

**CAPÍTULO I**  
**ANÁLISIS Y POLÍTICAS GENERALES**

**1. ANÁLISIS MECROECONÓMICO**

## ANÁLISIS MACROECONOMICO

### 1. EVOLUCION DE LA ECONOMIA EN EL PERIODO 1960-1968

En la presente sección se hace un examen del comportamiento global y por sectores de la economía en el período 1960—1968. Tal examen se fundamenta en las Ramadas Cuentas Nacionales y sus conclusiones, naturalmente, hay que interpretarlas a la luz de las limitaciones y deficiencias que aquellas muestran dada la falta en la actualidad de muchas de las estadísticas e informaciones que van resultando indispensables en la tarea de programación. Esas fallas están en vía de enmendarse. Pero, entre tanto, se juzga que muchas de las principales conclusiones aparecen con suficiente claridad para permitir efectuar un diagnóstico realista del proceso económico. Ese diagnóstico ha servido para formular los objetivos Fundamentales de la política de desarrollo incorporada en estos documentos y de los planes y programas dirigidos a apresurar el ritmo de crecimiento y a garantizar la adecuada distribución de los beneficios de ese crecimiento entre los diversos grupos de la población.

Existen dos formas de mirar el panorama macroeconómico: La oferta final y la de demanda final. En términos generales, la oferta final es la producción interna total (o valor agregado nacional) más las importaciones de bienes y servicios; esta cifra debe ser igual a la demanda final que a su vez está compuesta de los siguientes rubros: consumo privado, consumo del gobierno, inversión total y exportaciones de bienes y servicios.

#### 1.1. Oferta Final

##### a. Producto Interno Bruto

El incremento real en el PIB ha sido irregular y fluctuante. Si se analizan las tasas de crecimiento observadas en el período 1960—1968 se podrá registrar esta tendencia:

**Cuadro No. 1**  
**PORCENTAJES**

	<u>1960</u>	<u>1961</u>	<u>1962</u>	<u>1963</u>	<u>1964</u>	<u>1965</u>	<u>1966</u>	<u>1967</u>	<u>1968</u>
Taso de crecimiento	4.3	1.5	5.4	3.3	6.2	3.6	5.4	4.2	5.8
Incremento del PIB per cápita	1.1	1.9	2.2	0.1	3.0	0.4	2.2	1.0	2.6

Fuente: Cuentas Nacionales, Banco de la República, estimaciones de tasa de crecimiento de la población (DNP).

El promedio de crecimiento del PIB durante el periodo fue de 4.8% con fluctuaciones bruscos alrededor de esta cifra. En general, un crecimiento fluctuante de este tipo crea inconvenientes de toda clase, particularmente en cuanto a las expectativas en el sector privado, así como al comportamiento de la inversión, el consumo y la acumulación de inventarios. Además crea serias dificultades en el manejo de las políticas monetarias, fiscal y cambiario, de exportaciones e importaciones y de consumo e inversión del gobierno. Una de las principales tareas de la política de estabilización consiste entonces, en la su presión de fluctuaciones bruscas como las ocurridas en 1960, 1963 y 1965. Simultáneamente, se debe propender a acelerar en forma paulatina y ordenada la tasa de crecimiento.

Si se considera el crecimiento estimado de la población, calculado en 3.2% por año, el cuadro No. 1 da una idea del crecimiento de la producción per cápita. El promedio observado durante el periodo fue de 1.6%, que sólo permitida duplicar el producto per cápita en un periodo de tiempo razonable.

Para obtener una visión más completo del panorama de la producción de bienes y servicios debe examinarse la evolución de los sectores que componen el PIB y analizar su comportamiento conjunto. Los resultados de este análisis se presentan en el cuadro No. 2.

**Cuadro No. 2**  
**PARTICIPACION PORCENTUAL DE LOS SECTORES DEL PIB EN EL TOTAL**  
**(Porcentajes)**

Años	1960	1961	1962	1963	1964	1965	1966	1967	1968
<b>Sectores:</b>									
Agropecuario	32.5	32.1	31.5	30.6	30.5	29.4	28.9	29.1	29.1
Pesca y Caza	0.2	0.2	0.3	0.3	0.3	0.3	0.3	0.3	0.3
Silv., Tala y Corta	0.3	0.3	0.3	0.3	0.3	0.3	0.3	0.3	0.3
Minería	3.9	3.4	3.2	3.5	3.6	3.7	3.4	3.3	3.0
Manufacturero	17.9	18.0	18.3	18.5	18.5	18.7	18.9	18.8	18.8
Construcción	3.0	3.3	3.3	2.9	2.7	2.7	3.0	3.5	3.7
Comercio	15.4	15.4	15.4	15.4	15.6	15.8	16.1	15.6	15.8
Transporte	5.8	6.0	6.0	6.1	6.1	6.1	6.2	6.0	5.8
Otros servicios	21.0	21.3	22.7	22.4	22.4	23.0	22.9	23.1	23.1
<b>Total</b>	<b>100.0</b>								

Fuente: Banco de la República, Cuentas Nacionales. \* Estimado.

Una observación cuidadosa del cuadro indica una gran inmovilidad de la estructura porcentual por sectores. La mayor participación la retienen tres sectores: el agropecuario, cuya importancia sobre el total ha tendido a disminuir a partir de 1960; el manufacturero que ha aumentado su participación, aunque en forma muy leve, y el sector otros servicios, que incluye comunicaciones, electricidad, gas y agua, sector financiero, vivienda y servicios personales y del gobierno, que ha tendido a aumentar en el período considerado, aunque el incremento porcentual ha sido leve.

Es importante hacer resaltar el muy escaso aporte de los sectores Pesca y Caza, Silvicultura, Talo y Corta y Minería, a pesar de que Colombia está particularmente bien dotada de recursos en los tres sectores. En particular, el sector Minería ha tenido un descenso en su participación durante el período, debido en su mayor parte al descenso en la explotación del petróleo que representa un alto porcentaje del total. Se espera que los nuevos yacimientos inviertan esta tendencia que deberá ser complementada con los descubrimientos del Inventario Minero.

Si se analizan las tasas de crecimiento de los sectores productivos se podrá apreciar más claramente la forma en que éstos han evolucionado. (Ver cuadro No. 3). En 1968, de acuerdo con las estimaciones, hay una recuperación sustancial en el crecimiento de casi todos los sectores, con excepción de Minería que continúa su descenso, y Construcción que muestra un aumento inferior con relación al crecimiento logrado en 1966 y 1967 aunque se conserva muy por encima del promedio de los años 1960 a 1965.

**Cuadro No. 3**  
**TASAS DE CRECIMIENTO DE LOS SECTORES**  
**(Porcentajes)**

Años	1960	1961	1962	1963	1964	1965	1966	1967	1968*
<b>Sectores:</b>									
Agropecuario	5.0	3.9	3.2	0.5	5.6	-0.1	3.3	5.1	6.1
Pesca y Caza	12.0	71.3	11.2	0.7	18.1	6.6	-6.4	11.5	10.0
Silvicultura, Tala y Corta	-0.9	4.5	8.1	-3.6	0.8	2.5	10.3	4.3	12.0
Minería	3.6	-6.5	-0.5	12.5	8.0	7.5	-3.9	1.2	-5.0
Manufacturero	6.1	5.9	6.8	4.7	5.9	4.6	6.6	3.5	6.1
Construcción	-6.2	13.5	7.0	-9.2	0.1	2.3	17.6	20.7	11.4
Comercio	5.8	5.0	5.1	3.2	7.9	4.5	7.4	1.1	7.0
Transportes	11.0	7.5	6.3	5.1	5.1	4.5	6.5	0.1	3.0
Otros servicios	8.3	5.9	7.8	6.1	6.6	6.2	5.1	4.9	5.6
<b>Total</b>	<b>4.3</b>	<b>5.1</b>	<b>5.4</b>	<b>3.3</b>	<b>6.2</b>	<b>3.6</b>	<b>5.4</b>	<b>4.2</b>	<b>5.8</b>

Fuente: Cuentas Nacionales, Banco de la República

\* Estimado.

b. Importaciones

Las importaciones forman el segundo y último componente de la oferta final. Debido a la dependencia existente en el transporte, en la producción de bienes de capital e intermedios, en la producción agropecuaria y en los servicios, de las materias primas y bienes de capital importados se anotan dos resultados sobre crecimiento que provienen de un inadecuado abastecimiento de divisas para importación: 1) cambios en el nivel de producción que depende del adecuado abastecimiento de materias primas y bienes intermedios. Si se considera que la industria manufacturera consumió, en promedio, un 20 y 24% de materias primas de origen importado en los años 1965 y 1966 respectivamente, se podrá apreciar que el inadecuado abastecimiento impide la utilización eficiente del capital y la mano de obra con el consiguiente perjuicio sobre el nivel actual de producción. Disminución, a corto y mediano plazo, de la tasa de crecimiento de la economía, como consecuencia de lo anterior. Si se examina la relación existente entre la tasa de crecimiento del Producto Interno Bruto y de importaciones, se pueden hacer las siguientes observaciones:

**Cuadro No. 4**  
**TASAS DE CRECIMIENTO DEL PIB Y LAS IMPORTACIONES**

Años		1960	1961	1962	1963	1964	1965	1966	1967	1968
%	PIB	4.3	5.1	5.4	3.3	6.2	3.6	5.4	4.2	5.8
%	M	18.3	4.1	3.4	-0.2	25.1	-18.4	-32.7	-21.5	29.4

Fuente: Banco de la República, Cuentas Nacionales

Cuando aumentan las importaciones la respuesta del PIB es inmediata y se refleja, en algunos casos, en los años siguientes. Casos típicos son los años 1960, 1964 y 1966. Si se examina el cuadro No. 4 con cierto detenimiento se puede ver que la caída de las importaciones en 1965 fue tal que la tasa de crecimiento no debería haber alcanzado la magnitud de 3.6%. El efecto provino del incremento sustancial que se produjo en 1964. Consideraciones semejantes se pueden hacer sobre otros periodos.

Relaciones cuantitativas más precisas indican una relación de uno a uno entre el crecimiento del P13 y el crecimiento de las importaciones. Dicho de otra manera, si el P3 crece en uno por ciento, se requiere un incremento de igual (o superior) magnitud en las importaciones.

La notable recuperación de las importaciones ocurrida en 1968 y 1969 ha sido fruto de un juicioso manejo monetario, cambiario y de crédito externo. Por otra parte, dicho aumento, en conjunto con la expansión en las inversiones públicas, hizo posible el aumento sustancial en el PIB en ese año.

Como se dijo antes, la composición de las importaciones juega un papel importante en el nivel del producto o en su tasa de crecimiento; por tanto, algunas observaciones sobre esa composición y sobre las tasas de crecimiento de los rubros que componen las importaciones pueden ayudar en la determinación de los criterios que se han usado y en las consecuencias de la aplicación de ellos.

**Cuadro No. 5**  
**DISTRIBUCION PORCENTUAL DE LAS IMPORTACIONES**

Años	Bienes Con.	Bienes. Int.	Bienes C/tal.	Otros *	Total **
1961	1.3	47.1	30.4	11.2	100.0
1962	6.1	48.5	30.9	14.4	100.0
1963	5.7	52.0	31.6	10.8	100.0
1964	4.6	52.8	34.0	8.6	100.0
1965	5.1	46.4	36.5	12.1	100.0
1966	9.1	56.7	31.6	2.6	100.0
1967	4.1	56.6	36.8	2.5	100.0
1968	5.8	55.7	15.0	2.5	100.0

Fuente: Muestra obtenida por e DANE.

\* Otros: son aquellas importaciones que no son fácilmente clasificables entre las 3 categorías anteriores.

\*\* Los porcentajes pueden no sumar 100 debido a errores de aproximación.

La primera observación es la baja importancia que tienen los bienes de consumo dentro del total de las importaciones nacionales. Como se ve en el cuadro No. 5, han tenido una marcada tendencia a descender y se espera que continúe este proceso. Esto ha sido efecto de una rápida sustitución de importaciones. El agotamiento de las posibilidades de sustituir adicionalmente estos productos es materia de los documentos sectoriales que se incluyen adelante.

En segundo lugar se destaca a gran importancia que han adquirido los bienes intermedios y de capital dentro del panorama de las importaciones totales. Debe anotarse además que los bienes intermedios han aumentado su participación más rápidamente pues pasaron de 47.1 a 55.7% de 1961 a 1968, lo que representa un incremento en participación de 8.6 puntos porcentuales, mientras los bienes de capital aumentaron en 5.6 puntos porcentuales en el mismo periodo.

Por último, es necesario hacer notar que las importaciones de bienes y servicios representaron, en promedio, un 17.0 por ciento del Producto Interno Bruto, cifra a todas luces muy elevada y que indica, de nuevo, una fuerte dependencia de la producción nacional con respecto al sector externo.

## 1.2. Demanda Final

### a. Tendencias Generales.

La Demanda Final se descompone en: Consumo personal y del Gobierno, Inversión Privada y del Gobierno y exportaciones. Se analizará cada rubro por separado pero inicialmente se dará una visión del conjunto. (Ver cuadro No. 6).

**Cuadro No. 6**

Años	Consumo. Privado	Consumo Gobierno	Inv. Bruta Fija	Cambio en existenc.	Exportaciones	Total
1960	60.8	4.9	15.6	2.0	16.7	100.0
1961	61.7	5.0	16.1	2.4	14.8	100.0
1962	63.6	5.1	15.4	0.7	15.2	100.0
1963	64.9	5.2	13.8	1.6	14.5	100.0
1964	65.0	4.9	14.2	1.8	14.1	100.0
1965	64.3	5.2	13.4	2.1	14.0	100.0
1966	64.4	5.0	13.3	3.8	13.5	100.0
1967	65.2	5.2	14.2	0.7	14.7	100.0
1968*	65.0	5.0	14.7	1.5	13.8	100.0

Fuente: Banco de la República, Cuentas Nacionales

\*Estimaciones.

El consumo privado ha aumentado su participación en el total entre los años 1960 a 1964 y de allí en adelante se estabilizó en una cifra un poco inferior al 65; las estimaciones para 1968 muestran estabilidad en la tendencia. El consumo del gobierno ha fluctuado levemente alrededor del 5%. La inversión bruta fija disminuyó su participación hasta

1966 y de allí en adelante ha vuelto a aumentar. La estimación de 1968 muestra un leve incremento en relación al promedio del período. Los cambios en existencias han sido oscilantes con incrementos porcentuales notables en los años de fácil importación, tales como 1960 y 1961 y, posteriormente 1966; por lo demás, no han representado, en promedio, más del 2 por ciento del total. Las exportaciones han fluctuado alrededor de 15% hasta 1967 y en 1968 indican un descenso en su participación sobre el total, a pesar del fuerte incremento que han tenido en los últimos años. Sin embargo, como se verá adelante, dicha tendencia se invertirá en 1969 y años siguientes.

### b. Consumo Privado.

Un análisis de la propensión promedio al consumo privado en los últimos ocho años presenta las siguientes características. (Ver cuadro No. 7).

Como puede verse por las cifras del cuadro anterior el consumo personal es casi equivalente al ingreso disponible, lo que deja un reducido margen de ahorros como contribución de las personas a la capitalización del país. Este fenómeno tiene varias explicaciones:

El alto porcentaje de crecimiento de la población, causado principalmente por la estabilización de la tasa de natalidad y la disminución fuerte en la tasa de mortalidad. Esto tiene dos efectos principales. Por una parte, un rejuvenecimiento de la población con el consiguiente aumento en la tasa de dependencia que a su vez repercute en forma desfavorable sobre los presupuestos familiares aumentando el consumo y disminuyendo el

chorro y las posibilidades de ahorrar. Por otra parte, una pasible disminución inicial en la fuerza de trabajo que se verá compensada en e largo plazo cuando la población joven llegue a la edad suficiente como para incorporarse a la fuerza laboral.

**Cuadro No. 7**  
**PRO PENSION PROMEDIA AL CONSUMO**  
**(Cifras en millones de pesos corrientes)**

Años	Consumo Personal (1)	Ingreso Personal disponible (2)	Propensión media (1) / (2)
1960	19.589.3	20.096.0	97.5%
1961	22.584.5	23.409.3	96.5%
1962	25.699.7	26.800.3	95.9%
1963	33.024.8	33.634.1	98.2%
1964	42.467.6	41.860.0	99.1%
1965	45.482.1	47.07	96.6%
1966	55.842.6	55.659.3	100.3%
1967	62.038.5	63.256.3	98.1%
	Promedio		97.8%

Fuente: Banco de la República, Cuentas Nacionales.

- La distribución del ingreso en Colombia presenta características especiales que afectan las posibilidades de ahorro y las cuales han sido analizadas en forma más exhaustiva en los estudios de la Reforma Tributaria.
- El consumo reprimido, particularmente de bienes importados, puede desbordarse cuando las restricciones a las importaciones se debilitan, y producir un fenómeno de desahorro neto. Esto se observa en el año 1966. (Ver cuadro No. 9).
- El crecimiento continuado de los precios y la expectativa de inflación también repercute sobre el consumo haciéndolo aumentar. Este efecto tiene su contraparte en las cifras de ahorro que tienden, a disminuir. Por tanto, una de las principales medidas de fomento al ahorro es de una política de estabilización que limite los aumentos de precios.
- El desempleo crónico de diversos orígenes tiene efectos importantes sobre el consumo y el ahorro personal al mantener o aumentar la tasa de dependencia en el país.

Si se estudian las tasas de crecimiento del consumo, en pesos reales de 1953 (Ver cuadro No. 2), se obtienen las siguientes observaciones adicionales:

**Cuadro No. 8**  
**TASAS DE CRECIMIENTO DEL CONSUMO PERSONAL**

Años:	1960	1961	1962	1963	1964	1965	1966	1967	1968
Tasas	4.7	6.5	8.3	5.0	8.9	-1.2	9.2	1.4	8.5
Promedio: 5.7 para el período.									

Fuente Banco de la República, Cuentas Nacionales.

- La tasa promedio de crecimiento del consumo ha sido superior a la tasa de crecimiento de la población, lo que indica una mejora en el consumo per cápita de la población. Si se considera que Colombia es un país con índices apreciables de

sub consumo y con problemas de desnutrición, este efecto puede ser altamente favorable aun que perjudique la tasa de crecimiento de la economía.

- Existe una relación positiva entre el consumo y los años de fácil importación. Esto es visible en los años 1960 a 1962, 1964, 1966 y 1968. La razón es, de nuevo, la vulnerabilidad o dependencia de la economía con respecto a las importaciones.

De todas las observaciones anteriores se deduce que los problemas derivados de la alta propensión a consumir en el país, responden a causas muy variables y deben ser resueltos o atacados con diferentes medidas de política económica y social que se explican adelante.

#### c. Consumo del Gobierno.

Como se mencionó anteriormente, el consumo del gobierno ha fluctuado alrededor de un cinco por ciento de lo ofertado final en el período 1960-1968. Si se compara el promedio de crecimiento durante el período, 5.9 por ciento con la cifra promedio de crecimiento del PIB, 5.4 por ciento, se podrá comprobar que los gastos de consumo del gobierno han crecido en una tasa ligeramente superior a la del PIB.

#### d. Consumo Total

Es el agregado del consumo privado y público. Su comportamiento se muestra en los cuadros que siguen a continuación:

**Cuadro No. 9**  
**PARTICIPACION DEL CONSUMO GENERADO POR LOS**  
**PARTICULARES Y EL GOBIERNO EN LA DEMANDA FINAL**  
**(Porcentajes)**

Años	1960	1961	1962	1963	1964	1965	1966	1967	1968
Participación	65.7	66.7	68.7	70.1	69.9	69.5	69.4	70.4	70.0

Fuente: Banco de la República, Cuentas Nacionales.

\* Estimado DNP.

Como se puede apreciar en el cuadro anterior, este rubro ha ido aumentando a través del tiempo, con una tendencia a estabilizarse alrededor de; 70%. Esto último es particularmente cierto en los años 1963 a 1967.

En relación al PIB el consumo ha tenido el siguiente comportamiento: (Ver cuadro No. 10)

**Cuadro No. 10**  
**PARTICIPACION DEL CONSUMO GENERADO POR LOS**  
**PARTICULARES Y EL GOBIERNO EN EL PIB**  
**(Porcentajes)**

Años	1960	1961	1962	1963	1964	1965	1966	1967	1968*
Participación	77.2	78.2	80.3	81.7	83.4	80.0	82.7	80.6	82.4

Fuente: Banco de la República, Cuentas Nacionales.

\* Estimaciones DNP.

El cuadro muestra claramente dos periodos distintos. En el primero, que va de 1960 a 1964, se indica una clara tendencia al aumento en el consumo total en relación con el PIB.

En el segundo, de 1965 en adelante, se aprecia una tendencia más irregular en el comportamiento del consumo total. En 1968 las estimaciones señalan un aumento en la tendencia con relación al último año.

A continuación se examinan las tasas de crecimiento del consumo total: (Ver cuadro No. 11).

**Cuadro No. 11**  
**TASAS DE CRECIMIENTO DEL CONSUMO TOTAL**  
**(Porcentajes)**

Años	1960	1961	1962	1963	1964	1965	1966	1967	1968*
Tasas:	5.1	6.4	8.3	5.1	8.5	-0.7	8.9	1.6	8.1

Fuente: Banco de la República, Cuentas Nacionales.

\* Estimaciones DNP.

Como se puede apreciar, el crecimiento ha sido bastante irregular y los picos observados coinciden, en general, con las fluctuaciones observadas en las tasas de crecimiento del PIB y las importaciones. El crecimiento promedio ha sido de 5.7 durante el periodo, superior a la tasa de crecimiento del PIB.

e. Inversión.

La inversión total del país se puede descomponer de dos maneras: Inversión Bruta Interna Fija más Cambios en Inventarios, e Inversión Privada más Inversión del Gobierno.

A continuación se analizará el comportamiento de estas dos formas en el orden enunciado:

- Inversión Bruta Interna Fija más Cambios en Inventarios. Como se puede observar en el cuadro No. 12, la participación en el total de la Demanda Final ha sido la siguiente:

**Cuadro No. 12**  
**PARTICIPACION DE LA INVERSIÓN INTERNA BRUTA FIJA Y LOS CAMBIOS**  
**EN INVENTARIOS EN LA DEMANDA FINAL**

Años	Inversión Interna Bruta Fija	Cambios en Inventarios	Total
1960	15.6	2.0	17.6
1961	16.1	2.4	18.5
1962	15.4	0.7	16.1
1963	13.8	1.6	15.4
1964	14.2	1.8	16.0
1965	13.4	2.1	15.5
1966	13.3	3.6	17.1
1967	14.2	0.7	14.9
1968*	14.7	1.5	16.2

Fuente: Banco de la República-, Cuentas Nacionales.

\* Estimaciones DNP.

Los cambios en inventarios han fluctuado con fuerza, aunque representan tan un porcentaje bajo de la demanda final. Se puede ver la estrecha relación de los inventarios con las importaciones, en particular: en los años 1960 y 1961 hubo aumento de las importaciones

y también de los inventarios. En el año 1962 hubo una fuerte caída de inventarios, lo que permitió sostener la tasa de crecimiento del PIB en ese año a pesar de la restricción en importaciones. En 1963, 1964 y 1965 la acumulación de Inventarios fijó relativamente normal. En 1966 la liberalización de importaciones incrementó en forma notoria los inventarios y en el año 1967 disminuyeron nuevamente permitiendo sostener una tasa de crecimiento de 4.2 por ciento a pesar de la fuerte baja de las importaciones. En el año de 1968 las estimaciones preliminares muestran de nuevo una acumulación que se podría considerar normal.

La Inversión Interna bruta Fija parece acusar un descenso paulatino en el período considerado, con excepción de la estimación de 1968 que acusa una fuerte recuperación de esta Inversión por encima de los niveles registrados en los años anteriores.

De nuevo se nota aquí la fuerte dependencia que tiene la producción del país con relación a las importaciones. No se considera necesario recalcar el hecho conocido de la baja producción nacional de bienes de capital, lo que hace que la capitalización total dependa en alto grado de las importaciones de estos bienes. Una discriminación de la inversión bruta in terna fija entre sus diversos componentes da una indicación de la forma de capitalización del país.

**Cuadro No. 13**  
**COMPONENTES DE LA INVERSIÓN BRUTA INTERNA FIJA**  
**(Porcentajes)**

Años	Edificios	Otras construcciones y obras	Equipo de trans.	Maquinaria y otros equipos	Total
1960	23.6	26.6	17.4	32.2	100.0
1961	23.6	27.4	17.1	31.7	100.0
1962	26.5	27.1	10.4	35.8	100.0
1963	27.6	25.5	12.9	33.8	100.0
1964	24.2	25.6	13.9	36.0	100.0
1965	25.1	28.0	11.7	35.0	100.0
1966	22.2	31.7	12.2	33.7	100.0
1967	20.7	30.6	9.8	29.7	100.0

Fuente: Banco de la República. Cuentas Nacionales.

Si se analizan los diferentes rubros en su composición porcentual sobre el total se puede agregar lo que sigue:

Edificios. Su importancia aumentó a partir de 1960 hasta 1963. De este año en adelante ha habido descenso constante en su participación sobre el total. Las estimaciones del año 1968 sobre los metros cuadrados construidos indican un fortalecimiento en este tipo de inversión, pues ofrecen un aumento porcentual de 18.6 con relación a 1967.

Otras construcciones y obras. Estas incluyen las efectuadas por el Gobierno. Su importancia relativa había fluctuado entre 1960 y 1965 alrededor de 26.7 por ciento. Sin embargo, en los 1966 y 1967 hubo un brusco avance en esta inversión aumentando su participación en 3.7 puntos porcentuales en 1966 y 7.9 puntos porcentuales en 1967. De acuerdo con las cifras que se poseen de inversiones del gobierno nacional en 1968, este incremento ha sido sostenido y aumentará apreciablemente la participación de esta inversión sobre el total.

Equipo de Transporte. Su participación relativa ha sufrido cambios fuertes, particularmente en 1962, aunque la tendencia inequívoca es de disminución de su importancia sobre el total. Esta inversión depende en su gran mayoría de las importaciones y de la política comercial del país por tanto, es altamente vulnerable a cambios de énfasis en las restricciones cualitativas y cuantitativas. En 1968 hubo una mejora en la participación de este rubro dentro del total.

Maquinaria y otros equipos. En general se refiere a equipo directamente productivo. Su participación sobre el total oscila bastante; la fluctuación más notable en 1967 fue causada por el elevado incremento observado en otras construcciones y obras, y el bajo nivel de importaciones.

Un cálculo aproximado de la "tasa marginal capital producto"<sup>1</sup> para la economía en general permite algunas observaciones adicionales de gran interés.

Dicha tasa se puede obtener en dos formas distintas que difieren entre sí debido al criterio con que se calculan: 1) utilizando la inversión bruta interna de la fila del año en cuestión, dividida por el incremento en el producto en el mismo año con relación al año anterior, y 2) utilizando la inversión del mismo año y dividiéndola por el incremento en el producto correspondiente al año siguiente (año n + 1 menos año n).

Las tasas calculadas en la primera forma son superiores, en general, a las calculadas en la forma alternativa. El resultado es sorprendente como se puede observar en el cuadro No. 14.

**Cuadro No. 14**  
**TASAS CAPITAL/PRODUCTO CALCULADAS SEGUN LAS**  
**DOS ALTERNATIVAS PROPUESTAS**

Años	1960	1961	1962	1963	1964	1965	1966	1967	1968*
Alternativa a)	4.46	3.90	3.50	5.03	2.92	4.45	3.12	4.02	3.78
Alternativa b)	3.79	3.59	3.49	5.47	2.59	4.71	2.89	3.77	2.80
Tasa crec. PIB	4.3	5.1	5.4	3.3	6.2	3.6	5.4	4.2	5.8
Tasa crec. Importaciones									
Bienes Intermedios	10.0	5.1	6.5	-1.7	16.5	-35.2	78.8	45.8	16.5
Promedio anual **									
Desempleo en Bogotá				7.9	7.1	8.9	0.1	12.2	11.6

Fuente: Banco de la República, Cuentas Nacionales.

\* Estimaciones DNP.

\*\* CEDE, encuestas sobre desempleo en Bogotá.

Cuando la tasa marginal capital—producto desciende (en cualquiera de las dos alternativas) el PIB se incrementa. Tres observaciones de importancia se pueden deducir de las cifras del periodo: 1) de 1960 a 1962 las tasas marginales fueron disminuyendo paulatinamente y el PIB se incrementó también en forma paulatina. En la cuarta fila del cuadro No. 14 se incluyó además la tasa de crecimiento de la importación de bienes

<sup>1</sup> La "tasa marginal capital producto" se define como el número de pesos adicionales invertidos para obtener un peso adicional de producción (pesos reales de 1958). Esta tasa es diferente de la tasa capital—producto que se calcula dividiendo el capital instalado por la producción total. En Colombia, desafortunadamente no es posible estimar esta última, pues no se conoce con precisión la cuantía del capital instalado.

intermedios<sup>2</sup>. La conclusión es inequívoca: el crecimiento de la importación de bienes intermedios permitió una mejor utilización del equipo instalado (que está representado por la tasa marginal capital producto) con el consiguiente incremento en el producto interno bruto. 2) Los años 1963, 1965 y 1967 acusan un crecimiento fuerte en la tasa marginal capi tal producto con respecto al año inmediatamente anterior y estos perradas coinciden con balas en las tasas de crecimiento del producto y tasas negativas de crecimiento en las importaciones de bienes intermedios. El año 1967 es atípico a causa del extraordinario crecimiento en los bienes inter medios importados en el año 1966. Por esta razón la tasa marginal producto no aumenta tanto y el PIB no decae como en el año 1963. 3) Los años 1964, 1966 y 1968 presentan disminuciones en la tasa marginal capital producto y crecimiento en el PIB y en las importaciones de bienes intermedios.

No se mencionan los bienes de capital importados debido a que se encuentran involucrados en la tasa marginal capital—producto (en el numerador), además de que no se conoce el per de maduración de la inversión.

En el cuadro anterior se incluyen estimaciones del desempleo en Bogotá para el periodo en el cual existe información. La tendencia del desempleo es inequívocamente creciente aunque las fluctuaciones menores observadas coinciden con los años de baja tasa marginal capital—producto, altas tasas de crecimiento del producto y de las importaciones de bienes intermedios. Durante 1968 el desempleo disminuyó, con relación a 1967, a pesar del aumento de la tasa de participación en la fuerza de trabajo, lo que indica una alta asimilación de la fuerza de trabajo en Bogotá.

- Inversión Privada más Inversión del Gobierno.

Su participación en la demanda final y en el PIB es igual al total de Inversión Bruta Interna Fija más Cambios en Inventarios. La participación, por tipo de comprador, sobre el total se muestra en el cuadro No. 15.

**Cuadro No. 15**  
**PARTICIPACION DE LA INVERSION PRIVADA Y DEL GOBIERNO SOBRE EL TOTAL**  
**(Porcentajes)**

Años	Privada	Gobierno	Total
1960	87.0	13.0	100.0
1961	85.8	14.2	100.0
1962	84.4	15.6	100.0
1963	86.3	13.7	100.0
1964	87.6	12.4	100.0
1965	87.0	13.0	100.0
1966	84.4	15.6	100.0
1967	76.3	23.7	100.0

Fuente: Banco de la República. Cuentos Nacionales.

El promedio durante el período, poro el sector privado fue de 84.9%. En el año 1967 hubo un drástico receso en la participación de la inversión privada causado por una caída en

<sup>2</sup> Las tasas son estimaciones basadas en una muestra del Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE). Se supone que el contrabando de importación corresponde en su inmensa mayoría a bienes de consumo.

cifras absolutas de esta inversión y un aumento sustancial en la del gobierno. Aunque no existen estimaciones para 1968 se espera una recuperación en la inversión privada.

La inversión pública por contraste mantuvo su participación alrededor de un 14 por ciento en el periodo 1960—1965 y en los años 1966 y 1967 ha mostrado tendencia a aumentar.

Es útil recordar aquí que la inversión privada incluye los cambios en inventarios como uno de sus componentes.

Las tasas de crecimiento de los dos tipos de inversión se detallan a continuación. (Ver cuadro No. 16).

**Cuadro No. 16**  
**TASAS DE CRECIMIENTO DE LA INVERSIÓN PRIVADA, DEL GOBIERNO Y TOTAL**  
**(Porcentajes)**

Años	Privada	Pública	Total
1960	20.8	-2.2	17.2
1961	9.0	20.4	10.5
1962	-10.1	0.5	-8.6
1963	0.1	-14.0	-2.1
1964	15.1	2.8	11.3
1965	-3.2	2.1	-2.6
1966	16.2	43.5	19.8
1967	-21.4	32.2	-13.1
1968	22.4	8.0	18.5

Fuente; Banco de la República, Cuentas Nacionales.

Las tasas de crecimiento han fluctuado ampliamente durante el período y han sido negativas o nulas en varios años. En particular, las tasas de crecimiento de la inversión privada muestran crecimientos nulos o negativos en los años de restricción de importaciones y altamente positivos en los otros. Así: en 1960, 1961, 1964 y 1966 las tasas son positivas y ele vados. En 1962, 1963, 1964 y 1967 las tasas son negativas o nulas. La inversión del gobierno parece un poco más aleatoria en sus tasas de crecimiento, exceptuando los años 1966, 1967 y 1968 donde muestra un aumento persistente. La inversión del gobierno en 1967, en particular, impidió que la inversión total decayera en forma más fuerte. En 1968 se nota un auge en la inversión total, correspondiente a un fuerte incremento de la inversión privada y uno también apreciable de la inversión del gobierno.

El promedio de crecimiento de la capitalización total del país en el período 1960—1968 fue de 5.7 por ciento por año. Esta tasa ha sido levemente superior a la del crecimiento del PIB. De mantenerse esta tendencia las repercusiones a mediano y largo plazo serían desalentadoras para el crecimiento de la economía. Afortunadamente, las estimaciones para 1968 dan un crecimiento en la inversión total de 18.5 por ciento, superior a la de todo el período con excepción de 1966. En partes posteriores de este documento se examinarán las perspectivas de inversión a partir de 1969.

Como se puede apreciar en el cuadro No. 14, la tasa marginal capital producto disminuyó en 1968 indicando una mejor utilización de! capital instalado. Por otra parte el aumento en

las importaciones facilitó la nacionalización de los bienes intermedios necesarios, lo que repercutió en un aumento sustancial de la producción con relación a 1967 (de 1.6 puntos porcentuales) con el consiguiente efecto sobre el desempleo y aumento de los ingresos.

Pero esta visión panorámica de la Inversión no estaría completa si no se mirara la forma en que se financia y los problemas que se presentan en este aspecto.

f. Financiación de la Inversión.

Los ahorros para financiar la inversión total provienen de las siguientes fuentes: 1) las personas; 2) las empresas; 3) el Gobierno; 4) la depreciación y 5) ahorro externo.

Tomándolos en el orden enunciado y presentando inicialmente el panorama conjunto se podrán investigar algunos problemas estructurales y rigideces que hay que tener en cuenta con especial cuidado en la formulación de la política económica y social.

**Cuadro No. 17**  
**AHORRO POR FUENTES**  
**(Composición porcentual)**

Años	Ahorro sociales de capital	Ahorro de de las familias	Ahorro del Gobierno	Ahorro externo	Depreciación	Total *
1960	14.1	9.2	22.7	5.4	48.5	100.0
1961	11.9	13.0	16.5	14.4	44.3	100.0
1962	12.3	17.2	9.7	11.9	48.9	100.0
1963	15.7	7.8	7.9	16.6	52.0	100.0
1964	14.3	4.1	20.3	16.6	44.8	100.0
1965	15.6	14.8	20.5	2.6	46.5	100.0
1966	13.7	-1.2	22.9	22.8	41.8	100.0
1967	12.8	7.9	26.1	6.8	46.4	100.0
Promedios	13.8	9.1	18.3	12.1	46.7	100.0

Fuente: Banco de la República, Cuentas Nacionales

\* El total puede no sumar 100 (cien) debido a errores de aproximación

Los promedios dan las siguientes indicaciones:

La participación de las sociedades ha sido aproximadamente del 14%. Las familias han contribuido con el 9%, mientras que el gobierno, ha contribuido con el 18%. El ahorro externo ha sido cerca del 12% y casi un 47% del total es debido a la depreciación.

La participación de las empresas era del 14.1% en 1960; de 1961 a 1963 tuvo una tendencia creciente; en 1964 disminuyó nuevamente y luego aumentó en 1965. De este año en adelante ha decrecido.

La participación de las familias ha sido fluctuante aunque con tendencia a decrecer.

El ahorro del gobierno tiene dos períodos claramente definidos en su participación: 1) de 1960 a 1963 decreciente y 2) de 1964 en adelante ha sido creciente, lo cual demuestra la efectividad de los esfuerzos recientes en materia tributaria.

El ahorro externo ha sido fluctuante y positivo, con incrementos sustanciales en los periodos de fácil importación. En particular, el año 1966 es típico. Esto se debe a que el ahorro externo se define como el superávit o déficit de la nación en cuenta corriente de la balanza de pagos y el país ha sido deficitario desde 1960 en adelante.

La depreciación oscila alrededor del 46.7%. La razón de las fluctuaciones puede encontrarse en los factores que la afectan, o sea 1) legislación; 2) estructura de los bienes de capital importados y domésticos instalados, y 3) la forma de cálculo empleada en las cuentas nacionales. De los tres factores mencionados el segundo se altera con frecuencia, lo que hace variar las cifras de depreciación.

Si se presentan las cifras de ahorro por fuentes, en pesos de 1958, se obtiene el siguiente cuadro:

**Cuadro No. 18**  
**AHORRO POR FUENTES**  
**(Millones de pesos de 1958)**

Años	Sociedades	Familias	Gobierno	Externo	Depreciación	Total
1960	674.7	441.8	1.088.3	260.7	2.325.1	4.790.6
1961	620.0	677.7	856.8	747.0	2.303.9	5.205.4
1962	590.4	825.0	466.7	570.5	2.348.4	4.801.1
1963	727.7	359.9	365.2	770.3	2.410.4	4.633.5
1964	753.5	216.5	1.071.6	875.7	2.370.1	5.287.4
1965	793.1	519.6	1.042.5	131.9	2.364.4	5.083.9
1966	815.0	-72.4	1.361.3	1.352.3	2.483.9	5.940.1
1967	692.8	428.5	1.408.1	366.6	2.502.0	5.398.0
1968	-----	-----	-----	-----	-----	6.396.6

Fuente: Banco de la República, Cuentas Nacionales.

**Nota:** Las cifras de ahorro corriente fueron deflactadas con el índice de precios implícitos de lo Inversión Bruta Interna Fija y, por tanto, no coinciden exactamente con la Inversión Total en pesos de 1958.

El análisis de las cifras del cuadro anterior muestra lo siguiente: 1) el ahorro de las sociedades ascendió hasta 1966, y en 1967 descendió para colocarse de nuevo en los niveles iniciales del período; 2) el ahorro de las familias osciló bruscamente, hasta una cifra negativa en 1966. En 1967 se elevó de nuevo al nivel de 1960; 3) el ahorro del gobierno descendió de 1960 a 1963 y de ese año en adelante aumentó progresivamente. En 1967 se encontraba cerca del 30% por encima de la cifra inicial de 1960. Este incremento en el ahorro del gobierno proviene del reciente saneamiento fiscal y de la moderación en los gastos 4) el ahorro externo ha oscilado fuertemente durante todo el período, y 5) el ahorro total ha aumentado en cerca de 13% en el total del período. El total de incremento ha sido de cerca de \$600 millones, pesos de 1958. Es decir que la capitalización adicional del país ha sido de cerca de 75 millones de pesos de 1958 por año.

El promedio anual de crecimiento del ahorro del país ha sido de 4.3% en el período 1960—1967, cifra inferior a la tasa de crecimiento del producto en el mismo período. En 1968 hay una fuerte recuperación del 8.5% en el ahorro total aunque no se conoce su composición. Dicho aumento ha sido fruto de las políticas oficiales de fomento del ahorro y del descenso en la tasa de aumento de los precios.

En cuanto a los ahorros personales, algunos trabajos del Departamento Nacional de Planeación ayudan a dar luces sobre su comportamiento:

En primer lugar, la disminución en los ahorros personales se explica en gran parte por el crecimiento en los precios y la expectativa de su continuidad; en segundo lugar, existen formas alternativas de ahorro y una de ellas parece ser la compra de automóviles. El DNP ha encontrado que el gasto en vehículos es casi un perfecto sustituto de los ahorros. Las razones para este comportamiento deben buscarse en las condiciones especiales de este mercado y en su clara dependencia externa. En Colombia los automóviles no pierden su valor y antes bien conservan o incrementan su valor real; tercero, los gastos en loterías canalizan ahorros del sector privado al gobierno. Esto no significa que el ahorro se pierda sino que se encauza a través de manos diferentes de las que los originaron; y cuarto, el factor más importante de todos, los tipos de interés pagados por los bancos comerciales a los depósitos de ahorros son tan bajos, que el efecto neto causado por la inflación ha sido tasas reales negativas y una distribución de ingreso contraria a los pequeños y medianos ahorradores. Si se agrega a esto el hecho de que los mercados de capital son restringidos y poco desarrollados, se entenderá también la dificultad que enfrenta el pequeño y mediano ahorrador. En general es que los mercados, que tienen rendimientos superiores a las cajas de ahorros, son inaccesibles para el grueso de la población.

No es pues extraño que la propensión al ahorro por parte de las familias sea baja y que el consumo se eleve tal vez por encima de las necesidades normales de los individuos. El gobierno ha iniciado una serie de políticas encaminadas a cambiar esta situación y aumentar los incentivos para el ahorro de las familias.

Las tasas de crecimiento del ahorro interno se muestran en el cuadro siguiente:

**Cuadro No. 19**  
**TASAS DE CRECIMIENTO DEL AHORRO INTERNO DEL PAIS**

Años	1960	1961	1962	1963	1964	1965	1966	1967	1968
Tasas	2.9	0.3	-6.1	-7.1	13.3	13,5	-3.7	3.5	18.5

Fuente: Banco de la República, Cuentas Nacionales y estimaciones del DNP.

La tasa promedio de crecimiento durante el período fue de 3.9%, inferior a la tasa de crecimiento del PIB. Puesto que el ahorro total creció en promedio 4.3%, esto indica que el ajuste ha sido debido al ahorro externo. Sin embargo, las cifras son fluctuantes y coinciden con las variaciones en las tasas de crecimiento del PIB.

En el año 1964, cuando se podría esperar una tasa de crecimiento superior dadas las condiciones excepcionales de la economía, una baja en la depreciación y el ahorro de las personas restringieron el crecimiento a pesar del incremento sustancial en el ahorro del gobierno.

El último componente de la Demanda Final lo constituyen las exportaciones de bienes y servicios.

#### g. Exportaciones de Bienes y Servicios.

Como se puede apreciar en el cuadro No. 6 las exportaciones de bienes y servicios han constituido, en promedio, un 14.7% de la Demanda Final, con oscilaciones alrededor de este promedio a lo largo del período.

**Cuadro No. 20**  
**TASAS DE CRECIMIENTO DE LAS EXPORTACIONES DE BIENES Y SERVICIOS**  
**(Porcentajes)**

Años	1960	1961	1962	1963	1964	1965	1966	1967	1968
Tasas	0.2	-6.7	8.1	-2.4	5.8	6.5	-1.7	8.7	2.2

Fuente: Banco de la República, Cuentos Nacionales y estimaciones del DNP.

En el cuadro No. 20 se puede observar que la tasa de crecimiento de las exportaciones ha sido muy desigual. El crecimiento durante el periodo fue de 2.6% por año. Dado que, en promedio, las importaciones crecieron a una tasa de 5.5% por año en el mismo periodo, no es raro que el país haya pasado de una a otra crisis cambiaria. Para conservar un crecimiento sostenido del PIB las exportaciones deberían crecer a una tasa tal que facilitara un volumen acorde de Importaciones más un remanente adicional que permita el pago de la deuda externa acumulada durante los años pasados. Por esta razón cobra tanta importancia para el país el incremento sustancial de las exportaciones menores. Si se examina la relación existente entre el Producto Interno Bruto y las exportaciones, se puede elaborar el siguiente cuadro:

**Cuadro No. 21**  
**RELACION DE LAS EXPORTACIONES CON EL PIB**  
**(Porcentajes)**

Años	1960	1961	1962	1963	1964	1965	1966	1967	1968
Relación	19.6	17.4	17.8	16.8	16.8	17.2	16.1	16.8	16.2

Fuente: Banco de la República, Cuentas Nacionales y estimaciones del DNP.

La participación de las exportaciones de bienes y servicios en el producto, decreció de 1960 a 1963. De allí en adelante, con leves fluctuaciones, ha permanecido aproximadamente constante. Entre las causas de que el crecimiento de las exportaciones haya sido tan lento y fluctuante en los últimos años se pueden mencionar: la disminución de las exportaciones de café, el aumento en el nivel general de precios y salarios, y el desconocimiento de los mercados y de la demanda. Adelante se analizan las medidas de política económica que se han tomado para corregir esta situación. Una discriminación de las exportaciones entre sus diversos componentes presenta las siguientes características. (Ver cuadro No. 22).

**Cuadro No. 22<sup>1</sup>**  
**PARTICIPACION DE LOS DIFERENTES TIPOS DE EXPORTACIONES SOBRE EL TOTAL**  
**(Porcentajes)**

Años	Café	Petróleo	Menores	Otros <sup>2</sup>	Total
1960	66.5	16.0	10.5	7.0	100.0
1961	66.6	14.7	12.7	6.0	100.0
1962	71.6	13.1	15.3	---	100.0
1963	63.9	16.3	14.0	5.8	100.0
1964	63.3	12.0	12.7	12.1	100.0
1965	59.3	12.5	18.5	7.0	100.0
1966	62.5	13.6	20.7	3.2	100.0
1967	58.1	11.0	22.0	8.1	100.0
1968	60.2	6.7	26.9	6.2	100.0

Fuente: INCOMEX, Banco de la República y estimaciones del DNP.

<sup>1</sup>. Los porcentajes se calcularon en base a cifras en dólares

<sup>2</sup> Contrabando

El cuadro muestra movimientos muy claros de los diferentes rubros: el café ha venido disminuyendo su participación sobre el total durante el periodo considerado, con fluctuaciones imprevisibles causadas por los mercados ex ternos. El petróleo decae lentamente aunque en 1968 la cardo fue más brusca. Las exportaciones menores llevan un ritmo fuertemente creciente en su participación y, finalmente, el contrabando ha fluctuado ampliamente aunque ia tendencia parece ser decreciente. De no detenerse o cambiar se la fuerte dependencia del café, el país estará sujeto a los altibajos que se pueden producir en este mercado, con ias repercusiones que esto tiene sobre los ingresos de divisas<sup>3</sup>.

Las tasas de crecimiento de las exportaciones, por rubros, dan una idea clara de su dinamismo:

**Cuadro No. 23<sup>1</sup>**  
**TASAS DE CRECIMIENTO DE LOS RUBROS QUE COMPONEN LAS EXEORTACIONES**  
**(Porcentajes)**

Años	Café	Petróleo	Menores	Otros	TOTAL
1960	-8.0	9.1	36.1	-10.3	-2.4
1961	-7.3	-14.7	11.6	-20.0	-7.4
1962	7.9	-11.1	21.0	-	0.2
1963	-8.7	27.4	-6.1	-	2.3
1964	30	-2.8	18.6	175.1	31.5
1965	-12.8	17.6	35.6	-45.8	-7.0
1966	-4.5	-18.8	1.6	-59.5	-9.4
1967	-1.8	-14.5	16.2	172.7	5.7
1968	6.0	-37.4	21.1	-22.2	2.4

Fuente: INCOMEX, Banco de la República, DNP.

<sup>1</sup> Tasas de crecimiento calculadas sobre cifras en dólares.

Como se puede apreciar en el cuadro anterior, el único rubro que parece tener un alto dinamismo es el de las exportaciones menores. El petróleo ha tenido un tasa declinante durante el periodo debido a la explotación de pozos viejos. Esta tendencia tenderá o alterarse en el futuro debido a los nuevos pozos del Putumayo.

En cuanto a las exportaciones menores, en los dos últimos años han mostrado un crecimiento importante que ha sido debido a los incentivos de orden tributario (CAT), cambiado (crecimiento paulatino de la tasa de cambio) y de otros órdenes ofrecidos por el Fondo de Pramoción de Exportaciones.

