FEDESARROLLO - BIBLIOTECA

)LUMEN VII No. 3
)VIEMBRE 1977

FEDESARROLLO

coyuntura económica

ANALISIS Y PERSPECTIVAS DE LA ECONOMIA COLOMBIANA

DIRECTOR EJECUTIVO
Roberto Junguito Bonnet

SECRETARIO GENERAL
Juan Sebastián Betancur Escobar

EDITORES COYUNTURA ECONOMICA
Carlos Caballero Argáez
Jorge Ospina Sardi

INVESTIGADORES Y COLABORADORES DE FEDESARROLLO
Juan Enrique Araya Alemparte
Fernando Barberi Gómez
Gilberto Barón Leguizamón
Antonio Barrera Carrasquilla
Mauricio Carrizosa Serrano
Juan José Echavarría Soto
Alfredo Fuentes Hernández
Luis Jorge Garay Salamanca
Hernando Gómez Buendía
Rodrigo Losada Lora
Oscar Marulanda Gómez
Antonio J. Posada Franco
Guillermo E. Perry Rubio
Diego Pizano Salazar
Alicia Eugenia Silva de Rojas
María Luisa Rojas Giraldo
Diego Roldán Luna
José Vallejo Gómez
Ricardo Villaveces Pardo

Coyuntura Económica es una publicación de la
Fundación para la Educación Superior y el Desarrollo, FEDESARROLLO
Calle 37 No. 20-27 — Teléfonos 323592 — 323593 — 323594
Apartado Aéreo 20513 - Bogotá, D.E., Colombia
Licencia del Ministerio de Gobierno No. 000374

El material de esta revista puede ser reproducido sin autorización si se menciona como fuente a COYUNTURA ECONOMICA DE FEDESARROLLO

Impresor: EDITORIAL PRESENCIA, Calle 23 No. 24-50, Bogotá, Teléfono 427722
Impreso en Propalcote de 115 gramos.

coyuntura económica

ANALISIS Y PERSPECTIVAS DE LA ECONOMIA COLOMBIANA

VOLUMEN VII

No. 3

Noviembre 1977

coyuntura económica

A. Análisis Coyuntural

Introducción y Resumen 5
Sector Cafetero 10
Moneda y Crédito 19
Precios y Salarios. 29
Finanzas Públicas 36
Sector Externo 42

B. Informes Especiales

La Encrucijada Laboral 57
Las Reformas Tributarias de 1974 y 1975 en Colombia 81
Un Diálogo con el Profesor Jan Tinbergen. 133

análisis coyuntural

Introducción y Resumen

La inflación se desaceleró sustancialmente durante el tercer trimestre de 1977. La variación trimestral en los índices de precios al consumidor obrero y empleado de 0.5% y 1.9%, respectivamente, es la más baja de los últimos años, en contraste con lo que sucedió durante los dos primeros trimestres del año, cuando se registraron alzas que no tienen antecedentes en la historia económica reciente. La elevada inflación del primer semestre tuvo su origen en una emisión de dinero también sin antecedentes a finales de 1976 y en el comportamiento atípico de la oferta de alimentos que elevó la inflación más allá de lo explicable en términos monetarios. Tal como se analizó en entregas anteriores, el desabastecimiento de productos agrícolas tuvo una importante incidencia en los índices de precios al consumidor. De la misma manera, la baja en la tasa de inflación durante el tercer trimestre constituye, más que un éxito de política monetaria, un regreso a condiciones normales de abastecimiento de productos agrícolas por la entrada de las cosechas.

Hasta septiembre de este año, los principales agregados monetarios (medios de pago, oferta monetaria ampliada y crédito bancario) presentaban crecimientos relativos más elevados que hasta la misma fecha de 1976. En el caso de los medios de pago, el mayor aumento fue a finales de junio cuando la Federación Nacional de Cafeteros redimió títulos para comprar la cosecha mientras se reanudaba la exportación de café. En lo que va corrido del año, las reservas internacionales del Banco de la República continuaban siendo el principal factor de expansión de la base monetaria. Esta expansión fue en parte compensada con reducciones en el endeudamiento del gobierno, con colocaciones de certificados de cambio y con la reinstauración de los depósitos previos a las importaciones. El gobierno adoptó además medidas sobre encajes, debido a las cuales ha aumentado la importancia relativa del crédito de fomento dirígido dentro del total de colocaciones bancarias y se ha elevado durante los últimos dos años en 40% la relación entre disponibilidades y depósitos del

sistema bancario. Con todo, el comportamiento de la oferta monetaria hasta septiembre fue más inestable que el del mismo período del año pasado.

La información más reciente sobre política monetaria permite anticipar un alza durante 1977 en el índice de precios para empleados de alrededor de 32%. Sin embargo, la amplia disponibilidad de alimentos por las buenas cosechas y por las importaciones del IDEMA, puede contribuir a que esta cifra termine resultando inferior. Es posible además que a partir de diciembre comiencen a manifestarse las presiones sobre los precios por aumentos en los costos de producción, como consecuencia del reajuste del 26% en el salario mínimo que rige desde el primero de noviembre. Hay que tener en cuenta, no obstante, que las expectativas inflacionarias que se generen por el reajuste o el exceso de demanda que pueda presentarse por el alza en costos, incidirán sobre el índice de precios principalmente el año entrante. Así entonces, si bien existen al finalizar 1977 condiciones favorables, las expectativas de los empresarios y la manera como el gobierno continúe orientando la política monetaria, determinarán el curso de la inflación en los primeros meses de 1978.

Una de las secuelas de la alta inflación del primer semestre por sus efectos regresivos sobre el ingreso de las clases asalariadas, fue la agitación en el frente laboral que culminó en huelgas en importantes sectores de la economía (cementos, ECOPETROL, etc.) y en el paro nacional del 14 se septiembre. Las distintas agrupaciones sindicales, sin importar colores ni matices, se unieron para presentar ante el gobierno una serie de peticiones, entre las cuales cabe mencionar las siguientes: la instauración de la prima móvil, o en su lugar, un alza general de salarios del 50%; alzas equivalentes en el salario mínimo y su unificación; y cambios en el régimen colectivo del trabajo dirigidos a fortalecer el sindicalismo. De tales peticiones solamente se materializó la ya comentada alza en el salario mínimo, en cuantía menor a la solicitada. Sin embargo, las centrales obreras, al actuar en bloque, fortalecieron su capacidad de negociación y reafirmaron su imagen de liderazgo en la lucha en favor de los intereses de clase de los trabajadores. Resulta difícil predecir las consecuencias económicas en el mediano y largo plazo de lo que aparentemente constituye un fortalecimiento del poder sindical. En los próximos meses es probable que la agitación laboral ceda mientras se despeja la incertidumbre política a raíz de las elecciones de representantes a las corporaciones públicas, por la disminución en las tasas de inflación, y porque tradicionalmente el ambiente laboral es más tranquilo a finales y comienzos de cada año, cuando ya se han negociado la mayor parte de las convenciones colectivas.

Los problemas laborales seguramente incidieron adversamente sobre la actividad productiva del tercer trimestre, especialmente en la del sector industrial y de la construcción. La información disponible sugiere que el crecimiento en términos reales de la producción del sector manufacturero durante el primer semestre de 1977 fue cercano al 7%, que resulta inferior al aumento de aproximadamente 12% durante igual período de 1976 (cuando la comparación se hizo con 1975 que fue el año de la recesión industrial). Indudablemente el racionamiento de energía eléctrica durante el primer trimestre, la disminución en el valor de las exportaciones de los principales productos industriales y la mayor agitación laboral, contribuirán a que en el año completo de 1977 la producción industrial crezca probablemente a una tasa inferior a 8%. No obstante lo anterior, la inversión en capital fijo se recupera con respecto a los bajos niveles que alcanzó en 1975 y 1976, de acuerdo a las estadísticas sobre importaciones de bienes de capital y a los resultados preliminares de la encuesta industrial de FEDESARROLLO.

El comportamiento hacia la baja en estos últimos meses de los índices de precios de los alimentos hacen anticipar para el segundo semestre buenas cosechas en productos que son componentes importantes de la canasta familiar. Hasta agosto, las disminuciones en el valor de las exportaciones de arroz, tabaco y azúcar contrarrestaban el aumento de las exportaciones de otros productos agropecuarios. Las mejores cosechas del segundo semestre son el resultado del buen clima, de la respuesta de la oferta ante altos precios relativos anteriores, y en menor grado, de la mayor disponibilidad de crédito subsidiado para financiar la siembra de algunos cultivos.

En el caso del sector cafetero, el año que va de octubre de 1976 a septiembre de 1977 se caracterizó por su grn inestabilidad. Los precios internacionales del grano registraron sus más altos niveles históricos pero presentaron muchas oscilaciones; así mismo, el volumen exportado se redujo sustancialmente en comparación con años anteriores, aún cuando la producción interna venía en aumento. Al dejarse de exportar cerca de 1.9 millones de sacos, los ingresos de divisas por este concepto fueron menores que los previstos, no obstante haber sido los mayores obtenidos en año cafetero alguno. La inestabilidad en el mercado internacional condujo a cambios en la política interna, pues hubo continuas modificaciones en el precio del reintegro y en la retención cafetera, así como en los presupuestos de recursos excedentes del Fondo Nacional del Café.

Dos diferencias fundamentales distinguen el manejo de la política cafetera este año frente al anterior. En 1976 el reintegro cafetero se mantuvo constante entre junio y noviembre a pesar de las alzas en el precio internacional, en tanto que en el curso del último año se ha venido modificando de acuerdo con las variaciones en esos precios. En segundo término, mientras durante 1976 se modificaba la retención mediante ajustes en la tasa, en 1977 se estableció el precio flexible de "contabilización" para la retención pagadera en dinero, lo que ha permitido graduarla en función de los precios internacionales, sin necesidad de hacer de conocimiento público que la tasa efectiva superaba el 100%.

Como resultado de estas diferencias de manejo, el comportamiento de los exportadores privados cambió de año a año. Durante 1976 y en los primeros meses de este año, los exportadores privados, debido a la política de reintegro y retención, pudieron ofrecer precios más atractivos que la Federación Nacional de Cafeteros y se tomaron el mercado de exportación. En contraste, el manejo reciente del reintegro y la retención, y el descenso en los precios internacionales desde el mes de mayo, condujeron a una menor actividad de los exportadores en el mercado. Así las cosas, la Federación tuvo que comprar gran parte de la cosecha y posteriormente optó por una política de acumular existencias en lugar de exportar. Al hacerlo redimió títulos canjeables por cuantía superior a $6.000 millones y almacenó los 1.9 millones de sacos a los cuales se hizo referencia anteriormente.

Son posiblemente varias las razones que tuvo en cuenta el gobierno para decidir que la Federación se convirtiera en el principal intermediario del mercado interno: la de no continuar reduciendo el reintegro para evitar así bajas adicionales en los precios externos; la de hacer que la Federación y no los exportadores privados se beneficiaran con las ganancias de la exportación; y la favorable situación de liquidez de la Federación que permitía financiar la compra de la cosecha sin efectos traumáticos sobre el mercado de capitales. Posteriormente la política que adoptó la Federación de acumular existencias en lugar de exportar resultó compatible con el objetivo de política monetaria de reducir el superávit en balanza cambiaria y la emisión

ocasionada por los aumentos en las reservas internacionales del Banco de la República, pues se dejaron de recibir los ingresos de divisas correspondientes a la venta de los sacos que se almacenaron.

Naturalmente el costo de la política seguida, o sea el sacrificio este año de ingresos de divisas, debe compararse con los beneficios derivados de las futuras ventas de estas existencias o con la mejor posición negociadora que tiene ahora Colombia en los mercados internacionales, al acumular existencias en momentos en los cuales el resto de los países productores (especialmente Brasil) están haciendo lo opuesto y cuando no hay todavía evidencia que sugiera el inicio de un período de superproducción. Además, es mas rentable para la Federación la inversión en existencias de café que en títulos canjeables del Banco de la República.

La reducción del superávit cambiario debido a la disminución en el volumen exportado de café ha facilitado, al menos en el corto plazo, el manejo de la política monetaria. En el tercer trimestre las reservas internacionales netas del Banco de la República no señalaron variación, manteniéndose alrededor de US$ 1.700 millones, mientras durante el cuarto trimestre su aumento parece será de apenas US$ 200 millones. Por lo demás, debido al sistema de los certificados de cambio una buena parte de las divisas que ingresarán por concepto de exportaciones de café y servicios en estos últimos meses, se monetizarán solamente hasta el año entrante. La expansión de los medios de pago ocasionada por aumentos de reservas será entonces mínima en comparación con la que se presentó en el mismo período de 1976.

Los pesos congelados en certificados de cambio han venido en aumento debido principalmente a que a finales de mayo se amplió su plazo de vencimiento de treinta y noventa días y porque las autoridades monetarias impidieron virtualmente a los importadores adquirir certificados para realizar sus giros al exterior. Se redujo de esta manera la demanda por certificados y aumentó su rentabilidad. En los actuales momentos parecen agotadas las posibilidades de este instrumento cambiario para congelar sumas adicionales de pesos a menos que se les amplíe el plazo y que su rentabilidad continúe siendo atractiva.

Además de las medidas relacionadas con el sistema de certificado de cambio, el gobierno mantuvo vigente durante el tercer trimestre del año las limitaciones al endeudamiento externo de los particulares, los depósitos previos a las importaciones, y las consignaciones como requisito para obtener licencias de cambio. Si a todo lo anterior se suma el sinnúmero de tramitaciones burocráticas a las cuales se ve sometida cualquier actividad relacionada con el sector externo, fruto del marco jurídico impuesto por el Decreto Ley 444 de 1967, no parece exagerado afirmar que Colombia tiene en este momento un sistema cambiario enredado y sofisticado en extremo, que dificulta la respuesta de los flujos de comercio exterior a las fluctuantes condiciones del sector externo.

En realidad las estadísticas del sector externo lo muestran relativamente estancado: el volumen exportado de café ha sido menor de lo acostumbrado, las exportaciones menores apenas si crecen; las importaciones de bienes y servicios no muestran todavía el dinamismo que cabe esperar en circunstancias de altos ingresos de divisas; ciertas modalidades de crédito externo a los particulares se encuentran suspendidas; el gobierno no hace uso del crédito externo para financiar sus programas de gasto; y la inversión extranjera se encuentra virtualmente paralizada. Estos síntomas de estancamiento del sector externo cuando han au-

mentado sustancialmente los ingresos de divisas por los mayores precios externos del café, llevan a pensar en la necesidad de cambios en la política cambiaria orientados hacia el desmonte de controles y la agilización de trámites burocráticos.

Finalmente, cabe destacar que este año, como resultado de la política de restricción del gasto a nivel de acuerdos mensuales del Consejo de Ministros, las cuentas de la Tesorería arrojan un superávit y el gobierno ha impedido un aumento del circulante a través del tan empleado mecanismo del déficit fiscal. Debido a esta política y a la otra en parte complementaria de no recurrir al crédito externo para financiar gasto, así como al lento crecimiento de los recaudos por concepto del impuesto de renta y complementarios, la inversión en términos reales del gobierno central será aparentemente del mismo orden de magnitud que los bajos niveles de 1976. Mientras el manejo presupuestal siga supeditado a un manejo cambiario en el cual el Banco de la República emite cuantiosas sumas de dinero para aumentar sus reservas internacionales, la inversión difícilmente alcanzará los niveles relativos de otros años, a menos que el gobierno recurra en crecientes cantidades al crédito interno y externo no inflacionario, o abandone su propósito de reducir la inflación.

Las perspectivas son entonces las de un fin de año con una tasa de inflación menor que la prevista inicialmente, una mayor actividad productiva, y una más sólida posición de Colombia en el mercado cafetero internacional. Así mismo, el año termina con un alto nivel de reservas internacionales en poder del Banco de la República y seguramente con superávit en las finanzas del gobierno central. Persiste, sin embargo, el problema de un manejo monetario y fiscal que debe forzosamente supeditarse a las cambiantes condiciones del sector externo de la economía, en razón de la rígida estructura cambiaria vigente.

Sector cafetero

A. Introducción

El año cafetero, que va de octubre de 1976 a septiembre de 1977, se caracterizó por una gran inestabilidad en este sector de la economía nacional. Los precios internacionales, aunque registraron sus más altos niveles históricos, presentaron a lo largo del año grandes oscilaciones; así mismo, el volumen de exportaciones colombianas se redujo significativamente frente a años anteriores, aún cuando la producción interna venía en aumento. En consecuencia, los ingresos de divisas fueron menores que los anticipados pero, aún así, alcanzaron los más altos montos obtenidos en año cafetero alguno.

La inestabilidad no sólo se circunscribió a las estadísticas del mercado internacional, pues como consecuencia de ello hubo de modificarse continuamente el reintegro y la retención cafetera, así como los presupuestos de recursos excedentes del Fondo Nacional del Café. Igualmente, en lo que respecta al manejo de la política cafetera doméstica se presentó inestabilidad originada, en primer término, en las nuevas orientaciones dadas desde fines de 1976 al manejo de los instrumentos cafeteros y, en particular, al destino de los recursos excedentes del Fondo Nacional del Café. El siguiente es un resumen de la evolución del mercado cafetero durante el año cafetero en referencia.

B. Evolución de las exportaciones

Con el objeto de apreciar la inestabilidad surgida en el volumen de exportaciones colombianas, así como las consecuencias que tal comportamiento trajo consigo, en el cuadro II-1 se consigna para el período 1970-1977 la evolución de las exportaciones y de la producción exportable colombiana. De allí resulta evidente que Colombia, después de tres años continuos de exportaciones superiores a los 7.0 millones de sacos, exportó en el año cafetero 5.3 millones de sacos, el volumen más bajo de la década. Frente a este comportamiento es interesante subrayar que en el año cafetero de 1976-7 no regía ni un sistema de cuotas que limitase por acuerdos internacionales el volumen de exportaciones, ni una limitación de producción física, a juzgar por los estimativos de producción exportable, circunstancias estas que sí se presentaban en los primeros años del decenio.

CUADRO II-1

EXPORTACIONES Y PRODUCCION EXPORTABLE COLOMBIANA

1970-1977

Año cafetero	Exportaciones	Producción exportable	Diferencia (2) — (1)
1970-1	6.3	6.4	0.1
1971-2	6.5	5.7	—0.8
1972-3	6.3	7.4	0.9
1973-4	7.4	6.3	—0.9
1974-5	7.5	7.4	—0.1
1975-6	7.0	7.3	0.3
1976-7*	5.3	7.4	1.9

Fuente: Foreign Agricultural Circular y Economía Cafetera, Octubre de 1976.

* Preliminar.

El resultado de lo anterior fue el de acumular en existencias durante este año cerca de 1.9 millones de sacos adicionales. Si se considera que en octubre de 1976 había 1.8 millones de sacos de existencias, se concluye que las existencias totales de Colombia el primero de octubre del presente año se aproximaban a los 3.7 millones de sacos. Desafortunadamente, no se conoce con exactitud el monto de las existencias de los países exportadores pero, si se considera que la producción mundial exportable de 1976-1977 era de 44.3 millones de sacos, se puede estimar que en conjunto los países productores **desacumularon** existencias en cerca de 8.7 millones de sacos [1]. Se calcula que a comienzos de octubre, Brasil tenía alrededor de 7.0 millones de sacos; Colombia 3.7 millones, y el resto de países productores 6.9 millones. Colombia, con la política seguida, aumentó su participación dentro de las existencias mundiales a 21.5%, cifra nunca antes obtenida por el país [2].

Las menores exportaciones colombianas ocurrieron, por lo demás, en un año en el cual las exportaciones mundiales fueron del orden de los 53.0 millones de sacos y las brasileñas de 15.0 millones. Según se desprende del cuadro II-2, la participación colombiana en las ventas se redujo sustancialmente. Esta baja tiene especial importancia puesto que en virtud del actual Convenio Internacional del Café, la participación de cada país en las cuotas de exportación, cuando éstas entren en vigencia, estarán determinadas en parte por la participación de cada país en el volumen de exportaciones registradas.

Todas las circunstancias que rodearon el reducido volumen de exportaciones colombianas durante el último año, llevaron a los principales críticos de la política cafetera colombiana a manifestar que ésta había sido mal manejada y que Colombia había sido víctima de las manipulaciones del Brasil, país éste que logró a la postre colocar un volumen de exportaciones sólo comparable el registrado antes de la helada de 1975 (ver cuadro II-2), elevar su participación en el mercado y aparentemente mantener elevados precios de exportación, tal como se comenta más adelante.

---

1 Calculado como la diferencia entre las exportaciones durante 1976-7 de 53.0 millones de sacos y la producción exportable de 44.3 millones. Las cifras están tomadas de U.S.D.A. Foreign Agricultural Circular.

2 Las existencias se calcularon con base en las disponibles en octubre de 1976 (OIC, EB-1556/77), y en la información directa del director del IBC contenida en el último número de Complete Coffe Coverage.

C. Los precios internacionales

La gráfica II-1 y el cuadro II-3 detalla la evolución mensual de las cotizaciones del grano para los diversos tipos de cafés, durante el año cafetero de 1976-1977. Puede observarse la inestabilidad que se presentó en la cotización de todos los tipos de cafés aunque con menor vigor en los brasileños. En el caso del café colombiano, los precios en la actualidad son similares a los registrados hace un año, pero hacia el mes de abril se presentaron cotizaciones bien por encima de los US$3.oo la libra.

Otro aspecto relativo a los precios internacionales que merece destacarse es el de la política seguida por el Brasil. Para los cafés brasileños se registra un precio hacia septiembre de 1977 de casi el doble del contabilizado un año antes, que resulta muy superior a la cotización colombiana. El mayor aumento en los precios de los brasileños se presentó hacia marzo de este año y, como consecuencia, indujo incrementos en los otros tipos de cafés. Esta política es claramente la de un país "líder" en la fijación de precios. Sin embargo, la apreciable diferencia de cotización entre los cafés brasileños y los colombianos puede no reflejar fielmente los precios efectivos de venta del Brasil, por cuanto se tiene conocimiento de que este país tradicionalmente ha otorgado descuentos, lo que hace que el precio que aparece en el cuadro II-3 sea un precio de referencia. La magnitud del descuento de los cafés brasileños llegaría a un 37.5%, colocando su cotización en septiembre a la par con la de los cafés colombianos [3]. Es bueno recordar que el precio colombiano refleja más precisamente el efectivo de venta por cuanto los descuentos prácticamente se eliminaron a partir del año pasado.

D. Los ingresos de divisas

El cuadro II-4 presenta el valor de las exportaciones de café durante el período 1970-1976, así como los estimativos para el año calendario de 1977. Se prevé que de lograrse en el último trimestre de este año un volumen de exportaciones de 1.7 millones de sacos, se obtendría un total de 5.5

[3] En un contrato reciente con la compañía Folger, Brasil otorgó un descuento de US$ 1.20 por libra sobre un precio de US$ 3.20. Ver **Centroamérica suspende exportaciones de Café, EL TIEMPO, Lunes 24 de octubre, pág. 6A.**

CUADRO II-2

LA PARTICIPACION COLOMBIANA EN EL MERCADO MUNDIAL

(millones de sacos)

Año cafetero	Exportaciones mundiales		Exportaciones brasileñas		Participación 1/	Exportaciones colombianas		Participación 1/
	Oct-Sep.	Jun-Jul.	Oct.-Sep.	Jun-Jul.	(%)	Oct-Sep.	Jun-Jul.	(%)
1970-1971	53.1	—	18.1	—	34.1	6.3	—	11.9
1971-1972	58.4	—	19.5	—	33.4	6.5	—	11.1
1972-1973	60.1	62.8	18.3	19.2	30.4	6.3	6.5	10.4
1973-1974	57.4	62.1	15.3	17.6	26.8	7.4	7.8	12.9
1974-1975	56.7	50.9	14.8	13.3	26.1	7.5	6.6	13.2
1975-1976	55.8	61.5	13.0	14.0	23.3	7.0	8.0	12.5
1976-1977	53.0*	56.5	15.0*	17.4	28.3	5.3*	5.5	10.0

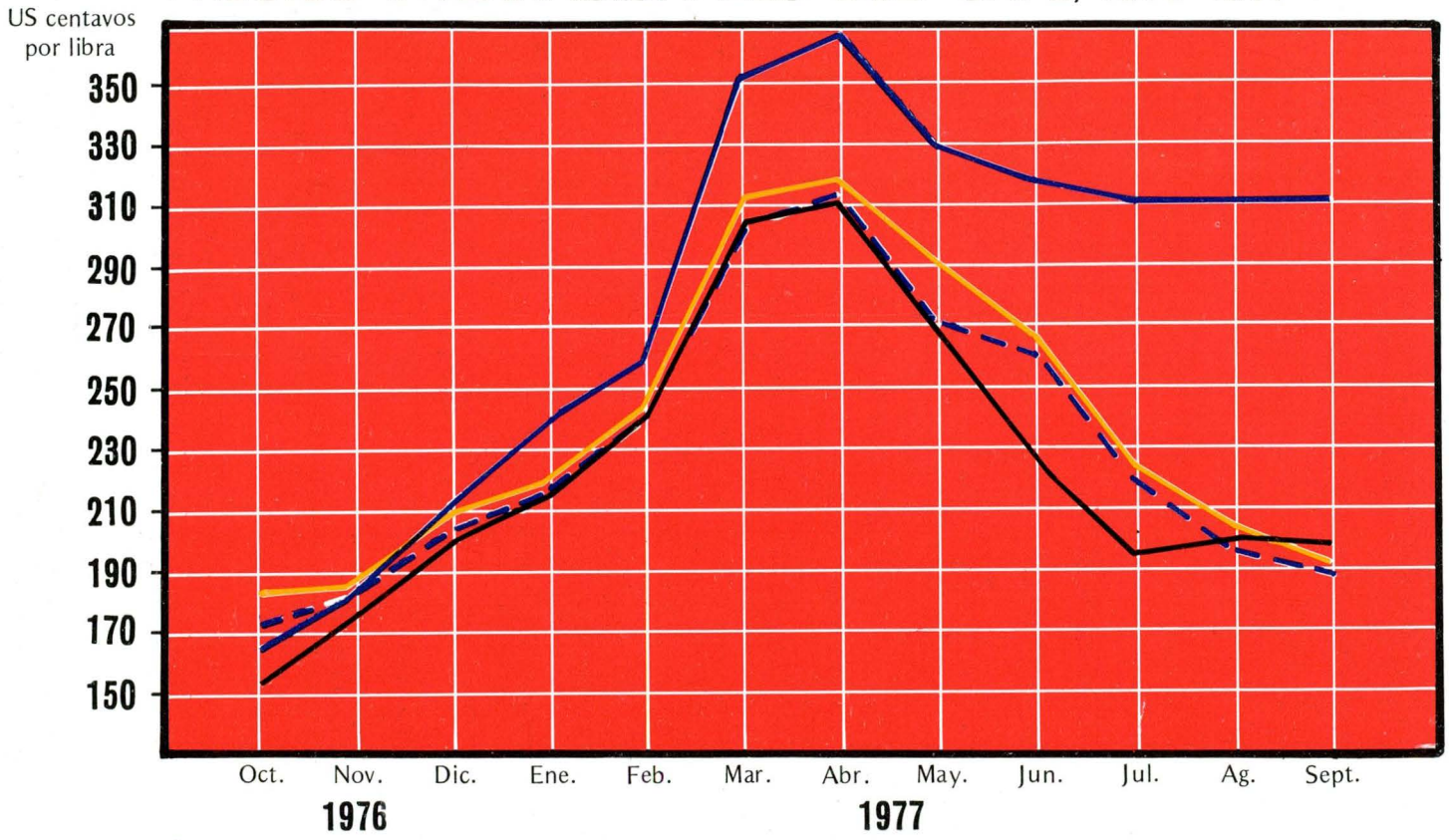
Fuente: Organización Internacional del Café y FEDERACAFE.

1/ Porcentaje calculado sobre año cafetero octubre-septiembre.

* Preliminar.

GRAFICA II-1

PRECIOS INTERNACIONALES DEL CAFE, 1976-1977



FUENTE: Precios indicadores diarios de la Organización Internacional del Café.

CUADRO II-3

LOS PRECIOS INTERNACIONALES DEL CAFE
(U.S. centavos por libra)

Mes y año	Colombianos	Otros Suaves	Brasileños	Robustas
1976				
Octubre	1.84	1.73	1.63	1.52
Noviembre	1 86	1.83	1.83	1.76
Diciembre	2.10	2.07	2.11	2.04
1977				
Enero	2.21	2.19	2.47	2.16
Febrero	2.47	2.45	2.61	2.43
Marzo	3.13	3.04	3.54	3.06
Abril	3.20	3.18	3.69	3.12
Mayo	2.92	2.85	3.30	2.70
Junio	2.69	2.62	3.20	2.24
Julio	2.28	2.21	3.16	1.96
Agosto	2.05	1.99	3.15	2.03
Septiembre	1.93	1.90	3.15	2.02

Fuente: Oficina Panamericana del Café, Boletín Mensual y Cálculos de FEDESARROLLO.

millones de sacos como total de exportación en 1977. Si se presume un precio promedio de venta durante este último trimestre de US$1.70 por libra, el valor total de las exportaciones durante el último trimestre sería de US$381 millones, que llevaría a ingresos por exportación de café del orden de US$1.400 millones en el año.

La cifra de ingreso de divisas prevista no sólo supera en un 41% a la de 1976, sino que es además, tres veces superior al valor de las exportaciones promedias de café registradas entre 1970 y 1975.

CUADRO II-4

EL INGRESO DE DIVISAS POR EXPORTACIONES DE CAFE

Año	Valor Exportación (Reintegros)
1970	406
1971	359
1972	433
1973	535
1974	543
1975	634
1976	918
1977*	1.500

FUENTE: FEDERACAFE, Banco de la República estimativos de FEDESARROLLO.

De haberse exportado el total de la producción exportable colombiana, el volumen anual habría alcanzado 7.4 millones de sacos y el valor total de las exportaciones habría oscilado entre US$1.700 y US$1.900 millones de dólares, según hipótesis alternativas sobre la incidencia del mayor volumen de exportaciones sobre los precios internacionales.

E. El manejo de la política cafetera

El cuadro II-5 señala la frecuencia en la modificación del reintegro cafetero durante el año en curso. Así mismo, presenta el precio por kilo al cual se vino cobrando por los 40 puntos de retención cafetera pagadera en dinero[4]. Dos diferencias fundamentales de manejo distinguen a la política seguida en este año frente a la del anterior. El primero se refiere al reintegro cafetero que vino moviéndose de acuerdo con las variaciones del precio internacional. En 1976, por

[4] La tasa de retención cafetera corresponde a un porcentaje de café que el exportador debe entregar al Fondo Nacional del Café por saco de café exportado. En la actualidad esta tasa alcanza el 80% del cual, la mitad, o sea 40%, se paga en dinero. A partir de enero de este año el precio base para la contabilización de la retención pagadera en dinero se hizo flexible.

CUADRO II-5

CAMBIOS EFECTUADOS EN EL MANEJO DEL REINTEGRO Y RETENCION 1977

Fecha Ajuste	Reintegro (US$/ 70 kilos)	Reintegro esperado (US$/ 70 kilos)	Retención ($/ kilo)
Febrero 10	331.00	351.9	87.0
Febrero 16	354.00	365.7	108.0
Febreo 23	376.00	393.3	123.0
Febrero 25	423.00	434.8	163.0
Marzo 8	440.00	456.3	182.0
Marzo 22	457.00	483.9	196.0
Abril 13	477.00	499.3	211.0
Mayo 25	466.00	447.1	203.0
Junio 16	415.00	370.3	140.0
Julio 12	376.50	380.3	104.0
Julio 18	361.00	383.4	91.2
Agosto 18	313.75	315.7	44.0

FUENTE: Banco de la República y FEDERACAFE.

el contrario, el reintegro se mantuvo constante entre junio y noviembre, a pesar de haberse elevado la cotización internacional. El segundo aspecto es el relacionado con la retención. Mientras en 1976 se modificaba la retención mediante ajustes en la tasa, a partir de 1977 se estableció el precio flexible de "contabilización" para la retención pagadera a dinero, lo que ha permitido durante 1977 graduar la retención en función de los precios internacionales, sin necesidad de hacer público el que la tasa efectiva había superado el 100%.

Las diferencias de manejo entre 1976 y 1977 se tradujeron en un comportamiento muy diferente en el papel que han desempeñado los exportadores privados en el mercado. Como se puede apreciar en el cuadro II-6, durante 1976 y los primeros meses de 1977 los exportadores privados, dadas la política de reintegro y retención, pudieron ofrecer precios más atractivos que FEDERACAFE y, de hecho, se tomaron el mercado de exportación. Por el contrario, el manejo de las políticas mencionadas, y el descenso que se registró en los precios internacionales desde el mes de mayo, condujeron a la salida de los exportadores privados del mercado.

No es clara la razón por la cual el gobierno decidió que FEDERACAFE se convirtiera en el agente casi exclusivo de manejo del mercado. Podría pensarse en que una serie de consideraciones se tuvieron en cuenta: la de no continuar reduciendo el reintegro para evitar así eventuales bajas adicionales en los precios internacionales, o la de permitir que la Federación se beneficiara de las ganancias de la exportación y no los exportadores privados o que, simplemente, la situación financiera de la Federación hacía menos traumática para el mercado de capitales la compra de la cosecha.

Tal vez el último aspecto que merece destacarse en relación a la política cafetera durante 1977 fue el cambio de orientación en la asignación de los recursos excedentes del Fondo Nacional del Café. De acuerdo con las negociaciones entre el gobierno y el gremio llevadas a cabo en noviembre de 1976, se previó un destino específico en inversiones productivas con cerca de los $10.000 millones de excedentes del Fondo Nacional del Café. En los primeros meses de 1977 se modificó tal política en el sentido de "congelar" dichos recursos en forma de títulos canjeables del Banco de la República,

CUADRO II-6

PRECIOS INTERNOS DEL CAFE Y PARTICIPACION DE LOS EXPORTADORES PRIVADOS

	Precios internos (pesos por carga de 125 K.)		Participación en exportaciones (%)	
	FEDECAFE[1/]	Exportadores[2/]	FEDECAFE	Exportadores
1976				
Octubre	6560	6273	16.0	84.0
Noviembre	6560	6494	18.2	81.8
Diciembre	7000	7260	19.9	80.1
1977				
Enero	7000	7420	25.9	74.1
Febrero	7000	7395	29.0	71.0
Marzo	7000	7513	29.5	70.5
Abril	7000	7253	31.0	69.0
Mayo	7000	—	31.8	68.2
Junio	7300	—	52:0	48.0
Julio	7300	—	39.0	61.0
Agosto	7300	—	51.0	49.0
Septiembre	7300	—	—	—

Fuente: FEDERACAFE.

1/ Incluyendo TAC de $ 1.000 hasta Noviembre de 1976 y $500 desde entonces.

2/ Menos de $ 7.000 a partir de mayo de 1977.

como una forma de fortalecer la lucha contra la inflación. Bajo el nuevo esquema se llegó a tener en títulos cerca de US$300 millones de dólares. Sin embargo, en los meses recientes, y a raíz de la política de acumular existencias, fue necesario descongelarlos y entregarlos al Fondo Nacional del Café, con el objeto de proveer los recursos para comprar y almacenar los 1.9 millones de sacos de café a los cuales se hizo referencia anteriormente.

F. Comentarios finales

Las secciones anteriores han buscado describir la evolución del mercado cafetero y las políticas seguidas por el gobierno y por la Federación durante el año en curso. El análisis de la situación anterior ha generado una polémica sobre el manejo de la política cafetera. La presente sección busca emitir un juicio sobre el particular, a la luz de lo sucedido, y de las perspectivas del mercado internacional del café.

Cabe preguntarse entonces, cuáles son los beneficios y cuáles los costos del manejo y evolución del sector durante 1977?. El principal costo de la política seguida lo constituye sin lugar a dudas, el sacrificio este año en el ingreso de divisas, por haber almacenado 1.9 millones de sacos en vez de haberlos exportado o sea entre US$300 y US$500 millones de dólares. Este sacrificio debe compararse con el valor de mercado que puedan representar las existencias acumuladas. Si se supone que el mercado mundial va en descenso y que los precios alcanzarían un nivel de US$1.40 por libra[5], el valor de las exportaciones no realizadas sería de US$350 millones; es decir, que en el peor de los casos se habrá perdido US$150 millones en la operación más el costo de oportunidad de los recursos (intereses del 8% anual durante 2 ó 3 años).

Sin embargo, no es evidente que el mercado mundial cafetero se encuentre

5 Proyección del modelo LINK. Wharton School, Universidad de Pennsylvania.

en los comienzos de un período de superproducción, ni los precios con una tendencia definida a la baja. Según las informaciones más recientes, las existencias en Estados Unidos son del orden de los 3.2 millones de sacos, lo que ha sido considerado como su demanda ordinaria de transacción. Para el total de los países consumidores las existencias alcanzan 7.4 millones que representan un 14% del consumo estimado y no pueden catalogarse como "excedentes". Del lado de las perspectivas de producción y demanda mundial, aun cuando es cierto que para 1977-1978 se calcula la producción mundial exportable en 52.8 millones de sacos, frente a 44.3 millones en 1976-1977, es también cierto que este nivel es apenas suficiente para satisfacer la demanda mundial de consumo [6] . En consecuencia, no se prevé durante 1977-1978 un incremento en las existencias en los países exportadores, las cuales, según se explicó anteriormente, registraron a nivel mundial una gran reducción durante el año cafetero anterior y se encuentran en la actualidad en un nivel de 17.7 millones, las menores desde 1967-1968. En resumen, la situación del mercado mundial cafetero no sugiere que la inversión colombiana en existencias de café haya representado una pérdida neta de divisas para el país.

Un segundo elemento, además del efecto inmediato sobre balanza de pagos, lo constituye el impacto que sobre las exportaciones futuras colombianas pueda tener la reducción en la participación colombiana en el mercado de exportación. La baja del 13% al 10% puede incidir negativamente en la determinación de las cuotas colombianas de exportación en caso de que llegase a entrar en vigencia el Convenio Internacional. Una reducción de un 1% en la participación promedio de tres años podrá implicar hasta una cuota anual menor de 385 mil sacos anuales.

[6] Estimativo del Departamento de Agricultura de Estados Unidos.

