Viajes                             | 36.0           | 40.3           | 11.94          |
| 4) Dividendos                         | 44.1           | 44.8           | 1.58           |
| 5) Servicios oficiales                | 20.8           | 28.3           | 36.05          |
| 6) Otros                              | 80.5           | 123.2          | 53.04          |
| <b>III. Superávit</b>                 | <b>524.4</b>   | <b>838.9</b>   | <b>59.97</b>   |
| <b>IV. Movimiento de capital</b>      | <b>-138.5</b>  | <b>410.4</b>   | <b>*</b>       |
| <b>V. Variación de Reservas</b>       | <b>385.9</b>   | <b>1.249.3</b> | <b>223.73</b>  |

Fuente: Banco de la República

\* : Variación muy alta

Finalmente, el Consejo de Estado declaró nulos los Artículos 2o. y 3o. del Decreto 2086 de 1974, que autorizaran el pago del CAT sobre las exportaciones *efectivas*. Así, para el caso de exportaciones efectuadas bajo la modalidad de Plan Vallejo, sólo se concedía CAT sobre la diferencia entre el valor de la exportación y el de las materias primas importadas para la fabricación del producto. Es decir, sobre el valor agregado nacional.

En nuestro concepto, la medida de 1974 era saludable puesto que disminuía el doble subsidio a las exportaciones realizadas bajo Plan Vallejo, y promovía la creación de valor agregado nacional. Al declarar nulos los artículos arriba mencionados, se discrimina contra la utilización de insumos nacionales en los bienes exportados. El gobierno redujo a 1/1000 el CAT para exportaciones Plan Vallejo —exceptuando la modalidad de ensamble<sup>8</sup>— como único recurso disponible para evitar los males antes mencionados (Decreto 2340 de este año).

### C. Balanza de pagos

Las reservas internacionales del país eran en octubre/79 \$3731.1 millones de dólares, con un aumento de US\$1249.3 millones en los diez primeros meses del año, cifra que sobrepasa en exceso la acumulación que: se presentó en años anteriores: duplica el incremento de cada uno de los tres años anteriores, y equivale a diez veces el incremento que tuvo lugar durante 1975<sup>9</sup>.

Tal como lo indica el Cuadro IV-6, la considerable acumulación de reservas durante el período octubre/78-octubre/79 aparece explicada por el aumen-

to de 340 millones de dólares en las exportaciones diferentes a café, y de US\$346 millones en el rubro de servicios, así como por el retraso considerable en los giros de importación, y por la congelación en los pagos de petróleo para refinación. Si los pagos de importación hubiesen aumentado a un ritmo similar al de las importaciones totales durante el período considerado, 39.07%, Cuadro IV-4, las reservas internacionales del país habrían disminuido 300 millones de dólares con respecto a la cifra actual. Los pagos por importación de petróleo durante los diez primeros meses de este año, disminuyeron de 63 a 52 millones de dólares con relación al mismo período de 1978, a pesar de que las importaciones totales de hidrocarburos aumentaron en forma considerable en lo corrido del año<sup>10</sup>.

### D. Tasa de cambio

Tal como lo ilustra el Cuadro IV-7, el dólar recuperó terreno durante los cuatro últimos meses del año. Si se compara su ritmo de devaluación entre junio/78 y junio/79<sup>11</sup>, con el del período noviembre/78-noviembre/79, se observa que las tasas de devaluación son sustancialmente menores para el último período. Así por ejemplo, la pérdida de valor del dólar con respecto al marco alemán entre noviembre/78 y noviembre/79 es sustancialmente menor al 11.16% correspondiente al primer período. La revaluación del 1.83% con el franco suizo, contrasta con la pérdida del 8.8% para el primer período, y la recuperación con respecto al yen en el segundo período, es más que notoria (24.6% vs. 6.9%). La comparación entre las tasas de devaluación-revaluación del dólar en los dos intervalos de tiempo no puede, sin embargo, tomarse como una tendencia de largo plazo, y no hace más que confirmar la gran incerti-

<sup>8</sup> Para dicha modalidad, solo se registra como exportación al valor agregado nacional. Por ello, la anulación del Consejo de Estado no modificó el tratamiento vigente para este tipo de exportaciones.

<sup>9</sup> La variación en reservas fue de 117; 618; 663 y 652 millones de dólares durante 1975, 76, 77 y 78 respectivamente.

<sup>10</sup> Las importaciones de gasolina aumentaron en más de 100 millones de dólares en el período junio/78 - junio/79. Véase *Coyuntura Económica*, Oct. 1979, Cuadro IV-5

<sup>11</sup> *Coyuntura Económica*, Octubre/79



Cuadro IV-7  
TASA DE CAMBIO

|                  | MCP / US\$ 1 / |              | Variación | PESOS / MCP 2 / |              | Variación |
|------------------|----------------|--------------|-----------|-----------------|--------------|-----------|
|                  | Noviembre/78   | Noviembre 79 | %         | Noviembre 78    | Noviembre 79 | %         |
| Estados Unidos   | 1.00           | 1.00         | 0.00      | 40.60           | 43.38*       | 6.85      |
| Japón            | 191.00         | 238.00       | 24.61     | 0.21            | 0.18         | -14.28    |
| Alemania Federal | 1.90           | 1.80         | -5.26     | 21.36           | 24.10        | 12.83     |
| Francia          | 4.34           | 4.22         | -2.76     | 9.35            | 10.28        | 9.95      |
| Reino Unido      | 0.51           | 0.48         | -5.88     | 79.61           | 90.37        | 13.52     |
| Canadá           | 1.17           | 1.18         | 0.86      | 34.70           | 36.76        | 5.94      |
| Italia           | 840.00         | 834.00       | -0.71     | 0.05            | 0.05         | 0.00      |
| Bélgica          | 29.68          | 29.16        | -1.75     | 1.36            | 1.48         | 8.83      |
| Holanda          | 2.04           | 2.00         | -1.96     | 19.90           | 21.69        | 9.00      |
| Suecia           | 4.35           | 4.25         | -2.29     | 9.33            | 10.21        | 9.44      |
| Suiza            | 1.64           | 1.67         | 1.83      | 24.75           | 25.97        | 4.93      |

Fuente: *The Economist* 18 - 24 noviembre 1978; *The Economist* 3 - 9 noviembre 1979.

<sup>1</sup> MCP: moneda de cada país

<sup>1</sup> Pesos/MPC =  $\frac{\text{pesos/US\$}}{\text{MCP/US\$}}$

\* Cambio oficial del 19 de noviembre de 1979

dumbre que existe hoy en el mercado cambiario internacional. La inestabilidad en los tipos de cambio entre las diferentes monedas sólo es comparable

a la de unos pocos períodos de la década de los 70<sup>12</sup>.

<sup>12</sup> Por ejemplo, a la que tuvo lugar en 1973.

Cuadro IV-8  
EVOLUCION DEL CERTIFICADO DE CAMBIO

|      |            | \$/US\$ 1 / | Variación        | \$/US\$ 2  | Variación |
|------|------------|-------------|------------------|------------|-----------|
|      |            | (Oficial)   | %                | (en Bolsa) | %         |
| 1975 | Diciembre  | 32.83       | <del>10.27</del> |            |           |
| 1976 | Diciembre  | 36.20       | 10.27            |            |           |
| 1977 | Diciembre  | 37.71       | 4.17             |            |           |
| 1978 | Diciembre  | 40.79       | 8.17             |            |           |
| 1979 | Enero      | 41.14       | 0.86             | 39.40      |           |
|      | Febrero    | 41.43       | 0.70             | 39.28      | -0.30     |
|      | Marzo      | 41.79       | 0.87             | 38.84      | -1.12     |
|      | Abril      | 42.21       | 1.01             | 39.32      | 1.24      |
|      | Mayo       | 42.56       | 0.83             | 39.48      | 0.41      |
|      | Junio      | 42.69       | 0.31             | 39.45      | 0.08      |
|      | Julio      | 42.74       | 0.12             | 39.50      | 0.08      |
|      | Agosto     | 42.80       | 0.02             | 39.70      | 0.51      |
|      | Septiembre | 42.82       | 0.05             | 39.90      | 0.51      |
|      | Octubre    | 43.14       | 0.75             | 40.00      | 0.26      |

Fuente: Revista del Banco de la República  
Boletín mensual de la Bolsa de Bogotá

<sup>1</sup> Promedio mensual compra

<sup>1</sup> Última cotización en Bolsa.

Cuadro IV-9

## INDICE DE PRECIOS AL CONSUMIDOR

| País             | Noviembre<br>79* | Indice de<br>precios en<br>cada país    |
|------------------|------------------|---|
|                  |                  | Indice de pre-<br>cios en Co-<br>lombia |
| Estados Unidos   | 108.50           | 0.85                                    |
| Japón            | 103.50           | 0.81                                    |
| Alemania Federal | 102.00           | 0.80                                    |
| Francia          | 109.00           | 0.85                                    |
| Reino Unido      | 108.00           | 0.84                                    |
| Canadá           | 108.50           | 0.85                                    |
| Italia           | 112.00           | 0.88                                    |
| Bélgica          | 104.00           | 0.81                                    |
| Holanda          | 104.00           | 0.81                                    |
| Suecia           | 108.00           | 0.84                                    |
| Suiza            | 101.06           | 0.79                                    |
| Colombia         | 128.00           | 1.00                                    |

Fuente: The Economist; 3-9 Nov/79  
Banco de la República

\* Base: Noviembre/78

El proceso de devaluación del peso con respecto al dólar ha ganado nuevo dinamismo durante los últimos meses del año, luego de haberse estancado durante el período junio-septiembre (Cuadro IV-8). Si para noviembre y diciembre se consideran tasas de devaluación semejantes a las que se presentaron en los meses de octubre y noviembre<sup>13</sup>, es probable que la devaluación acumulada para el año 79 llegue a niveles cercanos al 8%.

La devaluación del peso con respecto al dólar, y de esta última moneda con otras divisas internacionales, producen pérdida de valor promedio no despreciable para nuestra moneda. Si se excluye la relación del peso con el yen japonés<sup>14</sup>, la devaluación promedio es

del orden del 10% para el período noviembre/78-noviembre/79.

Al descontar de la variación nominal el diferencial entre la tasa de inflación de Colombia y los demás países, con el fin de evaluar la variación en las tasas de cambio reales, el Cuadro IV-10 muestra que la devaluación del peso colombiano no ha sido suficiente para compensar el diferencial entre las tasas de inflación, ilustrado en el Cuadro IV-9. En promedio —ponderado por la participación de nuestras exportaciones a cada mercado—, el peso colombiano se revaluó en 10.89% en términos reales con relación a las monedas de los 11 países considerados, y en 5.97%, si se incluye en los cálculos los países de ALALC, y se supone que éstos siguen una política de devaluación que compensa exactamente el diferencial entre sus tasas de inflación y la de Estados Unidos.

Cuadro IV-10

## CALCULO DE LA TASA DE CAMBIO REAL PONDERADA

|                  | Tasa de Cambio<br>Real* |                   | Variación<br>% |
|------------------|-------------------------|-------------------|----------------|
|                  | Noviem-<br>bre/78       | Noviem-<br>bre/79 |                |
| Estados Unidos   | 40.60                   | 36.87             | - 9.18         |
| Japón            | 0.21                    | 0.15              | -28.57         |
| Alemania Federal | 21.36                   | 19.28             | - 9.73         |
| Francia          | 9.35                    | 8.73              | - 6.63         |
| Reino Unido      | 79.61                   | 75.91             | - 4.64         |
| Canadá           | 34.70                   | 31.25             | - 9.94         |
| Italia           | 0.05                    | 0.04              | -20.00         |
| Bélgica          | 1.36                    | 1.20              | -11.76         |
| Holanda          | 19.90                   | 17.57             | -11.70         |
| Suecia           | 9.33                    | 8.58              | - 8.03         |
| Suiza            | 24.75                   | 20.52             | -17.09         |

A. Variación ponderada 11 Países -10.89

B. Variación ponderada (11 países, ALALC y Grupo Andino) -5.97

\* Base, Noviembre/78

<sup>13</sup> En noviembre 23 la tasa de cambio se encontraba en \$43.38/US.

<sup>14</sup> El peso gana valor con respecto al yen, debido a la mejora sustancial del dólar con respecto a tal moneda.

# Finanzas Públicas

## A. Introducción y resumen

Los ingresos fiscales no mantuvieron la tasa de crecimiento registrada en el período de análisis contemplado en la última entrega de *Coyuntura Económica*, confirmando una vez más el efecto de la amnistía tributaria. Hasta octubre presentaron un aumento del 32.4% con respecto al mismo período del año anterior. La ejecución presupuestal continúa en los mismos niveles de 1978, pero los presupuestos adicionales y la ratificación de reservas superan los efectuados en los años anteriores. Los presupuestos adicionales autorizados durante el año ascienden a \$39.103 millones de pesos, cifra que corresponde al 36% del presupuesto inicial. Esto constituirá un estímulo exagerado al gasto del próximo trimestre y una presión para el presupuesto de 1980.

Entre julio y septiembre el gobierno retiró \$1.800 millones de los depósitos que tenía congelados en el Banco de la República. Si esta política de gasto continúa y no se modifica el comportamiento reciente de los recaudos de los ingresos corrientes, al final del año se presentará un retiro cuantioso de recursos.

Por último, el gobierno continúa con el proceso de desmonte de la reforma

tributaria de 1974. En el proyecto de Ley no. 94, que actualmente cursa en el Congreso de la República, se amplía el cupo de endeudamiento externo e interno de Colombia y se propone otorgar exención de impuestos a los rendimientos de los títulos del gobierno.

## B. Ingresos y gastos del gobierno durante 1979

### 1. Ingresos

En las cifras del Cuadro V-1 se observa un crecimiento de los recaudos de los ingresos corrientes durante los tres primeros trimestres de 32.4% con respecto al mismo período de 1978. El efecto de la amnistía tributaria de junio del presente año se confirma en los ingresos de impuesto de renta y complementarios. Dicho rubro, luego de haber experimentado un crecimiento atípico de 47.9% en julio pasado, retornó a su comportamiento histórico de un 27% anual. Por otro lado, los renglones de impuesto a las ventas y aduanas presentan un descenso significativo en la tasa de crecimiento, debido a dificultades en los recaudos originadas por la huelga del Ministerio de Hacienda que no había sido solucionada a finales de noviembre. La cuenta especial de cambios y el impuesto a la gasolina y ACPM registran crecimientos similares



Cuadro V - 1

**RECAUDO DE INGRESOS CORRIENTES DEL GOBIERNO CENTRAL  
A OCTUBRE 31-1978 - 1979**

(millones de pesos)

|                               | A octubre 31<br>1978 | A octubre 31<br>1979 <sup>1</sup> | Variación anual<br>(%) |
|-------------------------------|----------------------|-----------------------------------|------------------------|
| 1. Renta y complementarios    | 24.892               | 31.021                            | 24,6                   |
| 2. Ventas                     | 15.200               | 19.066                            | 25,4                   |
| 3. Aduanas y CIF              | 11.110               | 13.389                            | 20,5                   |
| 4. Cuenta Especial de Cambios | 10.558               | 16.857                            | 59,6                   |
| 5. Gasolina y ACPM            | 4.286                | 6.197                             | 44,5                   |
| 6. Otros                      | 4.695                | 7.195                             | 53,2                   |
| 7. TOTAL                      | 70.741               | 93.725                            | 32,4                   |

Fuente: Dirección de Impuestos Nacionales y Banco de la República

<sup>1</sup> Cifras provisionales

a los previstos por *Coyuntura*. Sin embargo, es prudente recalcar cómo en la cuenta especial de cambios los mayores ingresos no son por impuesto al café, sino por el manejo de reservas y la compraventa de divisas. El rubro más importante está representado por los intereses provenientes de los depósitos a término en el exterior.

Si el bajo nivel de los recaudos continúa y no se alcanza un incremento siquiera de 36% con respecto a 1978, los gastos superarán a los ingresos en más de los \$3.000 millones proyectados anteriormente por FEDESARROLLO y el gobierno se verá obligado a efectuar un retiro cuantioso de los fondos congelados en el Banco de la República.

Cuadro V-2

**EJECUCION DEL PRESUPUESTO DE INGRESOS Y GASTOS A OCTUBRE 31 DE 1979**

(Millones de pesos)

|                             | Ingresos<br>Totales Pre-<br>supuestados <sup>1</sup> | Recaudos <sup>2</sup>              | Ingresos<br>Efectivos <sup>3</sup> |                                 |
|-----------------------------|--|------------------------------------|------------------------------------|---------------------------------|
| Ingresos Corrientes         | 124.624  | 93.725                             | 84.206                             |                                 |
| Ingresos de Capital         | 22.735   |                                    | 7.574                              |                                 |
| Total                       | 147.359  |                                    | 91.780                             |                                 |
|                             | Gastos To-<br>tales Presu-<br>puestados <sup>1</sup> | Acuerdos To-<br>tales de<br>Gastos | Ratificación<br>de Reservas        | Pagos<br>Efectivos <sup>3</sup> |
| Funcionamiento <sup>4</sup> | 103.496  | 74.829                             | 802                                |                                 |
| Inversión                   | 43.863   | 21.152                             | 11.018                             |                                 |
| Total                       | 147.359  | 95.981                             | 11.820                             | 88.534                          |

Fuente: Dirección Nacional de Presupuesto, Dirección de Impuestos Nacionales y Tesorería General de la Nación.

<sup>1</sup> Corresponde a las apropiaciones definitivas a Octubre 31, es decir al presupuesto inicial más las adiciones netas (créditos menos los contracréditos).<sup>2</sup> Cifra provisional.<sup>3</sup> Cifras provisionales de la Tesorería General de la República. En ingresos corrientes se incluyen 6.800 millones de la cuenta especial de cambios. No fue posible desagregar los pagos efectivos.<sup>4</sup> Incluye servicio de la deuda.

## 2. Gastos

El Consejo de Ministros había aprobado hasta octubre 31 acuerdos de gastos por \$95.981 millones. La ejecución presupuestal continúa más lenta que en el año anterior. Mientras a octubre 31 de 1978 se había acordado el 69.7% de lo presupuestado, en el mismo período del presente año apenas se ha acordado el 65%. Esta contracción del gasto continúa afectando únicamente a la inversión (Cuadros V-2 y V-3).

Esta política de austeridad presupuestal a nivel de acuerdos de gastos puede desequilibrarse en los últimos meses del año. Así en octubre 31 se había autorizado presupuestos adicionales de \$39.103 millones, cifra superior en 253% a la registrada a la fecha de 1978. El monto del presupuesto total asciende a \$147.359 millones, cifra superior en un 51% al presupuesto del año anterior y equivalente al proyecto de presupuesto presentado para 1980.

## 3. Situación de Tesorería

La situación de Tesorería a octubre 30 presenta un superávit de \$142 millo-

nes (Cuadro V-4). Es importante observar cómo en los meses de septiembre y octubre se movilizaron \$1.800 millones de los depósitos en el Banco de la República correspondientes al crédito externo.

## C. Sigue el desmonte de la Reforma Tributaria

El Proyecto de Ley número 94 por el cual se amplía el cupo de endeudamiento externo e interno de Colombia mantiene el proceso de desmonte de la Reforma Tributaria de 1974. En el artículo 8 se propone conceder una exención de impuestos a los rendimientos de los títulos del Gobierno. Es realmente sorprendente, cómo en una situación en la cual los recursos tributarios no son suficientes para financiar la inversión pública se procede a renunciar a recursos fiscales establecidos. Los estudios sobre el mercado de capitales y la estructura tributaria realizados durante la década de los setenta coincidían en que las exenciones tributarias sobre los títulos del Gobierno son indeseables. Además de segmentar el mercado de capitales, discriminan contra las rentas

Cuadro V-3

### APROPIACION DEFINITIVA Y ACUERDOS DE GASTOS A OCTUBRE 31, 1978 - 1979

(Millones de pesos)

|   | A octubre 31<br>1978 | A octubre 31<br>1979 | Variación<br>Anual (%) |
|---|----------------------|----------------------|------------------------|
| <b>A. Apropiación Definitiva</b>                      | 97.653               | 147.359              | 51.0                   |
| 1. Funcionamiento <sup>1</sup>                        | 66.258               | 103.496              | 56.2                   |
| a. Presupuesto inicial                                | (59.544)             | (84.164)             | (41.3)                 |
| b. Adiciones Netas                                    | (6.714)              | (19.332)             | (188.0)                |
| 2. Inversión  | 31.395               | 43.863               | 39.7                   |
| a. Presupuesto inicial                                | (27.036)             | (24.092)             | (-11.0)                |
| b. Adiciones Netas                                    | (4.359)              | (19.771)             | (353.6)                |
| <b>B. Acuerdos de Gastos</b>                          | 68.045               | 95.981               | 41.0                   |
| 1. Funcionamiento <sup>1</sup>                        | 52.473               | 74.829               | 42.6                   |
| 2. Inversión  | 15.572               | 21.152               | 36.0                   |
| <b>C. Porcentaje acordado de la apropiación (B/A)</b> | 69.7                 | 65.1                 |                        |
| 1. Funcionamiento                                     | 79.2                 | 72.3                 |                        |
| 2. Inversión  | 49.6                 | 48.2                 |                        |

Fuente: Dirección Nacional de Presupuesto y Cálculos FEDESARROLLO

<sup>1</sup> Incluye Servicio de la Deuda Pública.

Cuadro V-4

**SITUACION DE TESORERIA A OCTUBRE  
30, 1979**

|                     |       |
|---------------------|-------|
| A. Disponibilidades | 4,655 |
| B. Exigibilidades   | 4,513 |
| C. Saldo (A - B)    | 142   |

---

Fuente: Tesorería General de la República.

de trabajo y favorecen en un mayor grado a los individuos que poseen más riqueza.

La justificación probablemente es la que hoy en día hay mucha evasión a través del mercado extra-bancario. El argumento es malo. Con la misma lógica se podría recomendar quitar los semáforos porque mucha gente se los pasa en rojo. Más bien, los esfuerzos deberían orientarse a investigar el cumplimiento de las normas vigentes y aplicar las sanciones estipuladas para la evasión tributaria.



## Moneda y Banca

### A. Introducción

Los factores que han configurado la política económica de pare y siga fueron analizados en cada una de las secciones de la última entrega de *Coyuntura Económica*. Es un comportamiento que no sólo se presenta cuando las reglamentaciones económicas se establecen y se suspenden con una frecuencia indebida. Si bien algo de ello ha sucedido, las causas principales estriban en fallas de programación y coordinación de la política económica. El pare y siga resulta cuando los fenómenos económicos no se controlan adecuadamente, cuando las medidas no se toman oportunamente, cuando las actitudes sobre las circunstancias y las soluciones se modifican frecuentemente, cuando las medidas tienen resultados distintos a los que se buscan.

La sola expedición de reglamentaciones no garantiza el control adecuado de la economía. Las medidas económicas generan mecanismos de ajuste compensatorio y efectos indirectos que no siempre se calculan correctamente. Por ello la efectividad y consistencia de la política monetaria debe evaluarse en términos de los resultados. En el gráfico I, donde se ilustra el comportamiento de

los medios de pago en los últimos 14 meses, es evidente que la economía se ha sometido a un proceso de pare y siga sin precedentes. Entre julio y noviembre de 1978 se observa una política de siga, entre diciembre de 1978 y mayo de 1979 una política de pare y, posteriormente, entre mayo de 1979 y la fecha de nuevo una política de siga. En ningún momento se ha atribuido este desorden a la acción deliberada de la autoridad monetaria. Bien pudo ocurrir que los programas monetarios no se hubieran cumplido o que las acciones para contrarrestar las fluctuaciones de las reservas no hubieran tenido los efectos previstos. Lo que es incuestionable es que la trayectoria oscilante de los medios de pago ha sometido a la economía a estímulos opuestos en un lapso de tiempo muy corto y con grandes perjuicios al funcionamiento normal de la misma.

La oferta monetaria, como se preveía en la última *Coyuntura*, se ha venido acelerando en los últimos meses. La tasa de crecimiento anual de los medios de pago pasó de 24,5% a 27,2% entre agosto y octubre 3.

El aumento de las reservas internacionales ha sido la principal causa de la

GRAFICA VI-1

# Evolución de los Medios de Pago

(Tasas de Crecimiento Anual)

Tasa de Crecimiento



expansión monetaria que ha tenido lugar a lo largo del año. No puede atribuirse sin embargo, a las condiciones internacionales del café, porque los reintegros por tal concepto crecían en octubre únicamente 7% con relación al mismo periodo del año anterior. El comportamiento cambiario, como se ha repetido a lo largo del año, se ha originado por la evolución irregular de los ingresos y egresos y por la política desafortunada de crédito externo del gobierno. Esto se ilustra claramente en el Cuadro VI-I. Los reintegros por exportaciones menores, que aumentaban 48% en octubre, no han estado acompañados de una expansión de la producción o de un cambio en los precios relativos que provocara un desplazamiento masivo de la producción hacia el exterior. El aumento de 43% en las exportaciones de servicios, aunque es susceptible de diversas interpretaciones, no puede adjudicarse totalmente a los rubros autorizados por las normas de la Junta Monetaria. Los giros por concepto de importaciones de bienes,

aunque han reaccionado en los últimos meses, experimentan un incremento de 21%, cifra muy inferior a la de los registros de los últimos años. La evolución de estos rubros, que sale del desenvolvimiento usual de las variables económicas, sólo puede explicarse por la entrada masiva de endeudamiento privado estimulado por las condiciones externas y la política interna. De otro lado, el gobierno ha llevado a cabo una política de endeudamiento externo que modificó drásticamente el esfuerzo que hizo en el pasado para independizar el país de los recursos externos. La cuenta de capital, luego de haber experimentado déficit superiores a US\$100 millones en 1976, 1977 y 1978, registraba un superávit de US\$410 millones en octubre.

La expansión de las reservas internacionales ha sido contrarrestada por el presupuesto nacional, el encaje, los depósitos de importación y los Títulos del Banco de la República. La mayor parte de esta contracción se hizo en el primer semestre y su intensidad disminuyó en los últimos dos meses. El principal instrumento utilizado en este lapso ha sido los títulos de participación que se analizarán en la siguiente sección.

## B. Títulos de participación

Los títulos de participación, que se crearon hace varios años, fueron materia de una nueva reglamentación. La Junta Monetaria autorizó al Banco de la República a colocar títulos de participación con plazos de 15, 30, 60, y 90 días y con descuentos estipulados por el mismo Banco. Es una decisión que tiene grandes repercusiones institucionales y económicas.

Las operaciones de mercado abierto amplían las opciones y la discrecionalidad de la autoridad monetaria para regular la cantidad de dinero. Su principal ventaja, con relación al encaje, reside en que permiten diluir la contracción dentro de un mayor radio de la economía, aminorando las restricciones políticas y económicas que usualmente se

**Cuadro VI-I**  
**BALANZA CAMBIARIA**

(Millones de US\$)

|                           | 1978 | 1979 | Variación<br>% |
|---------------------------|------|------|----------------|
| <b>Exportaciones</b>      | 2790 | 3617 |                |
| Café                      | 1240 | 1323 | 7              |
| Menores                   | 701  | 1039 | 48             |
| Oro y Capital Petróleo    | 34   | 93   | 171            |
| Servicios y transferencia | 815  | 1162 | 43             |
| <b>Importaciones</b>      | 2265 | 2779 | 23             |
| Bienes                    | 1713 | 2073 | 21             |
| Petróleo para refinación  | 63   | 53   | -17            |
| Servicios                 | 490  | 653  | 33             |
| <b>SUPERAVIT O</b>        |      |      |                |
| <b>DEFICIT CORRIENTE</b>  | 524  | 839  | 60             |
| <b>Movimiento</b>         |      |      |                |
| Capital                   | -138 | 410  |                |
| <b>VARIACION DE</b>       |      |      |                |
| <b>LAS RESERVAS</b>       | 386  | 1249 | 224            |



oponen a ella. La intervención del Banco de la República en la colocación de títulos de participación no debe fundamentarse ni interpretarse en términos del desmonte o abandono de los mecanismos forzosos. La conveniencia, escogencia y dosificación de los instrumentos de control monetario dependen de las condiciones generales de la economía y de la orientación y manejo de las políticas fiscales y cambiarias.

El Banco de la República ha utilizado extensivamente las atribuciones conferidas por la Junta Monetaria. Desde la expedición de la Resolución se ha venido aplicando una acción agresiva para colocar los títulos en el mercado. El descuento llegó a 7.41% en noviembre para los papeles con plazo de maduración de 90 días y correspondía a una tasa de interés efectiva del 36%.

La efectividad monetaria del instrumento no es obvia en las circunstancias actuales de la economía. La colocación de los títulos de participación se refleja en un pasivo del Banco de la República y, por lo tanto, en una contracción equivalente de la base monetaria. En el proceso en que se genera esta contracción se producen, sin embargo, efectos paralelos que tienden a neutralizarla. El saldo de títulos de participación resulta de desplazamientos de activos físicos y financieros estimulados por las tasas de interés. Parte de estos desplazamientos provendrá de fondos congelados en el Banco de la República, o de otra manera se congelarían, en forma de títulos canjeables y certificados de cambio, y de retiros de los depósitos de UPAC que, al estar representados en inversiones de largo plazo, se manifestarán en el corto plazo en una utilización del cupo del Banco de la República. Otra parte, especialmente la correspondiente a los títulos de 15 días, provendrá de depósitos en cuenta corriente, lo cual, si bien reduce el crecimiento de los medios de pago, no tiene ningún efecto real. La elevación de la tasa de interés de los títulos empujará, además, las tasas de interés no reguladas hacia arriba, estimulando

una mayor entrada ilegal de capitales extranjeros en forma de sobre-facturación de exportaciones y demoras de pagos al exterior. El efecto monetario neto depende de diversos elementos que no hemos entrado a cuantificar. No cabe esperar, sin embargo, que sea lo suficientemente grande como para modificar sustancialmente las predicciones presentadas en la última entrega de *Coyuntura Económica*.

No es claro hasta dónde se ha profundizado sobre los aspectos reales de esta política. La elevación de las tasas de interés constituye un desestímulo a la inversión empresarial que ha venido evolucionando insatisfactoriamente a lo largo de la década.

### C. Perspectivas

En la última entrega de *Coyuntura Económica* se proyectó un aumento de los medios de pago de 28% para el final del año bajo el supuesto de que el gobierno retiraría \$5.000 millones de los recursos congelados en el Banco de la República no acordaría una parte importante de los presupuestos adicionales y que la Junta adoptaría los cambios necesarios para aprovechar al máximo la capacidad contraccionista de los certificados de cambio. La evolución de los últimos dos meses no permite precisar más estos supuestos. El monto global del gasto público se determina, en gran parte, en los últimos tres meses. Los ajustes sugeridos a los certificados de cambio no se introdujeron pero, en su lugar, se ha venido aplicando una política agresiva de colocación de títulos de participación. Es improbable, sin embargo, que la contracción neta por tal concepto supere la calculada inicialmente para los certificados de cambio. No existen, por lo tanto, elementos de juicio suficientes para modificar las proyecciones monetarias.

La tasa de crecimiento de los medios de pago proyectada para el final del año supera ampliamente el 20% recomendado por FEDESARROLLO. Esto, en conjunto con el aumento de la veloci-



dad ingreso del dinero originado por la elevación de la tasa de interés y la entrada de títulos altamente sustitutivos del dinero, configurará una situación delicada. La expansión de la demanda

agregada continuará presionando el nivel de precios y las expectativas se reforzarán alejando cada vez más la economía de niveles aceptables de inflación.

# INFORMES ESPECIALES

# Los Riesgos de Invalidez, Vejez y Muerte del Seguro Social \*

*Miguel Urrutia,  
María Cristina Trujillo de Muñoz y  
Hernando Gómez*

## A. Introducción y Resumen

Por la magnitud de los recursos que moviliza y por sus complejas implicaciones sobre todos los aspectos de la vida nacional, la constitución y administración del sistema de seguridad social involucra sin duda muy delicadas opciones de política pública. Ello es particularmente cierto en el caso de los riesgos de largo término, cuyo monto llega casi a equivaler al 15% del Producto Interno Bruto en algunos países industrializados (aunque en Colombia no alcanza todavía al 4%) y cuyo erróneo diseño ha conducido a agudas crisis políticas en naciones con diferente grado de desarrollo. Por lo mismo, preocupa que en Colombia no existan estudios actuariales y proyecciones financieras lo suficientemente confiables como para diagnosticar con exactitud acerca del estado y perspectivas del seguro social ni, en consecuencia, para sugerir directrices tan específicas como fuera deseable.

Sirviéndose del análisis económico y de la escasa información existente, es sin embargo posible llegar a varias conclusiones y recomendaciones de importancia. El criterio fundamental para la estructuración y manejo de reservas debe ser, por supuesto, la solvencia presente y futura del sistema, solvencia que puede ser asegurada mediante uno de tres mecanismos: el de previsión pura, o de reservas, el corriente o de flujos de caja puro, o el de alguna combinación definida de los dos anteriores. Estos tres esquemas difieren en cuanto a la distribución de cargos y beneficios a lo largo del tiempo en su incidencia sobre el crecimiento económico, en la participación en el ingreso nacional de los distintos estamentos sociales, en la generación de empleo y en cuanto a la factibilidad económica y política de adoptarlas en un momento determinado.