#### h. Participación del Gobierno.

En cuanto a la oferta Final se refiere, el gobierno contribuye con servicios que se encuentran involucrados en la producción total en el rubro llamado otros servicios. Estos se miden, principalmente, por los sueldos y salarios pagados por el gobierno. En cuanto a la demanda final, los diversos componentes son el consumo y la inversión del gobierno. La suma de ellos es lo que se denomina la participación del gobierno en la economía. Su importancia radica en su uso como complemento de los gastos privados para el

<sup>3</sup> Se ha calculado que una baja de 1 centavo de dólar en el precio del café puede llegar o constituir una pérdida do 7.5 millones de dólares de ingresos.

sostenimiento de una tasa de crecimiento. Si el gasto privado disminuye, el gobierno debe aumentar el suyo para mantener la tasa de crecimiento y viceversa, si el gasto privado aumenta, el gobierno debe aumentar o permanecer constante o disminuir de acuerdo con las necesidades de la economía para poder mantener la plena ocupación de los recursos productivos evitando causar presiones inflacionarias. Si el gasto privado y el público no son suficientes para alcanzar o mantener la plena ocupación de los recursos productivos es labor del gobierno a través de déficit el suplir la deficiencia. En forma semejante, el gobierno debe retener superávit para evitar expansiones peligrosas del gasto total en la economía.

A continuación se analizará el gasto agregado del gobierno en su relación con la Demanda Final y la Producción Interna.

**Cuadro No. 24<sup>1</sup>**  
**RELACION DEL GASTO AGREGADO DEL GOBIERNO, LA DEMANDA FINAL Y EL PIB**  
**(Porcentajes)**

Años	1960	1961	1962	1963	1964	1965	1966	1967
Relación gastos y Demanda Final	7.2	7.6	7.6	7.4	6.9	7.2	7.7	8.8
Relación gastos y PIB	8.5	8.9	8.9	8.6	8.2	8.3	9.1	10.0

Fuente: Banco de la República, Cuentas Nacionales.

<sup>1</sup> Incluye todos los niveles del gobierno.

Como se vió en cuadros anteriores, los gastos de consumo del gobierno representan, en promedio, cerca del 5% de la demanda final, lo que deja entre un 2.5 y un 3.0% como participación de la inversión del gobierno en la demanda final. De los gastos de inversión del gobierno una gran proporción está representada por el gobierno nacional (excluyendo departamentos y municipios) en proporción variable. En el periodo 1960—1968 estos gastos de inversión, en millones de pesos corrientes, se han distribuido de la siguiente manera:

**Cuadro No. 25**  
**GASTOS DE INVERSION DEL GOBIERNO NACIONAL POR SECTORES**  
**(Millones de pesos corrientes) <sup>1/ 2/</sup>**

Años:	1961	1962	1963	1964	1965	1966	1967	1968
Transportes	766	694	657	793	931	1.143	1.445	1.787
Comunicaciones	36	54	30	30	19	30	45	244
Agropecuaria	957	1.129	1.685	1.792	2.212	2.087	2.870	3.115
Energía	181	128	221	225	218	319	442	713
Recursos Naturales	4	22	27	33	40	50	84	89
Industria	15	15	7	17	78	145	184	635
Salud	46	45	30	75	65	81	128	181
Educación	70	58	104	99	76	115	201	378
Vivienda	81	177	245	159	129	195	292	468
Seguridad	38	15	11	35	18	40	51	124
Acueducto Alcantarillado	75	89	42	46	105	98	115	363
Desarrollo Regional	12	18	20	27	54	73	131	190
Misceláneo <sup>3</sup>	3	7	4	36	13	12	37	96
<b>Total</b>	<b>2.287</b>	<b>2.451</b>	<b>3.067</b>	<b>3.367</b>	<b>958</b>	<b>4.388</b>	<b>6.025</b>	<b>8.383</b>

<sup>1</sup> Gastos ejecutados, con excepción de 1968, que representa gastos programa dos.

<sup>2</sup> Incluye inversiones de organismos descentralizados.

<sup>3</sup> Incluye Estudios e información Estadística.

Las cifras consignadas en el cuadro anterior muestran que, en general, las inversiones fluctuaron ampliamente de 1961 a 1966 y de allí en adelante tuvieron un poderoso impulso. Si se discriminan las cifras por sectores en cuanto a su participación porcentual sobre el total, se obtiene el siguiente cuadro:

**Cuadro No. 26<sup>1/ 2/</sup>**  
**PARTICIPACION DE LA INVERSION DEL GOBIERNO POR**  
**SECTORES SOBRE EL TOTAL**  
**(Porcentajes)**

Años	1961	1962	1963	1964	1965	1966	1967	1968
Transportes	33.5	28.3	21.3	23.5	23.5	26.0	24.0	21.3
Comunicaciones	1.7	2.2	1.0	0.9	0.5	0.7	0.7	2.9
Agropecuario	41.8	46.1	54.6	53.2	55.8	47.5	47.6	37.2
Energía	7.9	5.2	7.1	6.8	5.5	7.3	7.3	8.5
Recursos Naturales	0.2	0.9	0.9	1.0	1.0	1.1	1.4	1.1
Industria	0.6	0.6	0.2	0.5	2.0	3.3	3.1	7.6
Salud	2.0	1.8	1.0	2.2	1.6	1.8	2.1	2.2
Educación	3.1	2.4	3.4	2.9	1.9	2.6	3.3	4.5
Vivienda	3.5	7.2	7.9	4.7	3.2	4.4	4.8	5.6
Seguridad	1.7	0.6	0.4	1.0	0.5	0.9	0.8	1.5
Acude. Alcantarillado	3.3	3.6	1.4	1.4	2.6	2.2	1.9	4.3
Desarrollo Regional	0.5	0.7	0.7	0.8	1.4	1.7	2.2	2.3
Misceláneo	0.1	0.3	0.1	1.1	0.3	0.3	0.6	1.1
<b>Total</b>	<b>100.0</b>							

Fuente: DNP.

<sup>1</sup> 1961—1967, ejecutados; 1968 presupuestados.

<sup>2</sup> Incluye inversiones con fondos propios de los organismos descentralizados.

El cuadro anterior presenta características muy particulares como son las fluctuaciones permanentes de casi todos los sectores. Algunos han disminuido consistentemente su participación en el total de la inversión del gobierno, como son el sector agropecuario y transportes; otros han permanecido aproximadamente constantes, tales como Desarrollo Regional, Salud, Recursos Naturales y Energía, y los demás han aumentado con saltos fuertes en el año 1968. El análisis de las tasas de crecimiento de la inversión por sectores y total de indicaciones adicionales sobre problemas específicos se y en el cuadro siguiente:

**Cuadro No. 27**  
**TASAS DE CRECIMIENTO DE LA INVERSION DEL GOBIERNO POR SECTORES**

Años	1962	1963	1964	1965	1966	1967	1968
Transportes	-9.4	-5.3	20.7	17.4	22.8	26.4	23.7
Comunicaciones	38.5	44.4	0.0	-36.7	57.8	50.0	442.0
Agropecuario	17.9	49.2	6.4	23.4	-5.6	37.5	8.5
Energía	-29.3	72.6	1.8	-3.1	46.3	38.5	61.3
Recursos Naturales	450.0	22.7	2.2	21.2	25.0	68.0	6.0
Industria	0.0	-53.3	142.9	358.8	85.9	26.9	245.1
Salud	-2.2	-33.3	150.0	-13.3	24.6	58.0	41.4
Educación	-17.1	79.3	-4.8	-23.2	51.3	74.8	88.1
Vivienda	118.5	38.4	-35.1	-18.9	51.2	49.7	60.3
Seguridad	-62.5	-26.6	218.2	-48.6	122.2	27.5	143.1
Acueducto y Alcantarillado	18.7	-52.8	9.5	128.3	-6.6	17.3	215.7
Desarrollo Regional	50.0	11.1	35.0	100.0	35.2	79.5	45.0
Misceláneo	133.3	-42.8	800.0	-63.8	-7.7	208.3	159.5
<b>Total</b>	<b>7.2</b>	<b>25.8</b>	<b>9.2</b>	<b>17.5</b>	<b>10.9</b>	<b>37.3</b>	<b>39.1</b>

Fuente: DNP.

El cuadro siguiente muestra que las inversiones del Gobierno Nacional han tenido fluctuaciones fuertes a través del periodo. A partir de 1965 han tomado un ritmo ascendente y en los años 1967 y 1968 han acelerado su crecimiento.

**Cuadro No. 28**  
**TASAS DE CRECIMIENTO DE LA INVERSIÓN DEL GOBIERNO NACIONAL**

Años	1962	1963	1964	1965	1966	1967	1968
Tasas	-20.8	6.8	20.5	-14.9	39.2	41.8	41.3

Fuente: Tesorería de la Nación y Banco de la República.

El ahorro del Gobierno Nacional en Cuenta Corriente (ingresos corrientes menos gastos corrientes) ha mejorado en forma notable. En el cuadro siguiente se presentan las cifras y las tasas de crecimiento.

**Cuadro No. 29**  
**SUPERAVIT EN CUENTA CORRIENTE DEL GOBIERNO NACIONAL Y TASAS DE CRECIMIENTO**  
**(Cifras en millones de pesos corrientes y Porcentajes)**

Años	1961	1962	1963	1964	1965	1966	1967	1968
Superávit	684	200	560	969	938	1.907	2.607	3.059
Tasas de crecimiento		-70.8	180.0	73.0	4.2	103.3	36.7	17.3

Fuente: Tesorería de la Nación y Banco de la República.

El crecimiento del ahorro público de 1962 a 1965 ha sido fluctuante. De 1966 en adelante se ha sostenido, aunque los incrementos porcentuales decrecieron. Esto último responde en gran parte a la restricción que presenta la estructura Fiscal actual. Con las mejoras hechas y con los controles a la evasión de impuestos, no se puede ir mucho más allá de lo que se ha hecho hasta el momento, Si no se cambia la estructura impositiva, se necesitarán incrementos sustanciales en el PIB para alcanzar crecimientos notables en los ingresos corrientes y control fuerte de los gastos para obtener incrementos nominales y reales de significación en el ahorro del gobierno. Las tasas requeridas de crecimiento en el Producto e Ingreso Nacional serían tan altas que la capacidad instalada del país no las podría garantizar.

Pero el incremento en la inversión del gobierno no depende únicamente del ahorro del gobierno sino también de los préstamos externos a través de la generación de los llamados "fondos de contrapartida". Estos se definen como los pesos generados por la venta de dólares provenientes de empréstitos externos. En el período 1963 a 1968 han oscilado entre 20 y 35% por ciento de la inversión del gobierno nacional.

**2. OBJETIVOS DE LOS PLANES Y PROGRAMAS DE DESARROLLO**

Lo anterior discusión sirve para aclarar los factores que han intervenido en la evolución del Producto Interno Bruto y producido fuertes fluctuaciones en el crecimiento de la economía nacional, Durante muchos años la economía mostrada fuertes ciclos de prosperidad y estancamiento enmarcados intermitentemente en agudos movimientos inflacionarios. La vulnerabilidad de la economía se ha derivado en buena medida de una débil estructura de su balanza de pagos —que ha hecho altamente inestables los presupuestos de

importación—, de una insuficiente creación y movilización de ahorros internos públicos y privados y en general, de sistemas productivos ineficientes con modalidades tecnológicas inconvenientes u obsoletas.

Es claro, entonces, que un programa de desarrollo económico debe estar confeccionado para hacer frente y buscar soluciones fundamentalmente a

- La inestabilidad económica y financiera.
- La limitada capacidad para importar.
- La generación deficiente de ahorros internos públicos y privados.
- La baja productividad y eficiencia en sectores claves de la producción.
- La incapacidad de la economía nacional para proveer empleo remunerativo a todos los colombianos en capacidad de trabajar.

Este último es, sin duda, el punto neurálgico de la problemática económica colombiana. La experiencia de los años anteriores demuestra que una situación de activo crecimiento económico no garantiza necesariamente el pleno empleo de los recursos humanos. Se necesita, en consecuencia, una política de expansión económica sostenida, libre de bruscas fluctuaciones, y al mismo tiempo una política que conduzca al empleo creciente de la mano de obra del país. Si estos dos objetivos simultáneos no se cumplen, el panorama seguirá siendo precario a pesar de lograr tasas altas de expansión económica.

Las causas internas de inestabilidad e inflación tienen su origen principal en la pugna entre grupos e intereses económicos para aumentar su participación en el ingreso nacional. Esta competencia es normal y saludable siempre que se realice dentro de las reglas de juego que garanticen el orden institucional y económico. Sin embargo, la experiencia de años anteriores demuestra cómo tal competencia ha conducido a desbordamientos inflacionarios, a la espiral continuada de precios y salarios, a movimientos especulativos, huida de capitales y hondas crisis de balanza de pagos. La importancia de evitar tales trastornos hace indispensable la adopción de rigurosas disciplinas financieras, en las políticas fiscal y monetaria y en general en el tratamiento de los ingresos personales. Todos estos asuntos se examinan con mayor detalle en los capítulos respectivos.

La limitada capacidad para importar es otro de los aspectos críticos de la política de desarrollo. En último término dicha capacidad de importar depende de la habilidad del país para exportar bienes y servicios. En el periodo inmediato y a mediano plazo, la capacidad de importar es también función de la aptitud de la economía para atraer financiamiento externo y recursos foráneos de ahorro. El catálogo de programas y políticas que ahora se presenta va orientado a dotar al país de los ingresos en monedas duras necesarios para atender sin dilaciones la realización de los programas domésticos de producción. Adelante se verá como el nuevo régimen de cambios internacionales aplicado desde el primer trimestre de 1967 se ajusta a estas demandas del sistema y ofrece los instrumentos necesarios para una solución de fondo al problema de la balanza de pagos. La organización del Grupo de Consulta está concebida para racionalizar el empleo del crédito externo, garantizar las prioridades en su destino y defender la capacidad de endeudamiento del país, al cumplir el ambicioso programa de operaciones contempladas en este documento para los años subsiguientes.

El ahorro y la inversión pública constituyen la parte programática de detalle de este documento. Como se verá en la sección que sigue, se han proyectado las inversiones públicas en tal forma que se establezca su consistencia con las variables fundamentales del sistema -balanza de pagos, financiamiento público, capacidad operativa, etc. — para evitar la reaparición de peligrosos ciclos que afectan el comportamiento de toda la economía. Se ha querido partir de bases realistas sobre las perspectivas de la disponibilidad de recursos y sobre las condiciones operativas de las distintas agencias del Estado. No se trata en la práctica de un programa experimental sino de la continuación de un esfuerzo que se ha venido adelantando con visibles resultados en el curso de los últimos tres años. Se propone ahora un derrotero para continuar aquello que el país ya ha demostrado ser capaz de realizar. Busca, en todo caso, impedir las oscilaciones violentas que en la primera parte de la década de los sesenta sumieron al país en peligrosas situaciones de estancamiento y desempleo. Las alternativas se presentan para permitir a los cuerpos legislativos identificar los efectos en las tasas de crecimiento de la economía y en el ritmo de expansión y mejoramiento de las diversas regiones de uno u otro nivel de tributación y de ingresos fiscales.

Esta presentación del plan al Congreso Nacional no es simplemente un inventario de proyectos de inversión pública. Estos proyectos forman, naturalmente, buena parte del esfuerzo propuesto. Pero la verdadera importancia de este documento es la de que en él se definen todas aquellas líneas de política de desarrollo en los distintos sectores que armonizan con los programas de inversión y al mismo tiempo sientan las bases para una explotación más racional de los recursos productivos de la economía en general. Por esta razón, en tales documentos se encuentran compendiados los principios y criterios que en la actualidad guían la acción oficial en materia industrial, agraria, de explotación de recursos naturales, etc. Se proponen normas que tienden a darle continuidad y a vigorizar la acción del Estado y de los sectores privados en esos campos.

### 3. ANÁLISIS DE LAS ALTERNATIVAS DE INVERSIÓN PÚBLICA

#### 3.1 Introducción

Los planes y programas que el Gobierno Nacional presenta al Congreso se reflejan en forma específica en el plan de inversiones públicas 1969—1972. Dicho plan se ha estructurado sobre la base de tres alternativas que corresponden a diferentes niveles de financiación pública, tanto interna como externa.

Se repite que el propósito del Gobierno al presentar el plan de inversiones bajo tres alternativas es el de suministrar a la rama legislativa los instrumentos necesarios para que se pueda apreciar el impacto sobre los programas y proyectos de desarrollo económico y social adelantados por el ejecutivo, cuando se le dota con mayores o menores recursos financieros.

Pero, además de identificar los beneficios, en términos de realizaciones, cuando se pasa de una alternativa de inversión pública a otra más amplia, es necesario también apreciar el impacto sobre otros componentes de nuestros sistemas económicos.

Es bien sabido que el sistema económico está compuesto por un gran número de elementos, o variables macroeconómicas, las cuales se relacionan entre sí y el comportamiento de las unas afecta el de las otras. Consiste en un gran engranaje de muchas piezas, donde cada cual gira dando o recibiendo el impulso de las demás. Por este motivo, el análisis económico a nivel agregado resulta en extremo complejo. No obstante, la aplicación de las matemáticas en la teoría económica ha permitido el análisis del comportamiento de un sistema, teniendo en cuenta al mismo tiempo el papel que desempeñan todos sus componentes.

En Colombia el Departamento Nacional de Planeación ha desarrollado un modelo matemático para usarse como instrumento de análisis del sistema económico del país, teniendo en cuenta simultáneamente todas las interrelaciones entre sus componentes. Se han estudiado conceptos tales como producto interno bruto, consumo privado y del gobierno, inversión pública y privada, tipo de cambio, balanza comercial, o sea diferencia entre las exportaciones y las importaciones, etc.

Igualmente se han establecido las dependencias que existen entre unas variables y las otras, sobre la base de la experiencia histórica calificada con los correctivos tanto de orden práctico como de técnicas estadísticas. Este instrumento, llamado modelo macroeconómico, permite apreciar lo que puede suceder con diferentes variables cuando otra u otras toman determinada tendencia. Una enunciación del modelo macroeconómico se incluye al final de esta sección.

Se presenta a continuación un análisis comparativo entre los niveles de inversión pública que se requieren para facilitar un crecimiento del Producto Interno Bruto a tasas entre el 6% y 7.5% por una parte, y por la otra, el crecimiento que resultaría en el mismo Producto al aplicar el nivel de inversión pública correspondiente a cada una de las alternativas presentadas por el Gobierno. Naturalmente, este análisis comparativo debe hacerse bajo varios supuestos sobre el comportamiento de otras variables del sistema, lo cual puede hacerse para un gran número de posibilidades con el uso del modelo que se menciona anteriormente, procesado en forma electrónica.

### 3.2 Suposiciones Básicas.

El análisis busca probar la consistencia entre las alternativas de inversión pública y varios supuestos sobre los niveles que asumirían otras variables macroeconómicas, como la tasa de cambio, el nivel de precios, las importaciones y exportaciones, etc. Estos supuestos son los siguientes:

- a. Nivel de precios: Se utiliza un crecimiento anual de precios del 7% en todas las alternativas de Crecimiento del Producto. Esta suposición ha sido sometida a un análisis de consistencia con relación a los niveles de las otras variables utilizadas en este estudio.
- b. Tasa real de cambio: Se define como la cantidad de bienes y servicios nacionales que pueden ser adquiridos con un dólar o divisa extranjera. Se calcula dividiendo el valor del certificado de cambio oficial por el índice general de precios. Este índice de precios se calculó con base 100 en 1958 con el objeto de hacerla compatible con el sistema de cálculo de las cuentas nacionales.

c. Exportaciones: Se consideraron cuatro posibilidades de exportaciones:

(En millones de pesos de 1958)

Años	Posibilidad X1		Posibilidad X2		Posibilidad X3		Posibilidad X4	
	Tasa de cambio real	Exportaciones						
1969	6.09	6.000	6.09	6.100	6.09	6.100	6.09	6.180
1970	6.09	6.600	6.09	6.800	6.38	6.800	6.09	6.798
1971	6.09	7.100	6.09	7.350	6.71	7.350	6.09	7.315
1972	6.09	7.700	6.09	8.000	7.03	8.000	6.09	7.951

- Posibilidad X1

- i) Mantenimiento de la tasa real de cambio
- ii) Tendencia histórica observada en el periodo 1960-68, en lo que respecta a los distintos rubros que componen las exportaciones de bienes y servicios. Por ejemplo, se consideró que la cantidad de café exportado se incrementaría 2.5% por año y las exportaciones menores crecerían a un 25% por año.

- Posibilidad X2

En esta alternativa se contempla un tasa de cambio real constante y se hacen las siguientes suposiciones con respecto a exportaciones de café y menores:

- i) El café se incrementa a un ritmo del 3% por año;
- ii) Con respecto a las exportaciones menores implica el mantenimiento de la tendencia observado en los años 1967,68 y primer semestre de 1969.

- Posibilidad X 3

Es semejante o lo posibilidad X2, pero presupone que para alcanzar las cifras de esta alternativa se requieren aumentos en la tasa real de cambio del 5% anual.

- Posibilidad x 4

Esta parece la más probable dadas las presentes circunstancias del mercado cafetero y el comportamiento reciente de las exportaciones menores. Como se puede observar, presupone el mantenimiento de la tasa real de cambio y mejores posibilidades de exportaciones de café que en las alternativas anteriores.

d. Gastos de Consumo del Gobierno:

Según los cálculos elaborados sobre los gastos de consumo del Gobierno, para cada nivel de crecimiento del Producto Interno Bruto corresponde un nivel diferente del consumo gubernamental. No obstante, debido a que las diferencias son muy pequeñas, se supone una misma serie de tales gastos en todas las alternativas de crecimiento del producto. La serie utilizada es la siguiente:

Años	Gastos de Consumo del Gobierno (Millones de pesos de 1968)
1969	2.165
1970	2.202
1971	2.448
1972	2.602

e. Unidad de Medida:

Todas las variables aparecen expresadas en miles de millones de pesos o precios de 1958, a fin de que los cambios en ellas representen las variables en su volumen físico sin ser afectado por cambios en su valor. Tal como se explicó anteriormente la base de 1958 se utiliza para facilitar el uso de los cu' nacionales, estructuradas con referencia a ese año. De otro lado, un cambio de base, que sería largo y costoso, no incide sobre la magnitud real de los cambios en las variables del sistema.

f. La Inversión Pública

Se consideran tres alternativas de inversión pública a través del Presupuesto Nacional. Se parte de los niveles indicados en el Plan de Inversiones Públicas 1969 — 1972 que se transcriben a continuación<sup>4</sup>:

(Millones de pesos corrientes)

Años	Alternativa I	Alternativa I	Alternativa III
1970	4.850	5.249	5.713
1971	3.240	5.932	6.685
1972	3.621	6.700	7.820

Estas inversiones son convertidas a pesos de 1958, utilizando el deflactor implícito de la formulación bruta de capital fijo que dan las Cuentas Nacionales. Los valores respectivos del deflactor por los años del periodo estudiado, fueron obtenidos proyectando las cifras correspondientes a la tasa de 7% anual, que es consistente con el alza en el nivel de precios asumido en este estudio.

A partir de las cifras de inversión del gobierno nacional en pesos de 1958 se obtuvieron las de inversión pública total considerando que, de acuerdo con los datos históricos, la inversión del gobierno nacional es aproximadamente un 75% del total, correspondiendo el otro 25% a los Municipios, Departamentos e Institutos Descentralizados. Este método puede ofrecer algún margen de error, pero es la única manera de obtener cifras totales de inversión pública, ya que no existen informaciones confiables sobre la inversión de todos los Municipios y Departamentos. Las cifras de inversión pública total, finalmente obtenidas mediante el su puesto de los porcentajes mencionados anteriormente, son:

(Millones de pesos constantes de 1958)

Años	Alternativa I	Alternativo II	Alternativa III
1970	1.885	1.988	2.160
1971	1.145	2.100	2.360
1972	1.198	2.209	2.580

### 3.3 Resultados de los cálculos del PIB

a. Sistema de Cálculo.

<sup>4</sup> Estos niveles difieren de los indicados en el Capítulo VII debido a que incluyen el crédito externo que recibe directamente el Gobierno Nacional.

Sobre la base de las suposiciones mencionadas atrás se elaboraron los cálculos para todas las combinaciones entre ellas, en la siguiente forma:

- Se calculan las inversiones del gobierno requeridas para mantener tasas de crecimiento en el producto interno bruto de 6%, 6.5%, 7% y 7.5% con 4 diferentes alternativas de exportaciones. Los resultados obtenidos se presentan en el anexo al presente capítulo.
- Además de lo anterior, se hace el estudio en el sentido opuesto. O sea, se parte de los niveles de inversión propuestos en cada alternativa. Se consideran las tres alternativas de inversión del gobierno y se calculan los crecimientos resultantes en el producto interno bruto. Es de advertir, que aquí también se consideran las 4 alternativas de exportaciones, para que sea verdaderamente comparables las cifras de crecimiento obtenidas.
- Las inversiones necesarias para obtener crecimientos del Producto considerados como "metas" son comparadas con las inversiones de las tres alternativas propuestas por el gobierno.
- Por otra parte, se comparan los crecimientos teóricos del PIB considerados como deseables, con los aumentos en el mismo resultantes de aplicar cada una de las cuatro alternativas de inversión.

#### b. Resultados

Las cifras obtenidas se muestran en el apéndice de esta sección. Los resultados de los cálculos mencionados se pueden observar en los gráficos que se acompañan.

Las gráficas resumen los resultados obtenidos con el modelo y presentados en las tablas del apéndice, en lo que se refiere a los efectos o necesidades de inversión pública para el crecimiento del producto.

Las gráficas 1 y 2, por una parte, muestran las tres alternativas de inversión propuestas, representadas por líneas continuas que parten de un mismo punto en 1969, ya que para ese año sólo existe una alternativa que corresponde a los cifras efectivamente logradas en el curso de la vigencia que está por concluir. Hacen fondo a las líneas continuas otras rayadas que muestran con su altura el nivel de inversión pública requerido para lograr diferentes aumentos en el PIB y según diferentes alternativas de tasa real de cambio y exportaciones. Por ejemplo, en el Gráfico 1 se observa que la Alternativa I propuesta por el gobierno en 1972 coincide con la inversión requerida para lograr en ese año un aumento del PIB del 7 y suponiendo un volumen de exportaciones de \$8.000 millones con una tasa real de cambio de 6.09, todo ello a precios constantes de 1958.

En las gráficas 3 y 4 se indica con la altura de las líneas continuas el nivel del PIB que se alcanzaría en cada una de las alternativas propuestas, con diferentes suposiciones para el sector externo.

Con las líneas punteadas se muestra el nivel del PIB en cada año si este crece al 6% o al 7%. Así, por ejemplo se puede observar en el Gráfico 3 que en 1972 sólo la Alternativa II con posibilidades externas X y X2, y la Alternativa I con posibilidad externa X2, permitirían

un crecimiento del PIB entre el 6% y el 7.5%. En el mismo Gráfico 3 se indica como en 1970 las tres Alternativas, cualquiera que sea la situación de exportaciones y de tasa real de cambio, permiten, un crecimiento del PIB de más del 6%. Sin embargo, en los años siguientes la alternativa I retardaría el crecimiento del producto significativamente. Consideraciones como las anteriores pueden leerse simplemente en las gráficas adjuntas, los cuales son una representación de los cuadros estadísticos anexos.

### 3.4. Resultados de los Cálculos sobre el Ahorro.

Mediante el modelo se puede calcular el ahorro total necesario exigido por la adopción de cualquiera de las alternativas de inversión pública o por crecimiento sostenidos del PIB de 6%, 6.5%, 7.0% o 7.5%. Obtenida la cifra de ahorros para todos los años, se calcula el porcentaje que representan éstos sobre el PIB en cada año. Los resultados se comparan con los porcentajes históricos observados. Si son algo más altos se considera que el país tiene que hacer un esfuerzo mayor que en años pasados, en cuanto a ahorro se refiere. Si la discrepancia es muy grande, se considera que el esfuerzo de ahorro interno necesario excede a las posibilidades del país, indicando que la meta considerada es inalcanzable. Si este porcentaje fuera menor que las tasas históricas, esto indicaría la posibilidad de aspirar a metas superiores.

#### PORCENTAJE DEL PIB QUE REPRESENTA EL AHORRO Alternativa I de Inversión Pública

Años	Con posibilidad XI	Con posibilidad X2	Con posibilidad X3	Con posibilidad X4
1969	19.4	19.7	19.7	19.8
1970	20.5	20.9	20.9	20.9
1971	19.7	20.2	20.0	20.0
1972	19.6	20.2	19.9	20.0

#### Alternativa II de Inversión Pública

Años	Con posibilidad XI	Con posibilidad X2	Con posibilidad X3	Con posibilidad X4
1969	19.4	19.7	19.7	19.8
1970	20.7	21.1	21.1	21.1
1971	21.0	21.5	21.4	21.4
1972	21.1	21.7	21.4	21.5

#### Alternativa III de Inversión Pública

Años	Con posibilidad XI	Con posibilidad X2	Con posibilidad X3	Con posibilidad X4
1969	19.4	19.7	19.7	19.8
1970	20.9	21.4	21.3	23.2
1971	21.4	21.9	21.7	21.8
1972	21.7	22.1	21.9	21.9

#### PORCENTAJE DEL PIB REPRESENTADO POR EL AHORRO

Años	6% Crecimiento PIB	6.5% Crecimiento PIB	7.0% Crecimiento PIB	7.5% Crecimiento PIB
1969	19.4	19.5	19.7	19.7
1970	20.3	20.6	20.6	20.8
1971	21.0	21.3	21.3	21.6
1972	21.4	21.8	21.8	22.2

Si comparamos las cifras de ahorro requerido para sostener las distintas tasas de crecimiento del PIB con las obtenidas para cada una de las alternativas de inversión del Gobierno se pueden hacer las siguientes observaciones deducidas de los cuadros:

- a. Con la Alternativa 1 de Inversión Pública el ahorro requerido oscila entre 19.4% y 20.9% del PIB que es compatible con el ahorro requerido para crecimientos del 6% por año.
- b. Con la Alternativa I de inversión pública el ahorro oscila entre 19.4% y 23.2% del PIB, cifras que son compatibles con crecimientos del 6.5% y 7.0% del PIB.
- c. Con la Alternativa III de inversión pública el ahorro oscila entre 19.4% y 23.2% del PIB, cifras compatibles con tasas de crecimiento del PIB del 7.0 y 7.5%.

Los resultados obtenidos nos muestran como en todos los ejercicios el ahorro exigido para el crecimiento del PIB entre el 6% y el 7.5% así como el requerido para las alternativas de inversión pública, fluctúa entre 19.4% y 23.2% del PIB. Esto implica un esfuerzo de ahorro interno algo mayor que lo observado históricamente ya que en el año 1967 este porcentaje fue de 17.0, y el promedio entre 1960 y 1968 de 19.0%. Por tanto, para lograr metas de crecimiento mayores del 6%, el país debe embarcarse en una política de fomento del ahorro público y privado más ambiciosa que la histórica.

### 3.5. Resultados de los Cálculos sobre los Requerimientos de Financiación Externa

Transformando los cifras de exportación y de importación suministradas por el modelo a dólares corrientes, y sumando a la diferencia entre ellas los pagos por amortización de la deuda, intereses y pagos a otros Factores de producción provenientes del resto del mundo, se obtuvieron las necesidades de Financiación externa del país en los años de 1969 a 1972, las cuales dependen de las alternativas de inversión y las posibilidades de comercio exterior que se contemplen. Para los cálculos se consideró un precio de la libra de café de US\$ 0.43 para los próximos 4 años, cifra algo pesimista si se considera la situación actual del mercado cafetero.

Los resultados Finales son los siguientes:

**REQUERIMIENTOS DE FINANCIACION EXTERNA SEGUN  
EL PORCENTAJE DE CRECIMIENTO DEL PIB  
(Millones de dólares corrientes)**

Años	Posib. X1	Posib. X2	Posib. X3	Posib. X4
<u>Crecimiento: 6%</u>				
1969	191	172	172	156
1970	183	143	142	142
1971	173	121	118	128
1972	148	85	82	103
<u>Crecimiento: 6.5%</u>				
1969	205	186	186	170
1970	218	168	167	167
1971	208	156	154	163
1972	195	132	128	150

Crecimiento: 7.0%

1969	219	200	200	184
1970	233	192	192	192
1971	245	193	190	193
1972	243	180	176	198

Crecimiento: 7.5%

1969	233	213	213	198
1970	245	218	217	217
1971	281	229	227	236
1972	292	229	225	247

**REQUERIMIENTOS DE FINANCIACION EXTERNA  
SEGUN ALTERNATIVAS DE INVERSION PÚBLICA  
(Millones de dólares corrientes)**

<u>Años</u>	<u>Con. Posib. X1</u>	<u>Con. Posib. X2</u>	<u>Con. Posib. X3</u>	<u>Con. Posib. X4</u>
<u>Alternativa I</u>				
1969	196	195	195	195
1970	197	201	195	204
1971	322	44	27	44
1972	-38	-55	-87	-58
<u>Alternativa II</u>				
1969	196	195	195	195
1970	219	222	217	230
1971	178	184	167	184
1972	122	124	96	121
<u>Alternativa I</u>				
1969	196	195	195	195
1970	243	246	241	250
1971	222	228	211	227
1972	183	185	153	182

De los resultados obtenidos se puede observar:

- Que con una mejora en el sector externo (aumento de las exportaciones con una tasa de cambio real fija) las necesidades de financiación se reducen.
- Que establecidas como fijas las posibilidades de exportación, los requerimientos de financiación aumentan a medida que aumenta la tasa de crecimiento del PIB.
- Con crecimientos de 6.0% y 6. 5%, las necesidades de financiación ex terna tienden a disminuir año por año, en tanto que para crecimientos de 7.0 y 7.5 la tendencia es más o menos estable.
- En los requisitos de financiación externa según las alternativas propuestas de inversión pública se nota cómo con la primera estos requerimientos bajan en los últimos años hasta niveles negativos. Esto se debe al hecho de que al resultar la inversión propuesta muy baja, el crecimiento del país es tan sumamente pequeño que las importaciones requeridas son mínimas y muy inferiores a las exportaciones.

3.6. Resultados de los Cálculos sobre la Inversión Privada Total

La Inversión Privada Total está constituida por la inversión fija más los cambios en inventarios. El Modelo arroja los siguientes cálculos:

**INVERSION PRIVADA TOTAL**  
**(Millones de pesos de 1958)**

Años	<u>I<sub>p</sub> Alternativa 1</u>	<u>I<sub>p</sub> Alternativa 2</u>	<u>I<sub>p</sub> Alternativa 3</u>
<u>Con posibilidades de comercio Exterior X2</u>			
1969	5.235	5.235	5.235
1970	5.556	5.687	5.834
1971	4.923	5.819	6.132
1972	4.434	5.790	6.228
<hr/>			
<u>Con posibilidades de comercio Exterior X2</u>			
1969	5.349	5.349	5.349
1970	5.856	5.987	6.134
1971	5.339	6.236	6.549
1972	4.873	6.229	6.667
<hr/>			
<u>Con posibilidades de comercio Exterior X3</u>			
1969	5.349	5.349	5.349
1970	5.787	5.917	6.064
1971	5.137	6.027	6.340
1972	4.481	5.837	6.275
<hr/>			
<u>Con posibilidades de comercio Exterior X4</u>			
1969	5.439	5.439	5.439
1970	5.913	6.044	6.191
1971	5.286	6.181	6.495
1972	4.720	6.077	6.515

Del cuadro sobre inversión privada total se puede observar que con la Alternativa 1 de inversión pública la inversión privada tiende a disminuir en el período considerado, para cualquiera de las posibilidades de comercio exterior que se consideren.

En la Alternativa 2, la inversión privada tiende a aumentar en los dos primeros años y a conservar su valor en términos reales para el tercero. Este comporta miento se manifiesta así, con todas las posibilidades de exportaciones.

En el caso de la Alternativa 3 la inversión privada tiene una tendencia creciente, en el periodo sujeto a estudio, sea cualquiera la posibilidad de comercio exterior que se suponga.

En general la inversión privada trata de seguir un comportamiento muy parecido al de la inversión pública, y el modelo refleja la sensibilidad de la primera a los cambios de la última. En efecto, los programas de inversión estatal con llevan una cuota considerable de inversión privada que marcha en torno paralela. Por ejemplo las inversiones gubernamentales en construcción requieren la compra de equipos y bienes de capital por parte de los contratistas privados. Lo anterior sugiere que un aumento de la inversión pública conlleva un impulso y un estímulo para la inversión del sector privado. Esta observación es especialmente cierta en ia inversión del Gobierno en los programas de

crédito dirigido y supervisado, vivienda, etc., en los cuales el desembolso público exige un aporte del beneficiario.

### 3.7 Resultados de los Cálculos sobre Consumo Privado.

El Consumo Privado aumenta en todas las alternativas, pero los crecimientos promedios son diferentes en cada una de ellas. Así, para la primera alternativa el consumo privado crece a una tasa promedio de 3.5% anual, para la segunda esa tasa es aproximadamente de 5% y finalmente para la tercera alternativa el consumo privado crece a una tasa aproximada del 6%.

La proporción del ingreso que se consume oscila entre 0.980 y 0.950 por cada peso, pero tiende a disminuir a medida que se acerca el año 72. De otra parte las propensiones a consumir disminuyen levemente cuando la alternativa de inversión gubernamental mejora.

Se ve, pues, que el porcentaje del ingreso disponible que se consume por los particulares es todavía muy alto en nuestro país, dejando un margen muy pequeño para el ahorro.

Sin embargo, es de notar el hecho de que a medida que mejoran las alternativas de inversión gubernamental, las propensiones medias a consumir disminuyen.

Esto es lógica consecuencia de que cuando aumentan las inversiones públicas se crean circunstancias propicias para aumentar los ahorros de los particulares, a través del aumento en sus ingresos generados por los desembolsos del Gobierno.

### 3.8. Resultados de los Cálculos sobre el Comportamiento de las Importaciones

En general las importaciones reflejan en términos relativos los cambios que experimentan las inversiones del gobierno. Por un lado la inversión del gobierno tiene un componente importado, y las disminuciones o aumentos de aquella se reflejan, obviamente, sobre el monto de la presión por importaciones.

De otra parte, cuando grandes en la inversión gubernamental, como las que refleja la Alternativa 1, los crecimientos del producto interno bruto son tan pequeños que el requisito de importaciones adicionales de un año a otro llega a anularse, o puede inclusive ser negativo.

Por eso los cálculos de las importaciones en el modelo muestran que para la primera alternativa las importaciones crecen entre un 5 y un 10% el primer año pero para los dos últimos los crecimientos se vuelven negativos, reflejando el mismo patrón de variación relativa de la inversión pública en la primera alternativa.

Para las Alternativas 2 y 3 las importaciones siempre crecen, sea cualquiera la posibilidad de comercio exterior que se considere; sin embargo, este crecimiento va siendo cada vez más pequeño a medida que se avanza del año 70 al 72. Esta disminución del crecimiento muestra consistencia con el de la inversión gubernamental que presenta un comportamiento similar. El crecimiento de las importaciones oscila entre un mínimo del 2% y un máximo del 1 para la Alternativa 2. En el caso de la Alternativa 3 estos porcentajes se tornan del 3 y del 15% respectivamente.

### 3.9. Conclusiones Generales

En las páginas anteriores se ha estudiado el efecto resultante de las diferentes hipótesis de inversión pública con relación al crecimiento de las principales variables macroeconómicas. Una observación cuidadosa de los resultados obtenidos lleva a las siguientes conclusiones:

- a. La inversión pública programada en 1969 es compatible con tasas de crecimiento de la economía que oscilan entre el 6.5% y el 7% dada la trayectoria del comercio exterior en el mismo año. Adicionalmente, el esfuerzo de ahorro requerido por el país para alcanzar esas tasas se encuentra dentro de las posibilidades históricas de la economía.
- b. La Alternativa 1 de inversión del gobierno, programada para 1970, es consistente con tasas de desarrollo que oscilan entre 6.5% y 7% Frente a la alternativa más probable de exportaciones para el mismo año. Sin embargo, este comportamiento es factible principalmente en vista del impulso adquirido por la economía en 1969; pero dados los bajos niveles de inversión pública programados en esa alternativa, es de esperarse un receso que se refleje en las tasas de crecimiento proyectadas para los años 1971 y 1972. En estos dos últimos años se inicia un nuevo ciclo de descenso en la economía, con tasas de crecimiento del producto inferiores al 6%, con el consiguiente efecto sobre la inversión privada, el consumo, el ahorro, las exportaciones, el nivel de empleo y los precios.
- c. La Alternativa I de inversiones públicas programadas para 1970, 1971 y 1972, representan una mejora frente al panorama presentado por la Alternativa 1. Sin embargo, a pesar de que el nivel programado de inversión gubernamental es compatible con tasas de crecimiento altas en los años iniciales, no será posible estabilizar dicha tasa de crecimiento y es previsible un continuado descenso para los años posteriores a 1972. Para acelerar nuevamente la tasa de crecimiento se requerirán niveles de importación, exportación y ahorro que, para esa época, podrán encontrarse por encima de las posibilidades de la economía. En efecto, el ahorro interno requerido en 1972 sería del orden del 22% del PIB, nivel que debe ser alcanzado con esfuerzos internos apreciables y sostenidos del sector público y privado.
- d. La Alternativa I de inversiones públicas para 1970, 1971 y 1972, permitió alcanzar crecimientos sostenidos del 7.5% para esos años y sentará una base sólida para la expansión económica futura y la estabilidad financiera del país.
- e. Las conclusiones anteriores indican que los problemas de la economía en el corto plazo pueden ser solucionados con relativa facilidad. Sin embargo, en el mediano y largo plazo se requieren esfuerzos adicionales para sostener niveles de ahorro e inversión que permitan un rápido y sostenido desenvolvimiento de la economía.
- f. Las observaciones anteriores pueden complementarse con consideraciones pertinentes sobre el ritmo de crecimiento de la economía necesario para evitar que se agraven los problemas de desempleo en el país. Cálculos efectuados por el Departamento Nacional de Planeación indican que un ritmo de crecimiento del 6% por año —ya de suyo significativo— permite solo mantener aproximadamente constante el desempleo existente. Se requieren crecimientos superiores a esta cifra para reducirlo en forma sustancial, Si la disminución del desempleo no solo es deseable sino imperiosa para la estabilidad política e institucional del país, la

Alternativa de inversiones públicas aquí prestada aparece como una solución completamente insatisfactoria.

- g. Por otra parte, el desarrollo histórico de la economía indica que la fluctuación en la tasa de crecimiento tiene repercusiones nocivas en todos los órdenes y, en particular, crea ciclos perjudiciales en la inversión privada, las exportaciones, las importaciones, el nivel de precios, etc. Por tanto, debido a la importancia del criterio encaminado a garantizar la estabilidad en las tasas de crecimiento, la segunda alternativa de inversiones públicas al generar presiones cíclicas dentro de períodos relativamente cortos, resulta también insatisfactoria.
- h. Las consideraciones anteriores llevan a la conclusión de que la mejor propuesta de inversiones públicas para la economía es la que se indica en la Alternativa II y hacia ella se debe propender para lograr los objetivos de estabilidad, crecimiento y empleo. Esta última alternativa, como se ha visto, requiere esfuerzos adicionales de ahorro para alcanzar porcentajes superiores a los observados históricamente. Exige, además, un sostenido crecimiento de las exportaciones con el fin de conseguir las divisas necesarias para garantizar el aumento de las importaciones que demanda la capitalización progresiva del sector privado. Esta alternativa permite, además, incrementar el consumo privado y público, aunque con tasas ligeramente decrecientes, Indicando la posibilidad de incrementar el ahorro familiar.
- i. Es evidente que los esfuerzos requeridos en 1970, 1971 y 1972 no van a fluir espontáneamente del sistema, Requieren una definida acción estatal para alcanzar los niveles de ahorro público que, unidos a los esfuerzos de ahorro externo, permitan llegar a las cifras previstas de inversiones públicas.

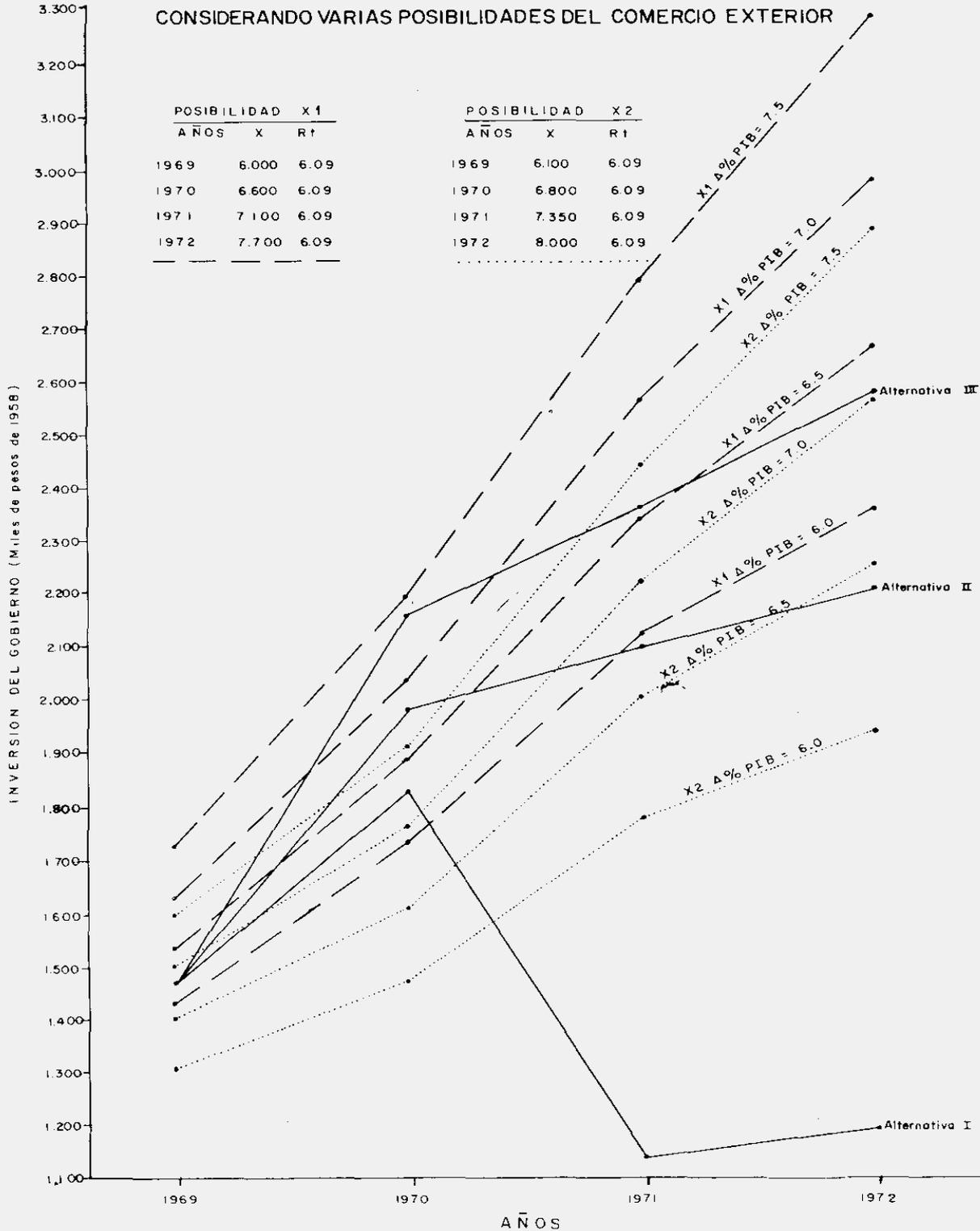
Los aumentos contemplados para este esfuerzo serían del orden del 13.0%, en promedio, para los ingresos corrientes; del 15%, en promedio, para el superávit en cuenta corriente y de 17%, en promedio, para la inversión pública. Bajo esta alternativa la inversión privada crece, durante el periodo considerado en términos absolutos. Los requisitos de financiación externa se mantienen a niveles cercanos a US\$ 210 millones en pro medio, con tendencia a disminuir en los años subsiguientes, en la medida en que se produzca el progresivo saneamiento de la balanza de pagos.

- j. Es evidente, por último, que la economía se encuentra ahora —o raíz de la favorable evolución cafetera— en un momento propicio para afianzar la expansión económica ya lograda dentro de un marco de relativa estabilidad. Pero se requieren esfuerzos adicionales superiores a los históricos para sostener los frutos de un esfuerzo iniciado hace ya varios años.

Es indispensable un esfuerzo sostenido fiscal y monetario durante el periodo de auge cafetero para colocar al país en condiciones de mantener la tasa de desarrollo alcanzada en el período de bonanza sin caer en fluctuaciones cíclicas inconvenientes causadas por el eventual deterioro del principal producto de exportación. Es, además, necesario adecuar la estructura de la producción a la demanda adicional causada por los mayores ingresos para no comprometer la política de estabilización.