Si bien es cierto que la baja en la participación colombiana en las exportaciones podría representar potencialmente una reducción en las cuotas anuales de exportación, por otro lado la acumulación de existencias representa un incremento en las cuotas potenciales por cuanto el 30% de éstas se distribuirá, según el Convenio Internacional, de acuerdo con la participación de cada país en las existencias mundiales [7] . El aumento de Colombia durante 1976-1977 en su participación porcentual mundial en los "stocks", considerando la reducción de existencias del resto de exportadores, fue del 14.6%. Así entonces, el aumento en la cuota anual por por este motivo podría, en el primer año, ser hasta de 2.0 millones de sacos. Es decir, que la pérdida por baja de participación de exportaciones se vería más compensada por aumentos en la cuota por el mayor porcentaje de las existencias mundiales en manos de Colombia.

Pero los costos y beneficios de una política no se pueden medir exclusivamente en términos de su incidencia sobre el ingreso de divisas real o potencial. En la actual situación coyuntural el control de la inflación se ha constituido en el principal objetivo de la política económica, y es indudable que el manejo cafetero debe también evaluarse en función de su incidencia sobre dicha variable.

El manejo durante 1977 se tradujo en una descongelación de títulos canjeables y en una expansión correspondiente (en pesos) de la base monetaria calculada en $8.000 millones. Pero, de otro lado, el hecho de haber acumulado existencias y reducido las exportaciones implicó un menor ingreso de divisas y, de ahí una menor expansión de la

[7] El otro 70% estará determinado por la participación prometida de cada país en el volumen de exportaciones mundiales de los tres años anteriores. Vale la pena anotar que en caso de regir el convenio, la participación de Colombia en el mercado mundial en el año inicial sería el 15% del total, cifra muy superior a la participación tradicional de Colombia en el mercado.

base del orden de $13.000 millones. La política adoptada condujo, entonces, a una menor expansión de la base monetaria que la que habría ocurrido con unas exportaciones del grano. Para evitar una mayor presión inflacionaria, la alternativa de mayores exportaciones habría exigido mayores esfuerzos de "congelación" en títulos canjeables y una mayor abstención de gasto de los recursos del presupuesto nacional por el equivalente de los impuestos que se hubieran percibido.

Ahora bien, desde el punto de vista del gremio cafetero la estrategia escogida puede ser más atractiva pues, aún cuando se corra el riesgo de perder un ingreso de divisas, el acumular existencias representó simplemente un cambio en el portafolio del Fondo Nacional del Café. Con la estrategia adoptada, se dispone de más café, a cambio de menos títulos canjeables en el Banco de la República, documentos de baja rentabilidad [8].

De lo anterior resulta evidente que la política adoptada no es caótica para el país desde el punto de vista de su ingreso de divisas, y podría inclusive resultar benéfica en el largo plazo. Aún más, desde el punto de vista del manejo inflacionario, la estrategia adoptada parece haberlo facilitado. Y, en cuanto a la "seguridad" en las inversiones de recursos del Fondo Nacional del Café, el resultado parece favorecer el interés del gremio cafetero.

El camino adoptado, sin embargo, no parece haber sido el resultado de una estrategia "pensada". Por el contrario, la inusitada acumulación de existencias de Colombia en un período de altos precios internacionales y de desacumulación de existencias por parte de otros países exportadores, parece haber sido el resultado de fallas en los sistemas de comercialización de la Federación Nacional de Cafeteros. En la realidad, la política gubernamental de mantener los precios de los exportadores privados por debajo de los fijados para compras de FEDERACAFE, forzó a esta entidad a comprar la totalidad de la cosecha y a comercializar la mayor parte de las exportaciones, cuando en el pasado solo había comercializado la tercera parte de las exportaciones y manejado principalmente el mercado europeo. La dificultad de comercializar, y la confrontación con un mercado internacional con precios descendentes llevó aparentemente a la Federación a restringir las ventas. Esta fue una política no deliberada, ni planeada que, a la postre, tendrá según parece más beneficios que costos para la economía nacional y para los caficultores como grupo gremial.

---

8 Se calcula, además, que el sistema de certificados de cambio puede reducir en más de $2.500 millones el ingreso en pesos de las exportaciones cafeteras, motivo que puede haber reforzado el incentivo a realizar un bajo volumen de exportación.

Moneda y Crédito

A. Introducción y resumen

Hasta septiembre del presente año los principales agregados monetarios (medios de pago, oferta monetaria ampliada y crédito bancario), registraban ritmos de crecimiento más elevados que los del año anterior. El mayor aumento de los medios de pago se presentó durante el segundo trimestre, al final del cual la Federación Nacional de Cafeteros redimió títulos canjeables para financiar la compra de la cosecha mientras se reanudaba su exportación. La oferta monetaria ampliada continúa mostrando una creciente participación de los cuasidineros. Sin embargo, este aspecto del manejo de la política monetaria no genera inquietudes serias. Las colocaciones bancarias reflejan la mayor participación del crédito de fomento dirigido, fruto de las disposiciones sobre encaje marginal del 100%.

La acumulación de reservas internacionales en el banco emisor continúa siendo el principal factor de expansión de la base monetaria. Las reducciones del endeudamiento del gobierno, la colocación de títulos en el sector privado (dentro de los cuales se destaca la de certificados de cambio) y los depósitos de importación, han compensado la originada en el sector externo. De otra parte, se han adoptado medidas adicionales sobre encajes del sistema bancario, las cuales, junto con las disposiciones anteriores en esta materia, han elevado la relación entre disponibilidades y depósitos del sistema bancario en 40% durante los últimos dos años.

El elemento más interesante y controvertido de la política monetaria ha sido la instauración del sistema de los certificados de cambio en abril del presente año. Este sistema se diseñó con la prioridad del control monetario a costo de regresar a un ineficiente sistema de dos tasas de cambio. Con él se ha logrado congelar un volumen importante de reservas aunque ha sido criticado por la reducida tasa de cambio aplicada a las exportaciones. Los problemas, sin embargo, no se originan en el sistema de certificados, sino en el manejo de la tasa oficial que la ha ubicado en un nivel aparentemente inferior a la relación de precios de paridad. Con todo, el sistema de certificados destaca la importancia de diseñar títulos con rendimientos razonables para así poder desarrollar operaciones de mercado abierto.

El sistema cambiario y comercial debería orientarse en la dirección de una mayor libertad. Rigideces institucionales y de infraestructura física no permiten una flexible respuesta de los flujos de comercio a las fluctuaciones en los precios de intercambio. Las limitaciones a la participación de los particulares en el mercado internacional de capitales no son conducentes hacia la estabilidad de la tasa de cambio, como se desprende del cuello de botella al cual se han enfrentado las autoridades monetarias para colocar los exesos de liquidez internacional.

Cabe anotar además que la reducción en el ritmo de inflación no ha sido consecuencia de la política monetaria, sino más bien efecto de la normalización en las cosechas. La información reciente sobre política monetaria permite anticipar que el índice de precios al consumidor empleado cerrará el año con un crecimiento de 30%.

B. Comportamiento de la cantidad de dinero y crédito

Al igual que en pasadas entregas de esta revista, se destaca el continuado incremento en la tendencia de los medios de pago. En efecto, el agregado del circulante y los depósitos en cuenta corriente (M1) muestra un ritmo anual de crecimiento cercano a 40% anual, que confirma el recrudecimiento del desorden monetario que se inició en 1972, con un solo breve y temido intento de estabilización entre 1974 y 1975. Es difícil encontrar tan acentuado desbordamiento dentro de la historia monetaria colombiana. Tan solo al comienzo de la década de los años cuarenta, aparecen guarismos tan atípicos como el registrado en el presente. De otra parte, un breve examen de las condiciones en otros países de suramérica continental ubica a Colombia en una situación comparativa relativamente privilegiada. Aún se dista en el país, ciertamente de las expansiones de liquidez de tres dígitos registrados en Argentina o Chile, lo que la coloca, más bien, en un lugar medio, acompañada por países como Bolivia y Ecuador.

En 1977, se ha presentado un cambio en el patrón estacional típico de los medios de pago. Como se observa en el cuadro III-1, el crecimiento monetario acostumbraba ser moderado en los dos primeros trimestres, variable en el tercero y desmedidamente elevado durante el cuarto. La evidencia hasta septiembre señala que la mayor fracción del crecimiento registrado hasta septiembre se cristalizó durante el segundo trimestre. Ello obedeció a la redención de títulos canjeables por certificados de cambio por parte de la Federación Nacional de Cafeteros con el objeto de financiar la adquisición de la cosecha cafetera, en condiciones que hicieron imposible el funcionamiento del mecanismo de congelación establecido por las resoluciones 25 y 32 de Junta Monetaria, que preveía la exportación de café y el ingreso consecuente de divisas para financiar la compra de la cosecha sin emisiones de circulante[9].

La oferta monetaria ampliada, por su parte, se ha comportado en forma ligeramente más dinámica que la de los medios de pago. La relación entre éstos últimos y la primera continúa disminuyendo, reflejando una preferencia cada vez mayor hacia los cuasidineros, fenómeno típico de los sistemas financieros en desarrollo que refleja, además, la rápida erosión del poder adquisitivo que los medios de pago registrada en los últimos años[10]. Resultaría razonable esperar además que la composición de la cartera de los individuos se haya venido concentrando en algunos activos del mercado financiero no controlado, cuyas tasas de interés no sólo protegen contra la inflación sino también contra la desmedida carga impositiva que los intereses nominales perciben en épocas inflacionarias.

---

9 Véase capítulo sobre el sector cafetero.

10 Véase Coyuntura Económica, Vol. VII, No. 2, p. 25.

CUADRO III-1

COMPORTAMIENTO DE LA CANTIDAD DE DINERO

(millones de pesos)

		M1					M2					Colocaciones bancarias		
Año	Fin del trimestre	Especies monet.	Depósitos en cuenta corriente	Total	Variación trimestral (%)	Variación anual acumul. (%)	Cuasi-dineros	Total	Variación trimestral (%)	Variación anual acumul. (%)	M1 / M2	Nivel	Variación trimestral (%)	Variación anual acumul. (%)
1974	I	8.751	30.660	39,411	2.2	29.4	18.648	58.663	7.1	55.3	0.67	32.903	6.2	31.3
	II	9.206	30.810	40.015	1.5	22.5	17.384	57.399	4.9	38.2	0.70	34.342	4.4	34.8
	III	8.993	31.760	40.753	1.8	20.4	19.614	60.641	5.6	35.0	0.68	38.007	10.7	34.7
	IV	16.094	30.019	46.113	13.2	19.6	20.592	66.705	10.0	29.8	0.69	41.381	8.9	33.6
1975	I	10.631	36.591	47.223	2.4	19.8	25.480	72.703	9.0	23.9	0.64	44.307	7.1	34.7
	II	11.366	36.924	48.291	2.3	20.7	27.791	76.082	4.6	32.5	0.63	46.018	3.9	34.0
	III	11.003	40.442	51.445	6.5	25.4	31.528	82.973	9.1	36.8	0.62	50.989	10.8	34.2
	IV	20.816	38.099	58.919	14.5	27.8	31.227	90.146	8.6	35.1	0.65	52.760	3.5	27.5
1976	I	13.562	47.059	60.620	2.9	28.4	39.903	97.523	8.2	34.1	0.62	54.654	3.6	23.4
	II	15.200	47.545	62.745	3.5	29.9	38.644	101.389	12.5	33.3	0.61	55.614	1.8	20.8
	III	14.119	51.159	65.278	4.0	26.9	45.525	110.803	9.3	33.5	0.59	61.333	10.3	20.3
	IV	28.778	50.605	79.383	21.6	34.7	45.834	125.364	13.1	39.8	0.63	66.321	8.1	25.7
1977	I	18.958	62.202	80.996	2.0	33.6	56.064	137.060	9.3	40.5	0.59	71.875	8.4	31.5
	II*	21.111	69.417	90.528	11.8	44.3	59.172	149.700	9.2	47.6	0.60	77.998	8.5	40.2
	III*	21.220	69.619	90.839	0.3	39.2	63.786	154.625	3.3	39.5	0.58	85.769	10.0	39.8

Fuente: Banco de la República, Asociación Bancaria y cálculos de FEDESARROLLO.

* Cifras provisionales.

1/ Los cuasidineros incluyen depósitos de ahorro, certificados de depósitos y depósitos en las corporaciones de ahorro y vivienda.

2/ M_2 está compuesta por M_1 y los cuasidineros.

El comportamiento de la composición de la cartera de los individuos es un aspecto relacionado con los efectos de la política monetaria. La definición de oferta monetaria ampliada se inspira en la idea de que los activos componentes son sustitutos entre sí, planteando dudas sobre la eficacia de la política monetaria y sugiriendo un control más amplio sobre los intermediarios financieros no bancarios. Por ejemplo, un aumento en el encaje sobre depósitos en cuenta corriente podría no ser contraccionista en la medida en que los intermediarios financieros estén en capacidad de reasignar sus pasivos hacia exigibilidades con encajes reducidos, mitigando así el efecto de contracción crediticia perseguido. Sin embargo, la evidencia empírica señala que si bien existen relaciones de complementaridad y sustitubiliad entre activos, éstas no son muy fuertes[11]. De otra parte, desde el punto de vista técnico, una mayor utilización de operaciones de mercado abierto puede obviar el problema planteado por la sustitubilidad entre activos[12].

El crédito bancario se ha comportado en forma similar a la de la cantidad de dinero, con ritmos de aumento cercanos también al 40% anual. Teniendo en cuenta la instauración de un encaje marginal de 100% en febrero, bajo un régimen que permite contabilizar dentro del encaje operaciones de fomento, una buena parte del aumento en las colocaciones debe estar constituido por aquellas operaciones. Con ello, la fracción de las colocaciones que constituyen crédito dirigido ha aumentado, aspecto que se constata por la menor participación de deudores varios, inversiones voluntarias y cartera de recursos propios dentro del total de las colocaciones bancarias. Cabe destacar el cambio de orientación en la política financiera representado por esta tendencia, toda vez que el planteamiento inicial del programa de gobierno contemplaba un mayor radio de acción de los intermediarios en las decisiones sobre asignación del crédito.

C. Usos y fuentes de la base monetaria

En los cuadros III-2, III-3 y III-4 se presenta la evolución de los usos y fuentes del dinero primario a base monetaria. El incremento en el total de la base fue de 56% entre junio de 1976 y junio de 1977. El factor que explica tan elevado crecimiento es la acumulación de reservas internacionales en el Emisor, que registra un aumento de 166% en el período mencionado. Su efecto monetario potencial, se ha amortiguado principalmente por la significativa reducción en el endeudamiento del gobierno y del sector privado con el Banco de la República[13].

Las operaciones con el sector privado incluyen los depósitos previos para importaciones (resolución 53/76), la colocación de títulos canjeables por certificados de cambio y de certificados de cambio dentro del régimen dispuesto en las resoluciones 25 y 32. Mediante estos últimos se logró congelar $7.000 millones. Los títulos canjeables fueron colocados principalmente en la Federación Nacional de Cafeteros[14] desde finales de 1975 hasta comienzos del presente año. Sin embargo, a partir del segundo trimestre, como se señaló anteriormente, la Federación utilizó dichos títulos para financiar la compra de la cosecha del primer semestre. De otra parte, la colocación de certificados de cambio tuvo lugar durante el segundo y tercer trimestre, y en seis meses de vi-

---

11 En términos técnicos, las elasticidades cruzadas son pequeñas en valor absoluto. Véase Feige y Pearce "The Substitubility of Money and Near-Monies: A. Survey of the Time — Series Evidence", Journal of Economic Literature, Junio 1977.

12 Véase Cagan y Schwarte "Has the Growth of Money Substitutes Hindered Monetary Policy", Journal of Money, Credit, and Banking, Mayo 1974.

13 En el capítulo de finanzas públicas se muestra la favorable situación de tesorería que arrojan las cuentas del gobierno central, que le ha permitido estar al día en el pago de sus obligaciones inmediatas sin recurrir a crédito del Emisor.

14 Véase "Notas Editoriales", Revista del Banco de la República, Julio de 1977, p. 964.

CUADRO III-2

USOS DE LA BASE MONETARIA

(millones de pesos)

	Junio 1976	Septiem. 1976	Diciembre 1976	Marzo 1977	Junio 1977	Septiembre 1977
1. Billetes del Banco de la República en circulación	16809	15719	20507	19390	22712	
2. Otras especies monetarias en circulación	534	569	598	557	657	
3. Depósitos del público en el Banco de la República en moneda nacional o extranjera	23868	23830	23915	36182	38759	
4. Certificados de cambio y títulos de reserva	263	323	274	487	2704	
5. Total	41475	40441	54294	56616	64832	72500
6. Cambio porcentual	13.2	—2.5	34.3	4.3	14.5	11.8

Fuente: Banco de la República, Asociación Bancaria y cálculos de FEDESARROLLO.

* Cifras provisionales.

CUADRO III-3

FUENTES DE LA BASE MONETARIA

(millones de pesos)

	Junio 1976	Septiembre 1976	Diciembre 1976	Marzo 1977	Junio 1977
1. Crédito neto al gobierno	7052	6015	4460	4569	322
a. Tesorería	(7421)	(6547)	(7648)	(7521)	(3867)
b. Resto del gobierno	(—356)	(—551)	(—3212)	(—2842)	(—2346)
c. Otras instituciones oficiales	(—13)	(19)	(24)	(110)	(—1199)
2. Crédito neto al público	12494	10703	13068	4838	9035
a. Bancos comerciales	(7281)	(6326)	(7462)	(9764)	(10104)
b. Sector privado	(—3650)	(—3997)	(—4762)	(—11339)	(—10274)
c. Entidades de fomento	(8863)	(8374)	(10368)	(6413)	(9205)
3. Reservas internacionales	19831	21065	35149	45195	52790
4. Tendencias interbancarias	243	243	243	243	243
5. Activos no clasificados	1321	1846	776	1215	1787
6. Otras especies monetarias	534	569	593	557	657
7. Total	41475	40441	54289	56617	64834

Fuente: Banco de la República y cálculos de FEDESARROLLO.

CUADRO III-4

COMPOSICION DEL CAMBIO EN LAS FUENTES DE LA BASE MONETARIA

(millones de pesos)

	Mar-Jun. 1976	Jun.-Sep. 1976	Sep.-Dic. 1976	Dic.-Mar. 1976/1977	Mar.-Jun. 1977	Jun.-Jun. 1976/1977
1. Crédito neto al gobierno	—2455	—1037	—1555	109	—4247	—6730
2. Crédito neto al público	1611	—1791	2365	—8230	—4197	—3459
3. Reservas internacionales	5596	1234	14084	10046	7595	43927
4. Activos no clasificados	63	595	—1070	439	572	466
5. Otras especies monetarias	27	35	24	—36	100	123
6. Total	4836	—1039	13848	2328	8217	23359

Fuente: Banco de la República y cálculos de FEDESARROLLO.

gencia el sistema ha logrado congelar $9.000 millones, cantidad superior a la redención de títulos canjeables efectuada durante dicho período. Finalmente, los depósitos previos a las importaciones permitieron congelar cerca de $2.700 millones durante el primer semestre. A partir de julio, a los depósitos previos se sumaron las consignaciones requeridas para la obtención de licencias de cambio (resolución 46). En julio y agosto, estas consignaciones congelaron más de $1.000 millones. El sistema de depósitos y consignaciones es virtualmente uno de tasa de cambio diferencial, al obligar a los importadores a liquidar hasta el 95% del valor de las importaciones a la tasa de cambio oficial.

En el cuadro III-5 aparecen las cifras sobre los multiplicadores de los medios

CUADRO III-5

MULTIPLICADORES DE LOS MEDIOS DE PAGO Y DE LA OFERTA MONETARIA AMPLIADA

(millones de pesos)

Fin de	Junio 1976	Septiembre 1976	Diciembre 1976	Marzo 1977	Junio 1977	Septiembre 1977*
r'	0.534	0.511	0.500	0.592	0.576*	0.595
r	0.552	0.515	0.505	0.606	0.630	0.737
c	0.320	0.276	0.559	0.305	0.304	0.305
t	0.813	0.890	0.906	0.901	0.852	0.916
n	1.514	1.614	1.465	1.433	1.396	1.253
m	2.445	2.760	2.309	2.424	2.309	2.133

Fuente: Cuadros IV-1 y IV-2 y cálculos de FEDESARROLLO.

* Cifras provisionales.

r' Relación de reservas para encaje y otras disponibilidades a depósitos en cuenta corriente en los bancos comerciales.

r Relación de caja de los bancos, depósitos en el Banco de la República y certificados de cambio depósitos en cuenta corriente.

c Relación de efectivo a depósitos en cuenta corriente.

t Relación de cuasidineros a depósitos en cuenta corriente.

n Multiplicador de los medios de pago.

m Multiplicador de la oferta monetaria ampliada.

de pago y de la oferta monetaria ampliada y sus principales parámetros. El cálculo directo del multiplicador como la razón aritmética de medios de pago a base monetaria aparece como si disminuyera entre junio y septiembre. Esto, sin embargo, obedece a que dentro de la base se incluyen los certificados de cambio en poder del público, que no es posible discriminar estadísticamente de los poseídos por los bancos. Sin embargo, de la relación entre reservas registradas y depósitos en cuenta corriente se observa el efecto de las disposiciones sobre encaje si se compara septiembre de 1976 con septiembre de 1977. Entre septiembre de 1975 y el mismo mes del presente año, la relación de disponibilidades a depósitos en cuenta corriente se ha elevado de 0.43 a cerca de 0.60[15].

D. Política monetaria

En la entrega anterior de esta revista se resumieron las principales características de la política monetaria reciente. Durante los últimos tres meses no se han registrado innovaciones importantes en esta materia. Tal vez el desarrollo más interesante del presente año ha sido la instauración del sistema de certificados de cambio. Teniendo en cuenta su importancia como instrumento de control monetario, corresponde analizarlo con algún detalle.

El sistema de certificados de cambio se creó en abril del presente año, mediante la resolución 25 de la Junta Monetaria. Su forma de operación está definida además por otras resoluciones. En esencia, el sistema hace efectiva la operación de dos tasas de cambio: la oficial y la de mercado. A la tasa oficial se liquidan entre el 35% y el 95% del valor de una importación (dependiendo del producto específico) y se compran las divisas provenientes de exportaciones diferentes de café, algodón, flores, ganado en pie, carne vacuna, y metales y piedras preciosas. Estas últimas se liquidan a la tasa de mercado, junto con el resto del valor de las importaciones.

Tal como existe en el presente, el sistema dista significativamente del que regiría en un mercado libre. Las personas no pueden tener divisas sino derechos a una cantidad incierta de pesos en el futuro, dependiendo del curso que siga la tasa de cambio oficial. Al liquidar una fracción importante de las importaciones a la tasa oficial, se limita el uso que se le puede dar a los certificados. Aún si todas las importaciones se liquidaran a la tasa de cambio de mercado, ésta última estaría en buena parte determinada por el manejo de la tasa de cambio oficial.

Aparentemente las autoridades monetarias asignaron prioridad al monto de pesos que se podría congelar por medio del sistema. Al limitar la fracción del valor de dólares a utilizar para el pago de importaciones que puede adquirirse en el mercado de certificados, se aumentó el monto de éstos a colocar entre particulares. De otra parte, se incurrió en el costo de instaurar un sistema de doble tasa de cambio, de poca justificación desde el punto de vista de eficiencia en la operación del sector externo.

Para fines de control monetario, las posibilidades de que el sistema opere éxitosamente dependen de dos aspectos: la evolución de los ingresos y egresos en moneda extranjera, y la colocación directa de certificados o la introducción de otro instrumento para operar en el mercado monetario. La evidencia reciente sugiere que el problema fundamental de acumulación de reservas internacionales continúa, por razones que se explican en los capítulos sobre el sector externo. Tener en cuenta este hecho es particularmente relevante durante el último trimestre del presente año, cuando se exportará el grueso de la cosecha cafetera del segundo semestre. En la medida que las

[15] En el capítulo sobre moneda y crédito de la entrega anterior se analizaron los problemas que hay para contraer medios de pago mediante incrementos en los encajes.

divisas generadas se liquiden con emisión de certificados de cambio, su efecto monetario se retardará. Sin embargo, al fin del cuarto semestre se habrán redimido los certificados emitidos durante el tercer trimestre. Igualmente, al fin del primer trimestre de 1978 se habrán redimido los certificados emitidos durante el cuarto trimestre de 1977. La redención de certificados señalada durante este último trimestre sería de 9.000 millones de pesos, lo que aumentaría en 10% la base monetaria y la cantidad de dinero, efecto que se moderará con la congelación del saldo entre el valor de las importaciones y el de las exportaciones que se liquiden a la tasa oficial.

Se pueden considerar las posibilidades de continuar congelando el incremento en las reservas internacionales en dos fuentes. En primer término, una mayor liberalización del sistema cambiario, mediante la cual el Emisor ni adquiere reservas ni emite certificados, otorgando legalidad a las operaciones directas en divisas de las particulares para transacciones en bienes y en el mercado de capitales. El análisis de esta opción debe tener en cuenta la posible caída en el precio de la divisa, compensada por la acción de especuladores y por la reacción de las importaciones.

Nuestra rígida infraestructura física e institucional ha obstaculizado la sana respuesta de los flujos de comercio a las fluctuantes condiciones del sector externo. De no ser así, los cambios en el tipo de cambio real serían menores que los registrados en épocas recientes, toda vez que una diferencia apreciable del tipo de cambio, por debajo de la relación entre los niveles de precios interno y externo (coeficiente de paridad) conduciría por arbitraje, a un incremento en la demanda por importaciones. De otra parte, el permitir a los particulares el acceso a mercados de capitales foráneos también mitigaría las fluctuaciones en tasa de cambio, al absorber los excesos de divisas disponibles cuando las importaciones no reaccionan.

En segundo lugar, se contempla la colocación directa de títulos emitidos por el Banco de la República, con tasas de rendimiento atractivos, de modo que el público esté dispuesto a adquirirlos y mantenerlos. Actualmente, los instrumentos para operaciones en el mercado monetario por parte del emisor y del gobierno, con excepción de los certificados de cambio tienen rentabilidades demasiado reducidas. En esta forma, la colocación de estos papeles se lograrán sólo por acuerdos y presiones de incierta duración y alcance, como es el caso de los títulos canjeables y los bonos de desarrollo o, simplemente, no tienen éxito, como el caso de los títulos de participación y los pagarés semestrales que comenzaron a negociarse únicamente al haberse rematado con un descuento atractivo para los particulares.

De otra parte, los certificados de cambio se han podido colocar debido a su atractivo rendimiento, que en septiembre oscilaba alrededor del 35% anual. Este rendimiento está constituido por el diferencial entre la tasa de cambio registrada en Bolsa de Bogotá y una tasa oficial esperada futura de 5% (cuadro III-6). En teoría se espera que dicho diferencial sea aproximadamente igual a la tasa nominal de interés prevaleciente en la economía, y que las registradas efectivamente se aproximen a esta concepción. Podría intentarse colocar más certificados en el sector privado (a través de operaciones directas), pero hay que tener en cuenta que los fondos del mercado de capitales tienen usos alternativos en áreas diferentes a las reservas internacionales, que no es posible ni deseable comprometer indefinidamente. De los $630.000 millones de ingreso nacional calculado para la economía colombiana en 1977, alrededor de $115.000 millones de ahorro corriente pueden destinarse a diferentes inversiones, entre las cuales se incluyen activos internacionales. Hasta septiembre

CUADRO III-6

RELACION ENTRE EL PRECIO OFICIAL [1] Y EL PRECIO DE MERCADO [2] DEL CERTIFICADO DE CAMBIO

Fecha de Cotización	Término de Vencimiento		
	Primer mes	Segundo mes	Tercer mes
Abril	1.014		
Mayo	1.016		
Junio		1.009	1.017
Julio	1.021	1.029	1.053
Agosto	1.025	1.081	1.084
Septiembre	1.043	1.063	1.067

Fuente: Cálculos de FEDESARROLLO.

1/ Precio de mercado: promedio ponderado de cotizaciones en la Bolsa de Bogotá.

2/ Precio Oficial: precio de compra del certificado de cambio. Notas editoriales, revista del Banco de la República.

del año en curso se habían dedicado más de $20.000 millones para tal fin, si bien parte de los fondos pueden originarse, no en ahorro corriente, sino en la descapitalización de otros sectores. Un requisito importante para continuar captando este ahorro es proveer al sistema financiero de instrumentos que, como el certificado de cambio, ofrezcan un rendimiento atractivo en términos reales, ofreciendo también en los demás activos financieros igualdad de condiciones para competir por los fondos del mercado de capitales.

Finalmente, debe señalarse que dentro del sistema de certificados de cambio se están combinando dos precios importantes. La tasa de cambio relevante para operaciones de comercio exterior, y la tasa de interés pertinente para operaciones de mercado abierto. El sistema de certificados se ha hecho impopular principalmente por la tasa de cambio aplicable a la mayoría de las exportaciones que depende del manejo de la tasa oficial. Es posible tener un tipo de cambio más elevado, manteniendo el atractivo del certificado para los inversionistas, si se incrementa la tasa oficial. A este efecto, corresponde comparar el nivel actual de la tasa de mercado con la relación de paridad; si se considera la baja presentada en el último año en esta relación[16], es bien posible que la política cambiaria esté subvalorando significativamente el precio del dólar.

E. Inflación y política monetaria

En el cuadro III-7 se presente la evolución de los principales índices agregados de precios. En 1977 los índices presentan crecimientos altos, especialmente durante el segundo trimestre, como resultado de las desafortunadas condiciones meteorológicas de fines del año pasado y comienzos de éste y del retardo gubernamental para importar alimentos, factores que condujeron al desabastecimiento de productos agrícolas durante el primer semestre. Así, la baja en la tasa de inflación durante el tercer trimestre, representó, no un éxito de la política monetaria, sino un regreso a condiciones normales de abastecimiento. Es de esperar que los índices presentarán alzas más acentuadas en lo que resta

16 Véase Coyuntura Económica, Vol. VII, No.1, p. 85.

CUADRO III-7

COMPORTAMIENTO DE INDICES AGREGADOS DE PRECIOS

(%)

		Obreros DANE			Empleados DANE			Al por mayor Banco de la República		
		(1)	(2)	(3)	(1)	(2)	(3)	(1)	(2)	(3)
1974	I	9.3	9.3	28.0	8.1	8.1	24.0	11.9	11.9	37.6
	II	5.1	14.8	22.7	4.9	13.4	22.0	6.5	19.2	35.2
	III	2.6	17.8	22.5	3.3	17.1	21.8	4.7	24.8	34.2
	IV	7.7	26.9	26.9	6.9	25.2	25.2	9.1	36.2	36.2
1975	I	7.8	7.8	25.1	6.8	6.8	23.7	5.9	5.9	28.9
	II	5.4	13.5	24.4	4.7	11.8	23.4	3.1	9.2	24.8
	III	1.6	15.4	24.2	2.7	14.8	22.7	5.0	14.7	25.2
	IV	2.2	17.9	17.9	2.4	17.5	17.5	4.3	19.6	19.6
1976	I	6.7	6.7	16.8	7.1	7.1	17.8	5.4	5.4	19.1
	II	5.9	13.1	17.4	5.1	12.6	18.4	6.6	12.4	23.2
	III	5.8	19.6	22.2	6.1	19.6	22.4	5.2	18.2	23.3
	IV	5.3	25.9	25.9	4.8	25.4	25.4	7.6	27.3	27.3
1977	I	10.7	10.7	30.6	9.6	9.6	28.3	5.8	5.8	27.8
	II	16.4	28.8	43.5	12.8	23.6	37.5	10.6	17.0	32.6
	III	0.5	29.3	36.1	1.9	26.1	32.1	—0.5	16.6	25.4

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

(1) Variación trimestral

(2) Variación acumulada para lo corrido del año

(3) Variación anual acumulada

del año, puesto que la recolección de las segundas cosechas del año se iniciarán sólo en diciembre.

Tal como se comentó al comienzo de este capítulo hasta el mes de septiembre, el crecimiento de la cantidad de dinero era mayor con respecto al año anterior. Las condiciones monetarias permiten preveer que el alza en el índice de precios para empleados alcance a finalizar el año la cifra de 32%. Sin embargo, mejoras significativas en la disponibilidad de alimentos pueden reducir esta cifra ligeramente por debajo de 30%.

Precios y Salarios

A. Introducción y Resumen

El aspecto más destacado de la evolución de los precios reales lo constituye el alza acentuada en los precios de los alimentos en el curso del presente año. Esta alza se manifiesta en los productos del sector agrícola y en los alimentos producidos por el sector industrial, en tanto que la mayoría de los otros rubros correspondientes a la industria presentan bajas en sus precios reales.

Las bajas en los precios relativos de los otros componentes de la canasta de consumo son similares entre sí. En particular, no se detectan cambios importantes en la tendencia de los precios relativos de la vivienda a partir del momento en que se instauró el control de arrendamientos, por cuanto estos disminuyen apenas marginalmente en comparación con los precios reales de los textiles y de los productos misceláneos.

Los salarios reales sufrieron una fuerte disminución durante el primer semestre del año como consecuencia del alza en los precios de los alimentos. Se explica así el incremento en las tensiones laborales que se ha registrado, esperándose que las negociaciones laborales efectuadas, junto con la normalización de los abastecimientos agropecuarios, restituyan la capacidad adquisitiva de las unidades familiares.

B. Tendencias y comportamiento reciente de los precios relativos

1. Aspectos generales

En el capítulo sobre moneda y crédito se analiza la evolución de los índices agregados de precios, toda vez que ella se determina por el curso de la liquidez en la economía. Como se indica allí, la cantidad de dinero se ha incrementado significativamente, llevando a alzas sustanciales en la tendencia de los precios. También se señala cómo el comportamiento atípico de la disponibilidad de alimentos elevó el ritmo de inflación durante el primer semestre por encima de lo explicado exclusivamente en términos monetarios. Durante el segundo semestre la normalización en los abastecimientos y la entrada de las cosechas resultarán en un alza moderada del índice total de precios.

El presente capítulo se ocupa del comportamiento de los índices de pre-

CUADRO IV-1

INDICES DE PRECIOS REALES AL CONSUMIDOR, 1974-1977

	Empleados					Obreros				
Período	Alimentos	Vivienda	Vestuario	Misceláneo	Total	Alimentos	Vivienda	Vestuario	Misceláneo	Total
1974										
I Trimestre	1.182	0.766	0.940	0.945	1.00	1.147	0.819	0.923	0.864	1.00
II Trimestre	1.185	0.764	0.958	0.931	1.00	1.151	0.811	0.942	0.850	1.00
III Trimestre	1.186	0.766	0.946	0.932	1.00	1.145	0.821	0.936	0.858	1.00
IV Trimestre	1.196	0.746	0.946	0.940	1.00	1.155	0.793	0.932	0.874	1.00
1975										
I Trimestre	1.215	0.724	0.900	0.953	1.00	1.177	0.764	0.880	0.879	1.00
II Trimestre	1.234	0.716	0.898	0.930	1.00	1.196	0.745	0.872	0.850	1.00
III Trimestre	1.227	0.730	0.887	0.928	1.00	1.184	0.764	0.869	0.858	1.00
IV Trimestre	1.158	0.737	0.912	0.932	1.00	1.172	0.774	0.892	0.866	1.00
1976										
I Trimestre	1.232	0.722	0.887	0.932	1.00	1.181	0.762	0.872	0.869	1.00
II Trimestre	1.234	0.718	0.908	0.922	1.00	1.182	0.754	0.889	0.865	1.00
III Trimestre	1.240	0.718	0.880	0.922	1.00	1.184	0.759	0.862	0.867	1.00
IV Trimestre	1.240	0.719	0.891	0.923	1.00	1.190	0.754	0.868	0.861	1.00
1977										
I Trimestre	1.265	0.698	0.855	0.917	1.00	1.211	0.730	0.824	0.854	1.00
II Trimestre	1.361	0.641	0.812	0.836	1.00	1.302	0.644	0.757	0.752	1.00
III Trimestre	1.330	0.659	0.829	0.857	1.00	1.270	0.674	0.782	0.784	1.00

Fuente: Dane

cios particulares y de los salarios con relación al índice total. Su estudio es pertinente para comprender la asignación de recursos y la evolución del poder adquisitivo real de los asalariados. El comportamiento de los precios es resultado de los diferentes factores que intervienen en la oferta y demanda de cada sector: su comportamiento y otros elementos de información permiten indagar sobre estos factores. De otra parte, el ingreso real de las unidades familiares dependen también de la estructura de precios y salarios. La estructura de los precios de los bienes finales y la composición de la canasta familiar determinan el poder adquisitivo del dinero para las familias: al conocer el salario real se obtiene un indicador de la evolución de la capacidad adquisitiva de las familias que perciben salarios.

En Colombia se dispone de índices de costo de vida para familias de bajos ingresos como son las confeccionadas por el DANE. Además, el Banco de la República calcula índices de los precios registrados en el comercio al por mayor. Estos últimos permiten examinar el comportamiento de los precios de sectores productivos individuales, de bienes clasificados según su origen (producción interna, exportaciones, importaciones) y según destino (consumo, inversión, y bienes intermedios).

En el análisis que sigue se presentan los componentes de cada uno de los índices, deflactados para el índice total, con el objeto de apreciar el comportamiento de los diferentes precios de sectores y bienes en términos reales.

2. *Indices del costo de la vida*

En el cuadro IV-1 se presentan los indices de precios reales al consumidor empleado y al consumidor obrero para el período 1974-1977. En términos generales, al comparar los meses de septiembre de cada año se observa que los precios relativos cambian a favor de los alimentos y en contra de los otros rubros, con excepción del período 1975-1976, cuando los precios relativos no sufren ninguna alteración significativa.

a) Precios del sector agropecuario y del sector industrial de alimentos

Como en anteriores entregas de la revista, se destaca el alza en el precio relativo de los alimentos. Entre septiembre de 1974 y el mismo mes de 1975 este rubro registró un alza de 12% para empleados y de 11% para obreros. El único año en el cual no se presentaron alzas relativas de consideración fue 1976, cuando el crecimiento del sector agropecuario fue especialmente bajo, pero el IDEMA se deshizo de sus existencias, sin reponerlas, mejorando así las condiciones de abastecimientos, y cuando empezaron a sentirse los efectos de bajas en los precios internacionales de ciertos productos[17]. De otra parte, cuando se examina el comportamiento de los precios reales al por mayor se observa que si bien los productos de agricultura, silvicultura y pesca registran un alza significativa entre 1974 y 1977 de 24%, el índice de precios reales de la producción industrial de alimentos no presenta variación notoria cuando se comparan los dos puntos correspondientes. (cuadros IV-2 y IV-3). Sin embargo, dentro del sector industrial, los índices de otros sectores, con excepción de bebidas y derivados del petróleo, disminuyen sensiblemente. De tal manera que, la tendencia de los precios de la producción industrial de alimentos, al estar sujeta a costos crecientes de sus materias primas (la producción del sector agrícola), no se ajustó a la registrada en el resto de la industria.