El modelo de previsión pura (donde cada asegurado cotiza el valor íntegro de sus pensiones futuras) es teóricamente más satisfactorio y la legislación colombiana optó por él como principio general. Pero en la práctica, y sin que el país tenga plena conciencia de ello, el déficit de origen legal, actuarial y financiero ha resulta-

\* Documento elaborado por FEDESARROLLO y presentado ante la XI Asamblea Nacional de la Confederación de Cámaras de Comercio, CONFECAMARAS, Santa Marta, Octubre, 1979.

do en un sistema mixto no bien definido, lo cual implica, de un lado, la urgencia de inventariar la situación con todo detenimiento y, de otro lado, la conveniencia de prepararse para erogaciones crecientes en el largo plazo.

Auncuando no se han presentado insuficiencias de tesorería hasta el momento, el déficit actuarial podría estimarse en la cercanía de diez mil millones de pesos a principios de 1979 y con alta posibilidad de seguir aumentando progresivamente. Los principales determinantes de esta situación son seis en apariencia: Primero, defectos en las bases estadísticas sobre las cuales fue adoptado el sistema en 1966 (aunque otros elementos del diseño actuarial tienden a compensar este factor deficitario). Segundo, expansiones de cobertura mayores que las previstas. Tercero, retraso en la revisión de las cotizaciones de acuerdo con lo programado (aunque el programa pudo ser más bien conservador) e incumplimiento en los pagos asignados al fisco (aunque la contemplada financiación tripartita no fuera óptima desde el punto de vista de la distribución del ingreso). Cuarto, rendimiento insuficiente de las reservas invertidas en términos reales. Quinto, elevación permanente y automática en el valor de las pensiones por decisión legal, sin prever las contrapartidas necesarias. Y sexto, constantes transferencias de recursos de IVM<sup>1</sup> a los deficitarios riesgos de salud, a través del denominado "Fondo de Solidaridad".

Por último, como no parece indicado despojar al ISS de la administración de prestaciones ATEP y EM<sup>2</sup>, y como de todas maneras es indispensable elevar en el corto plazo las cotizaciones por salud, la fórmula de sanear el déficit de IVM dentro de la ortodoxia del sistema de reservas no es viable económica ni políticamente, pues significaría incrementos exagerados en la contribución total de empleadores y trabajadores al Instituto. Por lo tanto, no parece quedar alternativa distinta de la adopción explícita del modelo mixto (que quizá, como será explicado, ya fue acogido por la reforma al Seguro de 1977) definiendo desde ahora la parte de la carga prestacional que podrá cubrirse con reservas y la cuota que tendrá que ser financiada con ingresos corrientes de las generaciones futuras. Esta decisión puede y debe acompañarse, por lo demás, de una reforma administrativa para elevar la eficiencia del ISS en el aspecto de salud principalmente.

## B. Estado de las Reservas

No es posible determinar cuál sea el nivel de reservas necesario para garantizar el pago de los trabajadores que han venido cotizando el riesgo de IVM. La manera de calcular el valor de esta reserva consistiría en estimar el promedio de vida de todas las personas que se pensionan y restarle el número promedio de años que tendrán al momento de pensionarse; multiplicando la esperanza de vida pensional por el costo anual de a pensión se obtiene la cuantía de las pensiones probables, cuyo valor presente debe igualar al valor presente de la reserva, empleando como tasa de descuento el crecimiento real del ingreso *per cápita* en la economía. Desafortunadamente, el ejercicio descrito no ha sido llevado a cabo en el Seguro y no es fácil hacerlo, pues se desconocen la edad de los cotizantes y sus dependientes, hasta el punto de que apenas hace poco ha sido establecida la de los ya pensionados.

Las reservas de IVM tienen dos componentes. Uno es el necesario para cubrir las prestaciones de quienes ya tienen derecho a pensión, reserva que se conoce con

---

<sup>1</sup> Invalidez, vejez y muerte

<sup>2</sup> Accidente de trabajo y enfermedad profesional; Enfermedad y maternidad



el nombre de "matemática"; la otra parte se denomina "técnica" y debe cubrir las pensiones causadas para la fuerza de trabajo actualmente cotizante. La estructura de la reserva técnica debe ser tal que en el momento en que se jubile un individuo, el Seguro cuente con recursos suficientes para cancelar su pensión hasta la muerte; de manera muy aproximada se estima que una persona con veinte años de trabajo debe haber completado aportes equivalentes al 50% de sus propias pensiones.

Como se indica más adelante, existen diversas y fundadas razones para suponer que la actual reserva técnica es ya insuficiente y que el déficit seguirá en continuo aumento. Pero aún si no fuese así, es de la mayor urgencia realizar los estudios actuariales para establecer el monto de las reservas matemática y técnica, máxime en vista de los cambios registrados en la expectativa de vida de la población colombiana, las tendencias en la composición de los afiliados al seguro, la legislación pensional, los salarios del cotizante y el salario mínimo que afecta de modo automático el costo de las prestaciones causadas. Frente al carácter apremiante del problema, FEDESARROLLO recomienda efectuar cómputos inmediatos, basados sobre una muestra de afiliados al ISS y sin esperar datos completos acerca de cada uno de ellos. Aplicando técnicas de simulación al envejecimiento de afiliados y pensionados, sobre la base de los nuevos parámetros demográficos, actuariales, financieros y legales, sería posible obtener una visión que, así sea preliminar, permita diseñar alguna política coherente.

A falta del estudio en cuestión, es más bien poco lo que puede afirmarse sobre el estado de las reservas. En primer lugar, es claro que no existe déficit de flujos corrientes hasta el momento, lo cual no implica necesariamente que la reserva matemática sea adecuada, sino que las cotizaciones corrientes han superado a los pagos por pensiones corrientes. El Cuadro 1 muestra cómo, en efecto, los aportes del período 1976-1979 exceden el valor de las prestaciones pagadas durante el mismo lapso, y cómo tal sobrante de tesorería representa una proporción creciente de los ingresos de cada año: el 34% en 1976 y el 78% en 1979 sobre las cotizaciones IVM, y el 9% en 1976 contra el 12% para la cotización ATEP.

**Cuadro 1**  
**FLUJO DE FONDO DE IVM**  
(Millones de Pesos)

|                   | Ingresos por Co-<br>tización IVM<br>(1) | Valor Pensiones<br>Pagadas<br>(2) | Diferencia<br>Absoluta<br>(2)-(1) = (3) | Composición %<br>(2)/(1) = (4) |
|-------------------|---|-----------------------------------|---|--------------------------------|
| 1976              | 1974                                    | 665                               | 1.309                                   | 33.7                           |
| 1977              | 2739                                    | 1.247                             | 1.492                                   | 45.5                           |
| 1978              | 3690                                    | 2018                              | 1.672                                   | 54.7                           |
| 1979 <sup>1</sup> | 4618                                    | 3600                              | 1.018                                   | 78.0                           |
|                   | Ingresos por Co-<br>tización ATEP       | Valor Pensiones<br>Pagadas        | Diferencia<br>Absoluta                  | Composición<br>%               |
| 1976              | 693                                     | 60                                | 633                                     | 8.6                            |
| 1977              | 979                                     | 111                               | 868                                     | 11.3                           |
| 1978              | 1.258                                   | 161                               | 1.097                                   | 12.8                           |
| 1979 <sup>1</sup> | 1.647                                   | 200                               | 1.447                                   | 12.1                           |

Fuente: Departamento Actuarial del ISS

<sup>1</sup> Proyección de acuerdo a la ejecución

En segundo lugar, la administración del ISS cree, fundándose en análisis provisionales, que el nivel de reservas en 1979 cubre exclusivamente el componente matemático, es decir, que los fondos allegados hasta hoy bastan apenas para cubrir las pensiones decretadas pero no las de los trabajadores que no se han pensionado todavía.

Aunque es claro que las actuales reservas son insuficientes para cubrir las pensiones decretadas y las que se hallan en proceso de causación, cualquier cifra que se adelante contiene un gran margen de error. Expresada esta salvedad, puede ser útil mencionar que según cálculos del ISS, la reserva técnica en enero 2 de 1979 debería ser del orden de los \$23.700 millones, cifra a comparar con la reserva efectiva, de \$18.973 millones, según la contabilidad del propio Seguro. Más aún, si el supuesto del Dr. Arroba<sup>3</sup> —autor de las proyecciones originales del seguro colombiano— fuese correcto en el sentido de que hoy la reserva técnica debería constituir el 20% del total de reservas para IVM, entonces el monto actual de las reservas debería ser de \$28.440 millones, lo cual implica un déficit acumulado total de más o menos \$10.000 millones en las reservas del Seguro para riesgos de largo plazo. Sin embargo, conviene recalcar cómo esta situación no se ha traducido en déficits corrientes ni se traducirá en ellos en el futuro inmediato.

No es fácil precisar cuándo empezarán a registrarse déficits de tesorería sobre los riesgos IVM del ISS. De mantenerse el actual esquema de financiación con reservas, y a no ser que las cotizaciones sean elevadas de modo sustantivo, la insuficiencia se irá agravando a medida que la población asegurada envejezca y el ritmo de aumento en los aportes vaya volviéndose más lento que el de pago de prestaciones causadas. Como, bajo la actual cotización deficitaria, se requieren varios aportantes para sostener a cada pensionado, el déficit puede comenzar a sentirse en un período relativamente corto, de cinco o diez años. Y, en todo caso, hacia fines del siglo la población en edad de jubilarse estará creciendo más rápidamente que la población que ingresa al mercado laboral, lo cual significa que el déficit cobrará proporciones alarmantes o que, aún bajo el supuesto de volver al sistema de previsión puro habría que cubrir la falta en la reserva técnica acumulada hasta 1979.

Otros dos factores pueden precipitar la crisis financiera. De una parte, puede ocurrir que el sueldo promedio de los nuevos trabajadores que se afilian al seguro sea inferior a la pensión promedio de quienes van adquiriendo derecho a jubilarse, porque la cobertura tiende a pasar de las empresas con mejor remuneración a las industrias de pequeñas con escala salarial más baja. De otra parte, la inflación y el consecuente reajuste de los salarios mínimos impulsarán seguramente el ascenso en las pensiones, para no mencionar la posibilidad de que, como ha ocurrido en el pasado, el legislador introduzca nuevos y no financiados beneficios para el pensionado.

Con todo lo dicho, es cierto que el déficit corriente de IVM se manifestará en el futuro y como la crisis financiera en los riesgos de salud ya está con nosotros, ésta tiene que ser resuelta con un criterio prioritario.

### C. Las Causas del Déficit

Varios son los factores que han determinado y seguirán repercutiendo sobre el estado insatisfactorio de las reservas para riesgos económicos de largo plazo.

<sup>3</sup> "Bases Actuariales para el Instituto Colombiano de los Seguros Sociales".

En primer lugar, cuando el Dr. Arroba diseñó su modelo actuarial básico, no contaba con tablas de vida adecuadas exactamente a la situación colombiana, ni se hallaba en condiciones de prever la rapidez del alza en la esperanza promedio de vida al nacer (este guarismo pasó de 44 a 60 años entre los censos de 1951 y 1973); en consecuencia, supuso una duración de 17 años para la pensión promedio de vejez, cuando en realidad ha resultado ser de 20 años. Esta equivocación pudo haber sido compensada en algo por otras dos circunstancias imprevistas: la excesiva ampliación de cobertura hacia grupos con más bajo nivel de ingreso y, quizá por lo mismo, con menor esperanza de vida, y la sobreestimación en el riesgo de orfandad, pues nadie podía anticipar una caída tan vertical en la fecundidad como la que redujo el número de hijos por mujer en edad fértil de 7 a 4.2 entre 1960-64 y 1976.

En segundo término, como se dijo, el modelo original suponía una velocidad de crecimiento en la cobertura bastante inferior a la registrada en la práctica: para 1979 debería haber 800.000 afiliados según la proyección inicial, y la cifra real es de 1.700.000. Este exceso de afiliación muy probablemente ampara a trabajadores con nivel de ingreso más bajo, cuyo aporte es por supuesto menor, lo cual no incide sólo los ingresos económicos sino, más palpablemente, sobre el déficit en la prestación de servicios de salud.

Una tercera causa del déficit se encuentra en el no cumplimiento de las condiciones previstas para los aportes. Si bien los reajustes periódicos establecidos en el Decreto 3041 de 1966 pueden antes pecar de excesivos que de insuficientes, según luego se indicará, lo cierto es que la revisión de tarifas ha sido retrasada de modo considerable: como apunta el Cuadro 2, la distancia entre las cotizaciones vigentes en 1979 y las planeadas para la misma fecha equivalen al 5% del salario de los afiliados, es decir, una deficiencia del 42% de lo programado sobre lo ejecutado. Evidentemente, más de la mitad de este saldo se explica por el hecho de haberse abandonado la idea de financiación tripartita, liberando al Estado de su aporte a los riesgos de IVM dentro del proceso que culmina con el Decreto 1650; pero tal abandono, justificable como es por razones de distribución del ingreso, ha afectado sin duda la solidez de las reservas.

Existen otros tres elementos que han venido incidiendo negativamente sobre las reservas económicas de largo plazo: el déficit en los servicios de salud, el bajo rendimiento de los fondos invertidos por el Instituto y el reajuste automático de las pensiones. Por su mayor complejidad, cada uno de estos renglones amerita discusión más detallada.

**Cuadro 2**  
**COTIZACIONES AL ISS ESTABLECIDAS EN EL DECRETO 3041/66**

|                   | %     | %      | %          | %      |
|-------------------|-------|--------|------------|--------|
|                   | TOTAL | PATRON | TRABAJADOR | ESTADO |
| 1o. Quinquenio    | 6     | 3,00   | 1,50       | 1,50   |
| 2o. Quinquenio    | 9     | 4,50   | 2,25       | 2,25   |
| 3o. Quinquenio    | 12    | 6,00   | 3,00       | 3,00   |
| 4o. Quinquenio    | 15    | 7,50   | 3,75       | 3,75   |
| 5o. Quinquenio    | 18    | 9,00   | 4,50       | 4,50   |
| 6o. Quinquenio    | 22    | 11,00  | 5,50       | 5,50   |
| Cotización Actual | 7     | 4,67   | 2,33       | —      |

## D. El Déficit de Enfermedad y Maternidad

Desde hace varios años el Instituto de Seguros Sociales está gastando más en cubrir los gastos que requieren los servicios de salud y maternidad de lo que recibe por este concepto de parte de trabajadores y empleadores. En el pasado, la diferencia ha sido cubierta con traslados a cargo de los riesgos de IVM a través del llamado Fondo de Solidaridad, en las cuantías descritas por el Cuadro 3. De éste se infiere que la transferencia ha oscilado entre un máximo equivalente al 36% de los ingresos y al 30% de los gastos totales por salud en 1974, y un mínimo equivalente al 17% de los ingresos o gastos en 1977. Si, a pesar de ello, se aprecia un déficit acumulado en salud superior a los 1.300 millones de pesos, la respuesta se encuentra en el hecho de que el Fondo de Solidaridad no alcanzó a enjugar el faltante, y el Instituto se vio forzado a constituir una deuda rotativa representada en la demora en los pagos a proveedores, médicos y afiliados.

El déficit en la administración de los riesgos EM obedece principalmente a tres causas: el encarecimiento de los servicios, las ineficiencias del Instituto y a la ampliación en la cobertura. Los servicios de salud tienden a encarecerse con relativa rapidez debido al aumento veloz en el nivel general de precios, a la constante innovación tecnológica, a los costos crecientes de la capacitación, a la escasez de médicos y paramédicos, y en parte a la orientación predominante entre las facultades y la profesión hacia una medicina "de lujo". En el caso particular del ISS, una prolongada secuencia de negociaciones colectivas condujo a sueldos

**Cuadro 3**  
**INGRESOS Y GASTOS POR CONCEPTO DE ENFERMEDAD GENERAL Y MATERNIDAD**  
(Millones de Pesos)

| Año  | Ingresos | Gastos | Déficit | Fondo de Solidaridad |
|------|----------|--------|---------|----------------------|
| 1973 | 1.662    | 2.065  | 403     | 381                  |
| 1974 | 2.148    | 2.615  | 467     | 771                  |
| 1975 | 2.912    | 3.206  | 294     | 503                  |
| 1976 | 3.966    | 4.037  | 71      | 666                  |
| 1977 | 5.507    | 6.326  | 819     | 1.110                |
| 1978 | 7.151    | 8.482  | 1.331   | 1.418                |

FUENTE: Información 1979, ISS.

superiores al nivel de mercado para ciertas ocupaciones administrativas y semicalificadas, pero difícilmente competitivos para el personal médico; tal distorsión sumada a la aparente frecuencia de prácticas fraudulentas por parte de usuarios y empleados, a la dificultad de regular y supervisar una profesión tan compleja como la del médico y a la misma inercia de la burocratización (el Instituto cuenta hoy con cerca de 25.000 trabajadores) resulta de hecho en ineficiencias de muy diversa índole. Por último, como el costo de los servicios de salud no depende en principio de la condición económica del asegurado, es claro que la extensión de cobertura a sectores más pobres constituye un mecanismo intrínsecamente deficitario.

Con un poco de desesperación ante la ineficiencia del ISS y el limitado éxito de los sucesivos intentos de reformarlo, ha vuelto a cobrar fuerza la tesis de que conviene desmontar el Instituto o despojarlo al menos de la administración directa



de los riesgos de salud, quizá rematando las instalaciones existentes y subcontratando la prestación del servicio con organismos privados o con el Sistema Nacional de Salud. Aun cuando la complejidad del tema impide aquí el examen detenido de la propuesta y aunque sus atractivos son evidentes, cabe recalcar la importancia de varios argumentos que invitan a reconsiderar o matizar mejor tal iniciativa.

Como lo primero, no pueden perderse de vista las diferencias esenciales de filosofía entre el seguro privado y la seguridad social, máxime en un país cuya distribución del ingreso es marcadamente inequitativa y cuya necesidad de canalizar adecuadamente el ahorro colectivo es bien ostensible. Bajo el seguro privado, el valor actuarial de las primas tiene que cubrir con un pequeño exceso el costo actuarial del riesgo de cada cotizante, sin redistribución alguna o, cuando la póliza es colectiva, con redistribución aproximadamente horizontal (es decir, entre individuos cuya diferencia de cotización no es muy grande); la seguridad social en materia de salud implica en cambio transferencias masivas desde los grupos con alta cotización hacia los afiliados con más bajo nivel de ingreso. Esta "carga redistributiva" aumenta necesariamente al extenderse la cobertura de arriba a abajo, tanto por el valor decreciente de las primas individuales cuanto por la más alta morbilidad de los trabajadores con menores recursos económicos. Por otro lado, y en teoría, puesto que la redistribución implica que el sistema se financie mediante aportes de naturaleza fiscal o, más correctamente, parafiscal, corresponde al Estado decidir acerca del manejo e inversión de las reservas actuariales.

En la práctica, se estima que la cobertura nominal del ISS alcanza apenas al 20% mejor remunerado de los trabajadores y que sólo la tercera parte de ellos hace uso efectivo de los servicios de salud. Parece, pues, que la misma calidad insatisfactoria del servicio constituye un mecanismo, patológico y limitado, pero en efecto, redistributivo, desde el 13% más rico de los trabajadores hacia el 7% que le sigue inmediatamente en la distribución del ingreso nacional. Ante esta realidad, un tanto perversa, elevar la calidad del servicio tendría quizá la consecuencia paradójica de reducir su ya limitada eficacia redistributiva.

Más aún, la contribución del sistema de seguridad social al objetivo de acortar distancias entre los distintos estamentos sociales puede ser más notable de los sugeridos por el análisis precedente. Mediante una encuesta de hogares diseñada especialmente para establecer "quién se beneficia de los gastos del gobierno", Marcelo Selowsky encontró que cada familia afiliada al ISS recibe un subsidio por valor aproximado de mil pesos anuales, en guarismos de 1974. Como indica el Cuadro 4, el subsidio a través del Instituto supera al transferido por medio del

Cuadro 4

## SUBSIDIO DEL SISTEMA PUBLICO DE SALUD POR HOGAR, COLOMBIA, 1974

| HOGARES        | PROMEDIO URBANO |             | PROMEDIO NACIONAL |             |
|----------------|-----------------|-------------|-------------------|-------------|
|                | Afiliado al ISS | No Afiliado | Afiliado al ISS   | No Afiliado |
| 20% más pobres | \$ 1.534        | 844         | 1.096             | 568         |
| 20% Siguiente  | 1.236           | 664         | 1.008             | 539         |
| 20% Siguiente  | 2.009           | 581         | 1.535             | 523         |
| 20% Siguiente  | 1.274           | 484         | 1.159             | 440         |
| 20% más ricos  | 925             | 333         | 887               | 315         |
| Promedio       | 1.309           | 561         | 1.148             | 484         |

Fuente: Marcelo Selowsky "The Benefits from Government Expenditure? A case Study of Colombia; New York, Oxford University Press, 1979, P. 95

Sistema Nacional de Salud para casi todos los tramos del ingreso. Si además se toma en cuenta que los \$1.534 o los \$1.096 percibidos por el 20% más pobre de las familias urbanas y totales del país, respectivamente, representan una proporción bastante mayor de sus ingresos que los \$925 u \$887 recibidos por el 20% más rico, resulta claro que el actual impacto redistributivo del ISS dista de ser despreciable.

Cabría por supuesto argüir que la contratación de los servicios de salud con entidades privadas podría diseñarse de tal manera que continúen operando los principios redistributivos (salvo, claro está, el mecanismo "patológico" atrás indicado) y que el Estado retenga su vigilancia sobre la inversión de reservas, agregando de paso que dicha inversión no ha sido la más apropiada en el pasado, como se muestra más adelante. Pero, sin ánimo negativista, habría que volver sobre la propia concepción de la seguridad social, sobre consideraciones de índole constitucional y sobre las responsabilidades del Estado en materia de previsión, no menos que sobre la dificultad administrativa para asegurar la inversión socialmente adecuada de reservas y la vigencia de la redistribución, sobre todo con miras a la necesaria expansión de cobertura en el futuro más o menos cercano.

De todas maneras, el sustento principal de la propuesta de administración delegada radica en la expectativa de que con ella sea posible prestar un servicio de mejor calidad y a menor costo. Tanto debe pesar este argumento de eficiencia que, si él resultase correcto el país haría bien en acoger la iniciativa, buscando de otra parte minimizar las dificultades presentes y futuras que, como fue dicho, podría traer consigo la adopción de aquella fórmula.

Infortunadamente, no existe la evidencia necesaria para concluir que la subcontratación puede en efecto ser más eficiente que la prestación del servicio por parte del ISS, sobre todo si se procede a su reestructuración. Aún en su estado actual — y pese a la ausencia de estadísticas siquiera medianamente confiables — no parece que la medicina privada sea en Colombia más barata, por cada intervención, que la provista por el Instituto, sino todo lo contrario. Que la primera sea, en promedio, de más alta calidad que la segunda, también parece ser cierto; pero — y así lo enseña una y otra vez la sociología de la salud — el concepto de calidad del servicio médico es bastante relativo y bastante expuesto a coloración por el *status* socioeconómico de cada cual. En este contexto, y un poco para poner en tela de juicio otra de las generalizaciones que se han hecho recientemente acerca del seguro en Colombia, vale la pena considerar las cifras del Cuadro 5, referentes a la

**Cuadro 5**  
**PROMEDIO DE VISITAS ANUALES AL MEDICO POR HOGAR**  
**EN ZONA URBANA, 1974**

| HOGARES           | Hospitales Sistema<br>Nacional de Salud | Hospitales<br>ISS | Médicos<br>Particulares |
|-------------------|---|-------------------|-------------------------|
| 20% más pobres    | 1.74                                    | 0.43              | 2.26                    |
| 20% siguiente     | 1.40                                    | 1.31              | 2.45                    |
| 20% siguiente     | 1.49                                    | 1.67              | 2.97                    |
| 20% siguiente     | 1.44                                    | 1.73              | 3.81                    |
| 20% más ricos     | 0.72                                    | 1.42              | 4.39                    |
| Promedio Nacional | 1.29                                    | 1.37              | 3.36                    |

Fuente: Marcelo Selowsky, op. cit. p. 98

frecuencia de visitas al médico por parte de familias con distinto nivel de ingreso. Como se ve, los más ricos acuden más a menudo a la consulta y, sobre todo, el promedio de visitas por familia a profesionales del sistema nacional de salud o del ISS es menos de la mitad del promedio de las atendidas por el galeno particular.

Aceptando que la medicina privada sea hoy más costosa que la ofrecida por el ISS, todavía habría lugar para razonar que la subcontratación rebajaría los costos de aquella hasta hacerla más eficiente que la del Instituto, especialmente si el Estado supervisa las tarifas. No obstante, y para no recordar la experiencia ordinariamente desastrosa de los controles directos a los precios en Colombia, sería más bien peculiar que un incremento masivo de la demanda por medicina privada acarreea descensos en sus precios.

Nada de lo anterior significa que deba descartarse esfuerzo alguno para elevar en la menor brevedad la eficiencia del ISS en su gestión de salud sino que, como dice el proverbio americano, nos aseguremos de no arrojar de la tina al bebé junto con el agua sucia. Esta indispensable reestructuración del Instituto difícilmente se podría lograr a un costo total inferior al actual (de hecho, ninguna reforma administrativa ha podido economizar costos en Colombia). La opción de acompañar la reforma con un saneamiento del déficit acumulado en los riesgos de EM mediante aportes estatales es claramente inequitativa: el Instituto cubre actualmente a 1.7 millones de trabajadores comparativamente pudientes, al paso que el Sistema Nacional de Salud ampara la quinta parte del 80% más pobre de las

**Cuadro 6**  
**COTIZACION Y REGIMEN DE LOS SERVICIOS EM EN VARIOS PAISES**

|           |   | Cotización                                 | Régimen   |                                |
|-----------|---|--|---|--------------------------------|
| Argentina | T | 2%   | Maternidad para mujeres   |                                |
|           | E | 2%   | Empleadas   |                                |
|           | G |  |   |                                |
| Australia | G | 100%                                       | Toda la familia del asegurado incluyendo maternidad                     |                                |
| Austria   | T | 3.65%                                      | Todos los servicios para la familia y maternidad                        | 1%                             |
|           | E | 3.65%                                      |   | 1%                             |
|           | G | 50% de maternidad y 10% de los pensionados |   | Déficit                        |
| Bélgica   | T | 3.2%                                       | Servicio igual al asegurado para toda la familia incluyendo maternidad  | 1.2%                           |
|           | E | 5.5%                                       |   | 1.7%                           |
|           | G | 27% y 90% de los pensionados               |   | 2.4% + subsidio si hay déficit |
| Bolivia   | T | 3.5%                                       | Servicio igual para toda la familia del asegurado incluyendo maternidad |                                |
|           | E | 8%   |   |                                |
|           | G | —  |   |                                |
| Brasil    | T | 8%   | Servicios para la familia incluyendo maternidad                         |                                |
|           | E | 8%   |   |                                |
|           | G | Déficit                                    |   |                                |
| Bulgaria  | T | —  | Servicios para la familia más maternidad                                |                                |
|           | E | 20%  |   |                                |
|           | G | 20% + Déficit                              |   |                                |



## CONTINUACION CUADRO 6

|                               |   | Cotización                         | Régimen   |
|-------------------------------|---|------------------------------------|---|
| China<br>(Popular)            | T | —                                  | 50% de los costos de la familia   |
|                               | E | Todo                               |   |
|                               | G | —                                  |   |
| Costa Rica                    | T | 4%                                 | Servicio para la familia menos optometría                                   |
|                               | E | 5%                                 |   |
|                               | G | 2%                                 |   |
| Colombia                      | T | 3.57%                              | Enfermedad Asegurado Maternidad, prestación en dinero                       |
|                               | E | 7.14%                              |   |
|                               | G | —                                  |   |
| Cuba                          | T | —                                  | Servicio maternidad igual a la asegurada y cuidado del niño                 |
|                               | E | 10%                                |   |
|                               | G | —                                  |   |
| Ecuador                       | T | —                                  | Sólo beneficia al asegurado   |
|                               | E | 6%                                 |   |
|                               | G | 7%                                 |   |
| Finlandia                     | T | 1.5%                               | Para toda la familia  |
|                               | E | 2%                                 |   |
|                               | G | el resto                           |   |
| Francia                       | T | 2.5%                               | Toda la familia y beneficios de maternidad igual al asegurado               |
|                               | E | 10.45%                             |   |
|                               | G | 3%                                 |   |
| República Democrática Alemana | T | 10% - 20%                          | Servicio toda la familia. Maternidad más un subsidio a la señora            |
|                               | E | 10%                                |   |
|                               | G | Déficit                            |   |
| República Federal Alemana     | T | 5.5%                               | Servicio toda la familia. Maternidad más un subsidio a la señora            |
|                               | E | 5.5%                               |   |
|                               | G | Costo de maternidad y desempleadas |   |
| Grecia                        | T | 2.25% 4%                           | Los mismos que para el asegurado  |
|                               | E | 4.5%                               |   |
|                               | G | si es necesario                    |   |
| Irán                          | T | 5%                                 | Para toda la familia lo mismo del asegurado                                 |
|                               | E | 13% - 15%                          |   |
|                               | G | —                                  |   |
| Italia                        | T | 0.15%                              | Para toda la familia igual que el afiliado                                  |
|                               | E | 11% - 15%                          |   |
|                               | G | Subsidios                          |   |
| Japón                         | T | 3.5%                               | Lo mismo que el asegurado pero pagan el 50% de los costos de los beneficios |
|                               | E | 3.5%                               |   |
|                               | G | Costos administrativos y subsidios |   |
| México                        | T | 2.25%                              | Seguro familias y cubre padres dependientes                                 |
|                               | E | 5.625%                             |   |
|                               | G | 1.125%                             |   |
| Estados Unidos                | T | 2.5%                               | Seguro familiar como el asegurado   |
|                               | E | 1.0%                               |   |
|                               | G | Costos                             |   |

Fuente: Social Security Programs Throughout the World, 1973  
U.s. Department of Health, Education and Welfare Social Security Administration.

T, E, G. trabajador, empleador y gobierno



familias; sería, pues, lógico esperar que cualquier nueva inversión gubernamental en salud se dirigiese con preferencia a la ampliación en la cobertura del Sistema Nacional.

En conclusión, no parecen restar alternativas distintas de la reestructuración del ISS (lo cual no excluye la transferencia de muchos de sus servicios al sector privado o Fundaciones Privadas) y la elevación en las cotizaciones por EM en el futuro cercano, de manera que el sistema deje de ser deficitario y de constituir una amenaza permanente para las reservas de IVM. Por lo demás, entre los 22 países desarrollados y subdesarrollados cuyos regímenes de seguro para enfermedad general y maternidad se relacionan en el Cuadro 6, sólo en la Argentina, Grecia y México se contribuye con aportes porcentuales sobre el salario menores que los vigentes en Colombia (aunque cualquier comparación se dificulta por la diversidad de beneficios otorgados en cada país).

### E. Inversión de las Reservas

El Cuadro 7 describe la evolución e inversión de las reservas para los riesgos de IVM entre 1971 y 1978. De un monto total de \$2.173 millones al comienzo de la década se había pasado en 1978 a la suma de \$16.911 millones, lo cual implica una tasa de crecimiento anual del 34% en términos nominales, pero de un 9.7% por año en términos reales.