Gráfico N° 1

COMPARACION DE LAS INVERSIONES PUBLICAS REQUERIDAS POR DIFERENTES  
 CRECIMIENTOS DEL PIB CON LAS CUATRO ALTERNATIVAS PROPUESTAS  
 CONSIDERANDO VARIAS POSIBILIDADES DEL COMERCIO EXTERIOR



COMPARACION DE LAS INVERSIONES PUBLICAS REQUERIDAS POR DIFERENTES  
 CRECIMIENTOS DEL PIB CON LAS CUATRO ALTERNATIVAS PROPUESTAS  
 CONSIDERANDO VARIAS POSIBILIDADES DEL COMERCIO EXTERIOR

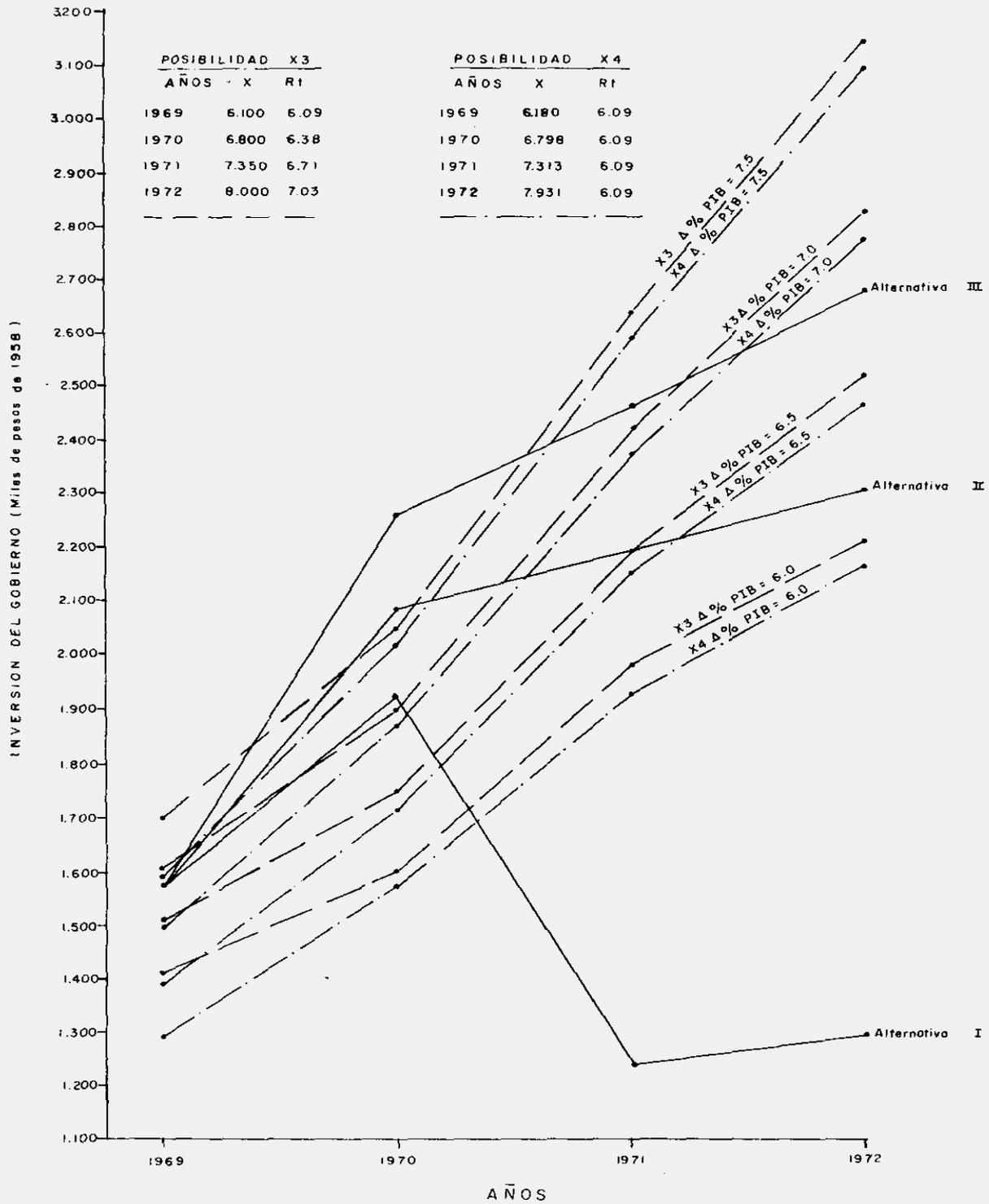


Gráfico Nº 3

COMPORTAMIENTO DEL PIB ANTE LAS ALTERNATIVAS DE INVERSION PUBLICA  
PROPUESTAS Y DIFERENTES POSIBILIDADES DEL SECTOR EXTERNO

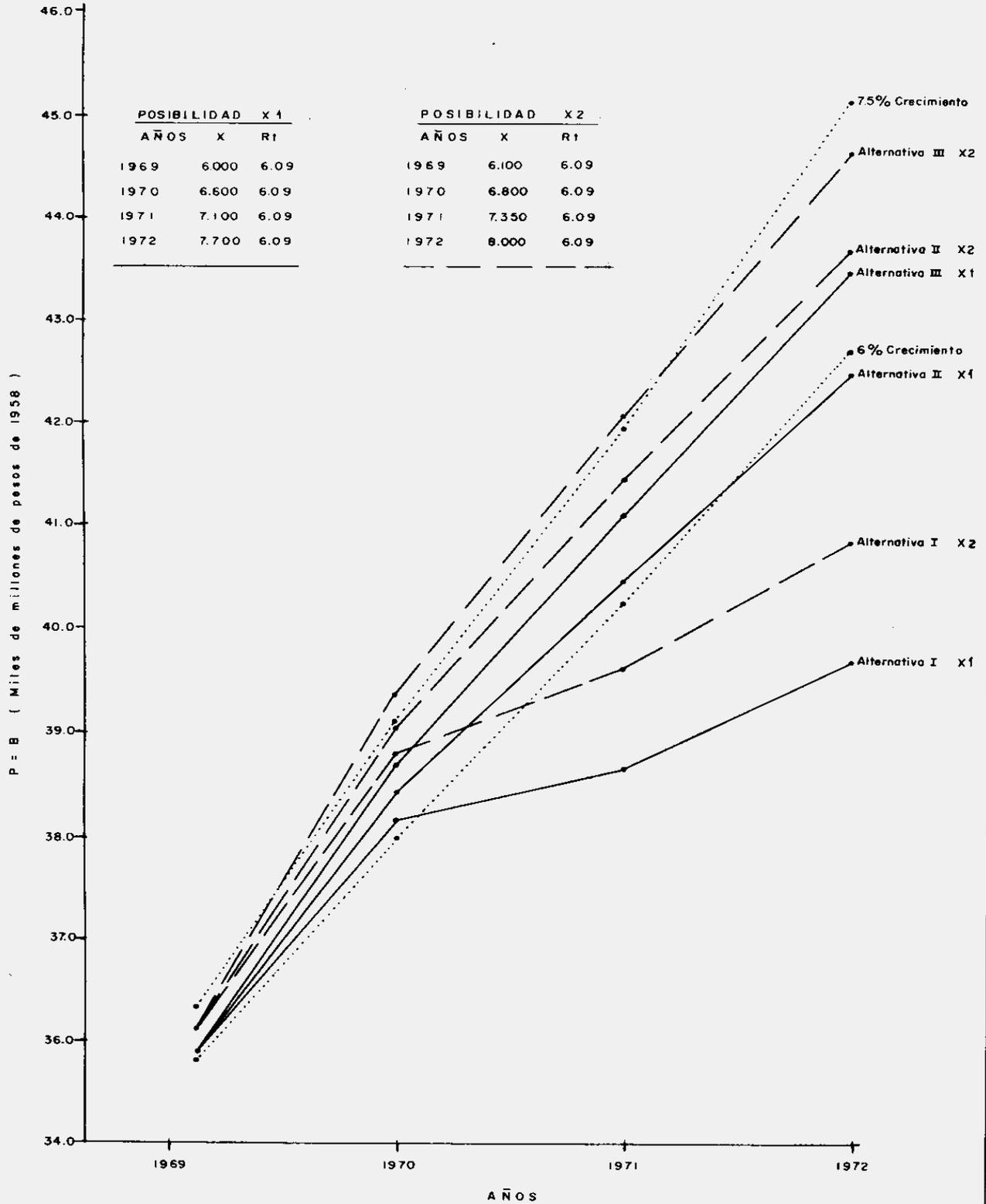
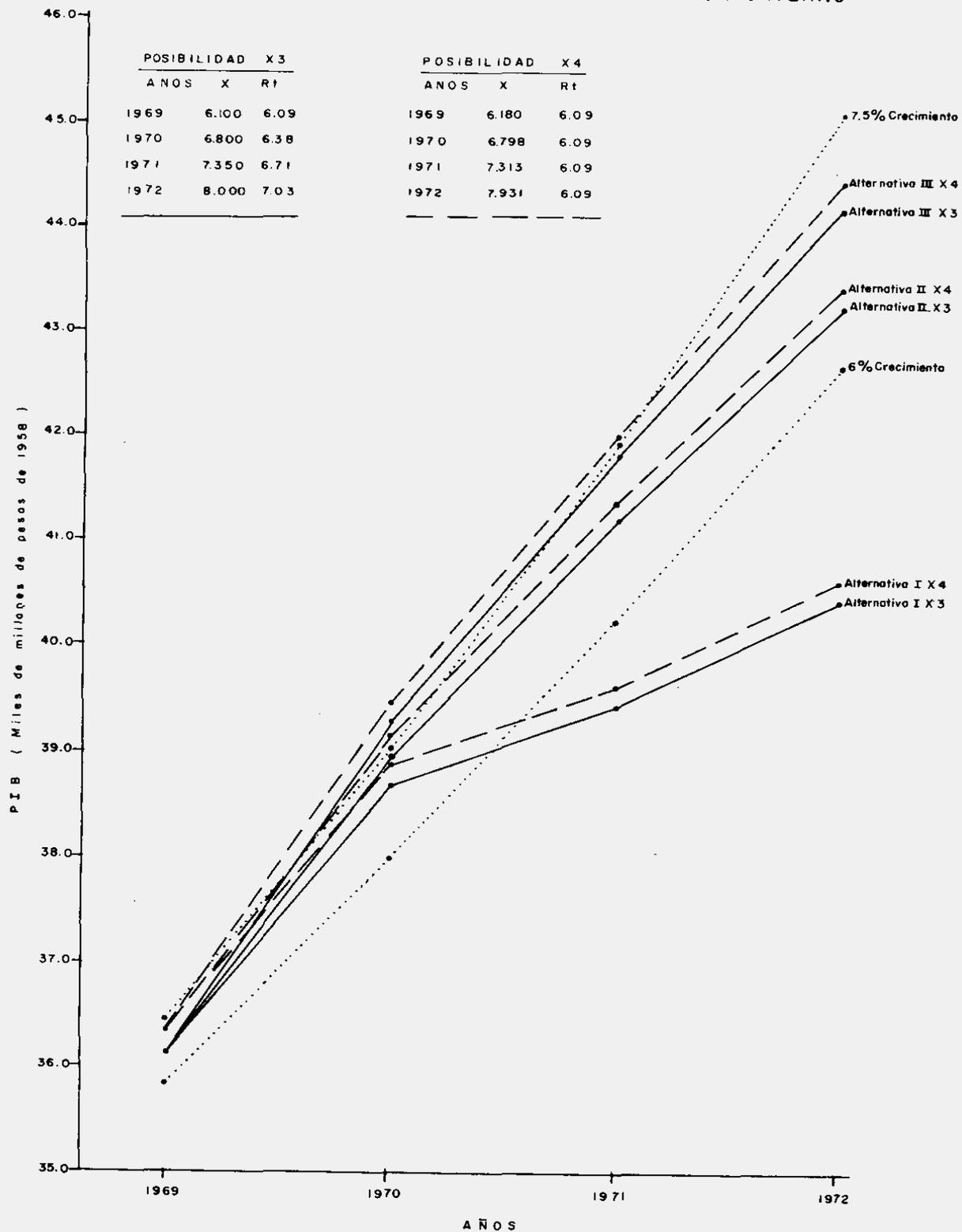


Gráfico Nº 4

COMPORTAMIENTO DEL PIB ANTE LAS ALTERNATIVAS DE INVERSIÓN PÚBLICA  
PROPUESTAS Y DIFERENTES POSIBILIDADES DEL SECTOR EXTERNO



## **A N E X O S**

### **1. EL MODELO MACROECONOMICO**

### **2. CIFRAS Y PROYECCIONES DEL MODELO**

## MODELO MACROECONOMICO

El modelo utilizado para examinar la sensibilidad de las variables macroeconómicas a las diferentes alternativas de inversión del Gobierno y para comprobar la consistencia con determinadas metas de política, es un modelo de demanda.

Consta de las seis ecuaciones siguientes:

- 1)  $C_t = 0.7410C_{(t-1)} + 0.8293 \Delta D_t + 0.2448D_{(t-1)} + 0.0221\% \Delta P_t$
- 2)  $D_t = 0.2696 D_{(t-1)} + 0.5662 \text{ PIB}_t$
- 3)  $I_{p_t} = 1.2782 + 0.6233 I_{p_{(t-1)}} + 0.7533 \Delta \text{ PIB}_t - 0.1369 R_t$
- 4)  $M_t = 0.3100 + 0.4000 I_{p_t} + 0.30 I_{g_t} + 0.10 G_{c_t} + 0.0789 \text{ PIB}_t$
- 5)  $\Delta I_t = 0.5050 - 0.3037 \Delta \text{ PIB}_t + 0.0910 M_t$
- 6)  $\text{ PIB}_t = C_t + I_{p_t} + I_{g_t} + G_{c_t} + \Delta I_t + X_t - M_t$

Donde:

- $C_t$  = Consumo privado del período "t"
- $D_t$  = Ingreso disponible privado del período "t"
- $I_{p_t}$  = Inversión privada fija del período "t"
- $\text{ PIB}_t$  = Producto Interno Bruto del período "t"
- $R_t$  = Tasa de cambio real en el período "t"
- $M_t$  = Importaciones totales del período "t"
- $\Delta I_t$  = Cambio en los inventarios ( $I_t - I_{t-1}$ )
- $I_{g_t}$  = Inversión del gobierno, período "t"
- $G_{c_t}$  = Gastos de consumo del gobierno
- $X_t$  = Exportaciones totales del período "t"
- $\Delta \text{ PIB}_t$  = ( $\text{ PIB}_t - \text{ PIB}_{t-1}$ )
- $\% \Delta P_t$  = Cambio porcentual en el deflactor implícito del consumo privado.

La solución del sistema anterior para al PIB es:

$$\text{PIB} = 0.2430 - 0.3260 \text{ PIB}_{(t-1)} + 1.0515 I_p(t-1) - 0.7928 D_{(t-1)} + 0.0504\% \Delta P_t - 0.4162 R_t + 1.8352 I_g + 2.1313 G_{ct} + 2.795 X_t$$

Como el modelo consta de 6 ecuaciones, se puede resolver para seis variables cuales quiera, asignando valores a las otras de acuerdo con los criterios y las hipótesis que se adopten.

Los ejercicios básicos de este trabajo han estado encaminados a calcular:

- Las inversiones del gobierno (1969—1972) requeridas para alcanzar un crecimiento alternativo del producto interno bruto del 61/2, 6.5%, 7 7.5%.
- El crecimiento del producto interno bruto que se obtendrá en el periodo considerado (1969—1972) con cada una de las tres alternativas de inversión propuestas por el gobierno.

En los puntos a. y b. se considerarán, además, varias alternativas de exportaciones, obtenidas mediante proyecciones que se explicarán más adelante.

Posibilidad X1,  $R_t = 6.09$  para todo el periodo  $\Delta \% \text{ PIB} = 6.0\%$

Años	PIB	$\% \Delta \text{ PIB}$	$I_p$	$I_g$	$I_f(^*)$	$\Delta I$	IBT(**)	M	X
1969	35.828	6.0%	4.802	1.442	6.244	408	6.652	5.706	6.000
1970	37.977	6.0%	5.057	1.743	6.800	405	7.205	6.082	6.600
1971	40.256	6.0%	5.313	2.129	7.442	404	7.846	6.495	7.100
1972	42.671	6.0%	5.576	2.361	7.973	397	8.334	6.875	7.700

Posibilidad X1,  $R_t = 6.09$  para todo el periodo  $\Delta \% \text{ PIB} = 6.5\%$

1969	35.997	6.5%	4.929	1.541	6.470	365	6.835	5.800	6.000
1970	38.336	6.5%	5.279	1.891	7.170	362	7.532	6.244	6.600
1971	40.828	6.5%	5.612	2.347	7.959	360	8.319	6.725	7.100
1972	43.482	6.5%	4.942	2.667	8.609	352	8.961	7.178	7.700

Posibilidad X1,  $R_t = 6.09$  para todo el periodo  $\Delta \% \text{ PIB} = 7.0\%$

1969	36.166	7.0%	5.056	1.640	6.696	322	7.018	5.894	6.000
1970	38.967	7.0%	5.503	2.041	7.544	319	7.863	6.407	6.600
1971	41.406	7.0%	5.915	2.567	8.482	315	8.797	6.958	7.100
1972	44.304	7.0%	6.315	2.979	9.294	305	9.599	7.485	7.700

Posibilidad X1,  $R_t = 6.09$  para todo el periodo  $\Delta \% \text{ PIB} = 7.5\%$

1969	36.335	7.5%	5.184	1.739	6.923	280	7.203	5.988	6.000
1970	39.060	7.5%	5.728	2.192	7.920	275	8.195	6.571	6.600
1971	41.989	7.5%	6.222	2.791	9.013	269	9.282	7.194	7.100
1972	45.138	7.5%	6.695	3.296	9.991	258	10.249	7.798	7.700

(\*)  $I_f = I_g + I_p$

Nota:  $R_t$ : Base 1952.

(\*\*)  $IBT = I_g + I_p + \Delta I$

Posibilidad X2,  $R_t = 6.09$  %  $\Delta$  PIB 6.0%

Años	PIB	% $\Delta$ PIB	$I_p$	$I_g$	$I_f$	$\Delta I$	IBT	M	X
1969	35.828	6.0%	4.802	1.304	6.106	404	6.510	5.665	6.100
1970	37.977	6.0%	5.057	1.468	6.525	398	6.923	6.000	6.800
1971	40.256	6.0%	5.313	1.785	7.098	394	7.492	6.391	7.350
1972	42.671	6.0%	5.576	1.948	7.524	385	7.909	6.752	8.000

Posibilidad X2,  $R_t = 6.09$  %  $\Delta$  PIB 6.5%

1969	35.997	6.5%	4.929	1.403	5.332	361	6.693	5.759	6.100
1970	38.336	6.5%	5.279	1.616	6.895	355	7.250	6.162	6.800
1971	40.828	6.5%	5.612	2.003	7.615	350	7.965	6.622	7.350
1972	43.482	6.5%	5.942	2.255	8.197	340	8.537	7.054	8.000

Posibilidad X2,  $R_t = 6.09$  %  $\Delta$  PIB 7.0%

1969	36.166	7.0%	5.056	1.502	6.558	319	6.877	5.853	6.100
1970	38.697	7.0%	5.503	1.766	7.269	311	7.580	6.324	6.800
1971	41.406	7.0%	5.915	2.224	8.139	306	8.445	6.855	7.835
1972	44.304	7.0%	6.315	2.567	8.882	294	9.176	7.362	8.000

Posibilidad X2,  $R_t = 6.09$  %  $\Delta$  PIB, 7.5%

1969	36.335	7.5%	5.184	1.601	6.785	276	7.061	5.947	6.100
1970	39.060	7.5%	5.728	1.917	7.645	267	7.912	6.488	6.800
1971	41.989	7.5%	6.222	2.447	8.669	260	8.929	7.090	7.350
1972	45.138	7.5%	6.695	2.883	9.578	246	9.824	7.674	8.000

Nota:  $R_t$ : Base 1952

Posibilidad X3,  $R_t$  variando 5.0%, %  $\Delta$  PIB 6.0%

Años	PIB	% $\Delta$ PIB	$R_t$	$I_p$	$I_g$	$I_f$	$\Delta I$	IBT	M	X
1969	35.828	6.0%	3.38	4.802	1.304	6.106	404	6.510	5.665	6.100
1970	37.977	6.0%	3.54	5.017	1.502	6.519	397	6.916	5.994	6.800
1971	40.256	6.0%	3.72	5.204	1.880	7.084	393	7.477	6.377	7.350
1972	42.671	6.0%	3.90	5.380	2.120	7.500	383	7.883	6.725	8.000

Posibilidad X3,  $R_t$  5.0% %  $\Delta$  PIB 6.5%

1969	35.997	6.5%	3.38	4.929	1.403	6.332	361	6.693	5.759	6.100
1970	38.336	6.5%	3.54	5.240	1.651	6.891	354	7.245	6.156	6.800
1971	40.828	6.5%	3.72	5.504	2.098	7.602	349	7.951	6.607	7.350
1972	43.482	6.5%	3.90	5.745	2.426	8.172	338	8.510	7.027	8.000

Posibilidad X3,  $R_t$  variando 5.0%, %  $\Delta$  PIB 7.0%

1969	36.166	7.0%	3.38	5.056	1.502	6.558	319	6.877	5.853	6.100
1970	38.697	7.0%	3.54	5.464	1.800	7.264	311	7.575	6.319	6.800
1971	41.406	7.0%	3.72	5.807	2.319	8.126	304	8.430	6.840	7.350
1972	44.304	7.0%	3.90	6.119	2.738	8.857	292	9.149	7.335	8.000

Posibilidad X3,  $R_t$  variando 5.0%, %  $\Delta$  PIB 7.5%

1969	36.335	7.5%	3.38	5.184	1.601	6.785	276	7.061	5.947	6.100
1970	39.060	7.5%	3.54	5.689	1.951	7.640	267	7.907	6.483	6.800
1971	41.989	7.5%	3.72	6.113	2.542	8.655	259	8.914	7.076	7.350
1972	45.138	7.5%	3.90	6.499	3.055	9.554	244	9.798	7.647	8.000

Nota:  $R_t$ : Base 1952.

Posibilidad X4,  $R_t = 6.09$

%  $\Delta$  PIB 6.0%

Años	PIB	% $\Delta$ PIB	$I_p$	$I_g$	$I_f$	$\Delta I$	IBT	M	X
1969	35.828	6.0%	4.802	1.194	5.994	401	6.395	5.632	6.180
1970	37.977	6.0%	5.057	1.470	6.527	398	6.925	6.000	6.798
1971	40.256	6.0%	5.313	1.836	7.149	396	7.545	6.407	7.313
1972	42.671	6.0%	5.576	2.068	7.644	389	8.033	6.787	7.913

Posibilidad X4,  $R_t = 6.09$ ,

%  $\Delta$  PIB 6.5%

1969	35.997	6.5%	4.929	1.293	6.222	358	6.580	5.726	6.180
1970	38.336	6.5%	5.279	1.619	6.898	355	7.253	6.162	6.798
1971	40.828	6.5%	5.612	2.054	7.666	352	8.018	6.637	7.313
1972	43.482	6.5%	5.942	2.375	8.317	344	8.661	7.090	7.913

Posibilidad X4,  $R_t = 6.09$

%  $\Delta$  PIB 7.0%

1969	36.166	7.0%	5.056	1.392	6.448	316	6.764	5.820	6.180
1970	38.697	7.0%	5.503	1.769	7.272	311	7.583	6.325	6.798
1971	41.406	7.0%	5.915	2.275	8.190	307	8.497	6.870	7.313
1972	44.304	7.0%	6.315	2.686	9.001	297	9.298	7.398	7.913

Posibilidad X4,  $R_t = 6.09$

%  $\Delta$  PIB 7.5%

1969	36.335	7.5%	5.184	1.491	6.675	273	6.948	5.914	6.180
1970	39.060	7.5%	5.728	1.919	7.647	267	7.914	6.489	6.798
1971	41.989	7.5%	6.222	2.498	8.720	261	8.981	7.106	7.313
1972	45.138	7.5%	6.695	3.003	9.698	250	9.948	7.710	7.913

Nota.  $R_t$ : Base 1952

Alternativa 1 de inversión,  $R_t = 6.09$ , Posibilidad X1 de exportaciones.

Años	PIB	% $\Delta$ PIB	$I_p$	$I_g$	$I_f$	$\Delta I$	IBT	M	X
1969	35.879	6.15%	4.840	1.472	6.312	395	6.707	5.735	6.000
1970	38.166	6.37%	5.184	1.835	7.019	372	7.391	6.176	6.600
1971	38.688	1.37%	4.069	1.145	5.214	854	6.068	5.578	7.100
1972	39.674	2.55%	3.724	1.198	4.922	710	5.632	5.549	7.700

Alternativa 2 de inversión,  $R_t = 6.09$ , Posibilidad X1 de exportaciones

1969	35.879	6.15%	4.840	1.472	6.312	395	6.707	5.735	6.000
1970	38.427	7.10%	5.381	1.988	7.369	306	7.675	6.321	6.600
1971	40.480	5.34%	5.345	2.100	7.445	474	7.919	6.516	7.100
1972	42.482	4.94%	5.284	2.209	7.493	506	7.999	6.698	7.700

Alternativa 3 de inversión,  $R_t = 6.09$ , Posibilidad X1 de exportaciones

1969	35.879	6.15%	4.840	1.472	6.312	395	6.707	5.735	6.000
1970	38.720	7.92%	5.602	2.160	7.762	232	7.994	6.484	6.600
1971	41.107	6.16%	5.734	2.360	8.094	398	8.492	6.799	7.100
1972	43.464	5.73%	5.794	2.580	8.374	434	8.808	7.091	7.700

Nota.  $R_t$ : Base 1952

Alternativa 1 de inversión,  $R_t$  constante 6.09 , Posibilidad X2 de exportaciones

Años	PIB	% $\Delta$ PIB	$I_p$	$I_g$	$I_f$	$\Delta I$	IBT	M	X
1969	36.113	6.84%	5.017	1.472	6.489	332	6.821	5.824	6.100
1970	38.781	7.39%	5.581	1.835	5.114	275	7.695	6.383	6.800
1971	39.626	2.18%	4.559	1.145	5.704	780	6.484	5.848	7.350
1972	40.850	3.09%	4.209	1.198	5.407	664	6.071	5.836	8.000

Alternativa 2 de inversión,  $R_t$  constante 6.09, Posibilidad X2 de exportaciones.

1969	36.113	6.84%	5.017	1.472	6.489	332	6.821	5.824	6.100
1970	39.042	8.11%	5.778	1.988	7.766	209	7.975	6.528	6.800
1971	41.417	6.08%	5.835	2.100	7.935	401	8.336	6.786	7.350
1972	43.657	5.41%	5.769	2.209	7.978	460	8.438	6.985	8.000

Alternativa 3 de inversión  $R_t$  constante 6.09, Posibilidad X2 de exportaciones

1969	36.113	6.84%	5.017	1.472	6.489	332	6.821	5.824	6.100
1970	39.336	6.69%	5.999	2.160	8.159	135	8.294	6.691	6.800
1971	42.044	7.07%	6.224	2.360	8.584	325	8.909	7.069	7.350
1972	44.640	7.38%	6.279	2.580	8.859	388	9.247	7.378	8.000

Nota.  $R_t$  : Base 1952

Alternativa 1 de inversión,  $R_t$  variando 5.0%, Posibilidad X3 de exportaciones.

Años	PIB	% $\Delta$ PIB	$R_t$	$I_p$	$I_g$	$I_f$	$\Delta I$	IBT	M	X
1969	36.113	6.84%	3.38	5.017	1.472	6.489	332	6.821	5.824	6.100
1970	38.722	7.22%	3.54	5.498	1.835	7.333	289	7.622	6.345	6.800
1971	39.427	1.82%	3.72	4.318	1.145	5.463	813	6.276	5.736	7.350
1972	40.442	2.57%	3.90	3.772	1.198	4.970	709	5.679	5.629	8.000

Alternativa 2 de inversión,  $R_t$  variando 5.0%, Posibilidad X3 de exportaciones

1969	36.113	6.84%	3.38	5.017	1.472	6.489	332	6.821	5.824	6.100
1970	38.983	7.95%	3.54	5.694	1.988	7.682	223	7.905	6.490	6.800
1971	41.219	5.73%	3.72	5.594	2.100	7.694	433	8.127	6.674	7.350
1972	43.249	4.92%	3.90	5.332	2.209	7.541	505	8.046	6.778	8.000

Alternativa 3 de inversión,  $R_t$  variando 5.0%, Posibilidad X3 de exportaciones

1969	36.113	6.84%	3.38	5.017	1.472	6.489	332	6.821	5.824	6.100
1970	39.277	8.76%	3.54	5.915	2.160	8.075	149	8.224	6.653	6.800
1971	41.846	6.54%	3.72	5.983	2.360	8.343	357	8.700	6.957	7.350
1972	44.232	5.70%	3.90	5.843	2.580	8.423	432	8.855	7.171	8.000

Nota.  $R_t$  : Base 1952

Alternativa 1 de inversión,  $R_f = 6.09$ , Posibilidad X4 de exportaciones

Años	PIB	% $\Delta$ PIB	$R_f$	$I_p$	$I_g$	$I_f$	$\Delta I$	IBT	M	X
1969	36.301	7.40%	3.38	5.158	1.472	6.630	281	6.911	5.895	6.180
1970	38.894	7.14%	3.38	5.613	1.835	7.448	300	7.748	6.404	6.798
1971	39.582	1.77%	3.38	4.462	1.145	5.602	824	6.426	5.806	7.313
1972	40.624	2.63%	3.38	4.010	1.198	5.208	710	5.918	5.739	7.931

Alternativa 2 de inversión,  $R_f = 6.09$ , Posibilidad X4 de exportaciones.

1969	36.301	7.40%	3.38	5.158	1.472	6.630	281	6.911	5.895	6.180
1970	39.155	7.86%	3.38	5.810	1.988	7.798	234	8.032	6.550	6.798
1971	41.374	5.67%	3.38	5.737	2.100	7.837	444	8.281	6.744	7.313
1972	43.431	4.97%	3.38	5.570	2.209	7.779	507	8.286	6.887	7.931

Alternativa 3 de inversión,  $R_f$  constante 3.38, Posibilidad X 4 de exportaciones

1969	36.301	7.40%	3.38	5.158	1.472	6.630	281	6.911	5.895	6.180
1970	39.448	8.67%	3.38	6.031	2.160	8.191	160	8.351	6.713	6.798
1971	42.001	6.47%	3.38	6.126	2.360	8.986	369	8.855	7.027	7.313
1972	44.414	5.74%	3.38	6.081	2.580	8.661	434	9.095	7.280	7.931

Nota.  $R_f$  : Base 1952

## **2. POLÍTICAS DE ESTABILIZACIÓN FINANCIERA Y CRECIMIENTO ECONÓMICO**

## LITICAS DE ESTABILIZACION FINANCIERA Y CRECIMIENTO ECONOMICO

### POLITICAS FISCAL, MONETARIA, CAMBIARIA Y DE BALANZA DE PAGOS

#### 1.1. Política Fiscal

Dentro de la política de estabilización iniciada en 1966, la política fiscal ha tenido una importancia muy destacada, Como se puede observar en el Cuadro No. 1, los ingresos corrientes del gobierno nacional aumentaron 53% entre 1965 y 1966, debido principalmente al aumento en las recaudaciones aduaneras por el espectacular crecimiento de las importaciones, especialmente de las denominadas suntuarias. Entre 1966 y 1967 los ingresos aumentaron en 11% y entre 1967 y 1968, en 23%. Estos últimos son el fruto de varias reformas al sistema tributario nacional, tales como aumentos en las tasas del impuesto a los viajeros y otros gravámenes adicionales. Por último, en 1969 las proyecciones muestran un incremento del 19% que responde, además, al auge en las exportaciones de café y a un sustantivo incremento en la actividad económica.

Por otra parte, en 1967, el decreto extraordinario 1366 y la Ley 63, le introdujeron reformas sustanciales al régimen del impuesto sobre la renta y al impuesto de sucesiones. Estas reformas eliminaron muchas fuentes de evasión y le devolvieron al impuesto de renta la elasticidad que éste había perdido.

Estas reformas en materia tributaria han ayudado en forma sustancial a obtener crecimientos considerables en la inversión pública, la cual aumentó 39% entre 1965 y 1966, 42% entre 1966 y 1967, 39% entre 1967 y 1968. Para 1969 el incremento calculado ha sido de 13.7%.

Por otra parte, el aumento en los ingresos corrientes del gobierno ha ayudado a que las operaciones efectivas del gobierno nacional contribuyan a política de estabilización. En la parte referente a la política monetaria, se verá cómo ha disminuido el crédito del Banco de la República al sector cafetero y al gobierno nacional.

No cabe duda de que las fluctuaciones violentas que se observan en las inversiones públicas en la última década han dificultado grandemente la planeación en el sector público y han llevado a la utilización parcial de la capacidad operativa de muchas entidades ejecutivas del plan de inversiones. Con el fin de evitar estas fluctuaciones el gobierno ha elaborado un plan de inversiones públicas que se ajusta a las disponibilidades de ingresos tributarios y regularice el aporte de las entidades a la demanda agregada y al crecimiento económico) Dicho Plan está incorporado en los capítulos y anexos de este documento. El Gobierno también ha hecho grandes esfuerzos en el campo de la administración, esfuerzos que han implicado un recaudo más corriente y efectivo de los impuestos. Estas reformas administrativas, y las reformas tributarias de 1965, 1966 y 1967 han hecho posible la sustancial aceleración en los recaudos que se observa en el Cuadro No. 2. El éxito de la política de estabilización va a depender en el futuro en gran parte del manejo fiscal, y por tanto es política del gobierno mantener el equilibrio fiscal. Para lograr éxito y al mismo tiempo, mantener un ritmo adecuado en las inversiones públicas y en los gastos de tipo social, como educación y salud, el gobierno le ha presentado al Congreso una serie de proyectos de reforma fiscal que proveerán recursos

suficientes para mantener el ritmo de dichos gastos. En el campo específico de la política arancelaria y de los sistemas fiscales de fomento económico, el propósito del gobierno es el de llevar a cabo, conjuntamente con el Congreso, las reformas estructurales necesarias para que el arancel y los incentivos tributarios fomenten la plena utilización de la capacidad industrial instalada y la máxima absorción de mano de obra. Con este fin será necesario reformar los actuales incentivos tributarios para que beneficien a empresas que utilizan mucha mano de obra y racionalizar el arancel para que no prospere la ineficiente sustitución de importaciones en el país.

El gran esfuerzo realizado en el campo tributaria los últimos tres años se ha reflejado en un incremento sustancial del ahorro público; para los próximos años será difícil incrementar el ahorro público en forma continua a menos que se provean los recursos adicionales que el acelerar la tasa de desarrollo requiere, y para ello será necesario seguir contando con recursos apreciables de crédito externo si no se desea disminuir grandemente el ritmo de la inversión pública. El auge de la economía y el mantenimiento de tasas sustanciales de desarrollo requerirán incrementos también cuantiosos en el ahorro para inversión del gobierno nacional. Este incremento se podrá conseguir mediante tres formulas alternativas aunque interrelacionadas:

- a. Incrementando los préstamos externos cuyas contrapartidas en pesos se destinan a la financiación de programas de inversiones públicas y aquellos de proyectos que me la infraestructura económica.
- b. Disminuyendo los gastos corrientes del gobierno, alternativa difícil pues son bajos comparados con la producción total de la economía. Además esta solución podría ser contraproducente en cuanto a crecimiento, y

INGRESOS, GASTOS E INVERSIONES DEL GOBIERNO NACIONAL A PRECIOS DE 1958  
(en millones de pesos)

	1958	1959	1960	1961	1962	1963	1964	1965	1966	1967	1968
Ingresos corrientes (a precios corrientes)	1.592	1.855	2.139	2.199	2.114	3.069	3.847	3.948	6.027	6.688	8.195
Deflactor del P.B.I.	100	107	116	125	134	165	191	209	240	261	
Ingresos corrientes (a precios de 1958)	1.592	1.740	1.849	1.756	1.584	1.866	2.010	1.890	2.510	2.559	
Índice de los Ingresos Corrientes (a precios de 1958)	100	109	116	110	100	117	126	119	157	161	
Gastos Corrientes (a precios corrientes)	1.080	1.047	1.264	1.515	1.914	2.509	1.878	3.010	4.121	4.293	5.122
Deflactor gastos consumo del Gobierno	100	113	124	143	154	195	212	227	269	298	340 *
Gastos Corrientes (a precios de 1958)	1.080	928	1.020	1.062	1.244	1.290	1.356	1.328	1.530	1.440	1.504
Índice gastos corrientes a precios de 1958	100	86	95	98	115	119	126	123	142	133	139
Inversiones (a precios corrientes)	412	664	811	1.303	1.046	1.296	1.562	1.330	1.852	2.626	3.646
Deflactor de construcciones públicas	100	117	130	154	173	214	236	275	312	336	356 *
Inversiones (a precios de 1958)	412	568	624	848	605	605	661	484	493	790	1.023
Índice de inversiones a precios de 1958	100	138	152	206	147	147	161	118	144	192	248

Cuadro No. 2

OPERACIONES EFECTIVAS DEL GOBIERNO NACIONAL <sup>1/</sup>  
(Millones de pesos)

DETALLE	1958	1959	1960	1961	1962	1963	1964	1965	1966	1967	1968
I Ingresos corrientes	1.592	1.855	2.139	2.199	2.114	3.069	3.846	3.948	6.027	6.688	8.195
II Gastos Corrientes	1.080	1.047	1.264	1.515	1.914	2.509	2.878	3.010	4.121	4.293	5.122
III Superávit (+) o Déficit (-) en cuenta corriente (I-II)	+ 512	+ 808	+ 875	+ 684	+ 200	+ 560	+ 968	+ 938	+1.906	+2.395	+3.073
IV Inversiones	412	664	811	1.303	1.046	1.296	1.562	1.330	1.852	2.626	3.646
V Superávit (+) o Déficit (-) (III-IV)	+ 100	+ 144	+ 64	- 619	- 846	- 736	- 594	- 392	+ 54	- 231	- 573
VI Financiamiento del déficit o absorción del superávit	- 100	- 144	- 64	+ 619	+ 846	+ 736	+ 594	+ 392	+ 54	+ 231	+ 573
a. Crédito externo (neto)	28	- 75	- 20	278	168	501	- 150	- 85	80	369	1.061
b. Crédito interno-particulares (neto)	- 163	- 55	- 147	49	- 159	135	304	7	155	- 132	- 92
c. Crédito interno Banco República (neto)(según registros del Banco de la República)	35	- 14	103	292	837	134	440	463	- 279	- 6	- 397
d. Recursos de capital											
e. Variación efectivo en caja						18		- 5	- 8		4
f. Flotante						- 52		2	- 5	8	- 3

<sup>1/</sup> A partir del año de 1963, las cifras corresponden a registros de la Tesorería General de la República; el renglón c) de registros del Banco de la República, los datos para 1958-1962, son estimados.

### c. Incrementando sustancialmente los ingresos.

Porque de esto se ha conseguido ya, aunque se deberán estudiar medidas para 1971 y 1972, que cubran los faltantes por financiar que se esperan si se mantiene la tasa de desarrollo y, por tanto, el nivel de las inversiones públicas. Esas medidas deberán ser de orden tributario, cambiado y arancelario.

Por otra parte se están dando pasos de importancia en la racionalización de las tarifas de servicios públicos para disminuir la incidencia que éstas tienen sobre el presupuesto nacional, pues el gobierno se ve en la obligación de financiar el déficit de las empresas para mantener su normal funcionamiento. Además colabora activamente en la ampliación de los servicios, lo que debería ser costeable por parte de las empresas.

## 1.2. Política Monetaria

Como ya se anotó, la política fiscal ha contribuido de una manera efectiva a la política de estabilización. El otro instrumento principal utilizado por el gobierno para lograr la estabilidad en los precios ha sido una política activa en materia monetaria.

En el Cuadro No. 3 se puede observar el comportamiento de los medios de pago desde 1958 hasta 1968. Es claro que el circulante aumentó más rápidamente que el producto nacional en términos nominales, pero también es claro que este aumento no afectó desfavorablemente el nivel de precios, como se puede apreciar en el Cuadro No. 4 para los años 1966 a 1968.

En materia monetaria la política ha sido la de aumentar el medio circulante en cuantía suficiente para estimular la plena utilización del capital instalado y de la mano de obra. Con este fin se ha tratado de canalizar el crédito hacia procesos productivos de rápido rendimiento y hacia sectores con capacidad sobrante. El efecto de esta política ha sido el de aumentar inmediatamente la oferta de bienes, sin aumentar la demanda por bienes producidos en sectores con curvas de oferta inelásticas. Se ha hecho un esfuerzo especial a través del crédito agrícola atado a la asistencia técnica para aumentar la producción de bienes de primera necesidad y bienes agrícolas exportables. Los datos de precios de alimentos demuestran que en este campo la política monetaria ha sido muy exitosa.

El Cuadro No. 5 ilustra el cambio en la composición del crédito en los últimos años. Se observará que la proporción de la cartera en agricultura e industria ha crecido constantemente y se ha reducido en comercio. El pequeño descenso en ganadería se compensa, en gran parte, con los aumentos en las operaciones de los fondos ganaderos. Esta tendencia a canalizar cada vez más recursos de crédito hacia los sectores productivos de la economía, ha dado buenos resultados.

**Cuadro No. 3**  
**MEDIOS DE PAGO**

Saldo a fin de Dic. de:	Moneda fuera de bancos	Depósitos		Total medios de pago sin deps. ofic.	% de cambio	Indice: Promedio 1958=100 sin deps. del Gob.
		Del público en cuenta corriente	Del Gobierno en Banco de la República			
1958	1.360	1.958	142	3.318		108.5
1959	1.486	2.230	142	3.716	12.0	121.3
1960	1.606	2.497	116	4.103	10.4	134.2
1961	1.846	3.267	180	5.112	24.6	167.2
1962	2.115	4.054	666	6.169	20.7	201.8
1963	2.537	4.386	449	6.923	12.2	226.4
1964	3.115	5.255	239	8.370	20.9	273.8
1965	3.595	6.085	271	9.680	15.7	316.6
1966	4.104	6.931	404	11.035	14.0	360.9
1967	4.759	8.691	441	13.450	21.9	439.9
1968	5.548	9.887	579	15.435	14.8	504.8

Cuadro No. 4

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

Fecha	Productos Alimenticios	Bebidas, Tabaco	Materias primas no combustibles	Combustibles y lubricantes	Aceites, grasas vegetales y animales	Productos químicos	Artículos manufacturados	Maquinaria equipo transporte	Artículos Manufacturados varios	INDICE	
										Total	Total sin alimentos
Diciembre 1960											
1961	5.5	6.3	8.1	-0.5	4.3	2.4	1.5	10.4	6.8	5.3	5.0
1962	2.8	6.2	4.1	6.2	21.2	5.0	7.0	9.7	7.0	4.8	7.4
1963	38.8	43.5	13.3	28.1	29.1	25.2	26.0	13.5	25.5	32.8	25.5
1964	12.5	9.0	5.7	4.3	21.3	5.2	6.4	6.6	4.4	10.0	6.7
1965	14.3	11.1	18.3	12.6	84.4	14.3	13.5	20.0	24.7	15.9	18.2
1966	10.3	18.5	15.1	6.8	18.8	11.5	13.5	14.8	9.5	11.7	13.7
1967	5.7	7.0	13.7	12.0	-4.8	12.3	7.7	3.7	3.8	6.1	6.6
1968	4.0	2.0	7.9	2.4	2.2	9.6	6.6	5.4	4.1	4.4	5.0

FUENTE: Banco de la República, Investigaciones Económicas

**Cuadro No. 5**  
**NUEVOS PRESTAMOS Y DESCUENTOS DE BANCOS COMERCIALES Y**  
**LA CAJA DE CREDITO AGRARIO SEGUN DESTINO ECONOMICO**  
**(En porcentajes)**

Años	Agricultura	Ganadería	Industria-Minería	Construcción-finca raíz	Comercio y diversos	Total
1958	12.5	15.9	22.6	3.8	45.2	100
1959	15.4	14.3	23.6	3.5	43.2	100
1960	12.3	14.6	24.5	3.9	44.7	100
1961	13.2	15.0	25.1	4.0	42.7	100
1962	12.8	15.5	23.4	4.6	43.7	100
1963	16.3	14.6	27.0	4.3	37.8	100
1964	17.7	14.9	30.5	3.8	33.1	100
1965	17.3	10.7	32.5	4.2	35.3	100
1966	18.9	11.1	30.6	4.4	35.0	100
1967	23.5	10.6	32.3	4.0	29.6	100

Finalmente, es necesario insistir en la interrelación entre la política monetaria y la política fiscal. Una política fiscal desordenado hace imposible el manejo de la política monetaria, y una política monetaria expansionista tiende en Colombia a disminuir la elasticidad de los ingresos fiscales. El éxito de la política de estabilidad en Colombia en los últimos años se ha debido en gran parte a la coordinación y armonización entre la política fiscal y la político monetaria.

En materia de distribución de ingreso, la política de estabilización también ha tenido efectos favorables. La canalización de crédito a la agricultura ha hecho posible un aumento en la productividad del sector más pobre de la población y la estabilidad en los precios de los bienes de primera necesidad ha favorecido a los trabajadores urbanos de

menores ingresos, que son quienes dedican la mayoría de su presupuesto familiar a compras de este tipo.

Los instrumentos de política monetaria más usados han sido los redescuentos y el encaje. El redescuento con el propósito de controlar el crecimiento excesivo de los medios de pago.

Por otra parte el gobierno ha tratado en lo posible de controlar el incremento en los préstamos gubernamentales y de la Federación de Cafeteros. En efecto, el crédito al gobierno nacional disminuyó de \$3.700 millones en diciembre de 1966 a \$3.140 millones en 1968. Para 1969 se prevé una contracción adicional. Por su parte la Federación de Cafeteros disminuyó sus pasivos internos y externos en \$250 millones entre 1967 y 1968. En el año en curso y debido al auge del café se espera una contracción adicional. Por último el gobierno ha llegado a un arreglo especial con los cafeteros para mantener dentro de límites razonables la expansión debida a mayores precios internacionales del grano. Por ello se contemplan contracciones adicionales de los pasivos internos y externos de la Federación en la medida en que las fluctuaciones de los precios y el aumento del medio circulante así lo indiquen.

En el Cuadro No. 6 se consignan las variaciones en el crédito del Banco de la República al gobierno nacional y a la Federación Nacional de Cafeteros.

Es propósito del gobierno seguir en el futuro una política monetaria prudente que garantice la estabilidad en el nivel interno de precios. Dicha política tiene como principal propósito evitar aumentos excesivos en la demanda agregada, los cuales pueden llevar a serios déficit en la balanza de pagos. Es claro que sólo si se coordinan las políticas cambiarlas y monetarias se va a lograr una mejora permanente en la situación de la balanza de pagos del país.

**Cuadro No. 6**  
**VARIACIONES EN EL CREDITO CONCEDIDO**  
**FOR EL BANCO DE LA REPUBLICA A:**

<u>Años</u>	<u>Gobierno Nacional</u>	<u>Federación Nacional de Cafeteros</u>
1963	133.5	- 87.7
1964	440.4	210.8
1965	468.4	148.3
1966	-278.7	342.4
1967	- 6.6	-57.8
1968	-396.6	-68.0

Fuente: Revista del Banco de la República.

El encauzamiento del crédito a través del crédito supervisado en la agricultura, a la pequeña industria y el crédito para capital de trabajo de las empresas con potencial exportador, hará posible aumentar el producto bruto interno y el empleo sin presionar la balanza de pagos y el nivel general de precios. Este tipo de crédito también hará posible adecuar la estructura industrial a los cambios estructurales en la demanda agregada doméstica y del exterior.

En el pasado el crédito no ha sido para capital de trabajo; los bancos lo prestan solo a los grandes agricultores y no hay crédito para la pequeña industria. Sólo si se encauza crédito hacia estos sectores, se logrará aumentar la producción sin aumentar los precios o la demanda por importaciones debido a que en estos sectores existe hoy en día una gran subutilización tanto de capital como de mano de obra.

El gobierno desea también mejorar el funcionamiento del mercado de capitales en el país, y asegurar que las tasas de interés garanticen una eficiente distribución de los recursos. Con este fin está estudiando el ajuste en las tasas de interés a su nivel de equilibrio, y la eliminación de las tasas de interés de subsidio, excepto en los casos en que éstas realmente lleven a una mejor distribución del ingreso a través del crédito. Se puede afirmar que la mayoría de las tasas subsidiadas que existen en la actualidad las inferiores a la, tienden a redistribuir el ingreso en favor de los grupos económicos más poderosos y a fomentar la especulación con bienes importados o productos de primera necesidad. Es indispensable anotar en este contexto que las altas tasas de interés conllevan estabilidad de precios y no lo contrario, y que por tanto puede ser necesario ajustar hacia arriba las tasas máximas que pueden cobrar los bancos cuando se presenten serias presiones inflacionarias.