La mayor porción del aumento en el precio real de los alimentos para los consumidores tuvo lugar en el último año (septiembre 1976 a septiembre 1977), cuando el alza fue superior al 7%. Ello

---

17 Véase Coyuntura Económica, Vol. VII, No. 1, Mayo de 1977, p. 5.

FEDESARROLLO - BIBLIOTECA

CUADRO IV-2

INDICES DE PRECIOS REALES DE SECTORES INDUSTRIALES, 1974-1977

Período	PRODUCCION INDUSTRIAL NACIONAL										
	Alimentos	Textiles	Bebidas	Químicos	Calzado y prendas vestir	Metales básicos	Derivados petróleo y carbón	Papel y sus productos	Manufactur. diversas	Total	Indice Total de precios al por mayor
1974											
I Trimestre	0.962	1.235	0.836	0.833	0.947	1.002	1.164	0.814	0.728	0.932	1.00
II Trimestre	0.933	1.238	0.788	0.880	0.925	1.044	1.136	0.934	0.750	0.938	1.00
III Trimestre	0.933	1.216	0.797	0.931	0.911	1.065	1.102	0.924	0.785	0.948	1.00
IV Trimestre	0.948	1.106	0.811	0.889	0.880	1.027	1.026	0.962	0.660	0.933	1.00
1975											
I Trimestre	0.924	1.009	0.894	0.844	0.847	0.947	1.013	0.985	0.648	0.910	1.00
II Trimestre	0.903	1.023	0.929	0.852	0.840	0.952	1.095	0.968	0.629	0.908	1.00
III Trimestre	0918	1.042	0.900	0.852	0.843	0.913	1.164	0.903	0.623	0.914	1.00
IV Trimestre	0.901	1.040	0.884	0.868	0.831	0.876	1.537	0.871	0.597	0.913	1.00
1976											
I Trimestre	0.907	1.101	0.853	0.876	0.841	0.830	1.598	0.940	0.639	0.921	1.00
II Trimestre	0.897	1.153	0.862	0.859	0.811	0.859	1.636	0.906	0.599	0.929	1.00
III Trimestre	0.889	1.126	0.821	0.830	0.804	0.818	1.785	0.861	0.613	0.923	1.00
IV Trimestre	0.847	1.062	0.805	0.789	0.772	0.772	1.645	0.813	0.569	0.889	1.00
1977											
I Trimestre	0.893	1.072	0.833	0.771	0.786	0.756	1.731	0.813	0.545	0.908	1.00
II Trimestre	0.930	0.908	0.816	0.718	0.760	0.698	1.566	0.748	0.540	0.879	1.00
III Trimestre	0.917	0.824	0.651	0.748	0.787	0.711	1.607	0.763	0.562	0.880	1.00

Fuente: Banco de la República.

CUADRO IV-3

INDICES DE PRECIOS REALES DE BIENES SEGUN ORIGEN Y DESTINO ECONOMICO, 1974-1977

Período	Según origen del artículo				Según uso o destino económico			Agricultura Silvicultura caza y pesca	Minería	Producción industrial nacional	Total
	Producidos y consumidos	Importados	Exportados	Exportados sin café	Bienes de capital	Mat. primas y prod. interm.	Bienes de consumo				
1974											
I Trimestre	0.982	0.999	1.150	1.150	0.879	1.046	0.983	1.052	1.178	0.932	1.00
II Trimestre	0.989	0.995	1.137	1.505	0.891	1.068	0.950	1.098	1.119	0.937	1.00
III Trimestre	0.997	1.044	1.055	1.456	0.933	1.040	0.972	1.063	1.135	0.948	1.00
IV Trimestre	0.990	1.025	1.086	1.383	0.917	1.040	0.976	1.103	1.117	0.933	1.00
1975											
I Trimestre	1.006	1.012	0.988	1.326	0.906	1.004	1.027	1.169	1.103	0.910	1.00
II Trimestre	1.011	1.024	0.947	1.302	0.918	0.982	1.052	1.176	1.104	0.908	1.00
III Trimestre	1.002	1.020	1.084	1.330	0.901	1.017	1.012	1.157	1.088	0.914	1.00
IV Trimestre	1.002	1.030	1.099	1.357	0.901	1.014	1.015	1.157	1.074	0.913	1.00
1976											
I Trimestre	1.016	0.995	1.132	1.328	0.887	1.028	1.003	1.153	1.037	0.921	1.00
II Trimestre	1.031	0.996	1.401	1.434	0.914	1.025	0.997	1.128	1.030	0.929	1.00
III Trimestre	1.043	0.978	1.400	1.458	0.904	1.016	1.012	1.154	1.006	0.922	1.00
IV Trimestre	1.068	0.925	1.584	1.455	0.853	1.019	1.024	1.252	0.994	0.889	1.00
1977											
I Trimestre	1.080	0.893	2.285	1.789	0.830	0.986	1.076	1.231	0.966	0.908	1.00
II Trimestre	1.105	0.838	1.819	1.496	0.789	0.931	1.161	1.331	0.891	0.879	1.00
III Trimestre	1.099	0.849	1.376	1.296	0.833	0.936	1.140	1.326	0.884	0.879	1.00

Fuente: Banco de la República.

se refleja también en el índice de precios al por mayor y, en menor medida, en los precios de la producción industrial. Como se sabe, las alzas señalan un abastecimiento anormalmente bajo por desafortunadas condiciones meteorológicas y desacertadas políticas de manejo de existencias. Con todo, es de esperar que los mayores precios estimulen la producción del sector; la evidencia consignada en la encuesta del DANE y observada en todos los productos (con excepción del azúcar) en la encuesta industrial de FEDESARROLLO sugieren una reactivación del sector de alimentos. De otra parte, si bien el desempeño del sector agrícola durante el primer semestre del año en curso no fue satisfactorio, se anticipa un mejor comportamiento de la producción del sector durante el segundo semestre.

Merece destacarse finalmente el impacto del precio de los alimentos sobre la distribución del ingreso. El alza ocurrida en el último año señala que el costo de la vida para familias de bajos ingresos presenta un aumento superior al que podría inferirse para escalas elevadas de ingresos, toda vez que la participación de los alimentos en la canasta de consumo de las primeras es superior a la de las segundas. Si se añade el estancamiento registrado en los salarios reales, no es aventurado afirmar que se ha presentado una redistribución del ingreso hacia los escalones más elevados y un empeoramiento en el nivel de bienestar de las escalas bajas de ingreso.

b. Otros precios reales al consumidor

Como ya se ha comentado, el alza en el precio real de los alimentos significa una baja en el precio real de los otros rubros, a saber, vivienda, vestuario y misceláneo. Al comparar 1977 con 1976 se observa que los precios reales de estos grupos bajaron en porcentajes similares. Los índices de vivienda presentaron bajas marginalmente superiores a los de vestuario y misceláneo, resultado que sugiere la poca efectividad de la política de control de precios de arrendamientos instaurada a comienzos del año en curso. La baja en el precio del vestuario al consumidor es aparentemente consistente, además, con el comportamiento de los precios al por mayor del calzado, las prendas de vestir y los textiles.

c. Otros precios al por mayor

La reducción en el precio real de los productos industriales durante el último año se extiende a todos los sectores, exceptuando el de productos alimenticios, bebidas y derivados del petróleo.

CUADRO IV-4

COMPORTAMIENTO DE LOS SALARIOS REALES, 1974-1977

Período	Indice del salario real a emplead. del sector Manufact 1/	Indice del salario real a obreros del sector Manufact 2/
1974		
I Trimestre	82.5	81.4
II Trimestre	80.7	79.8
III Trimestre	82.1	89.6
IV Trimestre	78.2	77.1
1975		
I Trimestre	78.2	77.0
II Trimestre	79.1	75.8
III Trimestre	79.9	76.8
IV Trimestre	82.5	81.3
1976		
I Trimestre	80.3	80.6
II Trimestre	79.4	78.8
III Trimestre	78.8	79.3
IV Trimestre	80.0	80.9
1977		
I Trimestre	75.6	76.2
II Trimestre	71.6	70.7

Fuente: DANE y cálculos de FEDESARROLLO.

1/ Indice del salario nominal a empleados deflactado por índice de precios al consumidor empleado (Base 1970 = 100).

2/ Indice del salario nominal a obreros deflectado por el índice de precios al consumidor obrero (Base 1970 = 100).

Durante el último año el índice de precios real de los productos industriales registró una disminución de 4.6%, a la cual contribuyeron especialmente los textiles (26.8%) y las bebidas (20.7%). De otra parte la baja en el precio real de los productos del sector minero fue más acentuada (12.2%) que la registrada en el sector industrial.

Al discriminar los productos según origen del artículo sobresale un alza en los precios de los artículos producidos y consumidos internamente de 5.3%, y una baja en los productos que intervienen en el comercio internacional. El precio real de los productos importados disminuyó en 13.2%, el de los exportados en 8.0% (el de los exportados diferentes de café en 11.2%). Lo anterior se explica por el comportamieno de la tasa de cambio, discutido en los capítulos sobre moneda y crédito y sector externo.

Finalmente, al descomponer el índice de precios al por mayor según uso o destino económico de los bienes se observa un alza en el precio real de los bienes de consumo de 7.9% y disminuciones en los precios reales de bienes de capital de 9.2% y materias primas de 7.8%. El alza en los precios de los bienes de consumo obedece a la elevada participación de los alimentos, en tanto que el índice de bienes de capital está afectado por la baja en el precio de la divisa, anteriormente señalada.

C. Salarios reales

En el cuadro IV-4 aparece el comportamiento de los salarios reales de empleados y obreros durante el período 1974-1977. En tanto que los índices fluctuaron alrededor de 80.0 entre 1974 y 1976, en 1977 el alza en los precios de los alimentos condujo a una significativa reducción durante 1977. Ello explica buena parte del malestar laboral registrado en los últimos meses. Aún cuando no se dispone todavía de su información sobre salarios en septiembre, es de esperar que los diversos ajustes acordados en la remuneración al trabajo, frente a la disminución estacional del ritmo de inflación, hayan restituido el valor real del salario al nivel que tenía a principios de 1977[18].

---

[18] Ver informe especial "La Encrucijada Laboral" en este número de la revista.

Finanzas Públicas

A. Introducción y resumen

Hasta el mes de octubre el Consejo de Ministros había dejado de acordar una parte importante del gasto presupuestado para el gobierno central. Por este motivo los ingresos percibidos por la Tesorería superan los pagos efectuados y el saldo de sus cuentas arroja un superávit. Con esta política de restricción del gasto ha logrado el gobierno impedir un aumento del circulante a través del tan empleado mecanismo del déficit fiscal. Sin embargo, también debido a esta política y a la otra en parte complementaria de no recurrir a crédito externo para financiar gasto (excepto para refinanciar deuda), los niveles reales de inversión en este año apenas se igualan a los bajos niveles de 1976. Mientras el manejo presupuestal siga supeditado a un manejo cambiario en el cual el Banco de la República emite cuantiosas sumas de dinero para aumentar sus reservas internacionales, la inversión difícilmente alcanzará los elevados niveles relativos de otros años, a menos que el gobierno recurra a crecientes cantidades de crédito interno y externo no inflacionario, o abandone su propósito de reducir la inflación.

B. Ejecución del presupuesto de ingresos y gastos del gobierno central

1. Aspectos generales

A septiembre 30 el gobierno mantenía la política de restringir el gasto a nivel de los acuerdos mensuales del Consejo de Ministros. Como consecuencia de la lenta ejecución presupuestal y no obstante los bajos recaudos percibidos por concepto del impuesto a la renta y complementarios, se registró un superávit de tesorería a septiembre 30 de $1.327 millones (cuadro V-1). Si la intención del entrante Ministro de Hacienda es la de aumentar considerablemente el gasto, sus esfuerzos en esta dirección se cristalizarán apenas durante 1978, dado que restan solamente dos acuerdos mensuales de gasto en este año. Por esta razón puede anticiparse al cierre de la actual vigencia un superávit de tesorería mayor que el de diciembre 31 del año pasado.

2. Ingresos

Al término de los nueve primeros meses de 1977 se habían recaudado el 69.1% de los ingresos corrientes pre-

CUADRO V-1

SITUACION DE TESORERIA
A SEPTIEMBRE 30, 1977

(millones de pesos)

	A Dic. 31 de 1976	A Jun. 30 de 1977	A Sep. 30 de 1977
A. Disponibilid.	927	3.598	2.031
B. Exigibilidades	843	910	704
1. Funcionamiento e inversión	681	584	593
2. Deuda pública	162	362	111
C. Saldo (A—B)	84	2.688	1.327

Fuente: Tesorería General de la República.

supuestados e ingresado efectivamente a tesorería el 65.8% (cuadro V-2). A su vez, solamente habían entrado a tesorería el 18.1% de los ingresos de capital presupuestados, manteniendo así el gobierno la política que data del año pasado de recurrir lo menos posible al crédito interno y externo para financiar su gasto. Con todo, los ingresos de tesorería superan a los pagos en $2.562 millones, pero este superávit se debe a la política de restringir el gasto y no a aumentos de importancia en los ingresos, tal como se comenta más adelante.

Si se comparan los recaudos de ingresos corrientes de los tres primeros trimestres de 1977 con los de igual período de 1976, se obtiene una tasa anual de crecimiento de 22.8% (cuadro V-3). Sobresale el aumento de apenas 4.6% en los ingresos por concepto del impuesto de renta y complementarios, en parte ocasionado por un cambio con relación al año pasado en las fechas de vencimiento y número de cuotas de pago. Sin embargo, aún teniendo en cuenta los altos ingresos que puedan recibirse por este concepto durante octubre y noviembre, el crecimiento en este año de estos recaudos sería del orden de 19.1%, muy inferior a la pér-

CUADRO V-2

REALIZACION DEL PRESUPUESTO DEL GOBIERNO CENTRAL
A SEPTIEMBRE 30, 1977

(millones de pesos)

	Ingresos totales presupuestados[1]	Ingresos de respaldo a los acuerdos	Recaudos	Ingresos efectivos de Tesorería
Ingresos corrientes	68.365	44.098	47.230	44.971
Ingresos de capital	6.386	706		1.154
Total	74.751	44.804		46.125

	Gastos totales presupuestados [1]	Acuerdos de gastos	Ratificación de reservas de la vigencia anterior	Exigibilidades ingresadas a la Tesorería	Pagos efectivos de Tesorería
Funcionamiento[2]	50.013	33.591			
Inversión	24.738	11.213			
Total	74.751	44.804	3.370	44.028	43.563

Fuente: Dirección Nacional de Presupuesto y Tesorería General de la República.

1/ Corresponde a las apropiaciones definitivas a septiembre 30, o sea el presupuesto inicial más las adiciones y menos los recortes efectuados durante los nueve primeros meses del año.

2/ Incluye servicio de la deuda.

CUADRO V-3

RECAUDO DE INGRESOS CORRIENTES DEL GOBIERNO CENTRAL A SEPTIEMBRE 30, 1976-1977

(millones de pesos)

	A septiembre 30 de 1976	A septiembre 30 de 1977	Aumento relativo (%)
Renta y complementarios	16.534	17.302	4.6
Ventas	7.875	10.392	32.0
Aduanas y CIF	5.398	7.145	32.4
Cuenta especial de cambios	3.795	5.839	53.9
a. Impuesto café	(2.778)	(4.416)	(59.0)
b. Otros (neto)	(1.017)	(1.423)	(59.9)
Gasolina y ACPM	1.970	3.081	56.4
Otros	2.882	3.471	20.4
Total	38.454	47.230	22.8

Fuente: Dirección de Impuestos Nacionales.

dida en el poder adquisitivo de la moneda.

El comportamiento de los otros renglones se coloca dentro de los límites de lo previsto en revistas anteriores, tal vez con la excepción del impuesto **ad-valorem** al café que no crece a una tasa más elevada debido al bajo volumen oficialmente exportado durante este año, según se explica en el capítulo sobre el sector cafetero. El mayor dinamismo de estos otros renglones en comparación con el impuesto de renta y complementarios durante 1976 y 1977, ha hecho que la importancia relativa de los impuestos directos dentro del total de ingresos corrientes sea actualmente menor que cuando se adoptó la reforma tributaria de 1974.

3. Gastos

Al finalizar septiembre el Consejo de Ministros había aprobado acuerdos de gasto por valor de $44.804 millones y había ratificado reservas de la vigencia anterior por $3.370 millones (cuadro VIII-2). Del total de la suma de esos acuerdos y reservas ingresaron como exigibilidad (obligación de pago) a la Tesorería el 91.4%, o sea $44.028 millones. A su vez, la Tesorería efectuó pagos que corresponden al 98.9% de dichas exigibilidades.

En realidad la ejecución presupuestal en lo que va corrido de este año ha sido más lenta que durante 1976, tal como se aprecia en el cuadro V-4. Es así como a octubre 31 de 1976 se habían acordado gastar el 71.3% de lo presupuestado, mientras a igual fecha de 1977 el 66.4%. Probablemente las mayores adiciones presupuestales de este año, en total $12.003 millones hasta octubre, hechas casi en su totalidad durante julio, sea una de las causas de esta lentitud en comparación con 1976, año durante el cual en el mismo período se habían adicionado apenas $1.511 millones. Las adiciones de este año constituyen un 19.1% del presupuesto inicial, en tanto que las de 1976 representaban el 2.8%.

Si bien a nivel de presupuesto se manifiesta la intención del gobierno de aumentar el gasto y especialmente la inversión, a nivel de acuerdos la tasa

CUADRO V-4

APROPIACION DEFINITIVA Y ACUERDOS DE GASTOS A OCTUBRE 31, 1976-1977

(millones de pesos)

	A octubre 31 de de 1976	A octubre 31 de de 1977	Aumento relativo (%)
A. Presupuesto definitivo	54.898	74.751	36.2
1. Funcionamiento[1/]	38.218	50.013	30.9
a. presupuesto inicial	(38.000)	(42.911)	
b. adiciones y recortes (neto)	(218)	(7.102)	
2. Inversión	16.680	24.738	48.3
a. presupuesto inicial	(15.387)	(19.837)	
b. adiciones y recortes (neto)	(1.293)	(4.901)	
B. Acuerdos de gastos	39.164	49.601	26.6
1. Funcionamiento[1/]	29.207	37.165	27.2
2. Inversión	9.957	12.436	24.9
C. Porcentaje acordado de la apropiación (B/A)	71.3	66.4	
1. Funcionamiento	76.4	74.3	
2. Inversión	59.7	50.3	

Fuente: Dirección Nacional de Presupuesto y cálculos de FEDESARROLLO.

1/ Incluye servicio de la deuda.

anual de aumento es menor que la tasa prevista de inflación para este año (cuadro V-4). En particular cabe destacar el aumento anual de apenas 24.9% en los acuerdos de inversión, que no sorprende si se tiene en cuenta que a octubre 31 solamente se había acordado gastar el 50.3% de la inversión ya presupuestada. Ha adoptado el gobierno hasta octubre una política de restricción del gasto a nivel de acuerdos del Consejo de Ministros, con la cual puede obtener al finalizar el año un superávit de tesorería, pero que le puede acarrear dificultades en el manejo presupuestal del año entrante, según sea la cantidad de gastos ya presupuestados y no acordados que se posterguen como reservas para la vigencia siguiente.

4. *Proyecciones de ingresos y gastos para 1977*

De acuerdo a las proyecciones del cuadro V-5, se espera en 1977 un aumento de 29.1% de los ingresos corrientes con relación a 1976, que no es mayor debido al comportamiento de los recaudos por concepto de renta y complementarios. No obstante que los ingresos corrientes crecen anualmente menos que la inflación y que los ingresos de capital son reducidos, tal como se comentó atrás, puede preverse un superávit de tesorería al finalizar este año mayor que el contabilizado a diciembre 31 de 1976, debido a la lenta ejecución del presupuesto hasta octubre. Como resultado de lo anterior, los niveles de inversión del gobierno central serán en términos reales similares a los niveles de 1976. Así entonces, continúa presentándosele al gobierno la disyuntuva entre la necesidad de que el sector público no contribuya a acelerar la expansión de los medios de pago ocasionada principalmente por el aumento en las reservas internacionales del Banco de la República, y la urgencia que tiene el gobierno de gastar para "mostrar obras" al concluir su período. En lo que respecta a 1977 los objetivos monetarios aparecen como el principal factor determinante de la actividad del gasto público, aún cuando empieza a

hacerse cada vez más difícil para el gobierno central equilibrar sus ingresos y gastos, por la mayor presión para gastar y por el lento crecimiento de los recaudos por concepto del impuesto de renta y complementarios.

C. Proyecto de Ley de presupuesto de 1978 para el gobierno central

El gobierno presentó a consideración del Congreso un proyecto de ley de Presupuesto por valor de $85.216 millones, superior en 64.0% al presupuesto definitivo a octubre 31 de la vigencia de 1977 (cuadro V-6). Al discriminar, el proyecto de Ley contempla un aumento de los gastos de funcionamiento de 15.1%, del servicio de la deuda de 28.6% y de los gastos de inversión de 6.6%. Aún cuando el crecimiento de la inversión es mínimo, es preciso recalcar que faltando dos meses para terminar este año, solamente se había acordado gastar el 50.3% de la inversión presupuestada para 1977.

De otra parte, al comparar los ingresos corrientes presupuestados para 1978 con la proyección de recaudos para 1977, se observa un aumento en los renglones del impuesto de ventas, aduanas y cuenta especial de cambios que resulta muy inferior a las tasas históricas más recientes (cuadro V-7). En el caso de los ingresos de capital, aparentemente la política implícita es la de hacer un mayor uso de estas fuentes de financiación, con relación a los reducidos niveles de utilización de estos últimos años.

Es apenas normal que el valor total del presupuesto del proyecto de Ley se encuentre subestimado, ya que de esta manera le queda margen al gobierno para agregar los llamados auxilios presupuestales, para ratificar reservas de la vigencia anterior, y para realizar durante 1978 las adiciones de gastos no incluidos en la Ley que consideren necesarias. Además, en época de elevada inflación es mayor la incertidumbre sobre el futuro comportamiento de

CUADRO V-5

PROYECCION DE LOS INGRESOS CORRIENTES DEL GOBIERNO CENTRAL PARA 1977

(millones de pesos)

	Recaudos 1976	Proyección 1977[1/]	Aumento relativo (%)
Renta y complementarios	20.631	24.580	19.1
Ventas	10.109	13.379	31.6
Aduanas y CIF	7.362	9.755	32.5
Cuenta especial de cambios	5.820	8.290	42.4
a. Impuesto café	(4.257)	(6.240)	(46.5)
b. Otros (neto)	(1.563)	(2.050)	(31.0)
Gasolina y ACPM	3.208	4.652	45.0
Otros	4.682	5.525	18.0
Total	51.255	66.181	29.1

Fuente: Dirección de Impuestos Nacionales y estimativo de FEDESARROLLO.

1/ Esta proyección con base en la realizada en Coyuntura Económica, agosto de 1977, p. 36, cuadro 15. Se hicieron ajustes en los renglones de renta, aduanas, cuenta especial de cambios, gasolina y "otros".

CUADRO V-6

GASTOS PRESUPUESTADOS EN EL PROYECTO DE LEY DE 1978

(millones de pesos)

	Ley de presupuesto de 1977	Presupuesto definitivo de 1977 1/	Proyecto de Ley de 1978	Aumento relativo (%)
Funcionamiento	33.920	40.637	46.776	15.1
Deuda pública	8.991	9.376	12.062	28.6
Inversión	19.837	24.738	26.377	6.6
Total	**62.748**	**74.751**	**85.216**	**14.0**

Fuente: Dirección Nacional de Presupuesto y estimativo de FEDESARROLLO.

1/ A octubre 31.

los recaudos y sobre los ajustes en los estimativos de costos de los distintos programas de gasto. Así las cosas, le interesa al gobierno que la Ley se base en estimativos conservadores a fin de disponer el año entrante del mayor número posible de opciones para el manejo de su política presupuestal.

CUADRO V-7

INGRESOS PROGRAMADOS EN EL PROYECTO DE LEY DE PRESUPUESTO DE 1978

(millones de pesos)

	Ley de presupuesto de 1977	Proyección 1977	Proyecto de Ley de 1978	Aumento con respecto a la proyección (%)
A. Ingresos corrientes	59.499	66.181	77.529	15.6
1. Renta y complementarios	23.940	24.580	30.600	20.1
2. Ventas	11.560	13.379	15.000	12.1
3. Aduana	9.040	9.755	10.720	9.9
4. Cuenta especial de cambios	6.400	8.290	9.551	15.2
5. Gasolina y ACPM	4.100	4.652	5.500	18.2
6. Otros	4.459	5.525	6.158	11.4
B. Ingresos de capital	3.249		7.687	
1. Crédito interno	860		4.579	
2. Crédito externo	2.389		3.108	
C. Total	62.748		85.216	

Fuente: Dirección Nacional de Presupuesto y estimativos de FEDESARROLLO.

Sector Externo

A. Introducción y resumen

El mayor valor de las exportaciones de café no obstante las disminuciones en el volumen exportado, el estancamiento de las exportaciones no-tradicionales, el lento crecimiento de los giros al exterior por concepto de importaciones de bienes y servicios, el aumento de consideración en las reservas internacionales del Banco de la República, y la poca utilización del crédito externo público y privado, caracterizaron la evolución del sector externo durante los primeros nueve meses de 1977.

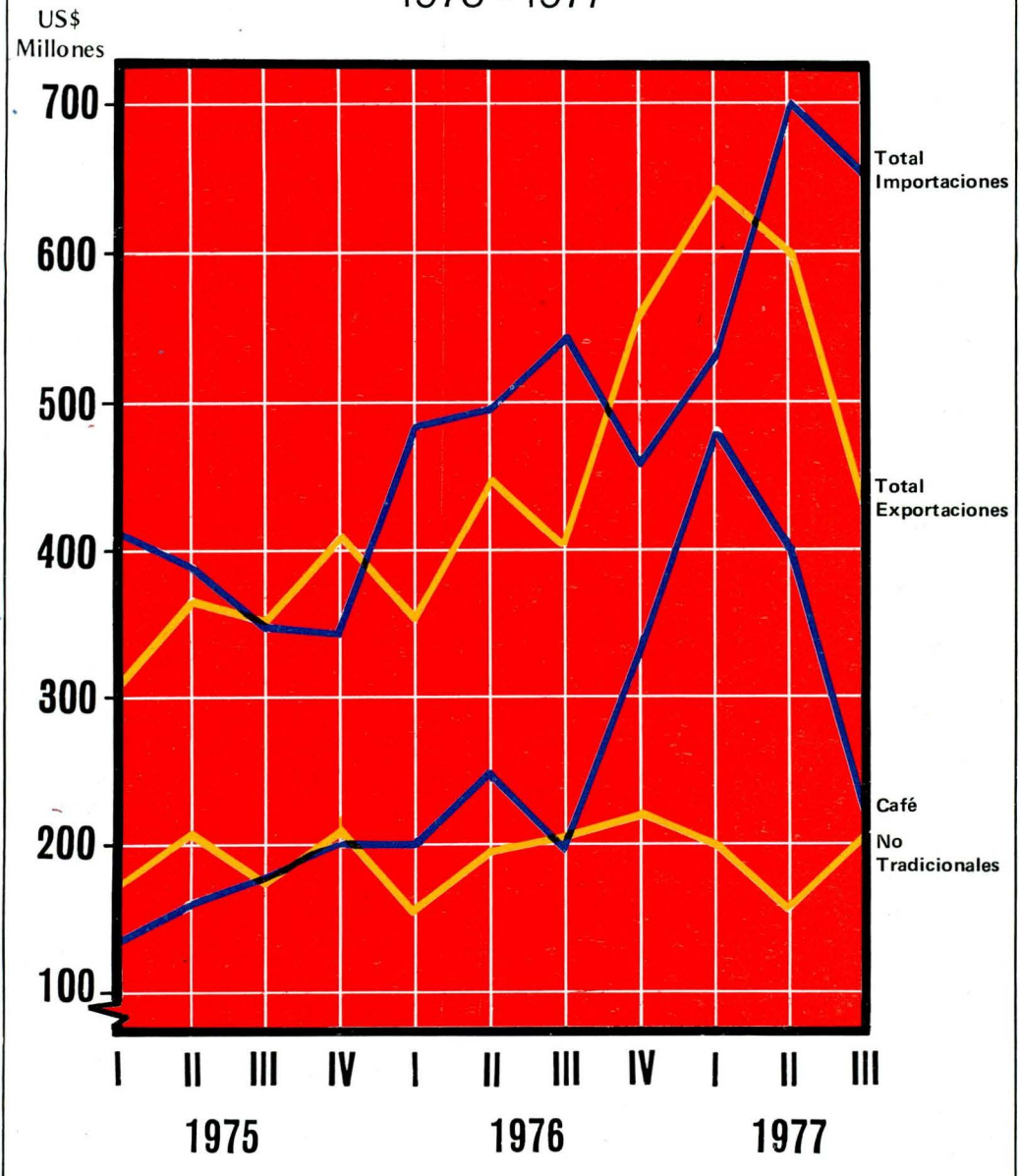
El valor de los registros globales de exportación creció en 38.3% entre enero y septiembre de 1977, en comparación con el monto alcanzado en el mismo período de 1976. En este incremento pesa sustancialmente el valor de las exportaciones de café, a pesar de no haberse colocado en el mercado internacional la totalidad de la oferta exportable colombiana, tal como se comenta en el capítulo sobre el sector cafetero. Las exportaciones no tradicionales fueron similares a las del año anterior. Este último resultado puede atribuirse a una menor venta al exterior de productos agrícolas originada en la insuficiencia de la producción frente a la demanda interna. La reducción en las exportaciones agrícolas se vio, sin embargo, compensada por el aumento registrado en el total de las de manufacturas.

De otra parte, durante el período en consideración las importaciones crecieron menos que las exportaciones, a una tasa anual de 23.5%. Se destaca el aumento de las importaciones de combustibles y alimentos, mientras otros renglones no muestran el dinamismo que cabe esperar en una coyuntura de ingresos altos como la presente.

Por último, las reservas internacionales del Banco de la República se mantuvieron a lo largo del tercer trimestre de 1977 en un mismo nivel, alrededor de US$1.700 millones. Debido a las mayores exportaciones de café durante el último trimestre, se anticipa que al finalizar diciembre las reservas serán del orden de US$1.940 millones. De todas maneras, como resultado del menor volumen exportado de café, el superávit cambiario este año no será tan elevado como se había previsto en entregas anteriores de esta revista, razón por la cual se facilita, al menos en el corto

GRAFICA VI-1

REGISTROS DE EXPORTACION Y DE IMPORTACION POR TRIMESTRES 1975 - 1977



FUENTE: INCOMEX.

plazo, el manejo de la política monetaria. En realidad la balanza cambiaria muestra que el sector externo de la economía se encuentra relativamente estancado: las exportaciones menores y la mayor parte de las importaciones apenas si crecen, en tanto que el crédito externo privado y público se encuentra virtualmente suspendido y la inversión extranjera se encuentra paralizada. Estos síntomas de estancamiento en circunstancias de altos ingresos de divisas cafeteras, sugieren la necesidad de cambios de la política encaminados hacia el logro de una mayor libertad cambiaria, para permitir un mejor desenvolvimiento de las actividades económicas relacionadas con el sector externo.

B. Balanza comercial de bienes

La reducción de las exportaciones cafeteras registradas en el tercer trimestre, dio lugar a la generación de un déficit comercial en esos tres meses de US$225 millones (cuadro VI-1 y gráfica VI-1). Sin embargo, en el acumulado de los nueve meses el déficit es de inferior magnitud al que señalan las cifras del mismo período del año anterior. Para el año completo de 1977 se prevé un déficit en la balanza comercial de bienes cercano a los US$250 millones. Este déficit contrasta con el superávit cambiario que se estima será del orden de US$720 millones, pero debe tenerse en cuenta que la balanza de servicios arroja un saldo positivo de consideración y que las importaciones no reembolsables no afectan en el corto plazo la balanza cambiaria. Además, parte de los registros de importaciones reembolsables del segundo semestre, que se anticipa serán mayores que los del primer semestre, causarán giros al exterior solamente a partir de enero de 1978.

C. Exportaciones no-tradicionales

1. Evolución durante 1977

Tal como se comentó, las exportaciones no tradicionales entre enero y septiembre de este año fueron similares a las contabilizadas en igual período de 1976 (cuadro VIII-1). De esta forma, al haberse incrementado el valor de las de café, la participación de las no-tradicionales dentro del total se redujo de 53.7% en 1976 a 45.9% este año.

En conjunto, las exportaciones de productos agropecuarios distintos del café aumentaron en 16.8%, debido especialmente a los incrementos en el valor de las ventas de algodón, flores, carne en canal y plátanos (cuadros VI-2 y VI-3). Pero, se registró una reducción en el tonelaje exportado de los nueve principales productos agropecuarios de exportación cercana al

CUADRO VI-1

REGISTROS DE EXPORTACION E IMPORTACION DURANTE LOS TRES PRIMEROS TRIMESTRES, 1975-1976

(millones de dólares)

	1975				1976				Variación	1977				Variación
	I	II	III	Total	I	II	III	Total	(%)	I	II	III	Total	(%)
A. Exportaciones	308.8	373.6	349.2	1.031.6	357.8	448.9	406.5	1.213.2	17.6	644.8	604.9	428.7	1.678.4	38.3
1. Café	137.8	163.4	176.9	478.1	202.5	253.5	200.4	656.3	37.3	485.3	406.4	226.2	1.117.9	70.3
2. No tradicionales	171.0	210.2	172.3	553.5	155.3	195.4	206.2	556.9	0.6	159.5	198.5	202.4	560.4	0.6
B. Importaciones	412.6	391.0	351.4	1.155.0	488.9	497.5	544.8	1.531.2	32.6	533.1	703.9	654.0	1.891.0	23.5
1. Reembolsables	351.6	331.1	269.2	951.9	351.1	396.4	411.4	1.158.9	21.7	444.2	606.5	561.7	1.612.4	39.1
2. No reembolsables	61.0	59.9	82.2	203.1	137.8	101.1	133.4	372.3	83.3	88.9	97.4	92.3	278.6	−25.2
C. Balanza comercial (A − B)	−103.8	−17.4	−2.2	−123.4	−131.1	−52.5	−138.3	−318.0		111.7	−99.0	−225.3	−212.6	

INCOMEX y cálculos de FEDESARROLLO.

CUADRO VI-2

EXPORTACIONES APROBADAS POR RENGLONES PRINCIPALES DURANTE ENERO-AGOSTO, 1976-1977

(millones de dólares)

	1976		1977		Variación
	Valor	Participación (%)	Valor	Participación (%)	(%)
1. Café	605.1	52.9	980.3	62.6	62.0
2. Productos agropecuarios	149.7	13.1	174.8	11.1	16.8
3. Alimentos, bebidas y tabaco	97.4	8.5	89.2	5.7	—8.4
4. Minerales	3.3	0.3	9.0	0.6	172.7
5. Manufacturas	286.2	25.2	313.1	20.0	9.4
a. Madera y sus manufacturas	13.1	1.2	11.3	0.7	—13.7
b. Textiles, prendas de vestir y cuero	107.3	9.4	102.4	6.5	—4.9
c. Papel e industria editorial	24.9	2.2	28.6	1.8	15.3
d. Sustancias y productos químicos	45.1	4.0	47.6	3.0	5.5
e. Productos minerales no metalicos (exceptuando derivados del petróleo y carbón)	36.8	3.2	32.2	2.1	—12.5
f. Productos metálicos, maquinaria y equipo	41.8	3.7	62.1	4.0	48.6
g. Otras manufacturas	17.2	1.5	28.9	1.9	68.4
6. Total	1.141.7	100.0	1.566.4	100.0	37.2

Fuente: INCOMEX.

20.0%. Por tanto, como se comprueba en el cuadro VIII-3, los aumentos de precios en la mayoría de estos productos (con excepción del azúcar cuya exportación prácticamente se ha suspendido), compensaron los menores volúmenes exportados. Son de resaltar los incrementos en los precios del algodón y de la carne en canal de 52.4% y 30.4%, respectivamente.

Las exportaciones de productos provenientes del sector agropecuario, incluyendo aquellos procesados que se clasifican bajo el renglón de alimentos, bebidas y tabaco, representaban hasta agosto de 1977 el 16.8% de los totales y el 45.0% de las no tradicionales, porcentajes inferiores a los registrados en el año anterior por motivos ya señalados (cuadro VI-2). De esta manera, las exportaciones de manufacturas continúan aumentando desde 1976 su importancia dentro de las no-tradicionales, en contraste con 1975 cuando la mayor oferta de productos agrícolas y la recesión económica internacional llevaron a aumentos considerables en las exportaciones agropecuarias y a disminuciones en las de manufacturas.

A pesar de la mayor participación de las exportaciones de manufacturas dentro de los totales y del crecimiento que ellas registran, los principales productos de exportación (cemento, textiles, hilados y confecciones) mostraron bajas tanto en volumen como en valor, tal como se observa en el cuadro VIII-3. Otros renglones señalan aumentos de interés como en el caso de productos metálicos, el papel y los productos de la industria editorial.

Teniendo en cuenta que hasta septiembre el valor de las exportaciones no

tradicionales sumaban US$560.4 millones y bajo el supuesto que se mantengan durante el último trimestre las tendencias observadas para los tres anteriores, cabe esperar que el valor total de registros de exportaciones no-tradicionales alcance al finalizar el año una cifra del orden de US$785 millones, ligeramente superior a la del año pasado. Al considerar el monto de los registros de café cercanos a US$1.500 millones[19], las exportaciones totales durante 1977 sumarían US$2.285 millones, mostrando un incremento global de 28.8%.

2. *Medidas gubernamentales*

La variación en la tasa de cambio oficial, que se aplica para aproximadamente el 70% de las exportaciones no-tradicionales, fue de 1.7% en los primeros nueve meses del año, cuando en el mismo período de 1976 había sido de 6.5% y la totalidad de las divisas ingresadas al país se compraban a la misma tasa (cuadro VI-4). Es claro por tanto, que el manejo cambiario no ha perseguido prioritariamente estimular las exportaciones nuevas sino que, como se comenta en el capítulo de moneda y crédito, se ha orientado hacia el control monetario, aún a costo de establecer más de una tasa de cambio y de restar eficiencia a las operaciones relacionadas con el sector externo.