**Cuadro 7**  
**INSTITUTO COLOMBIANO DE SEGUROS SOCIALES**  
**INVERSION RESERVAS IVM**  
(Millones de Pesos)

| CONCEPTO  | 1971         | 1972         | 1973         | 1974         | 1975         | 1976          | 1977          | 1978          |
|---|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|---------------|---------------|---------------|
| <b>Bonos Valor Constante</b>                          | <b>1,741</b> | <b>2,227</b> | <b>3,082</b> | <b>3,115</b> | <b>6,865</b> | <b>9,069</b>  | <b>12,008</b> | <b>15,044</b> |
| a. Colocados en IFI                                   | 1.150        |              | 1.959        | 3.153        | 4.089        | 5.263         | 6.800         | 8.387         |
| b. Colocados en B.C.H.                                | 591          |              | 1.123        | 1.902        | 2.776        | 3.787         | 5.180         | 6.657         |
| c. Amortización por reinvertir                        |              |              |              |              |              |               |               |               |
| <b>Fondo Nal. Hospitalario</b>                        | <b>221</b>   | <b>288</b>   | <b>398</b>   | <b>544</b>   | <b>753</b>   | <b>993</b>    | <b>1,115</b>  | <b>1,252</b>  |
| a. BVC (Dto. 687/67)                                  | 221          | 288          | 376          | 438          | 506          | 536           | 524           | 506           |
| b. Empréstitos (Dto. 1935/73)                         |              |              | 22           | 106          | 247          | 442           | 587           | 728           |
| c. Inversiones por efectuar                           |              |              |              |              |              | 14            | 4             | 17            |
| Amortizaciones por cobrar causadas sin reconocer      |              |              |              | 8            | 5            | 1             | 1             | 1             |
| <b>Documentos Deuda Pública</b>                       |              |              |              | <b>100</b>   | <b>227</b>   | <b>349</b>    | <b>471</b>    | <b>615</b>    |
| a. B.D.E. IFI Clase B                                 |              |              | 21           | 26           | 29           |               |               |               |
| b. B.D.E. IFI Clase F                                 |              |              |              |              | 25           | 170           | 231           |               |
| Bonos Cafeteros                                       |              |              |              | 74           | 173          | 172           | 209           | 577           |
| c. Fondo Financiero                                   |              |              |              |              |              |               |               |               |
| Desarrollo Industrial —IFI                            | 98           | 160          |              |              |              |               |               |               |
| d. Fondo Financiero Desarrollo Urbano - FDU-          | 113          | 126          |              |              |              |               |               |               |
| e. Inversiones por efectuar                           |              |              |              |              |              | 2             | 3             | 7             |
| f. Fondo especial de conmutación de pensiones         |              |              |              |              |              | 5             | 6             | 11            |
| g. Bonos deuda pública (Beneficencia de Cundinamarca) |              |              |              |              |              |               | 20            | 20            |
| h. Certificados de Cambio                             |              |              |              |              |              |               | 2             |               |
| <b>TOTAL</b>  | <b>2.173</b> | <b>2.801</b> | <b>3.501</b> | <b>5.767</b> | <b>7.850</b> | <b>10.411</b> | <b>13.595</b> | <b>16.911</b> |

Estas tasas de aumento son menos impresionantes si se recuerda que el sistema entró en vigencia apenas en 1967, que la cobertura se expandió de 1.116 afiliados a 1.650 entre 1971 y 1978 (esto es, a un ritmo anual del 5.7%) o que, como se dijo, la reserva técnica dista de ser adecuada.

En 1978, el 89% de las reservas se hallaban colocadas en bonos de valor constante respaldados por el IFI y el BCH, otro 7% en bonos, empréstitos e inversiones en el Fondo Nacional Hospitalario, y el restante 4% en distintos papeles de deuda pública. En conjunto y en principio, éstas deberían ser buenas inversiones, pues tanto la industria manufacturera como la finca raíz deberían valorizarse con la inflación y alcanzar a producir un rendimiento real.

**Cuadro 7A**  
**RESERVA DEL SEGURO DE RIESGO PROFESIONALES**  
(Millones de Pesos)

|                                | 1971       | 1972       | 1973       | 1974       | 1975       | 1976       | 1977       | 1978         |
|--------------------------------|------------|------------|------------|------------|------------|------------|------------|--------------|
| Cédulas del 86% - B.C.H.       | 272        | 135        | 121        | 174        | 193        |            |            |              |
| Cédulas del 97.65% B.C.H.      |            |            |            |            |            | 184        | 1          |              |
| Bonos Desarrollo Económico IFI | 20         | 21         | 20         | 20         |            |            |            | 66           |
| Bonos Cafeteros                | 9          | 8          | 6          | 45         |            |            |            |              |
| Fondo Financiero Industrial    |            |            |            | 7          |            |            |            |              |
| Inversiones Descentralizadas   |            |            |            |            |            |            |            |              |
| a. UPAC-Cundinamarca           |            |            |            |            | 124        | 203        |            |              |
| Concasa                        |            |            |            |            | 32         |            |            |              |
| B.C.H.                         |            |            |            |            | 31         | 41         |            |              |
| Las Villas                     |            |            |            |            | 30         | 65         |            |              |
| Grancolombiana                 |            |            |            |            | 31         | 97         | 732        | 132          |
| Cofinatura                     |            |            |            |            |            |            | 13         | 23           |
| La Financiera S. A.            |            |            |            |            |            |            | 12         | 41           |
| Cía. Financiera Continental    |            |            |            |            |            |            | 1          | 1            |
| Corporaciones Financieras      |            |            |            |            |            |            |            | 858          |
| b. Otras Seccionales           |            |            |            |            |            |            |            |              |
| UPAC- B.C.H.                   |            |            |            |            | 40         | 174        |            |              |
| <b>TOTAL</b>                   | <b>301</b> | <b>164</b> | <b>147</b> | <b>246</b> | <b>357</b> | <b>561</b> | <b>759</b> | <b>1.121</b> |

Sin embargo, el régimen introducido por el Decreto 687 de 1967 y vigente hasta 1973, sólo reconocía un reajuste igual al 70% del aumento en el costo de la vida para los entonces mal llamados "bonos de valor constante" para seguridad social. Como se infiere del Cuadro 8, no obstante el interés anual complementario del 6%, los bonos alcanzaron apenas a proteger su valor frente a la inflación, acumulando una ganancia real inferior al 1% por año promedio, cuando deberían haber rendido entre un 4% y un 6% para corresponder el alza necesaria en el nivel de vida de los pensionados. La corrección del 70% quería decir además que los trabajadores subsidiaban a grupos de mayores ingresos (los usuarios del IFI y del BCH) en cuantía equivalente al 30% de la tasa de interés o, estrictamente, al 30% de la diferencia entre la tasa nominal y el 6%.

En 1973, los Decretos 1335 y 2796 eliminaron el problema de los subsidios a costa directa del trabajador, pero crearon en cambio el Fondo de Solidaridad con su nocivo efecto sobre las reservas de IVM. Fuera de ello, el sistema acogido en

**Cuadro 8**  
**INDICE NACIONAL DE PRECIOS AL CONSUMIDOR APLICADO AL REAJUSTE**  
**DE LOS BONOS DE VALOR CONSTANTE PARA SEGURIDAD SOCIAL**  
**(Decreto 687/67)**

| Acta No. |         | Indice   | Variación | Reajuste Efectivo<br>(70%) | Interés |    |         |          |       |       |     |  |    |       |    |         |          |       |       |     |  |    |       |    |         |          |       |       |     |  |    |       |    |         |          |       |       |     |  |    |       |    |         |          |       |       |     |  |    |       |    |         |       |       |       |     |  |    |       |    |         |       |       |       |     |  |    |       |    |         |       |       |       |     |  |    |       |    |         |       |       |       |     |  |    |       |    |         |       |       |       |     |
|----------|---------|----------|-----------|----------------------------|---------|----|---------|----------|-------|-------|-----|--|----|-------|----|---------|----------|-------|-------|-----|--|----|-------|----|---------|----------|-------|-------|-----|--|----|-------|----|---------|----------|-------|-------|-----|--|----|-------|----|---------|----------|-------|-------|-----|--|----|-------|----|---------|-------|-------|-------|-----|--|----|-------|----|---------|-------|-------|-------|-----|--|----|-------|----|---------|-------|-------|-------|-----|--|----|-------|----|---------|-------|-------|-------|-----|--|----|-------|----|---------|-------|-------|-------|-----|
| 1        | Oct. 67 | 459.5    | 5.79      | 4.05                       | 6.0     |    |         |          |       |       |     |  |    |       |    |         |          |       |       |     |  |    |       |    |         |          |       |       |     |  |    |       |    |         |          |       |       |     |  |    |       |    |         |          |       |       |     |  |    |       |    |         |       |       |       |     |  |    |       |    |         |       |       |       |     |  |    |       |    |         |       |       |       |     |  |    |       |    |         |       |       |       |     |  |    |       |    |         |       |       |       |     |
|          | 68      | 486.1    |           |                            |         | 2  | Oct. 68 | 486.1    | 8.70  | 6.09  | 6.0 |  | 69 | 528.5 | 3  | Oct. 69 | 528.5    | 5.80  | 4.10  | 6.0 |  | 70 | 559.5 | 4  | Oct. 70 | 559.5    | 11.80 | 8.30  | 6.0 |  | 71 | 625.4 | 5  | Oct. 71 | 625.4    | 13.60 | 9.50  | 6.0 |  | 72 | 710.6 | 6  | Oct. 72 | 139.3(*) | 30.50 | 21.40 | 6.0 |  | 73 | 181.8 | 7  | Oct. 73 | 181.8 | 36.30 | 25.40 | 6.0 |  | 74 | 247.8 | 8  | Oct. 74 | 247.8 | 22.10 | 15.50 | 6.0 |  | 75 | 302.5 | 9  | Oct. 75 | 302.5 | 25.90 | 18.10 | 6.0 |  | 76 | 380.8 | 10 | Oct. 76 | 380.8 | 22.10 | 15.50 | 6.0 |  | 77 | 465.0 | 11 | Oct. 77 | 465.0 | 18.30 | 12.80 | 6.0 |
| 2        | Oct. 68 | 486.1    | 8.70      | 6.09                       | 6.0     |    |         |          |       |       |     |  |    |       |    |         |          |       |       |     |  |    |       |    |         |          |       |       |     |  |    |       |    |         |          |       |       |     |  |    |       |    |         |          |       |       |     |  |    |       |    |         |       |       |       |     |  |    |       |    |         |       |       |       |     |  |    |       |    |         |       |       |       |     |  |    |       |    |         |       |       |       |     |  |    |       |    |         |       |       |       |     |
|          | 69      | 528.5    |           |                            |         | 3  | Oct. 69 | 528.5    | 5.80  | 4.10  | 6.0 |  | 70 | 559.5 | 4  | Oct. 70 | 559.5    | 11.80 | 8.30  | 6.0 |  | 71 | 625.4 | 5  | Oct. 71 | 625.4    | 13.60 | 9.50  | 6.0 |  | 72 | 710.6 | 6  | Oct. 72 | 139.3(*) | 30.50 | 21.40 | 6.0 |  | 73 | 181.8 | 7  | Oct. 73 | 181.8    | 36.30 | 25.40 | 6.0 |  | 74 | 247.8 | 8  | Oct. 74 | 247.8 | 22.10 | 15.50 | 6.0 |  | 75 | 302.5 | 9  | Oct. 75 | 302.5 | 25.90 | 18.10 | 6.0 |  | 76 | 380.8 | 10 | Oct. 76 | 380.8 | 22.10 | 15.50 | 6.0 |  | 77 | 465.0 | 11 | Oct. 77 | 465.0 | 18.30 | 12.80 | 6.0 |  | 78 | 549.9 |    |         |       |       |       |     |
| 3        | Oct. 69 | 528.5    | 5.80      | 4.10                       | 6.0     |    |         |          |       |       |     |  |    |       |    |         |          |       |       |     |  |    |       |    |         |          |       |       |     |  |    |       |    |         |          |       |       |     |  |    |       |    |         |          |       |       |     |  |    |       |    |         |       |       |       |     |  |    |       |    |         |       |       |       |     |  |    |       |    |         |       |       |       |     |  |    |       |    |         |       |       |       |     |  |    |       |    |         |       |       |       |     |
|          | 70      | 559.5    |           |                            |         | 4  | Oct. 70 | 559.5    | 11.80 | 8.30  | 6.0 |  | 71 | 625.4 | 5  | Oct. 71 | 625.4    | 13.60 | 9.50  | 6.0 |  | 72 | 710.6 | 6  | Oct. 72 | 139.3(*) | 30.50 | 21.40 | 6.0 |  | 73 | 181.8 | 7  | Oct. 73 | 181.8    | 36.30 | 25.40 | 6.0 |  | 74 | 247.8 | 8  | Oct. 74 | 247.8    | 22.10 | 15.50 | 6.0 |  | 75 | 302.5 | 9  | Oct. 75 | 302.5 | 25.90 | 18.10 | 6.0 |  | 76 | 380.8 | 10 | Oct. 76 | 380.8 | 22.10 | 15.50 | 6.0 |  | 77 | 465.0 | 11 | Oct. 77 | 465.0 | 18.30 | 12.80 | 6.0 |  | 78 | 549.9 |    |         |       |       |       |     |  |    |       |    |         |       |       |       |     |
| 4        | Oct. 70 | 559.5    | 11.80     | 8.30                       | 6.0     |    |         |          |       |       |     |  |    |       |    |         |          |       |       |     |  |    |       |    |         |          |       |       |     |  |    |       |    |         |          |       |       |     |  |    |       |    |         |          |       |       |     |  |    |       |    |         |       |       |       |     |  |    |       |    |         |       |       |       |     |  |    |       |    |         |       |       |       |     |  |    |       |    |         |       |       |       |     |  |    |       |    |         |       |       |       |     |
|          | 71      | 625.4    |           |                            |         | 5  | Oct. 71 | 625.4    | 13.60 | 9.50  | 6.0 |  | 72 | 710.6 | 6  | Oct. 72 | 139.3(*) | 30.50 | 21.40 | 6.0 |  | 73 | 181.8 | 7  | Oct. 73 | 181.8    | 36.30 | 25.40 | 6.0 |  | 74 | 247.8 | 8  | Oct. 74 | 247.8    | 22.10 | 15.50 | 6.0 |  | 75 | 302.5 | 9  | Oct. 75 | 302.5    | 25.90 | 18.10 | 6.0 |  | 76 | 380.8 | 10 | Oct. 76 | 380.8 | 22.10 | 15.50 | 6.0 |  | 77 | 465.0 | 11 | Oct. 77 | 465.0 | 18.30 | 12.80 | 6.0 |  | 78 | 549.9 |    |         |       |       |       |     |  |    |       |    |         |       |       |       |     |  |    |       |    |         |       |       |       |     |
| 5        | Oct. 71 | 625.4    | 13.60     | 9.50                       | 6.0     |    |         |          |       |       |     |  |    |       |    |         |          |       |       |     |  |    |       |    |         |          |       |       |     |  |    |       |    |         |          |       |       |     |  |    |       |    |         |          |       |       |     |  |    |       |    |         |       |       |       |     |  |    |       |    |         |       |       |       |     |  |    |       |    |         |       |       |       |     |  |    |       |    |         |       |       |       |     |  |    |       |    |         |       |       |       |     |
|          | 72      | 710.6    |           |                            |         | 6  | Oct. 72 | 139.3(*) | 30.50 | 21.40 | 6.0 |  | 73 | 181.8 | 7  | Oct. 73 | 181.8    | 36.30 | 25.40 | 6.0 |  | 74 | 247.8 | 8  | Oct. 74 | 247.8    | 22.10 | 15.50 | 6.0 |  | 75 | 302.5 | 9  | Oct. 75 | 302.5    | 25.90 | 18.10 | 6.0 |  | 76 | 380.8 | 10 | Oct. 76 | 380.8    | 22.10 | 15.50 | 6.0 |  | 77 | 465.0 | 11 | Oct. 77 | 465.0 | 18.30 | 12.80 | 6.0 |  | 78 | 549.9 |    |         |       |       |       |     |  |    |       |    |         |       |       |       |     |  |    |       |    |         |       |       |       |     |  |    |       |    |         |       |       |       |     |
| 6        | Oct. 72 | 139.3(*) | 30.50     | 21.40                      | 6.0     |    |         |          |       |       |     |  |    |       |    |         |          |       |       |     |  |    |       |    |         |          |       |       |     |  |    |       |    |         |          |       |       |     |  |    |       |    |         |          |       |       |     |  |    |       |    |         |       |       |       |     |  |    |       |    |         |       |       |       |     |  |    |       |    |         |       |       |       |     |  |    |       |    |         |       |       |       |     |  |    |       |    |         |       |       |       |     |
|          | 73      | 181.8    |           |                            |         | 7  | Oct. 73 | 181.8    | 36.30 | 25.40 | 6.0 |  | 74 | 247.8 | 8  | Oct. 74 | 247.8    | 22.10 | 15.50 | 6.0 |  | 75 | 302.5 | 9  | Oct. 75 | 302.5    | 25.90 | 18.10 | 6.0 |  | 76 | 380.8 | 10 | Oct. 76 | 380.8    | 22.10 | 15.50 | 6.0 |  | 77 | 465.0 | 11 | Oct. 77 | 465.0    | 18.30 | 12.80 | 6.0 |  | 78 | 549.9 |    |         |       |       |       |     |  |    |       |    |         |       |       |       |     |  |    |       |    |         |       |       |       |     |  |    |       |    |         |       |       |       |     |  |    |       |    |         |       |       |       |     |
| 7        | Oct. 73 | 181.8    | 36.30     | 25.40                      | 6.0     |    |         |          |       |       |     |  |    |       |    |         |          |       |       |     |  |    |       |    |         |          |       |       |     |  |    |       |    |         |          |       |       |     |  |    |       |    |         |          |       |       |     |  |    |       |    |         |       |       |       |     |  |    |       |    |         |       |       |       |     |  |    |       |    |         |       |       |       |     |  |    |       |    |         |       |       |       |     |  |    |       |    |         |       |       |       |     |
|          | 74      | 247.8    |           |                            |         | 8  | Oct. 74 | 247.8    | 22.10 | 15.50 | 6.0 |  | 75 | 302.5 | 9  | Oct. 75 | 302.5    | 25.90 | 18.10 | 6.0 |  | 76 | 380.8 | 10 | Oct. 76 | 380.8    | 22.10 | 15.50 | 6.0 |  | 77 | 465.0 | 11 | Oct. 77 | 465.0    | 18.30 | 12.80 | 6.0 |  | 78 | 549.9 |    |         |          |       |       |     |  |    |       |    |         |       |       |       |     |  |    |       |    |         |       |       |       |     |  |    |       |    |         |       |       |       |     |  |    |       |    |         |       |       |       |     |  |    |       |    |         |       |       |       |     |
| 8        | Oct. 74 | 247.8    | 22.10     | 15.50                      | 6.0     |    |         |          |       |       |     |  |    |       |    |         |          |       |       |     |  |    |       |    |         |          |       |       |     |  |    |       |    |         |          |       |       |     |  |    |       |    |         |          |       |       |     |  |    |       |    |         |       |       |       |     |  |    |       |    |         |       |       |       |     |  |    |       |    |         |       |       |       |     |  |    |       |    |         |       |       |       |     |  |    |       |    |         |       |       |       |     |
|          | 75      | 302.5    |           |                            |         | 9  | Oct. 75 | 302.5    | 25.90 | 18.10 | 6.0 |  | 76 | 380.8 | 10 | Oct. 76 | 380.8    | 22.10 | 15.50 | 6.0 |  | 77 | 465.0 | 11 | Oct. 77 | 465.0    | 18.30 | 12.80 | 6.0 |  | 78 | 549.9 |    |         |          |       |       |     |  |    |       |    |         |          |       |       |     |  |    |       |    |         |       |       |       |     |  |    |       |    |         |       |       |       |     |  |    |       |    |         |       |       |       |     |  |    |       |    |         |       |       |       |     |  |    |       |    |         |       |       |       |     |
| 9        | Oct. 75 | 302.5    | 25.90     | 18.10                      | 6.0     |    |         |          |       |       |     |  |    |       |    |         |          |       |       |     |  |    |       |    |         |          |       |       |     |  |    |       |    |         |          |       |       |     |  |    |       |    |         |          |       |       |     |  |    |       |    |         |       |       |       |     |  |    |       |    |         |       |       |       |     |  |    |       |    |         |       |       |       |     |  |    |       |    |         |       |       |       |     |  |    |       |    |         |       |       |       |     |
|          | 76      | 380.8    |           |                            |         | 10 | Oct. 76 | 380.8    | 22.10 | 15.50 | 6.0 |  | 77 | 465.0 | 11 | Oct. 77 | 465.0    | 18.30 | 12.80 | 6.0 |  | 78 | 549.9 |    |         |          |       |       |     |  |    |       |    |         |          |       |       |     |  |    |       |    |         |          |       |       |     |  |    |       |    |         |       |       |       |     |  |    |       |    |         |       |       |       |     |  |    |       |    |         |       |       |       |     |  |    |       |    |         |       |       |       |     |  |    |       |    |         |       |       |       |     |
| 10       | Oct. 76 | 380.8    | 22.10     | 15.50                      | 6.0     |    |         |          |       |       |     |  |    |       |    |         |          |       |       |     |  |    |       |    |         |          |       |       |     |  |    |       |    |         |          |       |       |     |  |    |       |    |         |          |       |       |     |  |    |       |    |         |       |       |       |     |  |    |       |    |         |       |       |       |     |  |    |       |    |         |       |       |       |     |  |    |       |    |         |       |       |       |     |  |    |       |    |         |       |       |       |     |
|          | 77      | 465.0    |           |                            |         | 11 | Oct. 77 | 465.0    | 18.30 | 12.80 | 6.0 |  | 78 | 549.9 |    |         |          |       |       |     |  |    |       |    |         |          |       |       |     |  |    |       |    |         |          |       |       |     |  |    |       |    |         |          |       |       |     |  |    |       |    |         |       |       |       |     |  |    |       |    |         |       |       |       |     |  |    |       |    |         |       |       |       |     |  |    |       |    |         |       |       |       |     |  |    |       |    |         |       |       |       |     |
| 11       | Oct. 77 | 465.0    | 18.30     | 12.80                      | 6.0     |    |         |          |       |       |     |  |    |       |    |         |          |       |       |     |  |    |       |    |         |          |       |       |     |  |    |       |    |         |          |       |       |     |  |    |       |    |         |          |       |       |     |  |    |       |    |         |       |       |       |     |  |    |       |    |         |       |       |       |     |  |    |       |    |         |       |       |       |     |  |    |       |    |         |       |       |       |     |  |    |       |    |         |       |       |       |     |
|          | 78      | 549.9    |           |                            |         |    |         |          |       |       |     |  |    |       |    |         |          |       |       |     |  |    |       |    |         |          |       |       |     |  |    |       |    |         |          |       |       |     |  |    |       |    |         |          |       |       |     |  |    |       |    |         |       |       |       |     |  |    |       |    |         |       |       |       |     |  |    |       |    |         |       |       |       |     |  |    |       |    |         |       |       |       |     |  |    |       |    |         |       |       |       |     |

(\*) Cambio base del índice 1970 = 100

1973 era sano en términos financieros pues, como indica el Cuadro 9, estableció una corrección del 100% sobre el costo de vida y añadió un rendimiento real del 6% al 5.5% anual para los bonos de seguridad social. Con todo, debido a una política equivocada de subsidios, tanto el IFI como el BCH prestaron los recursos de IVM a tasas subsidiadas, o sea tasas que no cubrían la inflación más el 5.5% o el 6%. Tales subsidios beneficiaron a quienes obtuvieron préstamos de aquellos dos establecimientos, siendo poco probable que estas personas se encontrasen en los tramos más bajos de ingreso.

En el sistema anterior a la última reforma del ISS, la clase trabajadora no cubría directamente los subsidios, pues la diferencia entre el rendimiento de los bonos de valor constante y el retorno de las inversiones del BCH y el IFI corrían por cuenta del Ministerio de Hacienda. Debido a la política de tasas de interés subsidiadas, se creó un déficit a cargo del Ministerio que se estimaba a junio 30 de 1978, en \$2.500 millones a favor del IFI y en \$750 millones a favor del BCH. Es,



pues, necesario que en los próximos presupuestos se apropien paulatinamente estos \$3.250 millones, con el fin de proteger el valor real de las reservas.

La reestructuración del Instituto en 1977 introdujo nuevos peligros. Según el Artículo 117 del Decreto Ley 1650, el gobierno puede establecer intereses bajos, disminuyendo así la rentabilidad de las reservas y sin tener que responsabilizarse por las pérdidas resultantes. Por ejemplo, el numeral III, ordinal B, establece que una porción de las reservas será invertida en títulos con rentabilidad igual a las de UPAC lo cual conllevaría, en virtud de los topes a la corrección monetaria, una transferencia de fondos de la clase trabajadora a los constructores y usuarios del sistema UPAC, quienes en general disfrutaban de altos ingresos. Esta transferencia es doblemente injusta: de una parte, supone distribución regresiva y, de otra, afecta específicamente a las clases trabajadoras.

El peligro financiero planteado por el Decreto Ley 1650 (que, por otra parte, tuvo la virtud de eliminar el Fondo de Solidaridad) podría evitarse en la medida en la cual los decretos reglamentarios concedan suficiente libertad al ISS para escoger los papeles más rentables en el mercado, logrando así un rendimiento que compensa la inflación y permita una adecuada ganancia real en el valor de las reservas.

Cuadro 9

**INDICE NACIONAL DE PRECIOS AL CONSUMIDOR APLICADO AL REAJUSTE  
DE LOS BONOS DE VALOR CONSTANTE PARA SEGURIDAD SOCIAL  
(Decretos 1935 y 2796/73)**

| Acta |         | Indice | Variación | Interés |
|------|---------|--------|-----------|---------|
| 1    | Ago. 73 | 684.1  | 21.3      | 6.0     |
|      | Jul. 74 | 829.6  |           |         |
| 2    | Ago. 73 | 684.1  | 21.9      | 6.0     |
|      | 74      | 833.8  |           |         |
| 3    | Sep. 73 | 693.5  | 21.8      | 6.0     |
|      | 74      | 844.7  |           |         |
| 4    | Oct. 73 | 698.8  | 25.6      | 6.0     |
|      | 74      | 877.6  |           |         |
| 5    | Nov. 73 | 712.4  | 24.4      | 6.0     |
|      | 74      | 886.5  |           |         |
| 6    | Dic. 73 | 721.1  | 25.2      | 6.0     |
|      | 74      | 903.0  |           |         |
| 7    | Ene. 74 | 739.2  | 24.9      | 5.5     |
|      | 75      | 923.6  |           |         |
| 8    | Feb. 74 | 757.0  | 24.1      | 5.5     |
|      | 75      | 939.1  |           |         |
| 9    | Mar. 74 | 779.6  | 23.7      | 5.5     |
|      | 75      | 964.3  |           |         |
| 10   | Abr. 74 | 797.8  | 23.4      | 5.5     |
|      | 75      | 984.8  |           |         |



## CONTINUACION CUADRO 9

| Acta |               | Indice             | Variación | Interés |
|------|---------------|--------------------|-----------|---------|
| 11   | May. 74<br>75 | 807.1<br>1.000.8   | 24.0      | 5.5     |
| 12   | Jun. 74<br>75 | 818.0<br>1.009.4   | 23.4      | 5.5     |
| 13   | Jul. 74<br>75 | 829.6<br>1.018.3   | 22.7      | 5.5     |
| 14   | Ago. 74<br>75 | 833.8<br>1.022.2   | 22.6      | 5.5     |
| 15   | Sep. 74<br>75 | 844.7<br>1.036.5   | 22.7      | 5.5     |
| 16   | Oct. 74<br>75 | 877.6<br>1.046.4   | 19.2      | 5.5     |
| 17   | Nov. 74<br>75 | 886.5<br>1.053.2   | 18.8      | 5.5     |
| 18   | Dic. 74<br>75 | 903.0<br>1.060.9   | 17.5      | 5.5     |
| 19   | Ene. 75<br>76 | 923.6<br>1.085.0   | 17.5      | 5.5     |
| 20   | Feb. 75<br>76 | 931.1<br>1.110.8   | 18.3      | 5.5     |
| 21   | Mar. 75<br>76 | 964.3<br>1.136.5   | 17.9      | 5.5     |
| 22   | Abr. 75<br>76 | 984.8<br>1.156.5   | 17.4      | 5.5     |
| 23   | May. 75<br>76 | 1.000.8<br>1.168.7 | 16.8      | 5.5     |
| 24   | Jun. 75<br>76 | 1.009.4<br>1.195.4 | 18.4      | 5.5     |
| 25   | Jul. 75<br>76 | 1.018.3<br>1.227.5 | 20.5      | 5.5     |
| 26   | Ago. 75<br>76 | 1.022.2<br>1.246.2 | 21.9      | 5.5     |
| 27   | Sep. 75<br>76 | 1.036.5<br>1.269.2 | 22.5      | 5.5     |
| 28   | Oct. 75<br>76 | 1.046.4<br>1.287.1 | 23.0      | 5.5     |
| 29   | Nov. 75<br>76 | 1.053.2<br>1.314.9 | 24.8      | 5.5     |
| 30   | Dic. 75<br>76 | 1.060.9<br>1.330.7 | 25.4      | 5.5     |
| 31   | Ene. 76<br>77 | 1.085.0<br>1.360.0 | 25.3      | 5.5     |
| 32   | Feb. 76<br>77 | 1.110.8<br>1.404.2 | 26.4      | 5.5     |

## CONTINUACION CUADRO 9

| Acta |      | Indice   | Variación          | Interés |     |
|------|------|----------|--------------------|---------|-----|
| 33   | Mar. | 76<br>77 | 1.136.5<br>1.458.6 | 28.3    | 5.5 |
| 34   | Abr. | 76<br>77 | 1.156.5<br>1.545.8 | 33.7    | 5.5 |
| 35   | May. | 76<br>77 | 1.168.7<br>1.603.7 | 37.2    | 5.5 |
| 36   | Jun. | 76<br>77 | 1.195.4<br>1.644.6 | 37.6    | 5.5 |
| 37   | Jul. | 76<br>77 | 1.227.5<br>1.660.1 | 35.2    | 5.5 |
| 38   | Ago. | 76<br>77 | 1.246.2<br>1.665.0 | 33.6    | 5.5 |
| 39   | Sep. | 76<br>77 | 1.269.2<br>1.677.4 | 32.2    | 5.5 |
| 40   | Oct. | 76<br>77 | 1.287.1<br>1.680.0 | 30.5    | 5.5 |
| 41   | Nov. | 76<br>77 | 1.314.9<br>1.685.2 | 28.2    | 5.5 |
| 42   | Dic. | 76<br>77 | 1.330.7<br>1.696.1 | 27.5    | 5.5 |
| 43   | Ene. | 77<br>78 | 1.360.0<br>1.719.1 | 26.5    | 5.5 |
| 44   | Feb. | 77<br>78 | 1.404.2<br>1.748.1 | 24.5    | 5.5 |
| 45   | Mar. | 77<br>78 | 1.458.6<br>1.803.3 | 23.6    | 5.5 |
| 46   | Abr. | 77<br>78 | 1.545.8<br>1.829.4 | 18.3    | 5.5 |
| 47   | May. | 77<br>78 | 1.603.7<br>1.869.1 | 16.5    | 5.5 |
| 48   | Jun. | 77<br>78 | 1.644.6<br>1.914.6 | 16.4    | 5.5 |
| 49   | Jul. | 77<br>78 | 1.660.1<br>1.918.6 | 15.6    | 5.5 |
| 50   | Ago. | 77<br>78 | 1.665.0<br>1.928.2 | 15.8    | 5.5 |
| 51   | Sep. | 77<br>78 | 1.667.4<br>1.940.4 | 15.7    | 5.5 |
| 52   | Oct. | 77<br>78 | 1.680.0<br>1.977.4 | 17.7    | 5.5 |
| 53   | Nov. | 77<br>78 | 1.685.2<br>2.044.7 | 19.0    | 5.5 |
| 54   | Dic. | 77<br>78 | 1.696.1<br>2.030.5 | 19.7    | 5.5 |

Continuación Cuadro 9

| Acta |      | Indice | Variación | Interés |     |
|------|------|--------|-----------|---------|-----|
| 55   | Ene. | 78     | 84.6      | 21.7    | 5.5 |
|      |      | 79     | 103.0     |         |     |
| 56   | Feb. | 78     | 86.0      | 22.2    | 5.5 |
|      |      | 79     | 105.1     |         |     |
| 57   | Mar. | 78     | 90.0      | 23.3    | 5.5 |
|      |      | 79     | 111.0     |         |     |
| 59   | May. | 78     | 92.0      | 22.8    | 5.5 |
|      |      | 79     | 113.0     |         |     |
| 60   | Jun. | 78     | 94.2      | 21.4    | 5.5 |
|      |      | 79     | 114.4     |         |     |

En teoría, no hay ninguna preferencia respecto de los sectores en los cuales deban invertirse las reservas, aunque sería un error destinarlas a actividades socialmente no productivas: una inversión en tierra, por ejemplo, puede no elevar la tasa futura de desarrollo, pero una en proyectos mineros mejoraría las perspectivas de la balanza de pagos, aumentaría la demanda por trabajo, y aceleraría la tasa de crecimiento de la economía. De la misma manera, si se invierte en bonos del gobierno y éste dedica los recursos a financiar programas educativos, la inversión también sería adecuada, pues se ha demostrado que la rentabilidad social de los gastos en educación es todavía muy alta dentro del país; dicha inversión acrecentaría la productividad de la mano de obra y por lo tanto el ritmo de crecimiento económico; por otra parte, el aumento futuro en los impuestos debido al crecimiento en la base impositiva que acompañaría a ese mayor desarrollo económico, haría posible sufragar la valorización y los rendimientos de las reservas del seguro.

El análisis anterior sugiere que las reservas del Instituto podrían invertirse en papeles estatales o en títulos privados. Es desafortunado que el Decreto 1650 no prevea esta segunda posibilidad. Por ejemplo, no sería absurdo pensar que parte de las reservas se destinasen a la adquisición de bonos de sociedades anónimas; o aún a la compra de oro, fórmula esta que tendría la virtud de ayudar a recoger circulante, si el metal se adquiere del Banco de la República. En todo caso, la rentabilidad tiene que ser el criterio fundamental para el manejo de las reservas del seguro y, de acogerse tal criterio, la tarea de la Junta Administradora de Riesgos Económicos se simplificaría notablemente.