Para fomentar el mercado de capitales y evitar la fuga de éstos, también es necesario hacer posible que las instituciones financieras paguen a los ahorradores tasas de interés equivalentes en términos reales a las del mercado internacional. Para lograr este fin es necesaria modificar el régimen de inversiones forzosas que afectan las cajas y secciones de ahorro y las compañías de seguros, y darle más agilidad en la inversión a las sociedades de capitalización y los fondos mutuos. Tal modificación implicaría la eliminación de la inversión forzosa en documentos financieros del estado que tengan tasa de intereses muy inferiores a la que pagan los documentos negociables privados. Parece que las inversiones forzosas como arbitrio fiscal han sido una de las principales causas del lento desarrollo del mercado de capitales entre nosotros, y por tanto es necesario reevaluar esa política. El gobierno ha presentado a la consideración del Congreso proyectos en este sentido.

La actualización de las tasas de interés de los títulos del Estado también facilitará el desarrollo de operaciones de mercado abierto, lo que permitirá a las autoridades monetarias disponer de un instrumento adicional en el manejo monetario, que les dará la necesaria flexibilidad para un control efectivo de las variaciones en los medios de pago.

### 1.3. Política Cambiada

La política cambiaria a que ha estado sometido el país en el pasado, ha creado distorsiones en los precios relativos de la producción colombiana frente al resto del mundo en contra del sector de exportaciones no tradicionales. Esta modificación en los precios ha sido consecuencia de un proceso inflacionario continuo.

En estas circunstancias el mantenimiento de una tasa de cambio constante creó desequilibrios casi permanentes en el sector externo de la economía con graves consecuencias en la estructura del mismo, reflejado en la alta dependencia de las exportaciones de café, con todos los riesgos implicados por las fluctuaciones en el

mercado de este producto. Como consecuencia de esos reajustes traumáticos en la tasa de cambio se generaron nuevas presiones inflacionarias que desvirtuaron los propósitos fundamentales de los reajustes. Esta situación persistió hasta que el volumen de reservas internacionales llegó a alcanzar niveles críticos, en cuyo momento el tipo de cambio se ajustaba bruscamente.

Evidentemente esta política creó incertidumbre y riesgos en el negocio de exportaciones a través de la inestabilidad de los ingresos que ella implicaba, pues existían períodos de aumentos de costos internos durante los cuales se mantenía constante la tasa de cambio, y por tanto, los ingresos del exportador, lo cual frenaba las exportaciones con altos costos para el país por las pérdidas en mercados mundiales ya conquistados.

Al mismo tiempo el régimen de excesiva libertad cambiaria multiplicó las presiones especulativas que surgían naturalmente de una situación financiera débil de la balanza de pagos y de las reservas internacionales del país.

Consciente de estos problemas el gobierno patrocinó el establecimiento de un régimen cambiario adecuado por medio del Decreto 444 de 1967.

El fomento de las exportaciones menores se instrumentó a través del certificado de abono tributario, del Plan Vallejo y por medio del reajuste progresivo del tipo de cambio.

Además de las medidas comentadas el gobierno ha tratado de mejorar lo inherente a los problemas de financiamiento de exportaciones, de apoyo al mercadeo internacional de productos colombianos, todo esto por intermedio del Fondo de Promoción de Exportaciones. Así mismo ha trabajado activamente en torno a los esquemas de integración latinoamericana (principalmente del Grupo Andino) con el fin de ensanchar los mercados.

El éxito de esta política lo reflejan las altas tasas de crecimiento de las exportaciones menores, como se demuestra en el análisis de balanza de pagos subsiguiente. La experiencia altamente satisfactoria de estos últimos años ha puesto de manifiesto la bondad de la política del gobierno en este respecto.

El volumen de importaciones ha estado sujeto en el pasado a variaciones cíclicas bastante pronunciadas, como consecuencia de la inestabilidad de los ingresos externos principalmente provenientes de las exportaciones de café. Esta situación tan peculiar del sector externo de la economía colombiana hizo que los importadores adoptaran posiciones de expectativa y temor respecto al futuro de balanza de pagos. Cuando las expectativas eran de crisis (por descensos en el café, nivel bajo de reservas internacionales, tipo de cambio notoriamente sobrevaluado y programas de liberalización acelerada de importaciones), entonces los importadores especulaban en contra del peso colombiano a través de acumulaciones indebidas de inventarios de importaciones. Lo inverso sucedía cuando la crisis era solucionada. Esta actitud agravaba los problemas de balanza de pago precipitando las crisis.,

Consciente de este problema el gobierno ha adoptado una política de control de importaciones a través de una vigilancia permanente del presupuesto de importaciones,

coordinando cuidadosamente los flujos de ingresos y pagos. Es por esto que las importaciones reembolsables se han incrementado en un 22% en 1969 y se espera continuar incrementándolas en 1970 y años siguientes.

Teniendo en cuenta que el nivel de las reservas internacionales es un factor importantísimo para garantizar estabilidad en el sector externo, el gobierno decidió fortalecer esa posición de reservas internacionales en un plazo razonable. Este objetivo se ha alcanzado satisfactoriamente, como se muestra posteriormente en el análisis de balanza cambiaria. La tasa de aumento en las reservas se ha incrementado, además, a causa del auge cafetero actual. Una posición sólida de balanza de pagos y de reservas aparece como un requisito previo indispensable para lograr más adelante simplificar el régimen de controles vigente.

El gobierno no ha descuidado tampoco otros aspectos que inciden en la mejora de la situación de balanza de pago, tales como la renegociación de contratos de regalías, fomento de turismo y estímulos a la repatriación de capitales.

#### 1.4. Balanza de Pagos y Balanza Cambiaria

##### a. Introducción

Los cálculos de la balanza de pagos y de la cambiaria difieren básicamente en los conceptos utilizados para su elaboración. La Balanza de Pagos toma en consideración, además de las importaciones reembolsables, las no reembolsables y las donaciones de todas clases. La Balanza Cambiaria usa únicamente la entrada y salida física de divisas. Por tanto, en importaciones, exportaciones y en los renglones de capital existen diferencias entre las dos, que pueden ser de magnitudes considerables en algunos casos. Por ejemplo, las exportaciones no reembolsables que entran en la Balanza de Pagos no se consideran en la Balanza Cambiaria pues no implican flujos físicos de divisas. Estarían consideradas en entradas de capital en la Balanza de Pagos para compensar el mayor ingreso de importaciones.

Las importaciones reembolsables a su vez generan pagos u lo largo de un período que va, a veces, de un año al otro, causando un desplazamiento en el tiempo, que se refleja, naturalmente, en las importaciones que aparecen en las cifras de cada balanza.

Las exportaciones pueden ser reembolsadas antes de que se efectúe la exportación física; esto se refleja en la Balanza Cambiaria, aunque no en la Balanza de Pagos que se elabora con salidas físicas de exportaciones.

Los fletes y seguros, por otra parte, se proyectan en la Balanza Cambiada con cinco meses de atraso en su pago; esto se refleja naturalmente en el traslado de un año a otro de cierta magnitud en los pagos. Por otra parte, la Balanza de Pagos registra importaciones CIF, o sea que incluye fletes y seguros y se reflejan en ésta en el momento en que entran las mercancías al país.

En cuanto al capital oficial y a las donaciones, estos rubros aparecen en la Balanza de Pagos, pero las donaciones no aparecen en la Balanza Cambiaria, pues no dan origen flujo

de entrada o salida de divisas. El capital oficial se contabiliza en Balanza de Pagos de acuerdo a su disponibilidad y en Balanza Cambiaria de acuerdo a su utilización y los conceptos generalmente no coinciden en el tiempo. Las cifras de capital oficial de la Balanza de Pagos y las de Balanza Cambiaria no coinciden además debido a que las de la primera incluyen todo el financiamiento externo oficial, o sea, incluyen las cartas de crédito que no son flujo de divisas y otras transacciones meramente contables; en cambio la Balanza Cambiaria incluye únicamente aquellos préstamos que quedan origen a compras de divisas.

La Balanza de Pagos incluye estimaciones del contrabando en forma explícita en importaciones y exportaciones. La Balanza Cambiaria no puede utilizar estos conceptos, mientras no generen entradas o salidas físicas de divisas.

En la Balanza Cambiaria aparece el capital petrolero que es entrada de divisas traídas para gastos en moneda nacional. En la Balanza de Pagos aparece la exportación de petróleo y la entrada de capital.

#### b. Resumen de los Desarrollos de 1966 a 1968

Desde la crisis cambiaria que se presentó hacia fines de 1966 a causa de las dificultades del mercado internacional del café, la excesiva liberalización de importaciones y el tipo de cambio sobrevaluado, la situación cambiaria y de balanza de pagos del país ha registrado mejora considerable. El decreto 444 de que se habló atrás y por el cual se estableció un riguroso control de los cambios internacionales, ha dado resultados ampliamente favorables para lograr la corrección y el adecuado control del desequilibrio estructural de la balanza de pagos. Los aspectos más destacados de tales desarrollos se resumen a continuación:

En el período, los registros netos de exportaciones menores se incrementaron en 77%, como se puede apreciar al comparar las cifras respectivas de los cuadros números 9 y 10 al final de esta sección. En 1966 las exportaciones menores constituyeron solo el 18% de las exportaciones mientras en 1968 constituyeron la tercera parte. Este cambio en la estructura de balanza de pagos reduce la vulnerabilidad de la economía a las fluctuaciones del sector externo.

El segundo factor que ha contribuido a los buenos resultados cambiarios de los últimos años fue la repatriación de capitales que se logró en 1967, por un valor estimado en US\$ 60 millones, a raíz del Decreto 444 y los incentivos que dio el Gobierno, tales como los bonos Pro—Colombia, de nominados en dólares de Estados Unidos de América, pero amortizables en pesos y que solo podían ser suscritos con dólares repatriados.

Las políticas de cambio e importaciones han permitido aprovechar mejor los recursos de divisas. En 1967 fue necesario restringir las importaciones con el propósito de hacer frente a las obligaciones contraídas durante la crisis de balanza de pagos en 1966. Sin embargo esta situación fue de corta duración ya que el presupuesto de importaciones se recuperó apreciablemente en 1968 y 1969. A la ampliación del presupuesto de importaciones también contribuyó la austeridad impuesta por el control de cambios a algunos gastos de los colombianos en el exterior; los gastos por viajes al exterior, por ejemplo, descendieron

en US\$ 10 millones en 1967 y US\$ 16.4 millones en 1968 con respecto al nivel de 1965 y 1966.

Como complemento al esfuerzo interno tiene gran importancia el hecho de que la financiación oficial externa se incrementó considerablemente entre 1966 y 1968; el monto neto aumentó tres veces y media, los préstamos oficiales recibidos, tres veces, con respecto a 1965.

		<b>Millones de US\$</b>			
		<u>1965</u>	<u>1966</u>	<u>1967</u>	<u>1968</u>
CAPITAL OFICIAL NETO		36.0	92.0	71.0	123.7
i)	Préstamos recibidos	62.0	125.0	120.0	188.3
ii)	Préstamos pagados	-20.0	- 26.0	-46.0	-64.6
iii)	Otros	- 6.0	- 7.0	- 3.0	

Con respecto a la Balanza Cambiaria de los años 1966—1968<sup>5</sup>, se pueden hacer las siguientes observaciones:

- Reservas Netas

Las reservas netas en diciembre de 1966 eran negativas de menos de US\$ 94.9 millones en los años 1967 y 1968, se incrementaron llegando a ser positivas en septiembre de 1969 en US\$ 90.0 millones. Es decir, entre esas fechas se ha producido un mejoramiento de las reservas netas del orden de los US\$ 185.0 millones.

- Ingresos Corrientes

Estos se incrementaron con respecto al nivel de 1966 en 22% y 42 durante 1967 y 1968, respectivamente. La causa principal de este aumento está en las exportaciones menores que crecieron entre 1966 y 1968 e un 7796.

- Egresos Corrientes

Durante el periodo de estudio se incrementaron en 13%; este incremento se debe a un aumento del 87% en importación de servicios, especialmente intereses y remesas de utilidades, servicios oficiales y otros, los cuales se incrementaron en US\$ 31 millones y US\$ 60 millones respectivamente.

- Financiación Neta

El mayor rubro por este concepto fue en el año 1967 debido al incremento de las entradas de capital oficial neto.

La mayor estabilidad en el manejo de la política cambiaria ha traído como consecuencia un flujo de capital externo apreciable.

Se ha elaborado una metodología para someter a estudio la entrada de capital privado, que muestre los efectos sobre el nivel de empleo, utilización de materias primas nacionales y balanza de pagos del país. Las entradas de capital oficial y privado al país pueden observarse en el Cuadro No. 9.

---

<sup>5</sup> Ver Cuadro No. 9

c. Proyecciones 1969—1972

Los resultados obtenidos con el esfuerzo de diversificación de exportaciones han sido alentadores. Las exportaciones menores han respondido favorable mente a los incentivos gubernamentales y se espera que tengan un crecimiento sostenido en el período 1969—1972.

Las proyecciones de balanza de pagos (Cuadro No. 8) muestran en ese periodo un aumento del 46% en el total de exportaciones. Este aumento se debe a que se espera un crecimiento de las exportaciones llamadas menores del 25% para 1969 y 1970, y del 20% para el resto del periodo de proyección. Se contempla igualmente en el periodo un crecimiento del ingreso por concepto de exportaciones menores del 83%. En cuanto a los ingresos por exportaciones de café, se considera un aumento con respecto al nivel de 1968 y 1969, debido al alza de los precios. Para 1970 se espera que los ingresos por café lleguen a US\$ 4-49.5 millones o sea un aumento del 28% con respecto al nivel de 1968. Para el año 1971, de acuerdo con la experiencia de otros años, es posible una disminución en los ingresos por café, a sea que se mantendrán los precios altos del café hasta 1971 y disminuirán paulatinamente a partir de 1972. De mantenerse la tendencia actual de los precios las posibilidades del país en los años 1972 y siguientes mejorarán considerablemente y permitirán iniciar un descenso en el monto del financiamiento externo requerido.

Durante el periodo de las proyecciones se calcula un incremento en la financiación oficial externa neta entre 1969—1971 del 29% y Juego una disminución a partir de 1972; esta tendencia también la sigue el total de préstamos oficiales recibidos. De acuerdo a lo anterior, y por el incremento de las exportaciones y del financiamiento externo, es de prever un aumento en la capacidad de importar del país, lo cual redundará en un aumento del crecimiento económico. Las proyecciones muestran un incremento de la capacidad para importar del 44% en el período.

Con lo continuidad de las políticas vigentes en materia comercial, tributaria, fiscal y de precios, se incrementará apreciablemente la entrada de capital privado a largo plazo. Ese incremento puede resultar del 80% sobre el nivel de 1968. En el periodo proyectado los déficit de Balanza Comercial persistirán y el mayor de ellos se registrará en el año de 1970.

En Balanza Cambiaria, los ingresos corrientes tendrán un aumento en el periodo de proyecciones cercano al 35%, debido al aumento en la exportación de bienes, especialmente café y menores. Los egresos corrientes se espera tendrán un aumento del orden del 40%, lo cual da un aumento del déficit en cuenta corriente de US\$ 26 millones a US\$ 89 mil Iones. La financiación neta en el periodo se espera que aumente debido especialmente al incremento de los ingresos de capital oficial en 30% (los ingresos de capital oficial se incrementaran en un 30% aproximadamente).

Las reservas netas alcanzarán una cifra que oscila alrededor de los US\$ 200 millones al finalizar el periodo considerado.

Cuadro No. 7

**BALANZA DE PAGOS 1960-1968**  
(Millones de dólares)

	1960	1961	1962	1963	1964	1965	1966	1967	1968
<b>A. Bienes y servicios</b>	-85	-143	-176	-146	-137	-17	-290	-89	-208.4
1. Exportaciones	480	462	462	474	623	580	524	549	593.3
2. Importaciones	-496	-531	-537	-497	-575	-424	-639	-464	-643.3
3. Oro no monetario	15	14	14	11	13	11	10	9	11.2
4. Fletes, otros transportes y seguros	-31	-30	-31	-12	-40	-28	-31	-27	-24.2
5. Viajes	-6	-2	-10	-6	-30	-22	-22	-12	-5.6
6. Ingresos por inversiones	-40	-50	-57	-81	-73	-79	-86	-105	-99.6
7. Gobierno, no incluidas en O. P.	-5	-5	-10	-3	-5	-8	-7	-10	-8.1
8. Otros servicios	-3	-1	-6	-33	-49	-47	-39	-29	-32.1
<b>B. Pagos de transferencias</b>	6	9	14	18	14	12	10	22	16.3
<b>C. Capital y oro monetario</b>	95	143	129	202	279	-49	282	106	173.7
1. Sectores no monetarios	86	65	83	169	263		212	168	168.7
a. Capital privado a largo plazo	51		47	131	151	68	43	37	52.0
i) Inversiones directas	2	6	10	18	66	22	40	40	47.0
ii) Otros	49	-6	37	113	86	46	3	-3	5.0
b. Capital privado a corto plazo	48	31	-4	-13	69	-103	77	60	-7.0
c. Capital oficial	-13	35	40	51	42	36	92	71	123.7
i) Préstamos recibidos	11	60	62	75	76	62	125	120	188.3
ii) Préstamos pagados	-15	-15	-12	-16	-21	-20	-26	-46	-64.6
iii) Otros	-9	-10	-10	-8	-13	-6	-7	-3	
2. Sector Monetario	9	78	46	33	16	-49	70	-62	5.0
a. Banco de la República		85	45	29	18	-66	38	-51	-46.0
i) Activos	37	4	54	-11	-18	-8	-12	-6	-69.0
ii) Pasivos	-37	81	-9	40	36	-58	50	-45	23.0
b. Otras instituciones bancar.	9	-6	1	4	-2	17	32	-11	51.0
<b>D. Errores y omisiones</b>	-16	-9	33	-74	-156	54	-2	-39	18.4

NOTA: Los totales pueden no ser exactos debido a aproximaciones en las cifras.

**Cuadro No. 8**  
**BALANZA DE PAGOS 1959-1972**  
(Millones de US\$)

	1969	1970	1971	1972
<b>A. BIENES Y SERVICIOS</b>	-116.6	-222.8	-229.8	-229.4
1. Exportaciones	635.6	816.4	829.1	865.1
2. Importaciones	-586.9	-861.4	-871.1	-901.7
3. Oro no monetario	11.1	10.9	10.8	10.6
4. Fletes, otros transportes y seguros	-30.5	-33.3	-33.9	-31.0
5. Viajes	-1.6	3.5	10.8	17.9
6. Ingresos por inversiones	-102.3	-115.2	-130.1	-143.2
7. Gobierno no incluidas O. P.	-8.1	-8.1	-8.1	-8.1
8. Otros servicios	-33.9	-35.6	-37.3	-39.0
<b>B. PAGOS DE TRANSFERENCIAS</b>	17.4	18.5	19.6	20.7
<b>C. CAPITAL Y ORO MONETARIO</b>	99.2	204.3	210.2	208.7
1. Sectores no monetarios	194.2	262.3	255.2	228.7
a) Capital privado largo plazo	62.0	72.0	82.0	92.0
i) Inversiones Directas	56.0	65.0	74.0	83.0
ii) Otros	6.0	7.0	8.0	9.0
b) Capital privado corto plazo	-7.0	-7.0	-7.0	-7.0
c) Capital oficial	139.2	197.3	180.2	143.7
i) Préstamos recibidos	203.6	277.2	267.9	252.7
ii) Préstamos pagados	-64.4	-79.9	-87.7	-109.0
iii) Otros				
2. Cambio en las reservas internacionales del Banco de la República	-95.0	-58.0	-45.0	-20.0

Cuadro No. 9

BALANZA CAMBIARIA 1961-1967  
(Millones de dólares)

	1961	1962	1963	1964	1965	1966	1967
I - <u>Ingresos corrientes</u>	<u>435</u>	<u>410</u>	<u>419</u>	<u>532</u>	<u>496</u>	<u>472</u>	<u>576</u>
A. <u>Exportación de bienes</u>	<u>402</u>	<u>393</u>	<u>397</u>	<u>515</u>	<u>482</u>	<u>435</u>	<u>461</u>
1. <u>Café</u>	<u>327</u>	<u>300</u>	<u>313</u>	<u>396</u> <u>1/</u>	<u>347</u>	<u>302</u>	<u>319</u>
2. <u>Oro</u>	<u>10</u>	<u>10</u>	<u>6</u>	<u>10</u>	<u>10</u>	<u>6</u>	<u>6</u>
3. <u>Menores</u>	<u>35</u>	<u>54</u>	<u>45</u>	<u>75</u>	<u>99</u>	<u>96</u>	<u>118</u>
4. <u>Capital petróleo</u>	<u>30</u>	<u>29</u>	<u>33</u>	<u>34</u>	<u>26</u>	<u>31</u>	<u>18</u>
B. <u>Exportación de servicios</u>	<u>33</u>	<u>17</u>	<u>22</u>	<u>17</u>	<u>14</u>	<u>37</u>	<u>115</u>
1. <u>Regalías</u>	<u>8</u>	<u>8</u>	<u>9</u>	<u>4</u>	<u>6</u>	<u>5</u>	<u>5</u>
2. <u>Otros</u>	<u>25</u>	<u>9</u>	<u>13</u>	<u>13</u>	<u>8</u>	<u>32</u>	<u>110</u>
II - <u>Egresos corrientes</u>	<u>514</u>	<u>501</u>	<u>499</u>	<u>543</u>	<u>436</u>	<u>564</u>	<u>592</u>
A. <u>Importación de bienes</u>	<u>429</u>	<u>420</u>	<u>363</u>	<u>454</u>	<u>352</u>	<u>464</u>	<u>456</u>
1. <u>Mercancías</u>	<u>409</u>	<u>401</u>	<u>340</u>	<u>429</u>	<u>324</u> <u>2/</u>	<u>428</u> <u>3/</u>	<u>427</u> <u>4/</u>
2. <u>Petróleo para refinación</u>	<u>20</u>	<u>19</u>	<u>23</u>	<u>25</u>	<u>28</u>	<u>36</u>	<u>29</u>
B. <u>Importación de servicios</u>	<u>85</u>	<u>81</u>	<u>76</u>	<u>89</u>	<u>84</u>	<u>100</u>	<u>136</u>
1. <u>Fletes</u>	<u>29</u>	<u>29</u>	<u>25</u>	<u>30</u>	<u>22</u>	<u>40</u>	<u>30</u>
2. <u>Intereses</u>	<u>14</u>	<u>22</u>	<u>24</u>	<u>33</u>	<u>32</u>	<u>28</u>	<u>35</u>
3. <u>Remesas de utilidades, servicios oficiales y otros</u>	<u>42</u>	<u>30</u>	<u>27</u>	<u>26</u>	<u>30</u>	<u>32</u>	<u>71</u>
III - <u>Superávit o déficit en Cta. corriente (I - II)</u>	<u>-79</u>	<u>-91</u>	<u>-20</u>	<u>-11</u>	<u>+60</u>	<u>92</u>	<u>-16</u>
IV - <u>Financiación neta</u>	<u>83</u>	<u>54</u>	<u>75</u>	<u>46</u>	<u>31</u>	<u>50</u>	<u>89</u>
A. <u>Swaps a largo plazo</u>	<u>14</u>	<u>37</u>	<u>15</u>	<u>- 6</u>	<u>10</u>	<u>1</u>	<u>- 1</u>
B. <u>Capital privado</u>	<u>-</u>	<u>--</u>	<u>-</u>	<u>42</u> <u>5/</u>	<u>5</u>	<u>46</u>	<u>51</u> <u>6/</u>
C. <u>Capital Oficial</u>	<u>19</u>	<u>17</u>	<u>46</u>	<u>4</u>	<u>19</u>	<u>3</u>	<u>42</u>
1. <u>Ingresos</u>	<u>45</u>	<u>44</u>	<u>78</u>	<u>34</u>	<u>47</u>	<u>46</u>	<u>87</u>
2. <u>Amortización</u>	<u>-26</u>	<u>-27</u>	<u>-32</u>	<u>-30</u>	<u>-28</u>	<u>-43</u>	<u>-45</u>
D. <u>Otros</u>	<u>-</u>	<u>-</u>	<u>14</u>	<u>6</u>	<u>- 3</u>	<u>-</u>	<u>- 3</u>
V <u>Ventas netas en el mercado libre de divisas</u>	<u>-35</u>	<u>- 9</u>	<u>-88</u>	<u>-55</u>	<u>-35</u>		
VI <u>Errores y omisiones</u>	<u>1</u>	<u>3</u>	<u>2</u>	<u>4</u>	<u>- 3</u>		
VII <u>Variación reservas netas (III+IV+V+VI) 7/</u>	<u>-80</u>	<u>-43</u>	<u>-31</u>	<u>-16</u>	<u>+53</u>	<u>-42</u>	<u>+73</u>

1/ Esta cifra excluye US\$ 42,5 millones de reintegros anticipados de la Federación Nacional de Cafeteros, provenientes de préstamos externos obtenidos por la Federación.

2/ Inclusive US\$ 15 millones de pagos atrasados en Diciembre 31 de 1965

3/ Inclusive US\$ 7 millones de mayor atraso de pagos en diciembre 31 de 1966 sobre los US\$ 15 millones a que se refiere la nota anterior.

4/ Excluye los US\$ 22 millones de atrasos de pagos acumulados en 31 de diciembre de 1966, cuyo valor se adicionó al pago de mercancías en los años respectivos, según las dos notas anteriores.

5/ Correspondientes a préstamos privados externos a favor de la Federación Nacional de Cafeteros con los cuales se hicieron los reintegros anticipados a que se refiere la nota 1/

6/ Inclusive US\$ 58 millones en que se estima la repatriación de capitales.

7/ A causa de los ajustes efectuados para hacerlas comparables, las cifras no coinciden necesariamente con las suministradas por el Banco de la República.

Cuadro No. 10

**BALANZA CAMBIARIA**  
(Millones de US\$)

	1968	1969	1970	1971	1972
<b>I. INGRESOS CORRIENTES</b>	<b>672.0</b>	<b>692.0</b>	<b>870.0</b>	<b>885.0</b>	<b>927.0</b>
<b>A. Exportación de bienes</b>	<b>549.0</b>	<b>572.0</b>	<b>740.0</b>	<b>747.0</b>	<b>780.0</b>
1. Café	351.4	337.0	450.0	403.0	373.0
2. Oro	4.0	8.0	8.0	8.0	8.0
3. Menores	166.6	202.0	255.0	307.0	370.0
4. Capital petróleo	27.0	25.0	27.0	29.0	29.0
<b>B. Exportación de servicios</b>	<b>123.0</b>	<b>120.0</b>	<b>130.0</b>	<b>138.0</b>	<b>147.0</b>
1. Regalías Nación	4.0	8.0	10.0	10.0	10.0
2. Otros	119.0	112.0	120.0	128.0	137.0
<b>II. EGRESOS CORRIENTES</b>	<b>636.0</b>	<b>718.0</b>	<b>857.0</b>	<b>942.0</b>	<b>1.016.0</b>
<b>A. Importación de bienes</b>	<b>449.0</b>	<b>516.0</b>	<b>617.0</b>	<b>673.0</b>	<b>724.0</b>
1. Mercancías	414.0	484.0	590.0	643.0	692.0
2. Petróleo para refinación	35.0	32.0	27.0	30.0	32.0
<b>B. Importación de Servicios</b>	<b>187.0</b>	<b>202.0</b>	<b>240.0</b>	<b>269.0</b>	<b>292.0</b>
1. Fletes	36.0	39.0	49.0	50.0	55.0
2. Intereses	59.0	66.0	74.0	89.0	100.0
3. Remesas de utilidades servicios oficiales y otros	92.0	97.0	117.0	130.0	137.0
<b>III. SUPERAVIT O DEFICIT EN CUENTA CORRIENTE (I-II)</b>	<b>36.0</b>	<b>-26.0</b>	<b>-13.0</b>	<b>-57.0</b>	<b>-89.0</b>
<b>IV. FINANCIACION NETA</b>	<b>59.0</b>	<b>84.0</b>	<b>58.0</b>	<b>98.0</b>	<b>109.0</b>
A. Swaps o largo plazo	- 8.0	-11.0	-11.0	-11.0	-11.0
B. Capital privado	7.0	29.0	- 8.0	25.0	28.0
C. Capital oficial	59.0	68.0	79.0	86.0	94.0
1. Ingresos	106.0	109.0	129.0	136.0	144.0
2. Amortización	-47.0	-41.0	-50.0	-50.0	-50.0
D. Otros	1.0	- 2.0	- 2.0	- 2.0	- 2.0
<b>V. VENTAS NETAS EN EL MERCADO LIBRE DE DIVISAS</b>					
<b>VI. ERRORES Y OMISIONES</b>					
<b>VII. VARIACION RESERVAS NETAS ( III+IV+V+VI)</b>	<b>95.0</b>	<b>58.0</b>	<b>45.0</b>	<b>41.0</b>	<b>20.0</b>

**Cuadro No. 11**  
**TERMINOS DE INTERCAMBIO**  
(1958 = 100)<sup>1</sup>

Año	Precios de exportación	Precios de importación	Términos de intercambio
1960	87	110	79
1961	84	111	76
1962	80	109	73
1963	78	105	74
1964	92	104	88
1965	91	101	90
1966	87	101	86
1967	78	104	75
1968	78	107 <sup>2</sup>	73 <sup>2</sup>

Fuente: Fondo Monetario Internacional. International Financial statistics

<sup>1</sup> En 1958 el precio promedio del café "Manizales" en Nueva York fue de US\$ 0.523 A principios de junio del corriente año la cotización era de US\$ 0.405, o sea que habrá caído en 23% en el período.

<sup>2</sup> Estimativo colombiano.

1.5. Compatibilidad entre Proyecciones Macroeconómicas Efectuadas con el Modelo y las Proyecciones de Balanza de Pagos y Cambiaria

Las proyecciones de balanza de pagos presentadas en la sección anterior se pueden comparar con las suposiciones sobre exportaciones de bienes y servicios utilizadas en el análisis de alternativas de inversión pública de la primera parte de este Capítulo, en el cual se empleó el llamado modelo macroeconómico. Las posibilidades de exportación suministradas al modelo fueron:

**EXPORTACIONES DE BIENES Y SERVICIOS  
(Millones de dólares)**

Años	Posibilidad X1	Posibilidad X2 y X3 <sup>1</sup>	Posibilidad X 4
1969	829.66	816.06	840.54
1970	847.67	924.87	924.60
1971	965.67	999.67	994.64
1972	1.047.28	1.088.08	1.076.25

<sup>1</sup> Las posibilidades X2 y X3 se diferencian en que las tasas de cambio real implicadas por cada una son diferentes.

Las últimas proyecciones de balanza de pagos arrojaron los siguientes datos para exportaciones de bienes y servicios en millones de dólares.

1969	816.7
1970	1.013.0
1971	1.044.4
1972	1.099.6

Estas cifras como se puede observar al comparar con el cuadro anterior, superan la posibilidad más optimista, debido al auge cafetero surgido en los últimos meses, y que se espera se prolongue hasta el año de 1971. Las diferencias de las cifras suministradas al modelo en la parte macroeconómica de este informe y las de la última proyección de balanza de pagos se indican a continuación:

	<b>(Millones de dólares)</b>		
	Proyec. Última Pos. X1	Proyec. Última-Pos. X2 y X3	Proyec. Última Pos. X4
1969	0.64	-12.96	-23.84
1970	111.33	88.13	88.40
1971	78.73	44.73	50.40
1972	52.32	11.52	23.35

Estas diferencias dadas en forma porcentual con respecto a la última proyección de la balanza de pagos se muestran en el cuadro siguiente:

	Posibilidad X 1	Posibilidad X 2 y X 3	Posibilidad X 4
1969	0.0%	-1.6%	-2.9%
1970	11.0%	8.7%	8.7%
1971	7.5%	4.3%	4.8%
1972	4.8%	1.0%	2.1%

De acuerdo con estos cálculos se presenta una posición de franco optimismo con respecto a las proyecciones dadas por el modelo especialmente Para el año de 1970, en el cual se

espera superar la alternativa más alta de inversión pública y por lo tanto lograr una tasa de crecimiento del Producto Interno Bruto entre el 7 y el 7.5%.

En la parte macroeconómica del presente Capítulo se indican los niveles requeridos de importaciones de bienes y servicios, definidas en las cuentas nacionales, para lograr un nivel de crecimiento del P18 con diferentes alternativas de inversión pública. Igualmente se indican los requisitos de importaciones compatibles con un nivel de inversiones públicas, para varias alternativas de crecimiento de PIB. Las cifras sobre requisitos de importaciones fueron las siguientes:

**REQUISITOS DE IMPORTACIONES  
(Millones de dólares)  
ALTERNATIVA DE INVERSIÓN PÚBLICA I**

	<u>Posibilidad X1</u>	<u>Posibilidad X2</u>	<u>Posibilidad X3</u>	<u>Posibilidad X4</u>
1969	847.06	860.21	860.21	870.69
1970	912.09	942.77	937.16	945.87
1971	823.87	863.75	847.21	857.55
1972	819.59	861.98	831.40	847.65

**ALTERNATIVA DE INVERSIÓN PÚBLICA II**

	<u>Posibilidad X1</u>	<u>Posibilidad X2</u>	<u>Posibilidad X3</u>	<u>Posibilidad X4</u>
1969	847.06	860.21	860.21	870.69
1970	938.61	964.19	958.57	967.44
1971	962.11	999.67	985.75	996.09
1972	989.29	1.088.08	1.001.11	1.017.21

**ALTERNATIVA DE INVERSIÓN PÚBLICA III**

	<u>Posibilidad X1</u>	<u>Posibilidad X2</u>	<u>Posibilidad X3</u>	<u>Posibilidad X4</u>
1969	847.06	860.21	860.21	870.69
1970	957.69	988.62	982.62	991.51
1971	1.004.21	1.044.09	1.027.45	1.037.89
1972	1.047.34	1.089.73	1.059.16	1.075.26

De las proyecciones de balanza de pagos se puede obtener la posible capacidad de importar del país para los años 1969 a 1972. Esta capacidad se obtiene como residuo, restando de los ingresos del país por exportaciones y flujo de capital, los pagos futuros esperados. Las cifras correspondientes son las siguientes capacidades de importación;

**CAPACIDAD DE IMPORTAR  
(Millones de dólares)**

1969	833.4
1970	1.120.6
1971	1.144.1
1972	1.185.0

Comparando estas cifras con el cuadro anterior se puede concluir que la capacidad proyectada del país para importar es compatible con los requisitos de la alternativa más exigente.

**REQUISITOS DE FLUJO DE CAPITAL EXTERNO**  
(Cifras en millones de dólares)

**ALTERNATIVA DE INVERSIÓN PÚBLICA I**

Años	Posibilidad X1	Posibilidad X2	Posibilidad X3	Posibilidad X4
1969	195.73	195.28	195.28	194.88
1970	197.40	200.81	195.20	204.16
1971	38.27	44.38	27.45	43.45
1972	-57.41	-55.40	-87.16	-57.60

**ALTERNATIVA DE INVERSIÓN PÚBLICA II**

Años	Posibilidad X1	Posibilidad X2	Posibilidad X3	Posibilidad X4
1969	195.73	195.28	195.28	194.88
1970	218.89	222.23	216.61	229.73
1971	178.31	184.42	167.49	183.78
1972	122.09	124.11	92.35	121.42

**ALTERNATIVA DE INVERSIÓN PÚBLICA III**

Años	Posibilidad X1	Posibilidad X2	Posibilidad X3	Posibilidad X4
1969	195.73	195.28	195.28	194.88
1970	242.97	246.30	240.69	249.80
1971	221.79	227.91	210.97	226.98
1972	183.18	185.20	153.44	182.49

Los requisitos de flujo de capital extranjero, que aparecen en el Cuadro anterior fueron obtenidos en la siguiente forma: se tomó la brecha externa dada por el modelo (representada por la diferencia entre las exportaciones y las importaciones), y a esto brecho se le agregaron los pagos por amortización, intereses y otros factores que el país debe hacer en el período considerado.

Por otro lado, el Departamento Nacional de Planeación estima las siguientes cifras como probables flujos de financiamiento externo con que podría contar el país en el período considerado:

Años	Millones de US\$
1969	201.2
1970	269.3
1971	262.2
1972	234.3

Cuando estas cifras se comparan con los "requisitos" de flujos arrojados por el modelo y que se muestran en el Cuadro anterior, se puede concluir que aún en el caso de ser elegida la tercera alternativa, que es la más exigente en financiación externa, el país contaría con los recursos suficientes de capital extranjero para obtener los crecimientos que esa alternativa implica. Aún más, dado que las cifras de probables flujos son holgadamente superiores a las de los requerimientos, el país puede aspirar a crecimientos ligeramente superiores.

## 2. POLÍTICA DE PRECIOS Y SALARIOS

Los programas de estabilización iniciados por el Gobierno en el año de 1967 incluyen, como uno de los propósitos, el reducir en cuanto sea posible el aumento en el nivel

general de precios. En una economía que ha sufrido de inflación crónica y de problemas estructurales para su desarrollo es difícil, si no imposible, el reducir el crecimiento de los precios a cero. Existe una serie de factores que presionan los precios hacia el alza, entre los cuales se pueden mencionar los siguientes 1) La inelasticidad en la oferta, o sea, la lentitud con que responde la producción intercambios en la demanda. 2) El crecimiento de la tasa de cambio ex tenor lleva a crecimientos en los precios aunque, menos que proporcionales. 3) Debido a que en algunos casos la capacidad de producción instalada es superior a la demanda interna, por limitaciones en la amplitud del mercado, aumentan los costos de producción con el consiguiente efecto sobre los precios si no se pueden utilizar mercados externos. 4) Aunque no menos importante, la política salarial contribuye también al crecimiento en los precios.

Los cuatro factores mencionados, que no son los únicos que influyen sobre el nivel general de precios pero que son los más importantes, se están tratando de moderar utilizando diversos instrumentos de política económica. Su discusión detallada se presenta en otras secciones de este capítulo. En el presente trabajo se hará referencia a las políticas sectoriales de precios y salarios.

#### 2.1. Precios de Artículos Manufacturados y Servicios

Es bien conocido el efecto nocivo que sobre los ingresos reales de las clases menos pudientes, sobre la balanza de pagos y sobre una asignación ordenada de recursos tiene todo proceso inflacionario. Tradicionalmente se ha creído que una espiral inflacionaria tiene su causa directa solamente en un exceso de demanda originado a su vez en un crecimiento desmesurado de los medios de pago. Existen, sin embargo, otros factores que pueden causar o al menos coadyuvar a la aceleración de una espiral inflacionaria; son los que se han denominado genéricamente como causas de la inflación de costos o inflación de oferta. Este tipo de inflación se explica en algunas circunstancias por aumentos inmoderados en el nivel de salarios como consecuencia de las presiones sindicales, o elevaciones masivas y repentinas de la tasa de cambio, los aranceles de aduanas, los depósitos previos u otros impuestos indirectos igualmente, la inflación de costos puede originarse en alzas excesivas en los precios controlados por industrias no sujetas a un grado adecuado de competencia, ya sea interna o externa.

El Gobierno Nacional utiliza una gran variedad de instrumentos para combatir los distintos factores que pueden llevar a una espiral inflacionaria.

La inflación por demanda se ha controlado radicalmente en el país desde la creación de la Junta Monetaria, y el saneamiento de las finanzas públicas. Las devaluaciones repentinas y masivas se han reemplazado por un mecanismo de cambio gradual y permanente en la tasa de cambio, con lo cual se impide la acción especuladora que distorsiona los mercados y causa presiones inflacionarias inconvenientes.

La inflación causada por alzas de costos en la mano de obra ha sido controlada por el Ministerio del Trabajo a través del establecimiento, con la ayuda de las centrales obreras, de una política de moderación en las convenciones colectivas, que procura mantener el ingreso real de los trabajadores y elevarlo en la medida en que los aumentos de productividad lo permitan, sin forzar de esta manera a las empresas a tener que elevar

radicalmente sus precios para poder pagar salarios y prestaciones exageradamente altos. Sin embargo, el Gobierno re conoce que una política de moderación por parte de los trabajadores organizados es imposible de sostener en presencia de alzas indebidas en artículos y servicios de consumo general de empleados y obreros. Infortunadamente, estas alzas no pueden evitarse con el solo control de los medios de pago. No existe un nivel adecuado de competencia en muchas industrias que producen artículos y servicios de consumos generales o destinados a la producción de estos últimos. Esta insuficiencia en el grado de competencia, que permite abusar de la posición monopolística así obtenida, se puede deber a una o varias de las siguientes causas:

- Estrechez del mercado nacional, que solo permite la operación eficiente de unas pocas plantas, defendidas de la competencia externa por altos aranceles y restricciones a las importaciones.
- Monopolios regionales que no pueden ser rotos por otras empresas nacionales ya sea por las características del producto (caso de los servicios) o por las dificultades del transporte (caso de algunos materiales de construcción, etc.)
- Asociación de empresas pertenecientes a una misma industria con el objeto de acordar alzas en los precios más allá del nivel razonable, amparadas por la protección que los altos aranceles y las restricciones cuantitativas a las importaciones les hayan concedido.

En aquellos casos en que se observan situaciones de monopolio u oligopolio que puedan ser utilizadas para elevar inmoderadamente los precios de bienes y servicios de consumo general o de sus insumos básicos, el Gobierno se ha visto en la necesidad de recurrir a la regulación de los mercados con sistemas que dependen de la naturaleza del artículo en cuestión.

#### a. Los Criterios para Imponer el Control Directo de Precios

La fijación de precios (máximos, únicos o mínimos) por parte del Consejo Nacional de Precios está guiada por el principio de que el control directo debe usarse selectivamente y no en forma general, a Un de que su aplicación sea más efectiva y no interfiera actividades en donde puedan aplicar se medidas indirectas de mayor flexibilidad.

La selección de los bienes y servicios que deben someterse al control directo de precios se hace en la forma que sigue

#### — Bienes de Consumo General y Bienes Suntuarios

Inicialmente se hace el estudio y clasificación de los bienes de consumo y servicios entre aquellos que inciden significativamente en el costo de la canasta familiar para obreros y empleados y aquellos otros que no la afectan apreciablemente. Los primeros se denominan bienes y ser vicios de consumo general; los segundos, de consumo suntuario. En es tos estudios se solicita la ayuda del Departamento Administrativo Nacional de Estadística para mantener actualizada la clasificación de los bienes y servicios. También se solicita la ayuda del Ministerio de Salud y del DANE para realizar los investigaciones que sean del caso con el objeto de definir qué drogas y artículos

esenciales para la salud son de uso suficientemente amplio para merecer el calificativo de bienes de consumo general aunque su incidencia en el costo de la canasta familiar no sea sino esporádica.

El resultado de este primer paso es el de que los bienes y servicios suntuarios estarían libres de control directo. Sus precios pueden ser regulados por medios indirectos, tales como los impuestos a las ventas, aranceles aduaneros, etc.

#### — Condiciones de Producción y Distribución

Para definir cuales bienes y servicios de consumo general deben someterse al control directo de precios, se presta atención especial a sus condiciones de producción y distribución en lo que al grado de competencia se refiere. Para evaluar éste, se concede importancia no al número de productores o distribuidores de un determinado producto sino a la participación que cada uno de ellos posee en el respectivo mercado directamente, por interpuesta persona o, cuando resulta evidente por síntomas externos, a través de acuerdos implícitos o explícitos entre empresas para fijar precios. Para todo lo anterior es de gran utilidad la colaboración de la Superintendencia de Sociedades Anónimas.

Aquellos bienes y servicios de consumo general en cuya producción o distribución participa una empresa (o cartel de varias empresas) con una proporción apreciable del mercado, se considera como sujetos a situaciones de monopolio y por tanto a la fijación y control directo de sus precios máximos. Lo propio ocurre cuando existen prácticas de mercadeo que implican abusos por parte de los distribuidores, aunque no se hayan realizado acuerdos entre ellos para crear carteles o monopolios (por ejemplo, en la distribución de algunos bienes agropecuarios). Sin embargo, cuando el bien de consumo general se encuentra en la lista de libre importación, no se le imponen controles directos a su precio, salvo en aquellos casos en que el margen de protección arancelaria aparezca prohibitivo o irrazonablemente alto. Tampoco se fijan precios (máximos) para los bienes y servicios de consumo general producidos por empresas oficiales; ellos se someten a un régimen de libertad vigilada, lo mismo que aquellos bienes y servicios respecto a los cuales haya posibilidades de que exista un nivel razonable de competencia en su producción o distribución por particulares. En algunos casos, la libertad vigilada se aplica conjuntamente con la obligación de informar a la Superintendencia Nacional de Precios con suficiente anticipación antes de elevar un precio. En otros, simplemente debe informarse que se hizo una elevación de precios.

Se contempla con especial atención la posibilidad de fijar precios mínimos a los licores provenientes de las rentas departamentales cuando se prevén condiciones de competencia desleal que amenacen la estabilidad financiera de los departamentos. También se podrá usar el sistema de precios mínimos para fijar la base de los impuestos departamentales de consumo cuando sea necesario.

En la mayoría de los casos, el mercado para un producto específico es del tamaño nacional; en otros, las dificultades de transporte (cemento, por ej.) o su propia naturaleza (servicios) lo reducen a una región o ciudad solamente; por tanto, el

análisis de competencia de be comenzar por definir los límites geográficos que se van a estudiar.

#### — Situación de los Insumos

Determinado lo anterior, procede definir qué insumos (materias primas, bienes intermedios y de capital) de los bienes y servicios de con sumo general deben, a su vez, tener sus precios sometidos a control directo.

El criterio de selección es el mismo aplicado a los bienes finales, o sea el grado de competencia que exista en su producción y distribución. Si la hay, sus precios están libres del control directo. Si por el contrario, tales materias primas, bienes intermedios o de capital están en situación de que sus precios pueden ser filados ya sea por los productores o los distribuidores, se someten sus precios al control directo o a un régimen de libertad vigilada si la producción la realiza una entidad oficial. Sin embargo, si su incidencia en el costo de producción de los bienes y servicios de consumo general es muy baja, no se ve la conveniencia de regular directamente sus precios. Esto sólo se hace para aquellos insumos cuya incidencia sea notoria.

Los principios expuestos con respecto a la selección de insumos cuyos precios deben regularse directamente se aplican también a los elementos más importantes que entran en la composición de bienes de capital e instalaciones permanentes. Este tipo de situaciones ocurre con frecuencia en el campo de los materiales de construcción, que han requerido de estudios cuidadosos a nivel regional previamente a la definición de una política de precios.

#### b. Nivel al Cual se Impone el Control Directo

Una vez definidos los bienes y servicios que deben someterse a control directo, es necesario decidir el nivel al cual se impone el control. Esto depende de la imperfección del mercado que debe corregirse.

Cuando la producción de un bien o servicio se halla demasiado concentrada en unas pocas empresas se fijan precios máximos al productor. Cuando solamente existen concentraciones excesivas en la distribución, se determinan las márgenes máximas que esto puede añadir, dejando en libertad el precio al productor. Finalmente, cuando tanto en la producción como en la distribución existan tendencias monopolísticas, se fija un precio máximo al consumidor.

La tarea de la Superintendencia en materia de regulación de márgenes de distribución está complementada por la acción de otras entidades estatales para cambiar y mejorar los sistemas de mercadeo; por ejemplo, con la intervención directa del IDEMA cuando ello es necesario; con la creación y fomento de las cooperativas de mercadeo, etc.

#### c. Criterios para la Fijación de los Precios

La fijación o reajuste de los precios está subordinada a la previa definición y comprobación de la unidad o medida, así como de las especificaciones que hayan sido fijadas por la

Superintendencia de Industria y Comercio que cuenta para ello con la asesoría del INCONTEC. A esta Superintendencia corresponde también la vigilancia y comprobación del control de calidad, sin el cual el de los precios carece de efectividad.

Para determinar el nivel al cual se fija el precio al productor, o las márgenes de distribución, se toman en cuenta los siguientes indicadores:

- La eficiencia relativa de la producción, que se obtiene comparando los precios domésticos con el precio internacional normal del mismo artículo importado puesto en fábrica e incluyendo los derechos de aduana. Cuando existan razones para creer que el precio CIF del artículo importado sólo refleja una situación temporal de dumping, se utilizan precios promedio de varios años o países de origen para efectos de la comparación con el precio interno. Naturalmente, la aplicación de este método parte de la base de un arancel adecuadamente estructurado. Cuando el bien no es importable, o se trate de la producción de servicios, se comparan los precios de la industria con los de actividades similares.
- La rentabilidad normal de la industria, que se estima para cada empresa en la forma siguiente:

$$R = \frac{\text{Utilidades antes de impuestos}}{\text{Activos totales—pasivos totales}}^6$$

- La relación entre las utilidades antes de impuestos y las ventas netas durante el periodo (especialmente útil para el caso de los servicios).
- El nivel de tributación a que está sujeta cada empresa.
- La rotación del capital, calculada como la relación entre las ventas netas y la diferencia entre los activos totales y los pasivos totales, y
- La composición de los activos entre capital de trabajo y capital fijo y la necesidad que se tenga del primero de ellos para financiar la distribución de los productos.