Durante los meses de septiembre y octubre el movimiento de la tasa de cambio oficial se aceleró, reduciéndose la diferencia entre ésta y la que rige en la Bolsa de Bogotá[20], resultados deseables desde el punto de vista de los ex-

[19] Ver capítulo sobre sector cafetero.

[20] Ver cuadro III-6 del capítulo sobre moneda y crédito.

CUADRO VI-3

REGISTROS DE EXPORTACION POR PRODUCTOS PRINCIPALES DURANTE ENERO-AGOSTO, 1976-1977

(miles de toneladas y millones de dólares)

	1976			1977			Variación porcentual (%)		
	Toneladas	Valor	Precio promedio (US$/Ton.)	Toneladas	Valor	Precio promedio (US$/Ton.)	Ton.	Valor	Precio promedio
A. Café	256.3	605.1	2.360.9	182.7	980.3	5.365.6	−28.2	62.0	127.3
B. Principales prod. agropecuarios	570.4	186.6		457.3	189.6		−19.8	1.6	
1. Algodón	51.4	53.6	1.042.8	50.7	80.6	1.589.7	−1.4	50.7	52.4
2. Arroz	115.4	28.6	247.8	0.6	0.2	358.8	—	—	—
3. Tabaco	17.6	22.9	1.301.1	12.5	18.1	1.448.0	−29.0	−11.0	11.3
4. Flores	8.2	14.5	1.768.2	11.5	21.6	1.878.3	40.2	48.9	6.2
5. Carne en canal	14.0	17.8	1.242.9	13.2	31.4	1.621.2	−5.7	20.2	30.4
6. Plátanos frescos	271.1	24.3	89.7	321.3	31.7	98.7	18.5	30.4	10.0
7. Azúcar	62.5	18.0	288.0	0.1	0.02	190.5	—	—	−33.9
8. Porotos	8.0	3.5	437.5	25.6	12.6	492.2	220.0	260.0	12.5
9. Papas	22.2	3.4	153.2	21.8	3.4	156.0	—	—	—
C. Principales prod. industriales	618.8	89.2		407.1	63.6		−34.2	−28.7	
1. Cemento	598.9	23.2	39.0	396.3	14.5	36.6	−48.9	−37.5	−6.2
2. Tejidos de algodón crudos	9.7	29.4	3.030.9	3.6	13.7	3.805.5	−62.9	−53.4	25.6
3. Hilados de algodon crudos	8.7	19.9	2.287.3	6.0	17.7	2.950.0	−31.0	−11.0	29.0
4. Confecciones	1.5	16.7	11.133.3	1.2	17.7	14.750.0	−20.0	6.0	32.5
D. Demás productos	632.7	260.8		680.9	332.9		7.6	27.6	
E. Total	2.078.2	1.141.7		1.728.0	1.566.4		−16.8	37.2	

Fuente: INCOMEX y cálculos de FEDESARROLLO.

CUADRO VI-4

EVOLUCION DEL CERTIFICADO DE CAMBIO, 1976-1977

(pesos por dólar)

		Tasa de cambio oficial	Variación	
			$	%
1976	Enero	33.11	0.28	0.85
	Febrero	33.49	0.38	1.15
	Marzo	33.76	0.27	4.20
	Abril	34.10	0.34	1.00
	Mayo	34.45	0.35	1.00
	Junio	34.64	0.19	0.55
	Julio	34.88	0.34	0.69
	Agosto	35.19	0.31	0.89
	Septiembre	35.25	0.06	0.17
Variación diciembre-septiembre			2.14	6.5
1977	Enero	36.37	0.18	0.5
	Febrero	36.38	0.01	0.0
	Marzo	36.46	0.08	0.2
	Abril	36.52	0.06	0.1
	Mayo	36.52	0.00	0.0
	Junio	36.52	0.00	0.0
	Julio	36.53	0.01	0.0
	Agosto	36.69	0.16	0.4
	Septiembre	36.99	0.30	0.8
Variación diciembre-septiembre			0.62	1.7
Variación septiembre 1976-Septiembre 1977			1.74	4.9

Fuente: Banco de la República y cálculos de FEDESARROLLO.

portadores y de los inversionistas financieros, y que permiten lograr simultáneamente los objetivos de fomento de exportaciones y control monetario. Puede estimarse que la tasa de cambio oficial se coloque el último día del año en alrededor de 38 pesos por dólar. En realidad el acentuado crecimiento de los precios internos y el menos pronunciado de los internacionales han conducido al deterioro de la tasa de cambio real o, en otros términos, a una subvaloración del precio de la divisa.

De otro lado, mediante los Decretos 2227 y 2290 del mes de septiembre se introdujeron nuevas modificaciones en el certificado de ahorro tributario, CAT, que elevaron a partir del primero de enero de 1978 el subsidio tributario promedio para las exportaciones no-tradicionales, ya que las exportaciones que reciben 8% ahora, pasarán a recibir 9% o 12% según sea el producto. Los cambios introducidos se enmarcan, además, dentro de la idea del CAT diferencial y selectivo al haberse ampliado las categorías para su otorgamiento de 3 a 4. Los criterios generales que se tuvieron en cuenta al establecer una nueva categoría y elevar el subsidio fueron los de dar un mejor incentivo a la exportación de aquellos productos con mayor valor agregado nacional o en cuya producción se genera empleo en forma intensiva, mientras se persigue desestimular la de aquellos que forman parte de la canasta familiar (los alimentos especialmente).

Aunque el análisis de las alteraciones efectuadas en la estructura del subsidio tributario y de su impacto sobre la exportación de algunos renglones específicos requiere mayor detalle, la modificación del CAT parece oportuna por sus posibles efectos de estímulo a las exportaciones distintas del café durante 1978. En último término, sin embargo, su efectividad dependerá de lo atractivo que resulte para el exportador dirigir sus productos hacia el exterior ante condiciones favorables de precios internos y perpectivas que se vislumbran como no muy halagadoras en los mercado internacionales.

En lo que se refiere al crédito a los exportadores no ha habido modificaciones de interés en el curso de los últimos tres meses. La cartera de PROEXPO a septiembre 30 del presente año ascendía a $7.555 millones, financiados en un 70% con recursos propios del Fondo. Al analizar la distribución de la cartera se observa que un 84% se canalizó a través de la resolución 59 de 1972, que contempla plazos de seis meses y un interés del 13%. Parece interesante, por último, comentar que en un estudio que realiza en la actualidad FEDESARROLLO se ha calculado que el actual subsidio crediticio equivale a un CAT del orden del 9m[21].

D. Importaciones

Las importaciones totales de bienes al terminar septiembre ascendieron a US$1.891.0 millones (cuadro VI-1). Las importaciones reembolsables crecían a una tasa anual de 40%, mientras las no reembolsables se reducían en 25%. Cabe anotar que en el curso de los nueve meses en consideración las importaciones de combustibles que realiza ECOPETROL, requirieron en algunos casos de la solicitud de licencia de cambio en el Banco de la República y en otros no, dependiendo de la disponibilidad de pesos de la empresa en el momento de efectuar la importación, lo que ha llevado a un mayor aumento en el valor de las importaciones reembolsables. Igual sucede con las importaciones clasificadas bajo el régimen de licencia previa, que por incluir las de alimentos y de combustibles llegan a constituir un 51.6% del total, tal como queda consignado en el cuadro VI-5.

En el crecimiento de las importaciones influye considerablemente las mayores compras de alimentos y combustibles; al restar en 1976 y 1977 estas compras, el crecimiento de las importaciones es apenas de 16%. En el cuadro VI-6 se detalla la evolución de las importaciones de combustibles y alimen-

[21] El crédito de prefinanciación equivale a un CAT del 6.5% y el de post-embarque a uno de 2.5%. En su conjunto estos créditos cubre en valor, cerca del 50% de las exportaciones menores.

CUADRO VI-5

IMPORTACIONES REEMBOLSABLES POR REGIMENES DE IMPORTACION DURANTE ENERO-AGOSTO, 1976-1977

(millones de dólares)

	1976		1977		
	Valor	Participación (%)	Valor	Participación (%)	Variación (%)
Libre	513.3	50.1	695.1	48.4	35.5
Previa	512.1	49.9	742.7	51.6	45.0
Total	1.025.4	100.0	1.438.4	100.0	40.3

Fuente: INCOMEX.

CUADRO VI-6

IMPORTACIONES DE COMBUSTIBLES Y ALIMENTOS DURANTE ENERO-AGOSTO, 1976-1977

(millones de dólares)

	1976		1977		Variación
	Valor	Participación (%)	Valor	Participación (%)	(%)
A. Combustibles	84.8	6.3	160.7	9.6	89.5
1. Petróleo	55.3	4.1	125.6	78.2	127.1
2. Gasolina	29.5	2.2	35.1		19.0
B. Alimentos	55.1	4.1	116.7	6.9	124.0
1. Trigo	31.8	2.4	31.4	1.9	—
2. Maíz	0	—	23.3	1.4	—
3. Sorgo	0	—	20.2	1.2	—
4. Azúcar	0	—	13.2	0.8	—
5. Arroz	0	—	9.0	0.5	—
6. Cacao	10.1	0.7	10.1	0.6	—
7. Aceites de Soya	13.2	1.0	9.5	0.5	—28.0
3. Total importaciones	1.342.8	100.0	1.679.1	100.0	25.0

Fuente: INCOMEX y cálculos de FEDESARROLLO.

tos; las primeras se incrementan en 90% y las segundas en 124% durante enero-agosto. Conjuntamente estos renglones constituían 16.5% de las importaciones de bienes del país en 1977 cuando en el año anterior representaban un 10.5%.

Por otra parte, como consecuencia del aumento en las importaciones de alimentos, el renglón de bienes de consumo muestra un crecimiento más acentuado que el de materias primas y bienes intermedios, dentro del cual sobresalen los aumentos en la importación de combustibles y de insumos para la agricultura (cuadro VI-7). La importación de bienes de capital registra en términos globales un estancamiento, si bien el aumento en la importación de equipos para la industria es significativo a primera vista.

Cabe además resaltar el apreciable aumento en la demanda por licencias globales para la importación de equipos para la industria, aprovechando la tarifa arancelaria única del 5% que se vencía el último día de noviembre de 1977, pero cuyo plazo fue ampliado hasta el primer día de septiembre de 1978. Al terminar el mes de septiembre del presente año los proyectos aprobados sumaban US$160 millones (77 proyectos), en comparación con los aprobados durante todo el año pasado por US$132 millones (51 proyectos). Los sectores que sobresalen por la participación de sus proyectos de inversión dentro del valor total aprobado en este año son los de alimentos y bebidas, textiles, gaseoductos y productos metálicos[22]. Esta mayor aprobación de licencias globales acompañada, de acuerdo con la información suministrada por el INCOMEX, por una también mayor presentación de las licencias ordinarias de importación, constituye un indicador de que la industria se encuentra en proceso de expansión de su capacidad instalada.

Con base en el comportamiento reciente se estima que los registros de im-

[22] Para proyectos del sector productos metálicos se habían aprobado hasta el 30 de septiembre importaciones de equipo por valor de US$80 millones.

CUADRO VI-7

IMPORTACIONES APROBADAS SEGUN DESTINO ECONOMICO DURANTE ENERO-AGOSTO, 1976-1977

(millones de dólares)

	1976		1977		Variación
	Valor	Participación (%)	Valor	Participación (%)	(%)
A. Bienes de consumo	145.2	10.8	243.5	14.6	67.7
1. No duradero	84.0	6.2	147.7	8.9	75.9
2. Duradero	61.2	4.6	95.8	5.7	56.5
B. Materias primas y productos intermedios	662.6	49.3	895.9	53.4	35.2
1. Combustibles	90.0	6.7	173.0	10.3	92.3
2. Insumos agrícolas	15.4	1.1	71.6	4.3	365.1
3. Insumos industriales	557.2	41.5	651.3	38.8	16.9
C. Bienes de capital	535.0	39.9	537.0	32.0	0.4
1. Construcción	31.8	2.4	21.2	1.3	—33.4
2. Agricultura	21.2	1.6	36.8	2.2	73.8
3. Industria	281.0	20.9	328.0	19.5	16.7
4. Equipo transporte	200.9	15.0	151.0	9.0	—24.8
D. Otros	2.0		2.6	0.1	
E. Total	1.342.8	100.0	1.679.1	100.0	25.0

Fuente: INCOMEX.

portaciones totales se elevarán en el año completo de 1977 a un valor cercano a los US$2.550 millones, mostrando así un aumento del orden del 28% sobre las del año anterior.

E. Distribución geográfica del comercio exterior

La estructura del comercio exterior colombiano por continentes y grupos geo-económicos no muestra en el curso de los nueve meses considerados alteraciones significativas (gráfica VI-2). Sin embargo, merece comentarse que la Comunidad Económica Europea constituye el mercado más importante para las exportaciones colombianas, habiéndose incrementado su participación dentro del total durante 1977. No ocurre lo mismo con el comercio de importación ya que nuestras importaciones de esta área económica se redujeron, y, como resultado lógico, el superávit comercial con la Comunidad se amplió al pasar de US$30 millones entre enero y agosto de 1976 a US$216 millones al fin del mismo período en 1977.

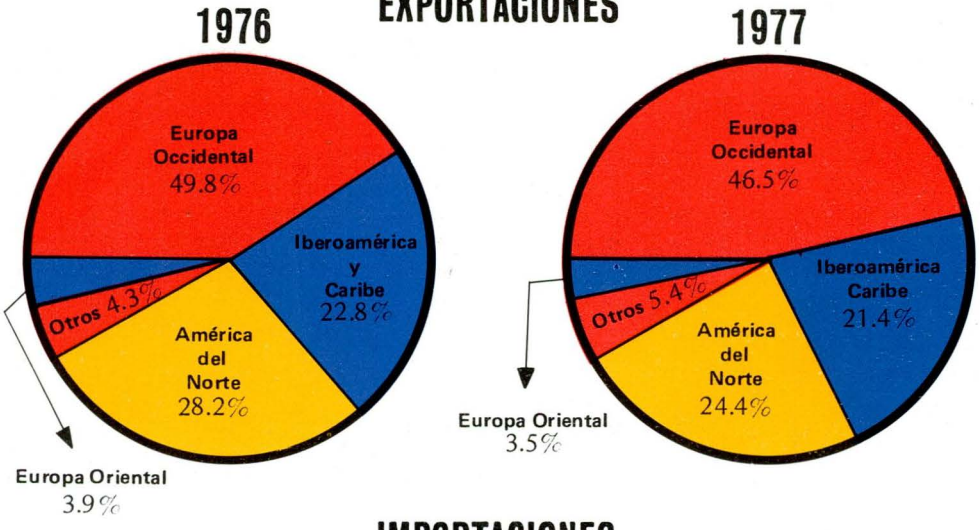
Mientras la balanza comercial con los países europeos arroja saldos positivos crecientes, el intercambio con todos los demás continentes es deficitario o tiende a serlo. Especialmente notorio es el cambio en la tendencia del comercio con el Grupo Andino en el cual se ha pasado de un superávit de aproximadamente US$65 millones a uno de escasos US$4 millones debido al volumen de importaciones de petróleo provenientes de Venezuela y Ecuador. Sin embargo, resulta de interés observar cómo la importación de combustibles se paga con los ingresos provenientes de las exportaciones colombianas, dentro de las

GRAFICA VI-2

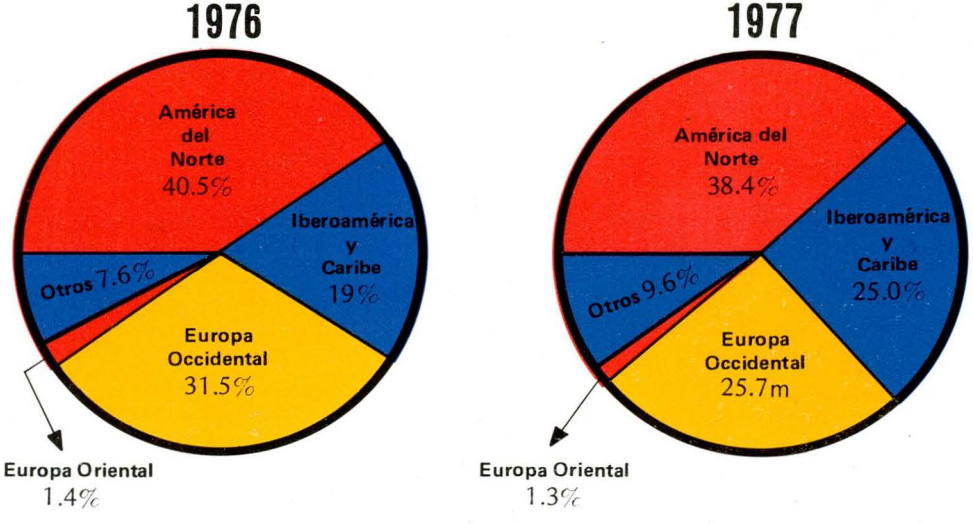
COMERCIO EXTERIOR COLOMBIANO POR CONTINENTES Y GRUPOS GEOECONOMICOS[1]

(Enero - Agosto)

EXPORTACIONES



IMPORTACIONES



1 El renglón de "Otros" incluye Asia, Africa y Oceanía.

cuales las dirigidas a Venezuela constituyen un 70% y aquellas que tienen por destino el Ecuador un 20%.

De todas maneras, debe resaltarse la vulnerabilidad de nuestro comercio exterior ante un eventual regreso del mundo industrializado a un proteccionismo como el que existió antes de la segunda guerra mundial, por el aparente fracaso de medidas de política monetaria y fiscal para combatir el desempleo. En igual forma, bien vale la pena destacar el esfuerzo que se requiere para abrir y mantener mercados para las exportaciones de manufacturas, así como para hacerlas cada vez más competitivas con el fin de mantener la política ya tradicional en el país de estímulo a la diversificación de sus fuentes de divisas.

E. Balanza cambiaria

1. Evolución durante 1977

Durante los primeros nueve meses de 1977, los ingresos corrientes de la balanza cambiaria aumentaron en 32.7%, con respecto a igual período del año anterior (cuadro VI-8). Contrasta el crecimiento de 77.4% de los ingresos por concepto de exportaciones de café con el de las exportaciones menores de apenas 8.4%. Por su parte, los ingresos por exportación de servicios son mayores en 26.2% a los del año pasado.

Los egresos corrientes crecieron más lentamente que los ingresos, a una tasa de 19.6% (cuadro VI-8). Tanto los egresos por importación de bienes como aquellos por importación de ser-

CUADRO VI-8

BALANZA CAMBIARIA, 1976-1977

(millones de dólares)

	Enero-Septiembre			Año completo		
	1976	1977*	Variación (%)	1976	Proyección 1977	Variación (%)
A. Ingresos corrientes	1736	2.304	32.7	2.549	3.170	24.4
1. Exportaciones de bienes	1.102	1.591	44.4	1.652	2.150	30.2
a. Café	(575)	(1.020)	(77.4)	(918)	(1.400)	(52.5)
b. Otros	(527)	(571)	(8.4)	(734)	(790)	(7.6)
2. Exportación servicios	543	685	26.2	773	980	26.8
3. Otros[1/]	91	28	—69.2	124	40	—67.7
B. Egresos corrientes	1.376	1.646	19.6	1.867	2.290	22.7
1. Importación de bienes[2/]	986	1.254	27.2	1.311	1.730	32.0
2. Importación de servicios	390	392	0.5	556	560	0.7
a. Fletes	(63)	(61)	(—3.2)	(88)	(90)	(2.3)
b. Intereses	(169)	(168)	(—0.6)	(246)	(230)	(—6.5)
c. Otros	(158)	(163)	(3.2)	(222)	(240)	(8.1)
C. Balance cuenta corriente	360	658		682	880	
D. Cuenta de capital (neto)	—16	—143		—64	—160	
1. Capital privado	—8	—49		—16	—60	
2. Capital oficial	—8	—94		—48	—100	
E. Variación reservas netas	344	515		618	720	

Fuente: Banco de la República y estimativos de FEDESARROLLO.

* Cifras provisionales.

1/ Incluye compras oro, capital, petróleo y transferencias.

2/ Incluye pago en dólares de Ecopetrol por concepto de compra de crudos.

vicios, se comportan de acuerdo a lo previsto en entregas anteriores de esta revista. El saldo entre ingresos y egresos corrientes era positivo en US$658 millones al finalizar septiembre, mientras la cuenta de capital arrojaba un déficit de US$143 millones. Así entonces, el incremento de las reservas internacionales netas del Banco de la República en los primeros tres trimestres fue de US$515 millones. Con este aumento las reservas sumaban en septiembre 30 US$1.731 millones (gráfica VI-3).

Para el año completo de 1977 se anticipa un crecimiento de las reservas del orden de US$720 millones (cuadro VI-8), que no es mayor debido a que se dejaron de exportar cerca de 1.9 millones de sacos durante el año cafetero 1976-1977, por valor entre US$300 millones y US$500 millones, tal como se analiza en el capítulo sobre el sector cafetero. Estos sacos fueron adquiridos por la Federación Nacional de Cafeteros para acumularlos como existencias; si el año entrante la Federación desacumula existencias y los exportadores privados de café venden su cuota, los ingresos de divisas cafeteras serán muy superiores a los de 1977, aun cuando sea por la sola diferencia en volumen exportado.

2. Comentarios sobre política cambiaria

La disminución en el volumen exportado de café ha facilitado, al menos en el corto plazo, el manejo de la política monetaria, entre otras razones porque ha sido menor el superávit cambiario. Fue así como a lo largo del tercer trimestre las reservas internacionales netas del Banco de la República se mantuvieron en un mismo nivel, alrededor de US$1.700 millones, en tanto que durante el cuarto trimestre su aumento parece será de apenas US$200 millones. Por lo demás, debido al sistema de los certificados de cambio (resoluciones 25, 32 y 59 de la Junta Monetaria), una buena cantidad de las divisas que ingresarán por concepto de exportación de café y servicios en estos últimos meses, se monetizarán solamente hasta 1978. La expansión en los medios de pago ocasionada por el superávit cambiario del último trimestre será mínima en comparación con lo sucedido en igual período de 1976.

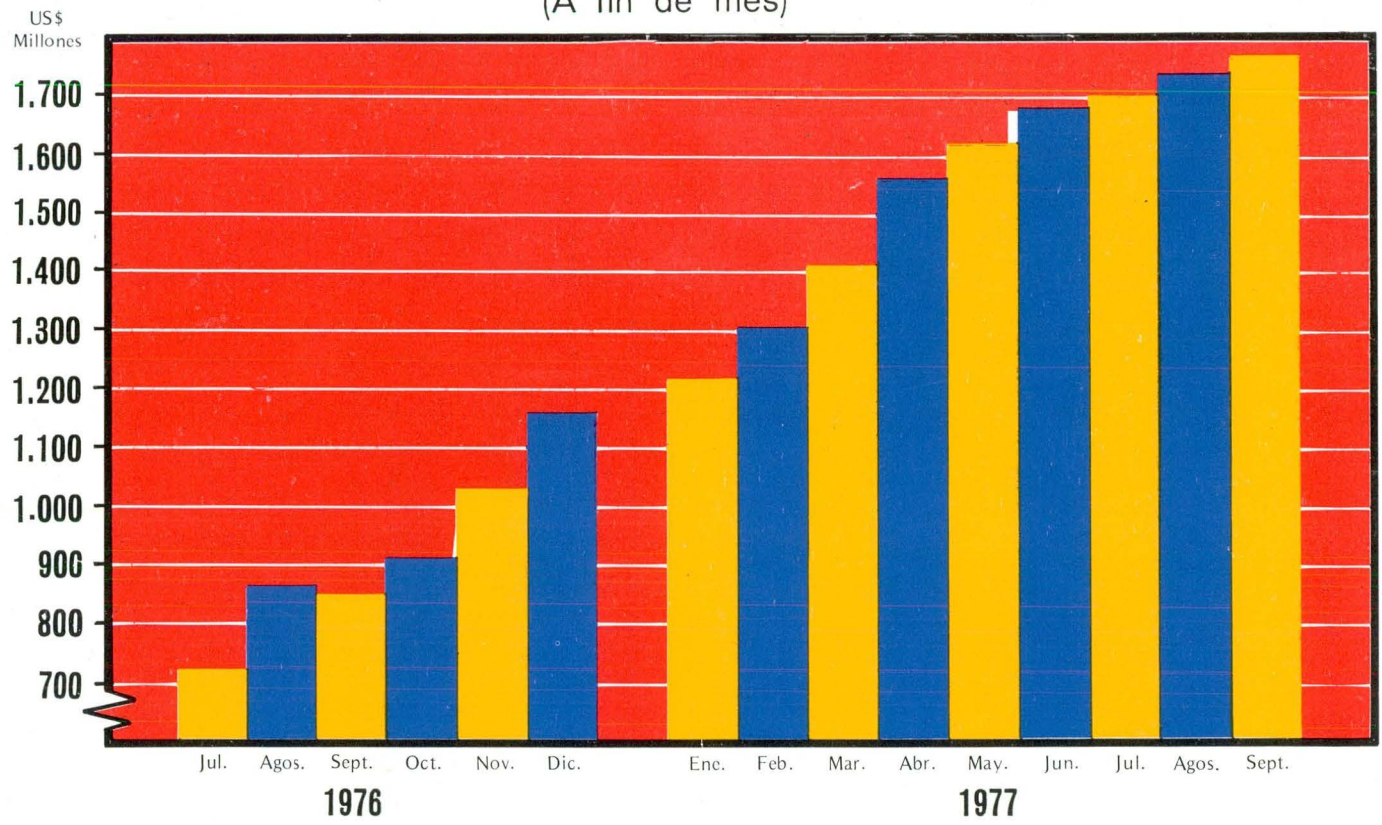
Tal como se comenta en el capítulo sobre moneda y crédito, los pesos congelados en certificados de cambio han venido en aumento, debido principalmente a que a finales de mayo se amplió su plazo de vencimiento de treinta y noventa días y porque las autoridades monetarias, por medio de la resolución 46, impidieron virtualmente a los importadores adquirir certificados para realizar sus giros al exterior. Se redujo de esta manera la demanda por certificados y aumentó su rentabilidad. En los actuales momentos parecen agotadas las posibilidades de este instrumento cambiario para congelar sumas adicionales de pesos, a menos que se les amplíe el plazo y que su rentabilidad continúe siendo atractiva. En tal dirección aparentemente se orientaba la política del gobierno hasta que hubo cambio de titular en el Ministerio de Hacienda; es probable que ahora se inicie el desmonte gradual del sistema.

Además de las medidas relacionadas con el sistema de certificado de cambio, el gobierno mantuvo vigente durante el tercer trimestre del año las políticas de fijación de plazos para el pago del endeudamiento externo de corto y largo plazo de los particulares, de prohibiciones para contratar ciertas modalidades de crédito externo, de depósitos previos a las importaciones y de consignaciones como requisito para obtener licencias de cambio. Si de todo lo anterior agregamos el número de tramitaciones burocráticas a que se ve sometida cualquier actividad relacionada con el sector externo, secuela del marco jurídico impuesto por el Decreto Ley 444 de 1967, no parece exagerado afirmar que tiene Colombia en este momento un sistema cámbiario sumamente enredado y

GRAFICA VI-3

RESERVAS INTERNACIONALES NETAS DEL BANCO DE LA REPUBLICA, 1976-1977

(A fin de mes)



FUENTE: Banco de la República

sofisticado que constituye estímulo suficiente para que prosperen las actividades al margen de la ley y los sobornos a los funcionarios públicos.

En realidad debido en buena medida a un manejo cambiario restrictivo, tortuoso y variable, las actividades del sector externo se encuentran estancadas: las exportaciones menores no crecen, el volumen exportado de café es mucho menor de lo acostumbrado, las importaciones no muestran el dinamismo que cabe esperar en circunstancias de altos ingresos de divisas, el crédito externo a los particulares se encuentra suspendido, el gobierno no hace uso de crédito externo por considerarlo inflacionario, y la inversión extranjera se encuentra paralizada. Estos síntomas de estancamiento del sector externo de la economía en momentos en los cuales el país recibe los mayores ingresos de divisas cafeteras, llevan a pensar que se requiere un cambio profundo en la política cambiaria del gobierno, encaminado hacia el desmonte de controles y la agilización de trámites burocráticos.

La Encrucijada Laboral

Hernando Gómez Buendía

La Encrucijada Laboral

*Hernando Gómez Buendía**

"La fuerza del sindicalismo colombiano proviene menos de su capacidad para constituirse en movimiento político, que de servir como catalizador en las crisis del régimen".

Daniel Pecaud, 1971

A. Introducción

El paro general del pasado 14 de septiembre, por sí mismo y por sus repercusiones políticas, los brotes huelguísticos en una serie de establecimientos claves para la economía nacional, y aún la amenaza incipiente de otra suspensión general de actividades, han vuelto la atención preocupada del país hacia el movimiento sindical.

En cuanto tal, el paro masivo no carece de antecedentes. En noviembre de 1945, bajo el gobierno del Alberto Lleras, la CTC ensayó una primera huelga general. En 1947, y otra vez en abril y en septiembre de 1949, la misma central trató infructuosamente de organizar suspensiones colectivas del trabajo contra el gobierno de Ospina Pérez. En mayo de 1957, el cese colectivo promovido por los patronos contribuyó en mucho a la caída del general Rojas Pinilla. Durante la noche del 24 de enero de 1965, la administración Valencia pactó con las centrales UTC y CTC el levantamiento de la orden de paro nacional que aquellas habían impartido para el día siguiente. El 22 de enero de 1969, bajo la presidencia de Lleras Restrepo, se produjeron suspensiones del trabajo en Cali, Medellín y otras ciudades. Por último, el 8 de marzo de 1971, el gobierno del doctor Pastrana hubo de afrontar un "paro cívico" nacional de medianas proporciones.

Los movimientos de 1947, 1949 y 1957 fueron más explícitamente políticos; a partir de entonces, el **casus belli** ha sido de índole económica: el impuesto a las ventas, en 1965; las alzas al transporte urbano, en 1969; la inflación y el deterioro salarial en 1971 y otra vez en 1977. En todos los casos, se han argüido o imputado motivaciones políticas o económicas, legales o ilegales; y es bien posible que cada argu-

* El autor agradece la colaboración de Mauricio Archila y los comentarios de Carlos Caballero.

mento tenga cuando menos alguna validez. Pero: constituyó el paro del 14 apenas otro "retozo democrático", o es síntoma de un hondo cambio de cariz en el movimiento obrero colombiano? Se ha tornado él más fuerte, más "maduro", más combativo, o más "politizado"? Para ayudar a contestar estas preguntas, el presente informe se ocupa en primer término de examinar las principales demandas obreras, ofreciendo elementos para estimar su justeza, su viabilidad y su eventual significado. Pasa luego a ensayar explicaciones de la inquietud obrera, y concluye sugiriendo algunas hipótesis acerca de la "transición" —o la "no transición"— en el movimiento sindical colombiano.

B. Las exigencias

En una serie de documentos, especialmente en la carta remitida por la UTC y la CTC al Presidente López el primero de agosto, y en el comunicado de las centrales a la "clase asalariada del país" el 21 de octubre, el sector organizado de los obreros ha consignado cerca de treinta reclamos específicos. Sus demandas pueden ser agrupadas en ocho categorías:

i) Referentes a la condición económica del trabajador. Adopción de la "prima móvil" prevista en la Ley 187 de 1959; reunión del Consejo Nacional de Salarios para unificar y reajustar el mínimo; aumento general de sueldos y salarios en un 50% (petición sustitutiva de la prima móvil); y abolición del impuesto de ganancia ocasional sobre las "indemnizaciones y prestaciones" percibidas por el trabajador.

ii) Referentes al régimen individual del trabajo. Jornada generalizada de 8 horas diarias y salario fijo para los conductores de vehículos públicos.

iii) Referentes al régimen colectivo del trabajo. Prohibición de pactos colectivos y contrapliegos patronales; contratación colectiva para los trabajadores del sector público; fortalecimiento legal del sindicalismo de industria; levantamiento de las sanciones impuestas a los sindicatos y reintegro de los trabajadores despedidos a raíz del paro de septiembre.

iv) Referentes a las instituciones del sector. Derogatoria de los decretos extraordinarios que reestructuraron el Instituto de los Seguros Sociales; representación igualitaria de los trabajadores en las cajas de compensación familiar; y revisión del decreto reglamentario de la Ley 27 de 1975 (sobre Centros de Atención Integral al Pre-escolar).

v) Referentes a las libertades ciudadanas. Levantamiento del estado de sitio y excarcelación de los "presos sindicales".

vi) Referentes a la política económica general, para reducir la inflación y elevar el nivel de empleo. Congelación de precios y tarifas; reposición del Certificado de Abono Tributario, morigeración de la renta presuntiva y eliminación del impuesto sobre las ventas de bienes y servicios no suntuarios.

vii) Referentes a la política social en general. "Entrega inmediata a los campesinos de las haciendas intervenidas por el Incora"; aumento e irrigación eficaz del crédito para los "campesinos pobres"; reforma educativa, con consulta a los estamentos interesados; y reapertura de las universidades públicas, con suficiente apropiación presupuestal.

viii) Expresiones de solidaridad laboral. Abolición del Estatuto Docente y de los decretos pertinentes en la reforma del ICSS. Pronta solución de los conflictos que, con distinta intensidad, se han presentado en ECOPETROL, el Ministerio de Hacienda, Ladrillera Santa Fe, Pasteurizadora San Luis, Cementos Caldas, Nare y Colcarburos, Icolgrasas, Triplex Pizano, Instituto Geográfico Agustín Codazzi, Chrysler Colmotores, Gaseosas Lux, Sintragaco,

y en la industria bancaria, la Administración Postal Nacional y el sector de salud pública.

En sus propias palabras, por lo tanto, el manifiesto obrero no invoca pretensiones revolucionarias ni pretende desbordar el marco jurídico. Más bien, recoge y sistematiza reclamos, viejos y nuevos, pero siempre concretos y eventualmente negociables dentro del orden institucional. Aunque hayan sobrevenido presiones de **facto**; aunque no dejan de percibirse sesgos en la vocería sindical —la reivindicación de los trabajadores del sector marginado, por ejemplo, ha resultado ser más bien simbólica— y aunque la aspiración no haya sido siempre sometida a la autoridad competente para decidir. En todo caso, cabe preguntar en primer término acerca del contenido, la suerte probable y la implicación de los más importantes reclamos obreros.

C. La "Prima Movil", una aspiración archivada

La primera y más sonada exigencia de las centrales al organizar el paro de septiembre radicó en que el Gobierno Nacional declarase vigente la "prima móvil prevista en la Ley 187 de 1959, a cuyo tenor:

> "Artículo 7o.: Para el caso de que los índices promedio de costo de vida en cualquier semestre calendario posterior al primer semestre de 1960 —cuyos índices promedios se tomarán como base ciento (100)— tengan un aumento de cinco por ciento (5%) o más en relación con los de dicho semestre básico, todos los empleados oficiales y particulares deberán pagar a sus asalariados, junto con el salario periódico, una "prima móvil" proporcional a éste y liquidada según las siguientes reglas:
>
> a) Si el aumento es de cinco por ciento (5%) o más sin llegar al diez por ciento (10%), la prima será equivalente a un cinco por ciento (5%) del respectivo salario cuando éste no exceda de mil pesos ($ 1.000) mensuales, o de un cinco por ciento (5%) de los primeros mil pesos ($ 1.000) cuando exceda; si el aumento es de diez por ciento (10%) o más, sin llegar al quince por ciento (15%), la prima será de un diez por ciento (10%); si el aumento es de un quince por ciento (15%) o más, sin llegar al veinte por ciento (20%), será de un quince por ciento (15%), y así sucesivamente.
>
> b) Si en cualquier semestre los índices promedios no alcanzaron a exceder del cinco por ciento (5%) en relación con los del semestre básico, no se causará ninguna prima durante el semestre subsiguiente.
>
> Parágrafo. El Gobierno Nacional, previa una consulta con el Consejo Nacional de Salarios y estimando las mejores conveniencias nacionales desde el punto de vista de la estabilización monetaria y del mantenimiento de un adecuado equilibrio entre el salario y el costo de la vida, determinará la fecha, a partir de 1960, en la cual la prima móvil deberá entrar en vigencia, según lo decreta la presente ley.
>
> Artículo 8o. Cuando la prima móvil se estabilizare en un veinte por ciento (20%) o más, durante dos semestres consecutivos, quedará incorporada a los respectivos salarios básicos desde el primer día del semestre subsiguiente, y los índices promedio de aquellos dos semestres pasarán a constituir la base de las nuevas primas móviles que llegaren a causarse en el futuro".

En la euforia democrática y el reverdecimiento sindical que acompañaron la constitución del Frente Nacional —la UTC pasó de agrupar 288 agremiaciones en 1957 a 580 en 1959, y la CTC aumentó sus efectivos de 27 a 400 sindicatos durante el mismo lapso[1] — cuando, además, la inflación "de dos dígitos" era prácticamente impensable, el legislador se aventuró

---

1 E. Caicedo, **Historia de las Luchas Sindicales en Colombia**, Suramérica, Bogotá, 1971, pp. 97 y 103.

a conceder aquella especie de corrección salarial según el costo de la vida. Pero el propio mecanismo legal y el cambio en la circunstancia política y económica, se encargaron de derrotar la previsión. Porque la entrada en vigencia de la prima era decisión discrecional del gobierno, pero a partir de entonces continuaría en forma automática; porque el ritmo alcista de los precios vino acentúandose y el sindicalismo perdió de su atractivo político; y porque, más simple pero más serio, cada nuevo aplazamiento hacía más gravosa para el empleador y para el conjunto de la economía, más remota por lo mismo, la adopción de la prima.

De la última argumentación se aparta un autorizado observador, en cuyo sentir, "si para el segundo semestre de este año (1977) se hubiera aceptado introducir la prima móvil, ésta había implicado un mayor ingreso para todos los trabajadores, de (apenas) $250 mensuales... No puede uno menos que preguntarse, al ver las cifras sobre el impacto de la prima móvil, si lo que ha motivado a la CTC y a la UTC a tomar nuevamente esa bandera no es principalmente la necesidad política de reafirmar su posición en el sector sindical" [2]. Con todo, el cálculo de $250 mensuales por trabajador sólo podría acogerse bajo uno de tres supuestos. Primero que la prima hubiese tenido vigencia a partir del segundo semestre de 1961 (Cuadro 1) lo cual, evidentemente, no es cierto; segundo, que ella hubiese sido incorporada al salario a partir del segundo semestre de 1976 (artículo 8° de la Ley) lo cual tampoco es cierto. O tercero que, al ser declarada la prima en julio pasado, el gobierno hubiese adoptado como base el primer semestre de 1977; pero, aún en su infortunada redacción, la ley reza a las claras que deberán tenerse como puntos de referencia los índices promedio del primer semestre de 1960, y que la discrecionalidad del gobierno no alcanza a cambiar dicho período base, sino sólo a estimar el momento a partir del cual deba regir la prima.