Otros criterios que han sido propuestos no parecen válidos. Por ejemplo, sería equivocado subsidiar programas sociales o de seguridad social con las reservas del seguro, pues ello equivaldría a crear un impuesto con cargo a la clase trabajadora para financiar planes sociales. Si el Estado requiere más recursos para programas de este tipo, debería recaudarlos mediante impuestos más neutrales (como el de las ventas) o, mejor aún, con tributos progresivos (como el de renta).

Pero la única manera de asegurar que la cotización actual por IVM no sea regresiva consiste en devolverla con una valorización aceptable a los propios cotizantes.



## F. El Impacto de la Ley Cuarta de 1976 sobre las Pensiones

Según el artículo 1º de la Ley 4ª de 1976, "las pensiones se elevan en una suma fija igual a la mitad de la diferencia entre el antiguo y el nuevo salario mínimo representa el incremento entre el antiguo y el nuevo salario mínimo mensual legal más alto, esto último aplicado a la pensión". La idea se capta mejor mediante una sencilla ecuación:

$$P_{t+1} = P_t + (1/2)(S_{t+1} - S_t) + (P_t)(1/2)(X)$$

donde,  $P_t$   $\angle$  pensión vigente       $S_t$  = salario mínimo vigente  
 $P_{t+1}$  = pensión reajustada       $S_{t+1}$  = salario mínimo reajustado  
 $X$  = porcentaje de aumento en el  
 salario mínimo

Así, de conformidad con la Ley, si el salario mínimo legal pasara de su nivel actual, \$3.450 por mes, a \$4.140 (un reajuste del 20%) una pensión de \$5.000 mensuales pasaría a valer \$5.845 es decir, se elevaría en un 16.9%. Sin embargo, si en lugar de efectuar una sola revisión del salario mínimo se realizan dos durante el año, cada una de ellas equivalente a un 10%, el impacto sobre la pensión es bastante diferente, pues la Ley 4ª también prevé que el reajuste pensional no puede ser inferior al 15%; en lugar del 16.9% del ejemplo anterior, se tendría en efecto un alza del 32.25%, aumentando la pensión desde \$5.000 hasta \$6.612.50.

Una segunda consecuencia del sistema de reajuste establecido por la Ley 4ª es el acercamiento entre las pensiones mínimas y las superiores a la mínima. A medida que aumenta el valor de la pensión su incremento porcentual disminuye, tendiendo hacia la mitad del porcentaje de la elevación en el salario mínimo. Bajo el supuesto de corregir el salario mínimo legal más alto en un 20%, el Cuadro 10 describe cómo convergerían las pensiones.

Cuadro 10

VARIACION EN EL VALOR DE LAS PENSIONES CREADA POR UN REAJUSTE DEL 20m  
 EN EL SALARIO MINIMO, SEGUN LA LEY 4a. DE 1976

| Antiguo valor de la Pensión<br>(\$ Mensuales) | Valor Reajuste<br>(\$ Mensuales) | Incremento Porcentual |
|---|----------------------------------|-----------------------|
| 2.000   | 2.350                            | 17.5                  |
| 5.000   | 5.650                            | 13.0                  |
| 7.000   | 7.850                            | 12.1                  |
| 9.000   | 10.050                           | 11.7                  |
| 11.000  | 12.250                           | 11.4                  |
| 13.000  | 14.450                           | 11.2                  |
| 15.000  | 16.650                           | 11.0                  |
| 17.000  | 18.850                           | 10.9                  |
| 19.000  | 21.050                           | 10.8                  |
| 21.000  | 23.250                           | 10.7                  |
| 23.000  | 25.450                           | 10.6                  |



La Ley 4ª de 1976 tiene, en síntesis, tres consecuencias indeseables. Primero, restarle flexibilidad a la política de salario mínimo, en cuanto a la periodicidad de las alzas y en cuanto a su magnitud porcentual, limitante este último que se hará más severo en cuanto el costo total de las pensiones causadas vaya creciendo.

Segundo, reducir gradualmente la dispersión entre las pensiones lo cual, si bien tiende a la redistribución, lo hace dentro de un grupo económicamente débil, el de los pensionados, y probablemente abrirá la puerta a futuras presiones políticas para restablecer la dispersión y elevar con ello el costo global de las pensiones. Tercero y más importante, la corrección automática sin contrapartida garantizada puede operar como una "rueda loca" en detrimento de las reservas para IVM: en los solos 24 meses transcurridos entre diciembre de 1976 y enero de 1979, la pensión promedio del ISS aumentó en un 145%, mediando tres revisiones del salario mínimo (Cuadro 11); durante el mismo período, los salarios y por lo tanto, las cotizaciones *per cápita* no crecieron en más del 60%.

**Cuadro 11**  
**VARIACION DE LOS SALARIOS MINIMOS Y DE LA PENSION**

| FECHA      | Salario Mínimo | Aumento % en el Salario | Aumento Promedio en la Pensión <sup>1</sup> % |
|------------|----------------|-------------------------|---|
| Enero 1976 | 1.200          |                         |   |
| Enero 1977 | 1.770          | 47.5                    | 38.4  |
| Enero 1978 | 2.340          | 32.2                    | 27.5  |
| Enero 1979 | 3.450          | 47.4                    | 39.0  |

Fuente: Departamento Actuarial del ISS

<sup>1</sup> El 60% de las pensiones que paga el ISS son mínimas

## G. Hacia la Estructuración de un Nuevo Sistema Financiero

Existen en el mundo dos sistemas principales para cubrir los riesgos de Invalidez, Vejez y Muerte. El primero es el de seguro, previsión o reserva puro, dentro del cual cotiza el afiliado durante sus años de trabajo hasta completar una reserva equivalente al valor descontado de las prestaciones que él mismo ha de disfrutar. El segundo es el de riesgo simple, de flujos corrientes o de caja puro, donde no se constituyen reservas de largo plazo sino que los trabajadores actuales contribuyen lo necesario para sustentar a la población ya pensionada. Naturalmente, ambos principios pueden integrarse en un esquema mixto o de reservas incompletas, donde las pensiones se pagan en parte con los aportes pasados del propio beneficiario y en parte con cotizaciones de la fuerza de trabajo activa en el momento.

La decisión acerca de si debe o no constituirse reserva para cubrir los gastos de IVM implica de hecho tres opciones macroeconómicas. Primera, si es preferible gravar a las generaciones futuras o a la presente; segunda, si conviene maximizar el ahorro actual o el ahorro futuro; o, lo que es idéntico, si es mejor sacrificar consumo presente o consumo futuro; y, tercera, si debe acelerarse la generación de empleo en la actualidad o posteriormente.

En efecto, los dos sistemas tienen distinta incidencia sobre los ingresos de las diferentes generaciones: en el de seguro, cada individuo ahorra para su propia vejez, mientras que en el de riesgo simple las generaciones venideras tendrán que ahorrar para cubrir los costos pensionales de la generación que actualmente trabaja. En términos prácticos, esto significa que en el sistema tipo seguro las tarifas del presente serán mayores o menores de las que regirían si no se estuviese acumulando reserva; al suponer una tasa decreciente de expansión demográfica, la tarifa futura en el sistema de riesgo simple será superior a la cotización bajo el sistema tipo seguro; pero si el ritmo de crecimiento poblacional viene acelerándose, la tarifa actual con riesgo simple será mayor que la existente bajo la modalidad del seguro.

El impacto de cada sistema sobre la distribución temporal del ahorro y del consumo también es distinto. No cabe duda de que el sistema tipo seguro aumenta el ahorro presente de la economía en tanto que la financiación por riesgo simple tiende más bien a incrementar el consumo si, como parece, la propensión marginal a ahorrar de los pensionados es menor que la de los trabajadores activos. Además, cuando las reservas acumuladas bajo la modalidad de previsión son invertidas con eficiencia, este mayor ahorro debe convertirse en nuevas inversiones productivas, lo cual eleva la tasa de crecimiento del producto nacional.

Por último, si la cotización se basa sobre nómina, cada sistema repercute de modo distinto sobre el costo de la mano de obra y, por tanto, actúa como estímulo o como desestímulo para la generación de empleos. Según que la población crezca a velocidad creciente o decreciente, la elección de uno u otro mecanismo de financiación conlleva más altos o más bajos gravámenes sobre la nómina presente o futura, de modo que la secuencia temporal de incentivos y desincentivos para el empleo es diversa en cada sistema y en cada situación demográfica.

Para aplicar las consideraciones precedentes al caso colombiano, es preciso tener en cuenta varias circunstancias. Primero, el ritmo de crecimiento demográfico decayó desde el 3.0% hasta el 2.4% anual entre los intervalos censales 1951-1964 y 1964-1973. Pero segundo, debido al rezago con el cual los cambios de fecundidad afectan la estructura etaria, la población en edad laboral seguirá aumentando más rápidamente que los grupos en edad pensionable hasta fines del presente siglo o hasta principios del entrante. Tercero, la economía nacional padece de una brecha de ahorro que justificaría sacrificar consumo presente para estimular la inversión y el crecimiento. Cuarto, las proyecciones ocupacionales señalan que la máxima presión en la oferta de brazos se registrará hasta alrededor de 1985, para ceder luego paulatinamente; por tanto, como los riesgos IVM se financian sobre nómina, parece indicado no desestimar la creación de empleo en el presente. Quinto, como se vio, existe un déficit en las reservas del seguro para los riesgos de largo plazo, pero aún no se han producido insuficiencias de tesorería ni se producirán en el futuro inmediato. Sexto, el déficit del Instituto en los rubros de EM tiene carácter apremiante. Y séptimo, no parece política ni económicamente viable elevar de manera simultánea y sustancial las cotizaciones para los riesgos pensionales y de salud.

De lo anterior puede concluirse que, aun cuando el sistema de seguro o de constitución de reservas sea en principio preferible por sus aportes al ahorro y al crecimiento, su adopción o mejor, su readopción en el momento actual implicaría costos exagerados. No obstante, el hecho de haber procedido en el pasado sobre el modelo de seguro, significa que la opción actual consiste en diseñar explícitamente un sistema mixto, aprovechando las reservas que resultaron ser incompletas, y sin

sobrecargar a la generación presente. Este sistema mixto puede inclinarse primero hacia el tipo de riesgo simple y después, cuando los pensionados empiecen a aumentar más rápidamente que los trabajadores, se inclinaría hacia la modalidad del seguro. Por último, a medida que se generalice el impuesto al valor agregado para que cubra no sólo bienes industriales sino también servicios, podría ser útil modificar el método de financiación, sustituyendo los aportes sobre nómina por una sobretasa de dicho impuesto; con ello, se iría corrigiendo el efecto deprimente de la seguridad social sobre la generación de empleo.

## H. Necesidad de Clarificar o Modificar la Legislación

El Decreto 3041 de 1966, estatuto financiero original para los riesgos de IVM, consagró explícitamente el sistema de seguro o reservas al establecer en su artículo 41 que el ICSS “constituirá y mantendrá una reserva técnica general para derechos en curso de adquisición, y una reserva matemática para el cubrimiento de pensiones en curso de pago”.

La necesidad de que la reserva técnica sea completa, es decir, la ratificación del sistema de seguro o previsión pura, no se encuentra sin embargo en ulteriores reformas financieras. Así, el Decreto 1935 de 1973 no es claro en cuanto a la constitución de reservas, pues sólo alude a ellas tangencialmente en el párrafo 1º del artículo 3º:

“Los valores compensatorios de la desvalorización monetaria que las entidades prestatarias y fideicomisarias abonen al ICSS no se imputarán a ingreso para efectos de este artículo, en vista de que su destino específico es incrementar la reserva invertida para cobertura de tal desvalorización”.

El texto legal transcrito puede interpretarse como mera reglamentación del sistema de seguro previsto por el Decreto 3041, ratificando la necesidad de proteger el valor real de las reservas técnica y matemática frente a la inflación. Pero al no especificar a cuál de los dos tipos de reservas se refiere, ni si la primera debe o no ser la completa, introduce algún margen de duda.

Por último, la reforma de 1977 fue bastante más ambigua. De conformidad con el artículo 19 del Decreto 1650,

“El régimen financiero para las contingencias de IVM será el de prima media escalonada. Según este régimen, los aportes se fijarán para períodos quinquenales, revisables en cualquier tiempo, con el objeto de adecuar los recursos a las obligaciones económicas y de servicios correspondientes a estos seguros, de atender a los gastos de su administración y de mantener las reservas técnicas necesarias para garantizar la efectividad y el pago de las pensiones exigibles en todo tiempo”.

“En todo caso, deberán tenerse en cuenta el volumen de recursos disponibles, los planes generales de desarrollo económico y social y la capacidad contributiva del grupo de población”.

Como se ve, el párrafo final da la impresión de abrir el sistema a la posibilidad de consideraciones propias del mecanismo de riesgo simple, en tanto el párrafo principal habla de “reservas técnicas” para pagar las pensiones “exigibles en todo tiempo”. Pero, más importante, la expresión “prima media escalonada” puede entenderse, ya como modo de estabilizar las cotizaciones dentro del modelo de seguro, ya como explícita adopción de un sistema mixto.

Según la primera interpretación, el escalonamiento quinquenal de las primas no tiene propósito distinto del de estabilizar el flujo de cotizaciones, de manera que al concluir el período exista un capital constitutivo suficiente para compensar el valor actuarial del riesgo. En la segunda interpretación, para citar las palabras de un bien conocido actuario, "la prima escalonada se encuentra entre los dos extremos constituidos por el de reparto puro y el de prima media general ... (pues) la reserva debe desaparecer al final de cada período de cobertura ... (lo cual) hace imposible una política de largo plazo en la colocación de reservas".<sup>4</sup>

Sería irónico que la redacción del artículo 19 contradijera todo el espíritu del Decreto 1650, el cual tuvo como propósito fortalecer las reservas de IVM a través de la eliminación del Fondo de Solidaridad, Fondo que hacía posible el traslado de recursos de IVM a gastos de Enfermedad y Maternidad. Tampoco sería muy lógico haber creado una Junta Administradora de los Seguros Económicos si las reservas van a desaparecer. Parece claro entonces que el régimen previsto en el artículo 19 tiene que ser un régimen mixto; pero es preciso definirlo. Todo esto lleva a la conclusión de que el gobierno debe reglamentar cuanto antes y en detalle el artículo 19 del Decreto 1650 a fin de despejar la incertidumbre y de consolidar el régimen financiero para las contingencias de Invalidez, Vejez y Muerte.

### 1. Algunos Criterios para la Concesión de Pensiones

Sea que se ratifique la vigencia del sistema de seguro, sea que, como propone FEDESARROLLO y podría haberlo hecho el Decreto 1650, se opte por un sistema mixto, es útil ofrecer algunos puntos de referencia para evaluar el costo de las cargas pensionales en el futuro.

En principio, se podría postular como inconveniente cualquier descenso en el nivel de vida de una persona y, en este caso, no habría razón para que la pensión fuera inferior al último salario. Sin embargo, puede argumentarse que el individuo más viejo tiene un nivel de gastos inferior al del trabajador activo, pues no debe sostener hijos ni incurrir en costos relacionados con el trabajo (por ejemplo los de transporte). En contraposición, es posible que las personas más viejas tengan necesidad de mayores desembolsos en drogas y servicios médicos; si el sistema de seguridad social no cubre la totalidad de dichos costos, el gasto mínimo de la persona mayor podría exceder al gasto en salud del trabajador activo.

De otro lado, cabría sostener que las personas en edad de pensión pueden liquidar inversiones efectuadas a lo largo de su vida activa y utilizar los ingresos resultantes de allí para cubrir parte de sus gastos actuales. Todo ello haría posible plantear que las pensiones fuesen inferiores al último sueldo en un 15% ó 20%; en este caso, la reserva debe bastar para cubrir pensiones del 85% u 80% de los últimos sueldos, más un incremento real anual equivalente al aumento en el ingreso nacional *per cápita*, pues no se justifica que el nivel real de vida de un anciano no mejore al mismo ritmo que el del resto de la sociedad. Finalmente, es obvio que las pensiones deben ajustarse por la totalidad del aumento en el costo de vida para que no se deteriore la calidad de vida del pensionado.

De estos supuestos se deriva que como mínimo, la reserva (o la disposición a pagar de las generaciones futuras) debe crecer cada año en el equivalente al 100% de la variación en el costo de vida, más un 3% o un 4%, que es la tasa de aumento anual esperada en el ingreso real *per cápita* del país.

<sup>4</sup> P. Thullen, *Manuel des Techniques Actuarielles de la Sécurité Sociale*, OIT, Gêneve, V.I., pp. 25-27



**Cuadro 12**  
**RELACION ENTRE HOMBRES MAYORES DE 64 AÑOS Y HOMBRES EN LA FUERZA DE TRABAJO**

Hombre - Población Total  
(Miles)

|                              | Población<br>15-64<br>(1) | Población<br>Económicamente<br>Activa<br>(2) | Población<br>64 y más<br>(3) | 3/1  | 3/2  |
|------------------------------|---------------------------|--|------------------------------|------|------|
| 1980                         | 7731                      | 6877   | 423                          | .055 | .062 |
| 1985                         | 9042                      | 8058   | 477                          | .053 | .059 |
| 1990                         | 10379                     | 9246   | 563                          | .054 | .061 |
| <b>Hombres - Zona Urbana</b> |                           |  |                              |      |      |
| 1980                         | 5171                      | 4340   | 283                          | .055 | .065 |
| 1985                         | 6384                      | 5448   | 337                          | .053 | .062 |
| 1990                         | 7680                      | 6610   | 417                          | .054 | .063 |

Fuente: FEDESARROLLO, *La Economía Colombiana en la década de los ochenta*. (Bogotá, 1979).

El Cuadro 12 muestra cómo la tasa actual de cotización a IVM, del 4.5% sobre nómina, puede ser baja para la década de los ochenta. En el cálculo se supone que el ingreso promedio de la fuerza de trabajo será igual a la pensión promedio; en tal evento, el monto de la cotización habrá de equivaler a la relación entre el número de pensionados y el número de trabajadores, o, en otras palabras: si  $P = S$ , donde  $P$  es la pensión promedio,  $S$  el salario promedio y  $X$  un porcentaje de la nómina igual a la cotización por IVM, entonces

(S) (Fuerza de Trabajo) (X) = (P) (Número de Pensionados)

$$X = \frac{\text{Número de Pensionados}}{\text{Fuerza de Trabajo}}$$

El Cuadro 12 indica, cómo bajo el supuesto mencionado, la cotización para los hombres en la fuerza de trabajo debería estar en el orden de 6% a fin de cubrir las pensiones sin necesidad de acudir a reserva alguna. Sin embargo, el supuesto de que la pensión sea igual al salario promedio no es realista. Como se vio en la sección que discute los efectos de la Ley 4ª las pensiones de personas de altos sueldos tienden a aumentar menos rápidamente que la inflación. Por otro lado, la pensión legal representa sólo el 75% de los últimos sueldos. En estas circunstancias, sorprendentemente, una cotización de 4.5% produciría equilibrio entre ingresos y egresos de IVM en la década del ochenta si la población afiliada al Seguro se comporta de manera similar al conjunto de la fuerza de trabajo.

Como última anotación al Cuadro 12, vale la pena mencionar que en la actualidad la edad media de pensionamiento en el ISS es de 63.4 años. El razonamiento planteado arriba sugiera también que una manera de disminuir la cotización sería elevar la edad mínima de jubilación; pero esto podría ser injusto para ciertas ocupaciones. Por lo tanto, sería preferible reconocer al pensionado el 120% de la diferencia entre su pensión y el ingreso de su trabajo, con lo cual se crearía un estímulo para que trabajaran las personas mayores en condiciones de hacerlo, reduciendo al mismo tiempo los costos del riesgo de IVM.

## J. Conclusiones y Recomendaciones

Este primer análisis de la situación del seguro colombiano en materia de Invalidez, Vejez y Muerte plantea más incógnitas que soluciones. Empero, si la información que ha podido ser allegada es fiel a la realidad, como parece en lo esencial, FEDESARROLLO se permite sugerir al gobierno y a la opinión pública las siguientes líneas de acción:

1° Es indispensable adelantar de manera inmediata un estudio actuarial que tenga en cuenta los nuevos parámetros demográficos, de cobertura, legales y financieros que inciden sobre el valor y perspectiva de la reserva para riesgos de largo término. Ante el apremio de la situación, el estudio podría efectuarse sobre una muestra de afiliados en lugar del universo de población cubierto por el Instituto. De todos modos, es preciso establecer la magnitud del déficit actuarial y el momento a partir del cual éste se traducirá en insuficiencias de tesorería.

2° La legislación sobre régimen financiero para los riesgos de IVM debe ser aclarada en forma de definir inequívocamente las propiedades del sistema de reservas, como de riesgo simple o mixto.

3° En el caso de que el Decreto 1650 de 1977 no haya consagrado el modelo mixto para la financiación de las pensiones del seguro, conviene modificar el régimen jurídico para acoger explícitamente dicho sistema. En una primera etapa, y en tanto se resuelve el problema del déficit en salud, el esquema mixto podría inclinarse hacia la modalidad de riesgo simple para luego, a medida que el país vaya completando su proceso de maduración demográfica, reinclinarse hacia la lógica de reservas. En la conformación y revisión periódica del sistema, deben considerarse con sumo cuidado la distribución generacional de las cargas financieras, la magnitud de las brechas de ahorro social que registre el país, la cambiante presión del desempleo y la factibilidad económica y política de las innovaciones.

4° A medida que se establezcan y se universalice la incidencia de los impuestos al valor agregado, y con el fin de no desestimular la apertura de puestos de trabajo, convendría sustituir la cotización sobre nómina por una sobretasa de tal impuesto, como fórmula para financiar las contingencias de IVM.

5° Para aliviar la situación financiera del seguro en el mediano plazo, debería apropiarse en los próximos presupuestos la suma de \$3.250 millones que el Estado adeuda al Instituto a través del IFI y del BCH. Adicionalmente, la reglamentación de la Reforma de 1977 debe conceder flexibilidad a la Junta Administradora de los Seguros Económicos para invertir las reservas con el criterio de máxima rentabilidad, incluyendo la negociación de papeles privados y la compra de oro al Banco de la República.

6° El rendimiento de las inversiones para el Instituto debe compensar totalmente la inflación y añadir una ganancia real mínima del 4% o el 5% anual, como corresponde a la necesidad de mejorar paulatinamente el nivel de vida de los pensionados. Cumplida esta condición, las reservas habrán de colocarse en forma de maximizar su productividad social, en renglones como el energético, el manufacturero o el educacional. En ningún caso deberán implicar las inversiones del Seguro un subsidio directo de los afiliados a otros grupos de población, como ocurrió en el pasado, y si el gobierno decide subsidiar con las reservas deberá compensar la diferencia al Instituto.

7° Cualquier decisión legal que conlleve elevaciones en el costo de las pensiones causadas o en curso de causación deberá asegurar las contrapartidas necesarias, en virtud de un elemental principio de equilibrio financiero. Ante el hecho cumplido de la Ley 4ª de 1976, las nuevas proyecciones actuariales deberán anticipar la corrección automática de pensiones, y la política de salario mínimo tendrá que consultar cada vez más estrechamente sus implicaciones sobre el Seguro.

8° Como mecanismo para estimular el trabajo y evitar el retiro prematuro y forzoso de los ancianos, con su consiguiente marginamiento económico y social, podría elevarse la edad de jubilación y reconocer al pensionado una prestación tal que, sumada al salario que continúe devengando en el mercado, exceda de la pensión que obtendría en el evento de retirarse.

9° Dentro del enfoque de riesgo simple, no es necesario elevar las cotizaciones por IVM en el momento, ni lo será durante los cinco o diez próximos años. En cambio, el déficit acumulado en los riesgos de EM, superior a los \$1.300 millones, tiene que ser cubierto de inmediato. Puesto que no habría equidad en acudir a recursos gubernamentales para este efecto, pues el presupuesto de salud debe canalizarse preferencialmente a través del Sistema Nacional, parece obligado acordar una pronta revisión en los aportes de patronos y trabajadores.

10° Lo anterior no disipa en modo alguno la necesidad de una nueva y profunda reforma administrativa dentro del ISS, no con miras a rebajar su costo global, lo que sería utópico, sino a emplear de suerte más eficiente el actual presupuesto.

11° La propuesta de “desmontar” el Instituto debería contemplarse si y sólo si un estudio concienzudo demuestra que ella redundaría en sustantivas mejoras de calidad y descensos en los costos. **Prima facie**, la teoría económica de la medicina y las circunstancias de su ejercicio en el país sugieren que ello no es así y que la práctica de la iniciativa podría reñir con bien asentados principios de la seguridad social. Como en la primera recomendación, y para sacar valedero el estereotipo de que todo estudio académico que se respete concluye recomendando otros estudios, hace falta profundizar mucho más sobre la estructura económica y social de la medicina colombiana.

# Metro para Bogotá

Jorge Acevedo\*

## A. Introducción

El próximo 11 de enero de 1980 se cierra el concurso público de méritos, convocado por la Secretaría de Obras Públicas del Distrito para el estudio de factibilidad del "metro" para Bogotá, estudio anunciado desde hace varios meses, y cuya convocatoria se publicó por la prensa algunas semanas antes de su apertura ocurrida el 5 de noviembre pasado.

Tanto FEDESARROLLO como el Instituto SER de Investigación consideran el tema del estudio de muy alta prioridad para el país. El objeto de este artículo es presentar las preocupaciones que ha despertado al autor el análisis de esos pliegos, con el objeto primordial de que, en lo posible, sirvan para subsanar sus deficiencias.

## B. El estudio que necesita la ciudad

En un ensayo publicado hace un año<sup>1</sup>, el autor de este artículo expresaba en el capítulo de recomendaciones: "... Es necesario que se realice prontamente un estudio a nivel de la ciudad, que consultando las restricciones financieras, operativas y políticas del Estado, la capacidad de pago de los usuarios, y el estado y crecimiento de Bogotá, concluya sobre el sistema de transporte masivo más adecuado para la ciudad (sistema que ... puede consistir en buses sobre vías exclusivas, o en transporte sobre rieles, o en otras posibilidades...").

Posteriormente, en abril de este año, FEDESARROLLO convocó a un Simposio sobre Transporte Metropolitano en Bogotá, que se inició con la intervención del Alcalde Mayor. La ponencia presentada por el autor, con el patrocinio conjunto del Instituto SER de Investigación y FEDESARROLLO, decía en su capítulo de conclusiones: "... Debe ser obvia la necesidad y urgencia de adelantar un estudio técnico detallado sobre las varias alternativas de transporte masivo disponibles para

(1) Acevedo, J. y Barrera, J., *El Transporte en Bogotá. Problemas y Soluciones*, Instituto SER de Investigación, DCD-04, diciembre de 1978.

\* El autor es profesor de la U. de los Andes en Bogotá, e investigador del Instituto SER de Investigación. Ha colaborado con Fedesarrollo, particularmente en la realización de un Simposio sobre Transporte Metropolitano en Bogotá, efectuado en Abril de 1979. Las opiniones expresadas aquí no necesariamente corresponden a las de estas entidades.



Bogotá. No sobra, sin embargo, notar con claridad que hay varias posibilidades diferentes al debatido metro, y que los análisis preliminares tienden a indicar la preferencia, para la ciudad, de sistemas más lentos y mucho menos costosos...''<sup>2</sup>.

No se pretende que estas recomendaciones sean originales. En efecto, desde 1974, el estudio de Desarrollo Urbano de Bogotá-Fase II había anotado, dentro de sus recomendaciones de estrategia: "... se debería llevar a cabo un estudio de viabilidad para evaluar las ventajas de las dos siguientes alternativas: un sistema liviano de tránsito por rieles, o un sistema de servicio de buses expresos, con derechos de vía especiales..."<sup>3</sup>.

Estas transcripciones tienen en común dos características: señalan la necesidad de estudiar un sistema de transporte masivo para Bogotá, y son explícitas en que las alternativas existentes son varias, e incluyen a los buses.

¿Por qué es tan importante que se incluya a los buses como *alternativa* de transporte masivo? En la ponencia ya citada se intentó analizar los costos probables de los sistemas de transporte rápido, con base en la experiencia de otras ciudades del mundo, obtenida a través de varios estudios e informes, particularmente de una investigación realizada para el U.S. Department of Transportation; en ella se derivan estimativos de los costos de construcción y operación de los sistemas de transporte rápido, basados en experiencias recientes de varios sistemas actualmente en funcionamiento en ciudades europeas y norteamericanas<sup>4</sup>. Vale la pena discutir brevemente algunos de los resultados obtenidos de tal análisis.

Los costos de construcción se aplicaron a un sistema hipotético para Bogotá, de 30 kilómetros de longitud, con sendas terceras partes construidas en elevado, subterráneo-superficial (cut-and-cover) y a nivel, y con estaciones cada 700 metros.

Los costos resultantes de tal sistema, convertidos a pesos de abril de 1979, e incluyendo 220 coches, oscilaban entre 996 y 1682 millones de pesos por kilómetro, de manera que el costo total del sistema hipotético se estimaba entre 30.000 y 70.000 millones de pesos.

Las cifras anteriores, muy cuantiosas, no constituyen sorpresa, sin embargo, ya que con frecuencia se mencionan cifras esperadas del orden de 40.000 millones de pesos y más por parte de funcionarios de la Administración. Pero el análisis debe continuarse para ver la situación en forma completa.

Los costos de operación que se deducen en la ponencia citada son de \$64.40 por vehículo-kilómetro, o de \$17.40 por pasajero, al suponer una ocupación alta de los vehículos (ligeramente superior a la de Londres, y un 50% más alta que la de Nueva York).

El número de pasajeros diarios se estimó bajo la suposición de una altísima utilización del servicio, muy cercana a la más alta reportada (en Moscú y Tokyo), y

(2) Acevedo, J., *Pautas para una Decisión Sensata sobre Transporte Masivo en Bogota*. Instituto SER de de Investigación, Bogotá, abril de 1979.

(3) Llewelyn Davies Weeks Forestier-Walker & Bor y Consultécnicos Ltda., *Plan de Estructura para Bogotá*. DAPD, 1974.

(4) Dyer, T.K. et al Rail Transit System Cost Study. UMTA-MA-06-0025-76-3 Rev. 1, Marzo de 1977.

corresponde a la cifra de 30.000 pasajeros diarios por kilómetro, o 900.000 pasajeros diarios movilizados por el sistema hipotético. Esta cifra permite estimar el número de pasajeros anuales y, calculando la amortización de los costos de construcción para una vida útil de 50 años a una tasa del 12% anual, se obtiene una cifra de amortización por pasajero entre \$11 y \$18.48. Así, los costos totales por pasajero se estimarían entre \$28.40 y \$35.88.

Estos últimos costos son preocupantes no solo por su magnitud, sino también por sus implicaciones financieras sobre la ciudad y el país. Es obvio que la cifra (muy optimista) de 900.000 pasajeros diarios depende en forma crucial de que la tarifa sea muy económica, "competitiva" con la tarifa de bus. Si se establece, por ejemplo, en \$2.50 por viaje, los resultados financieros inmediatos serían:

— Los costos de construcción (entre \$30.000 y \$70.000 millones) no serían pagados por la operación del sistema. En ese caso, ¿qué otras inversiones deberían sacrificarse para financiar estos costos?

— La operación anual del sistema costaría unos \$5.700 millones, de los cuales se recaudaría, por tarifas, la cantidad de \$820 millones.

La diferencia, de \$4.880 millones, debería ser subsidiada anualmente durante toda la vida del sistema (compárese esta cifra con la inversión anual en carreteras nacionales, departamentales y caminos vecinales. Según Planeación Nacional, en 1977 esa inversión fue de 5.669 millones de pesos corrientes).

Lo anterior, sin embargo, no tiene en cuenta los beneficios que el sistema hipotético puede producir. En la ponencia citada se supone, con gran optimismo, que cada usuario del sistema ahorre, en promedio, 15 minutos de tiempo total de viaje con respecto a su situación previa.

Si, para efectos de valorización económica se otorga a la hora de tiempo ahorrada un valor equivalente al 50% del ingreso horario (el país que más ha investigado sobre ese tema, el Reino Unido, utiliza el 19%), y se supone en unos \$3 por pasajero el costo real actual del sistema de buses, se obtiene que sería necesario que el ingreso promedio de los usuarios del sistema hipotético fuera de \$55.000 por mes para que la relación Beneficio/Costo fuese 1.

Se puede argumentar, por supuesto, que hay otros beneficios en adición a los ahorros en tiempo, particularmente respecto a la organización de la ciudad y su transporte. Sin embargo, nuevamente las cifras parecen contradecir ese argumento. En efecto, se puede calcular que cuando el sistema hipotético entre en operación (por ejemplo, hacia 1986), la demanda diaria de viajes en transporte público será de unos 9.5 millones de viajes. De éstos, 900.000, o sea menos del 10%, podrían utilizar el sistema hipotético. El otro 90% debería seguir soportando el servicio, notablemente empeorado, de buses. La congestión, con su acción deletérea sobre la ciudad, seguiría drenando por su lado los recursos de inversión. Y se ve muy difícil que los beneficios del 10% de viajeros favorecidos compensen este deterioro, ni los cuantiosísimos recursos requeridos.