Los resultados que se obtienen de estos indicadores permiten apreciar la bondad de la inversión y el grado de eficiencia de cada una de las empresas de la industria y sirven de guía para escoger las más representativas de ellas, con base en las cuales se determinan los precios o márgenes de distribución a fijar. El margen de rentabilidad antes de impuestos que se concede a una industria depende de la conveniencia social de fomentar su desarrollo y permitirle generar recursos para inversiones adicionales que tomen en cuenta los costos de reposición de los activos. La conveniencia de cada industria es decidida por el Consejo Nacional de Política Económica, a la luz de los programas sectoriales de desarrollo elaborados por los Ministerios, los Departamentos Administrativos y el Departamento Nacional de Planeación en colaboración con el sector privado. En el estudio de esta conveniencia se toman en cuenta los incentivos tributarios que se hayan dado o se piensen dar a la industria en cuestión, antes de tomar una decisión respecto al nivel de utilidades, antes de impuestos, que se desee concederle.

Como se ve, el énfasis se coloca en la industria, definida como la suma de todas las empresas que produzcan el bien o servicio en cuestión, y no en la empresa aislada. El

---

<sup>6</sup> Activos totales—pasivos totales = capital pagado más la reserva legal más las otras reservas, exceptuando la formada por las utilidades por repartir del ejercicio examinado.

estudio de los costos se extiende a todos los bienes producidos por las empresas bajo regulación, aunque algunos de ellos no se hallen controlados directamente. La distribución de los costos fijos de las empresas se hará procurando cargar a cada artículo la proporción de ellos que corresponda a la utilización que su producción implique de estos costos.

d. Criterios para la Variación de los Precios Fijados

De los principios que se han enunciado como fundamentales para determinar el nivel al cual se fijan los precios, se desprende que debe prestarse especial atención a los siguientes factores, como motivos que justifican una variación en los costos de producción de los bienes y servicios sujetos a control; sin embargo, ello no quiere decir que todo aumento de costos implica necesariamente un alza en precios, ya que en algunos casos los mayores costos son compensados por aumentos en la productividad, sin que la rentabilidad de las empresas se vea afectada.

- La tasa de cambio. Cuando en la producción de un bien o servicio se utilizan insumos importados, se acepta la tendencia demostrada por el certificado de cambio como un factor en el encarecimiento de esos insumos.
- Los precios internacionales. Se acepta como motivo justificado para la variación de los costos la que se presente en los precios internacionales (CIF) de los insumos importados del bien sometido a control, siempre y cuando su variación no dependa de empresas extranjeras directamente vinculadas con las nacionales cuyos precios se están regulando (el caso de las filiales, por ejemplo). Se da también especial atención a los cambios que se presentan en los costos de los fletes y seguros externos, en los subsidios extranjeros a la exportación, el dumping de excedentes y las demás prácticas comerciales que inciden sobre el precio CIF puerto colombiano.
- Los costos de importación. Se toman en cuenta los cambios en el valor de los derechos de aduana, depósitos previos y seguros internos que deben pagar los insumos importados.
- Los aumentos de salarios. Se aceptan como causas que justifican alzas en los costos los aumentos de salarios, prestaciones legales y extralegales gastos de representación, etc., que se consideren razonables. Para este efecto, es de especial conveniencia la participación del Ministerio del Trabajo en el Consejo Nacional de Precios.
- Los costos de insumos nacionales. Se aceptan como incrementos justificados de costos los que experimentan los insumos nacionales (materias primas, bienes intermedios y de capital) por alzas de precios autorizados por el Gobierno y los que tengan los insumos sujetos al control de precios, siempre y cuando su variación no dependa directa o indirectamente de las mismas empresas cuyos precios son materia del control en esto es muy importante la colaboración de la Superintendencia Nacional de Sociedades.

e. El Control Indirecto de los Bienes Importables

Un sistema de libre importación basado en niveles arancelarios razonables reemplaza al control directo de precios para los artículos importables. Es por eso que el Consejo

Nacional de Precios no fija precios para aquellos artículos que estén sometidos a un régimen de libre importación.

Las posibilidades de regular los precios por medios indirectos como las importaciones son tenidas en cuenta aún para aquellos artículos incluidos en la lista de licencia previa. Cuando en opinión del Consejo Nacional de Precios, la fijación de precios para alguno de esos artículos no haya resultado suficientemente efectiva, o cuando la respectiva industria nacional tenga niveles de ineficiencia demasiado altos con relación a los que establezca un arancel de aduanas apropiadamente estructurado, se recomendará al Instituto Colombiano de Comercio Exterior que permita la importación de ese artículo al país en cantidades adecuadas. Para ello, se hará la coordinación que sea del caso a través del representante de INCOMEX en el Consejo Nacional de Precios.

Previamente a la utilización de las importaciones como instrumentos de regulación de precios, se establece una estrecha colaboración entre el Consejo Nacional de Precios y el de Política Aduanera. Mediante este sistema se permite que el Consejo de Política Aduanera estudie la posibilidad de modificar, cuando sea del caso, los gravámenes arancelarios fijados a los artículos importables cuyos precios el Consejo Nacional de Precios haya sometido al control directo.

## 2.2 Precios de los Bienes Agropecuarios

### a. El papel del Ministerio de Agricultura

La política de precios, tal como la ejecutan el IDEMA, la Superintendencia Nacional de Precios y la Federación Nacional de Cafeteros, debe estar estrechamente ligada con las políticas crediticia, comercial, de inversiones públicas, de fomento, etc., que se desarrollen en el sector agropecuario, de tal forma que el estímulo proporcionado por un precio remunerativo no sea disminuido por un volumen inadecuado de crédito o de otros insumos.

La coordinación de los diferentes instrumentos de la política agropecuaria del Gobierno es realizada por el Ministerio de Agricultura. Este examina en conjunto y previamente a su ejecución los programas de trabajo de las entidades del sector; los precios mínimos y máximos que se impongan o vayan a imponer a los distintos productos; los programas crediticios, de asistencia técnica, insumos y comercio internacional que el gobierno está desarrollando y piense desarrollar, etc. Sólo con una colaboración muy estrecha de las instituciones que inciden en el sector agropecuario es posible evitar las contradicciones tantas veces observadas en el pasado entre las distintas actividades.

La Oficina de Planeamiento del sector agropecuario del Ministerio tiene una labor preponderante en el logro de la coordinación deseada, por ser la secretaría técnica del Consejo Superior de Agricultura y de su Comité Ejecutivo. A ella corresponde mantenerse permanentemente informada sobre las actividades de cada institución, y sobre la evolución de la producción, precios, costos, ventas, mercados internacionales, etc., en estrecho contacto con el Departamento Nacional de Planeación, el DANE y las demás oficinas especializadas en la materia.

b. El papel de la Superintendencia Nacional de Precios

La Superintendencia se abstiene de intervenir en la regulación de los precios de aquellos bienes agropecuarios no elaborados, en los cuales el IDEMA esté cumpliendo una tarea de estabilización.

La Superintendencia presta especial atención a aquellos bienes agropecuarios cuyo destino principal es ser transformados por la industria manufacturera. Dentro de este grupo de materias primas, la Superintendencia fija precios a aquellos artículos a los cuales el Gobierno haya impuesto una cuota de absorción obligatoria (caucho, torta de soya, algodón), por crearse de esta manera un mercado con características de monopolio. También la Superintendencia regula los precios de aquellos bienes agro pecuarios en los cuales las asociaciones de productores controlan una parte suficientemente significativa del mercado nacional para ser consideradas como situaciones de monopolio en la producción y distribución, las cuales requieren de la fijación de precios máximos al por mayor (azúcar, por ejemplo).

En aquellos artículos en los cuales existe un gran número de productores no organizados, pero la distribución se halla concentrada en manos de carteles o monopolios, la Superintendencia fija márgenes de comercialización, dejando en libertad los precios al productor (carnes y leche, por ejemplo).

c. El papel del IDEMA

El Instituto concentra sus esfuerzos en la estabilización de los precios de aquellos bienes agropecuarios sin elaborar, para los cuales existe un gran número de productores y de consumidores (granos, tubérculos, aves, hortalizas, etc.). Se espera un aumento en el radio de acción del IDEMA a medida que existan facilidades financieras, tecnológicas, de almacena miento y de transporte que permita una intervención adecuada del Instituto en los distintos productos y regiones.

d. El papel de INAGRARIO, S.A.

La función básica de INAGRARIO es la de complementar la acción de los Almacenes Generales de Depósito privados, llevando a las cooperativas de productores, a los agricultores grandes y medianos y al propio IDEMA una oportunidad de pignorar sus cosechas y de esperar así un nivel de precios más remunerativos, oportunidad que muchas veces no pueden ofrecer los almacenes privados por su localización o capacidad inadecuada.

INAGRARIO se ha reestructurado para atender básicamente las zonas de producción, en las cuales exista demanda suficiente por facilidades de pignoración que no puedan suministrar adecuadamente los almacenes generales privados. Cuando los agricultores sean tan pequeños que tengan más interés en vender que en pignorar, las plantas en esa zona serán manejadas por el IDEMA. En las plantas que Inagrario maneje, éste puede comprar a nombre del IDEMA; pero ello exige previamente la unificación total de los normas de clasificación por parte del Ministerio de Agricultura.

La recomendación de cuáles plantas deben ser manejadas por el IDEMA y cuáles por el Inagrario corresponde elaborarla a la Junta Directiva de este último, y será sometida luego a la consideración del Ministerio de Agricultura.

El IDEMA o Inagrario, según el caso, deben penetrar a las zonas en las cuales se realicen las campañas de fomento del INCORA, la Caja, el ICA, etc. para garantizar un mercadeo adecuado de la producción.

e. El papel de la Federación Nacional de Cafeteros

Es conveniente la utilización, por parte del IDEMA, de los servicios de la vasta red de puestos de compra y bodegas de la Federación, en aquellas regiones cafeteras en las cuales se están promoviendo campañas de diversificación.

La Federación, a su vez, podría utilizar su presencia en la Junta Directiva del IDEMA para analizar los efectos que sobre sus campañas de diversificación puedan tener los precios que se fijen a aquellos productos que tengan alguna posibilidad de sustituir al café en zonas marginales.

### 2.3. Políticas del IDEMA

a. Política de Precios

Anteriormente el Instituto tenía dos clases de precios de compra que se anunciaban antes de las siembras los de sustentación, utilizados además en la pignoración de bienes agrícolas, y los de fomento, cuyos niveles eran más altos que los de sustentación. Los precios de fomento han sido hoy oficializados y convertidos en los de verdadera sustentación. Cuando el Instituto considera que la elevación de los precios de sustentación estimula indebidamente la pignoración de algunos artículos por parte de grandes acaparadores, puede pedir a la Junta Monetaria que disminuya la proporción de redes contable de los bonos de prenda sobre estos mismos artículos.

No existe ninguna razón que obligue al IDEMA a conservar el mismo precio de compra mínimo (o sea, de sustentación) por más de una cosecha; si el vigente demuestra no ser adecuado, en términos de generar excedentes no exportables o una producción a todas luces insuficiente, es entonces variado en el sentido que más convenga.

En la fijación de los precios mínimos de compra (o sea sustentación), se están adoptando criterios generales que garanticen continuidad a la política del instituto y la armonicen con los esfuerzos realizados por otras entidades en el fomento de la producción y productividad, en las relaciones comerciales internacionales y en la reforma social agraria.

La experiencia ha indicado que cada producto agrícola tiene problemas especiales, que hacen difícil la generalización de reglas que apliquen a todos por igual. Sin embargo, la misma experiencia ha demostrado que existen tres tipos básicos de bienes agropecuarios para los cuales es posible sentar criterios en la fijación de precios de sustentación. Debe anotarse que un bien puede ser hoy de exportación y mañana de importación, etc.

— Bienes en los cuales el país no se autoabastezca todavía

La posibilidad de autoabastecimiento permanente del país en un producto dado tiene que ser condicionada al costo que ello implica. Y este costo sólo tiene algún sentido cuando se relaciona con la alternativa de importar ese artículo, cargándole no solamente fletes, seguros y comisiones, sino también el correspondiente arancel de aduanas y un margen razonable de utilidad. Lógicamente se presupone un gravamen arancelario adecuado. Si el Ministerio no lo cree así, puede elevar una solicitud para su cambio al Consejo de Política Aduanera.

Con el arancel actual (30%), no es aún posible para el país auto abastecerse de trigo, por ejemplo. Por tanto, debe continuarse su importación por algún tiempo. El precio máximo al consumidor urbano de trigo, entonces, debería ser tal que cubriera todos los costos normales de importarlo, incluyendo el gravamen arancelario (aunque éste no se pague) y una utilidad razonable.

Las diferencias en los precios de venta del trigo que implante el IDEMA en las distintas ciudades dependen esencialmente de los fletes entre el puerto de entrada y esa ciudad. Debe reconocerse que debido a la topografía de país, los fletes juegan un papel casi tan importante como los aranceles en la protección a la producción nacional.

Para definir el precio de sustentación que el IDEMA fije al trigo en cada zona de producción, es necesario regionalizar el país entre zonas productoras de trigo y sus mercados naturales (o sea aquellos capaces de absorber la producción), hacia los cuales los fletes tienden a ser más bajos.

Dado el precio de venta del trigo importado en los centros de consumo, debe aplicarse el principio general de que el IDEMA no debe perder en sus ventas para llegar al precio de sustentación del trigo nacional (de igual calidad al importado), en aquellas zonas productoras que normalmente abastecen ese centro consumidor. En otras palabras, se deben deducir del precio de venta los costos de administración, distribución, tratamiento, almacenaje y fletes, en adición al margen normal de utilidad, hasta llegar al precio de sustentación al productor. Como en la práctica es difícil calcular todos esos costos muy exactamente, pueden usarse márgenes aproximados para muchos de ellos, tal como se hace en el sector privado.

Debe hacerse una salvedad a la regla general de que el IDEMA cargue todos los costos en sus ventas. Ella tiene que ver con el fomento de la producción en zonas alejadas, a las cuales sea imposible sumar todos los fletes internos sin grave desestímulo a los productores. Lo propio ocurre cuando no se desea fijar un precio muy alto a los consumidores en una región que deba traer el producto de otras muy alejadas; en ese caso, el Instituto puede recurrir a la compensación de fletes, cobrando más de lo necesario en ciertos centros de consumo y un poco menos en otros; pero no debe perderse en el total de las operaciones en ese producto, gracias a la compensación.

Finalmente, es importante tener en cuenta que el fomento de la producción puede realizarse tanto a través de precios remunerativos de sustentación como de campañas

para incrementar la productividad y rebajar los costos. Ambos tipos de estímulos son necesarios y ya se ha iniciado la labor para su complementación permanente.

— Bienes en los cuales el país se autoabastezca generalmente

Hay una serie de productos agrícolas (arroz, fríjol, maíz, etc.) en los cuales el país normalmente se ha autoabastecido dentro de los límites de protección que da el arancel de aduanas (45%, 4 y 25% respectivamente); en muchos de ellos el país podría convertirse en un exportador neto a corto plazo, inclusive. La fijación de precios de sustentación para estos cultivos se empieza a dirigir hacia el objetivo de mediano plazo consistente con el fomento de un nivel tal de producción que llene las necesidades del país, evitando en lo posible el generar excedentes tan cuantiosos que exijan su exportación a pérdida por parte del IDEMA, aún tomando en cuenta los subsidios de exportación (CAT).

Como es obvio, dadas las relaciones actuales entre el mercado doméstico y el externo, este objetivo es de muy difícil realización en el presente. Sin embargo, es de esperarte que la aplicación coordinada de políticas de precios, crédito y de incentivos en general, produzca el efecto deseado en un lapso prudencial.

Adicionalmente se tiene en cuenta, para la fijación de precios que lo atractivo de sembrar un producto depende de los precios que se hayan garantizado a los otros bienes que compitan por el uso de esa tierra (por ejemplo, trigo, cebada y papa; maíz, soya, fríjol y algodón etc.).

Por tanto que se busca a través de la decisión de cuál es el precio de sustentación a fijar para un artículo no exportable de este estilo es reflejar la experiencia nacional respecto de las relaciones de precios y otros factores entre los diversos artículos, y por qué y cómo han llevado tales relaciones a excesos de unos y déficit de otros. Un análisis de precios relativos y producciones en el pasado y de los costos medios actuales de los diferentes cultivos arrojaría buena luz sobre el particular.

Para decidir sobre los precios regionales de sustentación hay que utilizar la distribución anteriormente aludida del país entre centros de consumo y las principales zonas que los abastecen. Se recomienda comenzar por la más importante zona de producción para el artículo en cuestión (digamos arroz) y fijarle un precio de sustentación que tome en cuenta los costos medios, la demanda nacional, los precios de los demás cultivos que puedan competir por el uso de esa misma tierra, etc. Definido ese precio de sustentación para el Tolima, digamos, se podría llegar a un precio normal de venta en Bogotá que incluya los gastos de tratamiento almacenamiento, administración, transporte, distribución, etc. De allí en adelante se utilizarían costos de transporte para deducir cuál podría ser el precio de sustentación adecuado en las demás zonas productoras del país. Estudios de tal naturaleza se realizan actualmente por el IDEMA.

Lo que se espera esencialmente, es que el IDEMA se comporte como cualquier negociante que busca donde colocar sus existencias al mejor precio posible, dados sus costos de adquisición y de transporte.

La única excepción a esta regla, por supuesto, es la creada por la función social del IDEMA en las zonas de colonización o reforma agraria a las cuales no puedan cargárseles todos los costos de transporte o almacenamiento; o cuando haya necesidad de hacer compensación de fletes.

La meta del autoabastecimiento se considera solamente como una etapa intermedia; el verdadero objetivo es la exportación. Por tanto, los costos nacionales de producción y los niveles de productividad respecto a los internacionales, acompañando a los incentivos de precio con medidas para el logro de mejoras en la productividad, son preocupación constante de la política agrícola actual del Gobierno.

- Bienes en los cuales existan generalmente excedentes de producción exportables sin pérdidas.

Esta, que es la afortunada situación del algodón, ocurre hasta hoy muy raramente con los cultivos que regula el IDEMA. Es de esperar que vaya ocurriendo más y más a medida que las campañas de productividad y mercadeo surtan efecto. Sin embargo, vale la pena delinear rápidamente los principios que podrían seguirse en la fijación de sus precios de sustentación.

Para los cultivos de ciclo corto de exportación, hay necesidad de fijar su precio mínimo atendiendo básicamente a las perspectivas del mercado externo para cuando la cosecha que se va a sembrar salga a ese mercado. Esto generalmente requiere estudios a fondo sobre las perspectivas de producción y consumo mundiales, etc.; luego hay que tomar alguna decisión sobre la tasa de cambio que se espera. De todo esto sale un precio FOB esperado, que se reajusta con el Certificado de Abono Tributario para después contarle los fletes y seguros internos, y los gastos de almacenamiento, administración, tratamiento, etc., hasta llegar al precio de sustentación para una zona de producción dada que sería posible fijar con el objeto de exportar lo máximo sin que el IDEMA incurra en pérdidas.

El IDEMA debe estar en capacidad de garantizar a los exportadores un nivel estable del precio de sustentación que no se afecta con las variaciones estacionales de los precios internacionales de algunos artículos especialmente los del ciclo más largo de producción. Para ello, es necesario mantener un fondo de compensación, que permita al IDEMA absorber pérdidas temporales cuando haya un brusco descenso en el precio internacional FOB. Esto no quiere decir que el IDEMA tendrá que absorber pérdidas permanentes en la exportación, creadas por una caída continua de los precios internacionales; en ese caso, el precio de sustentación deberá rebajarse.

El sistema de compensación de pérdidas en la exportación se usará no solamente con las fluctuaciones estacionales, sino también entre diferentes mercados para un mismo artículo, especialmente cuando se trate de abrir nuevos mercados en los cuales haya que sustentar pérdidas inicialmente para poder penetrar en ellos.

Es claro que los procedimientos anteriormente descritos para fijar un precio de sustentación a los artículos exportables deben ajustarse a la luz de los precios que se vayan a fijar a los demás productos agropecuarios que compitan por esa misma tierra.

#### b. Política de Compras

La tarea del IDEMA es la de suministrar un canal para el mercadeo de la producción agropecuaria nacional, a base de complementar y aún sustituir a los intermediarios privados cuando ello se requiera. Para definir qué áreas deben recibir atención prioritaria del IDEMA, hay necesidad de estudiar las facilidades de mercadeo que existen en cada región, según el producto y tipo de agricultor. Cuando la labor de los intermediarios privados imponga cargas onerosas al productor o simplemente no se cumpla, como en las zonas de colonización, el IDEMA debe intervenir directamente o en coordinación con Inagrario, S.A.

El IDEMA debe continuar mejorando sus sistemas de clasificación y pago de productos para agilizar aún más los procedimientos de compra, que son especialmente importantes para los agricultores más pequeños, que no tienen generalmente interés en pignorar sus cosechas.

#### c. Política de Ventas

El IDEMA no solamente se preocupa por la fijación de precios mínimos garantizados a los agricultores, sino también por el mantenimiento de precios máximos al consumidor, para defender a las clases urbanas de acaparamientos indebidos.

Los precios de venta del IDEMA, en general, reflejan los costos de adquisición del producto, de su tratamiento, almacenamiento, transporte y distribución, más una utilidad razonable, ya que el Instituto busca no perder en la generalidad de sus operaciones corrientes. Solamente cuando el Instituto adquiera productos agropecuarios en zonas apartadas donde se estén realizando campañas de fomento se justifica que no se le descuenten todos los costos de transporte al productor; tampoco se cargarían todos los fletes a los consumidores cuando se haga una compensación interna de ellos para no encarecer indebidamente un artículo en ciertas regiones. En vista de lo anterior, el Instituto está desarrollando una adecuada contabilidad de costos, que le permita conocer en todo momento, a nivel de cada planta y producto, cuáles son sus gastos de adquisición, tratamiento, transporte, etc.

El IDEMA, además, concentro sus ventas en aquellos centros de consumo y productos en los cuales los niveles de los precios al consumidor sobrepasan límites considerados como razonables (o sea, los que cubren los costos de adquisición, tratamiento, almacenamiento, transporte, etc., y den una utilidad adecuada El IDEMA procura vender, adicionalmente, a través de cooperativas de consumo y almacenes mayoritarios en la medida posible.

Tanto con fines de regulación del mercado interno como para estar en condiciones de exportar rápidamente, el IDEMA tiende a mantener permanentemente un nivel adecuado de existencias, que podrían denominarse estratégicas.

#### d. Política Financiera

El IDEMA procura no tener que recurrir al uso de los cupos de redescuento para financiar sus niveles básicos de existencias estratégicas, que por constituir inversiones permanentes

darían lugar a presiones inflacionarias. Por tanto, el Gobierno busca fortalecer la posición financiera del IDEMA, capitalizándolo a través de mecanismos financieros no inflacionarios. Dentro de este contexto se usan los aportes que le hace el Gobierno, ya sea a través del presupuesto nacional o permitiéndole conservar los derechos arancelarios sobre sus importaciones; los empréstitos externos que se adquieren para financiar existencias estratégicas, etc. El IDEMA busca el utilizar regularmente los servicios de pignoración que le ofrece Inagrario S.A. para financiar cosechas y niveles de existencias superiores a los que normalmente debe mantener el Instituto para ejercer sus funciones de estabilización y exportación.

#### e. Política de Almacenamiento

Las plantas de silos se construirán en los centros de acopio<sup>7</sup>, de consumo y puertos de exportación, por ser ellos los únicos cuya Vocalización ya está claramente definida, siempre y cuando no haya forma de utilizar las facilidades que allí pueda tener el sector privado. En las zonas de producción se está recurriendo a una combinación de plantas de tratamiento con bodegas, cuya mayor flexibilidad y menor costo no inmovilizan grandes inversiones que las variaciones en la producción de la zona luego podrían volver inútiles. Como una primera aproximación, se supone que los silos para artículos específicos deben tener capacidad de almacenar cerca del 10% de la producción o consumo anual de la región en donde se establezcan.

#### f. Política de Reducción de Márgenes

El IDEMA continúa prestando atención a la creación y fomento de cooperativas de mercadeo de bienes agropecuarios y de mercados mayoritarios. A fin de acelerar lo anterior, es de suma urgencia que el Ministerio de Agricultura oficialice unas normas únicas de clasificación de productos agropecuarias. Esto agilizaría notoriamente las transacciones y permitiría una mejor integración en las actividades del IDEMA con las del Inagrario y las demás entidades del sector agrícola. La Oficina de Planeación del IDEMA, en colaboración con el DANE, está intensificando esfuerzos, a través de un boletín informativo, para informar regularmente a los agricultores y comerciantes sobre las perspectivas en las siembras, precios y cosechas para disminuir de esa forma la incertidumbre que rodea a la producción agropecuaria y mejorar los sistemas de mercadeo. Se busca ampliar tal boletín para dar información sobre precios internacionales en aquellos artículos en que esto sea conveniente.

### 4. Política Salarial

#### a. Antecedentes

En los últimos años la política de salarios del Gobierno ha estado encaminada a moderar las alzas continuas de salarios monetarios, con el fin de eliminar, así sea parcialmente, las presiones inflacionarias acumulativas y auto aceleradas que se originan en los incrementos de costos implicados por dichas alzas.

---

<sup>7</sup> O sea, aquellos que recogen producción de varias zonas, suficientemente importantes.

Dada la forma como generalmente se determinan los salarios en Colombia contratación colectiva entre obreros y empresarios, la intervención directa del gobierno en dicho campo se ha limitado a aquellos casos en que se ha hecho necesario el arbitramento. La política seguida en estos casos ha sido la de procurar que los aumentos en salario no excedan los aumentos registrados en la productividad y los precios. En el cuadro No. 1 se puede apreciar la tendencia decreciente de los aumentos en salarios nominales, la cual se ha producido sin ocasionar disminuciones peligrosas en los salarios reales de los trabajadores. Otro aspecto importante en la política de salarios ha sido el concerniente a salarios mínimos. En el cuadro No. 2 se aprecian las variaciones experimentadas año a año en el nivel general de precios a partir de 1951, las variaciones porcentuales (aproximadas) del nivel de salario mínimo y los porcentajes de aumento del índice nacional de precios al consumidor — (obreros y empleados).

Como puede apreciarse, el mayor incremento en el nivel de salario mínimo fue el producido en 1963 como consecuencia de la devaluación de 1962. Puede también observarse una cierta relación entre los incrementos producidos en el nivel de salario mínimo y las variaciones en los precios. La política del actual gobierno ha sido la de evitar en lo posible las fluctuaciones de los precios originadas por cambios en los niveles de salario. No obstante, las presiones sindicales hacia un alza en los niveles existentes se hicieron agudas, y fue así como el señor Presidente de la República en carta del 22 de enero de 1969 decía a las Centrales Obreras. El Gobierno considera que la muy notoria recuperación económica conseguida en 1968 permite proceder a una revisión de los salarios mínimos, tal como ustedes lo han solicitado. Para estudiarla y llevarla a cabo con la mayor técnica posible y evitando generar desempleo, se va a convocar esta misma semana al Consejo Nacional de Salarios. De conformidad con lo expresado por el señor Presidente, el Consejo Nacional de Salarios, al ocuparse de la materia, encomendó al Departamento Nacional de Planeación la preparación de un estudio con miras a ilustrar el criterio del Consejo para cumplir su misión. El estudio elaborado por Planeación no tuvo por objeto señalar una suma definida para el salario mínimo a fijarse, sino ilustrar el criterio del Consejo en materias como identificación de la situación salarial en el país, antecedentes del problema y posibles consecuencias en la medida. Atendiendo a criterios como diferencias regionales en lo referente a desarrollo relativo y costo de vida, diferencias sectoriales y capacidades de pago se estableció un rango de variación dentro del cual se aconsejaba tomar las decisiones, advirtiendo que en consideración a varios factores entre los cuales se destacaba el alto nivel de desempleo existente, en la medida que el alza se acentuara, las distorsiones en el sistema económico serían mayores. Con posterioridad a la elaboración del estudio de Planeación, el Consejo Nacional de Salarios, organismo en el cual se encuentran representados además del Gobierno los empleadores y los trabajadores, llevó a cabo la tarea de fijar nuevos niveles de salario mínimo.

b. Perspectivas

En el futuro próximo la política de salarios tendrá como objetivo principal la expansión de las posibilidades de empleo sin que para ello se constituya en factor desestabilizante en la economía y, por el contrario, contribuya al logro de una mejor distribución del ingreso nacional a través de sus efectos sobre los precios y la

creación de nuevas oportunidades de empleo. Se procurará que las alzas en salarios monetarios sean de características tales que impliquen aumentos reales en la capacidad adquisitiva de los trabajadores y crecimiento en el empleo, con criterios de conveniencia primordialmente globales. (Ver cuadros 1 y 2).

**Cuadro No. 1**  
**CAMBIOS ANUALES EN SALARIOS Y PRODUCTIVIDAD EN LA INDUSTRIA FABRIL**  
**Porcentaje de aumento en año completo**

A ñ o	Salario hora nominal- obreros	Salario mensual nominal- empleados	Salario hora real— obreros	Solario mensual nominal— empleados	Producto nominal	Producto real
					(1)	(2)
1960	15.0	8.5	8.9	2.3	19.0	4.1
1961	15.2	8.9	6.3	1.2	10.8	6.2
1962	30.8	23.8	21.1	17.7	15.7	-0.3
1964	13.8	13.8	-3.1	-1.6	13.3	5.2
1965	10.9	12.3	3.6	3.3	12.4	1.3
1966	13.7	14.4	-2.6	-2.0	15.6	5.2
1967	10.4	12.0	-0.5	2.8	15.2	4.1 <sup>3</sup>
1968	9.2*	9.6*	4.1	1.9	N.D.	N.D.

(1) Cambios en el valor agregado per cápita.

(2) Cambios en producción física por trabajador remunerado.

(3) Estimación

N.D. No disponible.

\* Corresponde a un promedio de los primeros 9 meses del año.

**Cuadro No. 2**  
**VALORES PORCENTUALES DE LOS PRECIOS Y LOS SALARIOS MINIMOS**

Años	Nivel general de Precios	Precios al consumidor (Obreros)	Precios al consumidor (Empleados)	Variaciones porcentuales aproximados del nivel de salarios mínimo	
1951-52	1.5				
1952-53	5.0				
1953-54	11.1				
1954-55	-0.2				
1955-56	7.9			(1º Oct. 1956)	
1956-57	17.1		56-57	15.0 (1º Jul. 1957)	
1957-58	13.4				
1958-59	6.6		57-60	21.5	
1959-60	8.5			(29 abril 1960)	
1960-61	8.2	7.5	7.0	60-62	15.5
1961-62	6.3	5.5	6.2		
1962-63	23.2	6.1	6.8		(1º enero 1962)
1963-64	16.2	35.4	29.9	88.0	(4 febrero 1963)
1964-65	9.0	8.5	9.3		
1965-66	15.0	14.3			
1966-67	9.0	12.7	13.3		
1967-68	7.0*	7.0	7.6		
1968-69	7.5*	6.4	6.7		

Fuente: Banco de la República

\* Valores estimados.

### 3. POLITICA DE CAPITALES EXTRANJEROS

### 3.1. Definición de Capital Extranjero

El Decreto 444 de 1967 y las disposiciones subsiguientes que lo complementa ron definieron capital extranjero como aquel que incorpora de una forma u otra a la economía activos generados en el exterior, así como fondos que hubiesen tenido derecho a giro en el exterior y se deseen dejar en el país. No quedan incluidos en la categoría de capital extranjero los fondos provenientes de inversiones de ciudadanos colombianos en el exterior que sean remitidos al país.

### 3.2. Maneras de Vincular el Capital Extranjero al País

El capital extranjero puede vincularse al país de dos maneras como capital— préstamo y como capital—inversión. El primer tipo de vinculación está reglamentado por la Junta Monetaria, que ha establecido los intereses máximos y plazos mínimos que podrán tener los préstamos externos que deseen registrarse en la Oficina de Cambios del Banco de la República. La vinculación del capital—inversión está sometida a dos trámites diferentes cuando la inversión extranjera vale menos de US\$ 100.000 por año, se registra automáticamente en la Oficina de Cambios, con lo cual obtiene derecho a girar al exterior — utilidades y a rembolsar el capital dentro de los límites establecidos por la ley. Cuando la inversión pasa de US\$ 100.000 por año, se requiere una aprobación del Departamento Nacional de Planeación previamente a su registro en la Oficina de Cambios.

### 3.3. Limitaciones Cambiarias al Capital—inversión Extranjero

La legislación colombiana actual establece como regla general que las utilidades con derecho a giro al exterior del capital extranjero no podrán ser superiores al 14% anual del valor neto<sup>8</sup> de la inversión en moneda extranjera. Por otro lado, el reembolso del capital podrá hacerse a tasas razonables similares a las establecidas por la legislación tributaria para la depreciación de activos fijos.

Sin embargo, la regla del 14% puede ser elevada, tanto en forma general cuando así lo aconsejen las circunstancias del mercado internacional de capitales<sup>9</sup> como en forma específica cuando una industria requiera tasas mayores para obtener niveles satisfactorios de rentabilidad. Ya se han elevado las tasas de utilidad con derecho a giro para la palma africana, el gas natural etc.

### 3.4. Criterios para la Evaluación de las Solicitudes de Inversión del Capital Extranjero

El capital—préstamo extranjero puede considerarse como una simple transferencia de recursos financieros externos; el capital—inversión, sin embargo puede adicionar otros recursos al país. Básicamente, es posible descomponer una inversión extranjera en tres ingredientes recursos financieros, recursos tecnológicos y recursos administrativos. Precisamente a causa de la mayor cantidad de recursos aportados por una inversión con respecto a los involucrados en un préstamo externo de igual magnitud, lo mismo que por

---

<sup>8</sup> Valor neto se entiende como capital inicial más reinversión de utilidades, más la inversión adicional menos el capital reembolsado.

<sup>9</sup> La tasa máxima original era del 10% y fue elevada en 1968 al 14% en vista del alto costo internacional del dinero.

su mayor riesgo, permite el Gobierno una tasa de remesa de utilidades (14%) superior a la tasa máxima de interés girable al exterior (10%) sobre préstamos en divisas. Las ventajas adicionales del capital-inversión, sin embargo, tienen como contraprestación la adquisición de control por parte del capital extranjero cuando entra en forma de aporte de capital a una empresa localizada en el país.

El primer criterio que se utiliza, entonces, en el momento de evaluar una — solicitud de inversión extranjera, ese1 de si conviene dar control de ella por parcial que sea, al capital extranjero. Por ejemplo, es decisión oficial no aceptar capital extranjero en el campo de los servicios públicos; se exigió un mínimo de 50% de participación colombiana en la ensambladora — Renault, etc.

Una vez decidido que la solicitud está dirigida a una industria en la cual se admite capital extranjero en proporciones que son aceptables al inversionista foráneo, se hace necesario realizar una evaluación técnica y económica del proyecto en sí. Esta evaluación es prácticamente la misma a que se someten las solicitudes del capital colombiano para el montaje de nuevos proyectos que por una razón u otra requieren intervención del Gobierno (licencias globales de importación, créditos oficiales, regalías, etc.).

En general, la metodología de evaluación de proyectos usada por el Gobierno consulta inicialmente la factibilidad económica del proyecto el tamaño de las plantas a montar; el tipo de tecnología a usar; la capacidad ya instalada en el sector; el tamaño del mercado disponible; la conveniencia social del producto; los costos de producción, etc.

Cuando las plantas a montar van a tener una situación de tipo monopolístico dado lo estrecho del mercado, el Gobierno ha venido exigiendo al sector privado nacional que estudie las tecnologías alternativas disponibles para no establecer plantas ineficientes o con productos de mala calidad. En algunos casos (automóviles, medidores eléctricos, etc.) se han abierto concursos internacionales por parte del IFI para seleccionar la mejor tecnología en las condiciones más favorables, con participación del capital extranjero.

Resuelto el problema técnico, se analizan las implicaciones en la balanza de pagos y en el empleo de los proyectos en cuestión. Se estudian cuidadosamente las posibilidades de exportación mencionadas por el inversionista, la sustitución efectiva de importaciones, etc. También se da especial atención al problema del desarrollo regional y a la integración latinoamericana; proyectos que descentralizan la actividad económica nacional o estimulan la creación de mercados internacionales más amplios son considerados favorablemente.

En principio, el país prefiere recibir capital—préstamo a capital—inversión del extranjero. Sin embargo, no se puede desconocer la insuficiencia de recursos internos de ahorro, la falta de un conocimiento tecnológico ( know—how ) nacional suficientemente desarrollado y la escasez del personal administrativo necesario, para crear todas las empresas cuya utilidad quede claramente de — mostrada una vez realizados los estudios que atrás se han indicado. En este caso, es usual sugerir al inversionista extranjero que procure aumentar la participación del capital y de los técnicos colombianos en su empresa, para asegurar una transferencia efectiva de la tecnología extranjera y algún grado de control del capital nacional en la empresa. Cuando esto no es posible inicialmente, por el alto valor del proyecto (petróleo, por ejemplo), se acepta la vinculación al país del capital extranjero aún

en condiciones 100% foráneas. No se ve ninguna razón para privar al país de un útil cuando no existen recursos nacionales aptos para realizarlo independientemente.

### 3.5. Las Inversiones de Recursos Financieros

En algunos casos, el capital—inversión extranjero no aporta en la práctica más que recursos financieros, puesto que la tecnología y la capacidad administrativa nacionales pueden ser ya suficientemente buenas en ese campo específico. En estos casos (por ejemplo la compra parcial o total de empresas ya establecidos, la entrada a sectores tradicionales, etc.), se negocia una renuncia parcial o total en el derecho a giro de utilidades al exterior por parte del inversionista extranjero, como reconocimiento de que su proyecto no aporta todos los ingredientes recompensados con el 14% usual. Por tanto, se tratan estos proyectos como inversiones de recursos financieros solamente y se les da un carácter similar al de préstamos a largo plazo, con tasas de utilidad similares a las de interés.

Solo la escasez de ahorro del país permite contemplar la introducción a la economía de inversiones extranjeras de recursos financieros únicamente; en estos casos, lo ideal sería un crédito externo. Infortunadamente, esto no es posible a veces por la precaria situación financiera de las empresas, que requieren urgentemente aportes de capital que no logren obtener internamente en muchas ocasiones. Es en este momento cuando hay necesidad de autorizar inversiones extranjeras de recursos financieros solamente, como una alternativa preferible al cierre de la empresa.

### 3.6. Inversiones Extranjeras Aprobadas desde Mayo de 1967 hasta el 30 de Junio de 1969

Desde la expedición de la Resolución No. 1 del Consejo Nacional de Política Económica, en Mayo de 1967 se han aprobado inversiones extranjeras con las siguientes características

#### a. Número

En el período comprendido desde mayo de 1967 hasta junio de 1969, el Departamento Nacional de Planeación ha aprobado 76 inversiones de capital extranjero, 25 en 1967, 34 en 1968 y 17 en el primer semestre de 1969. La distribución sectorial es la siguiente

**Cuadro No. 1**

<u>Sector</u>	<u>Número</u>	<u>%</u>
Industria	43.5 *	57
Agropecuario	6.5 *	9
Servicios	26.0	34
<u>Total</u>	<u>76.0</u>	<u>100</u>

\* En 1969 se aprobó una inversión extranjera que se destinará al sector industria (construcción) y al sector agropecuario (ganadería).

#### b. Monto

El monto de las inversiones de capital extranjero aprobadas por el Departamento Nacional de Planeación en el período asciende a US\$ 53.1 millones. Este monto se distribuye así US\$ 18.4 millones en 1967, US\$ 20 millones en 1968 y US\$ 14.7 millones en el primer semestre de 1969, con la siguiente discriminación sectorial

**Cuadro No. 2**

Sector	Monto (US\$ Millones)	%
Industria	32.6	61
Agropecuario	1.1	2
Servicios	19.4	37
Total	53.1	100

El origen de estas inversiones, discriminado por sectores, se puede ver en el cuadro siguiente:

**Cuadro No. 3**

Sector	Estados Unidos				Otros			
	No.	%	Monto (US\$ mill)	%	No.	%	Monto (US\$ mill)	%
Industria	21 *	48	13.6	42	22.5*	52.0	19.0	58
Agropecuaria	4*	61.5	8	73	2.5*	38.5	.3	27
Servicios	15	58.0	16.6	53	11.0	42.0	3.8	47

\* Existe una inversión de USA, aprobada en 1969, en la cual el capital se destino al sector industria y al sector agropecuario y las inversiones aprobadas en 1968, una en el sector industria y otra en el sector agropecuario, con capital europeo y norteamericano.

Este cuadro nos indica que el 52.5% del número de inversiones aprobadas en el período y el 56.5% del monto total aprobado proviene de los Estados Unidos. El resto (47.5% del número y 43.5% del monto) proviene de Europa, América Latina y otros países.

c. Forma:

La forma de las inversiones aprobadas durante el período es la siguiente:

**Cuadro No. 4  
(US\$ millones)**

Forma	Monto	%
Importación de divisas	42.2	79.5
Importaciones con licencias no reembolsables	3.3	6.2
Aportes en servicios técnicos	1.8	3.3
Pesos colombianos con derecho a giro	5.8	11.0
Total	53.1	100.0

#### 4. POLITICA COMERCIAL COLOMBIANA

Uno de los elementos más importantes para orientar el desarrollo del país es la política comercial. Se puede definir ésta como el manejo de un conjunto integrado de

instrumentos que tiene como finalidad última el desarrollo económico a través de cambios en las exportaciones e importaciones.

#### 4.1. Marco Institucional

Existen diferentes entidades, a nivel nacional, que coordinan los diversos instrumentos de política económica que constituyen, en conjunto, la política comercial del país; estos organismos son:

##### a. Consejo Directivo de Comercio Exterior

Este Consejo es el principal promotor de la política comercial del país, integrado a nivel ministerial y con la asistencia de los directores de organismos especializados. En él se efectúa la coordinación de los diversos instrumentos de política comercial, enmarcada dentro de las orientaciones generales que dicta el Consejo Nacional de Política Económica y Social.

##### b. El Instituto Colombiano de Comercio Exterior

Es el encargado de ejecutar la política comercial en coordinación con las demás entidades gubernamentales que se ocupan del tema.

##### c. Fondo de Promoción de Exportaciones

Este Fondo actúa como promotor, facilita información comercial y actúa además como organismo financiero en el aumento y diversificación de las exportaciones.

##### d. Consejo Nacional de Política Aduanera

Este Consejo vela por adaptar la estructura arancelaria a las condiciones cambiantes del comercio internacional y de desarrollo del país.

Los miembros de las Juntas Directivas de estos diferentes organismos son los mismos, en general, lo que facilita la coordinación de las diversas — políticas.

#### 4.2. Principios Generales de la Política Comercial Colombiana

En general, el principio fundamental de la promoción comercial colombiana se basa en la universalidad, es decir, en comerciar con todas las áreas geográficas y países del mundo; en participar activamente en los organismos internacionales de comercio y desarrollo; en la consolidación de los mercados tradicionales; el incremento comercial con los mercados nuevos; conseguir mejores condiciones en los mercados internacionales para los productos básicos de interés para el país; mejores condiciones para la exportación de manufacturas y productos semielaborados; participación activa en el proceso de integración latinoamericana y en resumen propender por la apertura y conquista de nuevos mercados. Para lograr tales objetivos se están utilizando, entre otros, los siguientes medios:

- a. Las nuevas orientaciones de la política comercial colombiana conceden gran importancia a la participación del país en instituciones comerciales de carácter multilateral; así mismo, se ha pensado que a medida que las condiciones económicas del país mejoren, deberán desaparecer muchas medidas que, con carácter temporal, se han venido aplicando para corregir dificultades en la balanza de pagos.
- b. Se pretende poner énfasis en el comercio con países; alta tasa de crecimiento en su economía.
- c. Se están realizando grandes esfuerzos con el objeto de modificar la actual estructura de las exportaciones, a fin de conformar un grupo de productos cuya demanda aumente rápidamente a medida que crece el ingreso de los países importadores.
- d. Para conseguir un desarrollo armónico en la industrialización del país que tenga en cuenta además las dimensiones del mercado, se están realizando estudios específicos que permitan definir un sistema programado de sustitución de importaciones, seleccionando aquellas que produzcan efectos positivos sobre la balanza de pagos, en el sentido de que el ahorro de divisas que generen sea superior al monto de las que demanden.
- e. El país está empeñado en buscar la aceleración del proceso de integración latinoamericana, a fin de dar cabida a la producción de bienes manufacturados, especialmente bienes de capital.
- f. Con la constitución del Fondo de Promoción de Exportaciones, se han establecido y se están desarrollando, sistemas efectivos de crédito, financiación y seguro a las exportaciones.
- g. El Instituto Colombiano de Normas Técnicas ha establecido sistemas especiales de control de calidad para los productos de exportación, a fin de que cumpliendo las especificaciones técnicas requeridas puedan entrar fácilmente a los mercados internacionales.
- h. Se está intensificando el proceso de diversificación en la producción y exportación de bienes, especialmente los terminados, sobre todo de aquellos que causan efectos positivos tanto directos como indirectos sobre otras actividades de la economía.
- i. Se está participando decididamente en los diferentes convenios internacionales sobre productos básicos (café, azúcar, etc.) a fin de conseguir, hasta donde las circunstancias lo permitan, cierta estabilidad en cuanto a precios y cantidades colocadas.

#### 4.3. Instrumentos de Política Comercial Colombiana

##### a. Régimen Legal de Importaciones

Con miras a canalizar las importaciones hacia los programas de desarrollo económico del país, lograr y mantener un nivel de reservas suficientes para el manejo normal de los cambios internacionales, aprovechamiento adecuado de las divisas disponibles, conseguir el equilibrio en la balanza de pagos, suprimir algunos consumos que no se consideren

básicos y establecer una protección adecuada y razonable a las industrias nacionales existentes y las que se establezcan para fomentar y diversificar las exportaciones, se han establecido en el país tres regímenes especiales de importación de mercaderías, así:

- Libre Importación

En términos generales constituyen mercancías de libre importación aquellas necesarias al consumo nacional que no se producen en el país o cuya producción no alcanza a satisfacer adecuadamente la demanda interna. La importación de bienes incluidos en esta lista no requiere autorización previa de la Junta de Importaciones del Instituto Colombiano de Comercio Exterior, sino que su aprobación se produce automáticamente en el momento de presentación del registro de solicitud respectivo. Sin embargo, el Gobierno podrá solicitar la información necesaria para comprobar que los precios consignados en dicho registro no envuelven transferencia ilegal de capitales al exterior.

- Licencia Previa

La importación de bienes incluidos en la Lista de Licencia Previa requiere autorización de la Junta de Importaciones, la cual podrá aprobar total o parcialmente, aplazar, improbar o reducir la cuantía solicitada. Al estudiar las solicitudes de importación, el Instituto Colombiano de Comercio Exterior por intermedio de la Junta de importaciones toma en consideración las siguientes circunstancias:

- El grado de importancia que para la satisfacción de las necesidades de consumo popular y el mantenimiento o incremento del nivel de empleo tengan los bienes a que se refiere la solicitud.
- Su contribución al fomento y diversificación de las exportaciones y su efecto favorable sobre la balanza de pagos.
- El ahorro neto en divisas que se obtenga por la sustitución de importación.
- Si hay producción nacional que esté abasteciendo la demanda en la región a donde esté destinada la mercancía respectiva y la necesidad de proteger al consumidor del abuso en precios y calidades.
- La urgencia de atender con importaciones oportunas de materias primas el desarrollo de industrias localizadas en zonas especialmente deprimidas, aunque los bienes importados se produzcan en el país.
- Si se trata de artículos que no se producen en el país, su mayor o menor escasez y grado de necesidad. También su precio de venta al consumidor, en comparación con los costos de importación y nacionalización.
- El volumen de existencias en manos del importador en comparación con las necesidades totales de su empresa.
- El valor de las licencias de importación para el mismo artículo solicitado por el importador en un período dado, en comparación con las solicitudes de pedidos anteriores

La Junta de Importaciones no sigue pautas precisas para el otorgamiento de licencias para bienes de capital, bienes intermedios, materias primas, etc. De acuerdo con la "presión" de las solicitudes de importación y con los datos que se llevan, va cambiando mes por

mes, o inclusive por quincenos, lo cuantío de aprobaciones para los distintos grupos de bienes, de acuerdo con los necesidades del país.

- Prohibido Importación

La Ley establece claramente que sólo podrán llevarse a la lista de prohibido importación aquellos bienes que pueden poner en peligro lo salud o la seguridad de las personas, los de carácter eminentemente suntuario y aquellos de los cuales el mercado está suficientemente abastecido por la producción nacional, a precios razonables. Sin embargo, cuando se trata de donaciones, equipajes de diplomáticos, déficit en el abastecimiento interno y otros casos especiales, se permite la entrada al país de las mercancías que están bajo el régimen de prohibida importación.