CUADRO I

MAXIMOS INCREMENTOS SALARIALES RESULTANTES DE LA APLICACION DE LA PRIMA MOVIL
(pesos mensuales)

Año		"Prima Móvil"	Prima incorporada al salario
1960	I	—	
	II	—	
1961	I	—	
	II	50	
1962	I	50	
	II	100	
1963	I	100	
	II	400	
1964	I	450	
	II	100	425
1965	I	100	
	II	115	
1966	I	125	
	II	135	
1967	I	50	
	II	100	
1968	I	150	
	II	200	
1969	I	250	225
	II	—	
1970	I	50	
	II	100	
1971	I	150	
	II	200	
1972	I	300	
	II	50	250
1973	I	150	
	II	250	
1974	I	400	
	II	150	325
1975	I	250	
	II	450	
1976	I	100	300
	II	200	
1977	I	350	
	II	250	300

Fuente: Estrategia Económica y Financiera, septiembre de 1977, p. 8.

Así, en la situación hipotética de haberse dado curso a la prima móvil desde el momento en que fue causada por los índices de inflación, el mecanismo habría operado automáticamente en 32 de los 35 semestres corridos después del primero de 1960, y se habrían registrado siete incorporaciones de la prima al salario, incorpora-

[2] Estrategia Económica y Financiera, septiembre de 1977, p. 8.

ciones por un valor máximo de $1.955 (para sueldos iguales o superiores a $1.000 mensuales en 1960). Con aparente razón pues, la prima fue ensayada y "desmontada" por Wilson en Inglaterra, por De Gaulle en Francia y por Perón en Argentina (aunque el "desmonte" fue acompañado, también es cierto, por estrictos controles de precios). Máxime, cuando las revisiones del salario mínimo y las negociaciones colectivas han elevado la remuneración del trabajo en proporción comparable, y aún superior, a la que, **por sí solos**, hubiesen significado dieciseis años de prima móvil. Con solo ella, el salario mínimo estaría hoy cerca de $1.930 mensuales ($2.180 si se incluye la prima correspondiente al segundo semestre de 1977) en lugar de los $2.343, $2.193 y $2.004 efectivamente vigentes. A su turno, los salarios corrientes habrían aumentado, como máximo, en un 195% (para sueldos de $1.000 en 1960) contra un incremento efectivo próximo al 457% en el salario obrero promedio del sector manufacturero.

Bien distinta sería la situación, de haberse puesto en vigencia la prima móvil sólo a partir del segundo semestre de 1977. En lugar de los $250 mensuales por trabajador, se trataría de $10.400 durante estos seis meses, más la práctica certeza de primas sucesivas y de futuras incorporaciones al salario. Si tal mejora fuera a extenderse a la totalidad de la población ocupada (cerca de cinco y medio millones de personas) su costo mensual total rondaría los 57 mil millones de pesos; en el caso, más probable, de que ella englobará solo a los trabajadores del sector moderno (estimados en 1.200.000) la prima supondría cerca de 12 mil millones de pesos por mes. Es decir, entre 342 mil y 72 mil millones de pesos tendrían que haber sido emitidos o reasignados durante el semestre en curso, por este mero concepto. La prima, pues, era un imposible económico y un imposible político. Las centrales lo entendieron así, y sustituyeron tal pretensión por la exigencia de un alza general de salarios, empezando por el mínimo.

D. Reajuste y Unificación del Salario Mínimo

Tras el fracaso de las negociaciones tripartitas en el seno del Consejo Nacional de Salarios, procedió el gobierno a decretar dos alzas sucesivas de las remuneraciones mínimas. La primera, del 26%, a partir de noviembre del presente año, y la segunda, del 10%, que deberá regir desde el primero de mayo de 1978. Ni los empleadores ni las centrales obreras se declararon satisfechos con el reajuste: las segundas, porque aspiraban a la unificación de las tres categorías en $92 diarios (esto es, a revisiones del 48%, al 59% y el 74%, respectivamente); los gremios, porque venían proponiendo una sola elevación, del orden del 20%. A primera vista, el gobierno se ubicó más cerca de los empleadores que de los trabajadores, en la fijación del porcentaje y en no unificar el mínimo legal. En cambio, el ejecutivo estipuló dos alzas en lugar de una, y el reajuste supone una importante recuperación en el poder adquisitivo de este tipo de salario (cuadro 2). De hecho, el mínimo real vigente en noviembre de 1977 sólo ha sido superado por los de enero de 1963 y noviembre de 1974. Así, en términos de fuerza negociadora, quizá puede llamarse a "empate" en la cuantía, y a franca derrota de la tesis obrera en materia de unificación.

¿Cuál puede ser el impacto de la revisión salarial sancionada por el gobierno? A la fecha del censo de 1973, más de dos y medio millones de trabajadores percibían ingresos cuando más equivalentes al salario mínimo[3]. Un 36% de la fuerza de trabajo ocupada en las cuatro ciudades mayores, o alrededor de 900.000 personas, se encontraban en aquella situación, hacia

[3] DANE, XIV Censo Nacional de Población y III de Variación (Muestra de Avance).

CUADRO 2

SALARIOS MINIMOS NOMINALES Y REALES EN LOS SECTORES URBANO Y RURAL
(pesos diarios)

		Sector urbano				Sector rural			
		Nominal		Real*		Nominal		Real*	
Año	Mes	Nivel	Variación (%)	Nivel	Variación (%)	Nivel	Variación (%)	Nivel	Variación (%)
1963	Enero	14.00	—	184.4	—	9.00	—	175.2	—
1969	Julio	17.30	23.6	100.0	—45.8	11.70	30.0	100.0	—43.0
1972	Abril	22.00	27.2	98.7	— 1.3	15.00	28.2	99.6	— 0.4
1973	Diciembre	30.00	36.4	96.8	— 1.9	24.00	60.0	114.5	15.0
1974	Noviembre	40.00	33.3	107.3	10.8	34.00	41.7	134.7	17.6
1976	Agosto	52.00 1/	30.0	90.3	— 8.4	44.00 2/	29.4	122.8	— 8.9
1977	Enero	59.00 1/	13.5	101.9	3.7	50.00 2/	13.6	127.4	3.7
1977	Agosto	62.00 1/	5.1	84.3	—17.3	53.00 2/	6.0	106.3	—16.6
1977	Noviembre	78.00 1/	25.8	106.9	26.8	67.00 2/	26.4	135.5	27.5
1978	Mayo	86.00 1/	10.3	102.5 3/	— 4.1	73.50 2/	9.7	129.2 3/	— 4.6

Fuente: Ministerio de Trabajo y Seguridad Social y cálculos de FEDESARROLLO.
* Base: Julio 1969 = 100.
1/ Se refiere a las principales ciudades del país, y excluye los trabajadores del sector primario.
2/ Se refiere a los trabajadores del sector primario en todo el país.
3/ Alza proyectada para noviembre de 1977 a abril de 1978 en el índice de precios al consumidor obrero: 15%.

julio de 1977 [4]. En un estudio más comprensivo y cuidadoso, aunque todavía insuficiente, Mattos encontró cómo, en 1974, el porcentaje de trabajadores urbanos por debajo del mínimo era del 15.8%, y su contraparte rural del 60.2%, para un total de 2.330.625 individuos [5]. En teoría por lo tanto, el simple reajuste del salario habría de repartir mensualmente no menos de mil millones de pesos entre más de dos millones obreros rurales y urbanos, sin incluir las prestaciones anexas.

El efecto real de alza en el mínimo sobre la distribución del ingreso será, con todo, mucho menor de lo que podría esperarse: hacia 1974, la obligación de pagar el mínimo legal era evadida por los patronos del 9.5% de los trabajadores urbanos [6], y de quizá un 45% de los obreros rurales [7]; más aún, la cobertura efectiva del mínimo se concentra notablemente en los cuatro principales centros urbanos, aun cuando aquí abundan también las violaciones [8]. En breve, el decreto beneficiaría cuando más a un millón de trabajadores, concentrados en el estrato urbano medio bajo y en el sector medio campesino, pero no tocaría en su núcleo al "50% más pobre" de la población colombiana.

Por lo demás, las alzas en el salario mínimo tienen algún efecto negativo sobre la generación de empleo. Según cálculos de Planeación Nacional, cada $100 de reajuste disminuyen en 1.44% la tasa promedio de ocupacio-

4 Estimado con base en información de la encuesta ANIF - Coldatos.

5 G. Mattos, "Estimación de la cobertura del Salario Mínimo y Cumplimiento de la Legislación", Revista de Planeación y Desarrollo, VII, 2, Julio-Diciembre de 1975, pp 97-112.

6 Mattos, op. et. loc. cit.

7 Estimativo de FEDESARROLLO, con base en los avances del Censo de 1973.

8 Mattos, op. cit.

nes [9] ; este impacto se registra con rezagos estimados de entre 3 y 16 meses, según sea el renglón de actividad económica [10]/.

Parece también que los salarios mínimos impulsan en algún grado las remuneraciones promedio, entre 8 y 20 meses después de haberse producido el alza en los primeros [11] /. En su tendencia a contraer el empleo y en el hecho de que no contribuya a reducir la dispersión salarial, se encontrarían dos argumentos adicionales para restar de la capacidad redistributiva del reajuste en los salarios mínimos.

Por último, la unificación de la tarifa salarial mínima en todo el país tendería a agilizar el funcionamiento del mercado laboral y a acortar la brecha entre "las dos Colombias". En la práctica sin embargo, ella podría agravar el desordenado proceso migratorio, afectaría los costos y reduciría más el empleo en las actividades tradicionales y marginales, extendiendo de contera, la evasión del salario mínimo. Quizá pues una estrategia de simplificación y uniformación gradual, como la que se ha venido siguiendo, resulte la más aconsejable.

E. Alza General de Salarios, Congelación de Precios y Tarifas

1. *Justificación del Reajuste*

La remuneración del trabajo como porcentaje del Producto Interno Bruto vino en descenso entre 1970 y 1975: del 41.2 que fue en el primer año, subió al 41.5 en 1971; pero bajó al 40.0 en 1972, al 37.6 en 1973, y al 36.3 en 1974, para recuperarse apenas un tanto, hasta el 36.5, en 1975 [12]/. Probablemente además, el ritmo y la composición del alza en los precios durante 1976 y 1977 han hecho poco para remediar, si no han empeorado ya, la tendencia descrita. En concordancia con lo anterios, la capacidad adquisitiva del salario manufacturero se ha deteriorado casi continuamente durante los últimos siete años: según indica el cuadro 3, la remuneración real promedio de los obreros industriales en mayo de 1977 era un 22.6% inferior a la que disfrutaron en el mismo mes de 1971 y la de los empleados había descendido en 23.5% durante el mismo lapso. En cambio, el ingreso laboral real en las zonas rurales, aunque sigue siendo bajo, ha experimentado un franco repunte: la capacidad de compra del campesino asalariado creció en un 41.2%, dice el cuadro 4, entre 1970 y 1977.

CUADRO 3

EVOLUCION DEL SALARIO REAL MANUFACTURERO PROMEDIO PARA OBREROS Y EMPLEADOS, 1971-1977
(En mayo de cada año)

Año	Obreros	Empleados
1971	100.0	100.0
1972	96.8	118.8
1973	87.6	88.9
1974	83.2	86.3
1975	80.6	81.7
1976	84.0	83.3
1977	77.4	76.5

Fuente: DANE, Boletín Mensual de Estadística, Nos. 293 y 309, y avances de la Encuesta Manufacturera para 1977.

De su parte —y tan deleznables cuanto puedan ser— las cifras sobre distribución del ingreso no pueden dar pie al optimismo. Según el Censo de 1973, el 92% de los trabajadores rurales y el 81.3% de los urbanos percibían menos de $2.000 mensuales; en el otro

---

9 Citado por R. Armenta, "Salario Mínimo Legal y Desempleo", Empleo y Desempleo, 2, 2, Febrero de 1977, Cuadro I.

10 S. Tobón, "Efectos de una Modificación del Salario Mínimo sobre los salarios de Categorías Superiores y sobre el Nivel de Empleo", Revista de Planeación y Desarrollo, VII, 2, julio - diciembre de 1975, pp. 75-96.

11 Tobón, op. cit.; véase también J.M. Mesa, La curva de Philips en Colombia, Bogotá, ANIF, 1976.

12 Banco de la República, Cuentas Nacionales, 1970-1975, p. 13.

CUADRO 4

SALARIOS AGRICOLAS PROMEDIO, NOMINALES Y REALES, 1970 y 1976-77
(Promedio nacional)

Año	Trimestre	Salario nominal ($)	Salario real*	Indice salario real
1970	—	18.80	4.13	100.0
1976	I	55.00	4.63	112.1
	II	59.50	4.73	114.5
	III	64.00	4.79	116.0
	IV	68.50	4.86	117.7
1977	I	82.00	5.38	141.2

Fuente: DANE, Boletín Mensual de Estadística, No. 312, P. 39.
* Base 1954.

extremo, solo dos de cada mil personas ocupadas en el campo y catorce de cada mil trabajadores urbanos recibían más de $10.000 mensuales. Todavía más, la concentración de los ingresos parece haberse acentuado en el pasado reciente: entre septiembre de 1974 y marzo del año en curso, se duplicó el porcentaje de trabajadores que, en las cuatro principales ciudades, recibía menos de $2.000 mensuales (en pesos constantes de 1977) pasando de representar el 25% a ser el 50% de los ocupados; entre tanto, los perceptores de más de $10.000 se comprimieron desde el 13.8% hasta el 6.5% de la población laboral urbana empleada (cuadro 5).

Los guarismos discutidos atrás, de entrada sugieren varias reflexiones. Primero, la urgencia de afirmar una más progresiva distribución del ingreso o, al menos, de contener su deterioro. Segundo, la oportunidad de proceder al reajuste en los salarios, precaviendo su ulterior retroceso por causa de la inflación. Tercero, la revisión salarial debería tener en cuenta el hecho de que la reciente evolución económica ha sido comparativamente favorable al sector campesino, desfavorable al trabajador de la industria, y más desfavorable aún al trabajador urbano no organizado. Y cuarto, al menos para el caso de los ocupados en la manufactura moderna y en las tareas agrícolas, un reajuste del 50% significaría, más que recuperar pasados niveles de vida, una conquista neta en términos de bienestar económico.

2. *Los Argumentos contra el Reajuste*

El argumento más sólido y más a menudo esgrimido en contra de la necesaria revisión salarial, se fija en su repercusión negativa sobre el nivel general de precios: elevar los pagos al factor trabajo significaría un "inflación de costos" y acentuaría la actual

CUADRO 5

DISTRIBUCION DEL INGRESO ENTRE LA POBLACION OCUPADA DE LAS CUATRO CIUDADES MAYORES, 1974 y 1977

Nivel de Ingreso (en pesos de 1977)	Porcentaje de población ocupada(%) Septiembre de 1974	Marzo de 1977
Menos de $ 2.000	25.0	50.0
$ 2.001 a $ 5.000	47.0	33.8
$ 5.001 a $ 10.000	16.1	9.1
$10.001 a $ 20.000	7.3	9.6
Más de $ 20.000	6.5	1.9

Fuente: DANE, Encuesta de Hogares y avances.
Nota: Para el primer rango se utilizó como deflactor el índice de precios al consumidor obrero; para los demás rangos, el índice al consumidor empleado. Las cifras presentadas en el cuadro pueden apartarse sustantivamente de otros cálculos, bien porque toman distintos períodos para la comparación, bien porque agrupan los tramos de ingreso de manera distinta, bien porque emplean otros deflactores.

"inflación de demanda", en vista de los hábitos de consumo de los trabajadores (sobre todo en materia de alimentos). Se anota además la improcedencia de una tal medida, en el propio momento cuando la lucha por la estabilización comienza a tener éxito. Ambas razones pesan lo suyo, y habrán de ser calibradas meticulosamente. Pero quizá quepa también señalar el peligro de hacer de la estabilización una suerte de fetiche, de proponerla como un objetivo terminal y no como una meta intermedia de la política económica. De hecho, una inflación "pura", esto es, un alza exactamente proporcional en todos los precios y en todos los ingresos, no tiene efecto inmediato distinto de castigar a los tenedores de activos nominales fijos, lo cual puede remediarse, en algún grado, a través de arreglos financieros y tributarios. Comúnmente también, la inflación general tiende a desmejorar la balanza comercial del país; pero esta tendencia puede ser contrarrestada mediante controles a la importación, adecuados manejos cambiarios o subsidios compensatorios a la exportación.

La inflación sinembargo, no suele darse en estado "puro", sino acompañada de cambios **relativos** en los precios de productos y factores, con el consiguiente impacto sobre la distribución del ingreso. En el caso colombiano de los últimos años, tal impacto aparenta ser seriamente regresivo; y aquí radica talvez desde el punto de vista político, la más nociva consecuencia de la inflación. Más aún, cabría pensar que el alza en los precios no sólo aumenta la desigualdad económica sino que, en último término, se debe en gran parte a ella. En el contexto de la "revolución de las aspiraciones", y en el afán de cada grupo social por mantener o elevar su poder de compra por encima del de otros grupos de referencia, la demanda tendería a exceder crónicamente la oferta [13]. Así, habría cierto aire paradójico en la tesis que se niega a mejorar directamente la distribución del ingreso, so capa de que ello haría más difícil impedir, de manera indirecta, que la distribución continúe su deterioro. Para no insistir en la posibilidad de que, en el largo plazo, la más efectiva terapia contra la inflación radique, cabalmente, en una más igualitaria distribución del ingreso.

3. *Congelación de Precios*

Llevadas quizá de un afán igualmente inmediatista, las centrales obreras han reclamado la congelación de precios y tarifas en los renglones de consumo básico, para evitar que el alza de salarios se esfume tan pronto como sea acordada. De nuevo, habrá que ponderar los méritos de la propuesta y avalar su intención de que el reajuste salarial no precipite la carrera de ingresos contra precios. Pero, otra vez, habría que anotar cómo los controles administrativos distorsionan la asignación de recursos y cómo desestimulan la oferta de ciertos rubros, los de consumo básico en este caso preciso. A lo cual habría que agregar el hecho escueto de que los mentados controles difícilmente pueden llevarse a la práctica.

4. *Mecanismos para el Reajuste*

Cualquiera sea la conveniencia objetiva de proceder a un reajuste general de salarios, la medida no parece contar con el suficiente piso político.

Una sola vez, y bajo circunstancias bastante peculiares, el Congreso sancionó alzas de salario para todos los trabajadores colombianos (Ley 1ª de 1963); pero nada sugiere que la actual legislatura intente siquiera ocuparse de un proyecto similar. Por su parte, para implantar el reajuste, podría el gobierno apelar a las potestades derivadas del Estado de Sitio, exponiéndose a la fácil tacha de inexequibilidad; o declarar el Estado de Emergencia Económica, un aparente impensable político. Alternativamente,

[13] Este argumento ha sido parcialmente corroborado, en el plano internacional, por M. Panic, "Inflation and the Aspirations Gap", Lloyds, Ban Review, octubre de 1976, pp. 9-19.

podría el Presidente requerir Facultades Extraordinarias; pero esta intención ni encontraría eco parlamentario, ni asiste al ejecutivo (pues ya ha solicitado Facultades para revisar las remuneraciones en el sector oficial exclusivamente). En fin, dentro de sus atribuciones ordinarias, no puede el gobierno proceder a una revisión general de salarios aunque, en teoría, le cabe recurrir a ciertos mecanismos jurídicos, como la fijación de mínimos para cada "actividad profesional" (artículo 145 del Código Sustantivo del Trabajo y artículo 2 de la Ley 187 de 1959) o la extensión de convenciones colectivas a todos los trabajadores de una "rama industrial" (Artículo 472 del Código Sustantivo). En una palabra, las centrales obreras reemplazaron una demanda económica y políticamente imposible (prima móvil) por una exigencia bien difícil en términos jurídicos, administrativos y políticos (el reajuste general de salarios y la congelación de precios).

5. *Implicaciones y Directrices*

En principio, es posible elevar el poder adquisitivo de los salarios sin necesidad de congelar precios, con la sola condición de que los costos totales aumenten menos rápidamente que el costo de la mano de obra. Un tosco ejercicio numérico sobre las Cuentas Nacionales indica cuáles podrían ser los órdenes de magnitud. Si el reajuste salarial del 50% fuese sencillamente trasladado al consumidor, el nivel general de precios se elevaría en un máximo del 20%, el salario real aumentaría en no menos del 25%, y la utilidad real sobre costos totales dismuniría aproximadamente en un 15%.

Si, de otro lado, el margen de utilidad real fuera a mantenerse constante, un alza del 50% en los salarios elevaría en cerca de 25 puntos el nivel general de precios y mejoraría cuando menos en un 20% la capacidad de compra de los trabajadores. Por supuesto, ulteriores revisiones del salario tendrían un impacto proporcionalmente mayor sobre los precios o sobre las utilidades.

Así pues, desde los puntos de vista económico y social, resulta oportuno y posible proceder al reajuste general de salarios. En la estimación de la cuantía, sin embargo, deberán conjugarse muy distintos elementos de juicio. Primero: ¿cuál de los anteriores niveles de vida del trabajador se tomará como mínimo punto de referencia? El alza exigida, del 50%, va en todo caso más allá de aquel mínimo. Segundo: ¿cuál proporción de los aumentos reales en la productividad de la mano de obra, si los ha habido, debe acrecer a los trabajadores? Esta consideración es particularmente problemática, porque sugiere reajustes diferenciales según sea el renglón de actividad económica. Tercero: ¿cuál es el impacto deseado sobre la distribución del ingreso? A este respecto, habría que fijar la participación "ideal" de la remuneración al trabajo dentro del producto total, graduar la dispersión en las rentas laborales —lo cual, otra vez, se pronuncia en contra de un alza porcentual indiscriminada— y precisar la repercusión negativa del encarecimiento de la mano de obra sobre el empleo. Cuarto: ¿cuál sería el efecto de reajustar los salarios sobre el nivel general de precios, y cómo se distribuiría su financiamiento entre otros grupos económicos? Quinto: ¿cómo se tratarían los hechos de que el costo de la mano de obra tenga distinta incidencia sobre el costo total en los diversos ramos de actividad, y de que la reciente evolución económica haya afectado de manera distinta a los varios sectores trabajadores?

Solo en el marco de una efectiva y comprensiva concertación económica sería posible consultar, de manera sistemática y reposada, los criterios arriba enumerados. Y hasta podría argüirse que el mandato constitucional de practicar una "política de ingresos y salarios" (artículo 32) aunado al repetido compromiso electoral del

Presidente López, hace obligatorio este curso de acción, más, cuando la vocería de los trabajadores se encontraría unificada en el recientemente conformado "Consejo Sindical Nacional". En forma alternativa o complementaria, podría explorarse la idea de institucionalizar algún mecanismo de corrección automática de precios y salarios, alguna variedad de "indexación" o, utilizando el colombianismo, de "upaquización", a fin de mermar el efecto regresivo de la inflación sobre la distribución del ingreso. O, finalmente, podría procederse al reajuste salarial por una sola vez, y en cuantía ciertamente inferior a la planteada por las centrales obreras.

Pero a falta del alza generalizada en los salarios, la estructura del mercado laboral se está encargando de que la presión colectiva de los trabajadores sirva para fortalecer la posición negociadora de los grupos mejor organizados. Además de subrayar la ambigüedad que acompaña al movimiento obrero colombiano, este hecho tendería a aumentar la distancia económica que media entre la minoría sindicalizada y la mayoría no agremiada. Con más precisión: si se mantiene la pauta de las últimas convenciones colectivas, con reajustes promedio del 30%, la capacidad adquisitiva de los beneficiados será la más alta de la presente década, cerca de un 7% mayor que la correspondiente a 1970 (para el caso de la industria manufacturera). De su lado, los trabajadores amparados por el salario mínimo disfrutarán, al menos temporalmente de una clara mejoría, (cuadro 1-2) a tiempo que los asalariados campesinos han venido progresando desde 1970. Así, sería factible que los marginados y los estratos medios urbanos no organizados se queden con la peor parte de la inflación.

F. Cambios en el Régimen Laboral

Al preparar las demandas tocantes al derecho colectivo del trabajo, las centrales tuvieron en mente, por supuesto, el robustecimiento jurídico del poder sindical. Prohibir los pactos colectivos equivaldría casi a hacer obligatoria la sindicalización y la convención, salvo en aquellas empresas donde puedan negociarse acuerdos informales[14]. Al suprimir los pliegos y contrapliegos provenientes del patrono, se haría más fácil la acción negociadora de los trabajadores. Generalizar la negociación colectiva en el sector público, expandiría notablemente la base sindical y la arraigaría firmemente dentro del aparato administrativo del Estado. Hacer más generosos el fuero sindical o los términos que regulan la huelga, redundaría en clara ventaja de las organizaciones obreras. Por último, el impulso legal al sindicalismo de industria haría más ágil y más potente la movilización de trabajadores en muchos ámbitos de la actividad productiva[15].

Con todo y sus altibajos, la legislación colombiana ha venido acercándose a las aspiraciones del sindicalismo, y es posible que las centrales aseguren nuevas ventajas en cuanto al régimen colectivo. Pero tales conquistas no serían inmediatas ni tajantes.

Por una parte, la decisión acerca de aquellas demandas obreras correspon-

---

14 En la "convención colectiva intervienen uno o varios patronos o asociaciones patronales .... y uno o varios sindicatos o federaciones sindicales ..." (artículo 467, Código Sustantivo del Trabajo); en cambio, el pacto colectivo es suscrito por "patronos y trabajadores no sindicalizados" (artículo 481 del Código). Cálculos toscos sugieren que las convenciones rigen la relación obrero-patronal en cerca de la mitad de las empresas del sector moderno de la economía; los pactos tendrían vigencia en otro 10% a 20% de las empresas, y las restantes carecerían de instrumento contractual.

15 La legislación vigente reconoce cuatro clases de sindicatos: de "base" (trabajadores de una misma empresa o establecimiento); de "industria" (trabajadores de varios empresas en la misma rama industrial); "gremiales" (trabajadores de la misma profesión, especialidad y oficio); y de "oficios varios" (los cuales solo pueden funcionar en defecto de los gremiales). Como norma general, sin embargo, la representación legal de los trabajadores corresponde al sindicato de base. Consúltense los siguientes textos: Ley 6a. de 1945, Artículo 39; Código Sustantivo del Trabajo, Artículo 357; Decreto 1952 de 1961; Decreto 2351 de 1965, Artículo 26; Decreto Reglamentario 1373 de 1966, Artículo 11; y Ley 48 de 1968, Artículo 3o.

de al Congreso, donde dos proyectos globales y alrededor de treinta iniciativas específicas de contenido laboral, viven, languidecen y repuntan en sucesivos períodos. Y si el Congreso diera curso a los reclamos de las centrales, el resultado sería siempre transaccional. Pero además, la constitucionalidad de algunas peticiones podría ser llevada al entredicho: contra la prohibición de pactos colectivos militarían eventualmente los artículos 30, 39 y 44 de la Carta; y aunque las leyes 26 y 27 de 1976 aprobaron los acuerdos 87 y 96 de la Organización Internacional del Trabajo, donde se prevee la contratación colectiva para el sector público, no es menos cierto que la Constitución atribuye al Congreso la facultad de "fijar las escalas de remuneración correspondientes a las distintas categorías de empleos (en los Ministerios, Departamentos Administrativos y Establecimientos Públicos) así como el régimen de sus prestaciones sociales" (ordinal 9° del Artículo 76).

Por otra parte, la misma configuración del mercado laboral seguiría dificultando, en la práctica y pese al texto de la Ley, el ideal de un sindicalismo extendido, unificado y poderoso. Para invocar primero un argumento tan general que hasta tiene visos de sofisma: según Mancur Olson, los frutos de la organización sindical pertenecen a la categoría de los bienes "públicos" esto es, bienes tales que, de ofrecerse, necesariamente se suministran a todos los miembros del grupo, y de cuyo disfrute ningún miembro puede ser excluido sin costo adicional[16]. Así, el interés egoísta de cada trabajador no tendría porqué llevarlo a esforzarse por la organización, sabiendo que de todas maneras se beneficiará de sus conquistas, y la sindicalización, antes que una norma, constituiría una excepción[17].

Cualesquiera sean los méritos lógicos del argumento de Olson[18] restaría el hecho de que, en Colombia, como ha señalado un estudioso, la extensión del sindicalismo se ve seriamente entrabada por el exceso en la oferta de mano de obra y por el consiguiente alto nivel de desempleo. De la misma manera que el predominio efectivo de los sindicatos de base sobre los de industria continuará en tanto se mantenga "la estructura monopolística del mercado" en la producción[19].

Por las razones políticas, jurídicas y económicas transcritas, es, pues, improbable que las demandas obreras tocantes el régimen colectivo sean satisfechas de manera completa o inmediata. Como un indicador del contenido eventual de los acuerdos en esta materia, cabe sin embargo aludir a las disposiciones pertinentes incluídas en los proyectos reformatorios del Código Sustantivo que han sido llevados a consideración del Parlamento.

El proyecto sometido por la anterior titular de la Cartera del Trabajo —y ya glosado, en varios respectos, por gremios y centrales— se acerca a la actual petición trabajadora en puntos importantes. a) Limitación de los pactos colectivos: su celebración sin ceñimiento a las normas vigentes, o el otorgar contratos de trabajo que superen las prerrogativas de los sindicalizados, constituye acto atentatorio contra el derecho de asociación; los términos del pacto no podrán ser más ventajosos para el trabajador que los de la convención colectiva; se hacen más exigentes los requisitos para pactar válidamente, y el pacto puede ser anulado, de oficio o a solicitud de parte, por el Ministerio de Trabajo.

---

16 La teoría económica de los "bienes públicos" o "colectivos" ha sido desarrollada por J. G. Head, P. A. Samuelson y R. Musgrave, entre otros. Tales autores proponen criterios de definición ligeramente distintos.

17 **The Logic of Collective Action; Public Goods and the Theory of Groups**, Schocken Books, New York, 1968.

18 La sutil complejidad del razonamiento de Olson impide discutirlo aquí; el autor de este informe lo ha hecho en "La Lógica de la Acción Colectiva, o la Ilógica de Olson?", **Dados**, 7, 1974.

19 M. Urrutia, **Historia del Sindicalismo en Colombia**, Ediciones Universidad de los Andes, Bogotá, 1969, pp. 17-29 y 174.

b) Limitación de contrapliegos: durante la etapa de negociación, los delegados no podrán hacer peticiones superiores ni ofertas inferiores a las acordadas en reuniones anteriores. c) Trabajadores oficiales: manteniendo la restricción de que sus sindicatos no puedan presentar pliegos sino "peticiones respetuosas", se hace obligatorio para el superior jerárquico el recibir a sus representantes durante los 15 días siguientes a la entrega del memorando y el procurar adecuada solución a sus reclamos. d) Sindicatos de industria: la representación sindical corresponde a tales entidades y se explicita la posibilidad de que ellas declaren la huelga. e) Otras medidas encaminadas a robustecer el sindicalismo: se autoriza el desarrollo de actividades lucrativas, cuando redunden en beneficio de los asociados; se levanta la prohibición de "intervenir en la política partidista o en asuntos religiosos"; y se reglamenta la constitución de sindicatos agrarios, haciendo más amplias sus funciones.

El segundo proyecto, elaborado por los senadores Aljure y Lozano, se ocupa más prolijamente del derecho sustantivo y procedimental mejorando por lo regular las garantías colectivas de los trabajadores. Sin alusión importante a los pactos, el proyecto es con todo, franco al prohibir los pliegos o contrapliegos patronales, y abre la oportunidad de formar "sindicatos de sector oficial", similares a los de "industria" en la actividad privada. Por lo demás, el proyecto reduce a 20 el número de trabajadores necesario para crear el sindicato, automatiza la obtención de su personería jurídica y prohibe su suspensión, cancelación o disolución por vía administrativa; limita más expresamente el paralelismo sindical en el primero y el segundo grado; extiende la cobertura del fuero y excusa de sanción al sindicato que haya realizado huelga ilegal; en el arbitramento, ratifica la exclusión de su convocatoria unilateral por el patrono; y crea la figura de la "huelga justificada e imputable al patrono", obligándole a indemnizar. Pero, como puede observarse, ni siquiera un proyecto simpático a los trabajadores, como éste, recoge el tenor íntegro de las aspiraciones expresadas por las centrales.

En cuanto atañe a las instituciones del sector laboral, cabe apenas un breve comentario. Parece indicado y factible ampliar la representación de lc trabajadores en el seno de los consejos directivos de las Cajas de Compensación Familiar (Ley 56 de 1973; Decreto Reglamentario 1004 de 1974, Artículo 10); y de la misma manera, convendría hacer más expedita la operación del Instituto de Bienestar Familiar, en desarrollo de la Ley 27 de 1974. En cambio, la exigencia de que sean derogadas, sin más, las normas que reestructuraron el sistema de seguridad social (Decretos 1651, 1652, 1653 y 1700 de 1977) resulta bien improbable desde el punto de vista político, con recordar tan solo el delicado y tenso proceso que culminó en su promulgación. Más aún, sin ignorar las muchas y, en ocasiones, sustanciales, limitaciones de la reforma, tampoco puede acogerse la imputación de las centrales en el sentido de que ella es "regresiva y vulnera los derechos de los trabajadores del Instituto" [20].

Auncuando el régimen de seguridad social colombiano ha sido siempre estratificado y desigual [21], las últimas disposiciones no traen nada que agrave dicho carácter. Como lo primero, no fueron modificados el patrón de los aportes ni el contenido o extensión de las prestaciones. Como lo segundo, la contribución gubernamental a las finanzas del Instituto se vincula taxativamente a programas de ampliación de cobertura y a los nuevos fondos de "Promoción y Desarrollo de la Salud" y de "Salud Industrial"; si alguna cosa, era más "regresiva" la norma original,

---

20 Carta al Presidente López, Agosto 1 de 1977.

21 H. Gómez, "La Protección Desigual: Previsión y Seguridad Social en Colombia", Coyuntura Económica, 5, 3, Octubre de 1975.

PEDESARROLLO - BIBLIOTECA

donde el Estado se comprometía a aportar dineros públicos para cubrir prestaciones de la minoría afiliada del seguro (Ley 90 de 1946 y Decreto 433 de 1971, modificadas por el Decreto 1935 de 1973).

La decisión acerca de si la reforma vulnera en efecto derechos adquiridos por los trabajadores del seguro, está ya en manos de la Corte Suprema de Justicia. Al reordenar la planta de personal, ciertamente, la "asignación mensual básica" correspondiente a algunas categorías ocupacionales pudo quedar rebajada, a tiempo que se redujo la esfera de acción de aquellas convenciones colectivas suscritas por "funcionarios de la seguridad social". Pero hay lugar a opinión en cuanto a cuál fuera el auténtico **status** legal de los trabajadores antes de la reforma, no menos que acerca del significado e implicaciones del "derecho adquirido". Además, los decretos reconocen buen número de las muchas prestaciones que habrían sido acordadas en convención, ofreciéndoles una base más firme; preveen las primas "técnica", de "gestión" y de "localización", que pueden elevar la "asignación básica" hasta en un 60%; conservan la modalidad del "trabajador oficial" en estamentos dados; permiten la presentación de pliegos y la convención por parte de los "funcionarios de seguridad" concretándolos, eso sí, a la asignación básica; por último, establecen que los funcionarios "de carrera" no pueden ser sancionados o removidos sino tras un engorroso proceso disciplinario.

En verdad, la actitud de las centrales a propósito de la reforma del antiguo ICSS, apunta otra vez a la profunda ambigüedad del movimiento obrero colombiano. Insistiendo primeramente en la reivindicación de los organizados trabajadores del seguro, mentando cuando más el interés de los afiliados, y aún oponiéndose al de los marginados (al deslindar con tanto énfasis la "seguridad social" de la "asistencia pública") las centrales no hacen sino poner de presente la multivalencia de sus orientaciones.

G. El paro: ¿para qué y porqué?

Si el éxito de una protesta se mide por su extensión, el "paro general" del pasado septiembre fue una victoria a medias (amplio en Bogotá y Barranquilla, pero menor en Medellín y Cali). Si se mide por sus conquistas programáticas inmediatas, habría que concluir que la protesta fue un descalabro de nota para las centrales obreras. Ni prima móvil, ni alza general de salarios, ni congelación de precios, ni cambios prontos y significativos en los regímenes individual o colectivo del trabajo, ni reforma de los institutos sectoriales, ni levantamiento del estado de sitio, ni alteraciones en las políticas generales de contenido económico o social que puedan atribuírse a la presión masiva de los trabajadores [22]. De hecho, como únicos logros tangibles se cuentan, hasta hoy, las reuniones de los Consejos Nacionales de Salarios y del Trabajo (fracasadas ambas) y el reajuste del salario mínimo en dos etapas. A lo cual quizá deban sumarse el estímulo a la capacidad negociadora de los sindicatos individualmente considerados, en conflicto o en firma de convención, y el apremio a Gobierno y Congreso para que sean acelerados algunos de los cambios normativos que reclaman las centrales.

Con todo, los movimientos sociales en general, y el sindicalismo en particular, son algo más que presiones endere-

[22] El Decreto 2290 de 1977 (septiembre 30) introdujo reajustes al CAT; y el Proyecto "de Alivio Tributario" plantea corrección automática por inflación, reduce la ganancia ocasional sobre inmuebles y sobre acciones de sociedades anónimas, eleva a un 10% la renta presuntiva, y retorna a un régimen similar al vigente antes de la reforma de 1974 en materia de indemnización por despido del trabajador (Artículo 14). Aunque tales medidas en cierta forma coinciden con el espíritu de las peticiones obreras, no parece que los trabajadores como tales hayan tenido mayor incidencia en su formulación. Tampoco en la reducción de tasas de interés para la agricultura de pancoger, debida más bien al intento de aumentar la oferta alimentaria, ni en la lenta reapertura de algunas universidades públicas.

zadas a segurar ventajas programáticas concretas para cierto grupo. A este objetivo, "manifiesto", habría que agregar otros propósitos "latentes": el de maximizar el poder organizacional, los de expandir la membrecía, reforzar la disciplina interna y satisfacer las difusas aspiraciones de "la base", y el de conquistar legitimidad en la esfera simbólica[23]. En este contexto, cobra validez la idea de que el paro de septiembre en algo sirvió también para ratificar el comando de las centrales, para zanjar sus dificultades organizativas y para efectuar un "acto de presencia" obrera en el escenario político.