Podría aducirse que las cifras aquí presentadas contienen sesgos y posibles errores que las hagan aparecer exageradas. Sin descartar tal posibilidad, vale la pena mostrar cómo en otras ciudades del mundo se confirman algunas de estas prevenciones. Un estudio del Departamento de Transporte de los Estados Unidos<sup>5</sup>

(5) Turner, F.C. y Davis, H.E., *A Comparative Analysis of Urban Transportation Requirements*. U. S. Department of Transportation, Report No. FHWA-PL-77013, 1977.

que analizó la situación de los sistemas de transporte masivo de 31 ciudades del mundo, anota que “... todos los grandes sistemas de transporte público están operando a pérdida una vez que se contabilizan los costos de interés y depreciación, y la mayoría está en situación de pérdida considerando solamente los costos diarios de operación...” Esta afirmación se ilustra dramáticamente en el caso de Nueva York, en donde, según el informe citado, el déficit operativo anual del sistema de transporte masivo se calcula en US\$1.000 millones para 1980, y crece aproximadamente en US\$180 millones cada año, a pesar del precio alto de la tarifa. El mismo informe indica que en ciudad de México el metro (con una longitud de 42 kilómetros) transportó, durante 1973, un total de 1'200.000 pasajeros diarios, equivalente al 9.8% del total de viajes en la ciudad.

La argumentación anterior ha buscado fundamentalmente mostrar indicios de que el sistema de transporte pesado sobre rieles puede no ser justificable en el caso bogotano. Ello querría decir que pueden existir alternativas eficientes que sean preferibles al metro, para el caso bogotano. La más importante y relevante de tales alternativas la constituyen las vías exclusivas para bus. Vale la pena transcribir, en traducción libre, la descripción que de ella hace el documento de política sectorial del Banco Mundial<sup>6</sup>:

“Una alternativa al metro o al ferrocarril de superficie que está recibiendo una atención creciente son las vías exclusivas para buses. Los costos de construcción de la vía suelen ser apreciablemente menores que los de un ferrocarril urbano, a menos que se requiera de túneles. Los requisitos de material rodante son más baratos que para ferrocarriles; se pueden utilizar buses ordinarios. El peso más liviano de los buses, y su poder de freno más grande, comparado con el de los trenes, les permite utilizar intervalos de tiempo menores entre vehículos consecutivos. Los buses pueden salirse de la vía exclusiva, y no tienen que detenerse en ella para recoger o dejar pasajeros, rebajando así el costo de las “estaciones”, y permitiendo que los buses que no deben parar allí puedan proseguir con poca pérdida de velocidad. Las velocidades pueden promediar 45 millas por hora en la vía misma aún durante las horas pico. Como resultado, la capacidad de las vías exclusivas por pie de anchura es tan alta como la que puede ofrecer cualquier otro modo de transporte. Se han reportado tráficos de más de 700 buses por hora, equivalentes a más de 3.000 pasajeros sentados por pie de anchura.

“Como el mismo vehículo puede utilizarse tanto en la vía exclusiva como en las rutas alimentadoras y distribuidoras, las vías exclusivas eliminan muchos de los problemas de transbordo de los sistemas sobre rieles. Debido a esta característica, las vías exclusivas pueden construirse en secciones aisladas y desunidas y ser extendidas en el tiempo con menores problemas que en el caso de metros o ferrocarriles urbanos. La menor capacidad del bus, comparado con el tren, permite igualmente un servicio más frecuente y menos tiempo de espera en los paraderos. Una ventaja adicional es que el exceso de capacidad de la vía no requerida por los buses, puede ser utilizada por otros vehículos. Durante las horas pico puede haber espacio solo para otros vehículos de transporte colectivo como microbuses, y vehículos esenciales como ambulancias y patrullas de la policía; a otras horas, puede ser posible admitir automóviles privados sin que interfieran con la velocidad de los buses”.

Las razones anteriores, traducidas a costos y beneficios económicos, llevaron a un grupo de urbanistas ingleses a proponer que algunas de las carrileras y sus

---

(6) World Bank, *Urban Transport. Sector Policy Paper*. Washington, 1975.

zonas (derechos de vía), en Londres y áreas adyacentes, se conviertan en vías exclusivas de buses y camiones para el movimiento de personas y bienes<sup>7</sup>. Más cercano a Colombia, debe recordarse el caso de Lima, en donde se han venido adoptando soluciones basadas en carriles y vías exclusivas para buses, en lugar del metro que inicialmente se había pensado como única solución.

El autor no cree que las razones anteriores sean concluyentes. Muchas inexactitudes irremediables se cometen al utilizar costos de otras partes como representativos del caso bogotano, que hacen altamente deseable el ejercicio de estimarlos, en algún detalle, para las condiciones locales. Lo que sí es indiscutible es que el metro no es la única alternativa de solución, y que las condiciones de las vías exclusivas para bus parecen ser mucho más adecuadas para la ciudad. Por eso, desde hace ya varios años se ha venido insistiendo en la necesidad de adelantar un estudio que analice esas diversas alternativas y concluya sobre la más adecuada.

(Al margen, debe recordarse que además del metro y los buses, existe también el "transporte ligero sobre rieles" o tranvía moderno, que igualmente constituye una alternativa atractiva de solución).

Aspirando a que estas conclusiones sean suficientemente claras, y antes de entrar a analizar el concurso convocado por la Administración, es necesario tocar otro punto de enorme importancia en el estudio que necesita la ciudad: el desarrollo urbano.

Las facilidades de transporte de una ciudad resultan en grados diversos de accesibilidad de las diversas zonas con respecto a los principales centros de atracción (empleo, comercio, servicios), y consecuentemente tienen efecto directo sobre los precios de la tierra, y éstos sobre el uso que se da a esta tierra. Por lo tanto, cambios en el nivel de accesibilidad pueden producir grandes cambios en el uso de la tierra, o en la intensidad del mismo (un claro ejemplo se encuentra en la muy grande actividad de construcción de edificios altos de apartamentos, para reemplazar las antiguas casas cercanas a la recientemente ampliada carrera séptima. Se está modificando rápidamente la intensidad del uso residencial en la zona como consecuencia del mayor valor de la tierra producido por la mejor accesibilidad).

La Administración posee dos instrumentos para guiar el desarrollo de la ciudad: el plan regulador (que indica las zonas desarrollables, su uso e intensidad permitidos) y la provisión de servicios. De acuerdo con el documento de política sectorial del Banco Mundial<sup>8</sup>, "...el transporte tiene siempre una gran influencia sobre la localización de actividades; pero a medida que los controles de uso de la tierra son más débiles, se hace mucho mayor la importancia del papel de la política y de las inversiones en transporte, como fuerza que guía el desarrollo..."

¿Qué tan efectivo es el plan regulador en Bogotá? En 1972 se estimó que el 59% de la población bogotana vivía en barrios clandestinos o piratas, contradiciendo abiertamente a ese plan regulador<sup>9</sup>. Por su parte, el plan de la ciudad fue adoptado por medio del decreto-acuerdo 159 de febrero de 1974 con procedimientos de discutible legalidad; el acto legislativo-ejecutivo fue demandado ante el Tribunal de

(7) Hall, P. y Smith, E., *Better Use of Rail Ways*. University of Reading, Geographical Papers No. 43, 1976.

(8) World Bank, op. cit.

(9) DAPD, *El Mercadeo de Tierras en Barrios Clandestinos de Bogotá*, 1973



Cundinamarca, y la Administración limitó considerablemente su aplicación. En abril de 1978 el Tribunal declaró nulo el acto acusado, y solo mediante apelación se logró mantenerlo precariamente (de lo contrario volvería a quedar vigente el plan de 1961). En el momento de ir a prensa este artículo se ha producido, por parte del Concejo Distrital, la aprobación de un nuevo plan, que tuvo a su consideración durante dos años. Hasta conocer el nuevo Acuerdo, no se cuenta con herramientas para poder juzgar qué tan efectivo pueda ser este nuevo estatuto en guiar efectivamente el desarrollo de la ciudad (y sólo lo será en la medida en que efectivamente logre controlar la urbanización clandestina, lo que se logra no con medidas restrictivas sino mediante la aplicación generalizada de las normas mínimas de urbanización, que permitan, dentro de la legalidad, ofrecer soluciones de lotes con servicios para esa inmensa demanda de vivienda en la ciudad, a precios competitivos con los de los urbanizadores piratas).

Es evidente, sin embargo, que el estudio debe enmarcarse totalmente dentro del nuevo plan, de manera que utilice plenamente esa poderosísima arma que es el transporte masivo al servicio de los objetivos urbanos del plan.

En términos sencillos, debe entenderse que, independientemente de cualquier "estudio de demanda", el transporte masivo puede planearse para reforzar los patrones actuales de desarrollo de la ciudad, o para modificarlos radicalmente. Por sus grandes efectos sobre la accesibilidad y los consecuentes cambios de valor de la tierra y de uso de la misma, los análisis de demanda tienden a ser "proféticos" (o sea que siempre se cumplen) casi con independencia de la localización. Lo que cabe prever es no generar cambios indeseables o muy costosos en la ciudad, sino por el contrario, generar los cambios que la voluntad planeadora de la Administración ha plasmado como deseables en su Plan de Desarrollo. Así, dicho plan es un dato crucial e indispensable del estudio del transporte masivo.

Con todo este bagaje de consideraciones, es ahora necesario entrar a analizar los pliegos de condiciones del estudio del metro.

### C. El estudio del Metro para Bogotá

Varias y graves son las preocupaciones que despierta la lectura de los pliegos de condiciones del estudio. Ellas tienen que ver con los siguientes aspectos: a) lo que se va a estudiar; b) la forma como se va a estudiar; c) quién realmente va a realizar el estudio; y d) para qué va a servir el estudio. La siguiente discusión se presenta bajo esos cuatro subtítulos.

#### 1. *Lo que se va a estudiar*

Dicen los pliegos acerca del objeto del estudio: "...cualquier solución que sea adoptada requiere establecer un sistema de transporte masivo nuevo, es decir, distinto al transporte público de buses que opera hoy día en la ciudad..."

Si la declaración anterior no es suficientemente clara, dicen también los pliegos: "...El Distrito Especial de Bogotá debe acometer los estudios e investigaciones para establecer la factibilidad, las soluciones y medios apropiados y las bases de la licitación, para luego realizar las obras para un sistema de transporte masivo metropolitano o *metro* en la ciudad de Bogotá..." (El subrayado es nuestro).

En otras partes de los pliegos se hace repetida mención del "metro", de "sistemas de operación de trenes", del "sistema de transporte masivo electrificado", del

“transporte rápido masivo”. Y por si aún cupieran dudas, el encabezamiento de la convocatoria del concurso, que dió lugar al título de este artículo, dice: “METRO PARA BOGOTA”. Y más abajo amplía la información: “Concurso público de méritos para el estudio de factibilidad del Metro para Bogotá”.

El estudio se ha concebido al rededor del Metro. En ninguna parte se hace mención de alternativas (ni transporte ligero, ni, por supuesto, buses). Y así hay que entender que cuando se habla de transporte masivo en esos pliegos, se quiere decir transporte pesado rápido sobre rieles, o Metro.

Por las razones que se han expuesto en la sección anterior, cabría preguntarse si no es apresurada la decisión de excluir del estudio la alternativa buses, cuando todos los indicios tienden a sugerir que tal alternativa posiblemente es la más adecuada para la ciudad. En otras palabras, sería muy probable que el resultado de un estudio idóneo y responsable fuera que el metro no es económicamente factible, con lo cual habría perdido la ciudad los recursos invertidos en un costoso estudio, entre ellos un tiempo precioso en definir su mejor alternativa.

Sin embargo, algunos puntos de los pliegos de condiciones despiertan nuevamente en el lector una gran preocupación acerca de cómo desea la Administración que se realice el estudio.

## 2. *La forma como se va a estudiar*

Bajo este subtítulo cabe presentar varias observaciones a los pliegos. La más importante tiene que ver con el aparente significado del término “estudio de factibilidad”. El espíritu que se siente al leer ese documento es que se está definiendo un “estudio de justificación”. No en vano uno de los capítulos (13 en total) de los pliegos se titula “Justificación de la necesidad de un sistema de transporte masivo para Bogotá”. Dada la importancia del tema, y aún a riesgo de abusar de la paciencia de los lectores, es conveniente transcribir los encabezamientos de los análisis que producirán la justificación del Metro de Bogotá:

### “3.04.03 JUSTIFICACION DE LA NECESIDAD UN SISTEMA DE TRANSPORTE MASIVO PARA BOGOTA.

#### 3.04.03.1 Justificación Básica

- a) En función de las actividades generales del tránsito presentes y futuras.
- b) En función de los requisitos de volumen del tránsito y transporte urbano.
- c) En función del desarrollo general de las comunidades.
- d) En función de las mejoras del tránsito y transporte urbano.

#### 3.04.03.2 Efectos sobre los sistemas de transporte del área:

- a) Nuevos patrones de movilidad (sic) estimados como consecuencia del proyecto y de otros factores.

- b) Efecto previsto del proyecto sobre la distribución del tránsito sobre la economía de otros sistemas de transporte.
- c) Efecto económico por la mejora del tránsito y transporte urbano como consecuencia de la solución propuesta.
- d) Estimación del flujo de pasajeros para movilizar por el sistema de transporte masivo como consecuencia del proyecto.
- e) Integración del sistema de transporte masivo metropolitano con la red de ferrocarriles nacionales y con las estaciones terminales de transporte. Estudio de la referida integración.

## 3.04.03.3

Beneficios urbanos consecuencia del proyecto:

- a) Desenvolvimiento comercial, industrial y residencial a consecuencia del proyecto.
- b) Aumento de las rentas distritales como consecuencia del aumento de la actividad económica.
- c) Mejoras de la movilización de personas y carga.
- d) Economía de hombres-hora, actualmente.
- e) Gastos de transporte y su relación con los usuarios.
- f) Efecto económico general, consecuencia de la mejora proyectada.

## 3.04.03.4

Definición de las características del sistema de movilización recomendado para la ciudad.

- a) Sistema vial, calles y avenidas
- b) Transporte público convencional
- c) Transporte másivo rápido
  - c-1 Programas básicos de operación del sistema
  - c-2 Instalación y servicio de interconexión
  - c-3 Transbordos. Facilidades para estacionamiento de vehículos
  - c-4 Sistema tarifario
  - c-5 Ingresos de la operación del sistema
    - a) Pasajeros
    - b) Concesiones
  - c-6 Gastos de operación y mantenimiento
    - a) Mano de obra
    - b) Energía
    - c) Mantenimiento
- d) Transporte privado
- e) El problema del estacionamiento de vehículos”.

Juzgue el lector si el galimatías anterior es garantía suficiente de que la decisión que se tome, basada en tales “análisis”, será la más acertada. Y repase nuevamente las cifras de la primera sección, para que entienda el por qué de la grave preocupación que despierta esta “justificación”.

En honor a la verdad, hay que añadir que el capítulo 9 (ó 3.04.09), titulado “aspectos socioeconómicos”, consta de cinco secciones, de las cuales se deben transcribir la 2 y la 5:

“3.04.09.2 Factibilidad Económica

- a) Niveles de ingresos de los usuarios
- b) Estudio costo/beneficio del usuario por el ahorro en el tiempo de viaje
- c) Contaminación atmosférica; efecto económico en la población, con el actual sistema de transporte y con la implantación del sistema de transporte masivo electrificado.
- d) Impacto de la inversión correspondiente al sistema de transporte masivo sobre la balanza de pagos
- e) Establecimiento de un programa de insumos industriales nacionales utilizables en la construcción del Metro, de tal manera que la industria colombiana conozca, con la debida anticipación, la demanda de productos nacionales en la construcción, suministro de equipo y operación del mismo”.

La sección 5, a su vez, dice así:

“3.04.09.5 Comparación beneficio-costos

- a) Beneficios tangibles e intangibles
- b) Comparación entre beneficios y costos”.

Al autor en nada le disminuye la preocupación la lectura de estos nuevos requisitos. Quizás sea oportuno transcribir, en traducción libre, dos cortos párrafos del excelente manual de evaluación de proyectos producido por las Naciones Unidas<sup>10</sup>:

“Cuando un proyecto se escoge en lugar de otro, esa selección tiene consecuencias en el empleo, la producción, el consumo, el ahorro, los ingresos en divisas, la distribución del ingreso y otros aspectos de importancia para los objetivos nacionales. El propósito del análisis de costo-beneficio social es observar si estas consecuencias, analizadas en conjunto, son deseables a la luz de los objetivos de la planeación nacional”.

Unas páginas más adelante, añaden los autores:

<sup>(10)</sup> Marglin, S., Dasgupta, P. y Sen, A., *Guidelines for Project Evaluation*. United Nations, N.Y. 1972.



“Un evaluador de proyectos puede justificar prácticamente cualquier proyecto, haciendo las suposiciones apropiadas, p. ej. acerca de tasas de descuento, o hábitos de consumo, o el valor atribuible a los ingresos en divisas. Si no se exige a los evaluadores de proyectos que utilicen un conjunto dado de valores y parámetros sociales, el sesgo puede ser un factor importante en la selección del proyecto (lo que abrirá la puerta al caos)”.

La verdad es que la lectura de los pliegos no impone guías, ni condiciones, ni directrices al análisis de los consultores. El capítulo de “justificación” nada justifica en términos económicos y lo que se llama “factibilidad”, tanto como lo que se llama “comparación beneficio-costos”, son términos ambiguos que en nada garantizan la objetividad y el rigor del análisis. Y cabe, entonces, el comentario del documento de las Naciones Unidas, de que cualquier proyecto puede justificarse, simplemente haciendo las suposiciones apropiadas.

Unos pliegos bien concebidos debían haber hecho totalmente explícitos los beneficios económicos directos (ahorro en tiempos de viaje, ahorro en costos de operación); debían dar claras directrices sobre la forma de cuantificar el tiempo en medidas monetarias; debían indicar las condiciones para cuantificar recursos cuyos precios en el mercado están distorsionados; debían hacer clara referencia a las condiciones para seleccionar tasas de descuento social; debían imponer claras restricciones a los análisis de demanda, de manera que garanticen su máximo rigor; y debían, en fin, ser una clara muestra de que el Estado quiere asegurarse al máximo de que su inversión es conveniente y rentable y constituye un acierto. En su lugar, se ha producido una confusa mezcla de temas y cuando se habla de beneficios se incorpora el término “intangibles” que, al no condicionarse claramente, puede dar lugar a múltiples abusos.

Hay varios otros aspectos preocupantes de la forma como se plantea el estudio, en adición a la justificación del proyecto, así no sean de la gravedad de este último. Entre ellos se destacan dos, que se discuten brevemente a continuación.

El capítulo 1 (3.04.01), titulado “Planeamiento Urbano”, pide a los consultores la “elaboración de criterios de desarrollo urbano en relación con el transporte rápido masivo”. A la luz de lo discutido en la sección inicial, esto es un claro propósito. Es justamente la Administración quien debe dar las pautas del desarrollo urbano, y no el consultor quien debe “elaborar los criterios”. Esto se agrava, si cabe el término, con una parte de capítulo 2 (3.04.02), titulado “Ingeniería de Transporte”, en la cual se pide a los consultores la “previsión del tránsito urbano de pasajeros para los próximos 10 a 20 años, basados en estadísticas que reflejan los flujos urbanos con justificación para los **módulos de crecimiento adoptados**” (el subrayado es nuestro). Esto sugiere indudablemente que las predicciones de demanda se basarán preferencialmente en los flujos pasados y sus crecimientos experimentados, y constituirán de hecho una “proyección” de tales flujos. Si la demanda que se intenta “satisfacer” es ésta, el resultado obvio es un refuerzo muy importante a los actuales patrones de desarrollo de la ciudad (centralización), cuando múltiples análisis sobre el desarrollo han señalado la necesidad de acelerar el proceso de descentralización.

En otras palabras, el consultor debe seguir las tendencias (basándose en los tráfico pasados y su crecimiento), o convertirse en el planeador de la ciudad. Ambas situaciones son fracamente indeseables<sup>11</sup>.

(11) Es de esperarse, sin embargo, que la reciente aprobación del Plan de Desarrollo de Bogotá por parte del Concejo (Acuerdo No. 7 de 1979) subsane en parte esta situación.

El último aspecto que debe comentarse se refiere a una extraña omisión de los pliegos. Más atrás se veía cómo los cambios en accesibilidad que produce un transporte masivo se traducen en cambios del valor de la tierra. No es un secreto para nadie que varios sistemas en el mundo han financiado una parte importante de sus costos mediante actos que buscan recuperar para la ciudad los beneficios debidos a la inversión en el sistema. Tales actos (gravámenes de valorización, o expropiación obligatoria y previa a la construcción de las zonas positivamente afectadas, u otros) no aparecen dentro de los análisis que deben efectuarse en el estudio que se comenta.

### 3. *Quién realmente va a realizar el estudio*

Los pliegos de condiciones definen el personal profesional mínimo que deben ofrecer los consultores en su propuesta, así como sus calificaciones mínimas. Es conveniente repasar rápidamente los principales de esos personajes.

El primero es un profesional experto en planeación urbana, especializado a nivel de doctorado, con experiencia mínima de 4 años, *que haya participado recientemente en un estudio similar al nivel directivo*. Debe hablar y escribir correctamente español, y permanecer en Bogotá durante todo el estudio (subrayado nuestro).

Le sigue un experto en sistemas de transporte masivo, con las mismas condiciones del anterior.

El tercero es un experto en tecnología de transporte rápido y su operación. Debe, entre otras cosas, conocer a fondo la selección, instalación y operación de equipos de transporte rápido.

Después sigue un experto en identificación de la infraestructura necesaria para transporte rápido y en su construcción, con 7 años de experiencia.

Le sigue un experto en administración y organización de sistemas de transporte rápido, con experiencia de 10 años en este campo.

Después viene un experto en transporte urbano, que deberá poseer una experiencia mínima de 4 años. Siguen dos arquitectos, un ingeniero de sistemas, otro electricista, un evaluador de proyectos y un experto en costos.

Por supuesto, no es en forma alguna criticable que la Administración extreme su celo en cuanto a las calificaciones que considera más apropiadas para, en lo posible, asegurar la calidad del estudio, así haya llegado a las muy minuciosas que se transcribieron atrás. Y a pesar de que en buena parte esas condiciones implican la necesidad de utilizar profesionales foráneos en las primeras cinco posiciones, es loable que, al menos en este aspecto, se den muestras de un deseo de calidad.

Cabe, no obstante, el comentario de que la dirección del estudio posiblemente sea ejercida con más propiedad y objetividad por un generalista y no por un experto en transporte masivo. Quizás, en este respecto, pudiera sugerirse a la Administración que se limite el papel de los extranjeros a llenar los vacíos de experiencia de los colombianos en los aspectos puramente técnicos.

### 4. *Para qué va a servir el estudio*

La sensatez indica que el camino seguro sería analizar las varias alternativas de transporte (metro, tranvía, buses), que sus pros y contras se hicieran explícitos a

la Administración para que ésta seleccionara la mejor a su juicio, y luego proseguir con los diseños de esa alternativa escogida. Por lo que aquí se ha discutido, es claro que la Administración resolvió descartar de antemano las alternativas diferentes al Metro. El estudio debería entonces (al menos en teoría) producir los pros y contras del Metro, para que la Administración decida sobre su construcción (o si no, ¿para qué el nombre de “estudio de factibilidad”?). Sin embargo, no pueden menos que señalarse, con preocupación y asombro, las siguientes declaraciones del señor secretario de Obras Públicas del Distrito, durante la apertura del concurso de méritos:

“No estamos abriendo un concurso para resolver si habrá Metro o no lo habrá. Ya eso no está en duda. Lo que vamos a definir es qué clase de metropolitano se adapta mejor a las necesidades y condiciones de Bogotá”. El estudio “dirá por dónde y cómo se construirá el metropolitano<sup>12</sup>”.

Pero tampoco en materia de rutas parece existir la libertad de análisis en el estudio. En efecto, ante la Sociedad Colombiana de Ingenieros, el señor Alcalde Mayor de Bogotá “indicó que (el Metro) no puede dejar por fuera a una zona tan popular como es Ciudad Kennedy y aseguró que el Metro deberá integrarla con el centro de la ciudad<sup>13</sup>”.

Así, no es imprevisible que, dentro de varios meses, se produzca un estudio cuyo resultado muestre la “imperiosa necesidad” de construir un Metro en la ciudad, por razones “urbanísticas, sociales, económicas y políticas”, cuya primera y urgente etapa consiste en conectar la millonariamente habitada Ciudad Kennedy con el centro de la ciudad.

Y entonces, nos preguntamos, ¿para qué sirvió el estudio? Evidentemente, se producirán diseños, estimativos de costos y pliegos para la licitación de la construcción, pero qué garantía de “imparcialidad” tendremos los bogotanos en esta decisión de inversión pública, la más cuantiosa en la historia económica reciente del país?

#### **D. A manera de epílogo**

Algo positivo debe reconocerse a los pliegos de condiciones que se han venido discutiendo: no son inmodificables. En ellos se informa a los concursantes que pueden proponer cambios al alcance y contenido de los mismos, aunque de todas formas deben incluir una propuesta principal que se ajuste en un todo a los pliegos iniciales. Las modificaciones que se propongan deben consignarse en un ejemplar separado, y deben justificarse plenamente. El Distrito, si las juzga procedentes, podrá aceptarlas e incorporarlas al estudio.

Quizás no sea demasiado improbable esperar que las propuestas de algunos de los concursantes sugieran al Distrito cambios indispensables en los pliegos, para definir un estudio realmente útil y objetivo.

Quizás no sea demasiado improbable esperar que, si lo anterior efectivamente sucede, el Distrito acogerá esas sugerencias y modificará sus pliegos.

Quizás las reflexiones de este artículo sirvan para aumentar un poco esa probabilidad.

---

(12) El tiempo, lunes 5 de noviembre de 1979, la página.

(13) El Tiempo, viernes 9 de noviembre de 1979, pág. 12A.

# El Nacimiento de la Industria Textil en el Occidente Colombiano

Roger J. Brew

*“En esta provincia no se encuentra industria alguna. Todo hay que importarlo de afuera, a costos considerables. Casi no se conocen artesanos que puedan sostenerse con su oficio, pues todos, en mayor o menor grado, tratan de subsistir como agricultores”.*

*El Oidor Mon y Velarde, 1786<sup>1</sup>*

Este era el punto de vista de uno de los más competentes gobernadores coloniales de la provincia de Antioquia en 1786. Su economía, antes vigorosa y basada en la minería del oro, estaba estancada, pues por diversas razones los costos de extracción en los ríos la hacían antieconómica. Los yacimientos de explotación fácil estaban exhaustos; en las regiones apartadas la mano de obra era muy escasa; y — un problema que es crónico en la historia económica colombiana — los costos de transporte eran tan altos que impedían a los productores potenciales de artículos alimenticios llegar a los mercados que las minas podían ofrecer. Se desconocía la tecnología requerida para poner en producción otras minas que no fueran las del lavado sencillo (minas de placer). Al mismo tiempo, la vieja estructura colonial de teratenencia que imperaba en la provincia, recortaba el incentivo agrícola, reduciéndolo a pequeños cultivos para abastecer el escaso mercado que existía.

Este cuadro profundamente deprimente presentado por Mon y Velarde, fue reemplazado, un siglo más tarde, por otro en el cual Antioquia surgió como una gran colmena de actividad permanente, lista a desempeñar un papel predominante en la industrialización de Colombia. Las últimas administraciones del período colonial realizaron ciertas reformas con la intención de resolver los problemas de tenencia de la tierra, de transporte y de comunicación entre las regiones mineras y las otras regiones que tuvieran un excedente de mano de obra para trabajar las minas o para dedicarse a la producción de alimentos en las nuevas colonias agrícolas recientemente establecidas. El decenio de guerras revolucionarias que finalmente culminaron (1819) con la independencia de lo que son ahora las repúblicas de Colombia, Venezuela y Ecuador, poco perjudicó a la provincia de Antioquia, cuya posición geográfica, como ocurrió también en las posteriores guerras civiles,

<sup>1</sup> El Oidor Mon y Velarde, 1786. *Informes de los Gobernadores sobre la Provincia de Antioquia, Tierras de Antioquia*, Tomo 7, pp. 814-27, Archivo Nacional (Bogotá).



la protegió de sufrir demasiados daños. Después de la Independencia, la liberación al comercio externo de las antiguas colonias españolas, aceleró ciertos procesos económicos que ya eran perceptibles.

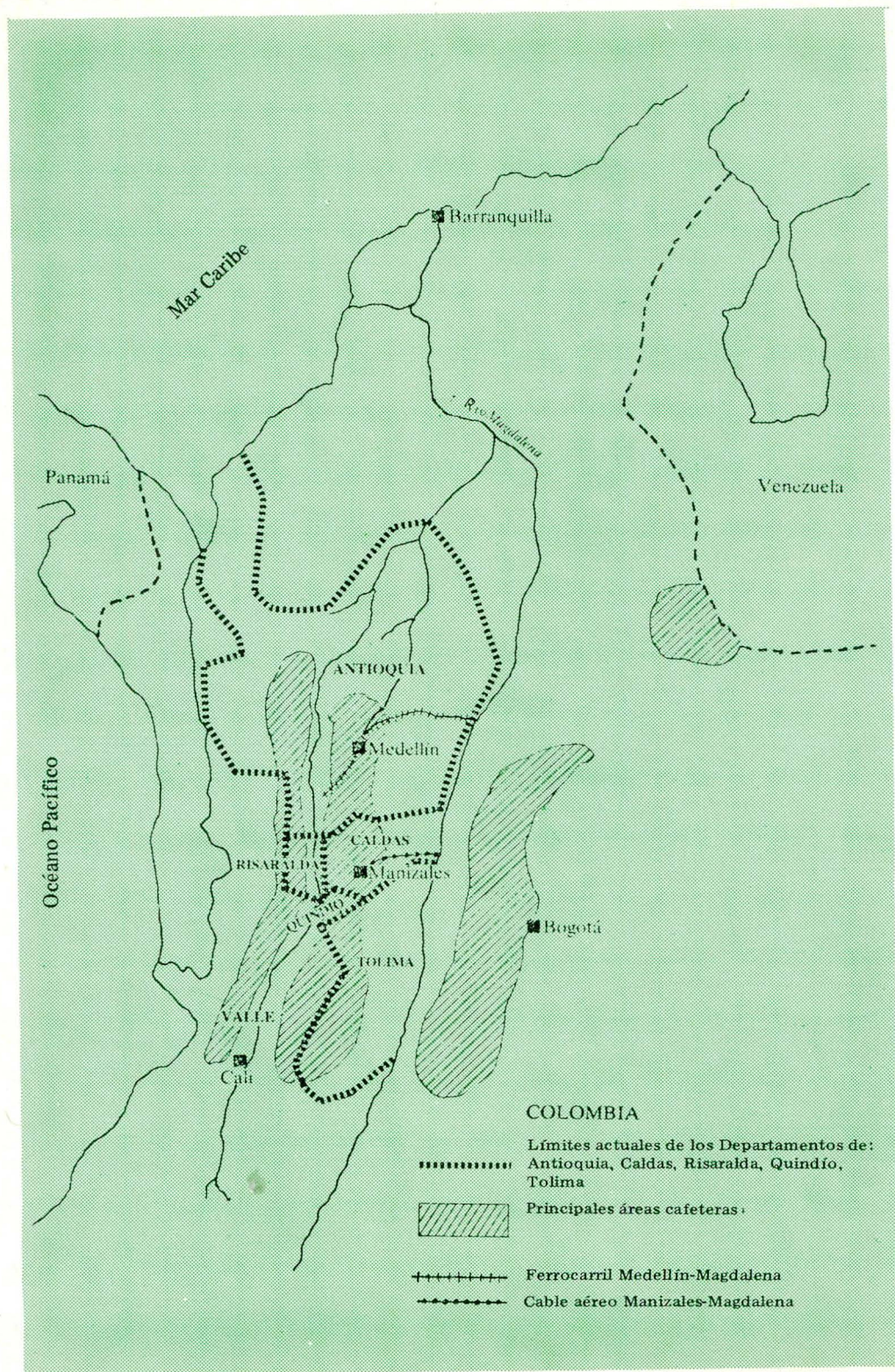
Con el rompimiento de la estructura colonial de tenencia de tierra, con el incremento de la actividad minera que antes se hacía a pequeña escala, y con la libertad relativa que permitía comerciar con las empresas mercantiles extranjeras de Jamaica que trajo la independencia, la sociedad antioqueña consolidó una fisonomía notablemente igualitaria. La oportunidad de libertarse de una sociedad rural, considerada tradicionalmente como un factor retardatorio del progreso en los países sub-desarrollados, resultó muy llamativa. La elitista sociedad colonial española, que siempre fue más débil en Antioquia que en Bogotá y otras regiones, desapareció casi totalmente; la contra-parte que surgió después de la independencia era algo muy diferente, y, sobre todo básicamente mercantilista. La población indígena, que a principios del siglo XVI se calculaba entre medio millón y un millón, se había reducido apenas a 5.000 poco antes de la Independencia. Los esclavos negros fueron una institución económica establecida para el trabajo de las minas, tal como había ocurrido en otras partes de Latino-América en donde las enfermedades y las rudas condiciones de este trabajo forzado habían diezmando drásticamente la población indígena. Pero para mediados del siglo XVIII la esclavitud negra era ya una institución moribunda, a pesar de que su abolición legal solo llegó un siglo más tarde.