#### b. Gravámenes Adicionales a la Importación

Existen tres gravámenes adicionales a las importaciones cuyo monto, en términos ad—valorem suma un total de 4%. Tales gravámenes son:

- Gravamen adicional de 14% sobre el valor CIF de las mercancías importadas, con destino al Fondo Nacional del Café, entidad en cargada de poner en práctica los programas oficiales de sustitución y diversificación de cultivos.
- Gravamen adicional de 1<sup>1/2</sup> por ciento sobre el valor CIF de las mercancías importadas, con destino al Fondo de Promoción de Exportaciones, entidad creada en 1967 y cuya finalidad es la de financiar las operaciones que impliquen fomento y diversificación de las exportaciones colombianas.
- Derechos consulares del 1% sobre el valor FOB de las mercancías importadas, que se causan en el momento de otorgar el registro y se liquidan en moneda legal colombiana a la tasa de cambio exterior que fila periódicamente el Ministerio de Hacienda.

#### c. Presupuesto de Importaciones

La Junta Monetaria, dentro de sus análisis y proyecciones, aprueba los presupuestos trimestrales globales de importación. Se comunica a la Junta de Importaciones y al LNCOMEX, para que la aprobación de licencias de importación se ajuste a dicho presupuesto global trimestral, dividido en presupuestos parciales para las importaciones que deben ser pagadas por giro ordinario, Compensación y por las líneas de crédito del Banco Mundial y de la AID. Las importaciones no reembolsables, aunque importantes en cuantía, no están sujetas a cantidades determinadas.

La Junta de Importaciones debe acomodarse trimestralmente a los presupuestos Fijados por la Junta Monetaria, con cierta flexibilidad para variar los presupuestos mensuales, si su total esté dentro del presupuesto fijado para cada trimestre.

#### d. Arancel de Aduanas

- Nomenclatura

Con anterioridad al año de 1964, el país utilizaba para su comercio exterior la nomenclatura de Ginebra. Pero teniendo en cuenta que esta forma de clasificación de

mercaderías iba perdiendo actualidad debido a que el comercio internacional se hacía cada vez más complejo, el Gobierno Nacional, mediante el Decreto 3168 del 21 de diciembre de 1964, abolió la utilización de la nomenclatura de Ginebra y adoptó en cambio la Nomenclatura Arancelaria de Brúcelas (NAB). En este Decreto se establece además como principio fundamental, que el arancel aduanero dejará de ser instrumento fiscal para convertirse en instrumento de desarrollo económico.

- La Reforma Arancelaria de 1968

El Gobierno Nacional, en su afán de Fomentar la eficiencia del proceso de sustitución de importaciones, creó mediante el Decreto No. 1226 de noviembre 22 de 1967, un comité que se llamó de Reforma Arancelaria, cuya función principal era de la modificar la estructura del arancel de aduanas a fin de impulsar selectivamente el proceso de sustitución de importaciones<sup>10</sup> y actualizarlo de manera que sea más utilizable cuando se estudie el arancel externo común de la ALALC.

- Efectos de la Reforma Arancelaria

La revisión del arancel de aduanas tuvo carácter esencial de una reforma estructural, obviamente sin perder de vista las modificaciones de los gravámenes. En nuestro país la Nomenclatura Arancelaria de Brúcelas había envejecido un poco y tenía varios años de atraso en relación con las enmiendas adoptadas por el Consejo de Cooperación Aduanera. En varios puntos importantes el texto actualizado de Brúcelas había dejado atrás a nuestra retrasada Nomenclatura.

La reforma del arancel quedó consignada en el Decreto No. 3216 de diciembre 31 de 1968, que tiene el siguiente contenido:

- Enmiendas en el texto de los epígrafes de las secciones, capítulos o sub capítulos. Estos epígrafes tienen valor puramente indicativo, de acuerdo con las normas generales para la interpretación de la tarifa. En todo el arancel se hicieron 14 de estas enmiendas.
- Enmiendas de las Notas de las Secciones o de los Capítulos, que tienen valor legal obligatorio para interpretar el contenido de las posiciones. Se efectuaron 86 modificaciones de estas Notas.
- Además se modifican algunas notas adicionales de carácter sanitario y se crean algunos escasos gravámenes adicionales. Estas normas están contenidas en el Artículo 1º del Decreto.
- Modificación de los gravámenes, reestructuración del orden de las suposiciones y creación de nuevos desdoblamientos. Esta parte está contenida en el Artículo 2o. y fue motivo fundamental del trabajo de la Comisión. Se variaron en total 102 gravámenes distribuidos así 33 posiciones tuvieron alza de gravámenes mediante la cual se le concedió protección; 69 posiciones tuvieron rebaja de gravámenes.

Finalmente se reestructuraron 227 posiciones para corregir las deficiencias de los textos y las agrupaciones originales.

#### 4.4. Instrumentos Fiscales

---

<sup>10</sup> Ver Cap. V INDUSTRIA. Sección 4.3.

Ante la imperiosa necesidad de incrementar las exportaciones no tradicionales del país para reducir hasta donde sea posible la dependencia económica causada por el café, el Gobierno ha hecho uso de instrumentos fiscales con miras a lograr este objetivo.

Dentro de estas circunstancias se ha establecido un sistema especial de importación-exportación mediante el cual las personas naturales o jurídicas que tengan el carácter de empresarios productores o de empresas exportadoras podrán celebrar con el Gobierno contratos para introducir, exentos de derechos aduaneros, las materias primas y los demás insumos que hayan de utilizarse en la producción de artículos exclusivamente destinados a su venta en el exterior. Estos contratos revisten algunas modalidades especiales, y están sometidos a estricto control gubernamental.

#### 4.5. Instrumentos Tributarios

Con el mismo objetivo anterior, el Gobierno ha utilizado instrumentos tributarios, entre ellos el principal, denominado "certificado de abono tributario". Al momento de reintegrar las divisas provenientes de las exportaciones distintas del petróleo y sus derivados, cueros crudos de res y café, el Banco de la República hace entrega al exportador, de "certificados de abono tributario" en cuantía equivalente, en moneda legal colombiana, a un 15% del valor total del reintegro. Dichos títulos serán recibidos a la par por las oficinas recaudadoras de impuestos para el pago de los tributos sobre la renta y complementarios, aduano y ventas, una vez cumplido el término de un año desde la entrega del certificado por parte del Banco de la República al exportador.

#### 4.6. El Tipo de Cambio

A raíz de las dificultades creadas por la crisis mundial de 1930, el país, paralelamente a otros países latinoamericanos, asumió una política de control al comercio exterior y a los cambios internacionales. Fue a partir de entonces cuando los tipos de cambios múltiples empezaron a constituir uno de los principales instrumentos para el control de importaciones por razones de balanza de pagos, utilizándose también por primera vez como instrumento de política deliberada, aplicada en conexión con la sustitución de importaciones y la promoción de desarrollo industrial. Esta situación persistió hasta 1966, año en el cual existían para el país tres tipos de cambios: el cafetero, el petrolero y el tipo de cambio para las demás exportaciones e importaciones, este último originado en el mercado. Durante este tiempo se manifestó la tendencia de hacer uso cada vez mayor de tipos de cambio flexibles, expresión de la búsqueda, por parte de las autoridades, de un mecanismo de ajuste adecuado, dadas las siempre cambiantes condiciones económicas tanto internas como externas y los problemas relacionados con la fuga de capitales y con los prevaletentes procesos inflacionarios del país.

En los años de 1957 y 1962 se realizaron sendas devaluaciones monetarias en Colombia con objetivos, entre otros, de estimular las exportaciones y disminuir la presión sobre las importaciones. Estos dos objetivos se cumplieron en forma casi inmediata, pero con resultados poco duraderos, por cuanto los desequilibrios en la balanza comercial prevalecieron hasta 1966, año en el cual el país liquidó un déficit de más de 166 millones de dólares, el más alto de la historia de nuestro comercio exterior. Para corregir esta situación, el Gobierno Nacional, como se explicó anteriormente, se vio obligado a tomar

ciertas medidas de política comercial, con resultados ampliamente favorables. Se presentó entonces la necesidad de simplificar y eliminar si era el caso, los sistemas de cambios múltiples sumamente complejos; como consecuencia de la situación anterior, solamente existen en la actualidad dos tipos de cambios:

- a. El tipo de cambio cuya equivalencia respecto al dólar es de nueve pesos colombianos y se utiliza para la venta de divisas destinadas a la adquisición de petróleo crudo que se refina en el país. Este tipo de cambio, como se puede apreciar, es de uso limitado.
- b. El segundo tipo de cambio, que se aplica absolutamente para todas las de más operaciones, está representado por el llamado "certificado de cambio" título representativo de moneda extranjera expedido por el Banco de la República.

El tipo a la cual se liquidan estos certificados es flexible y su valor fluctúa de acuerdo al promedio de las diferentes cotizaciones diarias en el mercado respectivo. En esta forma el tipo de cambio se va ajustando a su valor real.

#### 4.7. Acuerdos Comerciales y de Pagos

##### a. Convenios de Compensación

Las modalidades mediante las cuales los países socialistas realizaban su comercio exterior, el deseo de crear y mantener una corriente comercial sostenida entre Colombia y estos países y la necesidad de buscar en Europa nuevos mercados para el café y consolidar los que existían, fueron, entre otras las razones que impulsaron al Gobierno Colombiano a utilizar el instrumento de los acuerdos comerciales. En las relaciones comerciales con los países socialistas pueden distinguirse, según sus objetivos, dos etapas: la primera va desde 1959 hasta 1966 y la segunda comienza en 1967. En 1959 se integró una misión comercial colombiana, que tuvo o su cargo estudiar el mercado europeo del café, adelantar negociaciones encaminadas a incrementar la venta de café colombiano en dichos mercados y finalmente estudiar el tipo de organización que debería establecerse para ensanchar las ventas del café y promover el intercambio comercial con tales países.

Como el mercado del café en los países socialistas estaba controlado, cuantificado y centralizado en organismos oficiales, la misión comercial creyó que lo más conveniente para desarrollar un adecuado comercio con tales países era el sistema bilateral. En tal sentido se firmaron convenios con Hungría, Rumania, Unión Soviética, Yugoslavia, y se amplió el existente con la R. D. A. Como se dijo anteriormente, el principal interés de la Misión era buscarle mercados más amplios al café y de allí la estructura inicial de dichos convenios. La segunda etapa de las relaciones comerciales con los países socialistas, que aparece a partir de 1967, tuvo como motivación especial la nueva política oficial tendiente a buscar mecanismos más ágiles y dinámicos que regularan el comercio con dichos países. Según el actual programa gubernamental de política comercial, se intenta ampliar las relaciones económicas con los países socialistas, es decir, se tratan de adoptar otras modalidades de intercambio, teniendo en cuenta los nuevos principios referentes a la utilización del comercio internacional como instrumento de desarrollo económico y social de los países menos avanzados.

La política que en la actualidad se desarrolla con los países socialistas es amplia y ambiciosa. En esta nueva etapa no solo se trata de incrementar nuestras ventas cafeteras sino que también se busca vender productos básicos diferentes, tales como tabaco, algodón, arroz, etc., lo mismo que productos manufacturados y semifabricados. De la misma manera se busca, intensamente, a través de una política racional de importaciones, utilizar los saldos favorables que actualmente tenemos con esos países; importar, por ejemplo, parte de las mercancías y bienes de capital necesarios para el desarrollo económico y social. Por último, se tratará, en la medida en que aumente la corriente comercial en ambos sentidos, de obtener asistencia técnica y financiera. Los países socialistas con los cuales Colombia tienen en vigencia acuerdos comerciales y de pagos son: República Democrática Alemana, Bulgaria, Hungría, Polonia, Rumania y Yugoslavia. Con la Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas existe un acuerdo comercial en libre convertibilidad.

Un acuerdo similar utilizando el sistema de compensación, se firmó con España en 1964, y a partir de entonces, el comercio con dicho país se ha desarrollado en una forma tan dinámica, que en este corto tiempo España pasó a ser el tercer país en importancia para nuestro comercio exterior. El carácter de solidez que va adquiriendo el comercio entre Colombia y los países con los cuales se han celebrado acuerdos comerciales y de pagos y las nuevas orientaciones de la política comercial colombiana abren al Gobierno la posibilidad de incorporar a la multilateralidad ya la libre convertibilidad el comercio con dichos países; tal ha sido el caso de la Unión Soviética y Checoslovaquia.

#### b. Acuerdos Especiales

Otro de los mecanismos de política comercial que Colombia está utilizando es el de los acuerdos multilaterales por productos. Es así como el país ha firmado el Acuerdo Internacional del Café, el Acuerdo Internacional del Azúcar, el Acuerdo a largo plazo sobre textiles de algodón, que se convierte después en acuerdos bilaterales (se han firmado Acuerdos Bilaterales de Textiles de Algodón con Estados Unidos y con Canadá). Todos estos acuerdos especiales se dirigen hacia la regulación del comercio internacional de dichos productos con base en cuotas de exportación para los países productores, reducción de la producción según el caso, etc.

#### c. Acuerdos de Integración

Sin duda alguna los acuerdos de integración regional y subregional hacen parte hoy día de la política comercial de los países. El Gobierno Colombiano ha considerado que el llegar a acuerdos de esta naturaleza constituye uno de los factores más dinámicos de incremento del comercio exterior y del desarrollo del país. Por tal razón ha ingresado al Tratado de Monte video y últimamente ha sido líder de la integración subregional con la firma del acuerdo de Integración Subregional del Grupo Andino. La integración no se considera único medio para incrementar el comercio exterior del país y el fin primordial es obtener el mayor desarrollo de los países firmantes de un acuerdo de esta naturaleza. Sin embargo, las primeras etapas de las integraciones económicas están basadas en el incremento del comercio entre los países que las forman. Por tanto, no puede hacerse abstracción del mecanismo de integración como gran impulsador de comercio exterior.

### **3. POLÍTICAS DE POBLACIÓN**

## **POLÍTICA DE POBLACIÓN**

### LA REALIDAD DEMOGRÁFICA HASTA EL PRESENTE

La realidad demográfica de Colombia es muy semejante a la que presentan muchos países en desarrollo: rápido crecimiento de la población, altas tasas de fecundidad, descenso rápido de la mortalidad, creciente proporción de personas jóvenes, grandes movimientos de redistribución espacial de la población, rápido crecimiento de los núcleos urbanos y formación incipiente de una clase media. (Ver cuadro No.1)

#### 1.1. Tamaño y Ritmo de Crecimiento

El censo nacional de población de 1964 dio para el país 17.484.508 habitantes. Se trata del I censo realizado desde la Independencia y el 70. en el presente siglo. La historia censal del país registra un rápido ritmo de crecimiento de la población, acelerado en el presente siglo. La tasa de crecimiento en el periodo intercensal 1951 — 1964 fue de 31.5%.

En 1905, el país contaba con 4.4 millones de habitantes; 33 años más tarde (1938), esta población se había duplicado (8.7 millones); 26 años después (1964), el fenómeno se repetía (17.5 millones), y es posible que se duplique nuevamente en 22 años. Este tiempo de duplicación contrasta con el de algunos países, como Italia (117 años), Portugal (100 años), España (88 años), Uruguay (58 años) y Argentino (47 años).

Sin embargo, este ritmo de crecimiento se manifiesta de manera diferente en las diversas secciones del país Bogotá, D. E. , Meta y Córdoba duplican su población cada 10 o 15 años; otras lo hacen en más de 30 años (Boyacá, Cundinamarca, Nariño, Quindío, Santander), Tolima, por ejemplo, en 57 años. En el cuadro No. 3 se presentan algunos datos demográficos de los departamentos.

#### 1.2. Causas del Crecimiento

El ritmo acelerado de crecimiento se debe a la persistencia de elevadas tasas de fecundidad, acompañadas de un rápido descenso de la mortalidad.

##### a. La Natalidad

En Colombia, como en muchos países en desarrollo, las estadísticas de los hechos vitales se encuentran subestimadas. En el país se utiliza aún el certificado de bautismo sustituto del registro civil y el bautizo se realiza, en promedio, 7 meses después del nacimiento. Esta subregistro parece ser del 23.8% (1938—1951) y del 18.6% (1951—1964), aunque varía para las diferentes secciones del país. Los estudios hechos en el país concluyen que la natalidad ha permanecido casi constante, con un valor de 47.2% (nacimientos anuales por mil habitantes)<sup>11</sup>.

Empero, en una población muy joven (46.6% con menos de 15 años), las tasas brutas de natalidad subestiman la fecundidad. Una medida más adecuada es la tasa general de

---

<sup>11</sup> LOPEZ TORO, A: Análisis Demográfico de los Censos Colombianos 1951—1964. Bogotá, Cede, Ediciones Universidad de los Andes, 1968. Problems in Stable Population Theory. Princeton, Office of Population Research — 1961.

fecundidad (nacimientos anuales por mil mujeres en edad de procrear); su valor sería de 213.2% hacia 1964. La tasa bruta de reproducción calculada para 1964 fue de 3.3%.

b. La Mortalidad

El subregistro de la mortalidad parece ser aún mayor que el de la natalidad. Su valor sería de 37.7% (1938 y de 32.8% (1951 —1964)<sup>12</sup> aquí las variaciones regionales deben ser aún mayores que para la natalidad. La tasa bruta de mortalidad (defunciones anuales por mil habitantes sería de 17.4% para el periodo 1951—1964; y se estima que haya sido de 14.95% para 1965, teniendo en cuenta el subregistro.<sup>13</sup>

La expectativa de vida al nacer mide aún mejor el nivel de mortalidad que la tasa bruta anterior. Su valor se estima en 50 años para hombres y en 52 años para las mujeres, hacia 1965<sup>14</sup>.

c. La Estructura de Edades

Debido a la persistencia prolongada de altas tasas de fecundidad, acompañadas de un rápido descenso de la mortalidad, especialmente la infantil, la estructura de edades de la población colombiana tiende a "rejuvenecerse".

**Cuadro No. 1**  
**DATOS DEMOGRAFICOS DE ALGUNOS PAISES DE AMERICA LATINA**

Países	Población	Tasa de crecimiento (o/oo)	Tiempo de duplic. (años)	Tasa de natal. (o/oo)	Tasa de mortalid. (o/oo)	Expect. de vida al nacer (años)	Población menor de 15 años (%)	Habit. / Km. 2 Total	/ Km. 2 en área cultivable
Argentina (1960)	20.010	17	42	23	8	66	31	7	14
Bolivia (1960)	3.696	23	31	44	21	41	42	3	26
Brasil (1960)	70.119	29	25	39	10	56	43	8	44
Colombia (1964)*	17.485	32.2	21	47.2	15	51	46.6	15.4	92.1
Chile (1960)	7.374	25	28	37	12	57	40	10	57
Ecuador (1962)	4.476	34	21	48	14	53	45	17	88
México (1960)	34.923	33	21	45	12	58	44	18	31
Perú (1961)	9.907	29	24	45	16	52	43	8	46
Uruguay (1963)	2.593	13	54	22	9	69	28	14	16
Venezuela (1961)	7.524	38	18	46	8	-	45	8	39
América Latina	214.000	29	24	40	11	57	42	11	37
Total Mundial (1960)	3.005.000	18	39	34	16	-	-	25	-

\* Las cifras para Colombia se tomaron de los datos censales y de algunas estimaciones que figuran a lo largo de este trabajo.

Fuente: Naciones Unidas: Anuarios demográficos.

Los menores de 15 años, que en 1918 representaban el 40.0% de la población total, en 1964 equivalían al 46.6%. Esta situación hace que las tasas de dependencia (cuántos menores y ancianos hay por 100 adultos), hayan aumentado. En 1918, había 84.16 menores y ancianos por 100 adultos; en 1964, esta relación era de 106.57.

<sup>12</sup> LOPEZ TORO, A. Op. Cit.

<sup>13</sup> Ibid.

<sup>14</sup> PEREZ, E: Proyecciones de la Población Colombiana, 1965— 1985. — Bogotá, Cede. Universidad de los Andes, Monografía No. 28 (Multilith).

### 1.3. La Redistribución Espacial de la Población

En Colombia se utilizan dos clasificaciones de la distribución espacial de la población. La primera, a nivel de los municipios, hace la distinción entre las cabeceras y el resto de los municipios; la segunda, a nivel de las localidades, entre la población urbana (más 1.500 habitantes) y la rural.

A nivel nacional las dos clasificaciones tienen un valor numérico semejante; sin embargo, a nivel regional, las diferencias son muy grandes, ya que muchas cabeceras municipales no son urbanas (335 municipios sobre un total de 848). Boyacá, por ejemplo, sobre un total de 127 municipios, en 1964, tuvo 102 cuyas cabeceras fueron inferiores a 1.500 habitantes.

#### a. El Crecimiento Urbano — Rural —

En Colombia, lo mismo que en otros países latinoamericanos, la población urbana crece mucho más rápido que la rural. Para el período 1951 —1964, la población de las cabeceras municipales creció a una tasa de 53.9%, mientras que a población del "resto de los municipios" aumentó a una tasa del 12.9%. Pero el mismo periodo, solo tres departamentos tuvieron una tasa de crecimiento de la población en el "resto de los municipios", superior a la del país: Córdoba (38.0%), Magdalena (44. 3%) y Meta (55.1%).

#### b. La Concentración de la Población.

Si bien es cierto que la población urbana crece más rápido que a rural, hay una fuerte tendencia a que este incremento se concentre en los núcleos urbanos mayores. En 1938, el 22.6% de la población total de las cabeceras municipales vivía en núcleos de más de 100. 000 habitantes; en 1964, esta proporción era de 51.2%. Durante los períodos intercensales (1938—1951 y 1951—1964), el grupo de municipios que más creció fue el de 200.000 y más habitantes. Se observa igualmente, un ritmo de crecimiento bajo en las categorías menores (2 a 5.000 habitantes) y en las medianas (20 a 50.000 habitantes Ver cuadro No. 2). El crecimiento de los grandes centros ha hecho que los pequeños municipios aledaños a éstos se encuentren formando parte de unidades sociales integradas. En tales casos, se ha preferido hablar de "conjuntos urbanos" o "unidades conurbadas". Esta es la situación de Bogotá D. E., y Soacha; Medellín y los municipios del Valle de Aburrá; Cali y Yumbo; Barranquilla y Soledad; Bucaramanga; Girón y Florida Blanca; Manizales y Villamaría; Pereira y Santa Rosa; Armenia y Calarcá; Sogamoso y Nobsa.

#### c. Las Migraciones<sup>15</sup>

Hasta 1951, 1.62 millones de personas residían en otro departamento distinto del de su nacimiento; esta cifra pasó a ser de 3.16 millones en 1964. Sin embargo, al consolidar en 1964 la misma división político—administrativa del país existente en 1951, la cifra de

---

<sup>15</sup> DNP. Modelo de Regionalización 1: Migraciones interdepartamentales en Colombia. 1951—1964. 2 Vol. Bogotá, Documento GPRU—008—1968.

migraciones interdepartamentales se sitúa en 2.76 millones; la diferencia corresponde en su inmensa mayoría al flujo entre Cundinamarca y Bogotá, D. E.

**Cuadro No. 2**  
**La concentración de la población en Colombia: 1938-1964**

	1938		1951		1964		Tasas de Crecimiento	
	Munic.	Poblac.	Munic.	Poblac.	Munic.	Poblac.	38-51	51-64
Población en las Cabeceras	(%)	(%)	(%)	(%)	(%)	(%)	(‰)	(‰)
Menos de - 2.000	67.41	18.67	60.15	9.35	48.31	4.56	-16.4	-0.5
2.000 - 4.999	22.72	20.72	25.33	14.84	26.80	8.41	11.9	10.8
5.000 - 9.999	6.05	12.40	7.68	9.59	12.61	8.33	17.7	43.2
10.000 - 19.999	1.85	7.43	3.48	8.50	6.76	9.16	48.1	59.4
20.000 - 49.999	1.23	10.43	1.92	10.73	2.70	8.44	39.9	35.6
50.000 - 99.999	37	7.75	72	8.98	1.46	9.86	49.2	61.1
100.000 y más	37	22.60	72	38.01	1.36	51.24	77.9	76.4
	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	-	-
Población (miles)								
Cabeceras	2.744		4.468		9.093		37.7	53.9
Resto de Municipios	5.958		7.080		8.392		13.6	12.9
Total	8.702		11.548		17.485		21.9	31.5
Cab./ Total (%)	31.53		38.69		52.01			
Cab. Sup. a 100.000/Total (%)	7.13		14.71		26.65			
Índice de Concent. (*)	.638		.747		.795			

Fuente: Censos Nacionales de Población

Donde, Xi: % acumulados de municipios

$$(*) \text{ I. C. } = \left[ \frac{\sum_{i=1}^K (X_{i-1}) Y_i - \sum_{i=1}^K X_i (Y_{i-1})}{\sum_{i=1}^K X_i (Y_{i-1})} \right] \frac{1}{10.000}$$

en las categorías  
Yi: % acumulados de población en las categorías.  
K: número de categorías.

NOTA: Este índice varía de cero a uno.

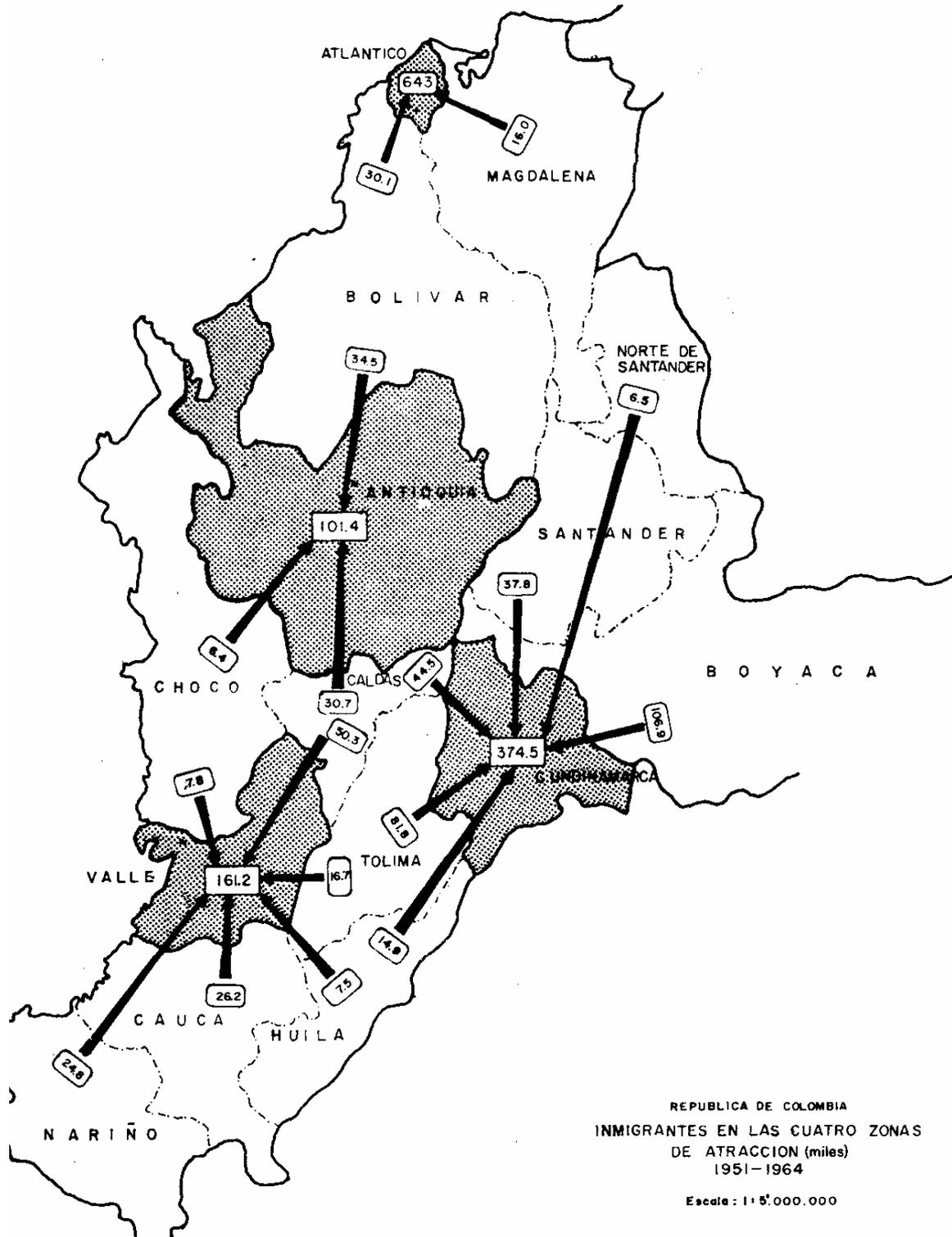
En el periodo intercensal (1951 —1964), se observa que son los departamentos más prósperos o los de colonización los que registran saldos migratorios positivos (Cundinamarca con Bogotá, D. E., Valle, Atlántico, Antioquia, Meta y Magdalena), en tanto que aquellos que presentan un bajo nivel de desarrollo o fueron duramente afectados por la violencia, tienen saldos migratorios negativos muy altos (Chocó, Boyacá, Nariño, Tolima y Caldas). (Ver mapa No. 1).

El movimiento registrado en 1964 muestra que el flujo de salida estuvo compuesto en un 65.8% por gentes de las cabeceras municipales y que el de entrada a las mismas representó el 72.5% del movimiento total.

Igualmente, se observa que la mayoría de los migrantes son mujeres (50.7% y personas entre los 15 y 60 años (69.6%). La mayor parte del flujo de salida de los departamentos cuyos saldos migratorios intercensales son negativos y de los de colonización está compuesto por mujeres, las cuales se dirigen a aquellos cuyos saldos son positivos y que acusan un gran desarrollo (Antioquia, Atlántico, Bogotá D.E., y Valle); el flujo masculino sigue, por lo general, el movimiento contrario.

Otro factor de selectividad lo constituye la actividad, debido a la alta proporción de adultos que migran. La tasa bruta de actividad (cada 100 personas, cuántas son económicamente activas) es superior en los migrantes (46.0%) que en los residentes (29.8%).

MAPA Nº 1



**Cuadro No. 3**  
**Datos demográficos de los departamentos**

	POBLACION CENSADA (miles)		MOVIMIENTO MIGRATORIO INTERDEPARTAMENTAL 1951 - 1964					Tasas de Crecimiento Total (r), Vegetativo (v), Migratorias (m), de Natalidad (b) y de Mortalidad (d) (%) 1951-1964					PROYECCIONES DE POBLACION (miles)		
	P-51	P-64	Inmigr. (miles)	Emigr. (miles)	Saldo Migr. (miles)	Indice Migr. (%) *	Nativ. Sobre 100 Res.	r	v	m	b	d	P-70	P-75	P-80
ANTIOQUIA	1.570	2.477	101	58	43	27	89	34.6	34.1	.5	49-50	14-16	3.146	3.706	4.313
ATLANTICO	428	717	64	28	37	40	78	39.1	31.6	7.5	41-43	10-12	891	1.044	1.203
BOLIVAR	992	1.592	37	104	-67	-47	95	35.9	40.5	-4.6	51-53	11-13	1.971	2.308	2.650
BOYACA	801	1.058	44	118	-74	-46	85	21.1	29.8	-8.7	49-51	19-21	1.248	1.413	1.575
CALDAS	1.068	1.456	36	166	-130	-64	91	23.4	31.7	-8.3	47-49	15-17	1.772	2.044	2.336
CAUCA	448	607	29	38	-9	-13	87	23.8	25.6	-1.8	47-49	21-23	734	854	980
CUNDINAM.	1.624	2.820	375	67	308	70	69	41.8	29.6	12.2	41-43	11-13	3.675	4.426	5.283
CHOCO	131	182	7	20	-13	-47	89	24.8	30.7	-5.9	55-57	24-26	225	262	299
HUILA	294	416	21	41	-20	-32	85	26.4	31.3	-4.9	53-55	22-24	501	581	664
MAGDALENA	408	789	85	32	53	45	74	44.2	36.5	7.7	53-55	16-18	978	1.146	1.319
NARIÑO	547	705	7	50	-43	-75	95	19.3	26.0	-6.7	43-45	17-19	825	932	1.039
N. SANTAN.	338	535	23	29	-6	-12	83	24.4	26.4	-2.0	50-52	24-26	656	773	899
SANTANDER	748	1.001	29	81	-52	-48	89	22.1	27.4	-5.3	49-51	22-24	1.219	1.405	1.597
TOLIMA	713	841	9	162	-152	-89	95	12.6	25.0	-12.4	49-51	24-26	960	1.068	1.165
VALLE	1.107	1.733	161	103	52	19	74	34.0	27.3	6.7	43-45	16-18	2.146	2.510	2.915
RESTO	287	554	113	39	73	48	69	-	-	-	-	-	686	807	930
PAIS	11.548	17.434	-	-	-	-	-	29.8	29.8	0.0	47.2	17.4	21.632	25.278	29.165

NOTA: Los datos se refieren a las Unidades Administrativas de 1951 .-

\* Índice Migratorio =  $\frac{\text{Saldo Migratorio}}{\text{I. migr.} + \text{Emigr.}} \times 100$

Si se observa la migración de la población económicamente activa por ocupaciones, se deduce que la mayor parte del flujo interdepartamental está compuesto por agricultores, ganaderos, artesanos, operarios y personal del servicio doméstica. Sin embargo, proporcionalmente (al tomar los inmigrantes sobre la población residente), los grupos más móviles son los profesionales, técnicos, funcionarios, administradores, vendedores y servicio doméstico. Más importante aún es estudiar cómo se repartieron estos migrantes hasta 1964 en las zonas de atracción. Por ejemplo, de 100 migrantes de la primera ocupación (profesionales, técnicos, funcionarios, gerentes, administradores), 40,1% llegaron a Bogotá, 14.2% al Valle, 5.8% al Atlántico, 5.1% a Antioquia y 5.2% a Caldas. Por otro lado, de 100 migrantes de la ocupación servicios personales, 44.0% llegaron a Bogotá, 15.9% al Valle, 6.3% a Atlántico, 6.1% a Caldas y 4.3% a Antioquia. Tales hechos agravan más los desequilibrios regionales ya existentes.

## 2. LA SITUACION DEMOGRAFICA FUTURA

### 2.1. Tamaño y Ritmo de Crecimiento de a Población Futura

La población proyectada a mitad de 1969 se calcula en 20.94 millones de habitantes y la de 1975, en 25.35 millones. Este aumento implica un descenso del ritmo de crecimiento de la población en el quinquenio 1970—1975. Para los próximos seis años, se estima que esta tasa estaría entre 32.1% y 32.4% según que el descenso de la mortalidad sea lento o rápido.

### 2.2. La Evolución de los Parámetros Demográficos.

a. La Natalidad.

Es bien sabido que el marco socio—cultural y las condiciones económicas actúan sobre a fecundidad; esto será alta o baja según como las gentes a sitúen en su jerarquía de valores. Los estudios hechos en Colombia muestran un creciente deseo de planificar la familia. Los principales motivos aducidos son lo precaria situación económica y la salud de a madre y del hija. El uso de métodos anticonceptivos es, paradójicamente, más alta ojo el conocimiento y a utilización adecuada de los mismos. Por otra parte, el aborto ha venido aumentando en Colombia. En 1966, por ejemplo, por cada 100 nacidos vivos en clínicas y hospitales, hubo 24.14 atenciones por aborto, lo cual podría indicar que se está recurriendo al aborto con método control de a natalidad, al no disponer de la información adecuada ni de los recursos para procurarse los métodos anticonceptivos<sup>16</sup>. Con base en trabajos realizados y en la experiencia demográfica de otros países, es previsible un descenso de las tasa de fecundidad. La tasa bruta de natalidad, que actualmente es de 47.2% estaría entre 44.7% y 42.2% hacia 1970-197<sup>17</sup>.

b. La mortalidad

Desafortunadamente el país no cuenta actualmente con estudios suficientes sobre los niveles de vida de los colombianos. Estos niveles de vida condicionan el nivel de salud de la población e inciden tanto en los niveles de morbilidad como en los de mortalidad y natalidad. Se estima que en 1965, la tasa bruta de mortalidad fue de 15.0% y que descenderá a 11.3% o a 12.5% en 1975, según se suponga un descenso rápido o lento de los actuales niveles de mortalidad<sup>18</sup>.

c. La Estructura de Edades.

De admitir un descenso de la fecundidad en los próximos años, podrá esperarse una reducción de la proporción de menores de 15 años y un aumento de la de los adultos. Esto conducirá a una disminución de la tasa de dependencia. Esta última era de 106.6% en 1964 y se estima en 96.7% o 99.3% en 1975<sup>19</sup>.

### 2.3. La Redistribución Futura de la Población

Posiblemente las tasas de crecimiento de la población en las cabeceras municipales no tenderán a disminuir, lo cual hace suponer que hacia 1979, la población residente en las mismas será cercana al 60% de la población total. Las tasas de crecimiento de algunos núcleos y conjuntos urbanos son muy altas. Bogotá, D. E. y Soacha, Medellín y el Valle de Aburrá, Cali y Yumbo, Sogamoso y Nobsa, duplican su población cada 9 o 10 años. Es muy probable que tal ritmo se mantenga constante, al menos durante los próximos cinco años. Los flujos migratorios se han dirigido hasta el presente hacia Bogotá, D. E. Valle, la Costa Atlántica (Valle del Cesar, bajo Cauca y golfo de Urabá), Valle de Aburrá y el piedemonte de la cordillera oriental. Tales movimientos se han venido acelerando, por lo cual se puede estimar que su dirección no va a cambiar significativamente y su monto no tenderá a

<sup>16</sup> DANE: Anuario Estadístico, 1962—1965. Boletín Mensual de Estadística No. 198—1957.

<sup>17</sup> PEREZ, E. Op. Cit.

<sup>18</sup> Ibid

<sup>19</sup> Ibid

disminuir en los próximos años, en razón de la llamada "revolución de las expectativas crecientes".

### 3. ANALISIS DE LA SITUACION

La Planeación del desarrollo debe guardar una estrecha relación con la realidad demográfica. En el caso colombiano, esta relación debe ser aún más estrecha, dados el actual ritmo de crecimiento de la población y los componentes que lo determinan, los cuales plantean serios interrogantes sobre la situación futura. El Suecia, por ejemplo, por cada 100 jóvenes (5—14 años) hay 383 adultos (20—59 años), en Colombia hay solamente 132, lo cual hace que proporcionalmente, el país requiera 2.1 veces más maestros que en Suecia y en cambio dispone de 1.4 veces menos de adultos para el efecto. Ello se agrava al considerar que en Colombia sólo el 24.7% de las personas entre 15 y 59 años tienen la primaria completa (lo cual implicaría que 1 de cada 11 adultos se dedicara a la enseñanza primaria); además, los recursos por estudiante son muy bajos. Se estima que en 1970 se habrán presentado al mercado de trabajo por primera vez más de 220.000 personas, de las cuales 40.000 corresponden al medio rural. Para el mismo año, se estima que serán creados solamente 156.000 nuevos empleos en el país, cifra que incluye tanto el subempleo como el desempleo disfrazado. La industria manufacturera está creando apenas 8.500 nuevos empleos por año, los cuales requieren una inversión entre \$140.000 y \$196.000 (pesos de 1966) cada uno. En consecuencia, el desempleo abierto para ese año se aumentaría en 64.000 personas. De mantenerse las tendencias observadas hasta el presente, el desempleo podrá llegar a niveles insostenibles desde el punto de vista económico y social (1965: 9.5%; 1970: 13.9%; 1972: 15.3%)<sup>20</sup>.

La densidad actual es de 18.4 hab./km. 2; pero de ser cierto que sólo una sexta parte del territorio nacional es susceptible de aprovechamiento agrícola en el estado actual de la tecnología, la densidad subiría a 110.3 hab./Km , la cual se aumentaría al introducir el concepto de densidad social. Empero, el aspecto inquietante no es este de la sobrepoblación, sino el de la existencia de una alta tasa de crecimiento de la población (32. 25%), acompañada de un crecimiento del producto interno bruto difícil de sostener a largo plazo (6%: 1969—1973). La percepción de mejores oportunidades en el sitio de destino o la expulsión del lugar de origen han incrementado el movimiento migratorio hacia los grandes centros urbanos y en cuantía menor (889.682 personas) hacia algunas zonas rurales bien determinadas. Tales flujos son fruto de grandes y crecientes desequilibrios regionales y en los sitios de destino han intensificado la demanda de mejores servicios sanitarios, de vivienda, de educación de recreación y de seguridad. La dinámica demográfica del país exige una serie de inversiones para atender las necesidades derivadas del crecimiento de la población y mantener al mismo tiempo constante los actuales niveles de vida. Tales gastos se denominan "inversiones demográficas". Conforme a varios estudios<sup>21</sup>, para atenderlas adecuadamente se requerirá entre el 9% y el 12% del ingreso nacional anual con una tasa de crecimiento de la población del 30%. Pero, si se

<sup>20</sup> D. N. P. El Empleo en Colombia. Bogotá, Documento URH-002. 1969.

<sup>21</sup> JONES MJ.: La Superpoblación significa Pobreza?. Washington, Center of International Economic Growth. 1962.  
Urlanis, B. T. "Factores Demográficos y Planificación del Desarrollo Económico. ONU: Informe sobre el Seminario de las Naciones Unidas sobre Técnicas de Planificación. (Mosú, 1964) New York, ONU 1966. LEWIS W.A. The Theory of Economic Growth. London, Allen and Unwin. 1955. INFORME MUSGRAVE: Bases para una Reforma Tributaria en Colombia. Bogotá. Banco Popular 1969. SINGER H.W.: "The Mechanics of Economic Development", in: Indian Economic Review. (1952). UNESCO: Situación Demográfico, Económica, Social y Educativa de América Latina. Buenos Aires. Solar, Hachete. 1962.

desean aumentar los niveles actuales y atender las "inversiones demográficas", el esfuerzo de inversión debería ser aún mayor. Del análisis de la situación demográfica, se deduce que la realidad y futuro del desarrollo integral del país son inquietantes y plantean la necesidad de adoptar una política de población, acorde con las necesidades y aspiraciones de la comunidad y la fase actual del desarrollo colombiano; como es obvio, el Gobierno no puede ser indiferente ante esta realidad.

#### 4. LA POLITICA DE POBLACION

##### 4.1. Definición de Política de Población

Una política de población es el conjunto coherente de principios, objetivos y decisiones, adoptados por el sector público, de acuerdo con los derechos, necesidades y aspiraciones de la comunidad, para desarrollar, conservar y utilizar los recursos humanos. Todo ello con el fin de influir en la magnitud y crecimiento probables de la población, su composición por edades, su concentración y distribución especial y sectorial, con miras a facilitar los objetivos del crecimiento económico y posibilitar la participación de la población en las responsabilidades y beneficios del desarrollo<sup>22</sup>. En estos términos, una política de población se constituye, en elemento primor dial de una política general de desarrollo. En cumplimiento de estos propósitos, el Departamento Nacional de Planeación tiene, entre otras funciones, 'estudiar el Fenómeno de población y sus repercusiones económicas y sociales para determinar una política demográfica'<sup>23</sup>, igualmente, "coordinar a programación de las actividades de las agencias del sector público en materia de población"<sup>24</sup>. Se aspira, por tanto, estudiar la incidencia de la realidad demográfica en lo económico y en lo social y, a la vez, la influencia de lo económico y lo social en los parámetros demográficos. El Departamento Nacional de Planeación ha elaborado las bases de esta política y las ha presentado al Consejo Nacional de Política Económica y Social y al Gobierno para su aprobación. Una vez aprobada la política de población por parte del Gobierno, ésta pasará a las diferentes agencias del sector público, con el fin de servir de criterio para la elaboración de sus respectivos planes y programas, los cuales son sometidos al Congreso Nacional para su adopción. Estos planes y programas, lo mismo que sus realizaciones, serán evaluados con juntamente por la entidad respectiva y el Departamento Nacional de Planeación

##### 4.2. La Política Adoptada

###### a. En General

El Estado, responsable del bienestar de la comunidad, debe intervenir en aquellas facetas de la vida humana que afectan el bien del conjunto social, o que no se adapten a las exigencias del bien común. Pero esta intervención no implica el ejercicio de la autoridad sobre los derechos Fundamentales o sobre los aspectos íntimos de la vida personal, conyugal o familiar. La política de población definida anteriormente es un componente indispensable de la política general de desarrollo. Y así entendida de un énfasis especial a

---

<sup>22</sup> Se ha tomado como referencia principal la definición de política de población de la Reunión de Caracas, completando y reforzando algunas ideas. Este documento figura como anexo No. 1 del documento, la Población en Colombia, del D. N. P.

<sup>23</sup> Decreto No. 2996 de 1968.

<sup>24</sup> D. N. P. Manual de Procedimientos, cap. V: "Distribución de las Funciones de las Unidades técnicas del DNP en sus correspondientes Divisiones" (Resolución No. 075 de 1969). Bogotá, 1969.

la educación integral, por residir allí la clave del proceso del cambio mental, sin el cual no sería posible transformar la visión tradicional de la paternidad, de lo familia, del trabajo y de la sociedad. Los objetivos inmediatos de la política de población, dados las características de la realidad colombiana, son: lograr una mejor distribución territorial de la población y modificar el actual ritmo de crecimiento de la población por medio de una reducción de la fecundidad; como consecuencia de esto último se producirá una reducción de la proporción de los jóvenes y, por tanto, de las tasas de dependencia.

b. La Redistribución Espacial de la Población.

La política de redistribución espacial de la población busca reorientar los flujos migratorios y lograr un mejor asentamiento de la población, con el fin de ayudar a un desarrollo más armónico desde el punto de vista regional. De hecho, como objetivo, es más factible de realización inmediato y sus frutos se verán más prontamente que la reducción misma de la fecundidad<sup>25</sup>. El Gobierno continuará adelantando una serie de acciones (modificación de la tenencia de la tierra, salarios agrícolas, apertura del crédito, asistencia técnica y social) tendiente a disminuir los factores de expulsión o drenaje y lograr un mejor asentamiento de la población rural.

Se han determinado algunas áreas susceptibles de colonización intensiva: 1) la zona que atraviesa el eje del Valle del Cesar —bajo Cauca— golfo de Urabá, 2) el piedemonte de la cordillera oriental con tres sub—zonas: Putumayo, Caquetá, Medellín del Ariari — Villavicencio — Valle de Upía y Arauca — Sarare, y 3) la zona del Valle del Magdalena Medio. Se desarrollarán o crearán algunos centros medianos (de 30.000 a 100.000 habitantes), con el fin de armonizar la concentración de población y formar una mejor malla urbana. Se fortalecerán las llamadas “metrópolis de equilibrio”, a fin de que las disparidades crecientes entre éstas y la capital del país no sigan aumentando desmesuradamente. Se establecerán organismos receptivos que faciliten una mejor y más rápida integración del migrante al medio de destino. Se facilitará la movilización masiva de la mano de obra cesante o subempleada hacia las zonas de escasez y se organizarán las agencias necesarias que permitan mejorar las condiciones de los migrantes y faciliten su asentamiento definitivo.

c. El Ritmo de Crecimiento de la Población.

El objetivo de reducir el actual ritmo de crecimiento de la población por medio de una disminución de la fecundidad requiere distinguir dos niveles, el macro—social y el familiar.

- A nivel de la sociedad, la experiencia sociológica enseña que para lograr este objetivo de una manera eficaz, es necesario actuar sobre el marco sociocultural. Ello implica realizar grandes esfuerzos para lograr cambios mentales que permitan crear un clima favorable al desarrollo, una mayor participación en la sociedad y ver, además, en la paternidad no un hecho meramente biológico, sino un compromiso con la familia y con la sociedad. En este sentido, el Estado ya se ha empeñado en un programa en favor de la paternidad responsable (Ley 75 de 1968), el cual se fundamenta en la necesidad de dar una atención integral a la familia. Una de las consecuencias de este programa que es ante todo educativo,

---

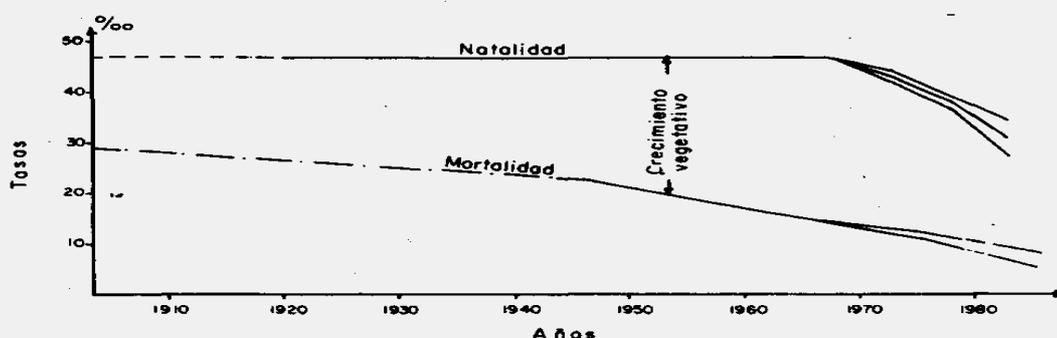
<sup>25</sup> Ver Capítulo II Desarrollo Regional y Urbano.

será la de reducir la ilegitimidad, con lo cual se logrará aliviar el problema demográfico en aquellos estratos donde seguramente es más urgente hacer lo igualmente, se adelantan los estudios pertinentes para conocer las relaciones existentes entre la población y la realidad económica y social (tributación, ahorro, inversión, seguridad social, empleo, educación, vivienda, participación activa de la mujer en la sociedad, etc.), con el fin de tomar las medidas pertinentes para lograr lo objetivos señalados.