La interpretación "política" podría ser abonada por distintos hechos. La cercanía de las elecciones y los nexos existentes entre fracciones obreras y corrientes políticas. La aparentemente continuada deserción sindical de las dos centrales tradicionales (UTC y CTC) en favor de la CSTC, la CGT, el MOIR, y los grupos socialista e independiente. La oportunidad de extirpar conatos de "cisma" dentro de las confederaciones mayores; como se recordará, el XVIII Comgreso de la CTC, reunido en Cartagena, culminó en abierta división, y las federaciones de Cundinamarca, Valle del Cauca y Risaralda hace poco se desviaron de la dirección nacional de UTC. La necesidad, percibida por todos los grupos de contrarrestar la atomización sindical en siete denominaciones rivales, mediante una acción masiva y concertada. O, mirando las escasas cifras disponibles, la doble circunstancia de que las agremiaciones minoritarias vinieran siendo notablemente más combativas que las tradicionales (Cuadro 6) y de que las primeras retuviesen la iniciativa huelguística (Cuadro 7), habría inclinado las confederaciones principales a aumentar su beligerancia para retomar el liderato.

CUADRO 6

DISTRIBUCION PORCENTUAL DE LOS SINDICATOS Y DE LAS HUELGAS POR CENTRALES OBRERAS

Central	Sindicatos (1974)	Huelgas 1969 y 1971 - 1976
UTC	40	16
CTC	25	6
CSTC	20 25	30
CGT y otras	10-15	48

Fuentes: Sindicalización: J. Tenjo, "Aspectos Cuantitativos del Movimiento Sindical Colombiano", Cuadernos Colombianos No. 5, 1975, pp. 1-40. Huelgas: H. Gómez y R. Losada, "La Actividad Huelguística en Colombia, 1962-1976", Coyuntura Económica, VII, I, Cuadro 3.

Por último, no ya en cuanto intención de las centrales obreras sino en cuanto reflejo de la coyuntura nacional, el paro se asoció por supuesto con la rápida inflación y el deterioro en la distribución del ingreso; a los cuales fenómenos se habrían superpuesto el anticlimax en la popularidad gubernamental de principios de año, la esporádica dosis de confusión y desconcierto expresados por influyentes núcleos de la opinión política y económica, y la no siempre tinosa conducción de las conversaciones tripartitas. En síntesis, cada uno de los cinco enfoques propuestos para explicar los conflictos obreros en general (con énfasis respectivos en factores organizacionales, económicos, políticos, en la "anomía" derivada de ciertos tipos de cambio social, y en el proceso de negociación) aportaría elementos válidos para establecer el porqué del paro.

H. ¿Transición en el Sindicalismo?

El movimiento obrero puede caracterizarse en términos de su fuerza potencial y de su relación con el conjunto de la sociedad. La fuerza depende de tres factores: extensión cuantitativa del sindicalismo; ubicación dentro de la estructura de poder económico y polí-

[23] Esta conceptualización se inspira fundamentalmente en R.H. Turner y L.M. Killian, Collective Behavior, Prentice-Hall, Englewood Cliffs, 1961.

CUADRO 7

NUMERO DE HUELGAS Y VARIACIONES ANUALES, 1969 y 1971 a 1976, SEGUN AFILIACION SINDICAL

AÑO	UTC-CTC		CSTC		Otras e independientes		TOTAL	
	Huelgas	Variación anual (%)	Huelgas	Variación anual (%)	Huelgas	Variación anual (%)	Huelgas	Variación anual (%)
1969	16		21		28		65	
1971	10	—6	10	—11	18	—10	38	—27
1972	12	2	11	1	41	23	64	26
1973	9	—3	12	1	29	—12	50	—14
1974	17	8	26	14	27	— 2	70	20
1975	19	2	32	6	53	26	104	34
1976	17	—2	22	—10	22	—31	61	43

Fuente: Gómez y Losada, Op. et loc. cit.

tico; y grado de unidad interior. A su vez, para entender la interacción del obrerismo con la sociedad global, deben ser examinados cuatro elementos estrechamente ligados entre sí: la autonomía o dependencia del sindicalismo respecto de los centros políticamente decisorios; sus orientaciones ideológicas; la "definición" o "imagen" social de la cual es objeto el movimiento obrero organizado; y, reflejo sintético de la anterior, la función dominante que cumpla el sindicalismo. Antes de penetrar en el análisis discriminado de estos caracteres, debe anotarse cómo el cambio en cualquiera de ellos ocurre normalmente de manera gradual. Así, aunque algunos no vieran en el último paro más que "lo mismo de siempre" y otros se apresuraran a proclamar "el albor de una nueva era", es más razonable considerar la transición o su ausencia como cuestiones de grado.

1. *El Poder de los Sindicatos*

Bien se sabe que los sindicatos engloban una minoría no superior al 20% de los trabajadores colombianos (Cuadro 8) y que su cobertura, a falta de estimativos numéricos, ha tendido a expandirse con la modernización económica. Pero el poder potencial del movimiento obrero no depende tanto de su número cuanto de su localización dentro del sistema productivo. Desde este punto de vista, es clara la fuerza potencial del obrerismo organizado: el cuadro 8 enseña altas tasas de sindicalización para los trabajadores del sector moderno y avala la observación corriente de que existen sindicatos en cada punto neurálgico de la economía (petróleos, servicios básicos, transporte, grandes establecimientos fabriles y financieros...). No menos diciente es el hecho de que "en el sector público se encuentre el mayor volumen de sindicalizados y, en muchos casos, la tasa más alta de afiliación sindical[24]".

En términos de afiliación y de posición dentro del aparato productivo y la administración pública, todo indica que la transición hacia un sindicalismo más fuerte continuará en el futuro previsible. Por la misma razón empero, cada vez puede tornarse más difícil la masificación del movimiento obrero y la compaginación de los intereses, no siempre convergentes, de trabajadores públicos y privados, del sector formal, del sector tradicional y del sector marginado.

---

[24] D. Pecaud, Política y Sindicalismo en Colombia, La Carreta, Bogotá, 1973 p. 269; allí se encuentra la fundamentación cuantitativa de esta afirmación.

CUADRO 8

DISTRIBUCION PORCENTUAL DE LA POBLACION OCUPADA Y TASAS DE SINDICALIZACION POR SECTORES DE ACTIVIDAD ECONOMICA, HACIA 1974

Sector	Población ocupada	Tasa de sindicalización (%)
Servicios básicos (electricidad agua, luz)	0.4	62.6
Industria Manufacturera	13.7	49.5
Transporte	3.5	44.4
Minería	1.3	21.7
Servicios	19.3	16.5
Construcción	3.9	10.9
Comercio	13.7	7.7
Agricultura, caza y pesca	44.3	5.6
Total	100.0	17.3

Fuente: Sindicalización: Tenjo, Op. Cit y ajustes de FEDESARROLLO; Población Ocupada: DANE, Muestra de Avance del Censo de 1973.

Las siete corrientes obreras identificables en Colombia dividen entre sí alrededor de 5.000 sindicatos de base. Las raíces de la dispersión parecen ser hondas, entre las corrientes como dentro de cada una, pues han persistido sobre ocasionales alianzas. Discrepancias ideológicas, tensión entre los "intereses objetivos" de los representados por cada cual, distintos "estilos" de propagación y acción sindical, choques personalistas, operación de la que un clásico bautizó como la "ley de hierro de las oligarquías"[25] compromisos externos de numerosos dirigentes, y aún la "captación de antiélites" obreras por los centros tradicionales de poder[26], figuran entre las causas de la permanente disensión. Mientras tales factores continúen actuando, será bastante improbable la genuina unidad de los trabajadores. Lo cual no impide importantes acercamientos programáticos y tácticos, como los significados por el propio paro, la constitución del "Consejo Nacional" o la expedición de un manifiesto conjunto de las cuatro confederaciones, por vez primera en su historia. Más todavía si, como apunta un calificado analista, las fuerzas políticas tradicionales están haciendo frente común contra el sindicalismo[27], seguramente será robustecida la incipiente unificación de las centrales.

2. *La orientación de los Sindicatos*

El movimiento obrero colombiano se ha movido por lo regular dentro del orden político y económico convencional. Esta orientación básica se refleja en su relativa dependencia del Estado, en su predisposición a no abandonar los cauces jurídicos y en la también relativa facilidad con que ha materializado sus aspiraciones (esta relatividad, hay que aclararlo, alude a la más dura experiencia inicial de los movimientos obreros en casi todos los países actualmente industrializados).

Miguel Urrutia arguye que el auspicio estatal, en un país como Colombia, es condición **sine qua non** para la eficacia de los sindicatos. Porque ellos

---

25 R. Michels; Political Parties. A Sociological Study of the Oligarquical Tendencies of Modern Democracy, Free Press, New York, 1962. Se refiere Michels a la tendencia, inevitable a su juicio, de que el poder organizacional pase a manos de unos pocos, forzando a los disidentes a crear una nueva organización.

26 Este mecanismo ha sido brillantemente discutido por O. Fals Borda en La Subversión en Colombia, Tercer Mundo, Bogotá, 1968.

27 F. Cepeda, "Liberales y Conservadores contra los Trabajadores", Estrategia Económica y Financiera, octubre de 1977, ppa. 41-43.

sólo pueden mejorar la remuneración de sus afiliados a través de huelgas o de restricciones en la oferta de trabajo, y porque cualquiera de las dos estrategias fracasaría en un mercado competitivo con disponibilidad ilimitada de mano de obra, el sindicalismo se encuentra con que la acción política

> "... es la única que tiene posibilidad de ser efectiva... La acción política se puede usar con el fin de que el Estado limite la oferta de trabajo en ciertas ocupaciones. Un ejemplo clásico de esa práctica es el de las licencias requeridas por la ley para el desempeño de una profesión... Los sindicatos o las asociaciones gremiales también pueden usar la táctica de la acción política para lograr que el Estado haga efectiva la huelga en condiciones económicas en que ésta fracasaría... la huelga no puede ser efectiva sino en el caso en que, por razones políticas, el Estado limite la libertad del empresario de reemplazar los trabajadores en huelga" [28]

Aunque pueden plantearse salvedades al argumento transcrito [29], él señala la razón fundamental para que el sindicalismo colombiano haya dependido tan estrechamente de la acción estatal. Expresión y refuerzo de dicha dependencia serían otros fenómenos. El patrocinio gubernamental, o al menos su beneplácito, con motivo de la constitución de la CTC, en 1936, y de la UTC, diez años más adelante; el "corretaje" político ejecutado por las centrales a nombre de los partidos históricos, que en más de una oportunidad aquellas han proclamado oficialmente; el proceso de industrialización protegida, que tiende a hacer que los conflictos laborales sean intermediados por el Estado; la misma presencia sindical dentro de la administración pública; y la comparativamente notable minuciosidad con la cual el legislador ha reglamentado múltiples facetas de la relación obrero-patronal, sustrayéndolas de la negociación directa entre las partes.

La relativa "facilidad" de las conquistas obreras se pone de presente en el "barroquismo" y hasta en la "frondosidad" que muchos perciben en la legislación colombiana del trabajo; en el "encarecimiento artificial de la mano de obra" [30] ; y, más pálidamente, en la también relativa rareza de las confrontaciones agudas y globales entre el Estado y los trabajadores en cuanto tales. En el origen de dicha "facilidad" podrían cifrarse: la industrialización por sustitución de importaciones que, al restringir la competencia, permite elevar la retribución de los factores; los diversos monopolios u oligopolios, de productos y de factores; la mayor sensibilidad de los empresarios a mutaciones políticas que a problemas sindicales [31] ; y esa cierta concepción prebendista del estado que parece colorear tantas decisiones [32] .

El "legalismo" de la acción sindical, por último, dependería en primer término de saberse condicionada por el Estado y formalmente incorporada al orden político; después, de los ya mencionados "preciosismos" legislativos; de la preferencia ideológica colombiana por un "estado de derecho"; de la extracción artesana de muchos trabajadores (si es cierto que los artesanos se inclinan de ordinario a la mesura política [33] ; y, en fin, de la "temprana"

---

28 Urrutia, op. cit., pp. 22 y 23.

29 El factor trabajo, aún en un país como Colombia, es raramente homogéneo, si se cuentan la educación informal, la expriencia, el entrenamiento para el cargo específico y sus similares; la oferta de trabajadores formalmente calificados parece distar de ser ilimitada, y entre ellos podría ser más amplia la sindicalización; puede ser el colombiano un "mercado laboral dual", con fronteras marcadas independiente de la acción del Estado, y el argumento puede conducir al supuesto de que el Estado, un poco gratuitamente, decide impulsar el sindicalismo.

30 Véase, p. ej.:, OIT, Hacia el Pleno Empleo., Imprimeries Populaires, Ginebra, 1971.

31 Por ejemplo, A. Lipman, El Empresario Bogotano, Tercer Mundo, Bogotá, 1964, p. 147.

32 Por ejemplo, D. Ribeiro, El Dilema de América Latina, Siglo XXI, México, 1971.

33 R. Sloughton, Craftsmen and Politics, an International Perspective, McKee Paul, Londres, 1966.

incorporación de los estratos medios, con su característica devoción a la legalidad, al movimiento laboral [34] .

Ni la dependencia del Estado, ni el apego esencial a la legalidad, ni la relativa facilidad para consolidar ventajas, parecen haber disminuído palmariamente. Sin embargo, algunos de los principales factores en los cuales se fundan aquellas orientaciones, pueden haber empezado a desaparecer. El contínuo crecimiento de grupos ocupacionales especializados y calificados, vendría dando margen a una "acción económica" en lugar de aquella "acción política" de la cual se habló atrás. Si las efectivas demandas obreras llegan a rebasar el nivel de lo políticamente negociable (y esto puede resultar de simple inercia) o si los partidos tradicionales deciden prescindir del "corretaje" de las confederaciones, se estarían sembrando las semillas del divorcio entre Estado y trabajadores; o, si procede el "desmonte" de la industrialización a base de sustitución, o se imponen la tesis que pide abaratar el trabajo y encarecer el capital [35] , las ulteriores conquistas del sindicalismo organizado se tornarán más difíciles. Cualquiera de estas dependencias y más aún, su reunión, podría redundar en más aguerrida beligerancia por parte del sindicalismo.

En cuanto atañe a las ideologías del movimiento obrero, impresiona primero su diversidad. La CTC tuvo, y en alguna medida retiene, una orientación liberal a estilo de López Pumarejo; la UTC afirmó en sus primeros manifiestos la doctrina social de la Iglesia en versión de las encíclicas clásicas, y con frecuencia se la asocia al partido Conservador; la CSTC es el brazo sindical del partido Comunista ortodoxo, línea Moscú; la CGT podría inscribirse como democristiana de izquierda; los sindicatos del MOIR se inclinan por el modelo marxista-leninista-maoísta; los del partido socialista tienden a inspirarse en Marx, Lenin y Trotsky; y los independientes pertenecen comúnmente a la izquierda no denominada. El Cuadro 6 ya señaló el predominio numérico de las dos centrales tradicionales. Pero también destacó la importancia cuantitativa de los nuevos grupos y su mayor combatividad que, al lado de su más ágil ritmo de crecimiento, podrían concluir en un marcado cambio de signo ideológico.

Un factor adicional vendría acentuando la eventual radicalización del movimiento obrero: la desaparición de las alternativas que, a manera de "válvulas de escape" para el descontento popular, habían constituido algunas disidencias electoralmente poderosas de los partidos históricos. La Unión Nacional Izquierdista Revolucionaria (UNIR) fundada por Gaitán en 1930 y que, luego de su auge en 1945-1946, perduró hasta 1950; la Unión Popular Nacional (UPN) rebautizada como Movimiento Revolucionario Liberal (MRL) de López Michelsen, que acaudilló el malestar social entre 1960 y 1966; y la Alianza Nacional Popular (ANAPO) de Rojas Pinilla, cuyo impulso político se mantuvo hasta las elecciones presidenciales de 1970. El hecho de que ninguno de estos movimientos políticos hubiese contado con amplio respaldo sindical (ellos fueron más bien blancos de oposición por parte de los trabajadores organizados) cabalmente realza su carácter de alternativas. Pero, desaparecidas ellas, podría ser que la difícil función de expresar y canalizar el descontento popular recayese de manera cada vez más clara sobre los sindicatos.

Una breve referencia al posible cambio en la "imagen social" del sindicalismo. "Yo soy los demás" decía Schopenhauer, para resaltar el tremendo influjo que la percepción socialmente

---

[34] La idea se inspira en L. Ratinoff, "The New Urban Groups: The Middle Class", en S. M. Lipset y A. Solari (eds) Elites in Latin America, Oxford University, Londres, 1967, pp. 61-93.

[35] En líneas muy generales, la filosofía del "Mandato Claro" se acerca, al menos en principio, a dichas directrices. Por ejemplo, DNP, Para Cerrar la Brecha: Plan de Desarrollo Social, Económico y Regional, Bogotá, 1975.

estructurada ejerce sobre la autodefinición y la actuación de cualquier individuo o grupo [36] . Aparentemente, la imagen del movimiento sindical colombiano profesada por sus contrapartes empresarial y política oscila entre la de "revolucionario" y la de "faccioso respetable" [37] : por lo primero, el sindicalismo es percibido como una amenaza inmediata al orden existente que, por lo tanto, debe ser tratado con "mano dura"; por lo segundo, se mira al movimiento obrero como expresión de intereses legítimos, susceptibles de discusión según las convencionales reglas del juego [38] . Independientemente del grado en que tales imágenes correspondan o dejen de corresponder con la realidad, su propia difusión contribuye a crear la realidad, en una especie de "profecía autocumplida". En todo caso, de la manera como los patronos y el Estado decidan proseguir su interacción con el sindicalismo dependen en buena parte sus orientaciones futuras.

I. Conclusión

En lugar de resumir lo dicho, y a modo de conclusión, quizás quepa ensayar una hipótesis general. Desde el punto de vista del estilo de acción y de la función que cumplen dentro de la sociedad, pueden identificarse cinco tipos de sindicalismo: de protesta, de corretaje, de negociación, de participación y de oposición.

El sindicalismo de protesta corresponde a la "prehistoria" y primeras etapas de la industrialización; típicamente constituído por artesanos o por trabajadores de los "enclaves" extranjeros, es numéricamente débil, pobremente organizado, ideológicamente confuso, utopista a menudo y antimaquinista con frecuencia; obtiene los más fundamentales derechos obreros, en particular la legitimación del sindicato y de la huelga; y tiende a desaparecer, en los países subdesarrollados, cuando el Estado lo incorpora formalmente. En Colombia, el sindicalismo de protesta habría actuado entre 1847, cuando se fundó la Sociedad de Artesanos de Bogotá, y 1931 (legalidad de la huelga) o 1936 (creación de la CTC).

El sindicalismo de corretaje corresponde a la estrecha vinculación entre la base sindical y la ideología que, al timón del gobieno, se he encargado de patrocinar las aspiraciones obreras. Su carácter típico radica en actuar como apéndice del Estado, llevando a la práctica algunas tareas dictadas "desde arriba", y organizando el apoyo popular "desde abajo". El corretaje puede favorecer a los trabajadores o puede resultar de su "falsa conciencia"; puede ser más o menos duradero, y más o menos nítido; puede en fin registrarse bajo modelos económicos-políticos tan diversos —y llegar a tan distintos resultados— como los de la Unión Soviética a partir de 1923, la Italia fascista, o el "**Estado Novo**" de Vargas en el Brasil. En el caso colombiano, la más cercana aproximación del sindicalismo al tipo de corretaje se dió durante el primer período presidencial de López Pumarejo, cuando se echaban las cimientes de la "Revolución en Marcha" y de la industrialización protegida, con hondo intervencionismo estatal.

Característico de los países capitalistas avanzados, el sindicalismo de negociación se ocupa, como quiere la expresión acuñada, de "cuestiones de pan y mantequilla". Interesado casi exclusivamente en reivindicaciones económicas, su acción se desarrolla empresa por empresa y sector por sector. Las federaciones se dedican preferentemente a ofrecer asesoría en las convenciones y

---

[36] A nivel teórico, la mejor elaboración clásica de este argumento se encuentra tal vez en G. H. Mead, Mind, Self and Society, Free Press, New York, 1959.

[37] La terminología es de Turner y Killian, op. cit., pp. 327 ss.

[38] La percepción ambivalente que los empresarios tienen del sindicalismo colombiano se documenta el Lipman, op. cit., Cuadros 58 a 63; en cuanto a los sectores políticos, basta consultar la prensa periódica hacia la época del paro; a su turno, las declaraciones gubernamentales fueron desde la invitación al diálogo hasta el anuncio de severas sanciones.

a entrenar personal, aunque también se desempeñen como "grupos de presión". Según el grado de su participación efectiva en las decisiones de la empresa y la medida de su confianza en el orden económico general, este género de sindicalismo se desdobla en cuatro especies: de alta confianza y alta participación (el alemán de posguerra); de alta confianza y baja participación (el estadounidense); de baja confianza y alta participación (el francés, durante las crisis de 1936 o 1945); y de baja confianza y baja participación (el francés de tiempos normales)[39]. Auncuando el sindicalismo de negociación, ya fue dicho, es propio de países industrializados, la UTC colombiana se aproximaría en algo a la variedad estadounidense (alta confianza y baja participación). En las palabras de un historiador: "Del mismo modo que la historia de la CTC antes de 1950 da el marco para el estudio del período de negociaciones políticas, la historia de la UTC coincide con el creciente uso de la negociación colectiva por parte del sindicalismo colombiano"[40].

Los dos últimos tipos de sindicalismo, el de participación y el de oposición, tienen en común su amplia cobertura, su fundamental unidad interna y su explícita politización. Pero en tanto el de participación, sin ser un apéndice del Estado, respalda en principio el orden establecido, el sindicalismo de oposición se alínea en contra suya. Ejemplo del primero podría ser el movimiento obrero de Israel; ejemplo del segundo, el movimiento obrero argentino, después de que Perón fue despojado del poder. En Colombia no ha existido ninguna de estas variedades sindicales; pero aquí, precisamente, entra la hipótesis.

Sin revestir caracteres dramáticos ni proceder por saltos repentinos, sin que haya desaparecido o vaya a desaparecer su profunda ambigüedad, sin que medien razones para esperar que su nueva tipificación sea más ni menos nítida de cuanto fueron o son sus actuaciones de "corretaje" y "negociadores" el sindicalismo colombiano se está moviendo lentamente hacia una cobertura más extensa, hacia una acción más concertada y hacia una mayor politización. Que ellas culminen en participación o refuercen su oposición, depende de cómo evolucione la correlación de fuerzas ideológicas entre las centrales, y de cómo vengan diseñadas las respuestas de gobierno, partidos y empresarios.

---

[39] A. Touraine y B. Mattez "Clase Obrera y Sociedad Global", en G. Friedmann y P. Naville (eds) **Tratado de Sociología del Trabajo** V. II, Fondo de Cultura Económica, México, 1973, p. 270.

[40] Urrutia, op. cit., p. 213.

Las reformas tributarias de 1974 y 1975 en Colombia

Guillermo E. Perry

Las reformas tributarias de 1974 y 1975 en Colombia

Guillermo E. Perry

A. Introducción

1. *Objeto del trabajo*

Entre 1974 y 1975 se llevó a cabo en Colombia una reforma integral en el régimen legal de aquellos impuestos que representan entre el 70% y el 75% de los ingresos tributarios del gobierno central: renta y patrimonio —a personas naturales y empresas—, ventas —valor agregado al nivel manufacturero—, sucesiones y donaciones, timbre y papel sellado, y sobrecargos no arancelarios a las importaciones. Esta "reforma tributaria" constituyó un hecho político y económico de especial importancia en el país, suscitando gran interés internacional por su potencial alcance en términos de mayor recaudo, y equidad y progresividad efectiva del régimen tributario. Por estas razones es conveniente acometer una evaluación de los resultados hasta ahora obtenidos, contrastándolos con los objetivos de la reforma, y explorar las causas económicas, administrativas y políticas que podrían explicar tanto sus logros como sus fracasos.

2. *Estructura del trabajo*

De acuerdo con los planteamientos oficiales, las reformas tributarias de 1974 y 1975 tuvieron como objetivos centrales: 1) aumentar significativamente el recaudo, con el doble propósito de contribuir al plan de estabilización en el cual se había comprometido el gobierno y de poner en marcha algunos programas de gasto público, orientado hacia los grupos más pobres de la población, que constituían el centro del Plan de Desarrollo Económico y Social[1]; 2) lograr una mejor repartición de las cargas tributarias; 3) mejorar la asignación de recursos y, a través suyo, acelerar el crecimiento económico; 4) lograr una mayor descentralización en el gasto público, fortaleciendo en especial las finanzas municipales.

En las secciones siguientes (B a E) se discuten los instrumentos utilizados

---

[1] Véase Departamento Nacional de Planeación, Plan Nacional de Desarrollo Económico y Social. Para Cerrar la Brecha, 1975.

para alcanzar cada uno de los objetivos y se intenta la evaluación de su aplicación. Estos se resumen en la sección F, en donde se ofrece también una descripción e interpretación del proceso político y de la forma como éste condicionó los resultados obtenidos. En la sección G se proponen algunas consideraciones finales.

B. El aumento en el recaudo

1. *Antecedentes*

Después de un período que se caracterizó por una inflación moderada y estable entre 1966 y 1970 la tasa promedio anual de incremento en el nivel general de precios fue del 7% y osciló entre el 6.3% y el 8.7%, la economía colombiana comenzó a sufrir una aceleración en su ritmo de inflación: 14.7% en 1971, 14.0% en 1972, 25.0% en 1973 y 26.9% en 1974[2] .

El candidato liberal y actual Presidente, montó su campaña electoral sobre el problema del alza en el costo de vida, acusando el gobierno en oficio de prohijar el proceso inflacionario con su política económica expansionista y comprometiéndose con la puesta en marcha de un plan de estabilización.

La aceleración en el ritmo inflacionario entre 1970 y 1974 se explica por el incremento en la tasa de crecimiento en los medios de pago y el hecho mismo de que la tasa de inflación redujo la demanda por dinero[3] . En particular, los medios de pago, que habían aumentado a una tasa promedio del 18% anual entre 1966 y 1970, lo hicieron en 24.4% en 1972 y en 29.1% en 1973[4] . A su vez, la expansión en los medios de pago se originó fundamentalmente en el crecimiento de la base monetaria por el financiamiento del déficit fiscal de la Nación (cuadro 1)[5] . La creación de medios de pago atribuibles al déficit de caja del presupuesto nacional representó así el 74.4% de su crecimiento anual total en 1970, el 141.3% en 1971, el 95.4% en 1972 y el 64.3% en 1973. La financiación del déficit durante el período se hizo principalmente mediante endeudamiento externo y, secundariamente, con crédito del Banco de la República; por tanto, su efecto monetario fue mayor en los años en que la balanza cambiaria fue superavitaria, 1972 y 1973, por haberse causado en ellos, precisamente, una expansión mayor de los medios de pago[6] .

Ahora bien, el déficit fiscal creciente del gobierno central, se pasó de superávit de caja en 1967 a un déficit equivalente al 2.21% del ingreso nacional en 1972, se causa debido tanto a un cre-

---

2 Variaciones del índice de precios para consumidores obreros, publicado por el DANE y utilizado generalmente como la mejor aproximación al índice de inflación. La misma tendencia se deduce de la variación del índice de precios al por mayor de los bienes consumidos y del de precios implícitos en el Producto Interno Bruto (véase Revista del Banco de la República y Cuentas Nacionales, respectivamente).

3 Véase M. Carrizosa "Dinero e Inflación en Colombia", Coyuntura Económica, FEDESARROLLO, Abril, 1976. Esta además, se redujo en razón de la creación de sustitutos cercanos al dinero con mayores rendimientos, las UPAC, cuentas corrientes y de ahorro de valor constante. A más de los factores monetarios hubo presiones de costos por el mayor valor de los bienes importados, pero estas no pueden explicar sino en parte mínima la aceleración de la inflación. En cualquier caso, estas presiones requirieron una validación monetaria para afectar el nivel general de precios.

4 Quizá conviene señalar que en el período anterior, 1966-1970, el incremento en medios de pago no se tradujo en mayor tasa de inflación, por cuanto se compensó por un aumento en la demanda por dinero. Este aumento se debió a la prohibición de mantener divisas (Control de Cambios), a bajas en las expectativas de inflación y al aumento en el ingreso real. El último fue posible gracias a la capacidad ociosa que presentaba la economía después de dos años de recesión, y al desembotellamiento en la importación de bienes de capital e insumos que permitió el control de cambios.

5 Véase A. Hernández "Déficit Fiscal, Política Monetaria y Distribución del Crédito", El Mercado de Capitales en Colombia, Banco de la República, 1974.

6 Un estudio posterior, A. Ruiz "Los determinantes de la Oferta Monetaria" Revista del Banco de la República, mayo 1977, calcula una incidencia monetaria menor del déficit fiscal (67.1% en 1971, 47.0% en 1972 y 23.2% en 1973). Si bien los cálculos citados de Hernández puede exagerar la incidencia del déficit fiscal, al suponer que todo el endeudamiento externo público neto tiene un efecto monetario, los de A. Ruiz lo subestiman al suponer que toda la parte de los préstamos utilizados en importaciones no lo tiene, como si éstas no se hubieran realizado en ausencia de aquellos.

CUADRO 1

CONTRIBUCION DEL DEFICIT FISCAL AL INCREMENTO ANUAL DE LOS MEDIOS DE PAGO, 1968-1976

%

	1968	1969	1970	1971	1972	1973	1974	1975	1976
Tasas de inflación	6.4	8.7	6.3	14.7	14.0	25.0	26.9	17.9	25.9
Crecimiento de los medios de pago	14.8	19.5	17.2	10.9	24.4	29.1	19.7	29.2	33.5
MEDIOS DE PAGO	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
1. Atribuible a la base	194.5	130.8	115.7	98.1	95.1	112.0	91.9	117.5	113.3
a. Financiamiento del déficit fiscal	65.3	63.6	74.4	141.7	93.5	64.0	19.9	25.5	—31.4
b. Balanza cambiaria ajustada	—	—8.2	—18.0	—41.7	26.0	29.1	—15.8	59.8	172.8
c. Crédito interno neto Bco. Rep.[1/]	160.5	91.3	72.1	—19.4	—15.0	—6.2	78.1	23.7	—28.3
d. Depósitos de importación	—31.3	—15.9	—12.8	17.6	—9.3	25.0	9.7	8.4	—
2. Al multiplicador	—74.1	—24.1	—10.5	0	2.4	—8.6	6.6	—13.9	—9.1
a. Coeficiente efectivo/depósitos	—5.4	—2.6	—2.9	1.9	—2.8	11.3	—8.7	—2.2	0.6
b. Coeficiente de encajes	—68.7	—26.7	7.6	—1.9	5.2	—19.9	15.3	—11.7	8.5
3. Factor de ajuste	—20.4	—6.7	—5.2	1.9	2.5	—3.4	1.5	—3.6	—4.2

Fuente: Revista del Banco de la República, A. Hernández, op. cit., y cálculos del autor.

[1/] Excluye lo correspondiente a Tesorería-Presupuesto.

cimiento moderado en los gastos públicos como al lento crecimiento en los ingresos tributarios[7,8]. La participación del gasto del sector público (gobierno central) en el ingreso nacional ascendió de un 10.0% en 1967 a un 12.8% en 1972. Por su parte, la de los ingresos tributarios de la nación descendió de un 11.8% del ingreso nacional en 1970 a un 9.2% en 1974[9]. Este comportamiento de los tributos nacionales era debido, en particular, al progresivo deterioro del recaudo de impuestos directos, los que después de representar un 50% de los ingresos tributarios nacionales en 1970 lo hicieron sólo en 45.6% en 1973 y 1974[10]. El bajo crecimiento del impuesto de renta y patrimonio (aproximadamente el 97% del recaudo de impuestos directos), se explicaba, a su turno, por una baja elasticidad, originada en las múltiples exenciones que consagraba el régimen orgánico expedido en 1961, y por la proliferación creciente de éstas durante el período, convirtiendo el sistema tributario directo en una "colcha de retazos" a través de cuyas fisuras se escapaba de la tributación, legal e ilegalmente, una proporción creciente

7 En 1973 hubo una política fiscal muy restrictiva.

8 Las cifras de sector público que se mencionan en el trabajo corresponden a los ingresos y gastos del gobierno contemplados en el presupuesto nacional. Excluyen los ingresos propios y los gastos de los departamentos, municipios y entidades descentralizadas; incluyen sí las transferencias del presupuesto nacional a estas entidades. Véase cuadro 2.

9 La cifra para 1974 alcanza a estar afectada por algunos efectos de la reforma. Sin éstos, hubiera sido inferior al 9%.

10 Hasta 1970 los ingresos por impuestos directos habían aumentado en virtud de una serie de cambios que tuvieron como efecto "anticipar" los recaudos del impuesto de renta. Entre ellos sobresale el establecimiento gradual de un sistema de retención sobre salarios y dividendos y de un anticipo sobre retas mixtas, así como la generalización de la obligación de efectuar liquidaciones privadas del impuesto y de proceder de inmediato a su cancelación.

CUADRO 2

EVOLUCION DE LAS FINANZAS DEL GOBIERNO CENTRAL

1967-1976

(en porcentaje del valor del ingreso nacional corriente)

	1967	1968	1969	1970	1971	1972	1973	1974	1975	1976[1/]
1. Ingresos corrientes[2/]	10.2	11.0	11.1	11.6	11.4	10.6	9.9	9.1	11.3	11.3
a. Ingresos tributarios	9.8	10.6	11.1	11.8	11.8	11.0	10.1	9.2	11.1	11.0
b. Ingr. no tributarios	0.42	0.53	0.42	0.20	—0.05	0.30	0.49	0.81	0.73	0.50
2. Gastos corrientes	6.2	6.5	7.1	7.6	8.1	7.4	5.8	7.0	7.6	6.9
3. Superávit en cuenta corriente (1 menos 2)	4.0	4.5	4.0	4.0	3.2	3.2	4.2	2.2	3.8	4.4
4. Inversión	3.8	4.6	4.4	4.9	4.7	5.4	4.1	3.6	3.8	2.7
5. Déficit o superávit (3 menos 4)[3/]	0.18	(0.16)	(0.44)	(0.90)	(1.50)	(2.21)	0.03	(1.35)	(0.02)	1.7
6. Gastos totales (2 más 4)	10.0	11.1	11.5	12.5	12.8	**12.8**	9.9	10.6	11.4	9.6

Fuente: Boletines Dirección de Impuestos Nacionales, Revistas Banco de la República y cálculos del autor.

1/ Calculado el crecimiento del ingreso nacional durante 1976 en 33% en pesos corrientes (5.5% en términos reales).

2/ a y b no siempre suma a 1, por ser cifras tomadas de fuentes diferentes.

3/ La cifra en paréntesis indica déficit.

del ingreso nacional[11]. Esta tendencia habría de agravarse a partir de 1974 por nuevas prebendas a las rentas mixtas y de capital introducidas en 1973, a pesar de ser contradictoria con los postulados del Plan de desarrollo propuesto por la Administración Pastrana y por la reducción, en ese mismo año, del impuesto a las empresas[12]. En consecuencia, inmediatamente después de resultar elegido, el Presidente López solicitó a su grupo económico el diseño de un plan de estabilización que comprendiera una combinación de política monetaria y fiscal y permitiera, entre otras cosas, reducir el déficit fiscal y limitar sus consecuencias monetarias por considerar la compensación de los efectos expansionistas del déficit mediante el uso de instrumentos de control monetario había resultado en la práctica imposible[13]. La combinación de la política monetaria y fiscal haría posible además, de acuerdo a un análisis tradicional Keynesiano, que la reducción de exceso de demanda agregada afectara en menor proporción la inversión y en mayor medida el consumo, resultando que no se obtendría si se utilizaban exclusivamente instrumentos monetarios.

De otra parte, se juzgó que la política fiscal debía comprender restricciones a

11 Las exenciones, a mas de reducir directamente la imposición efectiva y encauzar de hecho proporciones crecientes del ingreso nacional, facilitaban la evasión. V. gr., la excención a las ganancias de capital permitía eludir impuestos con el expediente mas o menos complejo de convertir ingresos ordinarios gravables en ganancias de capital exentas mediante la intermediación de sociedades cerradas constituidas con fines puramente fiscales.

12 Las leyes 4a., 5a., y 6a., de 1973 introducían exenciones y deducciones especiales por inversiones en un Fondo de Inversiones Públicas, por plantar árboles, etc. El Plan oficial, en su llamada "Cuarta Estrategia", proponía en contraste abolir las exenciones como medio de recuperar la progresividad tributaria y mejorar la distribución del ingreso.

13 Como después ha resultado imposible compensar la emisión que procede del manejo cambiario ante la bonanza cafetera. Véase B. 3.

la expansión del gasto e incrementos sustanciales en el recaudo real de los tributos, debido a la existencia del déficit. De hecho, desde el momento de asumir el poder en agosto de 1974, el nuevo gobierno procedió a aplicar una política muy austera del gasto hasta el momento en el cual comenzaron a fluir ingresos fiscales apreciables en virtud de la reforma tributaria expedida en octubre de 1974 mediante el uso de poderes constitucionales de excepción[14,15].

Finalmente, se optó por introducir cambios permanentes y no transitorios en el nivel de ingresos tributarios orientados especialmente a fortalecer la elasticidad-ingreso de los impuestos. Se buscaba así recuperar y mantener la participación de los tributos en el ingreso nacional y prever la generación de nuevos déficit fiscales de magnitud.

El objetivo anterior se reforzaba por otra consideración. El gobierno pretendía, tras conjurar las presiones inflacionarias, ejecutar ambiciosos programas de gasto público orientados hacia la población de menores ingresos. La dificultad de alterar significativamente la estructura del gasto en el corto plazo, por la inflexibilidad en sus apropiaciones-comprometidas con el establecimiento militar, el crecimiento vegetativo de la burocracia, las necesidades de financiación de proyectos de inversión a más de un año, y los compromisos de gasto y servicio de la deuda con organismos internacionales de crédito,

[14] Los mayores ingresos por concepto de la reforma de impuesto de ventas comenzaron a obtenerse a partir de diciembre de 1974, y por concepto de impuesto de renta y patrimonio a partir de abril de 1975. El gobierno mantuvo una política muy restrictiva de gasto hasta septiembre de 1975 (véase B. 3).