Ya en el censo de 1843 habían desaparecido los grandes pelotones de cientos de esclavos que trabajaban en las minas de aluvión a que hacían referencia los primeros administradores coloniales, y ni siquiera se registraban los 12.000 esclavos que arrojaba el censo de 1808. Para 1843 había escasamente 2.740 esclavos, la mayor parte de los cuales eran mujeres mayores del servicio doméstico. La composición racial total reflejaba un mundo relativamente igualitario en Antioquia, aunque el término "raza" no está bien definido en Latino-América y en Colombia no se puede separar completamente la apreciación subjetiva de la clase social o el status (el color de la piel es más claro a medida que se ascienden en la escala social). Los censos de 1808 y 1918 muestran al grupo mestizo y mulato como el mayor (57.7% y 52.4% respectivamente para los dos censos). El grupo blanco le sigue (25.6% y 31.1%), los negros con 12.2% y 15.3% y por último el grupo indígena (4.5% y 1.2%). El relativo aumento de la proporción de blancos no solo refleja el hecho de que la mayor parte de los blancos viven en las tierras altas que son más sanas, sino también que la designación de "blanco" como clase social no era estrictamente exacta y rígida. Sobre esta cuestión existía un contraste con la vecina región del Cauca, donde la pirámide de la estructura social era más rígida, y la supervivencia de la esclavitud negra en las plantaciones de caña de azúcar y en la minería de aluvión llegaron a crear tensiones sociales, violencia e inestabilidad política durante la mitad del siglo XIX. Antioquia, en comparación, era tranquila y tenía la tendencia a arriesgarse en nuevas empresas de negocio aventuradas.

Dentro del contexto de una sociedad esencialmente igualitaria, y a través del comercio generado por la industria minera, se destacó un grupo empresarial de extracción modesta, que asumió el control del intercambio con las clases comerciales de Jamaica, y para 1840 ya controlaba directamente los negocios de importación y exportación con Liverpool, Nueva York y Hamburgo. El poder económico se hallaba firmemente en poder de manos locales.

Pero el transporte por recuas de mulas era muy costoso y entorpecía seriamente el desarrollo de las exportaciones agrícolas. Mientras el abrupto terreno montañoso de Colombia no fue surcado parcialmente por el ferrocarril, los únicos renglos







nes de exportación constante eran el oro y las piedras preciosas. A mediados del Siglo XIX el progreso de la tecnología, unido a las dificultades de carácter socio-político que se presentaron en las otras provincias colombianas, capacitaron a Antioquia para convertirse en la fuente indiscutida de divisas con las cuales poder desarrollar el comercio exterior<sup>2</sup>. Activados por esta posición de comando los procesos económicos que ya se discernían, se aceleraron, y fueron de suprema importancia para configurar la modalidad industrial que siguió Antioquia, al crear un grupo nativo empresarial con sus correspondientes instituciones, todo lo cual le dio un sello especial de gran importancia a la colonización de los nuevos territorios que terminaron por convertirse en los productores de café de exportación que suministró la base que permitió el desarrollo del mercado interior para productos manufacturados. Dentro de este grupo y de sus instituciones se radicó la capacidad de financiación y gerenciamiento de la industria. El poder básico sustentador era la minería, cuyos resultados posteriores, dadas las condiciones sociales que prevalecían, fueron la creación de un mercado para la mano de obra calificada o no calificada, y el desarrollo de la experiencia técnica dentro de los estratos sociales altos y medianos de la comunidad antioqueña.

Estos fueron los antecedentes de la industrialización pero en este trabajo me extenderé más en cuanto a sus aspectos individuales sobre la industria textil de Antioquia. La fundación de una moderna industria manufacturera de textiles fue en realidad la culminación de una serie de intentos, algunos exitosos, otros no tanto, de crear industrias manufactureras asociadas directamente a la minería (bienes de capital), experiencia extremadamente útil para las pequeñas empresas que se dedicaron a la producción de maquinaria para el procesamiento del café; también para establecer negocios de manufactura de bienes de consumo, como cerámicas, vidrio, cerveza y cigarrillos. Sin embargo, el mercado regional era muy estrecho para sostener con éxito una manufactura textil de relativa gran escala y las materias primas y la maquinaria no se pudieron importar sino cuando la construcción del ferrocarril resolvió el problema del transporte. El ferrocarril se construyó por tramos, la mayor parte se terminó después de grandes dificultades, entre 1874 y 1914 conectó la capital, Medellín, con un puerto sobre el principal río navegable del país. En 1907 se extendió una línea a las áreas cafeteras al sur de Medellín. En esta forma, el impacto del ferrocarril fue muy gradual, y muchas de las regiones cafeteras del sur tuvieron que recurrir a medios de transporte fantásticos como el cable elevado sobre las montañas para llevar el café de Manizales (ver mapa).

Con una demanda restringida a los bienes de consumo de la población, cuyas necesidades eran suplidas generalmente por artesanías y manufacturas caseras de otras regiones de Colombia, no había campo, en la época anterior a la del café, para establecer industrias significativas. El excedente de mano de obra en la agricultura de subsistencia que en el oriente colombiano encontraba a menudo ocupación en la manufactura artesanal por no existir un sector minero que la absorbiera, en las regiones del occidente trabajaba a veces estacionalmente, en la minería y en la agricultura para proveer las minas. La población de la región antioqueña se estimó en 1843, en 189.000, y aumentó para 1870 a 395.000; en 1870-84 a 500.000, en 1905 a 835.000 y en 1918 a 1'251.000<sup>3</sup>. Esta rápida expansión de la población fue

<sup>2</sup> Aunque posiblemente las exportaciones de oro y plata no computadas fueron grandes a causa del contrabando, las mejores estadísticas son las de Vicente Restrepo, 1a. Edición 1888, 2a. Bogotá, 1952 p. 199. Las exportaciones antioqueñas están registradas en los Informes de Hacienda por la Administración de Hacienda Nacional, Medellín series de 1864 a 1893, de 1865-9, la región produjo el 60% del total de metales preciosos exportados y en 1885-6 subió al 82%.

<sup>3</sup> James J. Parsons, *Antioqueño Colonisation in Western Colombia* (Primera edición 1949). Edición Revisada, University of California Press, Berkeley y Los Angeles, 1968, p. 103.

posible por la disponibilidad de buenas tierras con climas saludables, aptas para ser colonizadas, particularmente aquellas al sur de Medellín a lo largo de las Cordilleras Occidental y Central. Sin embargo, antes de que el cultivo de café comenzara a expandirse en esta zona durante las últimas décadas del siglo XIX, el ingreso per cápita era bajo. Los textiles ordinarios se traían del oriente de Colombia, aunque las telas de algodón apenas resistían los altos costos de importarlas del exterior. El cónsul de los Estados Unidos en Medellín expresó en 1881 "...todo se trae de países extranjeros: tanto los vestidos costosos para las damas elegantes, como los toscos materiales para los campesinos"<sup>4</sup>. Lo anterior pudo haber sido una exageración, pero subraya el punto básico de que Antioquia era un exportador de oro y un importador de bienes de consumo, especialmente de textiles. A lo largo del siglo XIX se puede asumir con certeza que no menos del 80% de los bienes importados a la región eran textiles, en su mayoría productos de algodón de Lancashire<sup>5</sup>. En los años 1922-1924, cuando ya la industria textil moderna se había establecido en Medellín, los productos de algodón todavía representaban más del 30% de las importaciones, que se habían incrementado gracias al éxito del café como renglón de exportación<sup>6</sup>.

Durante el siglo XIX, la producción antioqueña de bienes de consumo era muy pequeña, comparada con la de las industrias artesanales y caseras del oriente colombiano que suplían virtualmente todo el país con varias clases de productos. Esto era particularmente exacto en cuanto a textiles, aunque sería errado ignorar algunas manufacturas locales especializadas, tales como los sombreros de paja de Santa Fe de Antioquia y Sopetrán, los cuales lograron penetrar al Caribe y hasta el sur de los Estados Unidos. Esto era una industria casera, la cual cobró importancia después de la Independencia, y fue la precursora del vínculo comercial entre los comerciantes antioqueños y los de Jamaica. Aun cuando no era insignificante desde antes —se calculaba que en 1892 Antioquia exportó alrededor de 160.000 sombreros a peso la unidad, cifra, que equivalía a la mitad de las exportaciones colombianas de este producto<sup>7</sup>, aunque el mercado interno era mayor y se valoraba en \$500.000 anuales para 1883<sup>8</sup> —, su principal papel en el proceso de desarrollo fue la de persuadir a los gobiernos regionales de la utilidad del fomento de industrias intensivas, que absorbieran el excedente de mano de obra, el cual en las últimas décadas del siglo no era fácilmente utilizable en el sector minero ni en las nuevas tierras de colonización.

El papel del gobierno en la promoción de condiciones favorables para el establecimiento exitoso de las manufacturas fue tan amplio como lo permitía la filosofía económica dominante de la élite gobernante, que sin embargo en varias ocasiones intervino directamente con subsidios o alguna otra forma, para ayudar a iniciar o a sostener experimentos industriales. Este débil intervencionismo consis-

<sup>4</sup> Reporte estadístico de Néstor Castro 23 de Junio 1881, en Despachos Consulares de los Estados Unidos, Medellín Vol. I, Julio 25 de 1859, Enero 18 de 1902. Microfilm T-34, National Archives, *National Archives and Records Series*, General Services Administration, Washington, 1960.

<sup>5</sup> W.A. Graham Clarke, "Cotton Goods in Latin América", Department of Commerce and Labor, Bureau of Manufactures, Special Agents Series No. 36, Washington, Government Printing Office, 1910, Parte. Brazil, Colombia and Venezuela, p. 71. En 1901-8 cuando en el área de Medellín estaban sólo 3 fábricas en producción, y había otras 3 en el país (en la Costa Atlántica y Bogotá) las importaciones anuales por medio de algodón eran \$4.6 millones, de esto más de 60% provenía de Gran Bretaña.

<sup>6</sup> Arno S. Pearse, *Colombia, Special Reference to Cotton*, Manchester, 1926, pp. 81-2.

<sup>7</sup> *El Espectador*, Medellín, 198,8 Octubre 1892

<sup>8</sup> Ricardo S. Pereira, *Les Etats-Unis de Colombia*, Paris, 1883, p. 110



tía por ejemplo, en el otorgamiento de privilegios especiales o como en el caso de la quiebra de la alfarería y de la porcelana de Rionegro, en la compra de la empresa en 1881, con el deseo de fomentar la capacidad manufacturera. La educación de tipo técnico para todas las clases sociales fue el tema de los escritos de los empresarios y políticos más importantes, tales como Mariano Ospina Rodríguez, y llenó las páginas de los planes de desarrollo económico del gobierno y así como las de la prensa local.

La conveniencia de sustituir las importaciones del exterior y de las otras regiones del país, aumentó claramente después de mediados del siglo, cuando por diversas razones los suministros del exterior se cortaron y las tasas de cambio eran muy variables. A su vez, la lentitud del país en reducir la dependencia de las exportaciones de oro y plata para sostener el comercio exterior, hizo valiosa la sustitución de importaciones. Los primeros intentos del gobierno regional en manufacturas textiles, tenían un propósito didáctico, aunque en el caso de las fundiciones de hierro iniciadas en la Escuela Oficial de Arte y Oficios en 1866, la producción cubrió las necesidades inmediatas del gobierno para vestir y equipar las fuerzas militares. En la época de 1860 un grupo de tejedores expertos fueron traídos desde el oriente colombiano para enseñar en dicha escuela. Se concedieron también ayudas oficiales a quienes trataron de establecer talleres de hilados y tejidos. El más capacitado de ellos, Indalecio Uribe, fue contratado para instalar en 1879 tres telares, dos hiladoras y dos máquinas cortadoras en la escuela de Medellín y en la nueva sede de Rionegro<sup>9</sup>, y permaneció allí como instructor. Los esfuerzos para promover la industria artesanal en Rionegro —textiles, alfarería y porcelanería, dos ejemplos del interés del gobierno— fueron significativos porque este era un sector montañoso de escasos recursos y un desempleo creciente.

El gobierno de Antioquia estuvo igualmente listo a incentivar a un número de instituciones de caridad y a sus propios establecimientos penales, a enseñar tejidos después de 1865. Aparte de los beneficios a los menesterosos y a los presos, recibió beneficios directos el gobierno durante las guerras civiles, pues se luchó principalmente fuera y Antioquia fue capaz de vestir el ejército. De 1885 a 1888, alrededor de ochenta mujeres y setenta hombres presos hicieron camisas, cobijas, y otros productos para las fuerzas militares<sup>10</sup>. La institución de caridad "Sociedad de San Vicente de Paúl" dio clases de textilera bajo la supervisión del doctor Manuel Vicente de la Roche, que era una persona de constancia pero no muy exitoso como empresario de sericultura y telas de seda. Esta sociedad fue fundada por comerciantes de Medellín y por don Alejandro Echavarría, comerciante especialmente interesado en promover la sustitución de importaciones y quien después fundó un taller moderno de textiles, trayendo del exterior los telares, ocupándose del mercadeo y concendiéndole al taller préstamos sin cargarle intereses<sup>11</sup>.

Las tempranas aventuras en la fabricación de textiles sobre una base estrictamente comercial encontraron una justificación racional en el continuo drenaje de oro que representaban las importaciones. En este tiempo los comerciantes poderosos de Medellín poco se interesaban directamente en la manufactura de textiles, y se limitaban a pedirle al gobierno que tomara medidas para su enseñanza. En realidad ellos estaban concentrados en lograr algún producto de exportación que

<sup>9</sup> *Registro Oficial*, Medellín, 271, 12 Diciembre 1879.

<sup>10</sup> Informe del Director de la Casa de Reclusión, *Informe de Hacienda*, Medellín 1888, Documentos, p. 177

<sup>11</sup> Enrique Echavarría, *Historia de los Textiles en Antioquia*, Medellín 1943, pp. 12-13.

fuera viable, en mejorar las comunicaciones y el transporte, más que en la creación de industrias de bienes de consumo, las cuales pocas probabilidades tenían de ir más allá de ser simples talleres a pequeña escala, por falta de mercado.

La falta de materias primas, algodón o lana, era un problema claro, ya que los costos de transporte para importarlos eran prohibitivos, hasta que el ferrocarril quedó prácticamente terminado. La mayor dificultad se experimentó al tratar de producirlas totalmente. Los costos de transporte entre las diferentes zonas ecológicas de las región eran de por sí una barrera. Sin embargo, algunos propietarios de tierra, grandes y pequeños, estuvieron dispuestos a correr el riesgo de tratar de producir algodón o lana, cuando no tenían experiencia técnica y no existía virtualmente mercado. Uno de los experimentos más extraordinarios fue el del cultivo de la morera y de la sericultura, que tenía como objetivo final la manufactura de seda. El clima era ideal en los diferentes valles de los ríos y después de la introducción de la semilla de la morera en 1866 había en 1868 media docena de cultivadores<sup>12</sup>. La persona más importante en esta actividad fue el doctor Manuel Vicente de la Roche, cuya contribución científica a la aclimatación del gusano de seda que fue original se perdió al fracasar la proyectada industria. El plan era propagar por las tierras bajas y calientes del oriente antioqueño las plantas, los gusanos y la práctica para cultivarlas, diseminar las experiencias para enrollar la seda, para exportar a Francia, o, si todo iba bien, para manufacturar vestidos en Antioquia. El gobierno regional patrocinó por treinta años a De la Roche en sus esfuerzos, con pocos resultados. El gobierno importó y distribuyó en 1869 palem<sup>13</sup>. La mayor parte del palem se perdió por ignorancia de los métodos de tratamiento. Para 1875 el establecimiento de De la Roche envió muestras a Francia, y en 1878 tenía siete mil matas de morera en producción y trece mil más en viveros<sup>14</sup>. Pero las grandes inversiones en cobertizos para los gusanos y el equipo exigido hicieron este negocio antieconómico. Con la idea de que la naciente industria prometía crear empleo, se concedieron subsidios a los que la iniciaron empezando con \$10.000 en 1882<sup>15</sup>.

En la realidad del éxito logrado por De la Roche en el aclimatamiento del gusano de seda y las técnicas para enrollar la seda, no fue complementada en cuanto al cultivo de la morera. Resultó que la tierra no era tan adecuada como se había creído. El gobierno mantuvo el subsidio a De la Roche en su búsqueda de una buena tierra, y más tarde, después de una ayuda de \$30.000, se estableció en el Valle del Nuz, al norte de Medellín. Alrededor de 25.000 matas fueron sembradas, para maduración en cuatro años. Mientras tanto, las fuertes inversiones en edificaciones y cobertizos para los gusanos, maquinaria de enrollado importada de Francia, acueducto y un sistema de montacargas y poleas para subir las hojas a las montañas donde estaban situadas las edificaciones, agotaron rápidamente el capital. El gobierno se negó a mantener la financiación y la empresa entró en liquidación en 1892<sup>16</sup>.

<sup>12</sup> *La Restauración*, Medellín, 192, 30 July 1868

<sup>13</sup> Circular número 13 distribuyendo la semilla de morera, *Boletín Oficial*, Medellín, 393, 29 Mayo 1869.

<sup>14</sup> Francisco J. Cisneros, *Report on the Construction of a Railway from Puerto Berrío to Barbosa* (State of Antioquia), New York, 1878, p. 44.

<sup>15</sup> Informe del Señor Doctor Manuel Vicente de la Roche sobre su empresa del cultivo de seda, *Informe del Secretario de Hacienda y Fomento, Medellín, 1882, Documentos*, pp. 135-7.

<sup>16</sup> Informe del Director de la Sociedad Serícola de la Roche, *Informe de Hacienda, Medellín, 1890, Documentos*, pp. 95-7, 100.

Tampoco se logró éxito alguno en promover la producción de algodón y lana. Por el año 1864 un empresario pequeño montó un establecimiento llamado "Fábrica de los Tejidos del País" en Copacabana, al norte de Medellín<sup>17</sup>. Poco se ha sabido sobre ésta, excepto que el empresario tenía tierras en partes altas del Norte y estaba esperanzado en persuadir a las gentes de esa región de tierras malas que se dedicaran al pastoreo de ovejas. En 1877, Indalecio Uribe, en Sonsón, centro de un área montañosa al sureste de la región, importó de Europa un telar e inventó su propio aparato para cardar.

Estas máquinas y otras similares, adecuadamente adaptadas, podían ser utilizadas para algodón y ciertamente lo fueron cuando Uribe fue más tarde contratado para trabajar con el gobierno en la Escuela de Artes y Oficios. Una comisión del municipio de Sonsón reportó que las máquinas de Uribe eran únicas en el país, aun cuando estas máquinas producían el mismo tipo de lanas que los telares del oriente de Antioquia contra los cuales competía. Estas maquinarias podían producir una cobija de 2 1/2 por 2 yardas en dos horas y cuarto. Tales máquinas eran fácilmente operadas por mujeres y niños<sup>18</sup>. A Uribe se le dió por catorce años, un "privilegio" exclusivo, o patente, lo cual le incentivó para establecer otro taller cerca de Medellín, con la perspectiva de hacer telas con materias primas que esperaba, vendrían abundantemente de los distritos de Frontino y Dabeiba, recién abiertos a la colonización. Una comisión de notables de Medellín visitó el nuevo establecimiento, el cual tenía tres máquinas cardadoras inventadas por Uribe, otra de hilados y un telar, que estaban en uso entonces,

"Hemos visto cortes de telas finas y manuales más transparentes que las que pueden ser obtenidas de los telares en materia de segundos, de una máquina controlada por la mano de un niño. Nosotros estamos familiarizados con las mantas de algodón manufacturadas en los telares del señor Uribe y éstas pueden competir con aquellas... (de los telares normales de los distritos de la Cordillera Oriental) ...que son importadas a Antioquia"<sup>19</sup>.

Es claro que esta industria y otras pequeñas similares intentaban sustituir importaciones de los telares de mano tradicionales del oriente colombiano, en lugar del material fino, especialmente de algodón, del exterior. Tenían pocas esperanzas de reunir el capital requerido para importar máquinas automáticas aunque no existiera el gran problema del transporte, antes de la llegada del ferrocarril. El surtido de productos de Uribe estaba limitado a ruanas y mantas de lana, una pequeña cantidad de dril tosco y esteras tejidas con yute nativo. Continuó empujando sin éxito un proyecto de subarrendar patentes en las regiones occidentales, con la esperanza de estimular el cultivo de algodón y finalmente fabricar telas cerca de las fuentes de materia prima<sup>20</sup>. Uribe logró mantener en marcha el negocio de Sonsón, donde se tuvo muy poco éxito con el pastoreo de ovejas. Pero, con el fracaso de sus esperanzas en el cultivo de algodón en otras partes, se concentró en la manufactura de las esteras de yute para lo cual había abundancia local de materia prima<sup>21</sup>. Un protegido del doctor Manuel Vicente de la Roche también se

<sup>17</sup> *Boletín Oficial*, Medellín, 150, 2 April 1865.

<sup>18</sup> *Boletín Industrial*, Medellín, 485, 11 Octubre 1877.

<sup>19</sup> *Boletín Industrial*, Medellín, 505, 28 Febrero 1878

<sup>20</sup> Informe de Indalecio Uribe sobre el Frontino, *Registro Oficial*, Medellín, 567, 22 Septiembre 1881.

<sup>21</sup> *Boletín Industrial*, Medellín, 548, 7 de Noviembre 1879.

cambió a tejidos de yute, luego de probar con ovejas en su finca y de instalar telares manuales cerca a Rionegro. Los empaques de yute tuvieron tan buena demanda cuando la industria cafetera florecía, que los promotores de estos establecimientos de tejido pudieron importar tejedoras mecánicas<sup>22</sup>. El entusiasmo por la ganadería ovina en las montañas y algodón en las bajas fue efímero. La oveja merina se introdujo en la década de los 60, lo que ayudó a una pequeña expansión de los pequeños rebaños registrados en 1852 por la comisión geográfica nacional<sup>23</sup>, pero los principales rebaños registrados en las encuestas ganaderas de 1871, estaban situados en las zonas montañosas del sureste, cerca de Sonsón y apenas llegaron a mil cabezas<sup>24</sup>. Tales cifras pueden ser materia de duda, pero es evidente que el pastoreo de ovejas no era muy popular. En un corto período de entusiasmo por el futuro de la industria textil de la lana, algunos comerciantes, propietarios de tierras, importaron ovejas para iniciar rebaños en las tierras improductivas<sup>25</sup>. En Medellín veinte personas, "artesanos y pobres", fundaron una compañía agrícola para comprar una montaña árida y criar ovinos<sup>26</sup>. Ninguno de los anteriores intentos logró un progreso serio, porque no existía todavía una buena demanda de lana, y además porque tradicionalmente el antioqueño poco carnero come.

Existían algunas variedades de algodón nativo utilizadas por la población indígena en los tiempos precoloniales, pero la colonización española obligó a la concentración de la mano de obra en las minas de oro, y la experiencia del tejido indígena se echó en el olvido. Los distritos de Frontino y Dabeiba poseían el clima apropiado y eran colonizados, al igual que las otras áreas del oriente de Antioquia, siguiendo la eliminación de los viejos resguardos de indios coloniales poco después de la Independencia. La política de los gobiernos del período post-Independencia fue la de retener los títulos comunales de las tierras otorgadas a los caciques y permitir la adquisición de tierras individualmente por los indígenas, porque generalmente se sostenía que el título individual era un prerequisite para poner las tierras en producción, bien por los indígenas o por personas a quienes estos podían vender. La división de los resguardos en propiedades individuales fue un desastre propiciado por el fraude y la incompetencia de las autoridades municipales, que representaban los intereses de los colonizadores blancos o mestizos y quienes estaban encargados de la implantación de la ley. Los títulos de tierra de esos lugares quedaron en una confusión irremediable. Codazzi como jefe de la comisión geográfica de 1852, anotó que el efecto de la destrucción de los resguardos fue contrario a la atracción de los indígenas al mercado libre. Su punto de vista era que "...una continua guerra de tierras, trampas y felonías había sido puesta en acción entre los indígenas y sus vecinos, quienes trataban por todos los medios de quitarles las propiedades que les había sido asignadas"<sup>27</sup>. En 1868 un misionero reportó que "...muchos papeles falsificados (títulos, recibos de venta, etc.) aparecían cuando un abogado deshonesto tomaba parte en el fraude para negar un recla-

<sup>22</sup> Enrique Echavarría, op. cit., pp. 12,50

<sup>23</sup> Comisión Corográfica, *Geografía Física y Política de las Provincias de la Nueva Granada* (Primera edición 1856), 2a. edición 1957-8, Provincia de Antioquia, pp. 44, 56, 230, 235, 298.

<sup>24</sup> Cuadro estadístico de los productos predominantes del Departamento del Sur en 1871, *Archivo Histórico de Antioquia*, 2703 Censos y Estadística.

<sup>25</sup> *Revista Mercantil*, Medellín, 2,21 Agosto 1879

<sup>26</sup> *Ibid.*, 510, 28 May. 1878.

<sup>27</sup> Comisión Corográfica, op. cit., p. 206



mo legítimo y beneficiar a determinados propietarios de tierra”<sup>28</sup>. John H. White, el ingeniero encargado de la construcción de un camino durante la década de 1880, intentó incorporar los distritos occidentales a la agricultura comercial abriendo el acceso al centro de Antioquia y al navegable río Atrato, estaba convencido de que el caos de los títulos de propiedad impediría las inversiones significativas en agricultura<sup>29</sup>. El gobierno regional, desesperado, le pasó en 1909 toda esta confusión jurídica al gobierno nacional; para esta época la moderna industria textil de Medellín presionaba en busca de acción.

La Guerra Civil en los Estados Unidos atrajo la atención sobre las posibilidades del cultivo del algodón para la exportación, pero fue abandonado por la simple razón del aislamiento geográfico de las tierras de mayores potenciales para el cultivo. Se efectuó una gran campaña publicitaria sobre la forma de cultivo y recolección antes de que se comprendieran los obstáculos del cultivo; la limitación del mercado interno y de los impedimentos por la inseguridad de los títulos de las tierras. Un grupo de corresponsales en Cañasgordas de un periódico comercial informaron en 1876, que ellos habían promovido el cultivo diciéndoles a los plantadores que el gobierno les ayudaría con las máquinas limpiadoras e hiladoras y con enseñanza sobre cómo tejerlo<sup>30</sup>. Cuando la industria textil de Medellín creó finalmente una demanda por algodón, ya este se podía importar por ferrocarril. Existían además otras dificultades, escasamente reconocidas para el cultivo; la limitada disponibilidad de tierras realmente aptas para el cultivo de algodón y la ausencia de conocimientos técnicos para lograr una buena calidad<sup>31</sup>.

El crecimiento de las exportaciones de café y el desarrollo de este cultivo, posterior a 1890, por las pequeñas haciendas en regiones de tierras adecuadas al cultivo, especialmente hacia el sur, fue un índice acertado del crecimiento del mercado nacional por las manufacturas. A su vez las ferrerías y fundiciones, entre ellas la de Amagá fundada en 1865 y los talleres de Medellín y sus alrededores que habían estado dedicadas a producir para el sector minero, encontraron en ese momento un amplio mercado, para los equipos que necesitaban los pequeños cultivadores de café. El efecto sobre la demanda de bienes de consumo fue de suma importancia para la industria manufacturera. Un hecho importante es el de que las utilidades provenientes de las exportaciones de café se distribuyeron entre un gran número de pequeños cultivadores en la región antioqueña, comparado con otras regiones. El primer estudio imparcial y amplio sobre el cultivo se hizo en 1926 y cubrió el 90% del área cultivada. El cuadro a continuación indica la abundancia de cultivadores y su relativo tamaño pequeño en Antioquia, Caldas y Tolima, la mayoría del cual estaba dominada por antioqueños que siguieron ese patrón<sup>32</sup>

<sup>28</sup> Informe sobre los Indios de Cañasgordas, *Boletín Oficial*, Medellín, 312, 2 Junio 1869 313, 9 Junio 1869.

<sup>29</sup> J.H. White, “Observaciones sobre los antiguos resguardos de San Carlos de Cañasgordas”, 1911, *Archivo Histórico de Antioquia, Baldíos y Documentos sobre la Colonización del Occidente*, 2554; J.H. White, Informe al alcalde de Frontino, 22 de Febrero 1887, *Archivo Histórico de Antioquia* 2554.

<sup>30</sup> Antonio Gutiérrez y Juan N. Restrepo, Cañasgordas 17 Diciembre 1876, *Boletín Oficial*, 118, Diciembre 1876.

<sup>31</sup> Arno S. Pearse, op. cit., p. 80.

<sup>32</sup> Estadísticas tomadas y adaptadas de Diego Monsalve, *Colombia Cafetera*, Barcelona 1927, pp. 271-3, 364, 386, 420, 502, 524. Este fué el primer estudio hecho sobre el café uno de ellos más amplio y completos realizados hasta ahora. La Federación Nacional de Cafeteros y algunos otros han realizado ésta función también.

**NUMERO DE MATAS DE CAFE Y HACIENDAS EN LOS PRINCIPALES  
DEPARTAMENTOS PRODUCTORES DE COLOMBIA**

(1926)

| Departamento      | Matas      | Haciendas |
|-------------------|------------|-----------|
| Antioquia         | 78.435.000 | 9.000     |
| Caldas            | 66.713.000 | 11.000    |
| Cundinamarca      | 52.952.000 | 3.000     |
| Santander (Norte) | 40.000.000 | 3.000     |
| Santander (Sur)   | 26.957.000 | 1.000     |
| Tolima            | 35.992.000 | 4.000     |
| Valle del Cauca   | 24.612.000 | 3.000     |

El efecto sobre la pequeña industria de bienes de capital se puede ilustrar por el hecho de que cada cultivador de café necesita un equipo propio para ciertas labores esenciales del café. Por ejemplo, el número de máquinas despulpadoras correspondía casi exactamente al número de fincas especialmente en Antioquia, Caldas y Tolima, que eran los principales mercados para las fundiciones de Antioquia. La industria antioqueña tuvo, al iniciarse el siglo, un grande y creciente mercado en su propia puerta. El nivel general de la demanda dependía de la suerte de la cosecha y de los precios mundiales del café. Esto era cierto, en cuanto al consumo de textiles de lujo más que de las telas ordinarias que son de menor elasticidad de demanda. Por un corto lapso a principios de siglo se presentó una baja en los precios del café, que deprimió completamente el mercado de textiles extranjeros<sup>33</sup>. Pero en general la perspectiva era buena. Los esfuerzos brasileros para reducir su producción — que amenazaba inundar el mercado mundial — culminó con el acuerdo de Tabauté entre los tres más importantes estados productores de café de aquel país. La expansión se frenó y los precios mundiales subieron y algunos pequeños productores, como Colombia, aumentaron su participación sin que afectara significativamente los precios. La participación brasiler dentro de la producción mundial cayó de 66% en 1900 al 36% en 1925, mientras la de Colombia aumentó del 3.6% en 1900 al 5.5% en 1925.

La correlación entre los buenos precios del café y el aumento en la demanda de bienes de consumo, fue ampliamente estudiada por la "United States Trade Commissioner" en el año de 1921, para el caso de las importaciones. Los precios del café tienen un efecto anual directo e inmediato sobre el volumen de compras de bienes extranjeros. En 1910, un año en que los precios del café fueron excepcionalmente altos, los pedidos de mercancías extranjeras en Manizales fueron cuatro veces mayores que en el año anterior<sup>34</sup>.

Con la expansión del mercado, la industria textil se pudo expandir también, en ese momento, a una escala diferente, utilizando maquinaria moderna y algodón importado de los Estados Unidos, transportado por el ferrocarril. A pesar de los

<sup>33</sup> Dickson's Report on Colombia for 1903, *Parliamentary Paper* 1904, XCVII, No. 3114.