- A nivel de la familia, de los estudios realizados en Colombia<sup>26</sup>, se deduce que hay una alta proporción de parejas que desean planificar su descendencia y que manifiestan un deseo, cada vez mayor, de conocer mejor los métodos y procedimientos. Pero generalmente son las clases más acomodadas las que sí pueden realizar adecuadamente esta aspiración sin detrimento de su salud, mientras que las familias humildes, al no disponer de recursos, recurren a los métodos tradicionales y al aborto. Teniendo en cuenta, que la familia es sujeto y objeto del desarrollo económico y social y que aspira a realizarse en las mejores condiciones de bienestar material y espiritual, hay que reconocer que la mayoría de los padres "desean contar con los conocimientos y los medios necesarios para planificar sus familias y que "la oportunidad de decidir el número y el espaciamiento de los hijos constituye un derecho humanamente fundamental."<sup>27</sup>

Pero para que este derecho pueda ser ejercido plenamente, es indispensable, por un lado, elevar el nivel educativo, ya que sin éste, sólo se podrá dar un alivio aparente al problema de la miseria sin haber llegado a los factores que la condicionan, y por otro, facilitar la información y el acceso a los servicios médicos de planificación familiar, con el fin de asegurar una correcta atención médica y garantizar el respeto debido a la conciencia de los solicitantes. Dentro de esta actitud, que contrasta con la de algunos países, ya que está concentrado en la educación-hacia la responsabilidad. el Ministerio de Salud Pública desarrolla actualmente, dentro de los programas materno—infantiles, la actividad de información y servicios médicos de planificación familiar; recientemente, el Instituto Colombiano de Seguros Sociales y la Caja Nacional de Previsión Social, han incluido igualmente este tipo de actividades.

**TASAS BRUTAS DE NATALIDAD, MORTALIDAD Y CRECIMIENTO VEGETATIVO  
1905 - 1985**

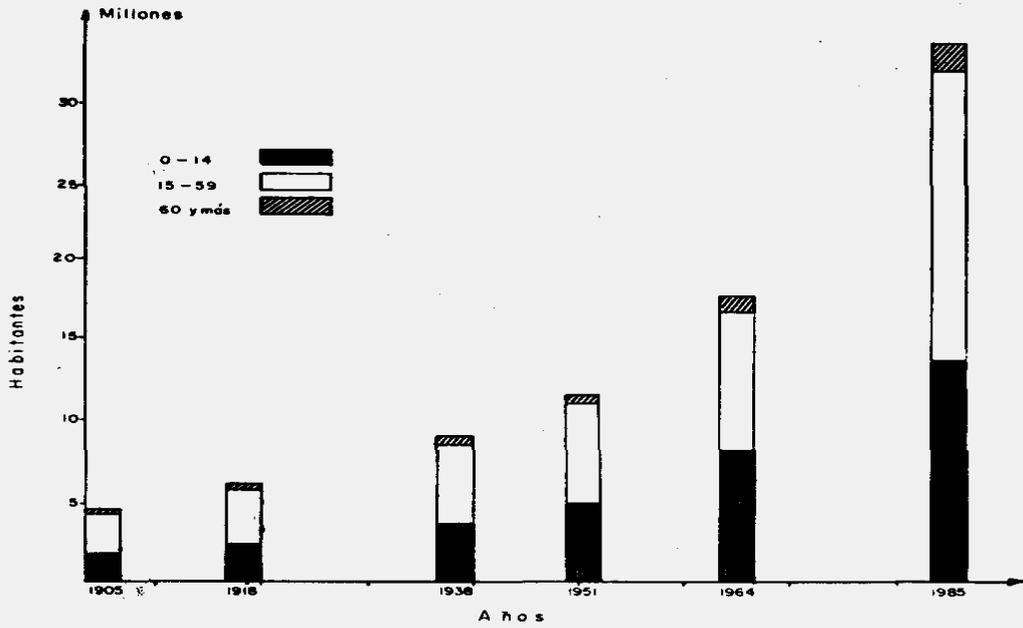


<sup>26</sup> DNP: La Población en Colombia. Bogotá. Documento DNP—280—URH-001, 1969. (Anexo 2).

<sup>27</sup> ONU: Declaración de los Jefes de Estado sobre el Problema de Población. New York, Population Council — Population Reference Bureau. 1967.

Gráfico Nº 2

**POBLACION COLOMBIANA POR GRUPOS DE EDAD  
1905 - 1985**



**RELACIONES ENTRE LA POBLACION Y LA REALIDAD SOCIO-ECONOMICA**

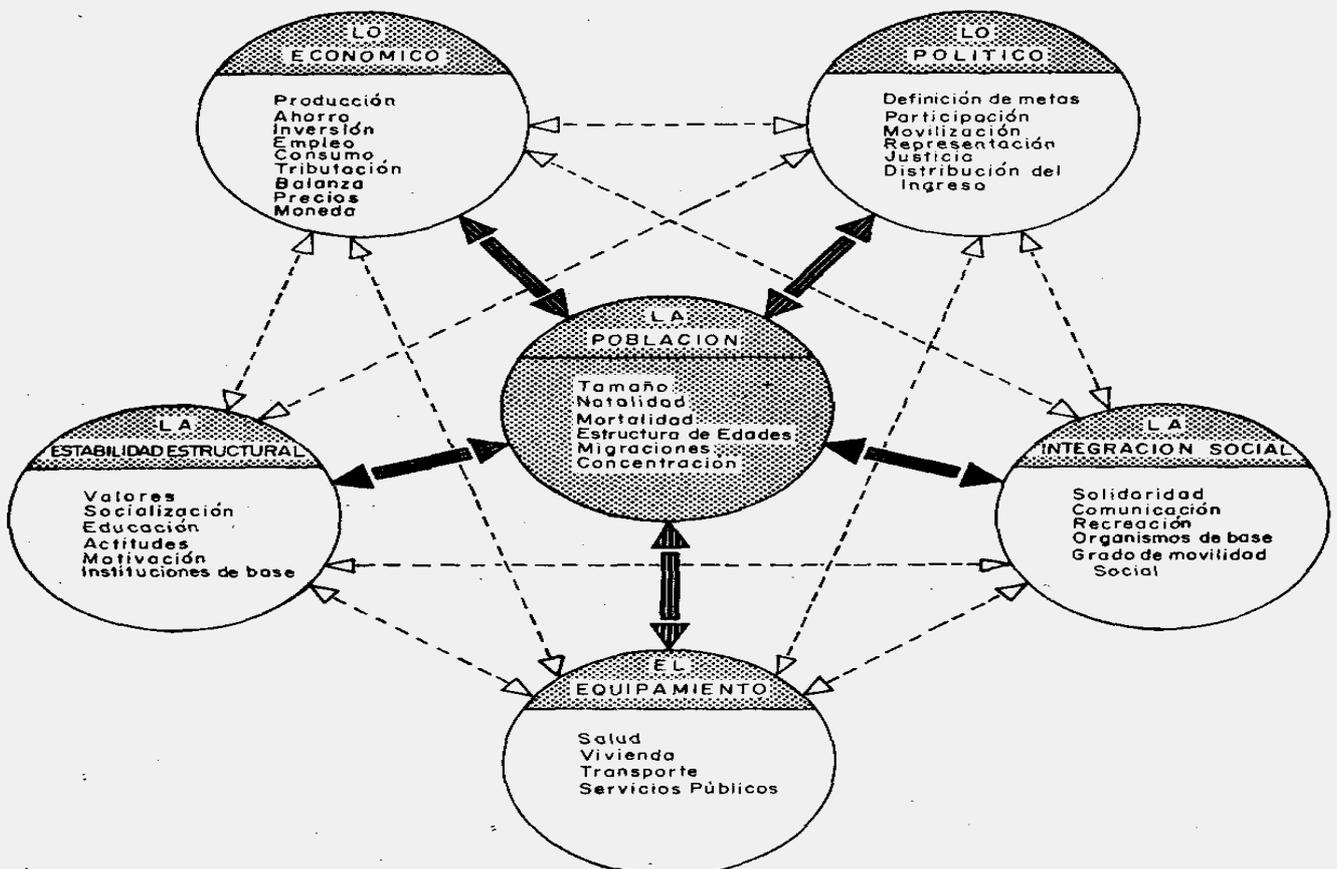
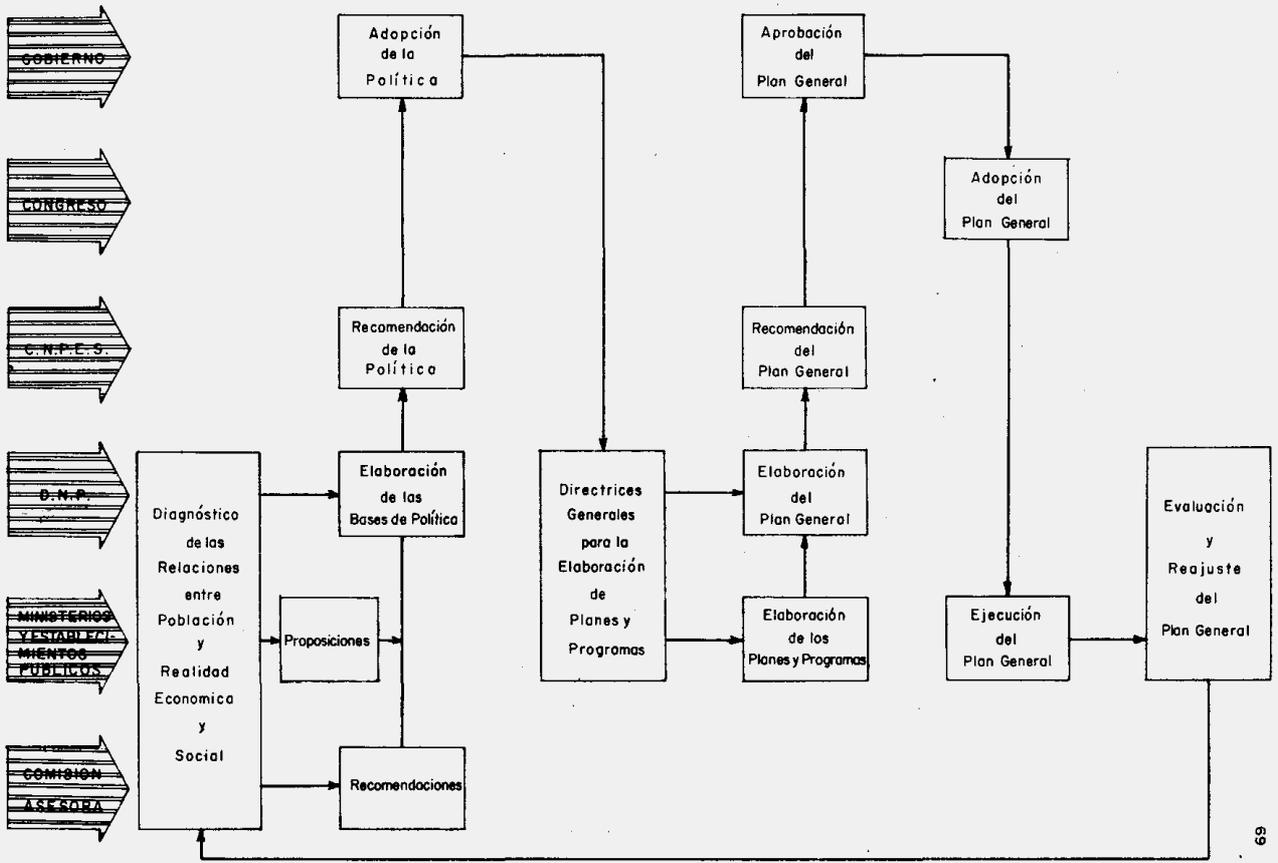


Gráfico Nº 4

### LA POLITICA DE POBLACION EN LA PLANEACION NACIONAL



## **4. POLÍTICA DE EMPLEO**

## **POLITICA DE EMPLEO**

### **1. INTRODUCCION**

El Gobierno Nacional, consciente de la magnitud y consecuencias del actual problema de empleo en el país, ha querido darle especial consideración en la programación de sus acciones futuras. Así lo manifestó muy claramente el Señor Presidente de la República en su reciente mensaje a los Directorios Políticos.

“De todos modos, la política de empleo ha pasado rápidamente al primer plano de las preocupaciones nacionales. Como se advirtió antes, Gobierno y Parlamento lo han entendido así y las gestiones adelantadas con las centrales obreras, para ilustrar a la opinión pública, comienzan a dar sus frutos. Se necesita empero, una acción continuada e intensa por parte de los nuevos organismos del Ministerio del Trabajo y de Consejo Nacional del Trabajo, lo mismo que la cooperación de otros sectores, oficiales y privados seguros estamos de que ningún otro tema va a tener aquí, en el futuro inmediato, mayor importancia”<sup>28</sup>.

En el último decenio, el país ha experimentado, en términos de desempleo, las consecuencias de su Fuerte expansión demográfica, agravadas por las insuficientes realizaciones importantes que en el campo económico, técnico y educativo ha logrado, en relación con la magnitud de las necesidades y su tasa de crecimiento.

Es así como el crecimiento del sistema productivo colombiano no ha generado un volumen suficiente de demanda de empleo para absorber la abundante o de mano de obra, bien sea porque la calidad de esta última no se ajusta a los requerimientos de aquella o porque la estrechez del mercado, o las tecnologías adoptadas, restringen dicha demanda.

Este estado de cosas tiene graves implicaciones de carácter social. La desocupación y por ende la carencia de ingresos tienen efectos funestos sobre el universo familiar y marginan a sus integrantes del resto de la comunidad; aparecen así los tugurios, el alcoholismo, el abandono del hogar, la prostitución, el aborto, la delincuencia, la desnutrición y el ausentismo escolar, todo ello enmarcado en creciente resentimiento social.

Se impone entonces la consideración del empleo como un objetivo fundamental del proceso de desarrollo económico, y no como subproducto de la interacción de otras variables.

Es por tanto necesario hacer coherentes las políticas de empleo y las encaminadas al logro de otros objetivos de importancia tales como una tasa adecuado de crecimiento económico, estabilidad razonable en el nivel de precios, y solución de los problemas estructurales de la balanza de pagos.

La labor de hacer compatibles las políticas tendientes a lograr los objetivos enunciados, todos de igual importancia a largo plazo, se hace muchas veces difícil, por cuanto en algunos momentos críticos, las circunstancias sociales, políticas, económicas o de otra índole, hace que alguno de ellos adquiera prioridad sobre los demás; en aquellos casos

---

<sup>28</sup> Lleras Restrepo Carlos. Mensaje a los Directorios Políticos. Mayo de 1968

deberá procederse dentro de las imitaciones que impone la prioridad exigida por el problema de empleo existente en la economía; toda vez que, si se acepta que el objetivo último de la organización y la actividad económica es el acrecentamiento del bienestar humano generalizado, el empleo tendrá que ser considerado meta prioritaria.

## 2. EVOLUCION DE LA POBLACION ECONOMICAMENTE ACTIVA: 1951-1964<sup>29</sup>

En esta sección se hace una descripción de los cambios ocurridos en el tamaño, composición y características de la población económicamente activa durante el período intercensal, 1951—1964<sup>30</sup>. Para lograr este propósito se estudiaron los cambios en:

- Población en edad de traba
- Población económicamente activa, PEA.
- Distribución de la PEA según sector de actividad económica
- Distribución de la PEA por posición ocupacional
- Cambios en el nivel educativo de la población
- Niveles de desempleo urbano
- Niveles de subempleo urbano.

### 2.1. Población Económicamente Activa

#### a. Cambios de Población en Edad de Trabajar

Se definió la población en edad de trabajar como la mayor de 12 años. Partiendo de esta definición, entre los años 1951—1964 se produjo una disminución proporcional de las personas en edad de trabajar, tendencia que se sostuvo tanto globalmente (de 64.4% a 60.5%) como por sexo (hombres, de 31.6% a 29.9%; mujeres, de 32.8% a 30.7%). Es decir, durante el período intercensal se registró un descenso proporcional del potencial de personas que, dadas unas tasas de participación, formarían la población económicamente activa del país.

#### b. Cambios de la Población Económicamente Activa o Fuerza Laboral

Al comparar las tasas de participación<sup>31</sup> entre 1951 y 1964, se destaca la tendencia marcada hacia una disminución, de la participación global (de 52.2% a 48.9%) y de la participación masculina (de 87.1% a 79.6%). No ocurre lo mismo con la participación femenina, ya que ésta tiende a aumentar (de 18.5% a 18.8%).

<sup>29</sup> Departamento Nacional de Planeación: Documento URH —DT—002/ 1969. "El Empleo en Colombia, Diagnóstico y Recomendación de Política".

<sup>30</sup> Para elaborar este capítulo se utilizaron todos los datos disponibles que tuvieran un grado de confiabilidad aceptable. No fue posible hacer énfasis en la población activo rural, ni en niveles de desempleo y subempleo rurales, por no existir en el país información al respecto.

<sup>31</sup> a) Las tasas globales de participación se definieron como:

$$TGP = \frac{\text{Ocupadas} + \text{Desocupadas}}{\text{Población total en edad de trabajar}}$$

b) Las tasas específicas de participación están definidas como:

$$TEP = \frac{(\text{Ocupados} + \text{Desocupados})_{ij}}{(\text{Total de población})_{ij}}$$

En donde

i = sexo

j = edad

Cuando se analizó la variación de la participación por edad y sexo, mediante la utilización de las tasas específicas de participación, TEP, se encontró que:

- La tendencia de dichas tasas durante el período intercensal indica una disminución de la participación en cada uno de los grupos quinquenales de edad, cuando se consideran globalmente y en el caso masculino.
- El caso femenino no presenta una tendencia muy determinada por grupos de edad, ya que para ciertas edades la participación aumentó pero en otras tendió a disminuir.

Las TEP se pueden discriminar según la definición de "cabecera de municipios" y "otras localidades", con el objeto de hacer una buena aproximación de la situación al respecto en la población urbano y rural. Las TEP para la población total en las "cabeceras de municipios" durante el período en cuestión disminuyeron en forma notoria. Por el contrario, las TEP para la población total, de "otras localidades" tuvieron un descenso más moderado.

Bien sea que se tome la población de la nación, la de las cabeceras o la de las demás localidades, las tasas específicas de participación de los hombres en las edades intermedias mostraron bastante estabilidad. Además, las tasas específicas de participación de las mujeres siempre fueron visiblemente inferiores a las de los hombres y no mostraron tendencias uniformes según el grupo de edad considerado.

c. Cambios en la Distribución de la Población Activa, según sector de actividad económica

En términos absolutos los sectores de actividad económica que concentraron mayor cantidad de población activa durante el período intercensal fueron:

- Agricultura, Silvicultura, Caza y Pesca, con un incremento de 400.000 personas activas, aproximadamente.
- Servicios, con un incremento de 330.000, aproximadamente.
- Comercio, con un incremento de 240.000, aproximadamente.
- Industrias de Transformación, con 195.000, aproximadamente.
- Construcción, con 90.000, aproximadamente.
- Transporte, Comunicaciones y Almacenaje, aproximadamente 60.000.
- Las dos ramas menos importantes en cuanto a absorción de población activa fueron las Industrias Extractivas (aproximadamente 20.000), y el sector de Electricidad, Gas, Agua y Servicios Sanitarios (aproximadamente 3.000).

Cuando se examina el cambio en la estructura proporcional de la población activa según rama de actividad, el resultante es diferente;

- En el Sector Primario, la Agricultura, Silvicultura, Caza y Pesca pierden importancia relativa durante el período (de 53.9% a 47.3%), mientras que las industrias extractivas la mantienen (1.6%).
- Las industrias de transformación sólo presentan ligero aumento proporcional en 1964 con respecto a 1951 (de 12.3% a 12.8%).

- Los sectores de Comercio y de Servicios muestran marcado aumento proporcional durante el período (de 5.4% a 8.6% y de 13.9% a 18.0%, respectivamente) como también aumentó, aunque muy moderadamente, el Sector Transporte, Comunicaciones y Almacenaje (de 3.5% a 3.7%).
- Finalmente, el Sector Electricidad, Gas, Agua y Servicios tiene ligero descenso en la proporción de personas activas que agrupó durante el período (de 0.3% a 0.2%).

#### d. Cambios de la Población Activa Según Distribución por Posición Ocupacional

A medida que un país se industrializa la tendencia que se observa en cuanto a la posición ocupacional de su población ocupada es la de un crecimiento de la proporción de personas en ocupaciones remuneradas y una disminución de la proporción de las que trabajan por cuenta propia. Sin embargo, existe un elemento que puede distorsionar este patrón de comportamiento el desempleo. Cuando existen altas tasas de desempleo puede ocurrir el hecho de que aumente la importancia de las ocupación les independientes, que aun cuando frecuentemente son actividades de subempleo, ofrecen más garantías que el desempleo abierto. Por este motivo, en economías con altas tasas de desempleo urbano se observa proliferación de pequeños negocios, tiendas y vendedores ambulantes que desempeñan dichos oficios ante lo imposibilidad de conseguir empleo estable.

Aun cuando una distribución de la población activa por posición ocupacional ya está incluyendo o los desempleados en cada categoría, las diferencias de desempleo o subempleo que existen entre las diferentes posiciones ocupacionales permiten que el argumento expuesto anteriormente siga teniendo validez.

Un análisis de la distribución de la población activa por posición ocupacional en el país durante el período intercensal da los siguientes resultados:

- La categoría empleadores" disminuyó en importancia relativa de 1951 a 1964 tanto globalmente (de 10.3% a 8.2%) como por sexo (hombres de 11.8% a 9.4%; mujeres de 3.6% a 3.3%). Lo anterior se ajusto a la tendencia ya anunciada.
- Se registró un aumento global en la proporción de personas clasificadas como "trabajadores independientes" (de 23 a 25.0%). Al discriminarse por sexo aumentó la proporción de hombres en esta categoría (de 23.8% a 26.5%) y la de mujeres disminuyó (de 23.0% a 18.0%).
- Globalmente, la categoría de ayudantes familiares presentó poco cambio en el período en cuestión (de 8.3% a 8.2%). Sin embargo, al considerarse por sexo, dicha categoría perdió importancia relativa entre los hombres (de 9.1% a 8.9%) y aumentó relativamente entre las mujeres (de 4.8% a 5.4%).
- La categoría de empleados se ajustó a la tendencia esperada con el desarrollo, tanto globalmente (de 19.5% a 26.6%) como por sexo (hombres: 11.8% a 17.8%; mujeres: 53.1% a 62.3%) ya que en una u otra forma tuvo un marcado incremento relativo.
- La categoría de obreros presentó el fenómeno más extraño de la distribución por posición ocupacional. Tanto globalmente (de 33.0% a 30.6%) como por sexo (hombres: de 37.7% a 35.9%; mujeres: 12.6% a 9.8%) se observó un fuerte

descenso del volumen relativo de personas dentro de esta categoría entre 1951—1964<sup>32</sup>.

e. Cambios en el Nivel Educativo de la Población

- Analfabetismo en los Mayores de 15 Años

Al comparar el nivel de analfabetismo de la población mayor de 15 años entre 1951 y 1964, fue posible determinar que aun cuando en términos absolutos el número de analfabetos en estas edades ha aumentado (de 2.429.330 a 2.526.590), la proporción de ellos con respecto a ese grupo de edad, disminuyó durante el período en cuestión (de 37.6% a 27.1%). Sin embargo, a pesar de dicho descenso, el porcentaje de analfabetos era todavía significativamente alto.

- Grado de Instrucción de la Población Económicamente Activo

Desafortunadamente los niveles de instrucción utilizados en los censos de 1951 y 1964 no son completamente comparables ya que en 1951 además de primario, secundario y universitario el censo distingue entre personas con "otro clase" de educación y las personas "sin grado de instrucción"; por su parte el censo de 1964 agrupa las dos últimas categorías en "otros niveles". Sin embargo, dado la alta proporción de personas activas que en 1951 no tenían grado de instrucción (41.0%) es de esperarse que un alto componente de la denominación "otros niveles" en 1964 (28.9) sea de personas sin educación.

El examen de los datos en cuestión indica, en primer lugar, que la tendencia intercensal es aumento de la proporción de personas económicamente activas o cada nivel de instrucción, pero especialmente a nivel de primaria (de 49.7% a 60.6%). No obstante, en 1964 era todavía muy deficiente el grado de instrucción de la población activa. En segundo lugar los datos disponibles ponen en evidencia el hecho de que generalmente el bajo nivel de instrucción es más acentuado entre las mujeres. Finalmente se registra la muy baja proporción de personas hombres o mujeres que apenas logran ascender a la educación secundaria.

## 2.2. Población Desempleada y Sub-empleada

a. Niveles de Desempleo Urbano

En el cuadro No. 1 se han agrupado la mayoría de los datos sobre desempleo urbano existentes en el país. Estos datos provienen de investigaciones realizadas por diferentes centros universitarios empleando siempre la metodología del CEDE (Centro de Estudios sobre Desarrollo Económico, de la Universidad de los Andes). Las diferentes tasas encontradas para las distintas ciudades ponen de manifiesto el grave problema de desempleo urbano registrado en diversos puntos del país.

---

<sup>32</sup> Esta disminución podría explicarse, en parte por la migración rural—urbana, ya que los trabajadores del campo son catalogados como obreros y en la ciudad no siempre cumplen funciones que tengan la misma clasificación

En Bogotá, única ciudad para la cual existe una serie actualizada, el desempleo mostró una tendencia general ascendente hasta 1967. A partir de esa fecha, si bien la tendencia es descendente, tiene algunas fluctuaciones hacia el alza.

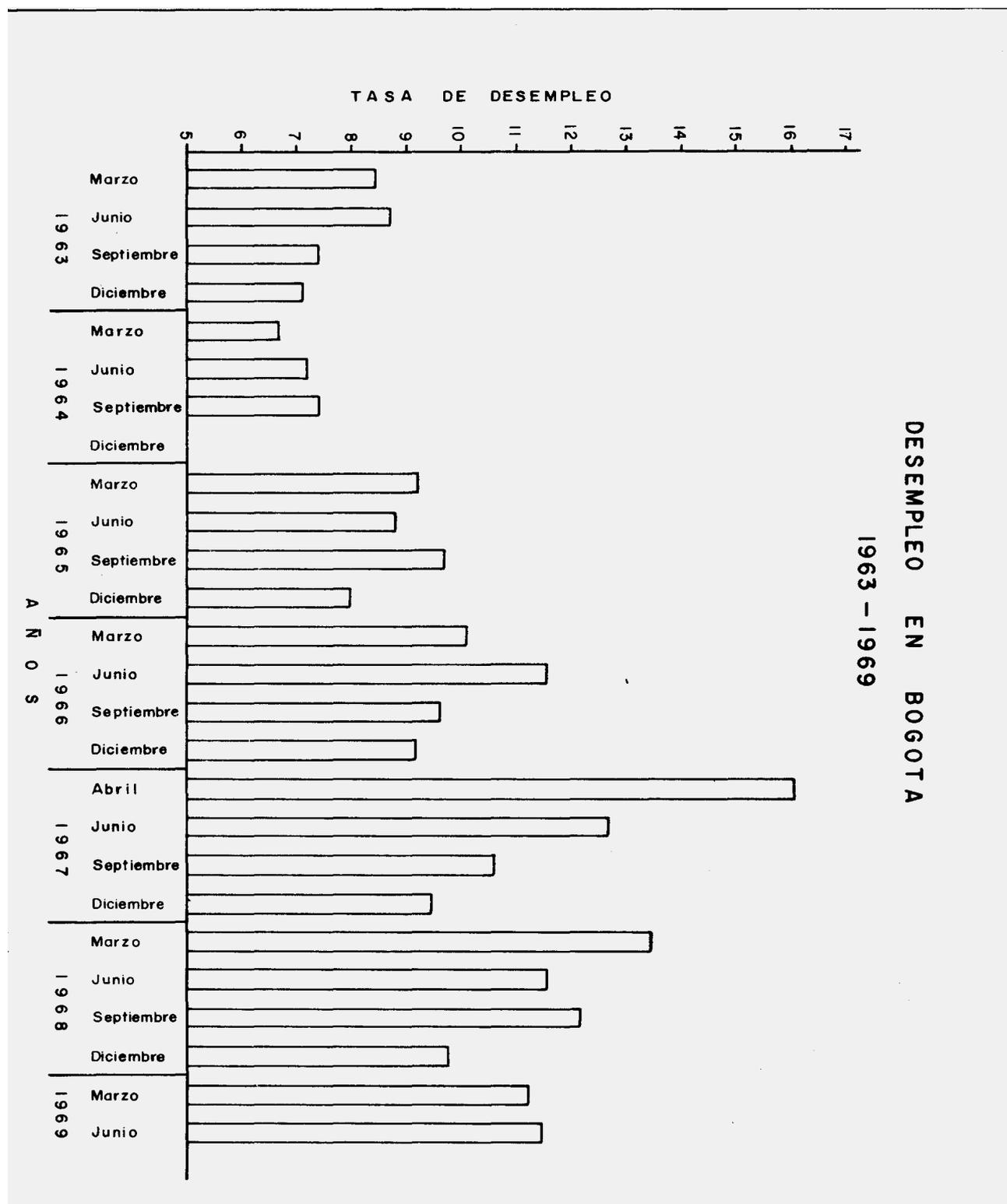
El CEDE ha analizado las condiciones del empleo y la desocupación en varias ciudades y ha encontrado algunas características que vale la pena mencionar, a saber:

- Existe una alta propensión en la población colombiana a ingresar desde temprana edad a la fuerza laboral, al tiempo que las oportunidades de empleo para estos grupos son proporcionalmente menores que para los grupos de mayor edad; es así como el grado de desempleo es mayor mientras menor sea la edad y menor el nivel educativo.

**Cuadro No.1**  
**TASAS GLOBALES DE DESEMPLEO**

	Bogotá	Medellín	Cali	B/quilla.	B/manga.	Ibagué	Manizales	Popayán	Girardot
1963	Marzo	8.4							
	Junio	8.7							
	Septiembre	7.4							
	Octubre								9.9
	Noviembre		12.8						
	Diciembre	7.1							8.9
1964	Marzo	6.7	13.6						8.6
	Junio	7.2							6.9
	Julio		13.6						
	Septiembre	7.4							8.5
	Noviembre		11.3						
1965	Diciembre								8.3
	Marzo	9.2	12.0	13.2					
	Junio	8.8							
	Julio		10.7						
	Septiembre	9.7		11.8					
1966	Noviembre		9.7						
	Diciembre	8.0							
	Marzo	10.1	10.6						
	Junio	11.6							
	Julio		11.5						
1967	Septiembre	9.6							
	Diciembre	9.2		16.0					
	Enero		10.9						
	Marzo								
	Abril	16.1							
	Mayo					13.1			
	Junio	12.7							
Septiembre	10.6								
1968	Octubre		14.5		18.4	9.8	17.4	10.8	
	Diciembre	9.5							
	Marzo	13.5							
	Mayo			14.9					
	Junio	11.6							
1969	Septiembre	12.2							
	Diciembre	9.8							
	Marzo	11.3							
	Junio	11.6							

Fuente: CEDE, Universidad de los Andes; CIE, Universidad de Antioquia; CIDE, Universidad del Valle; DIE, Universidad del Atlántico.



- La incidencia principal del desempleo se concentro en dos grupos de edad, a saber 15 — 19 y 20 —24 años. En las primeras edades el trabajador es más susceptible de cambiar o perder su empleo. A medida que avanza la edad la tasa de

desempleo disminuye. En general, puede notarse que por lo menos un 70% de los desocupados son menores de 34 años.

- En la desocupación masculina hay mayor preponderancia de desemplea dos cesantes (aproximadamente 3/4 partes de los desocupados).
- La vinculación de lo mujer a la fuerza de trabajo es de tipa más casual, en tanto que la del hombre parece ser más permanente.
- Las migraciones han creado presiones adicionales en la oferta de trabajo de algunas ciudades, lo cual se ha reflejado en un aumento de su nivel de desempleo.
- La educación promedio de los inmigrantes es superior a la de los nativos de la ciudad a la cual llegan.
- En la mayoría de las ciudades, la tasa de desempleo de las personas nacidas en otros departamentos es inferior a la de los inmigrantes del mismo departamento y la de éstos es, a su vez, menor a la de los nacidos en ellas.
- En general, los desocupados muestran una marcada preferencia por pertenecer a tres grupos de ocupación a saber artesanos y operarios, oficinistas y vendedores, grupos éstos que representan por lo menos el 70% de las aspirantes a empleo en las diversas ciudades y que a su vez son los más importantes en la distribución de los ocupados por oficios.
- El tiempo de desocupación de los desempleados presenta la característica de ser o relativamente corto (un mes), o muy largo (un año o más), no siendo importantes los casos intermedios. No obstante, se nota una importancia relativa mayor en el grupo de aspirantes que han estado en busca de un empleo por más de un año en comparación con los cesantes en el mismo período.

b. No Ocupados Según el Censo de 1964

Debido al largo período de referencia adoptado por el censo de población, ya la definición de población económicamente activa, cuando se utilizan las cifras del DANE, no es prudente hablar de tasas de desempleo, como en los casos anteriores, porque se estaría subestimando el problema. Por este motivo, es más acertado hablar de tasas de no ocupados, las cuales se incluyen a continuación para el total del país y según cabeceras y otras localidades.

**NO OCUPADOS POR SEXO SEGUN CABECERAS Y RESTO DE LOCALIDADES**  
1964

	<u>Hombres</u>	<u>Mujeres</u>	<u>Total</u>
Desempleo en Cabeceras de Municipios	7.7	4.6	6.8
Desempleo en otras localidades	2.9	2.6	2.9
<u>Desempleo total en el país</u>	<u>5.1</u>	<u>4.1</u>	<u>4.9</u>

Fuente: DANE, Censo Nacional de 1964.

Se destaca el hecho de que las tasas de no ocupados siempre son superiores entre la población de las cabeceras de municipios (urbanos) que entre la población de otras localidades (rural). Este hecho es de esperarse ya que entre la población rural es más frecuente el fenómeno del subempleo que el de la no ocupación.

También vale la pena hacer hincapié en el hecho de que las investigaciones sobre desempleo urbano realizadas por los centros universitarios ya mencionados tienden a mostrar que es proporcionalmente más grave el problema del desempleo entre las mujeres que entre los hombres.

Sin embargo, en las tasas de no ocupación obtenida con datos del censo, ocurre el caso contrario: hay proporcionalmente mayor número de no—ocupados entre los hombres que entre las mujeres.

### c. Niveles de Subempleo Urbano

En Colombia, además del gravísimo problema del desempleo abierto y visible, existe también en forma muy morcada el problema del subempleo.

El DANE, en un estimativo del subempleo que realizó en 7 ciudades del país, encontró que:<sup>33</sup>

- Independientemente del sector de actividad económica analizada, es mayor el porcentaje de subempleo entre las mujeres que entre los hombres.
- Entre los tres sectores no existe gran rango de variación para el subempleo total, pero es el Sector Servicios Terciario el que presenta el porcentaje más elevado.

### **SUS-EMPLEO POR SECTOR DE ACTIVIDAD ECONOMICA Y POR SEXO EN LAS SIETE PRINCIPALES CIUDADES DEL PAIS SEGUN EL CENSO DE 1.964**

Sector de Actividad Económica	Total %	Hombres %	Mujeres %
Sector Primario	18.18	17.83	19.55
Sector Secundario	17.55	17.18	18.48
Sector Terciario	17.18	15.40	27.52

Fuente: DANE, Sub—empleo las 7 principales ciudades del país (según el censo de 1964).

### 3. PROYECCIONES DE LA SITUACION OCUPACIONAL: 1964-1972

Visto el comportamiento de la fuerza laboral durante el período 1951 —1964, corresponde estimar la magnitud posible de la oferta y demanda de mano de obra en los años siguientes. Conociendo estas variables será posible estimar los niveles de desempleo que se producirían de cumplirse las hipótesis planteadas.

#### 3.1. Oferta de Mano de Obra

<sup>33</sup> Los cálculos fueron hechos con base a los datos del Censo 1964 y utilizando la siguiente fórmula:  
 $(12 - \text{promedio de meses trabajados}) \times 100$

Utilizando las proyecciones de población económicamente activa calculada por el CEDE<sup>34</sup>, es posible estimar el volumen de la oferta de mano de obra de las personas mayores de 12 años, desde 1965 hasta 1972. Aún cuando dichas proyecciones fueron elaboradas año a año, en el cuadro siguiente se interpolan para los años intermedios:

**Cuadro No. 2**  
**POBLACION ECONOMICAMENTE ACTIVA DE DOCE Y MÁS AÑOS 1965-1972**  
**(Miles)**

<b>HOMBRES</b>		
Año	Años	Incremento Anual
1965	4.379	
1966	4.513	1966—65 134
1967	4.652	1967—66 139
1968	4.795	1968—67 143
1969	4.943	1969—68 148
1970	5.094	1970—69 151
1971	5.269	1971—70 175
1972	5.451	1972—71 182
<b>MUJERES</b>		
1965	1.043	
1966	1.087	1966—65 44
1967	1.133	1967—66 46
1968	1.180	1968—67 47
1969	1.231	1969—68 51
1970	1.284	1970—69 53
1971	1.344	1971—70 60
1972	1.406	1972—71 62
<b>TOTAL</b>		
1965	5.422	
1966	5.600	1966—65 178
1967	5.785	1967—66 185
1968	5.976	1968—67 190
1969	6.174	1969—68 199
1970	6.378	1970—69 204
1971	6.613	1971—70 235
1972	6.857	1972—71 244

Fuente: CEDE, Proyecciones de la Población Colombiana Económicamente Activa (1965—1985) Resultados Estadísticos. Pág. 16 y 21.

### 3.2. Demanda de Mano de Obra

Con el objeto de calcular la magnitud de la demanda de mano de obra se hicieron los siguientes supuestos:

- a. A partir de 1967, último año para el cual existen datos del Banco de la República, se supone que el PIB crece a una tasa anual del 6%. Las proyecciones de PIB aparecen en el siguiente cuadro:

<sup>34</sup> CEDE, Proyecciones de la Población Colombiana Económicamente Activa (1965 — 1985). Resultados Estadísticos.

**Cuadro No. 3**  
**PIB A PRECIOS CONSTANTES DE 1953**  
**1964—1972**

Año	PIB a precios de 1953 (Miles de millones)
1964	20
1965	29
1966	31
1967	32
1968 <sup>1</sup>	34
1969	36
1970	38
1971	40
1972	43

Fuente: Departamento Nacional de Planeación. Con base en cifras del Banco de la República.

<sup>1</sup> Desde 1968, el PIB es una proyección con tasa anual de crecimiento de 6%, según cálculos del DNP. (Documento UPC —015 Rey. 2 Mayo 1969).

Esta tasa de crecimiento es el límite mínimo de otras alternativas consideradas en la Sección 1. Análisis Macroeconómico.

- b. Se supone que a relación trabajo/producto, o sea a cantidad de ocupación por unidad de producto, existente en 1964, se verá disminuida anualmente en un 3% (distribuido entre cambios en la productividad del trabajo e: innovaciones tecnológicas. En esta forma, dicha relación ( $L_t$ ) se proyecta hasta 1972. Luego año a año, se obtiene el volumen de personas "ocupables" (demanda de mano de obra) al multiplicar la proyección de ( $L_t$ ) por el PIB proyectado para el año correspondiente:

$$\frac{\text{Ocupados} \times \text{PIB}_t}{\text{PIB}_t} = \text{Ocupados } t$$

Los cálculos de estas operaciones aparecen en el cuadro siguiente:

**Cuadro No. 4**  
**ESTIMACION DE LA DEMANDA DE MANO DE OBRA**  
**1964 — 1972**

Año	Ocupados según Censo 1964	$L_{64} = \frac{\text{Ocupados 1964}}{\text{PIB 1964}}$	$L_t = L_{64} (1 - 0.03)^t$ †	Ocupados ( $L_t \times \text{PIB}_t$ ) (miles)
1964	4.882.372	$173.8 \times 10^{-6}$		
1965			$168.6 \times 10^{-6}$	4.906
1966			$153.5 \times 10^{-6}$	5.013
1967			$158.5 \times 10^{-6}$	5.064
1968			$153.7 \times 10^{-6}$	5.195
1969			$149.1 \times 10^{-6}$	5.342
1970			$144.6 \times 10^{-6}$	5.492
1971			$140.3 \times 10^{-6}$	5.648
1972			$136.1 \times 10^{-6}$	5.808

Fuente: Departamento Nacional de Planeación, con cifras del DANE y del Banco de la República.

### 3.3. Desempleo

Finalmente, se confrontaron las cifras de demanda de mano de obra con la hipótesis sobre la oferta, presentada antes, y se estimó el posible nivel de desempleo para los años en cuestión.

**Cuadro No. 5**  
**HIPOTESIS SOBRE EL NIVEL DE DESEMPLEO 1965 — 1972**  
(Miles)

Años	Población Económicamente Activa ( 1 )	Ocupables (2)	Desempleados = P. E. A. - Ocup. ( 1 ) - ( 2 ) ( 3 )		% Desempleo ( 3 ) ÷ ( 1 ) ( 4 )
1965	5.422	4.906	516		9.5
1966	5.600	5.013	587		10.5
1967	5.785	5.064	721		12.5
1968	5.975	5.195	780		13.1
1969	6.174	5.342	832		13.5
1970	6.378	5.492	886		13.9
1971	6.613	5.648	965		14.6
1972	6.857	5.808	1.049		15.3

Fuente: DNP con cifras del DANE, del Banco de la República y del CEDE.

Es necesario hacer énfasis en que, de mantenerse las tendencias observadas en el período intercensal, el desempleo podría llegar a niveles insostenibles desde el punto de vista económico y social como puede apreciarse en el cuadro No. 5. Lo anterior realza la urgente necesidad de llevar a cabo reformas que conduzcan eficientemente a la modificación de dicha situación.

### 4. ASPECTOS ESTRUCTURALES DEL PROBLEMA DE EMPLEO

Corresponde ahora hacer un análisis de cuál ha sido el comportamiento institucional de la economía colombiana ante las características estructurales relativas a su dotación de factores productivos, habida cuenta de la necesidad implícita de todo sistema económico de maximizar, en lo posible su utilización.

La economía colombiana, al igual que las de la mayoría de países latinoamericanos, está caracterizada por dos factores estructurales: abundancia de mano de obra y escasez relativa de capital. La forma institucional como hasta ahora se han tratado ambos factores, explica, en buena parte, la existencia y crecimiento del desempleo y subempleo. En efecto, no existen mecanismos institucionales que ofrezcan la información y permitan la movilidad necesaria para una localización óptima de los recursos humanos. Algo semejante ocurre con el capital, por la deficiente estructuración de su mercado: se encuentra disponible para cada sector en cantidades relativamente arbitrarias, su adquisición se hace a costos diferentes y presenta retribuciones que varían notablemente entre sectores. Por otra parte, si se analiza el mercado laboral se llega fácilmente a la

conclusión de que el salario promedio existente en la economía se encuentra probablemente muy por encima de lo que estaría, si se determinara de acuerdo con las condiciones de, disponibilidad del factor y de la demanda por el mismo. A este fenómeno se agregan circunstancias tales como las presiones sindicales, la legislación laboral, y las fallas institucionales antes anotados.

Se observa además que el precio de un factor escaso y de gran demanda como es el capital está muy por debajo de lo que se encontraría si estuviese determinado por mecanismos de oferta y demanda. Ello se ha debido, en parte, a la situación que presenta una tasa de cambio sobrevaluada, en la cual el dólar adquirido por los importadores representa para ellos un valor real mucho mayor del que tienen los pesos entregados para su adquisición. Otra causa podría ser las tasas de interés no fluctuantes actualmente, fijadas por Ley a niveles que, dadas las rigideces o inelasticidades o cambios en la oferta y demanda monetaria, pueden considerarse bajas<sup>35</sup>.

Los dueños del capital, consecuentes con sus motivaciones, e influidos por el efecto de demostración, han aprovechado lo favorable de las con olvido del beneficio general de la comunidad y de sus necesidades. Los trabajadores, por su parte, quizá en la búsqueda del equilibrio roto por las circunstancias, han presionado, a través de los grupos organizados, por el establecimiento de una legislación laboral y el logro de ciertas ventajas para sus afiliados que a la postre se han convertido en menores oportunidades de empleo para un buen número de colombianos y aún en causales de despido para otros.

Las situaciones descritas permiten identificar la existencia de un desequilibrio estructural al nivel de precio de los factores productivos, claramente causantes de desempleo. Para aquellos sectores de la economía en los cuales las tecnologías existentes o disponibles permitirían la mejor utilización de la fuerza laboral, dado un determinado conjunto de precios relativos de los factores, el desempleo y subempleo existen te se presentan, en gran parte, debido a que las imperfecciones introducidas en el sistema de precios hacen que el conjunto de precios relativos de los factores no coincida con el requerido para que la fuerza laboral se utilice al máximo posible. Tal es el caso del sector agrícola, las obras públicas y algunas industrias de transformación.

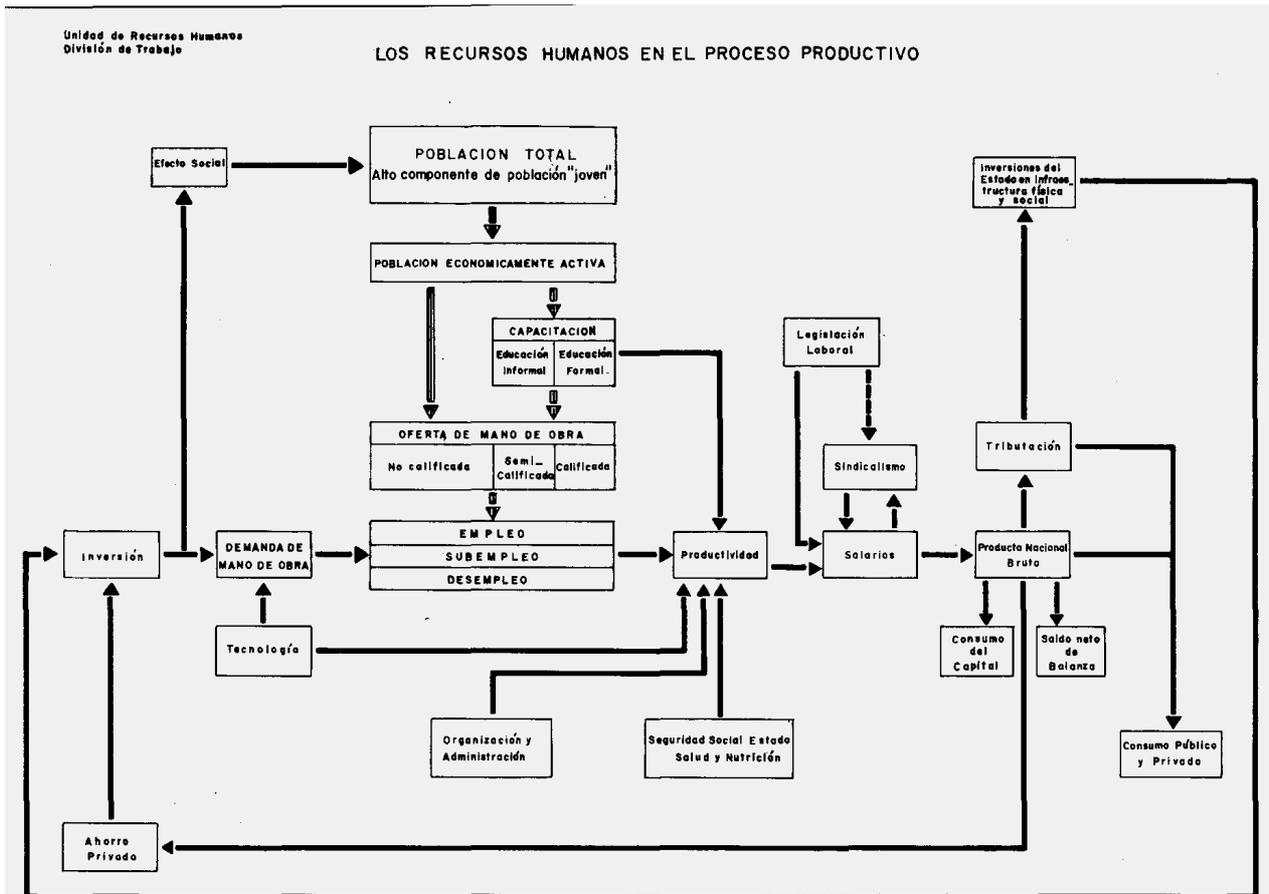
Si los salarios son mantenidos por encima de su nivel de equilibrio y a su vez el costo del capital se por debajo del suyo, se está generando una relación de precios artificialmente alta entre ellos; si a este hecho se le agrega utilización de tecnologías, que permiten la fácil sustitución del factor trabajo por el factor capital, la estructura de producción resultante de estas condiciones se caracterizo par tener una relación de capital a trabajo (C/T) mucho mayor de la que existiría en condiciones normales. Por tanto a medida que el producto crece, mantener totalmente empleada la fuerza laboral disponible requiere el uso de más capital del que sería necesario en el caso de existir en la economía una relación capita más ajustada a la disponibilidad real de los recursos.