[15] Véase Sección F.

CUADRO No. 3

COMPOSICION PORCENTUAL DE LOS INGRESOS TRIBUTARIOS TOTALES
1967-1976
%

	1967	1968	1969	1970	1971	1972	1973	1974	1975	1976
INGRESOS TRIBUTARIOS	**100.0**	**100.0**	**100.0**	**100.0**	**100.0**	**100.0**	**100.0**	**100.0**	**100.0**	**100.0**
1. Directos										
a. Renta y complementarios	44.1	43.3	48.2	47.2	45.8	46.9	44.3	44.0	47.8	40.6
b. Sucesiones y donaciones	1.8	1.8	1.6	1.4	1.7	1.3	1.2	1.5	0.6	0.2
c. Otros impuestos directos	0.5	0.4	0.2	0.1	0.2	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1
2. Indirectos										
a. Impuesto a las ventas	10.7	9.5	8.8	8.2	10.9	10.8	10.8	13.5	18.5	19.9
b. Impuestos aduaneros										
— Aranceles	15.6	18.5	18.0	20.0	19.6	17.5	18.0	16.4	12.7	13.4
— Imp. CIF	1.3	2.5	2.4	2.5	2.3	2.1	2.2	3.2	4.1	4.8
c. Timbre y papel sellado	6.0	5.5	5.3	4.8	5.9	6.1	6.6	7.1	4.3	3.4
d. Gasolina (y ACPM)	9.6	8.3	7.2	6.6	6.4	7.4	6.9	6.1	4.5	6.3
e. Impuesto al café	8.9	9.5	8.0	9.0	7.0	7.6	9.6	7.8	6.1	10.2
f. Otros impuestos indirectos	1.5	0.7	0.3	0.2	0.2	0.2	0.2	0.2	1.2	1.1

Fuente: Boletines de la Dirección General de Impuestos, cifras del Banco de la República y cálculos del autor.

demandarían forzosamente un incremento en el nivel de gasto público.

La reforma tributaria encontraba así su razón de ser y su presentación política en la ejecución de un plan de estabilización a favor del cual, presumiblemente, se había producido la mayor votación en la historia política del país[16]. Adicionalmente, el gobierno deseaba contar con una situación fiscal holgada para ejecutar los planes de gasto público que conformaban el eje de su "Plan de desarrollo"[17]. Y, como se verá más adelante (sección C), el diagnóstico sugería asimismo una gran inequidad en la distribución de las cargas tributarias efectivas, razón por la cual la reforma buscó también mejorar la incidencia del sistema fiscal.

Hay que señalar que no se cuantificó con precisión ni al aumento deseado en el recaudo (por la ausencia de modelos macroeconómicos confiables y de proyecciones de gasto público), ni el efecto de las reformas por haberse procedido, por razones de incidencia, a una revisión compleja e integral de las leyes respectivas cuyas implicaciones en recaudo difícilmente podrían cuantificarse con precisión. El estimativo inicial de incremento del recaudo que se presentó a la opinión pública era del orden de 2.000 millones de pesos de 1974, suma que representaría un aumento real del 8% y que podría considerarse pequeña frente a los objetivos enunciados y al alcance y logro de las reformas. La meta implícita, sin embargo, era la de recuperar la participación del Estado en el ingreso nacional.

2. *Instrumentos*

El aumento deseado en recaudos se buscó a través de un incremento significativo en el impuesto de ventas, y uno, menor en términos relativos y similar en términos absolutos, en el impuesto a la renta de personas y sociedades y al patrimonio de las personas. Por una parte, resultaba sencillo y de más rápida acción, el incremento en el impuesto sobre las ventas. Por otra, dicho impuesto aumentaría el carácter de estabilizador automático que posee el sistema tributario, si bien habría de tener un efecto negativo sobre los precios en el corto plazo[18]. Así mismo al convertir éste en el principal impuesto indirecto, se disminuiría la dependencia fiscal en el arancel, con lo cual su diseño podría obedecer con mayor facilidad a consideraciones de asignación de recursos y al nivel de protección deseado para la producción nacional[19]. Además, en la medida en la cual la incidencia del impuesto de ventas neutral con respecto al ahorro, al contrario de lo que sucede con el impuesto de renta se contribuía al objetivo de lograr que reducción en demanda agregada recayera más sobre el consumo y menos sobre la inversión.

Para alcanzar niveles significativos de recaudo era menester, no obstante, incrementar el de los impuestos directos que constituían casi la mitad de la

---

16 Ver Sección F.

17 La acción del Estado es concebida en este plan de la siguiente forma. De un lado, lo restringe a utilizar instrumentos indirectos que reduzcan al máximo las "discriminaciones entre sectores productivos y entre la producción nacional y la externa (dejando operar las fuerzas del mercado) bajo la convicción de que las discriminaciones e intervenciones discrecionales existentes no sólo habían afectado negativamente la asignación de recursos en la economía sino que habían también contribuido a la concentración del ingreso". De otro, producto concentrar su acción en programas "asistenciales" a la producción y al bienestar de los grupos de menores ingresos. Véase Gómez, H., Junguito R., "Comentarios al Nuevo Plan de Desarrollo" **Coyuntura Económica**; y el Plan de Desarrollo de López. I y II, **Controversias Económicas, CINEP, 1975.**

18 Dado que el recaudo aumenta tan pronto como se afecta el gasto. En el caso del impuesto de renta, excepto en lo que hace a la retención sobre salarios y parcialmente sobre dividendos, hay rezagos de cerca de un año entre el recaudo y el fenómeno que lo origina.

19 Se pretendía disminuir la protección selectivamente por razones de la eficiencia en la medida en que lo permitieron los compromisos sobre Arancel Externo Común en el Grupo Andino. Se procuró también separar nítidamente el efecto de los dos instrumentos al eliminar discriminaciones en el impuesto de ventas entre productos importados y nacionales.

base fiscal. Razones de incidencia lo aconsejaban igualmente (véase sección C).

a. Impuesto de ventas

El aumento en el recaudo del impuesto sobre las ventas (un impuesto de valor agregado a nivel manufacturero), se buscó mediante tres provisiones: la elevación diferencial en las tarifas del impuesto[20], la inclusión en la base de algunos servicios fácilmente controlables y con incidencia progresiva[21] y una reestructuración general del régimen del impuesto orientado a reducir las posibilidades de evasión ('loopholes') y facilitar su administración[22].

Debe señalarse que, si bien los cambios introducidos aproximaron el efecto del gravamen al valor agregado en las distintas etapas de producción[23], el impuesto se mantuvo al nivel manufacturero por dos razones básicas. Por consideraciones administrativas al tener en cuenta que en Colombia, como sucede con otros países en desarrollo y a diferencia de lo que ocurre en muchos países industrializados, la producción manufacturera tiene un altísimo grado de concentración pero el comercio se caracteriza por una dispersión apreciable. Extender el gravamen al comercio al por menor, implicaba más que duplicar el número de establecimientos a controlar esfuerzo para el cual la débil administración tributaria colombiana no estaba preparada. En segundo lugar, porque al mantener el impuesto a nivel manufacturero la aplicación de tarifas diferenciales resultaba viable debido a que cada empresa produce un número reducido de productos y éstos son relativamente homogéneos pudiéndose clasificar en general bajo una misma tasa. No sucede lo mismo a nivel de almacén y una consideración esencial fue la de preservar el sistema de tarifas diferenciales por razones de incidencia. Se prefirió, entonces, mantener el impuesto a nivel manufacturero, o pesar de sus inconvenientes[24].

Varios tratadistas juzgan preferible la existencia de un impuesto de valor agregado hasta el nivel de comercio al por menor, con tarifa uniforme, y la aplicación de impuestos selectivos de una sola etapa a ciertos bienes de consumo suntuario argumentando que esta estructura evita problemas y facilita la administración al especializarla[25]. Pero, esta posición no consulta las características mencionadas respecto a la estructura del comercio interno en los países en desarrollo, trasponiendo mecánicamente modelos apropiados a la estructura económica y la capacidad de la administración tributaria en países industrializados. Así mismo, desconoce que es posible lograr una incidencia más progresiva con un sistema de tasas diferenciales, sobre amplios grupos de bienes, que con la aplica-

---

20 Diferencial, por razones de incidencia. Ver Sección C.

21 V. gr., servicios de clubes sociales, teléfonos y telecomunicaciones, parqueaderos, reparación de vehículos, seguros sobre bienes, etc.

22 Así, se amplió la definición de "venta" para evitar simulaciones; se previó la posible disminución del impuesto cuando se da vinculación económica con los distribuidores; se sustituyó el sistema de exenciones en cadena por el de devolución más controlable y se hizo una clasificación más técnica y precisa de los bienes gravados por tarifas diferenciales.

23 Se reconocieron costos que la ley anterior no reconocía, de modo que la totalidad de impuestos pagados con los insumos adquiridos (excepto, sobre bienes de capital, en cuyo caso el impuesto es parcialmente recuperable mediante la deducción por depreciación en el impuesto de renta) fuesen descontables mediante un sistema de cuenta corriente de doble entrada (impuestos por pagar sobre ventas menos impuestos pagados por insumos). El no contemplar un descuento total de los impuestos pagados por bienes de capital, se ha defendido en Colombia como una forma de compensar la distorsión de precios en los factores de producción que opera en contra del empleo, y como una contribución a simplificar la administración del impuesto.

24 A nivel manufacturero se introduce cierta discriminación contra las empresas integradas hasta la etapa de distribución por cuanto a ellas se cobra sobre el valor agregado total. De otro lado, a este nivel el impuesto resulta en tarifas más altas por el mismo.

25 Véase por ejemplo, Gillis y McLure "The Colombian Tax Reform of 1974" mimeo, 1975. Esta es igualmente la posición del Programa de Tributación de la OEA, gran promotor del impuesto de valor agregado en América Latina.

ción de impuestos selectivos sobre unos pocos bienes suntuarios. La importancia de esta estructura diferencial radica no sólo en atenuar o compensar la incidencia regresiva de un impuesto indirecto como éste (véase sección C), sino en sus efectos sobre la estructura de la demanda interna (sección D). En efecto, en muchas ocasiones, detrás de esta discusión se esconde un aspecto ideológico: la conveniencia de que el Estado afecte o no la composición de la demanda interna que surgiría espontáneamente de las fuerzas del mercado.

Por lo demás, hay varios vacíos en la recomendación de la tarifa "única"; sus proponentes admiten la necesidad de eximir a los productos alimenticios y otros bienes básicos proponiendo así dos niveles de tarifas. Cuál es la diferencia fundamental con tener tres o cuatro? Además, no es más simple la administración de un solo impuesto, que la de dos regímenes distintos?.

b. Impuesto de renta y patrimonio

Por razones de incidencia se buscaba disminuír la carga sobre rentas puras de trabajo en especial aquella que afecta niveles bajos de ingreso de manera que el incremento bruto recayera sobre las rentas mixtas de capital y de la tierra, y en generla, sobre los niveles del altos ingresos[26].

Para ello se tomaron las siguientes medidas:

1) Se incrementaron las tarifas en los niveles altos de renta y patrimonio para las personas naturales. La máxima tasa marginal de renta se elevó del 52% al 56% y la de patrimonio del 1.5% al 2%.

2) Se sustituyó el sistema de exenciones especiales por el de descuentos tributarios, disminuyendo de paso estos beneficios para los nvieles altos de ingreso.

3. Se eliminaron los beneficios tributarios específicos para rentas mixtas y de capital: deducciones especiales, sistemas especiales de cálculos de costos, exenciones y rentas exentas[27] En particular, se gravaron las ganancias de capital y otros ingresos extraordinarios bajo un régimen nuevo de ganancias ocasionales. Para ello, se diseñó un procedimiento mediante el cual estos ingresos extraordinarios fueran gravados en menor medida que los ingresos ordinarios (para evitar los efectos de "escalamiento" —bunching— debido a la progresividad de las tarifas y para atenuar las tendencias inevitables a un cierto "bloqueo" —no circulación— de los activos fijos), pero manteniendo la progresividad del impuesto para las personas naturales. Así, la suma de las ganancias de capital calculadas sobre sus costos ajustados en un 8% anual, para compensar parcialmente el efecto de la inflación y otros ingresos extraordinarios menos las pérdidas de capital, constituyen la "ganancia ocasional neta", que se grava a la tasa que resulta de añadir a la renta gravable el 20% del valor de aquella y disminuir en diez puntos de porcentaje la tasa marginal correspondiente para la renta[28]. Anteriormente las ganancias de capital en bienes muebles (acciones,

---

[26] Por renta "mixta" se entiende la que combina remuneraciones al trabajo y al capital o la tierra; v. gr. la que recibe quien administra su propia empresa o finca.

[27] V. gr. en el caso de actividades ganaderas se permitiría calcular como "costo" el valor comercial del ganado a diciembre 31 del año anterior lo que en la práctica equivalía a considerar que no había utilidad en las ventas de ganado. Se eliminaron, además, exenciones especiales por inversiones en papeles del Estado y otros activos financieros, en ciertas "industrias básicas", etc. Igualmente, se eliminaron las exenciones patrimoniales.

[28] Vale decir: $t_{go} = t_M$ (R.G. + 0.2 G.O. N.) —10%.

donde, G.O.N. = ganancia ocasional neta
R.G. = renta gravable
$t_M(X)$ = tarifa marginal, en el impuesto de renta, correspondiente a una renta igual a X
t_{go} = Tarifa aplicada a la ganancia ocasional neta.

vehículos, etc.) eran exentas, y las obtenidas en bienes inmuebles se eximían en un 10% por año de tenencia (a los 10 años eran totalmente exentas).

Finalmente, otros beneficios que disminuían la renta gravable se sustituyeron por descuentos tributarios, al considerar que debía mantenerse algún incentivo debido a la existencia de externalidades apreciables (como en los casos de programas de reforestación o de donaciones a entidades de interés público y sin ánimo de lucro).

4. Se instituyó el régimen universal de presunción de renta mínima sobre el patrimonio en un 8% del patrimonio neto a 31 de diciembre del año anterior, como fórmula para poner un tope máximo a la evasión, (en adelante este régimen se denominará como "renta presuntiva"). La "renta presuntiva" debe ser desvirtuada por el declarante, vale decir la "carga de prueba" pasa del Estado al contribuyente y se permite sólo en casos de "fuerza mayor". Se previeron las siguientes tres excepciones: 1) Durante el período de maduración de inversiones de rendimiento a largo plazo; de no hacerlo, el régimen constituiría un desincentivo para ellas y una inequidad flagrante. De esta manera, el régimen favorece las inversiones a largo plazo, al considerar que su rentabilidad **anual** futura es mejor en éstas que en la de las inversiones a corto plazo, si es que han de tener una rentabilidad **total** similar. 2) Para limitaciones legales o reglamentarias sobre la utilización de ciertos activos, 3) para casos de congelación y controles especiales de arrendamientos, precios, etc.

Es de anotar que en el momento de adoptar la reforma estaba vigente, sin que nunca antes se hubiera aplicado, la renta presuntiva al sector agropecuario[29]. Las dos últimas medidas (3 y 4) afectaban el gravamen tanto de personas naturales como de sociedades. Adicionalmente se previeron procedimientos para limitar posibilidades de evasión mediante los usuales artilugios bajo el régimen previo[30].

c) Reducción del CAT y aumento del impuesto CIF a las importaciones. Las exportaciones menores venían recibiendo desde 1967 un subsidio igual al 15% de su valor en Certificados de Ahorro Tributario (CAT), exentos y utilizables para el pago de impuestos a su vencimiento. Simultáneamente con la reforma tributaria y con el propósito de reducir el déficit fiscal, el CAT se bajó al 5% para unos artículos y virtualmente a cero para otros. Como compensación parcial para los exportadores menores, el gobierno previó un incremento notable en el volumen del crédito subsidiado a este sector respaldado por un aumento gradual del 1½% al 5% en la tarifa de un impuesto al valor CIF de las importaciones, con destinación específica[31]. Además, y en relación también con la reducción de aranceles, se propuso mantener o elevar la tasa efectiva de cambio.

3. *Resultados*

a) Recaudo

En términos reales el recaudo se incrementó en un 29% durante 1975, el primer año de vigencia plena de las reformas, de modo que la participación de los impuestos nacionales en el ingreso nacional ascendió de nuevo a un 11.1%. Este aumento representó casi un 2% del ingreso nacional[32]. El

---

[29] En la sección D se incluye una comparación entre el régimen de renta presuntivo contemplado en la ley, y el que se adoptó.

[30] V. gr. se limitó arbitrariamente el valor de ciertas deducciones, difícilmente controlable; se gravó la asistencia técnica prestada desde el exterior, que constituía un canal de evasión para el capital extranjero, etc.

[31] El crédito subsidiado, representa hoy día el equivalente de un CAT del 9% (para quien recibe préstamos de prefinanciación y postembarque) y cubre un 50% de las exportaciones menores.

[32] En realidad más del 2%, por cuanto el recaudo en 1974 incorporaba el efecto del aumento de impuesto de ventas correspondiente a un mes.

crecimiento fue del 40%, en términos reales, (en el recaudo del impuesto de renta entre 1970 y 1974 dicho incremento había sido prácticamente nulo) y del 76.7% en el impuesto de ventas (cuyo crecimiento real promedio había sido del 18.2% entre 1970-1974)[33]. Este último impuesto pasó, en efecto, a ocupar el segundo lugar en los tributos nacionales, un 18.5% en 1975 comparado con un 13.5% en 1974 y un 10.8% en 1973, desplazando al arancel como principal impuesto indirecto[34]. En términos absolutos los incrementos originados en la reforma fueron aproximadamente de 4.600 millones de pesos corrientes de 1975 en el impuesto de renta y de 2.900 millones en el impuesto de ventas[35]. El impacto neto total, considerando la totalidad de los tributos, fue del orden de 7.200 millones.

Durante 1976, sin embargo, el impuesto de renta y complementarios creció muy moderadamente; disminuyó en un 11% en términos reales y la participación de los ingresos nacionales apenas se mantuvo, a pesar del incremento en valor del impuesto a las exportaciones de café, como consecuencia de la bonanza cafetera. En parte este resultado se debió a dos factores exógenos: 1) A finales de 1975 se dictó una ley que reducía los recaudos del impuesto de renta en un 8% en términos reales; esta ley, de "alivio tributario", disminuyó en un 8% la tasa de impuestos a las sociedades anónimas que representan casi un 90% de la tributación efectiva de las sociedades, y previó modificaciones anuales de las tasas a personas naturales, desplazando en un 8% anual los "tramos", como compensación parcial por el efecto de la inflación, a más de otorgar otros beneficios menores[36]. 2) Cerca de 600 millones del incremento del recaudo en 1975 se originó en la amnistía de intereses de mora que aceleró recaudos atrasados y que infló la base de comparación. Sin embargo, aún teniendo en cuenta este hecho y los efectos ocasionales de la ley de "alivio" un cálculo de elasticidades la coloca en 0.94[37]. Al analizar por separado las componentes se encuentra que, si bien la elasticidad es del 1.01 para ingresos puros de trabajo, para rentas mixtas y de capital es del orden del 0.93[38]. Estos hechos podrían tener su causa en los siguientes factores:

1. La aplicación de la presuntiva, que según los resultados de un ejercicio de simulación cubrió cerca de un 30% de los contribuyentes personas naturales en 1975, tuvo un menor efecto en 1976[39]. El recaudo de 1975 refleja que los contribuyentes se enfrentaron a un hecho cumplido: el patrimonio a diciembre de 1973, sobre el cual había de computarse la presuntiva correspondiente al año gravable 1974, estaba ya declarado. A partir del año siguiente fue posible "acomodar" contablemente su patrimonio bruto y sus deudas, para reducir el impacto de la renta presuntiva. El hecho de que un decreto posterior a la reforma inicial eximió de este régimen a las sociedades limitadas, jugó un papel importante al respecto. Además, la presión de los propietarios de tierras ha llevado a

---

33 Al mismo tiempo, en razón a los cambios introducidos disminuyeron dos impuestos menores: el de sucesiones, reemplazado por el sucesoral, disminuyó en un 51% en términos reales, y el de timbre y papel sellado en un 21.5%. El impuesto CIF a las importaciones aumentó en un 69% en términos reales.

34 Véase cuadro No. 3.

35 Suponiendo una elasticiad unitaria para los dos impuestos.

36 En la sección C se discuten la razón de ser de esta ley y las limitaciones de la reforma en cuanto a ajustar el sistema tributario por la inflación.

37 En 1976, la ley de alivio redujo el recaudo al menos en un 8% por encima de lo que cabe esperar hacia el futuro, por la disminución del impuesto de sociedades y porque la reducción en la retención fue cercana al 16% (se acumularon 2 años en la aplicación de la ley de "alivio"), cuando el efecto normal de esta ley será del 8% anual sobre las tarifas efectivas a personas naturales.

38 Este cálculo se basa en la descomposición del recaudo del impuesto en retención (cuya mayor parte es por salarios) y el resto. Véase cuadro 4.

39 Véase la discusión al respecto en la sección B.3.

CUADRO 4

RECAUDO DEL IMPUESTO DE RENTA Y COMPLEMENTARIOS
1970-1976
%

	1970	1971	1972	1973	1974	1975	1976
COMPOSICION PORCENTUAL							
1. Retención en la fuente salarios y dividendos 1/	9.1	12.1	14.5	16.6	19.2	14.2	15.8
2. Recaudo menos retención	90.9	87.9	85.5	83.4	80.8	85.8	84.2
a. Anticipo 2/	(17.7)	(21.3)	(23.5)	(27.4)	(29.0)	(26.8)	(29.4)
b. Resto 3/	(73.2)	(66.6)	(62.0)	(56.0)	(51.8)	(59.0)	(54.8)
CARGA TRIBUTARIA EFECTIVA COMO PORCENTAJE DEL INGRESO NACIONAL							
3. Salarios (a partir de la fila 1)	0.51	0.65	0.75	0.74	0.78	0.75	0.71
4. Rentas mixtas y de capital (a partir de la fila 2)	5.06	4.75	4.41	3.73	3.27	4.55	3.76
5. Total impuesto	5.57	5.40	5.16	4.47	4.05	5.30	4.47

Fuente: Boletines de la Dirección General de Impuestos.

1/ Constituido en más de un 90% por retención de salarios.

2/ Representa un adelanto sobre el impuesto generado en el año en curso calculado a partir de los impuestos generados en el año anterior. Obliga a las empresas y a las personas naturales cuyos ingresos están constituidos por rentas diferentes a salarios y dividendos de sociedades anónimas.

3/ Incluye pagos por excedentes del impuesto liquidado privadamente sobre las retenciones y anticipos, pagos por excedentes de las liquidaciones oficiales sobre las privadas y pagos atrasados.

posponer la vigencia de los recaudos catastrales y a entrabar la acción del Instituto Geográfico Agustín Codazzi[40]

2. En general, algunos contribuyentes en los niveles superiores de ingreso aprendieron a dar vuelta a la ley y aprovechar sus defectos. El nuevo régimen tuvo, inevitablemente, errores en su concepción. Y, además, las soluciones de compromiso dentro del gabinete para acordar su expedición así como las enmiendas introducidas posteriormente ante presiones de grupos de interés, desvirtuaron y debilitaron considerablemente su estructura (véase sección F).

3. La evasión creciente de los grupos de altos ingresos, que se relacionan con los factores ya anotados, y con otros adicionales:

a) la existencia de una ley de procedimientos que propicia comportamientos dolosos.

La ley tributaria colombiana presenta una excepción al derecho administrativo universal al prescribir que el "silencio administrativo" a los dos años de presentado un reclamo por el contribuyente, constituye veredicto definitivo a su favor. Por demás, establece la configuración de nulidades irreparables en los actos oficiales por toda suerte de vicios de forma. Estos hechos han creado un conocido canal de evasión y corrupción. El evasor cuenta con que la revisión por el Estado, de ocurrir, puede declararse nula fácilmente, o por el contrario, discutida y no resuelta en un alto porcentaje de los casos, lo que implica que de hecho se

40 Véase las resoluciones de la Junta Directiva de Diciembre 1974 y Febrero 1975.

falla en su favor[41]. Es sabida la facilidad existente para acordar con funcionarios inescrupulosos que se incurra en errores de forma, o demoras en la discusión, que hagan nugatoria la acción del Estado.

La reforma buscó remedios parciales a esta situación. No obstante, la Corte Suprema de Justicia declaró inconstitucionales algunos artículos que decretaban nuevas normas procedimentales, no en cuanto su contenido, sino en razón de los poderes de emergencia utilizados para su expedición (sección F). De inmediato el gobierno procedió a solicitar una autorización especial del Congreso para poner en vigencia dichos artículos. El Congreso, dominado por mayoría de coalición en gobierno, expidió con celebridad una nueva ley de procedimiento. En ella sin embargo, no se incluyeron las propuestas del Ejecutivo que buscaban atenuar los problemas en mención. Posteriormente, ante una nueva iniciativa del Gobierno, el Congreso estudia un nuevo estatuto del contribuyente pero este, como la ley anterior, si bien podría agilizar algunos procedimientos, puede entrabar otros y no modificará en ningún caso los problemas de fondo anotados.

b) La debilidad en la Administración de Impuestos Nacionales. La Administración de Impuestos de Colombia presenta muchas fallas. La más protuberante entre ellas es la virtual incapacidad en la auditoría externa. Estos problemas se quisieron corregir parcialmente a través de una ambiciosa reforma administrativa, expedida en enero de 1976 en uso de autorizaciones otorgadas por el Congreso[42]. No obstante, la reforma no se ha desarrollado sino muy parcialmente por haberse visto obligado el Gobierno en 1976, como se verá luego, a seguir una política muy austera de gasto público. Además, la administración tributaria se debilitó todavía más como consecuencia de la prolongada huelga que se presentó en febrero y marzo de 1976, y de los despidos de personal directivo y técnico que le siguieron.

c) La falta de interés en el gobierno mismo por tomar medidas colaterales que aseguraran un mayor cumplimiento de la ley tributaria. Auncuando en 1975 hubo iniciativas al respecto, algunos ministerios y la banca estatal se negaron dar crédito con fondos de fomento con base solamente en los balances fiscales, presentados ante la Dirección de Impuestos Nacionales y continuaron su práctica, común en la banca comercial privada, de prestar sobre balances "confidenciales".

d) La actitud prevalente en las clases de altos ingresos frente a sus obligaciones tributarias y su contraparte de corrupción dentro de la administración tributaria.

Estos aspectos de la "moral" tributaria y cívica, dentro y fuera del Estado, se inscriben en el marco más amplio de progresivo deterioro del nivel de moralidad social que ha caracterizado en los últimos años a la sociedad colombiana y en particular a sus clases dirigentes.

b. Inflación y comportamiento fiscal

Como se ha dicho, el gobierno siguió una política muy austera de gasto público en 1974 (los gastos de la nación representaron sólo un 10.6% del ingreso nacional en ese año como puede verse en el cuadro 2), y moderada durante la mayor parte del año de 1975, a tiempo que se recibían los sustanciales incrementos en recaudo mencionados en los párrafos previos, y la reducción del CAT se hacía operativa. La política fiscal jugó así su parte como

---

41 El saldo de los negocios en reclamación no resueltos en la Dirección de Impuestos Nacionales (segunda instancia) a 31 de diciembre aumentó progresivamente para pasar de 80.074 en 1970 a 164.218 en 1976, según el Boletín de la Dirección General de Impuestos Nacionales. Igual fenómeno se dá en las administraciones mayores (primera instancia).

42 Véase G. Perry, Política Fiscal. Gestión administrativa e Institucionalización en la Dirección General de Impuestos Nacionales, Ministerio de Hacienda, mimeo, febrero de 1976.

complemento a una estricta política monetaria para que en 1974 la inflación no se acelerará (fue del 27%) y que en 1975 hubiera sido posible disminuirla significativamente colocándola por debajo de las metas oficiales[43]. El gobierno se comprometió públicamente a que la tasa de crecimiento de los precios sería inferior al 20% en 1975 y fue de 17.9%[44]. Esto se debió en parte a que en 1974 los medios de pago crecieron apenas en un 19.7% y la operación del gobierno fue contraccionista hasta septiembre de 1975[45].

A finales de 1975 se produjo sin embargo, una expansión considerable en los gastos de la Nación, de modo que éstos volvieron a subir a un 11.4% del ingreso nacional. El déficit se redujo de un 1.35% del ingreso nacional en 1974 a un 0.023% en 1975, aún cuando habría podido obtenerse un superávit de no haber mediado esta expansión. Además, a fin de año se registró el mayor déficit de tesorería en la historia del país[46]. La expansión inmoderada del gasto a finales de 1975 se sumó en 1976 a las fuertes presiones inflacionarias provenientes del manejo cambiario ante la bonanza cafetera. En efecto, ante el incremento sustancial del ingreso de divisas al país, como consecuencia del alza en los precios del café, el gobierno mantuvo su política de adquirir la totalidad del flujo de divisas para aumentar las reservas internacionales en poder del Banco de la República, produciéndose una expansión sustancial en los medios de pago, que aumentaron en 21% durante el segundo semestre de 1975 (llegando a un total anual de 29.2%), y en un 33.5% en 1976. Además, se resolvió seguir elevando el valor nominal de la tasa de cambio aún ante una nueva e inesperada situación de la Balanza de Pagos[47].

Como consecuencia, la presión inflacionaria se agudizó y el nivel de precios al consumidor obrero creció en una cifra récord de 26% en 1976 previéndose para 1977 un alza mínima del 35%[48]. De esta forma, aunque la acción del Estado fue contraccionista en 1976, y el crédito al público se redujo, no se lograron compensar los efectos de la expansión por adquisición de reservas, reforzados por la expansión del gasto público a finales de 1975. En el cuadro 1 se observa que la creación de dinero se ha debido desde 1975 principalmente al manejo cambiario y no a la financiación del sector público, como ocurría hasta 1973.

Sería pertinente preguntarse cuál habría sido el efecto conjunto de la bonanza y de un gran déficit fiscal, situación que hubiera podido generarse de no haber mediado la reforma tributaria. Sin embargo, con igual validez se podría contraargumentar que en ausencia de la reforma el gobierno se hubiera visto obligado a un manejo cambiario más racional.

c] La reforma y el plan de desarrollo

El incremento en el gasto público a finales de 1975 no se efectuó, sino en mínima parte, en los programas cen-

---

43 A pesar de que al introducir las alzas en el impuesto de venta y, por descoordinación gubernamental, haber permitido la Superintendencia de Precios trasladarlas en su integridad en forma inmediata, los precios subieron en octubre de 1974 en un 4%.

44 El compromiso público tuvo como objeto el buscar acelerar los cambios en expectativas.

45 Coyuntura Económica, Vol. VII, No, Mayo de 1977.

46 Al reducirse el endeudamiento externo hubo ne necesidad de que el gobierno acudiera al Banco de la República. Entre septiembre y diciembre de 1975 el crédito neto al gobierno por parte del Emisor sumó 1.024 millones de pesos. El déficit de tesorería al fin del año fue de 3.900 millones. El déficit de tesorería está constituido por obligaciones no pagadas, las cuales exigen una expansión monetaria posterior para cubrirlas.

47 El Banco podía haber mantenido su política sin causar expansión, siempre y cuando el gobierno hubiera decidido capturar parte del ingreso cafetero o al menos posponerlo. Alternativa o complementariamente habría podido abstenerse de comprar la totalidad de las divisas y acumular menos reservas y/o haber revaluado el peso, para poder continuar luego con una devaluación gradual que no estimulara un influjo indeseado de capital externo a corto plazo.

48 Coyuntura Económica, Vol. VII, No. 2, agosto, 1977.

trales del nuevo plan de desarrollo. En efecto, los Programas de Desarrollo Rural Integrado (DRI) y el Plan de Alimentación y Nutrición (PAN), estaban aún en su etapa de diseño, de creación de mecanismos de coordinación interinstitucional y de limitada experimentación en diciembre de 1975. La expansión se hizo básicamente en gastos corrientes usuales, si bien las transferencias a municipios (Sección E) se gastaron seguramente en educación y en salud.

Los gastos anteriores conformaban una base mínima no reducible para 1976. Ante el lento crecimiento de los ingresos tributarios y la necesidad de una operación fiscal contraccionista, como compensación parcial a la gran expansión por otros conceptos, el gasto se redujo en 1976 en términos reales.

Los nuevos programas, por tanto, tampoco comenzaron a desarrollarse significativamente en 1976. Ante la coyuntura, el gobierno decidió llevarlos a cabo con el concurso del crédito externo, a pesar del incremento en reservas internacionales, y se han venido suscribiendo los empréstitos respectivos aunque a un ritmo lento. De las cifras de gasto es difícil precisar la magnitud de la ejecución del Plan. Todo parece indicar, sin embargo, que el 50% más pobre continúa a la espera y que la brecha sigue abierta.

C. Distribución de las cargas tributarias

1. Antecedentes

Los estudios sobre incidencia tributaria por niveles de ingreso en Colombia[49] mostraban que ésta era apenas ligeramente progresiva en la práctica, por dos razones principales: El predominio de impuestos regresivos y neutros a nivel departamental y municipal, y el efecto de las exenciones y otros beneficios tributarios a las rentas mixtas y del capital, que reducían significativamente (entre quienes tributan) el efecto progresivo de los impuestos de renta y patrimonio a las personas naturales (véase el cuadro 7)[50]. Los estudios citados sobrestiman además la progresividad efectiva, al no contemplar adecuadamente la evasión de ingresos, puesto que parten de aceptar la renta declarada como el nivel efectivo de ingresos del contribuyente. En el cuadro 5 se corrige en parte este defecto.

La falta de progresividad y de equidad horizontal efectiva del impuesto de renta se observa aún más claramente al considerar su incidencia sobre rentas puras de trabajo y otras rentas. Una aproximación a esta medida se obtiene al calcular la participación de retención por salarios en el recaudo de impuestos (ver cuadro 4). A partir de 1970, cuando el sistema de retención se hallaba ya en pleno vigor, la participación de la retención crece de un 9.1% hasta un 19.2% en 1974, más que duplicándose en 4 años[51]. Las razones son claras. La estructura de tasas marginales no se había modificado desde 1961 y, por tanto, la inflación hizo que las cargas tributarias efectivas tendieran a crecer desmesuradamente. La presión de los contribuyentes llevó a modificaciones frecuentes en el régimen de exenciones, pero no en la estructura de las tasas. Los cambios, beneficiaron naturalmente, más a quienes disponían de mayor representación política. Así, mientras los reajustes en exenciones personales, de las que todos se beneficiaban, se encontraban muy lejos de compensar el efecto conjunto de la inflación y las tasas nominales progresivas, se observaba una proliferación de los "incentivos" tributarios a las rentas de capital y mixtas, ya de suyo numero-

[49] Sobre cifras de 1961 (Taylor, 1965), 1963 (Bird, 1970), 1966 (McLure 1971) y 1972 (Obregón y Perry, 1976).

[50] Naturalmente le otorga mayor progresividad el hecho de excluir un amplio grupo de ingresos bajos.

[51] Con anterioridad a 1970 iba creciendo gradualmente la tasa de retención.

sas en el régimen instituido en 1961. De modo que, con muy pocas excepciones, los asalariados sufrieron gravámenes efectivos crecientes, mientras los capitalistas y rentistas se defendían del efecto inflacionario a través de los "incentivos" tributarios[52]. Además estos grupos tenían recurso abierto a la elusión ('loopholes') y la evasión, a diferencia de los asalariados. De hecho, su carga tributaria efectiva, como proporción del ingreso nacional, decreció entre 1970 y 1974, de modo que sus gravámenes efectivos disminuían mientras los de los asalariados aumentaban.

Estos hechos explican por qué los impuestos directos habían venido perdiendo participación en los ingresos tributarios (de un 50% en 1969 a un 45.6% en 1973). La incidencia total del régimen impositivo era, por lo tanto, cada vez menos progresiva (o más regresiva), a más de que los ingresos del Estado perdían su participación en el ingreso nacional.

2. Instrumentos

Por consideraciones de recaudo, objetivo y justificación central de la reforma, una parte sustancial del incremento habría de ocurrir en el impuesto de ventas. El objetivo de equidad exigía entonces, por una parte, atenuar o compensar la naturaleza intrínsecamente regresiva de dicho impuesto mediante el expediente de las tarifas diferenciales por grupos de bienes y, de otra, procurar un incremento neto similar en impuestos directos a cargo de las rentas de capital mixtas y los niveles altos de ingreso, disminuyendo inclusive las cargas de los asalariados en los niveles de bajos ingresos.

a) Impuesto de ventas (valor agregado al nivel manufacturero).

Desde su iniciación en 1963, el impuesto sobre las ventas en Colombia agrupó los bienes objeto del gravamen con el criterio básico de hacer menos regresiva su incidencia.

La estructura vigente con anterioridad a la reforma comprendía 5 grupos con las siguientes tasas: 25% (suntuarios), 15%, 10%, 4% (vestido, calzado, y los bienes no clasificados en otra tasa), y "exentos" (alimentos, drogas y libros). La reforma de 1974 buscó mantenerla. A partir de las encuestas de hogares del DANE para el año de 1973, se clasificó a los bienes que pesaban más en la canasta de consumo de la clase "baja" y "media baja", en la categoría de exentos o en la correspondiente a la tasa menor (6%). Así, en exentos se ubicó a la mayoría de los productos alimenticios, a la maquinaria agrícola y de transporte, a los insumos agropecuarios por su incidencia en los precios de los alimentos, a las drogas, a los libros, etc.[53], [54]. En la del 6% a las prendas de vestir, el calzado, aquellos materiales de construcción que conformaban cerca del 90% del costo de la vivienda popular, radios, etc.[55]. Deben señalarse que los gastos de alimentación, vestido y vivienda cubren cerca del 90% del gasto de las familias en estos estratos de ingreso. Por otra parte, algunos bienes que sólo aparecían en forma significativa en el gasto de los niveles de altos ingresos (estrato medio-alto y alto) se ubicaron en la tarifa superior del 35%[56] (v. gr. automóviles). Los demás, así como la mayoría de los bienes industriales intermedios, se clasificaron en la básica del 15%.