<sup>34</sup> P.L. Bell, Colombia: "A Commercial and Industrial Handbook", Department, Bureau of Foreign and Domestic Commerce, *Special Agents' Series* No. 206, Washington 1921, pp. 166-7, 260.

experimentos hechos en textiles durante el Siglo XIV a los cuales es más exacto clasificarlos como semi-industriales; no se puede afirmar que la manufactura textil de cualquier estilo, a un nivel significativo, se iniciara antes de 1904. De hecho, a nivel de producción textil semi-industrial, Antioquia no fue la primera. En el oriente colombiano donde todavía los telares manuales eran competitivos, existió una textilera en el antiguo edificio de la fundición de Samacá, construido en 1881. Era manejado por una compañía colombiana; en 1914 empleaba 400 personas y utilizaba 100 telares<sup>35</sup>. Bogotá tenía una hilandería, en Cartagena había una hiladora de algodón y un taller de tejidos fundado en 1890, que en 1914 empleaba 160 mujeres y 105 telares. En Barranquilla en 1914 existía una fábrica con 200 modernos telares eléctricos de origen inglés<sup>36</sup>, y en 1926 había un total de 6 textileras. No se debe pensar que Antioquia fue la única región interesada en crear su industria, pero ella contó con ciertas ventajas: un gran mercado local y algunas de tipo natural, a pesar del problema del transporte.

Entre 1914-1915 la participación de Antioquia dentro del total de inversión en Colombia, era aproximadamente del 26% y una década más tarde era del 35%. La participación de la región en la producción aumentó similarmente de acuerdo al primer censo industrial oficial de 1945, en el que Medellín y sus alrededores registraron el 55% de la producción total<sup>37</sup>.

Los principales factores a favor fueron, energía barata y mano de obra seria y barata. La energía de las caídas de agua de los alrededores de Medellín, las cuales eran fácilmente convertibles en energía eléctrica con equipos fabricados en algunos casos por las fundiciones locales y los talleres de maquinarias, cuyos clientes tradicionalmente habían sido los mineros, las fincas cafeteras y el gobierno, con excepción del doctor Manuel Vicente de la Roche quien tenía su devanadora de seda fabricada localmente.

El mercado laboral antioqueño tenía un atractivo especial. Hubo gran expansión demográfica en el Siglo XIX durante la colonización de las cordilleras, por otro lado el antioqueño (y también los habitantes de otras regiones colombianas) se movilizó intensamente tanto geográfica como socialmente. Aprendió a aprovechar las oportunidades de mejorar su posición a través de la experiencia de las condiciones de la economía minera en que el trabajo migratorio en las minas frecuentemente como independientes lavando oro en los ríos fueron factores importantes.

El comercio generado por la minería en la región, fue el primer paso para que el pequeño comerciante o el arriero escalara posiciones en el comercio de importación y exportación. La gran élite económica de Medellín, con intereses provenientes históricamente del comercio, minería, cultivo y exportación del café, y con una participación importante en estas y otras actividades de otras regiones de Colombia, surgió en el período entre la Independencia y el decenio de 1850, con algunas etapas posteriores de fines de siglo. El grado de movilidad social experimentada en Antioquia en lo concerniente al mercado laboral, explica en mucho la adaptación

---

<sup>35</sup> *Revista de Minas, Bogotá*, 1, 1 enero 1888 and V. Levine, Colombia, New York, 1914, p. 131

<sup>36</sup> V. Levine, op. cit. pp. 127-8

<sup>37</sup> Para antes de 1945 no existen estudios y los estimativos tienen que hacerse en base a datos no necesariamente comparables desde un punto de vista económico, para 1945 ver Contraloría General de la República. *Primer Censo Industrial de Colombia*, Bogotá, 1945-7.

de una sociedad muy católica y conservadora a los requerimientos y aspiraciones de la sociedad industrial. La ética de tal sociedad se había cristalizado inclusive antes de que la industrialización empujara. Esta dimensión sociológica hacia la modernización de la economía, fue una ventaja muy importante y real, aunque no se pueda medir en cifras.

El mercado laboral incluía también un conjunto de adiestramientos. No se puede decir que los experimentos realizados desde 1860 con los hilados de tejidos hayan contribuido mucho aunque sí prueban la importancia que la élite le atribuyó generalmente a la educación técnica. Fueron más importantes las minas, las herrerías, los establecimientos metalúrgicos (tales como las 2 fundiciones de plata en Titiribí iniciadas en 1851 y 1861 y la casa de Moneda de Medellín en 1864), con las otras fundiciones y talleres al servicio de las minas y las haciendas cafeteras. En estos equipos se desarrolló una habilidad mecánica y se obtuvo experiencia adaptando tecnología a las condiciones y necesidades locales. Esto fue invaluable durante los primeros años de la industria textil moderna. Cuando la primera empresa, la Compañía Colombiana de Textiles, importó su maquinaria de Lancashire en 1903, tuvo que dividirla en partes para que fuera posible llevar a lomo de mula en un sector, debido a que el ferrocarril aún no estaba terminado, con lo cual la maquinaria quedó inservible. Pero los mecánicos y los talleres locales pudieron reconstruirla, utilizando respuestos fabricados localmente. Además hay que tener en cuenta la influencia a largo plazo de una mejor educación primaria, aunque sea muy difícil medirlo, por ser un factor indirecto. Es digno de anotar que después de las tensiones socio-políticas que llegaron al paroxismo fuera de Antioquia a mediados del siglo, el régimen conservador que llegó al poder en Antioquia en 1864 con el apoyo general, dentro del marco filosófico conservador de la época, fue extremadamente progresista en su política económica. El régimen trajo estabilidad y logró una forma de consenso político acorde con los intereses de la élite, sin considerar su filiación política. Así no solo los experimentos industriales fueron ayudados por el gobierno y la educación técnica apoyada, sino que se mejoraron las comunicaciones y se introdujeron algunos baluartes de progreso, así como una campaña verdadera contra el analfabetismo. El número de colegios aumentó de 138 en 1847 a 447 en 1873 y a 902 en 1914. El porcentaje de la población que recibía educación subió del 2% al 5% y al 9% en los mismos años<sup>38</sup>.

En los niveles superiores de la sociedad antioqueña se adoptó una cultura técnica junto a la antigua cultura empresarial. La élite, relativamente nueva como grupo social, nunca fue cerrada y nunca tuvo pretensiones aristocráticas.

La tecnología se introdujo en la élite por intermedio del pequeño grupo de extranjeros que habían llegado en la post-Independencia, como propietarios de minas locales o en algunos casos como empleados de compañías extranjeras; otros llegaron por conexión con la industria metalúrgica asociada a las minas y unos pocos eran artesanos dedicados a producir bienes de consumo.

La inmigración de extranjeros en el siglo XIX no debió sumar más de 50 miembros, que se establecieron más o menos en forma permanente<sup>39</sup>, aunque posiblemente hubo muchos que vinieron contratados para trabajos específicos en las

<sup>38</sup> Tomado y adaptado de Diego Monsalve, *Monografía Estadística de Antioquia*, Medellín, 1929. p. 65.

<sup>39</sup> Para perfiles biográficos de los más prominentes ver. Estanislao Gómez Barrientos, *Extranjeros Beneméritos de Antioquia*, *Repertorio Histórico*, Medellín, Año 6, No. 9, 1924; también Enrique Echavarría *Extranjeros de Antioquia*, Medellín 1943.



minas y regresaron a su país una vez terminado el contrato<sup>40</sup>. Aquellos que se establecieron fueron de gran importancia y se integraron a la élite local a través de matrimonios y en muchos casos participando en los negocios familiares adquirieron un papel importante dentro de la clase alta. La mayor afluencia se presentó en 1820 y 1850, cuando se solucionaron dos grandes barreras que limitaban la expansión de la economía minera por medio de innovaciones técnicas. La integración social y habilidad para lograr un impacto sobresaliente, no solo en lo referente al conocimiento técnico sino en formar el pensamiento económico general y la influencia sobre la educación de los hijos de la élite, se facilitó debido a que varios de estos extranjeros eran hombres de verdadera cultura y pertenecían a clases sociales altas en sus respectivos países. Por ejemplo, la familia De Greiff, de origen sueco, el conde francés Bourmont de la pequeña nobleza francesa, los hermanos White, tan influyentes, eran hijos de un tradicional constructor de barcos de la isla de Wight. Algo de su propio prestigio social y de su "savoir faire" se pegó a la élite provinciana que ansiosamente los aceptó. El más sobresaliente fué Tyrell Moore, un ingeniero con amplios intereses científicos en el exterior, educado en Inglaterra, su patria y en Alemania. La segunda generación de las familias directoras comenzó a viajar a Europa para recibir educación técnica. El hijo de uno de los comerciantes más ricos, Vicente Restrepo, viajó a París en 1859 a estudiar química y metalúrgica. Los hijos de Mariano Ospina Rodríguez, Pedro Nel y Tulio, fueron a los Estados Unidos e Inglaterra, a estudiar minería y tecnología textil<sup>41</sup>. Su primo, un hijo de Pedro Nel Vásquez quien fue quizás el empresario más prominente en todas las ramas de la economía, estudió Ingeniería Civil en los Estados Unidos.

En las décadas de los 70 y los 80 el gobierno regional estableció las bases para una educación técnica más elevada en áreas específicas. En el 70, el Colegio Estatal se reorganizó dentro de la Universidad de Antioquia, y de allí se inició la enseñanza de las matemáticas seriamente, bajo el francés Eugene Lutz. Continuando las becas para estudiar en el exterior, los antioqueños otorgaron nueve para estudios técnicos<sup>42</sup>. Por iniciativa de Tulio Ospina y bajo su dirección se fundó en 1888 la Escuela de Minas, siendo el mejor avance logrado en este campo. La educación técnica quedó al alcance de un amplio sector de la población. En 1890 tenía 30 estudiantes en cursos de 4 años, mineralogía, metalúrgica, química, matemáticas, economía minera, y otros temas escogidos<sup>43</sup>.

En el período de 1902 a 1920 se fundaron 13 empresas manufactureras, entre éstas estaban: Compañía Colombiana de Tejidos, la Fábrica de Hilados y Tejidos del Hato, que se convirtieron en la afamada industria textilera de Colombia, bajo los nombres de Coltejer y Fabricato. Durante este período algunas empresas se

<sup>40</sup> Esto incluiría a ingenieros de minas que regresaron a sus países al finalizar el contrato. Lo que ocurría generalmente en la única compañía inglesa, La Frontino y Bolivia Company Ltda. trabajando en minas de socarrón en la segunda mitad del Siglo XIX. La Compañía tenía 8 ingenieros en la mina de Remedios 5 mecánicos en el Censo de 1864, que no se encuentran más tarde. Ver. Extranjeros residentes en los Distritos de Remedios y Titiribí, *Archivo Histórico* de Antioquia, 2711 Censos y Estadísticos.

<sup>41</sup> Estanislao Gómez Barrientos, "Don Tulio Ospina" *Repertorio histórico*, Medellín Año 5, Nos. 6-8, 1923 también Emilio Robledo, *Vida del General Pedro Nel Ospina*, Medellín, 1959 Para un informe más profundo sobre colombianos educados en temas técnicos y científicos en el exterior ver Frank Safford, "In Search of the practical; Colombian students' in Foreign Lands", *Hispanic American Historical Review*, Duke, University, 1972, Volumen 52, No. 2.

<sup>42</sup> *Registro Oficial*, Medellín, 276, 18 Diciembre 1879

<sup>43</sup> Informe del Director de la Escuela Nacional de Minas, *Informe de Gobierno*, Medellín, 2890, Documentos p. 90.

amalgamaron, proceso que se facilitó por los cerrados lazos familiares de los diferentes empresarios, que han caracterizado los negocios antioqueños desde el crecimiento del comercio con Jamaica que siguió a la Independencia.

Varios de los empresarios textiles representaban precisamente aquellas familias, como la Vásquez, de origen humilde, que iniciaron su fortuna en el comercio con Jamaica y luego se diversificaron a minería y la colonización de tierras, con el objetivo de comercializar la agricultura y dedicarlas al levante del ganado. Estas familias fueron a su vez los pioneros de la banca en Colombia.

La primera expansión del sistema bancario antioqueño fue en el período de 1872-1873 (se fundaron 12 bancos en Antioquia), gozaba de gran confianza y era una expansión de las grandes sociedades familiares de comercio o minería (facilitando así el camino para la movilización de capital entre sectores), lo cual ayudó al desarrollo de las compañías de capital conjunto en minería y agricultura, que posteriormente se movilizaron a la naciente industria textil. Estas instituciones tuvieron un carácter marcadamente local —el cual fue, y es, el motivo del orgullo regional, y se ha visto como un símbolo del esfuerzo antioqueño durante un siglo o más por salir del atraso. Las razones de este carácter regional han sido ya mencionadas, e incluyen todos esos elementos, emanados en su mayoría de la minería, los cuales incentivaron el crecimiento del grupo empresarial, la capacidad para financiar la industria a través de instituciones locales, y una capacidad de entenderse con los requerimientos de la tecnología. Estos esfuerzos expandieron considerablemente los mercados después de las exportaciones de café. Pero ¿qué condiciones de corto plazo favorecieron el establecimiento de nuevas fábricas textiles y qué explica su éxito en la competencia frente a otros productores?

Colombia sufrió una gran guerra civil 1899-1902. La región antioqueña presenció campañas menores ya que los escenarios principales de la guerra fueron al norte y en las áreas densamente pobladas de la Cordillera Oriental. Los productores de textiles artesanales de aquellas áreas fueron desmantelados por el reclutamiento de hombres y la desarticulación comercial. De tal manera que el mayor competidor para la industria de occidente fue eliminado por muchos años.

La guerra fue causa de bruscas fluctuaciones en la tasa de cambio y de cambios muy fuertes en el valor de la finca raíz, del ganado, y obviamente del café. Al final de la guerra se produjo una fiebre especulativa en Medellín. En cuanto a la acumulación de capital, no es difícil demostrar a través de los informes del impuesto sobre la renta de 1853, que las casas comerciales destacadas de ese tiempo tenían ya recursos suficientes para invertir en las industrias que tuvieron incentivo<sup>44</sup>. De esta fecha a 1914, se fundaron en la región unos 24 bancos, <sup>45</sup>/7 de ellos durante la guerra de los Mil Días.

Las súbitas ganancias provenientes de la especulación durante e inmediatamente después de la guerra, le dieron un ímpetu mayor a la inversión de textiles. El éxito económico de Antioquia se reflejaba en el hecho de que dos presidentes de

<sup>44</sup> Catastro formado por la junta calificadora de Medellín en 1853, Archivo Histórico de Antioquia, 2704 Censos y Estadística. Nunca antes se había cobrado un impuesto sobre ingresos y nunca más fue intentado en el Siglo XIX. Los medios fiscales del Gobierno radical no duraron mucho. El estudio del impuesto sobre el ingreso es guía invaluable sobre la distribución de Ingresos, a pesar de sus restricciones obvias.

<sup>45</sup> *Informe de Hacienda, Medellín 1882 y 1888*, pp. XLI, XLII. Ver también el reporte comercial de Néstor Castro. Mayo 4, 1881, in *Dispatches of United States Consuls*, Microfilm, T-341, National Archives, Washington.

Colombia, en las primeras décadas del Siglo XIX fueron industriales antioqueños: Carlos E. Restrepo y Pedro Nel Ospina. La primera fábrica textil fue dirigida por éste último, una gran parte del capital provino de la familia Vásquez, con la cual estaba él ligado por matrimonio.

En 1920 se habían fundado 13 compañías textiles, de las cuales 11 estaban en Medellín y sus alrededores, una en el aislado distrito de Jericó y la otra en Manizales. Muy pronto surgieron varias tendencias; las pequeñas fueron absorbidas por las grandes, se importó nueva tecnología en forma continua para ampliaciones de plantas, y mayor control de los productos, con tendencia a una integración vertical. En el censo industrial de 1945 solo quedaban 4 empresas de las 13 iniciales y mientras la de Manizales muy pequeña, las dos mayores, Coltejer y Fabricato, empleaban aproximadamente 3.746 y 5.881 personas respectivamente<sup>46</sup>. El éxito inmediato de la industria en el mercadeo de sus productos fue sorprendente. Un comerciante de un pueblo pequeño escribió en 1906 a su agente en Medellín respecto a la buena aceptación de los productos — la gente ha cambiado de mentalidad y compra solo estas telas. Aparentemente, las telas producidas en Medellín duraban más que las importadas de la misma clase, y comprobaba su confianza con un pedido de 30.000 pesos<sup>47</sup>.

Aparte de la calidad y del precio, los empresarios y sus agentes poseían un excelente conocimiento del mercado y estaban preparados para fabricar telas adecuadas a cualquier exigencia de tipo indiosincrático, así como de los largos y anchos de más acogida en las diferentes regiones.

Los industriales americanos eran muy renuentes a satisfacer estas peculiaridades, debido a que su participación en el mercado se inició en 1890, época en que liquidaron sobrantes de producción a precios muy bajos<sup>48</sup>. Sin embargo, la industria de Lancashire, de donde provenían tradicionalmente las importaciones para la mayoría de las variedades de telas de algodón era mucho más atenta con éstos requerimientos<sup>49</sup>, y el representante de la industria de Lancashire en 1926 estaba convencido de que “con el aumento del poder adquisitivo de la población, Colombiana sería un buen mercado, el cual hay que tener en cuenta”<sup>50</sup>.

Los impuestos sobre las importaciones, combinados con los costos en el transporte permitieron a la industria nacional un margen de precio, a pesar de los costos altos en que normalmente incurren las industrias nuevas.

Un informe oficial inglés de 1907, decía:

“La mayor competencia en telas *crudas* (algodones) viene de la producción de la Compañía de Tejidos Nacionales, que actualmente trabaja al máximo para abastecer la demanda antioqueña de telas crudas ordinarias y de driles. Todavía, se traen de Manchester telas de baja calidad y algunas de mejor calidad; el resto se

<sup>46</sup> *Memoria de Hacienda, Bogotá 1916, Resúmen de los Establecimientos Manufactureros; Agapito Betancur (ed.), La Ciudad, 1675-1925, Medellín 1925, pp. 248-50; Pearse, op. cit., p. 100; Parsons, op. cit., pp. 176, 180; Primer Censo Industrial, Departamento de Antioquia, p. 196; Fernando Martínez y Arturo Puerto, Biografía Económica de la Industria de Antioquia, Medellín, 1946, pp. 135-8; Alfonso Mejía Robledo, Hombres y Empresas de Antioquia, Medellín, 1971, pp. 271-33, 238-52.*

<sup>47</sup> María A. Uribe a Salustiano Rodríguez, marzo de 1906 publicado en *Repertorio Oficial*, Medellín 1187, Diciembre 12 de 1906.

<sup>48</sup> Dickson's Report on Colombia for 1903, *Parliamentary Papers*, 904, XVII, No. 5114.

<sup>49</sup> W.A. Graham Clarke, op. cit., p. 75.

<sup>50</sup> Arno S. Pearse, op. cit., p. 75.

produce en Medellín y como producto nacional, está fuertemente protegido por los impuestos sobre importaciones y los altos costos del transporte al interior, les resulta fácil a las compañías nacionales competir con los productos importados''<sup>51</sup>

El arancel de aduana para los productos extranjeros aumentó las desventajas de éstas; que eran los altos costos del transporte y que los importadores exigían créditos de muy largo plazo, a causa del tiempo que tomaban las mercancías en el viaje por barco luego en la subida al interior del país para su distribución. Después de 1903 la tarifa se elevó más, con miras a incrementar los ingresos del gobierno para atender al programa de reconstrucción después de la Guerra Civil; pero en adelante se usó decididamente como un medio de fomentar la sustitución de importaciones y de integrar verticalmente la industria textil. Otro factor adicional que militaba contra los productos extranjeros era la continua depreciación del peso, que fue política monetaria de los gobiernos siguientes, a pesar del crecimiento de las entradas de divisas por las exportaciones de café que se registró desde finales del Siglo XIX. La Guerra Civil y sus inmediatas consecuencias, causó fluctuaciones bruscas en la tasa de cambio en el período comprendido de 1888 hasta las reformas monetarias de 1904, ya que los derechos de aduana sólo podían pagarse con billetes del Banco Nacional, moneda oficial del país. Esto traía por consecuencia que el importador no podía hacer cálculos acertados sobre el impuesto que tendría que pagar, en tanto que tenía que pagar las mercancías compradas a crédito en moneda de oro. Mayores riesgos todavía corría en la venta de los artículos, porque no sabía cuánto tendría que pagar por el crédito en moneda extranjera que le habían concedido los exportadores. El efecto de todo esto fue debilitar la confianza. Cuando la tasa de cambio, en 1901, era muy desfavorable para los importadores, un cónsul británico en Colombia informó a su gobierno que el consumo de artículos finos, como zapatos, botas, sombreros y telas importadas, que tenían un mercado sólido en el decenio de 1890, había desaparecido repentinamente<sup>52</sup>.

Los largos créditos que se exigían a casas comisionistas exportadoras de artículos para el interior del país, unido a la lenta liquidación de las existencias, hacían el negocio muy arriesgado. En una fecha tan relativamente reciente como 1920, cuando las condiciones del transporte habían mejorado mucho, un importador de telas de Antioquia pedía plazos de dieciocho meses. Desde luego, este importador tenía que despachar sus mercancías a lomo de mula hasta poblaciones lejanas de las montañas, y a su vez los minoristas le exigían largos créditos también. Las casas comisionistas inglesas generalmente concedían hasta nueve meses, lo que les daba una pequeña ventaja sobre las casas americanas que no concedían más de tres o cuatro meses. Todo esto, y la falta general de incentivos para luchar en los mercados pequeños (en términos internacionales) contra la competencia local, fue señalado constantemente por las Comisiones de Comercio Externo de los Estados Unidos el periodo de 1880 hasta la Primera Guerra Mundial<sup>53</sup>. Desde luego, estos traumatismos eran resultado de las largas distancias y del alto costo del transporte. El ferrocarril desde el puerto sobre el río Magdalena hasta Medellín rebajó los costos de movilización del café de exportaciones. Pero se estableció deliberadamente la política de fletes diferenciales para los productos importados, la maquinaria para la industria textil, los telares y el algodón en bruto gozaban de

<sup>51</sup> *Strong's Reporte of Colombia in 1907*, Notas por W. Gordon, British Vice-Cónsul en Medellín, Parliamentary Papers, 1908, CX, No. 3598.

<sup>52</sup> Dickson's Report on Colombia for 1901, *Parliamentary Papers*, 1902, CVI, No. 2747.

<sup>53</sup> E. R. Esmond, Report on Cotton Goods in Colombia, 9 Septiembre 1883, Dispatches of United States Consuls, Micro-copy T-34, *National Archives*, Washington; también W. A. Graham Clarke, op. cit., p. 72



preferencias, en tanto que se cobraban fletes más altos para la mercancía extranjera manufacturada. También hay que agregar que las tarifas de fletes en los vapores del río Magdalena no bajaron como se esperaba después de la guerra de 1899-1902, sino que por el contrario, aumentaron por un acuerdo del tipo de cartel entre las compañías transportadoras. Los aranceles de aduana colombianos, inclusive cuando estaban bajo la influencia de las extremistas doctrinas de libre cambio que dominaban en los círculos del partido liberal, eran discriminatorios contra las mercancías de precio bajo, pues se había rechazado el sistema de cobrar *ad valorem* a mediados del siglo XIX. Los artículos importados pagaban un gravamen fijo por kilogramo de peso bruto, incluyendo el empaque, determinado en una larga escala de categorías. Dentro de cada categoría, y los textiles de algodón eran una categoría, no se hacía distinción entre artículos de mayor o menor valor, por lo cual los textiles de bajo precio pagaban igual que los de lujo, quedando así en desventaja. En 1870 un fardo de tela avaluado en 32 pesos puesto en el puerto, destinado al consumo popular, pagaba derechos de aduana equivalentes al 90% *ad valorem* en tanto que las telas finas, avaluadas en 65 pesos el fardo, pagaban el equivalente de un 40% ó 50%, y las telas estampadas de lujo avaluadas en 110 pesos el fardo, pagaban solo el 30%<sup>54</sup>.

La protección de facto que había en el siglo XIX para las manufacturas domésticas —los fabricantes artesanales fueron muchas veces un factor político que había que tener en cuenta— se reforzó en la nueva tarifa aduanera de 1903, al igual que sus antecesoras, era fiscalizada y tenía el ingreso del gobierno como orientación principal. Pero en este arancel los bienes de consumo que compitieran con las industrias nacionales establecidas ya o en proyecto, se castigaban, y los bienes de capital y materias primas se favorecían. Los textiles de algodón, que todavía representaban una tercera parte de las importaciones colombianas, pagaban en promedio doce veces más impuesto que lo que cobraba la tarifa anterior a 1903. Antes de 1903 un bulto de camisas o pantalones de algodón de Manchester pagaba 146 pesos oro o su equivalente en dólares americanos. Después de 1903 pagaba 1.755 pesos oro. Los fabricantes nacionales gozaron de un festival de ganancias, vendiendo a precios altos que les dejaban un gran margen de utilidad, en tanto que el incremento de las exportaciones de café mantenía la demanda a un nivel que les permitía sostener tales precios.

En 1905 se le aplicó, temporalmente, un recargo del 70% y en 1907 se le agregó un 2% adicional más. En 1913 el presidente de Colombia, el industrial antioqueño Carlos E. Restrepo, impuso una reorganización en la cual incorporó definitivamente el recargo de 1905 y subió otra vez la tarifa entre 20 y 100% para la ropa hecha. Este fue el pico más alto a que llegó la protección en el siglo XX. Durante la Primera guerra mundial los suministros de mercancías del extranjero, naturalmente, se redujeron, y entonces se hicieron pequeñas rebajas en los aranceles. Los altos costos de transporte y los créditos a largo plazo eran ventajas “naturales” del mercado nacional para los fabricantes antioqueños. Los industriales de Medellín consideraban esencial para la rentabilidad de la industria textil que la ropa hecha importada estuviera gravada en tanto que se permitiera la entrada de hilos e hilastras prácticamente libre de impuestos, mientras ellos mismos no empezaron a producirlos. Pero un análisis del precio al detal de las telas de algodón procedentes de Nueva York que se vendían en Bogotá (más o menos era lo mismo para las telas de algodón procedentes de Liverpool que se vendían en Medellín o Manizales) en

<sup>54</sup> Robert Bunch's *Report on the Commerce, Finance and Navigation of the United States of Colombia, 1869-70, Parliamentary Papers, 1871, LXVIII, No. 449.*

1910, mostraba que los derechos de aduana representaban un 37% del costo y el transporte y sus gastos alcanzaban sólo el 27%.

## Conclusiones

Medida en términos de normas europeas, la industria textil antioqueña era muy pequeña, pero no así en relación a la del norte de Sur América. Esta fue la primera etapa seria de industrialización de un país clasificado como alto, dentro de la Asociación Industrial Latinoamericana.

La región era atrasada hasta que la minería no resurgió a fines del siglo XVIII. El problema de mayor importancia fue el transporte, igual que en el resto de Colombia y de los otros países andinos. Durante el siglo XIX el oro y la plata antioqueñas fueron la única exportación nacional permanente, pues ellas resistían los altos costos del transporte.

Después de la independencia, Antioquia produjo por lo menos la mitad de la producción nacional de metales preciosos, y llegó a un máximo del 82%. Aun después de haberse mejorado las vías de comunicación y diversificado las exportaciones, principalmente de café, los metales preciosos de Antioquia representaban en el período 1887-1890, el 27% del total de las exportaciones y continuaron ocupando un papel destacado en la economía nacional. La minería le dió una estructura socio-económica favorable a la futura industrialización, además de muchas ventajas sobre las otras regiones colombianas.

La experiencia de varios países en vías de desarrollo en el establecimiento de una industria sustitutiva de importaciones en el período anterior a la Segunda Guerra Mundial, ha demostrado que con una adecuada protección en el mercado interno se logró una industrialización financiada y apoyada por capital y técnica extranjera o importadas.

En el caso antioqueño estos recursos provenían de su interior, por la importancia económica de la minería. Ella creó el comercio, y con éste el equipo empresarial nativo más eficiente del Norte de Sur América.

Esta élite, abierta a nuevos grupos, desarrolló sus instituciones financieras de sociedades anónimas, inicialmente para la minería, luego para la banca y la agricultura, y finalmente para el desarrollo industrial en base a sociedades de consorcios familiares tradicionales. La minería y la agricultura ofreció la oportunidad de contribuir a la formación de una mano de obra dócil, ágil y responsable. Los requerimientos de las minas crearon el interés por la educación técnica y por la adquisición de habilidades, mecánicos prácticos en las fundiciones y en los talleres de mecánica.

El nacimiento de la industria textil debe apreciarse dentro del contexto de estas circunstancias, así como también dentro de un sistema de incentivos para su establecimiento, de naturaleza menos sociológica. Virtualmente, todas las manufacturas consumidas en Antioquia durante el Siglo XIX provenían del exterior o de las otras regiones de Colombia. Después de 1864 el gobierno regional trató de fomentar las manufacturas por medio de subsidios y la promoción de la enseñanza técnica (tales como la Escuela de Artes y Oficios). La parte que tuvo mejor éxito fue la educación. Años más tarde, la Escuela de Minas fundada en 1881, otorgó becas para realizar estudios técnicos superiores en el exterior.

Las presiones económicas, tales como el problema crónico del transporte, la depreciación de la moneda, el aumento de los costos de importación y la tendencia del crecimiento demográfico a realizar la colonización de nuevas tierras, estimuló la creación de negocios que se dedicaran a producir bienes de consumo como porcelanas (1860), cerveza, bebidas embotelladas, cigarrillos y vidrios. El potencial de estas pequeñas industrias artesanales era muy limitado, por la estrechez del mercado. En forma diferente a los textiles, las industrias modernas que producen estos productos y bienes de capital, evolucionaron a partir de la etapa de una pequeña "semifábrica".

La manufactura textil se inició seriamente en 1904. La primera fábrica se estableció un año antes y 12 más antes de 1920. Las primeras tendencias fueron de amalgamiento e integración vertical en el proceso manufacturero, hasta el punto de que para 1945 en Medellín solo subsistían 2 de los 13 originales.

El crecimiento victorioso de la industria se debe atribuir a diferentes factores, incluyendo aquellos inherentes a la estructura socio-económica perfilada en el Siglo XIX bajo la influencia minera. El aumento del nivel general de la demanda traída por el cultivo de café, fue un determinante de su desarrollo; y una de las lecciones más valiosas del siglo pasado respecto a los experimentos textiles fue el fracaso del cultivo del algodón y de la producción de lana, lo cual demostró la importancia fundamental de la demanda.

El café aumentó las entradas de un número grande de hacendados ubicados dentro del área de influencia de la manufacturas de Medellín, y fue una realidad cuando Medellín se conectó con el río Magdalena por medio del ferrocarril que sacaba el café y traía algodón y maquinarias. El mercado de textiles nacionales dependía del café. La alta densidad de la población y el número extenso de pequeños cultivadores en Antioquia, Caldas y Tolima facilitó una mejor distribución del ingreso cafetero y una mayor demanda de textiles de lo que había sido posible en un área que tuviera una proporción baja de pequeños propietarios.

A pesar de los persistentes esfuerzos de la industria textilera de Lancashire, para continuar dominando el mercado de telas de algodón, varios factores militaron en su contra. Por un golpe de suerte, los antioqueños no tuvieron la competencia de las telas manufacturadas en los talleres artesanales del oriente colombiano, a causa de los grandes daños y dislocaciones que causó la Guerra de los Mil Días sobre ese grupo económico. Los productos extranjeros siempre sufrieron los altos costos del transporte, en la medida que estos les elevaban el costo. El sistema de tarifas diferenciales del ferrocarril fue discriminatorio contra las mercancías extranjeras y el exportador del exterior se vio obstaculizado durante la Guerra Civil por las violentas fluctuaciones de la tasa de cambio. Las distancias a cubrir, los largos plazos exigidos por las casas importadoras, las peculiaridades de los gustos de algunas regiones hicieron que fuera cada vez menos atractivo el mercado, para el competidor extranjero. El impuesto a las importaciones que tenía un efecto protector inherente de la segunda mitad del siglo XIX, a partir de 1903 fue más fuerte, y de ahí en adelante se utilizó deliberadamente como instrumento de fomento al desarrollo de la industria nacional.



# Comentarios



**Nota del editor:**

Esta nueva sección de *Coyuntura Económica* incluye, comentarios libres sobre temas económicos de actualidad y reseñas bibliográficas. Las opiniones expresadas son de exclusiva responsabilidad de quienes firmen las notas y no comprometen en modo alguno la posición de FEDESARROLLO.

# Comentario

## LA LIBERTAD CAMBIARIA: SOLUCION AL PROBLEMA MONETARIO?

### A. Introducción

Finalizado el período de expectativa que se impuso a sí mismo el gobierno ante la posibilidad de una nueva helada de los cafetos brasileños, y cuando el país empieza a prospectar la evolución económica de la próxima década, se ha percibido la necesidad de efectuar algunos cambios en el manejo de la política económica.

El debate se ha centrado recientemente, entonces, alrededor del tipo de modificaciones que deberían introducirse en la conducción de la economía a fin de asegurar el logro de las metas de crecimiento económico con estabilidad de precios en los años ochenta sin causar excesivos traumatismos en la operación del sector público y de los agentes de la producción y de las finanzas.