Cabe añadir que-mientras se mantengan estas condiciones, y el'pahnoadquienuna conciencia generalizada de la gravedad del problema de empleo, aumentos en la demanda, tenderá a originar incremento en los precios y mayores presiones en la balanza

---

<sup>35</sup> Al respecto cabe decir que en la actualidad las autoridades monetarias adelantan estudios tendientes a modificar esta situación.

de pagos, sin que se logre, a la vez una generación considerable de empleo adicional. Además, no puede ignorarse que fuera de los caracteres estructurales considerados, abundancia de mano de obra y escasez relativa de capital, existen otras variables concomitantes que condicionan o influyen sobre las decisiones de: tipo económico o social. Una de las más importantes es la falla estructural configurada por la impreparación relativa de la mano de obra, con todas las consecuencias que ello implica para su plena utilización.



Frente a una situación de este tipo se impone la adopción de una política tendiente a incrementar en forma sustancial el volumen de recursos disponibles para atender simultáneamente las necesidades de educación, infraestructura e industrialización. Anteriormente, dada la falta de sistemas de planeación, la limitación de los recursos públicos y, en general, el insuficiente conocimiento de los problemas en consideración y de los alcances de las medidas a adoptarse, las decisiones-al- respecto se dirigieron a hacer énfasis en una rápida industrialización y en la creación de la infraestructura mínima, olvidándose, en parte, la importancia del sector social y en particular de la educación y la salud como condiciones indispensable del desarrollo.

Es posible que en este proceso de toma de decisiones también hayan influido factores de tipo político cuyo análisis es a las finalidades de este documento. Cabe destacar aquí el

hecho de que durante el actual gobierno se han tomado medidas conducentes a v fisco nacional en forma tal que le permita al Estado atender simultáneamente los principales frentes de acción indispensables para el desarrollo. Por tanto, para que el proceso de desarrollo pueda, en efecto, maximizar la utilización de recursos, se debe efectuar un análisis de la estructura de producción nacional, con el objeto de determinar las posibilidades técnicas y económicas de utilización de trabajo y capital, teniendo siempre en cuenta la dotación real de recursos del país.

## 5. POLITICAS

### 5.1. Servicio de Empleo

Dado que en Colombia no existen los medios necesarios para obtener descripciones del nivel de desempleo, de sus características y de su estructura, querer elaborar una política de empleo realista y con posibilidades de éxito impone, con primerísima prioridad, la creación y puesta en funcionamiento de un Servicio Nacional de Empleo; su operancia permitirá la movilización amplia y oportuna de toda información necesaria para el funcionamiento eficiente del mercado de trabajo, la elaboración de análisis periódicos sobre la situación del mismo y la formulación y revisión de políticas de empleo ajustadas a la realidad.

La identificación que se haga de deficiencias en la oferta de trabajo a ciertos niveles de calificación facilitará, a instituciones como el SENA, la elaboración de programas de reconversión ocupacional. Además, el reconocimiento de las deficiencias en la oferta de trabajo de ciertas zonas geográficas permitirá la orientación racional de flujos migratorios y la organización de mecanismos eficientes que permitan el traslado de la mano de obra de una región a otra, sin los problemas, desórdenes y riesgos personales que esta operación conlleva en la actualidad.

El servicio de empleo no deberá limitarse a la simple labor de intermediario entre la oferta y la demanda de empleo; deberá también identificar nuevas fuentes de trabajo y promover entre los empresarios y los obreros una mentalidad que conduzca hacia una mejor utilización de la mano de obra.

Dicha entidad, permitirá, en un momento dado, un conocimiento más amplio de los recursos humanos, de su composición por grupos ocupacionales y niveles educativos, al igual que proyecciones y ofertas futuras de mano de obra calificada. Hará posible además, una orientación adecuada de tipo cuantitativo y cualitativo de los sistemas de enseñanza regular y de formación profesional, con lo cual se podrá imprimirles gran agilidad en el ajuste de sus programas y las demandas efectivas del mercado por personal de determinadas calificaciones. Se logrará así la formación de recursos humanos con la calidad, cantidad y oportunidad requeridas por las actividades productivas. A su vez, implica mayor rendimiento externo de los gastos de la educación.

Cabe mencionar que el Gobierno Nacional gestiona actualmente con el programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo —Fondo Especial— la asistencia técnica necesaria para la organización y puesta en marcha de un Servicio Nacional de Empleo.

## 5.2. Educación

A la educación le incumbe una función decisiva en el desarrollo. La generalización de la enseñanza a todos los niveles educativos favorece la introducción de innovaciones técnicas y nuevas formas de organización del trabajo. De esta manera, la educación contribuye a elevar la productividad y a generar un mayor volumen de empleo. Sin embargo, para que esto sea posible, es muy importante que el sistema educativo combine sus elementos (niveles de enseñanza, tipos de formación, contenido de los programas) de tal manera que se obtenga el tipo de personal solicitado por los distintos sectores de la economía.

El Servicio Nacional de Empleo deberá cumplir, entre otras, las siguientes funciones de especial significado para que el sistema educativo se ajuste cada vez más a los requerimientos del desarrollo nacional.

- Identificación del volumen de las necesidades de mano de obra.
- Identificación del tipo específico de calificaciones requeridas por el mercado laboral y por ende de la naturaleza de formación que para cada caso debe darse.
- Localización de la demanda de los oficios o de las profesiones específicas.

El cabal aprovechamiento del Servicio Nacional de Empleo con las funciones descritas, le impone al sistema educativo, formal e informal, la adopción de las siguientes medidas:

- a. Aumentar la capacidad de absorción, para lo cual cabe destacar la importancia de las siguientes acciones:
  - Vigorización y orientación del crédito educativo
  - Extensión generalizada de los 5 grados de enseñanza en todas las escuelas primarias.
  - Ampliación de los programas de alfabetización y educación de adultos.
  - Extensión de la televisión educativa con programas de enseñanza básica de oficios, y de preparación de maestros
  - Generalización de los cursos de capacitación profesional a todo el personal que presta su servicio militar.
  - Contratación por las empresas de mayor número de aprendices para su formación en el SENA, y establecimiento de sanciones a las que los retiren antes de terminar su ciclo formativo.
  - Adopción por el SENA del sistema de unidades móviles de formación dotadas del equipo apropiado para llevar la enseñanza de oficios a zonas periféricas de empleo deprimido.
  - Puesta en marcha de los programas para formación de desempleados previstos en el artículo 2o. del Decreto No. 3123, reorgánico del SENA.
  - Organización de los programas del SENA, de asesoría a las empresas pequeñas y medianas, con el fin de elevar el nivel técnico y por ende la productividad de las mismas. El Centro Nacional de Productividad del Ministerio de Trabajo debe igualmente colaborar en este tipo de programas.
- b. Ajustar la enseñanza a las necesidades específicas del mercado laboral. A este respecto ya se conoce la urgente necesidad de realizar los siguientes programas,

para los cuales el Ministerio de Educación ya ha tomado las providencias correspondientes:

Modificación de la enseñanza media tradicional en forma tal que permita al alumno obtener una calificación técnica para el desempeño de una labor productiva en los campos agropecuario, industrial, comercial, etc.

Generalización de las carreras cortas o intermedias de carácter técnico en las universidades colombianas y en los institutos universitarios previstos exclusivamente para tal efecto.

### 5.3. Política de Salarios y de Precios

El principal objetivo de una política de salarios debe ser expandir las posibilidades de empleo sin que por ello se constituya en factor desestabilizante para la economía y por el contrario, contribuya al logro de una mejor distribución del ingreso a través de los efectos que tiene sobre los precios y la creación de nuevas oportunidades de empleo.

Con base al análisis hecho anteriormente en lo referente a la existencia de desequilibrios estructurales a nivel de precios relativos de los factores productivos, una posibilidad de estimular el crecimiento de las oportunidades de empleo es la de reducir los niveles existentes de salarios. No obstante, la viabilidad política de dicha medida para el caso de los salarios monetarios es casi nula por tanto, lo que deberá procurarse son reducciones en la tasa de crecimiento de los distintos niveles de salarios monetarios aún en el caso de que dichas alzas pudieran justificarse por aumentos en la productividad. La razón para pensar que ello debe ser así, es el hecho de que la única forma de que el nivel de salarios reales tienda a una posición de equilibrio compatible en términos de productividad con las condiciones de oferta y demanda en el mercado de trabajo, es la de que los aumentos en productividad sean factores a través de los cuales la productividad real de trabajo tienda hacia una igualdad con la productividad implícita en los niveles de salario real existente en la actualidad. Mientras este proceso de ajuste se produce, los incrementos en productividad al no estarse traduciendo en incrementos en los costos de producción a través de las alzas en salarios, deberán traducirse un decrecimiento en las presiones hacia alzas de nivel de precios ; si ello no ocurre será porque los productores estarán elevando injustificadamente el margen de sus utilidades a costa del esfuerzo de los trabajadores, hecho éste que requeriría una acción determinante y enérgica por parte del gobierno para evitar que ello suceda.

Una vez que los efectos de este proceso y los de la tasa de inflación de la economía, hagan que los "salarios sombra" coincidan con los existentes a precios del mercado, será no solo posible sino necesario, considerar la alternativa de que las alzas en productividad se traduzcan en aumentos no inflacionarios de los salarios monetarios (y por consiguiente en aumento de los salarios reales) en reducciones de los precios. (o al menos de las presiones hacia el crecimiento de los mismos). En la toma de una decisión sobre política al respecto, ambas posibilidades deberán ser consideradas en sus efectos sobre la demanda global, pues dado que implican aumentos en la capacidad adquisitiva de los salarios, representan una mayor capacidad de demanda por parte de los consumidores; demanda que dependiendo de sus características en relación con la elasticidad de la oferta

correspondiente, se traducirá en crecimiento del empleo (para el caso de una oferta elástica) o a presiones hacia el alza de los precios (para el caso de una oferta inelástica).

Llegado el momento de tomar decisiones al respecto si bien éstas deben tener un carácter sectorial, no deberán ignorarse las conveniencias globales; de todas maneras, la política de los salarios monetarios seguirá siendo necesaria y deberá entenderse como el crecimiento de éstos ajustado lo más exactamente posible a los incrementos registrados en la productividad media del trabajo (los incrementos en la productividad marginal son imposibles de registrar). Si bien el ideal sería que los incrementos en salarios para cada sector o región, reflejaran los incrementos de la productividad en ellos registrados, razones como la inflexibilidad que relativamente existe a cambios en la estructura salarial, hacen recomendable que los aumentos en salarios se ajusten, para todos los sectores, a los incrementos registrados para la productividad promedio del trabajo en la economía como un todo. Empero, los efectos de dicha política serían injustos, de no adoptarse simultáneamente una política de estabilidad de precios, entendida ésta no como la búsqueda de una estabilidad absoluta del nivel general, sino como una prevención de movimientos bruscos o excesivamente acelerados. Es absolutamente indispensable buscar altos niveles de empleo a de un manejo consciente de las políticas de salarios y de precios que evite a toda costa, los efectos; acumulativos y auto acelerados inherentes a las alzas en los precios o en los otros.

El hecho de que en los últimos años la economía haya experimentado alzas continuas en los salarios y en los precios, al mismo tiempo que existe desempleo creciente y en ciertos sectores capacidad instalada con bajos niveles de utilización, es síntoma de marcadas imperfecciones en el mercado de los productos y en el de los factores. Es importante resaltar aquí el hecho de que para que se produzca el enganche inflacionario entre alzas de salarios y de precios, se requiere en cierta forma la participación consciente o inconsciente del gobierno; por tanto, si se quiere eliminar este elemento distorsionados del funcionamiento normal de la economía, el gobierno deberá adoptar una actitud firme al respecto. Bajo estas condiciones, debe tenerse claro que mientras no se produzcan los cambios estructurales necesarios para corregir estas deficiencias, los salarios monetarios y los precios continuarán subiendo, con lo cual es muy probable que no se produzcan variaciones ni en los salarios reales ni en la porción del producto interno atribuible a los salarios. Lo más que puede producirse serán cambios en la estructura salarial, como consecuencia de las diferencias en los poderes de negociación de los distintos grupos, lo cual, se traducirá cada vez más en una distribución de ingresos determinada ante todo por la estructura del poder.

No obstante lo dicho anteriormente, es necesario poner de presente una serie de factores que en una u otra forma limitan la capacidad que pueda tener una política de salarios como la expuesta, para producir efectos sobre el crecimiento de las oportunidades de empleo.

- Existencia de unidades productivas en las cuales los costos atribuibles a la mano de obra son muy pequeños en relación al valor agregado de su producción. Este factor permite que los variaciones en salarios tengan un efecto casi nulo en la toma de decisiones sobre aumento del producto o sobre tecnología a utilizarse.

- Inelasticidad del precio en la demanda por los productos de ciertas industrias. Para el caso de dichas industrias la capacidad de inducir cambios en el empleo a través de una política de salarios está altamente limitada.
- La escasez relativa de personal calificado es una limitante de importancia, puesto que la capacidad que tiene la economía para absorber productivamente personal no calificado, es una función directa de las disponibilidades de personal calificado que tenga la economía al igual que de su capacidad de absorberlo eficientemente.

Con respecto a esto último, es necesario determinar hasta qué punto los salarios están o no impidiendo que la economía asimile e personal calificado de que dispone, pues si dichos salarios, debido por ejemplo a factores institucionales, están siendo relativamente tan altos que limitan la existencia de una demanda efectiva suficiente como para copar la oferta, será necesario controlar su crecimiento y si es posible causarles un deterioro relativo. Si por el contrario los niveles efectivos de salario están siendo tan bajos que están impidiendo que la oferta de personal calificado en el mercado local alcance la magnitud que podría alcanzar bajo condiciones normales de mercado, será necesario inducir un alza en dichos salarios tal que permita ampliar al máximo la magnitud de la oferta.

Por lo demás, para el logro eficiente de los propósitos antes mencionados deberán tomarse medidas complementarias como las que se enuncian a continuación:

- a. Creación de mecanismos de divulgación a nivel nacional, que permitan a las partes interesadas tener conocimiento de los precios tanto de productos como de factores, en tal forma que estén en iguales condiciones de negociación.
- b. Diseño y puesta en marcha de un sistema de indicadores que reflejen las variaciones ocurridas en la productividad tanto del trabajo como del capital en los distintos sectores y en las diferentes regiones del país, como también para la economía total. El Centro Nacional de Productividad del Ministerio de Trabajo, conjuntamente con el Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE) establecerán los mecanismos adecuados para el cumplimiento de esta medida.
- c. Establecimiento de mecanismos que permitan acciones rápidas de movilización y adiestramiento de mano de obra en los casos de demanda insatisfecha o de mano de obra desempleada en determinadas regiones o sectores. En esta forma se evitará la acción de salarios líderes sobre el resto de la estructura salarial o la depresión de salarios inherentes a las actuaciones de sobrantes localizados de mano de obra. La División de Empleo y Recursos Humanos del Ministerio de Trabajo conjuntamente con el SENA están llamados a cumplir este objetivo.
- d. Revisión de la composición de la canasta de bienes y servicios que en la actualidad emplea el DANE para el sector urbano, ya que los indicadores de precios al consumidor que actualmente elabora reflejan la estructura de gastos Familiares de 1953 con lo cual se desfigura la verdadera situación de los precios.
- e. Aumento de la participación porcentual del gobierno en la demanda agregada, ya que en esta forma la magnitud de sus gastos de consumo le permitirán ejercer una influencia cada vez más eficaz sobre la demanda de ciertos productos claves de la

economía y sobre la administración de inventarios destinados a estabilizar los precios, con lo cual se evitará, en parte, tener que recurrir a la fijación de los mismos. Igualmente identificar los cuellos de botella que existan en el mercado de los productos, y en el de factores, para tratar de eliminarlos a través de cambios deliberados en sus ofertas o demandas, mediante una mayor agilidad del gasto público.

f. Medidas tendientes a aumentar el grado de competencia existente en los distintos sectores productivos, sin que ello implique que necesariamente se promueva en forma indiscriminada la multiplicación de las unidades de producción o que se evite la concentración progresiva de ciertos procesos, pues ello sería desconocer la mayor eficiencia obtenible en las escalas de producción óptima inherente a cada uno de ellos. Se requiere eliminar, en lo posible, el grado de "comportamiento monopolístico" que caracteriza algunas porciones de 1 mercados de bienes y servicios, y de los mercados de factores productivos. Con esto se eliminarían en gran parte los componentes inflacionarios resultantes de los reclamos excesivos de ingreso por parte de los empresarios o los grupos organizados de trabajadores.

g. Establecimiento de una legislación que, adecuándose a las necesidades de la economía, elimine las concentraciones excesivas de poder que en ella existen, así estén en manos de las grandes firmas, o de los sindicatos.

#### 5.4. Ahorro

Dada la distribución de ingresos del país, la capacidad de ahorro de la mayoría de la población es prácticamente inexistente y a ciertos niveles negativa. Por tanto, el escaso ahorro privado del país está en gran parte en manos de los que reciben rentas o utilidades, con lo que el proceso de acumulación de capital así operado se altera progresivamente.

Si se considera la importancia que tiene la escasez de capital como limitante a la expansión del producto y se tiene en cuenta la capacidad de inversión que ha logrado desarrollar la economía, es de primordial importancia diseñar incentivos conducentes a la generación de un volumen creciente de ahorro interno. En la solución de estos aspectos jugarán papel importante, en cuanto al ahorro privado, las medidas que se tomen el propósito de compensar los efectos nocivos que sobre él ha tenido el proceso inflacionario (por ejemplo: incrementos en la tasa de interés de las cuentas de ahorro) y en cuanto al ahorro público, la ampliación de la base tributaria.

#### 5.5. Inversión en General

Con el objeto de corregir, en lo posible, las distorsiones que se vienen presentando en el proceso de localización del capital (según las cuales coexisten en la economía sectores altamente saturados de inversión y sectores con una alta capacidad de absorción de capital inatendidas), se deberá:

- a. Promover la formación de una clase empresarial dinámica.
- b. Ampliar la información y el conocimiento sobre oportunidades de inversión en la economía.

- c. Promover la expansión del sistema financiero a todos los sectores o regiones de la economía, especialmente a aquellos que se identifiquen como potencialmente dinámicas. Además, en ciertas instituciones financieras (corporaciones, bancos de fomento) deberá eliminarse la tendencia a otorgar preferencialmente créditos de corto plazo (o mediano), cuando fueron diseñados para prestar servicios especialmente en el mediano o largo plazo.
- d. Corregir en las instituciones financieras el carácter pasivo que tienen en la actualidad, para hacerlas dinámicas identificadoras y promotoras de inversiones productivas.
- e. Promover la creación de un mecanismo institucional que permita aprovechar las iniciativas novedosas de inversión provenientes de personas que dados los canales existentes en la actualidad, no logran llevarlas a la práctica. Esto deberá hacerse con el criterio de proporcionar a dichas personas una cierta retribución, proporcional a la rentabilidad del proyecto que logre originar la idea y al grado de elaboración de ésta en el momento de su presentación.

#### 5.6. Inversiones Públicas

Debe buscarse que las políticas de generación de empleo a través de inversiones públicas intensivas en mano de obra no obedezcan exclusivamente a las prioridades originadas en exigencias de orden social; claro está que estas deben tomarse en cuenta, pero consideradas conjuntamente con los criterios de rentabilidad y tiempo de maduración correspondientes a este tipo de inversiones.

Si además de los actuales recursos financieros del gobierno se hace necesario la utilización de crédito interno o externo para obtener el capital destinado al aprovechamiento de una cantidad aún mayor de recursos ociosos (especialmente de mano de obra), deberá hacerse en forma tal que se minimice el riesgo de modificar los precios y la distribución de ingresos en forma desfavorable. Al respecto, deberá analizarse muy cuidadosamente la tesis de que expansiones en los medios de pago canalizadas hacia proyectos de muy corto período de maduración no son inflacionarias.

Cabe anotar algunos hechos que pueden cobrar importancia en una política de inversiones públicas en cuanto a la generación de empleo:

- Cuando se trata de proyectos de inversión que por su naturaleza forman en claves en regiones poco dinámicas, es indispensable crear simultáneamente alrededor de ellas la infraestructura social y económica adecuada para absorber, sin traumatismos, la brusca monetarización de la zona. De otra forma, el objetivo de empleo perseguido podrá hacerse nugatorio por los efectos nocivos colaterales.
- Debe cuidarse también que las inversiones públicas tendientes a solucionar problemas de desempleo urbano no intensifiquen el flujo migratorio rural urbano normalmente existente.
- Es importante investigar las aspiraciones ocupacionales de los desempleados y su grado de versatilidad para determinar hasta qué punto una política de obras públicas puede solucionar el problema de desempleo en una zona dado.

#### 5.7. Sector Agrícola

#### a. Bases de Política

Las políticas a seguir en el sector agrícola estarán básicamente determinadas por las siguientes premisas que ubican el sector dentro del marco general del problema de empleo:

- Desde el punto de vista del empleo, los principales problemas del sector agrícola son el subempleo visible y el subempleo disfrazado.
- En Colombia la magnitud del problema global de desempleo es tal que en la búsqueda de soluciones el subempleo puede considerarse un problema menos prioritario.
- Las soluciones al problema del subempleo disfrazado (entendido éste como el correspondiente a aquellas personas que se dedican a actividades de muy baja productividad durante la totalidad o parte de su tiempo) plantean la posibilidad de conflictos a corto plazo entre el logro de una mayor productividad y una mayor generación de oportunidades de empleo. Se requiere pues, definir una actitud al cambio tecnológico, en virtud de que éste, si bien aumenta la productividad media, también desplaza mano de obra, difícil de absorber en el mercado de trabajo de otros sectores.
- Existe un movimiento migratorio rural—urbano que, en cierta forma, implica la transformación de parte del subempleo rural en desempleo abierto. Al respecto, la variable que puede estar contribuyendo en una forma significativa a alterar tanto la oferta como la demanda es el diferencial de ingresos reales existentes entre las áreas rurales y las urbanas. Otras variables que influyen son: las expectativas de mayores oportunidades de empleo, el efecto de demostración y los cambios estructurales, tanto físicos como socioculturales implícitos al desarrollo. Por ejemplo, la expansión productiva que en algunas regiones se está operando a base de mecanización del sector agrícola genera un desempleo residual, bastante susceptible a la atracción urbana. Igualmente, los cambios en las antiguas formas de organización social existentes han dado origen, especialmente en el campo, a una liberación gradual de las porciones de fuerza laboral sub—empleada excedente que se conservaba de acuerdo a patrones del antiguo “status”. Se presentan también migraciones debidas a la estrechez del espacio vital productivo propio de los minifundios, caso frecuente en los departamentos de Nariño, antiguo Caldas y algunas zonas de Boyacá.
- Las características de tamaño de las fincas, intensidad de uso de la tierra y los diferentes tipos de cultivos, condicionan al menos en el corto y mediano plazo, el tipo de políticas a seguir en lo referente a generación de empleo.
- El ingreso del sector rural ha suministrado gran parte de los recursos financieros con que se han expandido las facilidades de infraestructura y se ha llevado a cabo el desarrollo del sector moderno en las áreas urbanas. Con estas transferencias se ha reducido la inversión en el sector agrícola y se ha contribuido al proceso migratorio. Además, el impacto de las inversiones con ellas realizadas (construcción urbana, manufactura de bienes, servicios públicos, infraestructura social, etc.) no ha tenido un efecto realmente significativo sobre las áreas rurales. Gran parte de la inversión en infraestructura de transporte se ha hecho con el criterio de simplemente ampliar o facilitar las conexiones entre centros urbanos de

importancia descuidando un poco el gasto en infraestructura de penetración hacia las áreas rurales.

- Es difícil y algunas veces costoso generar nuevos empleos productivos en el sector rural.

#### b. Políticas

Las anteriores circunstancias del fenómeno de empleo e este sector, hacen pensar en la necesidad de reformular en lo posible la estrategia general de desarrollo. Para tal efecto, entre otras, deberán tenerse en cuenta las siguientes consideraciones:

- Las economías de escala que se hacen posibles en la infraestructura social y de servicios de las áreas urbanas hacen pensar que resulta menos costoso aumentar la capacidad de absorción<sup>36</sup> del sector urbano que la del agrícola. El aumento en la capacidad de absorción de los núcleos urbanos deberá obedecer a la estrategia de desarrollo regional y urbano planteada en el Modelo de Regionalización.
- Por más que se acelere el sistema de crecimiento de la capacidad de absorción de los núcleos urbanos no será suficiente a corto y mediano plazo para asimilar el volumen de población que le imponen las actuales tasas de crecimiento vegetativo de la población urbana, a las que se suman las altas tasas de migración urbano—rural. Se hace por tanto indispensable crear mecanismos de retención transitorios (para el corto y el mediano plazo y en las áreas rurales, que permitan ajustar en lo posible el flujo migratorio, a los incrementos efectivamente logrados en la capacidad de de las áreas urbanas. En este sentido jugará papel de primordial importancia la reducción en los diferenciales de ingreso real entre el campo y la ciudad, dicha reducción deberá llevarse a cabo no solo a través de restricciones en el crecimiento de los salarios urbanos e incremento del ingreso real de los agricultores, sino también a través de una redistribución de los beneficios sociales y de las obras públicas, de tal magnitud que represente un incremento real en el nivel de vida rural.
- Debe procurarse que las medidas a tomarse tendientes eliminar el sub empleo rural sean de características tales que si bien generen algún desempleo éste se ajuste a las posibilidades de asimilación que se logren a través de las acciones tomadas en consecuencia con los dos puntos anteriores.
- Para la adopción de las medidas anteriores deben tenerse en cuenta las diferentes modalidades existentes en cuanto a intensidad y tamaño de las explotaciones agrícolas. En general, e independientemente del tamaño de las propiedades rurales, las empresas dedicadas a cultivos tienden a ser de explotación intensiva, mientras que las dedica4as a la ganadería tienden a ser de explotación extensiva. En términos de empleo las explotaciones pequeñas son relativamente más importantes que las grandes. En estas últimas la tierra como insumo complementario del trabajo, no se halla utilizada en forma óptima ya que o se emplean sistemas de explotación agrícola altamente mecanizados, o se dedica la tierra a explotaciones ganaderas, o bien, no está plenamente explotada.

---

<sup>36</sup> Se entiende aquí por capacidad de absorción aquella que supone el suministro de un mínimo aceptable de servicios básicos y la provisión efectiva de un empleo productivo capaz de generar el ingreso necesario para el mantenimiento normal de la unidad familiar

Si en la explotación de la tierra se están empleando sistemas altamente mecanizados, introducir técnicas igualmente eficientes pero intensivas en mano de obra, generaría, de hecho, un volumen mayor de empleo sin detrimento en la rentabilidad de la operación. Con referencia a este punto vale la pena destacar dos aspectos:

- La necesidad de adelantar campañas tendientes a cambiar la mentalidad de los propietarios frente al problema de contratación y administración de personal, ya promover el desarrollo de técnicas eficientes de programación, control y ejecución de labores. Es obvio que una acción en este sentido requiere el complemento de reformas en la legislación laboral y programas de adiestramiento y capacitación de jefes de personal en el campo de las labores agrícolas, pues las posibilidades de empleo para personal no calificado guardan estrecha relación con las disponibilidades de personal directivo y de administración.
- La necesidad de tecnificar la economía, a diferencia de la necesidad de mecanizarla. La tecnificación sería el proceso de introducir en las prácticas agrícolas la utilización de insumos no tradicionales (abonos, fertilizantes, semillas mejoradas, etc.) que sin desplazar la mano de obra la complementan permitiéndole aumentar su productividad, tu mecanización sería el proceso de sustituir mano; de obra por capital.
- Si por otra parte, la tierra está dedicada a la ganadería y es factible su utilización en labores agrícolas sin detrimento de los objetivos nacionales de producción ganadera<sup>37</sup>, su traslado a la agricultura implicaría de por sí un aumento en el empleo, más aún si dicho traslado se lleva a cabo empleando técnicas intensivas en la utilización de mano de obra. Un proceso como el anterior (traslado de explotaciones ganaderas a agrícolas) ha permitido argüir en forma falaz que la mecanización agrícola ha generado empleo en Colombia. Al respecto cabe decir que esta generación de empleo a que se hace mención, se ha debido no al proceso mismo de mecanización sino, al cambio de explotación anotado.

La tercera situación (tierras no plenamente explotadas) tiende a ser cada día menos patente debido al temor existente por la reforma agraria.

#### c. Medidas

Lo dicho anteriormente conduce a la formulación de las siguientes acciones:

- Dirigidas a Eliminar el Sub—empleo Visible y el Sub—empleo Disfrazado

#### De resultados a corto plazo

- Deberán lograrse incrementos en la productividad de la tierra y de la mano de obra, a través de medidas que en ningún caso impliquen sustitución de mano de obra por capital, por ejemplo, uso de fertilizantes, pesticidas, selección y distribución de semillas.
- Deberá organizarse el mercadeo de productos agropecuarios como aliciente a las mejoras en productividad.

---

<sup>37</sup> Efectos compensatorios al respecto pueden lograrse a través de la aplicación de técnicas de explotación intensiva de la ganadería las cuales pueden presentar el beneficio adicional de generar más empleo en la medida que los procesos utilizados para ellos son más intensivos en mano de obra que los de ganadería extensiva.

### De resultados a mediano plazo

- Deberán establecerse programas de alfabetización, capacitación rural, y escuelas agropecuarias. En el diseño de estos programas deberá tenerse en cuenta la probabilidad que existe de que los educandos sean en un futuro campesinos o habitantes de áreas urbanas.
- Deberá establecerse un mecanismo institucional para la organización de las migraciones estacionales de campesinos entre las distintas regiones, en condiciones adecuadas de contratación, transporte, alimentación, alojamiento y sanidad. Esta acción debe confiarse a una división del Servicio Nacional de Empleo.
- Deberá intensificarse el cooperativismo dentro de los pequeños productores agrícolas para mejorar la estructura de producción, gradar a las mayores facilidades y ventajas que este sistema permite en trabajos tales como la adquisición de insumos, rotación del equipo existente, acopio, control de calidad, empaque, transporte y comercialización.

### De resultados a largo plazo

Deberán realizarse cambios radicales en la estructura de tenencia y explotación de tierras, hechos en tal forma que se adapten a las condiciones de cada región y a los tipos de explotación más compatible con sus condiciones ecológicas.

- Deberán diversificarse los cultivos, con atención especial a los de exportación.
- Con el Objeto de Generar Nuevos Empleos en el Campo
- Deberá utilizarse intensivamente la mano de obra en los distintos proyectos del INCORA, en la medida posible, sin causar disminución en la rentabilidad de los mismos.
- Deberá fomentarse la artesanía rural y de las industrias rurales para el procesamiento de productos y subproductos agropecuarios (procesamiento de carne y subproductos, frigoríficos para su distribución y exportación, enlatados de frutas y productos vegetales, etc.). Esto implica la programación de proyectos específicos debidamente localizados y en los cuales se tendrán en cuenta la capacitación técnica, administrativa y contable, la organización cooperativa, el financiamiento y la comercialización.
- Deberán fomentarse las obras y mejoras a nivel de predios en las cuales, con baja inversión de capital y alto contenido de mano de obra, se pueda lograr una importante formación de capital (nivelaciones, canalizaciones de acequias, construcciones de cercas, mejoramiento de pastizales, plantaciones, viviendas, etc.). En estos programas, al igual que en los del INCORA, se utilizarán los alimentos del PMA para hacer pagos en especies al personal a ellos vinculados. Este recurso ha sido empleado con éxito en otros países; no obstante, debe tenerse la precaución de que dichos alimentos sean de tales características alguno se corra el riesgo de crear hábitos de consumo que en un futuro originen un cierto grado de dependencia externo.
- Deberán llevarse a cabo programas de adecuación de tierras hasta el momento inutilizadas. Esta acción generalmente requiere grandes inversiones de capital y largos períodos de gestación, con lo cual su adaptación no se presenta recomendable en el corto plazo. Existen sí, ciertas zonas (márgen derecha del Río Meta por ejemplo) cuya

incorporación productiva no presenta tales exigencias y que por lo tanto podrían recibir migrantes provenientes especialmente de regiones de minifundio.

Es preciso destacar que, en las actuales circunstancias del sector rural, las medidas antes enunciadas, si bien buscan un mejor aprovechamiento de los recursos humanos y físicos disponibles, tienden a igual que un aumento en los niveles de ingreso de la población rural, no pueden llamarse con propiedad generadoras de empleo, ya que el objetivo básico del sector es el aumento del producto per cápita y ello no es compatible con un aumento significativo del empleo e incluso puede lograrse con disminuciones del mismo.

De otra parte, los mejoramientos de ingreso, provocados por una mayor utilización de los campesinos subempleados y las nuevas oportunidades de empleo que sea posible generar en el sector, deberán aumentar el volumen de la demanda por productos urbanos, con lo cual, progresivamente se abrirán a la vez, nuevas plazas de trabajo para quienes deban ocuparse en las ciudades.

#### 5.8. Sector Industria

Históricamente al tecnificar el sector rural y al producirse los cambios estructurales inherentes al desarrollo se generan fenómenos migratorios del campo a la ciudad. En la fase actual del desarrollo colombiano el comercio, la construcción, los servicios y el transporte son en su orden los sectores que principalmente absorben los desplazamientos mencionados. A corto plazo y quizá a mediano, es probable que esta situación continúe. Entre tanto, el sector industrial deberá vigorizarse hasta llegar a ser, a largo plazo, la actividad llamada a recibir la mayor parte de los incrementos de la oferta de trabajo urbano.

Actualmente el crecimiento y por tanto, el empleo en el sector industrial se ven limitados, en efecto, por los siguientes factores estructurales de la economía: disponibilidades de capital y de divisas, tipo de tecnológico adoptado en el proceso de sustitución de importaciones, grado de calificación de la oferta de mano de obra y dimensión efectiva del mercado. La política que a continuación se enuncia está dirigida a producir los cambios estructurales necesarios para que el futuro desarrollo industrial se ajuste a la disponibilidad de factores productivos del país, en la medida en que las limitaciones tecnológicas lo permitan, a actuar sobre el volumen, composición y dirección de las inversiones y, en síntesis, a propiciar un crecimiento más racionalizado de la industria.

Para corregir el desequilibrio estructural a nivel de precios de los factores, se recomiendan las siguientes medidas:

##### a. Política Cambiaria

En materia de política cambiaria deberá mantenerse y si es necesario reforzarse la tendencia actual encaminada a establecer una tasa real de cambio más compatible con la disponibilidad de divisas del país, en forma tal que su valor deje de constituirse en un incentivo a la preferencia por los bienes de producción de origen extranjero, que utilicen tecnologías con poca intensidad de mano de obra. En este proceso de aumentar

paulatinamente la tasa de cambio con el propósito de mantener un taso real para la economía, deberán tenerse en cuenta entre otros los siguientes criterios:

- Que las variaciones no reflejen solamente los cambios en el nivel inter no de precios sino también las tasas promedio de inflación de precios en los países con los cuales el intercambio comercial es de relativa importancia.
- Si el incremento móvil de la tasa de cambio sigue pan passu el del nivel interno de precios en la misma proporción, muy seguramente se producirá una unión psicológica de los dos conceptos con el consiguiente efecto sobre el nivel general de los precios y las demás variables macroeconómicas.

#### b. Política Monetaria

La política monetaria deberá orientarse en el corto y mediano plazo a con seguir que las tasas de interés reflejen lo más exactamente posible el costo del capital en cada sector, y a largo plazo, a conformar un verdadero mercado de capitales que permita unificar, a un nivel real, el costo del capi tal disponible para el total de inversiones de la economía. Deberá igual mente reajustarse el precio del dinero para los préstamos a largo plazo que tienen hoy condiciones más favorables que las de corto plazo.

#### c. Política de Salarios

La política de salarios deberá adaptarse, en lo posible, a la dotación de mano de obra existente<sup>38</sup>.

Las medidas anteriores, a la vez que corrigen un estado artificial en el precio de los factores productivos de la economía, actúan eficazmente y en forma directa sobre las limitantes al crecimiento de la industria y por tanto sobre su volumen de ocupaciones como podrá observarse a continuación:

- La mayor tasa de cambio se convierte de inmediato en un atractivo para las exportaciones, con lo cual el país puede obtener más divisas, lo que significa una mayor posibilidad de importación de materias primas, productos intermedios y bienes de capital, por tanto, una mayor expansión de la industria y de sus oportunidades de empleo.
- Las nuevas tasas de interés estimulan el ahorro y hacen posible la formación de nuevo capital que, posteriormente, debe traducirse en mayores posibilidades de inversión y con ellas en generación de nuevas ocupaciones.
- El nuevo precio del dinero debe reorientar selectivamente el crédito hacia las inversiones más dinámicas, dinamismo que a su vez debe convertirse en mayor demanda de mano de obra.
- El mayor costo de las importaciones se constituye en estímulo a la sustitución de las mismas por producto doméstico. Debe ocurrir entonces una selección deliberada de las tecnologías a adaptarse, y por ende una mejor utilización de la mano de obra.
- Simultáneamente con los anteriores resultados debe acontecer una diversificación de la producción, que movida por el mayor atractivo de las exportaciones, abra entonces para la producción industrial del país una dimensión mucho más amplia del mercado.

---

<sup>38</sup> Ver Numeral 5.3 de esta Sección.

Es evidente que en tales circunstancias se aumenta el volumen de mano de obra ocupada.

- La atención de la mayor demanda de mano de obra industrial ejerce una presión que impone una política complementaria de adiestramiento para hacer frente a los nuevos requerimientos de calificación.

Habría además otras medidas de carácter cor que refuerzan las anteriores en lo referente a empleo.

#### d. Política de Importaciones

En la fase actual de desarrollo del país, la mayoría de los bienes de capi tal, bienes intermedios y algunas materias primas se adquieren en el exterior. Aparece muy claro entonces hasta qué punto ia política de importaciones puede ser instrumento de regulación para una mayor o menor ocupación de mano de obra. A continuación se describen dos aspectos fundamentales de la orientación que debe darse a dicha político:

- Teniendo en cuenta, tanto las posibilidades tecnológicas de sustitución de factores que permitan un mismo nivel de eficiencia productiva, como los efectos sobre la balanza de pagos, deberá regir el criterio económico, previo estudio de cada rama industrial, de autorizar prioritariamente la importación de aquellos bienes de capital requeridos por el proceso más intensivo en la utilización del factor humano. Esta medida se hace necesaria, entre otras razones, porque las tecnologías empleadas en los países industrializados constituyen uno de los principales bienes de importación en Colombia y dadas las disponibilidades de recursos de los países para los cuales han sido desarrolladas, no se ajustan de por sí a las condiciones óptimas de nuestra economía.

En la actualidad el Instituto de Comercio Exterior, para estar en capacidad de desempeñar eficientemente las funciones que esta nueva orientación de la política de importaciones requiere, necesita el complemento de una amplia información sobre los aspectos de tecnología y sus aplicaciones socioeconómicas. Debe por tanto, crearse o poner a funcionar el mecanismo institucional que permita el suministro oportuno de la información necesaria.

Cabe hacer énfasis en el hecho de que una política de importaciones como la propuesta deberá llevarse a cabo solamente en aquellas actividades productivas en las que ¶ e disponga de una amplia gama de tecnologías. Para aquellas otras actividades donde la selección de tecnologías esté restringida, las decisiones sobre asignación de divisas para importación deberán condicionarse a las prioridades que puedan darles otros objetivos de la economía distintos de su capacidad de generación de empleo (ver política de crédito).

En la medida en que exista capacidad industrial desutilizada, mayor proporción de las divisas disponibles debe ser asignada a usos creadores de empleo, mediante la adquisición de materias primas y bienes intermedios. La anterior medida logrará estimular el empleo, si existe una relativa movilidad en la fuerza de trabajo desempleada y en el momento en que el costo relativo del capital, con respecto al de la mano de obra, deje de constituir obstáculo para la utilización económica del factor

trabajo. Se considera que existe capacidad desutilizada cuando se dota de capital y se emplea solamente durante un turno diario de producción. Por tanto, deberán restringirse las importaciones de equipo, que ya existiendo en el país está siendo utilizado solamente en un turno de producción.

e. Política Fiscal

Cualquier aumento que quiera producirse en el empleo requerirá un volumen de inversión adicional. La política fiscal deberá jugar un papel más eficiente en lo que a estimular el ahorro público y privado se refiere y muy particularmente en la orientación y utilización de tales ahorros. Esta labor deberá cumplirse teniendo en cuenta:

- El papel determinante que debe jugar la política fiscal en la orientación tanto regional como sectorial de las inversiones.
- La redistribución de los ingresos que sea necesario llevar a cabo en el país.
- Los desestímulos al consumo suntuario tan necesario en economías subdesarrolladas.
- Los estímulos a la mayor utilización de mano de obra que sea posible inducir a través del régimen tributario.

f. Política de Crédito

En el mediano plazo deberán proveerse los mecanismos necesarios para que la política de crédito pueda tener, a nivel interno, un papel semejante al de la política de importaciones en el sentido de condicionar los créditos para inversión, a la utilización del proceso de mayor intensidad de mano de obra dentro de las técnicas económicamente disponibles, para los efectos en consideración. Una política crediticia de este tipo deberá hacer se efectiva para sus propósitos de empleo solamente en aquellas actividades productivas que exhiban una gama relativamente amplia de tecnologías disponibles.

En el caso de inversiones en ciertas industrias de exportación, para las cuales no existe sino un género muy limitado de tecnologías, todas intensivas en capital, como el objetivo fundamental de dichas industrias no sería en ningún aspecto la generación de empleo directo sino la generación de divisas, la decisión respecto a si la inversión en ellas se hace o no deberá estar condicionada, entre otras cosas, al grado de competitividad a nivel internacional que ofrezca su creación en el país. Algunas de estas industrias presentan un aspecto adicional relativo a su capacidad de generar empleo indirecto, a través del estímulo que proporcionarían al desarrollo de pequeñas y medianas industrias satélites o complementarias. En estos casos el establecer la realidad de tales estímulos inductores de empleo indirecto debe ser un criterio adicional en la toma de decisiones con respecto a este tipo de inversiones. Para las industrias de exportación la imposición de tecnologías en lo posible intensivas en el uso de mano de obra requiere la previa eliminación del desequilibrio estructural existente al nivel de factores, pues de lo contrario su nivel de competitividad por costos en el mercado internacional se vería altamente afectado, ya que se les estaría obligando a hacer uso de un factor que, a pesar de ser abundante, no es barato en términos relativos de eficiencia.

Esta última afirmación deberá generalizarse para todas las inversiones, pues mientras permanezcan los desequilibrios estructurales, será casi imposible determinar con base en

el sistema de precios, el verdadero peso a asignarse a los distintos factores en una decisión de inversión.

g. Crédito y Ayuda Externos

Teniendo en cuenta los criterios enunciados en el literal anterior, deberá controlarse la introducción de tecnologías altamente intensivas en capital que se ha venido haciendo a través de los créditos y ayudas extranjeras condicionadas.

5.9. Ministerio de Trabajo

La importancia de los fenómenos de empleo, productividad y capacitación profesional exige acentuar la iniciativa de cambiar el enfoque de tipo puramente legalista que tradicionalmente ha tenido este Ministerio ante los problemas laborales. La introducción de una orientación socioeconómica le permitirá entonces cumplir una actividad más amplia y más dinámica en los campos de su competencia.

A la vez, el Ministerio, como también el Consejo Nacional del Trabajo, y sus Comisiones Asesoras (Empleo y Recursos Humanos, Productividad, Seguridad Social y Cooperativismo) y el Consejo Nacional de Salarios, deberán dotarse de la capacidad técnica para concebir, formular y ejecutar plenamente una política laboral que contemple los aspectos económicos, sociales y jurídicos como lo exigen las circunstancias del país.

5.10. Legislación Laboral

La operatividad y eficiencia del sistema socioeconómico requiere que con carácter urgente se efectúe una revisión de la legislación laboral vigente. Los aspectos de mayor importancia en su elaboración serán:

- a. Trasladar las festividades civiles y religiosas a los días domingos.
- b. Eliminar de la legislación, en lo referente a la unidad de empresa, las partes que pueden ser causa de distorsiones en la fijación de salarios y prestaciones extralegales, pues con ello se está entorpeciendo el desarrollo de una descentralización eficiente y necesaria en el sistema productivo, y se están disminuyendo las oportunidades de inversión y por tanto la generación de nuevas oportunidades de empleo.
- c. Crear entre los empresarios una conciencia clara sobre las garantías que ofrece el Decreto—Ley 2352 de 1965, en lo referente a la creación de turnos especiales de trabajo nocturno exentos del recargo del 35%. De acuerdo a esta disposición los industriales podrían aumentar el volumen de producción sin que para ello tuvieran que aumentar el equipo o las instalaciones existentes y al mismo tiempo proporcionarían empleo a los trabajadores desempleados.
- d. Introducir mayor agilidad en el licenciamiento de trabajadores, pues en la actualidad las rigideces existentes en cierta forma impiden la generación de oportunidades de empleo, ya que de no existir cierta garantía de estabilidad en la demanda por los productos a generarse, los empresarios no corren el riesgo de enganchar nuevo personal. A este respecto se puede agregar que las rigideces enunciadas también se convierten en un desestímulo para la inversión extranjera.

- e. Establecer hasta qué punto las prestaciones extralegales, a través de su incidencia en los costos de la empresa y compromisos de cesantía o jubilación, están imposibilitando los cálculos actuariales y de costos y estimulando la utilización de procesos intensivos en el uso de capital, a fin de proceder a introducir los correctivos pertinentes.
- f. En la medida en que la capacidad de absorción y las facilidades de ingresar al sistema educativo vayan aumentando, hacer más estricta la legislación sobre trabajo de menores.
- g. Controlar la posibilidad de que en las convenciones colectivas se desestime la capacitación profesional tan requerida para mejorar la productividad promedio de los trabajadores.
- h. Estudiar hasta qué punto el salario triple establecido para los domingos y días festivos está paralizando un volumen importante de actividad económica para proceder en consecuencia.
- i. Adaptar la legislación laboral a una economía concebida en el espacio económico del Grupo Andino.

Finalmente, debe anotarse que es necesario estudiar el efecto sobre el nivel de empleo que puede tener una legislación sobre salario mínimo. Bajo las condiciones de desempleo existente y ante la imposibilidad de determinar el grado de competitividad en que operan los mercados de factores en el país, es difícil saber hasta qué punto es "justo" una legislación que está limitando la demanda por mano de obra, pues al fijar los niveles de salario mínimo, el Gobierno se toma para sí el derecho de determinar a partir de qué salario las personas pueden o no decidirse a ingresar a la fuerza activa de trabajo. Cuando esta decisión se toma como ocurre casi siempre, bajo las presiones de los grupos que ya forman parte de la población ocupada, se podría casi asegurar que no hace justicia al resto de la población que por efecto de la medida se ve obligada a permanecer inactivo o desempleada.

#### 5.11. Acción Comunal

Dado el fenómeno del subempleo disfrazado existente especialmente en áreas rurales, es posible llegar a utilizar el proceso de organización comunitaria, para promover e intensificar con el excedente de mano de obra rural las obras de infraestructura de tipo local o micro-regional necesarias. Esto podría lograrse en forma eficiente, mediante incentivos tales como ayuda alimentaria externa, y los auxilios que otorga el Gobierno. Sin embargo, es importante asegurarse de que los incentivos que se utilicen no se conviertan en el mecanismo fundamental de la motivación, sino que sean un aspecto complementario, pues de lo contrario se corre el peligro de generar nuevas formas de paternalismo que sustituyan las iniciativas de las comunidades.

Por otra parte, la acción comunal, a través de la capacitación intensiva, puede lograr el empleo eficiente de los recursos humanos a nivel rural y dar la preparación inicial y los mecanismos de adaptación a los individuos en tal forma que les permita un futuro desempeño en los centros urbanos industriales. Es decir, el desarrollo de la comunidad debe propiciar no solo el mejoramiento de las condiciones de vida rural, sino dar las bases para hacer menos penosa la migración hacia las ciudades.