Por ello no es de sorprender la vigencia de dos temas de discusión. Uno, el de los posibles ajustes en el sistema de control de cambios que viene enmarcando la política cambiaria desde 1967 y que, al decir de muchos, constituye una verdadera "camisa de fuerza" por obligar la compra de las divisas que entran a Colombia, por el Banco de la República, con su consecuente efecto de emisión de pesos y de presión de la demanda agregada de la economía. Otro, el de las Operaciones del Mercado Abierto como mecanismo de control monetario que permitiría —de ponerse en práctica con éxito— devolver el sistema financiero su capacidad de intermediación, eliminando las deformaciones generadas en éste ante la prolongada utilización del encaje marginal del 100% sobre los depósitos en cuenta corriente de los bancos. Los dos temas requieren un tratamiento cuidadoso en vista de su complejidad e importancia. Sólo en la medida en la cual exista un consenso sobre los beneficios y los costos de una u otra opción de política económica para hacer frente a la coyuntura actual, podrían su adopción o rechazo ser asimilados satisfactoriamente tanto por el gobierno como por el sector privado.

### B. Las modificaciones cambiarias

La propuesta de revisar el sistema de control de cambios en Colombia no es novedosa. En el editorial del número de julio de 1976 de *Coyuntura Económica*, la revista de FEDESARROLLO comentaba cómo "el control de cambios, al hacer obligatorio para el Banco de la República comprar todas las divisas que ingre-

san al país ha dificultado en la actual coyuntura el manejo de la política monetaria”, planteando la urgencia de ajustar el mecanismo cambiario para “ampliar las opciones de control monetario”<sup>1</sup>. Igualmente, desde 1975 se vienen haciendo sugerencias de diversa índole relacionadas con aspectos parciales del manejo cambiario, que se resumen en el trabajo de Mauricio Cabrera y Rodrigo Quintero, investigadores del Departamento Económico de la Asociación Bancaria, que se incluye en el número de septiembre de *Banca y Finanzas*<sup>2</sup>. De su parte, y como es obvio, el gobierno ha utilizado un conjunto de instrumentos de política para controlar el incremento en las reservas internacionales con tres propósitos: “evitar” los ingresos de divisas, “acelerar” pagos al exterior, y “diferir” o “posponer” la monetización de las divisas.

Todo lo anterior en razón de la bonanza externa que ha caracterizado la evolución de la economía colombiana a partir de la famosa helada brasileña de 1975 y que ha llevado a que el país registre creciente superávit en su balanza cambiaria, tal como puede observarse en el cuadro sobre “Evolución de la Balanza Cambiaria 1974-1978”, que aquí se incluye. Este mismo fenómeno conducirá a que, muy posiblemente, en los cinco años comprendidos entre 1976 y 1980 se produzca una acumulación de reservas internacionales del orden de US\$4.200 millones. Es explicable por tanto —y bien conocido de la opinión pública— el tremendo esfuerzo de manejo monetario realizado por las autoridades en vista del aumento espectacular del 184% en el dinero base entre diciembre de 1975 y julio de 1979. Este esfuerzo es el que se ha plasmado en el sinnúmero de medidas de control monetario adoptadas en los últimos años, en especial desde enero de 1977, y de las cuales las mencionadas en el párrafo anterior constituyen sólo el subgrupo que toca en el sector externo.

### 1. Las propuestas sobre el manejo cambiario

Ahora bien, ¿cuáles son las propuestas recientes? El trabajo ya referido de Cabrera y Quintero las reúne en tres grandes tipos: eliminación del control de cambios, liberación de importaciones, y revaluación con control de cambios. La primera ha sido planteada por una serie de instituciones y de autores, sobresaliendo dentro de estos las formulaciones de Jorge Franco Holguín y de la Federación Nacional de Cafeteros<sup>3</sup>. La segunda, limitada por las restricciones políticas existentes, ha sido la posición del gobierno y la ya tradicional de los orientadores de la revista “Estrategia” o de FEDESARROLLO, aun cuando esta última institución no estima conveniente una reducción arancelaria por razones coyunturales, ni la eliminación radical de los controles cuantitativos a las importaciones<sup>4</sup>. Finalmente, en el tercer grupo se encontraría Jorge Ospina Sardi, partidario de la libertad cambiaria como sistema pero para quien, ante los crecimientos previstos en los ingresos de divisas, “cualquiera que sea el marco cambiario institucional, se producirá inevitablemente una revaluación para las exportaciones menores”, u otras instituciones o personas —Perry, por ejemplo— que consideran que dentro del

<sup>1</sup> “Introducción y resumen”, *Coyuntura Económica*, FEDESARROLLO (Vol. VI No. 2, julio de 1976) Pág. 6

<sup>2</sup> Cabrera M. y Quintero R., “La Política Cambiaria y el Superávit en la Balanza de Pagos”, *Banca y Finanzas*, Asociación Bancaria No. 165, septiembre de 1979,

<sup>3</sup> Franco Holguín Jorge, *Libre Cambio en Colombia*, conferencia dictada el jueves 2 de agosto de 1979 en el Centro de Estudios Colombianos, Bogotá, FEDECAFE, Documento XXXVIII Congreso. El Tiempo Bogotá, Agosto 19 de 1979.

<sup>4</sup> “Escenarios para una Nueva Bonanza Cafetera” *Coyuntura Económica*, FEDESARROLLO, Vol. IX, julio 1979 pág. 14

régimen de control de cambios es posible en determinados momentos reevaluar súbitamente para continuar devaluando gradualmente<sup>5</sup>.

¿Cómo evaluar estas propuestas? La respuesta a este interrogante sólo puede darse después de absolver una serie de preguntas. Entre ellas, una bien importante es la de la permanencia del superávit cambiario en la economía. Unida a ésta se encontraría la de su realidad verdadera en vista de la magnitud de los flujos financieros hacia el país motivados por los desequilibrios existentes entre las tasas de interés internas y externas. También relacionadas con los anteriores estaría la del impacto de modificaciones cambiarias, de una revaluación, sobre las exportaciones no tradicionales. Otras tendrían que ver con aspectos teóricos, como puede ser la de la posible incidencia sobre el índice de precios al extenderse el uso del dólar como unidad de transacción de la economía colombiana, o con el efecto sobre los precios internos o el desarrollo industrial del país de seguirse una verdadera estrategia de liberación de importaciones. Y ocurre que ninguna de estas preguntas tiene soluciones fáciles.

## 2. ¿Es permanente el superávit cambiario?

No cabe duda de que una consideración que ha pesado sustancialmente en la mente de la autoridad monetaria al estudiar cualquier alteración en el control de cambios ha sido la de la transitoriedad de la bonanza externa. Y esta preocupación parece cobrar vigencia al iniciarse la década de los ochenta. De un lado, no era previsible una caída drástica en los precios internacionales del café antes de 1980. En el capítulo sobre sector cafetero incluido en el número de abril de 1978 de *Coyuntura Económica*, se negaba la existencia de "motivos para considerar que el año cafetero 1977-1978 no fuera de bonanza", añadiéndose que los ejercicios realizados para el siguiente (1978-1979) indicaban una producción exportable de café insuficiente para ajustar la demanda y la oferta del grano en el mundo. Además de que se comentaba cómo la fase descendente del ciclo de 25 años detectado en la producción y los precios del café sólo "comenzaría a sentirse a partir de 1979 y, más probablemente, hacia 1980"<sup>6</sup>. Aparentemente, entonces, el haber centrado la atención sobre la evolución de corto plazo en el precio internacional del café obsesionó al país con lo efímero de la bonanza cafetera siendo que se vivía una situación de superávit que si no se podía catalogar de permanente sí podía catalogarse de prolongada. De todas formas, lo que se desea dejar claro es que la extensión de la bonanza más allá de 1980 sería difícil de pronosticar, aun cuando podrían darse factores que así lo determinen (menores resiembras brasileñas, problemas políticos en Centroamérica y en Africa), siendo un tanto arriesgado fundamentar la política económica sobre ellos.

Por otra parte, las proyecciones ya realizadas de la balanza comercial para la década de los ochenta no dan pie para ser optimistas<sup>7</sup>. Algunos modelos sobre comportamiento de la economía mundial arrojan como resultado un deterioro en los precios de los productos básicos para el largo plazo, predicción compatible con

<sup>5</sup> Ospina Sardi Jorge, *Los Desafíos del Futuro*, (mimeo), julio 1979 pag. 29 Perry, Guillermo, "Política Cambiaria y de Comercio Exterior: Revisión de la Experiencia Histórica y Propuesta para la Próxima Década, en la Economía Colombiana en la Década de los Ochenta, FEDESARROLLO, septiembre de 1979, Pag. 305

<sup>6</sup> "Sector cafetero", *Coyuntura Económica*, FEDESARROLLO, Vol. VIII. No. 1 Abril 1978, pág. 81 y 82.

<sup>7</sup> Ver Perry Guillermo, "Política Cambiaria y de Comercio Exterior: Revisión de la Experiencia Histórica y Propuesta para la próxima década", OP. Cit. pag. 263 - 344.



la ya comentada para el caso del café. Es bien sabido, además, que las importaciones de petróleo crudo y gasolina constituirán una pesada carga para la balanza de pagos del país estimándose como posible “una desafortunada coincidencia entre un creciente déficit en la balanza de pagos energética hacia 1984-85 con la parte más baja del ciclo de precios del café” y que “la situación de la balanza cambiaria energética después de 1985 dependerá de los esfuerzos que se hagan en los próximos años para desarrollar el sector minero”<sup>8</sup>. A esta perspectiva poco halagadora podría contraponerse la de aquellos que consideren que gracias a la marihuana, a la cocaína y quien sabe si al opio, Colombia habría resuelto su cuello de botella externo tradicional. Y aunque la importancia de estos ingresos para la balanza de pagos no puede desconocerse, no parece razonable basar la política cambiaria futura en proposición tan deleznable moral y económicamente. Quedaría como recurso para mantener el superávit cambiario, el apelar al endeudamiento externo; entendería, sin embargo, que la deuda externa tiene sentido si se aplica para emprender proyectos de inversión a largo plazo y que, coyunturalmente, puede resultar útil para financiar un déficit en la balanza comercial, pero que no debería contemplarse como medio de prolongación de la bonanza externa. Es sabido, además, que los requisitos de crédito externo para financiar la inversión serán cuantiosos y que, así ellos se traduzcan en contrataciones e ingresos efectivos, es muy posible que las reservas internacionales sean menores a las necesidades de tres meses de importaciones de bienes en 1985<sup>9</sup>.

### 3. Los flujos financieros

Si puede ponerse en tela de juicio la permanencia del superávit cambiario a partir de 1980 —lo que sí tal vez no ha debido hacerse en los últimos tres años— también cabe interrogar sobre su componente comercial y tratar de estimar la magnitud de los flujos de divisas generadas por la distorsión entre las tasas de interés externas y las domésticas<sup>10</sup>.

Si se analiza el comportamiento de los ingresos por exportaciones diferentes al café (ver cuadro) se observará cómo su incremento entre 1975 y 1978 fue tan sólo de 11.1% mientras el de los ingresos originados en la exportación de servicios fue en el mismo lapso de 150%. Sorprendentemente, en lo corrido de 1979 hasta el 21 de septiembre los correspondientes aumentos sobre el mismo período de 1978 son de 46.7% y de 38.3%<sup>11</sup>, sin que sea evidente que las condiciones para vender al exterior productos distintos del café sean más favorables que en el pasado inmediato, mientras los ingresos por servicios se ven ampliados por un crecimiento de los intereses recibidos por la inversión de las reservas internacionales del 100%. De tal forma que resulta sospechosa esta sobresaliente elevación de los ingresos por exportaciones menores y atractiva la hipótesis de que una parte significativa de los ingresos de divisas tiene su razón de ser en flujos financieros, motivados por los diferenciales de rendimiento y por la estrechez crediticia.

El ingreso de “dinero caliente” al país no es nuevo. El mercado internacional ha sido menos rentable que el nacional durante todo el transcurso de los años

<sup>8</sup> FEDESARROLLO, *La Economía Colombiana en la Década de los Ochenta*, Ed. Presencia, Bogotá 1979 P. 17.

<sup>9</sup> Hommes R. y Marfa Mercedes de Martínez, “El sector externo y sus perspectivas entre 1979 y 1985: una voz de alerta”, *Estrategia*, Abril 1979, pag. 27 -36.

<sup>10</sup> Hommes R. y Marfa M. de Martínez estiman el flujo de capitales en forma de servicios en US\$ 600 durante 1977 y en US\$ 1000 para 1979 “El sector Externo y sus perspectivas entre 1979 y 1985: Una Voz de Alerta”, *Estrategia*, Op. Cit.

<sup>11</sup> La cifra en el caso del café es sólo de 2.8%.

setenta; únicamente hacia 1973-1974 pudo el primero llegar a ser competitivo, como lo muestran los diferenciales entre las tasas de interés, sumando a la internacional el movimiento en la tasa de cambio del peso colombiano<sup>12</sup>. Este diferencial se ha venido agudizando por el lento ritmo de devaluación de la tasa oficial, por el virtual estancamiento de la tasa de cambio en el mercado negro y por el auge del mercado extrabancario. En estas condiciones, como lo afirma el trabajo sobre "La Otra Economía" al que se acaba de hacer referencia, "los importadores han encontrado menos costoso endeudarse externamente, y se ha provocado un sustancial aumento en su endeudamiento a corto plazo, mientras los ahorradores, especialmente aquellos con divisas provenientes de exportaciones ilegales, encuentran mucho más rentable "oficializarlas" convirtiéndolas en pesos e invirtiendo en Colombia, que mantener sus activos en el exterior en forma de fuga de capitales"<sup>13</sup>. Este diagnóstico confirma la permanente preocupación del gobierno para acelerar los giros de importaciones al exterior para reducir el superávit cambiario, explicando también el ingreso disfrazado de divisas, bien declarándolas como exportaciones de bienes (con la ventaja de obtener adicionalmente el CAT), bien escondiéndolas bajo exportación de servicios. Y, según este mismo diagnóstico, una revaluación traería un todavía mayor flujo de dinero hacia el país en el corto plazo, de tal manera que el afecto cambiario de revaluar manteniendo el control de cambios podría ser contraproducente como lo ha sido, desde este punto de vista, el detener la devaluación nominal de la tasa de cambio.

#### 4. Modificación cambiaria y exportaciones

Tal vez el impacto más discutido de una modificación cambiaria y sobre el cual existe un general consenso es el que ella tendría sobre las exportaciones de bienes diferentes al café. Aunque no parece estar definitivamente comprobada la incidencia de la devaluación sobre el volumen exportado, sí parece claro que detenerla o revaluar, puede llevar a una pérdida de los mercados conquistados en los últimos diez años gracias al esfuerzo de promoción de exportaciones realizado por el país. Es por ello que el estudio recientemente publicado sobre la economía colombiana en la próxima década llega a la conclusión de que para evitar que el sector externo vuelva a obstaculizar el proceso de desarrollo se "tendría que aplicar una amplia gama de políticas de promoción de exportaciones y asegurar una devaluación del peso del orden del 3 ó 4% anual en términos reales"<sup>14</sup>. Esta recomendación es complementada por el comentario de Guillermo Perry, consignada en otro capítulo del estudio citado, cuando explica la inconveniencia de que "ante ciclos en los ingresos de divisas o hechos imprevisibles en el mercado cafetero todo el ajuste esté a cargo de la tasa de cambio", añadiendo que "los movimientos fuertes en el nivel de dicha tasa que esta política podría provocar (mediante, por ejemplo, la liberación del mercado cambiario), traería costos sustanciales en las actividades muy dependientes del sector externo, tanto en las exportaciones como en aquellas intensivas en importaciones y en particular sobre el desarrollo industrial"<sup>15</sup>

<sup>12</sup> Ver Junguito R. y Caballero C. "La Otra Economía" *Coyuntura Económica*, vol VIII, No. 4 diciembre 1978, pag. 135 FEDESARROLLO.

<sup>13</sup> *Ibid*, pag. 135 - 136

<sup>14</sup> Carrizosa Mauricio, "La Balanza Comercial en la Década de los Ochenta", en *La Economía Colombiana en la Década de los Ochenta*, op. cit. pág. 262.

<sup>15</sup> Perry Guillermo, "Política Cambiaria y de Comercio Exterior: Revisión de la Experiencia Histórica y Propuesta para la Próxima Década", en *La Economía Colombiana en la Década de los Ochenta*, op. cit. pag. 305.

### 5. ¿Se resuelve el problema monetario?

Ahora bien, uno de los argumentos a favor de algún tipo de modificación en el sistema cambiario que se esgrime con mayor frecuencia es el de su efecto monetario favorable que permitiría reactivar la inversión pública y devolver al sistema financiero su capacidad de intermediación de recursos. Al sugerirse que el Banco de la República compre un monto programado de divisas, la libertad cambiaria, o la revaluación con control de cambios, se busca evitar el desmesurado crecimiento de la base monetaria, bien mediante la emisión de un *menor volumen de pesos en razón de menor compra de dólares, bien por la emisión de un número menor de pesos por cada dólar ingresado al Banco de la República.*

Desde el punto de vista monetario parece indiscutible que cualquiera de estas modificaciones generaría una menor masa de pesos. Sin embargo, cabe la pregunta de si se reduciría la presión inflacionaria en razón de una más amplia circulación de dólares por la reducción en la liquidez de la economía y por darse consecuentemente, un ajuste por el lado de la demanda agregada. Pero esto no es evidente. La cantidad de circulante con la cual pueden negociarse bienes y servicios no tiene por qué disminuir, por cuanto pesos y dólares se movilizarían libre y conjuntamente —como lo hacen en la actualidad presionando la demanda de bienes como la finca raíz, por ejemplo. Habría dos ofertas monetarias en vez de una. Así las cosas, el efecto monetario se erosionaría perdiéndose, más bien, un instrumento de manejo para la autoridad económica. Y al no afectarse el nivel de precios interno por una menor liquidez en la economía, no se lograría el propósito buscado, como tampoco se obtendría una baja en la tasa de interés interna que frenara el flujo de divisas hacia el país. En este caso, pues, se viviría en el peor de los mundos: revaluación sin disminución ni en la inflación ni en la tasa de interés doméstica.

Una propuesta alternativa a la anterior consistiría en la expedición de certificados de cambio **sin fecha de maduración** por parte del Banco de la República contra entrega de divisas<sup>16</sup>. Existiría en ese caso un mercado “libre de certificados”. Para los partidarios de esta modificación se ganaría en flexibilidad para programar y manejar a largo plazo las políticas monetaria y cambiaria, sin desmontar el control de cambios. Indudablemente el efecto negativo e inmediato de esta opción sería el del golpe contra las exportaciones de bienes distintos al café como consecuencia de la revaluación. Podría pensarse, sin embargo, en que tanto la inflación como la tasa de interés se redujeran en el mediano plazo mejorando así la estructura de costos de los exportadores. De otro lado, siendo más libre el flujo de capitales de corto plazo, tendrían lugar un proceso de “arbitraje” en divisas que conduciría a oscilaciones —que pueden ser bruscas— en la tasa de cambio. Se trata entonces de una opción de política cambiaria imaginativa pero con consecuencias conocidas en el corto plazo e inciertas en el mediano. Su adopción implica, además, un cambio drástico en el manejo de la política económica para el cual ni la autoridad monetaria ni el sector privado parecen estar preparados.

La libertad cambiaria, o una mayor flexibilidad cambiaria, no tendrían sentido sin una mayor libertad comercial y, especialmente, de las importaciones. Pero una revaluación no conduciría inmediatamente a un aumento en las importaciones en el caso colombiano, por cuanto éstas han mostrado no tener una respuesta significativa a bajas en sus precios. La liberación cambiaria pierde así uno de sus atractivos monetarios aunque bien puede ocurrir que se logre ampliar la oferta recogiendo

<sup>16</sup> Ospina Sardi Jorge. *Los Desafíos del Futuro*, op. cit. pag. 27

una cantidad apreciable de pesos afectando la industria nacional por su incapacidad para competir con los productos importados que es, como se sabe, muy precaria y que hay que incrementar. A ello podría procederse, sin embargo, sin necesidad de revaluar, el instrumento que necesita desmonte o radical modificación —con cuidado, posiblemente— es el de la licencia previa, dejándose como herramientas de control de las importaciones al arancel y a la tasa de cambio.

En síntesis, la libertad cambiaria, a pesar de sus atractivos, no parece ser la panacea que resuelva el problema monetario. Digo atractivos porque sin lugar a duda se trata de una alternativa conceptualmente coherente que de escogerse traería consecuencias secundarias deseadas. Como por ejemplo, las de reducir los costos de los insumos importados, o disminuir el valor de la deuda externa pública y privada, a abaratar las importaciones de bienes de capital e intermedios reduciéndose los costos de producción, o integrar la economía ilegal.

En estas circunstancias, dadas las perspectivas cambiarias para la década próxima, la importancia de estimular las exportaciones y el consenso respecto a no destruir la industria nacional eliminándole la protección, resulta necesario explorar formas alternativas de control monetario para poder desahogar la inversión pública y normalizar el funcionamiento del sistema financiero.

### C. Las Operaciones de Mercado Abierto

Descartada una modificación cambiaria drástica —siempre pueden efectuarse ajustes— para solucionar el problema monetario originado en la acumulación de reservas, nada más oportuno que la propuesta gubernamental de ejecutar Operaciones de Mercado Abierto, así ellas no están exentas de costos y de interrogantes.

El tema de las Operaciones de Mercado Abierto ha sido, como lo reconoce Francisco Ortega, “trajinado y discutido por muchos años” así se dé un acuerdo —al menos en teoría— respecto a su conveniencia<sup>17</sup>. Nunca antes el Banco de la República había estado en capacidad de sufragar los costos incurridos en ella, como lo está en la actualidad. Además, su operación es compleja en un mercado de capitales como el colombiano, regulado y restringido. El gobierno, sin embargo, al expedir la Resolución 60 de 1979 de la Junta Monetaria y reglamentarla, parece decidido a ponerlas en vigencia como instrumento permanente de control monetario.

Como se trata de una alternativa de difícil ejecución, no es de extrañar que quienes lo han solicitado estén temerosos de sus efectos, especialmente en razón de la competencia que introduce un título como el lanzado recientemente en la captación de recursos financieros dentro de un mercado bien limitado. Además, es claro que en el corto plazo el sistema financiero institucional se ve afectado en sus operaciones, lo que viene a sumarse a la restricción y a los sacrificios que ha tenido que realizar —por un tiempo ya demasiado largo— en la lucha contra la inflación, así en el mediano plazo mejore la perspectiva ante la posibilidad de desmontar el encaje marginal y de devolverle su capacidad de operación.

La autoridad monetaria y el Banco de la República tienen la posibilidad de ir ajustando gradualmente el nuevo mecanismo para hacer menos traumática la transición entre la **represión** actual y la **liberación** futura, mediante un proceso de

<sup>17</sup> Ortega Francisco, *Política Monetaria y Sector Financiero*, trabajo presentado ante el simposio sobre Mercado de Capitales, 1979, de la Asociación Bancaria, Cali, septiembre 22 de 1979 pag. 20



ensayo y error. El sector privado, el financiero específicamente, tiene por su parte la responsabilidad de contribuir para que las condiciones monetarias en las cuales inicia el país la década de los ochenta garanticen tanto la estabilidad de precios como el progreso económico.

*Carlos Caballero Argáez*

# Indice de Coyuntura Económica

## Volumen IX, 1979

### NUMERO 1, ABRIL

#### Informes Especiales

Controles Democráticos a la Política Macroeconómica del Gobierno en la República Federal Alemana. Miguel Urrutia, pp. 107-118.

Estrategias de Industrialización, Empleo y Distribución del Ingreso en Colombia. Elías Thoumi, pp. 119-142. *Industria, Empleo, Distribución del Ingreso*

¿Quiénes Participan en Política en Colombia, Cómo y Por Qué? Rodrigo Losada y Eduardo Vélez, pp. 143-164. *Participación política; Vélez, Losada*

#### Comentario

Proyecto de Ley "Por el cual se adoptan normas sobre minería de carbón, se crean unos gravámenes y se dictan otras disposiciones". Miguel Urrutia, pp. 171-172. *Carbón*

#### Reseñas Bibliográficas

Miguel A. Garzón, *Carulla: Historia de una Evolución Comercial* (Bogotá, Editorial Andes, 1978). Por Miguel Urrutia, pp. 173-174.

Néstor Miranda. "Clientelismo y dominio de clase - El modo de obrar político en Colombia", en *Controversia*. Por Alejandro Reyes Posada, *Latifundio y poder político - La hacienda ganadera en Sucre* (Bogotá: CINEP, 1978). Por Eloisa Vasco Montoya, *Clientelismo y Minifundio - Bases socio-económicas del poder político en un municipio minifundista* (Bogotá: CINEP, 1978, por Jorge Valenzuela Ramírez. *Producción arrocera y clientelismo - El Valle Interandino Huilense* (Bogotá: CINEP, 1978). Por Rodrigo Losada, pp. 173-178.

### NUMERO 2, JULIO

#### Informes Especiales

Cooperación Horizontal entre América Latina y otros Países del Tercer Mundo. Guillermo Perry, pp. 125-131. *Cooperación horizontal; Tercer Mundo*

*Grupo andino*  
A Propósito del Mandato de Cartagena. Luis Jorge Garay, pp. 132-150.

*Grupo andino*  
Algunas Reflexiones sobre la Armonización de Políticas Económicas entre los Países Miembros del Pacto Andino. Antonio J. Urdinola, pp. 150-154.

*151*  
**Comentario** *política monetaria*  
*Devisas - tasa de cambio*

Perspectivas de control monetario. ¿Tasas de interés más altas, revaluación o mercado libre de divisas? Jorge García García, pp. 158-160.

*151*  
**Reseñas Bibliográficas**

América, una equivocación: ¿Estudio histórico o divertimento literario? Por Jorge Orlando Melo, pp. 161-163.

*El desarrollo económico de Antioquia desde la Independencia hasta 1920* (Bogotá, Banco de la República, 1977) Roger J. Brew. Por Miguel Urrutia, pp. 163-164.

**NUMERO 3, OCTUBRE**

**Informes Especiales**

*Importaciones*  
Un Análisis Preliminar de la Actual Política de Liberación de Importaciones. Juan José Echavarría y Luis Jorge Garay, pp. 71-90.

*Energía*  
Reseña de las Perspectivas Energéticas de Colombia. Miguel Urrutia y Ricardo Villaveces, pp. 91-125.

*Europa, Estados Unidos*  
Perspectivas de la Economía Europea y los Estados Unidos. Alois Schwietert, pp. 126-130.

**Comentarios**

*Transporte*  
Cuatro Propuestas para Mejorar el Transporte en Bogotá, Miguel Urrutia, pp. 133-136.

*Rueda Vargas, Alfonso*  
Tomás Rueda Vargas. Alfonso López Michelsen, pp. 137-144.

**NUMERO 4, DICIEMBRE**

**Informes Especiales**

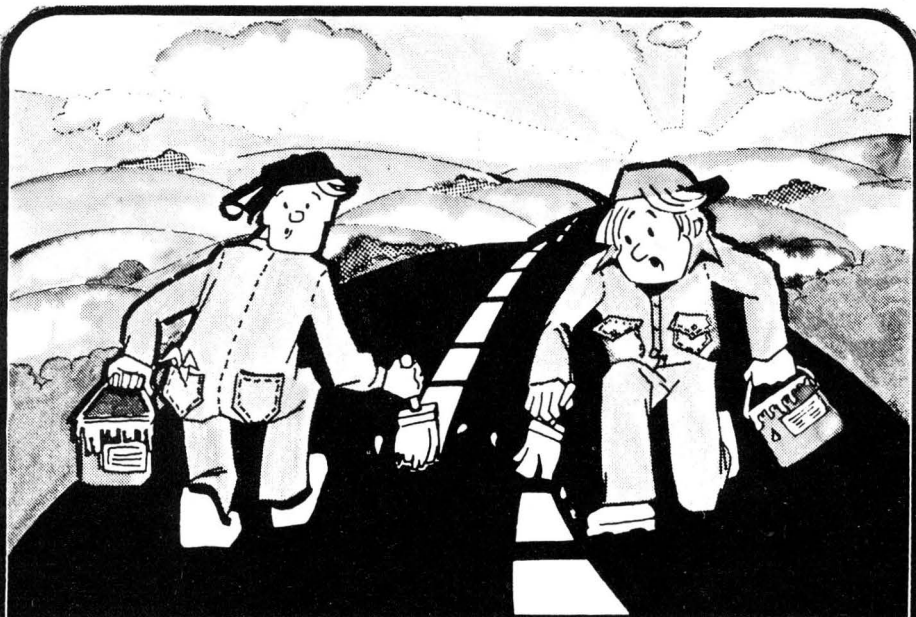
*Seguridad Social*  
Los Riesgos de Invalidez, Vejez y Muerte del Seguro Social. Miguel Urrutia, María Cristina Trujillo de Muñoz y Hernando Gómez pp. 57

*De metro, transporte urbano*  
Metro para Bogotá, Jorge Acevedo, pp. 82

*Industria Textil*  
El Nacimiento de la Industria Textil en el Occidente Colombiano. Roger J. Brew pp. 94

**Comentario** *política monetaria*

La Libertad Cambiaria: ¿Solución al Problema Monetario?, Carlos Caballero, pp. 117



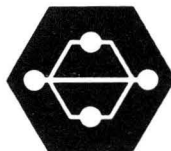
# EL DESARROLLO NO SE IMPROVISA

**El que mal empieza,  
mal termina.**

Si Usted tiene un proyecto de beneficio nacional, ya sea en el sector Público o Privado, consúltenos primero.

Nosotros sabemos de la importancia de hacer las cosas mejor. Porque el Desarrollo no se improvisa. Requiere grandes esfuerzos y una cuidadosa planificación.

Para sus estudios en actividades directamente productivas en el campo de la pequeña y mediana industria, en la agricultura o en sectores básicos de infraestructura, cuente con nosotros.



fonade

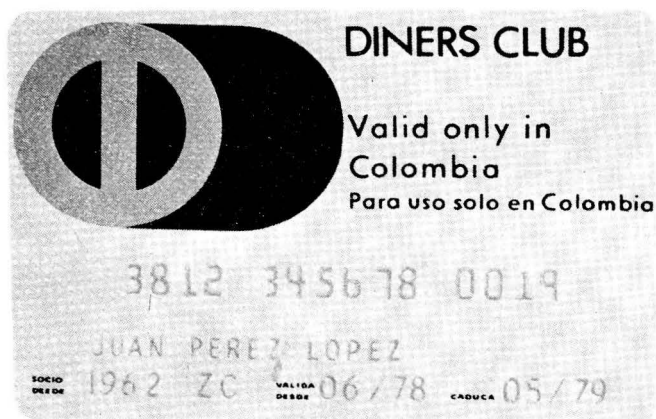
FONDO NACIONAL  
DE PROYECTOS  
DE DESARROLLO

Primer paso al Desarrollo Nacional

Calle 26 No. 13-19 Piso 18 Conmutador 829400 Bogotá - Colombia.



# DINERS CLUB



*la tarjeta de prestigio internacional*



# FEDESARROLLO

FUNDACION PARA LA EDUCACION SUPERIOR Y EL DESARROLLO

FEDESARROLLO es una fundación privada, independiente, sin ánimo de lucro, dedicada a la investigación no partidista en los campos de economía, ciencia política, historia, sociología, administración pública y derecho. Sus principales propósitos son contribuir al desarrollo de políticas acertadas en los campos económico y social, promover la discusión y comprensión de problemas de importancia nacional, y publicar y difundir análisis originales sobre fenómenos económicos y sociopolíticos, nacionales y latinoamericanos que sirvan para mejorar la calidad de la educación superior.

El Consejo Directivo es responsable de vigilar por la adecuada marcha de la administración de la institución y de trazar y revisar los objetivos generales de la fundación. La administración de los programas, del personal y de las publicaciones corre por cuenta del director ejecutivo, quien es el representante legal de la fundación. El director y el editor de *Coyuntura* asesorados por un comité interno de publicaciones tienen la responsabilidad de determinar qué trabajos se publican en *Coyuntura Económica* o en forma de libros o folletos de la institución. La publicación de un trabajo por FEDESARROLLO implica que éste se considera un tratamiento competente de un problema y por lo tanto un elemento de juicio útil para el público, pero no implica que la fundación apoye sus conclusiones o recomendaciones.

FEDESARROLLO mantiene una posición de neutralidad para garantizar la libertad intelectual de sus investigadores. Por lo tanto, las interpretaciones y las conclusiones de las publicaciones de FEDESARROLLO deben considerarse exclusivamente como de sus autores y no deben atribuirse a la institución, los miembros de su Consejo Directivo, sus directivos, o las entidades que apoyan las investigaciones. Cuando en una publicación de FEDESARROLLO aparece una opinión sin firma, como es el caso del análisis coyuntural en la Revista de la institución, se debe considerar que ésta refleja el punto de vista del conjunto de investigadores colaborando en la institución en el momento de la publicación.