---

[52] **Las excepciones fueron los congresistas, los ministros y los aviadores, principalmente.**

[53] **Unos cuantos productos alimenticios, consumidos casi exclusivamente en niveles mayores de ingreso quedaron gravados.**

[54] **Los impuestos sobre insumos agropecuarios no podrían descontarse (o devolverse) por cuanto los productos agropecuarios no están sujetos al impuesto.**

[55] **La información sobre materiales de construcción se obtuvo de la estructura de costos de las viviendas más baratas del ICT.**

[56] **Se exceptuaron algunos bienes para los cuales el aumento en ventas podría inducir corrientes adicionales de contrabando, en detrimento de la producción nacional.**

Como excepción a los criterios anteriores se incluyó a los licores en la tarifa del 35% y se mantuvo el régimen especial sobre las ventas de cerveza (en un 48% sobre el 'precio de producción'). El efecto regresivo en el primer rubro se compensó por cuanto su producto se destinó específicamente a la financiación de los hospitales departamentales, según el consumo de cada departamento[57]. En cuanto a la cerveza, no se quizo modificar el régimen por cuanto el recaudo del impuesto se cede a los departamentos y en una pequeña proporción a los hospitales.

Por último, se incluyeron en la base del impuesto algunos servicios consumidos principalmente por grupos de ingreso medio y alto: teléfonos, telecomunicaciones, seguros distintos al de vida, parqueaderos, servicios de reparación de automotores, cuotas de clubes sociales, etc.[58].

b) Impuesto de renta y patrimonio

Como se indicó atrás, los instrumentos utilizados buscaban gravar más las rentas de capital y mixtas y los niveles altos de ingreso, y menos las de salarios en los niveles bajos de ingreso. Para ello se hizo lo siguiente:

1. Se disminuyeron las tarifas en niveles bajos y medios de renta y patrimonio, y se aumentaron en niveles altos[59].

2. Se sustituyeron las excenciones personales por descuentos tributarios[60].

3. Se eliminaron los beneficios tributarios específicos para rentas mixtas y de capital y, en particular, gravamen de las ganancias de capital y otros ingresos extraordinarios asi como las exenciones en el impuesto de patrimonio[61].

4. Aplicación de la renta presuntiva mínima[62].

Las exenciones y beneficios existentes a favor de los asalariados se mantuvieron intactos, o se aumentaron, aún en casos no justificados por razones de incidencia, por razones adicionales[63]. En primer término, durante el diseño de la reforma se pensó que era necesario no modificar ningún beneficio de los asalariados y, antes bien, disminuir sus cargas, para que la reforma contara con un sector que se convirtiera eventualmente en su base de apoyo político para contrarrestar las presiones que surgirían de otros grupos. En segundo lugar, al escoger el poder de emergencia económica para su expedición, el no lesionar ningún beneficio de los asalariados se convertía en un imperativo constitucional[64].

En adición a lo anterior, la reforma introdujo un pequeño beneficio a favor exclusivo de los asalariados: un descuento tributario por el 10% del valor de la retención por salarios efectuada en el año previo. Este descuento, en el fondo, no representaba otra cosa que una compensación parcial por la inequidad adicional existente en el régimen tributario en contra de los asalariados generada por el hecho de que éstos pagan en relación con su ingreso en el año corriente y los demás contribuyentes lo hacen con relación al año anterior[65].

---

57 Había una consideración política adicional: gravar las licoreras departamentales resultaba aceptable sólo si los recursos regresaban a los departamentos a pesar de lo cual la redistribución de los departamentos que son exportadores netos a los importadores netos, que produjo el gravamen, ha dado lugar a múltipleas problemas en su aplicación.

58 Anteriormente sólo se gravaba el servicio de reparación de automotores.

59 Véase Obregón y Perry, op. cit., gráficas 2 y 2-A.

60 Obregón y Perry, op. cit., gráfica 3.

61 Obregón y Perry, op. cit., gráfica 4 y cuadro 23.

62 Obregón y Perry, op. cit., cuadros 10 y A-10.

63 V. gr. los casos mencionados de los congresistas aviadores, etc.

64 Véase Sección F.

65 Aún teniendo en cuenta el llamado 'anticipo' para rentas mixtas y de capital, puesto que este se calcula con base en el impuesto del año anterior, y la retención por dividendos que normalmente no cubre sino una mínima parte del impuesto respectivo para los ingresos altos.

Además de los aspectos principales enunciados, en razón del objetivo de equidad se buscó equilibrar la tributación conjunta socio-sociedades por razones de equidad (véase cuadro 5). Para ello se agruparon las sociedades bajo dos regímenes fiscales; en cada uno de ellos se reunificaron cuatro tributos en uno (el de renta, fomento eléctrico, de vivienda y exceso de utilidades) y se adoptó una tasa única (40% para sociedades anónimas y similares, y 20% para sociedades limitadas y similares), en lugar de las tasas diferenciales que existían antes según el valor de la renta obtenida por la sociedad[66,67]. La diferencia de tasas bajo los dos regímenes se explica por cuanto en el régimen para sociedades anónimas se grava al socio solamente sobre la renta distribuida, y en el de sociedades limitadas se le grava también sobre la renta no distribuida. La diferencia de regímenes se mantuvo por cuanto los controles sobre sociedades de personas son mucho menores. El efecto final de la unificación realizada fue el de disminuir, en el agregado, el impuesto conjunto socio-sociedad para la sociedad anónima, máxime cuando en 1975 se rebajó su tarifa efectiva a un 36.8%[68], y elevarlo para las sociedades de personas, equilibrando un tanto la carga total bajo las dos modalidades.

Naturalmente, el cambio implicó disminuir la carga para sociedades grandes (tanto anónimas como limitadas) y aumentarla para las pequeñas. El resultado es enteramente razonable en el caso de sociedades anónimas: las sociedades anónimas 'pequeñas' eran sociedades de familia o cerradas, de personas de altos ingresos, creadas con fines puramente fiscales. Las personas de bajos ingresos que poseen acciones son socias de las empresas grandes y conocidas. El efecto es mucho más discutible en el caso de sociedades limitadas, por cuanto en este caso, una buena parte de las 'pequeñas' son negocios de personas de ingresos medios o medios bajos. Como este grupo fue el que sufrió un mayor aumento, no es claro el efecto total del cambio en cuanto a incidencia se refiere. Más adelante se discuten sus efectos en cuanto al crecimiento económico.

Así mismo, debe discutirse por qué se mantuvo la llamada "doble tributación"[69]. Por una parte, la tributación de las sociedades representa casi la mitad del recaudo del impuesto de renta y patrimonio, y entre una quinta y una cuarta parte de los ingresos tributarios de la nación, de la cual más de un 80% corresponde a sociedades anónimas. De modo que no era posible eliminarla sin compensación adecuada. La única compensación factible correría a cargo del sector cafetero sector que, en razón de la ventaja comparativa del país en el comercio internacional, se apropia de rentas que por justicia y conveniencia económica deberían irrigarse a otros sectores económicos a través del Estado[70]. Un aumento de la tributación efectiva del sector, compensada por una baja en la retención, tendría además la

---

66 Antes de la reforma existían cuatro regímenes fiscales para sociedades: sociedades anónimas, sociedades limitadas, sociedades colectivas y sociedadse constituidas en el extranjero. Las últimas tenían una tarifa inferior a la de las sociedades anónimas constituidas en Colombia (20%) y tributaban menos aún si no constituían filiales en el país; este desequilibrio se solucionó aumentando para este caso el impuesto de remesas al exterior, impuesto que a partir de la reforma recauda la oficina de Control de Cambios para asegurar un mayor control.

67 Estas medidas tenían por objeto la reunificación de tributos y el establecimiento de tasas únicas. También el de simplificar el régimen tributario y cerrar canales de evasión.

68 Al otorgar un descuento tributario igual al 8% del valor del impuesto; i.e., al 8 X 40% = 32% de la renta.

69 Doble gravamen a la renta obtenida a través de sociedades: en cabeza de la sociedad y luego del socio.

70 En casi todos los países del tercer mundo el principal producto de exportación genera una parte sustancial de las finanzas públicas. La tributación agregada del sector cafetero en Colombia es bien exigua: casi se limita al 12% del impuesto de exportación que va al Estado, puesto que, como sucede con la mayoría del sector

CUADRO 5

TRIBUTACION CONJUNTA SOCIO-SOCIEDAD COMO PORCENTAJE DE LA RENTA

	Renta gravable ($)	Tasa reinversión utilidades %	Tasa marginal socios 20%[1] Antes	Tasa marginal socios 20%[1] Ahora[3]	Tasa marginal socios 50% Antes	Tasa marginal socios 50% Ahora[3]
Sociedad Anónima	200.000	30	27	(40) 36.8	51.1	(61) 59.4
		70	27[2]	(40) 36.8	35.9[2]	(49) 47.4
	10.000.000	30	41	(40) 36.8	61.4	(61) (59.4)
		70	41[2]	(40) 36.8	49.5[2]	(49) (47.4)
Sociedad Limitada	200.000		27.2	34	54.5	55
	10.000.000		39.2	34	62.0	55

[1] Se tiene en cuenta el efecto de la antigua exención a los dividendos recibidos, así como del descuento correspondiente, para personas con patrimonio inferior a 2 millones de pesos.

[2] A esta tasa habría de añadir el impuesto de exceso de utilidades y otros recargos, cuando fueren del caso.

[3] La cifra en paréntesis corresponde a la reforma de 1974, la otra incorpora el efecto de la Ley de 'alivio tributario' de 1975.

virtud de recaer sobre los grandes productores y exportadores, ya que los mecanismos actuales mantienen bajo el ingreso monetario de los pequeños productores y no los compensan suficientemente con servicios[71]. En las condiciones actuales, los instrumentos previstos para controlar y regular la oferta de café contribuyen de hecho a concentrar el ingreso y la propiedad cafetera y no cumplen su cometido central, por cuanto la parte del ingreso cafetero que se extrae del sector llega apenas a un 12% (del impuesto de exportación) y, ocasionalmente, en condiciones excepcionales, se aumenta por acuerdo mutuo del gremio con el gobierno[72]. Fácilmente podría diseñarse un mecanismo tributario que sirviera simultáneamente para regular la oferta y el ingreso del productor cafetero y transfiriera recursos significativos a otros sectores, a través del Estado, en la medida en que las condiciones del mercado internacional fueran mejores[73]. Esta alternativa, sin embargo, no estaba abierta por cuanto el presidente se había comprometido con los cafeteros, durante la campaña electoral, a reducir los impuestos, lo que de hecho cumplió al reducir el impuesto de exportación que llega al Estado de un 16% a un 12%.

Por otra parte, la "doble tributación" se justifica por cuanto, en gran medida, los gastos del Estado benefician de hecho, y principalmente, al sector moderno de la economía que opera a través de sociedades anónimas o limitadas.

Cabe preguntarse hasta qué punto hay "doble tributación" en Colombia. De un lado, habría que estimar en qué

agrario, la administración tributaria no controla los ingresos y gastos de cada productor. Por otra parte, los cafeteros obtuvieron con su poder político limitar significativamente el efecto de la presuntiva al excluir de su base el valor de los cafetos, que en una finca promedio puede representar el 70% a 80% de su valor.

71 Retención manejada por la Federación y precio mínimo que deja a los exportadores una buena parte de los ingresos por café en situaciones de altos precios internacionales. Ver, FEDESARROLLO, La política Cafetera en Colombia, 1977, próximo a publicarse.

72 Acuerdos de 1976 y 1977 y su manejo, FEDESARROLLO, op. cit.

73 Por ejemplo, modificando la tasa del impuesto de exportación en proporción al precio internacional del grano. Esta medida, requeriría, sin embargo, de unas colaterales para frenar el contrabando.

proporciones se transfieren los impuestos directos a las empresas, puesto que ello implicaría un menor grado de **doble** tributación. De otro, la equidad en el sistema fiscal exigiría gravar todos los ingresos, realizados y no realizados, en cabeza de su beneficiario. Esto conduciría a que las utilidades de las sociedades anónimas, distribuídas y no distribuídas, se sumaran a los ingresos ordinarios y extraordinarios de cada individuo para ser gravados exclusivamente al nivel personal. Dada la gran concentración que existe en Colombia, esto llevaría, de ser controlable, a una tributación mayor que la actual y mucho más progresiva. Posiblemente tendría, simultáneamente, efectos graves sobre la inversión en sociedades anónimas.

La llamada "doble" tributación actual representada de hecho, en conclusión, un compromiso entre las necesidades del Estado y de los grandes inversionistas en sociedades anónimas. Perjudica solamente al pequeño accionista, a pesar de su descuento tributario por dividendos, quien no debía pagar una tarifa del 36.8%, como de hecho paga. Es decir, desde el punto de vista de incidencia, la doble tributación tiene como efecto principal hacer menos progresivo el régimen fiscal.

En cuanto a las sociedades limitadas, éstas son hoy en día el canal favorito de evasión de los ingresos de capital, de modo que resulta puramente académico discutir su "doble tributación" en forma general[74]. El único control que la reforma contempló a sus escapes era la aplicación de la renta presuntiva, de la cual se eximieron posteriormente por presiones cuyo origen resulta difícil identificar (sección F). La "doble tributación" posiblemente recae en la práctica solamente sobre los pequeños negocios, cuyos dueños no poseen siempre ni la sofisticación ni la osadía de los otros para evadir, agravando aún más los problemas de incidencia ya comentados.

Igualmente, y por último, las medidas introducidas para ajustar parcialmente el sistema tributario a la inflación, estuvieron motivadas por el objetivo de equidad. Sin embargo, se quedaron cortas por dos razones. De un lado, por especificar un ajuste fijo del 8% anual y, de otro, por no cubrir algunos conceptos, como el ingreso y pagos por intereses. En el numeral 3 y la sección D se discuten estos problemas.

c. Impuestos a las herencias y donaciones

Los impuestos a las sucesiones y donaciones dependían del monto de la sucesión o donación y no del nivel de ingresos del beneficiario. El régimen se sustituyó por el impuesto sucesoral simple del 20% para lo asignado a herederos no directos. Por otra parte, el 80% de lo efectivamente recibido se computa, en todos los casos, como un ingreso irregular del beneficiario para el cálculo de su impuesto de ganancias ocasionales. Adicionalmente, los herederos directos tienen derecho a un descuento tributario cor. respecto al monto de este gravamen. En esta forma, los impuestos a las herencias y donaciones adquieren las características de equidad horizontal y de progresividad que caracteriza nominalmente al impuesto de renta y complementarios (véase el cuadro 6).

d. Impuesto de timbre y papel sellado

En 1975 el Congreso aprobó un proyecto de ley presentado por el gobierno mediante el cual se reestructuraron integramente estos impuestos. Los cambios introducidos obedecieron en su mayor parte a criterios de eficiencia (sección D). Sin embargo, algunos gravámenes se eliminaron por razones de equidad (aquellos sobre nóminas y posesión de empleados públicos, certificados de estado civil, actuaciones de defensa ante

[74] Debido a que no son controladas y a que la ley tributaria facilita disfrazar como gastos de la sociedad lo que en realidad son utilidades distribuidas a sus socios. Lo anterior no implica que no haya casos particulares en los cuales éste sea un problema real.

CUADRO 6

IMPUESTOS TOTALES COMO PORCENTAJE DEL MONTO GLOBAL DE LA HERENCIA Y DE LO RECIBIDO POR CADA HEREDERO DIRECTO (paréntesis)

SISTEMA ANTERIOR		SISTEMA ACTUAL IMPUESTOS DE GANANCIA OCASIONAL A LOS HEREDEROS				
Valor total de la herencia	Impuesto de masa global mas impuesto de asignación a los herederos	Liquidación con renta gravable = 0 para cada heredero	Liquidación con renta gravable de $ 80.000 para cada heredero	Liquidación con renta gravable de $ 120.000 para cada heredero	Liquidación con renta gravable de $ 240.000 para cada heredero	Liquidación con renta gravable de $ 350.000 para cada heredero
—I— $ 200.000	2.7	0	0	2 (4)	6.8 13.6)	7.2 14.4)
—II— $ 500.000	4.2	0	0	2.4 (4.8)	6.8 (13.6)	7.2 (14.4)
—III— $ 1.000.000	5.5	0	2 (4)	5.2 (10.4)	8.4 (16.8)	9.6 (19.2)
—IV— $ 5.000.000	8.2	7.33 (14.66)	12.2 (24.4)	13 (26)	14.2 (18.4)	15 (30)
—V— $ 10.000.000	9.07	13 (26)	14.2 (28.4)	14.6 (29.2)	15.4 (30.8)	16.2 (32.4)

Nota: El 50% de la herencia lo recibe el cónyuge sobreviviente como gananciales libres de impuestos en ambos sistemas. El resto se reparte por igual entre 4 herederos directos a quienes se supone un nivel idéntico de renta líquida gravable. Tarifa máxima por heredero directo 36.8%. Tarifa máxima por heredero no directo 49.4%.

la administración y la justicia, etc.), y otros se mantuvieron por considerarlos progresivos y por razones de recaudo (los de gravamen sobre escrituras y otros instrumentos que consignen o modifiquen obligaciones, que constituyen el núcleo del impuesto de timbre)[75].

3. *Resultados*

a. Composición de los ingresos tributarios

En primer término, como ya se señaló, el incremento absoluto en el recaudo en el año de 1975 fue mayor para los impuestos directos que para los indirectos, de modo que la participación de los primeros en los ingresos tributarios de la Nación se elevó de un 45.6% en 1973 y 1974 a un 48.5% en 1975[76]. Sin embargo, por las razones ya comentadas, su crecimiento fue muy lento en 1976 y su participación descendió hasta un 40.8%[77]. Por lo tanto, el efecto permanente de la reforma está dominado por el aumento en el impuesto de ventas.

---

75 Adicionalmente se mantuvieron algunos que constituyen en efecto el cobro de un servicio. Ver sección D. Otros se eliminaron desde 1974 al incorporarlos al impuesto de ventas (por ejemplo el que se cobraba sobre tiquetes de aviación).

76 Estos resultados reflejan también en parte una disminución por recaudos de aduana en 1975, como resultado de la recesión y de bajas en las tarifas arancelarias.

77 La baja en participación se explica en parte, por aumentos en el impuesto del café.

En consecuencia, la incidencia global del sistema depende en gran parte de aquella relativa del impuesto de ventas y de los impuestos de renta. La evidencia sobre la incidencia del primero no es concluyente. Existen varios estimativos para diferentes años, los cuales hacen distintos supuestos sobre traslación y llegan a resultados contradictorios pero indican que la incidencia es aproximadamente neutral[78]. Por su parte, como ya se consideró, la incidencia del impuesto de renta ha sido ligeramente progresiva en apariencia. Por tanto, los cambios anotados en la participación relativa de los dos impuestos sugerirían un efecto progresivo en 1975 y regresivo en 1976, con respecto a la situación antes de la reforma. Debe tomarse con cautela esta apreciación, por cuanto la tendencia del sistema era, en cualquier caso, a una baja en la participación de los impuestos directos. Además, debe complementarse con un estimativo de la incidencia de los cambios en la estructura del impuesto de ventas y, especialmente del impuesto de renta, en cuyo caso, como se vio atrás, se planteó más definitivamente un objetivo de redistribución.

b. Impuesto de ventas

Como ya se observó, los estimativos de la incidencia directa del impuesto de venta en Colombia acusan una relativa neutralidad. Pero, cual fue la dirección de los cambios? Un cálculo simple, basado en supuestos conservadores, permitiría predecir un efecto relativamente progresivo[79]. Sin embargo el hecho de que en los niveles altos se da un porcentaje de gasto inferior al del ingreso[80], que una proporción de ese gasto se realiza en el exterior y de que hay más evasión en las tarifas más altas, llevaría a reconsiderar el resultado obtenido a título indicativo. Vale decir, aunque no se tienen estimativos confiables, existen razones para pensar que los cambios no tuvieron efectos progresivos significativos.

Por último, si se tiene en cuenta que la composición del gasto de cada grupo cambia con el tiempo, los cálculos de incidencia deberían al menos comparar dos momentos en el tiempo. Las bases para hacer una proyección de este tipo son aún más débiles, pero, cabe esperar que a medida que aumente el ingreso de los niveles más bajos, una mayor proporción de su gasto será gravado a una tarifa media más alta, con lo cual, si las tarifas diferenciales —y sus cambios— tienen un efecto progresivo, lo van perdiendo con el correr del tiempo.

C. Impuesto de renta a personas naturales

i. Incidencia inicial

En cuanto al impuesto de renta a personas naturales, los cálculos sugieren que en 1975 hubo en efecto una incidencia progresiva apreciable. En primer lugar, se cuenta con los resultados de una simulación efectuada sobre una muestra representativa de las liquidaciones oficiales del año gravable de 1972 (recaudos en 1973)[81]. (véase cuadro 7)(Caben varias observaciones. El

---

78 Cárdenas, A. 1971. Citado por E. Low en "Política Fiscal", Lecturas sobre Desarrollo Económico Colombiano" y Niño, M. C.: La incidencia del impuesto de ventas en Colombia, tesis de grado, Universidad de Los Andes. 1973; encuentran un efecto progresivo; y Levin, J.: "The effects of economic development on the Base of a Sales Tax: A case Study of Colombia", IMF Staff Papers, 1968 y (Tesis ANIF) concluyen lo opuesto.

79 Suponiendo que el 50% del gasto de personas de bajos ingresos hubiera continuado exento, que el 40% hubiera subido del 4% al 6% y que el 10% hubiera subido del 4% al 15%, se tendría para este grupo un aumento del 1.82% sobre su gasto. Si en ingresos más altos, se supone que el 2/3 del gasto tenía la misma distribución y 1/3 se componía así: 1/3 sube del 4% al 15m, 1/3 del 10% al 15% y 1/3 del 25% a 35%; se obtiene para este grupo un aumento del 3.55% sobre su gasto. Naturalmente los supuestos podrían cambiarse y producir resultados diferentes, inclusive opuestos.

80 No existen cálculos confiables en Colombia de propensiones a ahorrar por nivel de ingreso.

81 La estructuración de la muestra y la forma como se efectuó la simulación se explica en I. Obregón, G. Perry, Efectos Redistributivos de la Reforma Tributaria de 1974 en Colombia, mimeo, junio de 1975.

CUADRO 7

DATOS BASICOS DE LA MUESTRA CLASIFICADA POR RENTA LIQUIDA DECLARADA Y MODIFICADA [1]

(liquidaciones oficiales del año gravable 1972)

Renta líquida declarada (modificada)	Hasta 6.000	6.000 a 12.000	12.000 a 24.000	24.000 a 50.000	50.000 a 75.000	75.000 a 100.000	100.000 a 150.000	150.000 a 200.000	200.000 a 300.000	300.000 a 400.000	Más de 400.000	Total
Distribución de contribuyentes en la muestra	25.6 (18.54)	6.51 (10.04)	14.7 (15.84)	24.6 (25.22)	10.9 (11.41)	6.4 (6.68)	6.3 (6.63)	2.4 (2.60)	1.6 (1.81)	0.5 (0.55)	0.6 (0.68)	100% (100)
Impuesto de renta per-cápita	17 (5)	60 (39)	268 (230)	1370 (1268)	4952 (4604)	11119 (10402)	19878 (18628)	32494 (30252)	47811 (43174)	75361 (66277)	179700 (156470)	5818 (5818)
Tasa media efectiva del impuesto de renta	0.5 (0.17)	0.66 (0.43)	1.49 (1.28)	3.7 (3.43)	7.9 (7.37)	12.7 (11.89)	12.7 (14.90)	18.57 (17.29)	19.12 (17.27)	21.5 (18.94)	29.9 (26.08)	
Impuesto de patrimonio per-cápita	507 (40)	422 (186)	656 (354)	1071 (715)	1858 (1575)	2419 (2333)	3370 (3613)	5253 (6084)	9129 (11269)	14552 (19651)	32055 (44362)	1611 (1611)
Tasa media efectiva del impuesto de patrimonio	16.9 (1.3)	4.7 (2.1)	3.6 (2.0)	2.9 (1.9)	3.0 (2.5)	2.8 (2.7)	2.7 (2.9)	3.0 (3.5)	3.6 (4.5)	4.1 (5.6)	5.3 (7.4)	

[1] Los datos entre paréntesis corresponden a la clasificación por renta líquida modificada.

problema central para calcular la incidencia directa del impuesto de renta sobre la distribución del ingreso es el de estimar la evasión. Por una parte, se disponía de una distribución del ingreso calculada a partir de encuestas de hogares (DANE, 1970) en la cual, y pese a los múltiples problemas asociados con la medición de los ingresos no realizados y en especie, el valor del ingreso corresponde en orden de magnitud a su valor verdadero. Pero, los datos sobre incidencia tributaria se calcularon por **niveles declarados de renta líquida**, que son en general muy inferiores a los ingresos verdaderos por dos razones. De un lado, la definición de renta líquida excluye varios ingresos; la muestra para 1972, no contempla, por ejemplo, las ganancias de capital no realizadas, ni varias formas de ingresos regulares. De otro lado, aún si se efectúan estimados arbitrarios para compensar el factor mencionado, ¿a qué escala real de ingresos corresponde una determinada renta líquida declarada? La respuesta depende del nivel de evasión, y por tanto, de la naturaleza de los ingresos: uno es el caso para rentas de salarios y otro muy distinto por renta de capital, rentas agropecuarias, rentas en el comercio, en el ejercicio independiente de la profesión, etc. El problema no tiene solución por cuanto en la medida en que fuera posible determinar con precisión la evasión por tipo de renta y niveles de ingreso, sería también posible controlarla. Naturalmente puede procederse a realizar estimativos arbitrarios. Conociendo la renta declarada por tipo de actividad y la distribución de ingresos en cada actividad, se podría 'asignar' la evasión por niveles de ingreso. Pero los supuestos que se utilicen para dicha "asignación" determinan el resultado final de ejercicio.

Ante tales dificultades se procedió a calcular el efecto por niveles de ingreso en la siguiente forma: En primer término, se calculó la incidencia por niveles de "renta líquida modificada", suponiendo que en ningún caso ésta era inferior, en la realidad al 8% del patrimonio líquido declarado[82]. Este "supuesto" ya incorpora una "asignación" parcial de la evasión. En realidad, sin hacer un supuesto de esta naturaleza, el efecto de la renta presuntiva y de los cambios en el impuesto patrimonial pa-

82 El cuadro 7 muestra las diferencias en la incidencia tributaria previa a la reforma que resultan de clasificar por renta líquida declarada o modificada. Los cuadros 8 a 10 presentan los resultados finales de la simulación, según ambas clasificaciones.

CUADRO 8

EFECTO CONJUNTO DE LAS NORMAS SIMILADAS EN EL IMPUESTO DE RENTA (PORCENTAJE DE AUMENTO)

(Simulación sobre Liquidaciones Oficiales 1972)

Patrimonio Líquido		RENTA LIQUIDA											
		Hasta 6.000	6.000 a 12.000	12.000 a 24.000	24.000 a 50.000	50.000 a 75.000	75.000 a 100.000	100.000 a 150.000	150.000 a 200.000	200.000 a 300.000	300.000 a 400.000	Más de 400.000	Total
De	Hasta												
	20.000	—97	—99	—97	—62	—34	—32	—28	—15	5	13	20	**—26**
20.000	60.000	—99	—100	—96	—62	—36	—32	—28	—16	—1	12	15	**—32**
60.000	120.000	—99	—100	—95	—60	—35	—33	—28	—13	5	18	19	**—29**
120.000	240.000	—99	—99	—94	—55	—32	—33	—27	—12	13	22	23	**—22**
240.000,	500.000	156	168	—63	—49	—27	—28	—24	—11	13	42	25	**—11**
500.000	750.000	2.726	3.153	297	—26	—23	—21	—16	—6	15	35	59	**5**
750.000	1.000.000	1.971	6.100	992	74	—21	—20	—14	—4	14	28	94	**17**
1.000.000	1.500.000	3.204	9.867	2.237	307	30	—19	—14	—2	14	29	110	**32**
1.500.000	2.000.000	266.100	17.900	4.648	704	163	27	—13	—1	11	27	82	**46**
2.000.000	3.000.000	6.373	54.600	7.942	1.331	390	121	27	—6	9	15	74	**60**
3.000.000	4.000.000	311.000	69.400	17.250	2.804	749	314	121	35	10	17	82	**96**
4.000.000	10.000.000	719.200	62.400	25.250	5.014	1.392	801	380	168	94	49	54	**111**
10.000.000	100.000.000	966.700	0	59.167	25.715	6.296	3.011	1.855	1.031	563	323	165	**291**
100.000.000	o más	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	**0**
Total		**3.350**	**354**	**78**	**—3**	**—8**	**—18**	**—18**	**—3**	**18**	**30**	**70**	**13**

recerían regresivos por cuanto se concentrarían en quienes, teniendo altísimos patrimonios no declaraban renta; es decir, sobre los **evasores** más obvios pero que estaban clasificados en los niveles más bajos de renta[83]. Vale decir, se utilizaron los cuadros 8A y 9, y su síntesis final en el cuadro 11.

Partiendo de este último supuesto, subsiste el problema de que los niveles de renta son inferiores a los niveles de ingreso de la población económicamente activa, P.E.A. según la información disponible, y de, que el universo muestral es sustancialmente inferior a los declarantes potenciales según la distribución de ingreso disponible. Se supuso entonces que el **ordenamiento** de las personas era el mismo en ambas listas y los 'evasores no declarantes'[84] se asignaron en dos formas casi extremas. De un lado, se supuso que la mayor renta declarada 'modificada' correspondía al mayor ingreso real. Vale decir, se asignaron los contribuyentes de la escala superior de renta declarada 'modificada' al decil más alto y así sucesivamente. Este supuesto **subestima** apreciablemente el efecto regresivo de la evasión e implica que el grupo que de hecho no declara se concentra en los niveles de más bajos ingresos que **tienen** obligación de **declarar** (con este supuesto tributaria todo el 45% de la P.E.A. colocado en los niveles superiores de la distribución de ingresos y sólo ellos). En el cuadro 12 se denomina como variante A al cálculo realizado con base en este supuesto. En el otro extremo, se tomó el nivel de ingreso mínimo que debía arrojar impuestos positivos, con lo cual los contribuyentes efectivos se distribuyeron entre el 60% de la P.E.A. que ocupa la parte superior de la distribución de ingresos. La distribución se hizo **por igual** en cada decil. **Este supuesto posiblemente sobrestima el efecto** regresivo de la evasión y a su turno **subestima** el efecto progresivo de la reforma[85]. Véase variante B en el cuadro 12.

Con todas las observaciones hechas, casi no valdría la pena presentar los resultados de estos cálculos hipotéticos si no fuera porque, a pesar de constituir el uno un caso de sobreestimación y el otro de posible subestimación, coinciden en algunas conclusiones generales. Resulta claro que el efecto central consistiría en redistribuir aproximadamente un 2%[86] del ingreso nacional disponible del 5% de la P.E.A. que tiene el ingreso más alto (y que acapara entre el 28 y 30% del ingreso nacional disponible) hacia el resto de la P.E.A. pero, en particular, hacia aquellos que no son contribuyentes[87]. Este estimativo supone que el gasto público incremental (o el efecto del aumento neto en recaudo) tiene una incidencia similar a la distribución final del ingreso disponible.

Los resultados de la simulación en sí misma, por otra parte, pueden tomarse con alguna confianza puesto que predicen un aumento neto en el recaudo, debido a la reforma del mismo orden de magnitud de los resultados obtenidos mediante cálculos basados en las cifras observadas. En efecto, la simulación permitía predecir un incremento neto real (debido a la reforma) de un 13% en el recaudo por concepto del **impuesto de renta sobre personas naturales** (cuadros 8 y 8A) y del 40% en el recaudo por concepto de impuesto de patrimonio (cuadros 9 y 9A). Dada la relación entre el recaudo de estos impuestos y el que los impuestos sobre las personas naturales, antes y después de la reforma, constituían casi el 50% de los re-

83 En efecto nótese los grandes aumentos en tributación de los contribuyentes ubicados en el triángulo inferior izquierdo en los cuadros 8 y 9, y la comparación de los estimativos finales, según cada clasificación, en el cuadro 10.

84 Asimismo, resulta sorprendente el alto número de evasores-nodeclarantes. Esta cifra puede estar sobreestimada por las diferencias definicionales entre ingreso y renta líquida y porque obviamente el universo de la muestra (liquidaciones privadas almacenadas en el computador) no contiene el universo total de declarantes.

85 Al menos de las 4 medidas principales que fueron simuladas.

86 1.96% en un cálculo y 2.07% en otro.

87 El impacto sobre el coeficiente de Gini es de aproximadamente 0.01 en ambos cálculos.

CUADRO 8-A

EFECTO CONJUNTO DE LAS NORMAS SIMULADAS EN EL IMPUESTO DE RENTA (PORCENTAJE DE AUMENTO)

— CLASIFICACION SEGUN RENTA LIQUIDA MODIFICADA —

(Simulación sobre Liquidaciones Oficiales 1972)

		RENTA LIQUIDA										
	Patrimonio líquido	Hasta 6.000	6.000 a 12.000	12.000 a 24.000	24.000 a 50.000	50.000 a 75.000	75.000 a 100.000	100.000 a 150.000	150.000 a 200.000	200.000 a 300.000	300.000 a 400.000	Más de 400.000	Total
Hasta	20.000	—97	—55	—97	—62	—34	—32	—28	—15	5	13	20	—26
	60.000	—99	—100	—96	—62	—36	—32	—28	—16	—1	12	15	—32
	120.000	—99	—100	—95	—60	—35	—33	—28	—18	5	18	19	—29
	240.000	0	—99	—94	—55	—32	—33	—27	—12	13	22	23	—22
	500.000	0	0	—74	—43	—27	—28	—24	—11	13	42	25	—11
	750.000	0	0	0	39	—23	—21	—16	—6	15	35	59	5
	100.000	0	0	0	139	44	—20	—14	—4	14	28	94	17
	150.000	0	0	0	0	135	65	—14	—2	14	29	110	32
	200.000	0	0	0	0	0	72	74	—1	11	27	82	46
	300.000	0	0	0	0	0	0	149	100	9	15	74	60
	400.000	0	0	0	0	0	0	0	272	135	17	82	96
	10.000.000	0	0	0	0	0	0	0	0	302	199	84	111
	100.000.000	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	291	291
	+ 100.000.000	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Total		—99	—100	—93	—48	—22	—22	—16	1	29	49	93	13

CUADRO 9

CAMBIO PORCENTUAL EN EL IMPUESTO DE PATRIMONIO DEBIDO A LA REFORMA

—CLASIFICACION SEGUN RENTA LIQUIDA MODIFICADA—

(Simulación sobre Liquidaciones Oficiales 1972)

		RENTA LIQUIDA MODIFICADA											
	Patrimonio Líquido	Hasta 6.000	6.000 a 12.000	12.000 a 24.000	24.000 a 50.000	50.000 a 75.000	75.000 a 100.000	100.000 a 150.000	150.000 a 200.000	200.000 a 300.000	300.000 a 400.000	Más de 400.000	Total
Hasta	20.000	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
	60.000	—100	—55	—99	—100	—98	—96	—93	—67	0	0	0	—99
	120.000	—85	—33	—51	—47	—34	—23	—14	—7	—14	0	0	—48
	240.000	0	1	4	5	17	37	52	55	46	50	39	13
	500.000	0	0	12	14	16	22	36	47	49	44	32	20
	750.000	0	0	0	21	19	24	27	36	41	41	39	24
	1.000.000	0	0	0	27	26	23	30	35	39	42	44	28
	1.500.000	0	0	0	0	33	37	33	36	36	43	48	35
	2.000.000	0	0	0	0	0	40	40	32	38	43	34	39
	3.000.000	0	0	0	0	0	0	47	48	42	40	43	46
	4.000.000	0	0	0	0	0	0	0	61	62	54	48	59
	10.000.000	0	0	0	0	0	0	0	0	70	73	66	69
	100.000.000	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Total		—91	—12	2	13	23	31	38	44	54	62	67	40

CUADRO 9A

CAMBIO PORCENTUAL EN EL IMPUESTO DE PATRIMONIO DEBIDO A LA REFORMA

(Simulación sobre Liquidaciones Oficiales 1972)

Patrimonio Líquido		RENTA LIQUIDA											
		Hasta 6.000	6.000 a 12.000	12.000 a 24.000	24.000 a 50.000	50.000 a 75.000	75.000 a 100.000	100.000 a 150.000	150.000 a 200.000	200.000 a 300.000	300.000 a 400.000	Más de 400.000	Total
De	Hasta												
	20.000	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
20.000	60.000	—100	—99	—99	—100	—98	—96	—93	—67	0	0	0	—99
60.000	120.000	—56	—54	—51	—47	—34	—23	—14	—7	—14	0	0	—48
120.000	240.000	4	2	2	5	17	37	52	55	46	50	39	13
240.000	500.000	20	12	12	12	16	22	36	47	49	44	32	20
500.000	750.000	31	22	19	18	18	24	27	36	41	41	39	24
750.000	1.000.000	40	38	32	25	20	23	30	35	39	42	44	28
1.000.000	1.500.000	56	43	46	35	29	28	33	36	36	43	48	35
1.500.000	2.000.000	72	45	55	49	86	32	30	32	38	43	34	39
2.000.000	3.000.000	70	47	63	66	48	47	35	37	42	40	43	46
3.000.000	4.000.000	89	84	96	85	70	52	50	53	45	54	48	59
4.000.000	10.000.000	112	61	91	98	84	88	70	60	64	54	56	69
10.000.000	100.000.000	71	0	76	105	145	52	92	71	104	87	72	80
100.000.000 +	100.000.000	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Total		41	20	28	33	85	37	40	43	49	50	57	40

CUADRO 10

EFECTO DE LAS MEDIDAS SIMULADAS EN EL IMPUESTO DE RENTA Y PATRIMONIO[1/]

(Cambios porcentuales)

Renta líquida declarada (modificada)	Hasta 6.000	6.000 a 12.000	12.000 a 24.000	24.000 a 50.000	50.000 a 75.000	75.000 a 100.000	100.000 a 150.000	150.000 a 200.000	200.000 a 300.000	300.000 a 400.000	Más de 400.000	Total
Cambio en tarifas y descuentos	—99 (—99)	—99 (—100)	—95 (—95)	—57 (—58)	—35 (—36)	—36 (—36)	—34 (—34)	—24 (—25)	—13 (—14)	—3 (—3)	9 (8)	—23 (—23)
Eliminación de rentas exentas	0 (0)	0 (0)	0 (0)	1 (1)	4 (5)	7 (7)	11 (11)	15 (16)	25 (25)	29 (27)	58 (56)	21 (—21)
Efecto presuntiva	3450 (0)	454 (0)	173 (2)	53 (9)	23 (9)	11 (7)	7 (7)	6 (8)	6 (18)	4 (25)	3 (29)	15 (15)
Total cambios en impuesto de renta	3350 (—99)	354 (—100)	78 (—93)	—3 (—48)	—8 (—22)	—18 (—22)	—16 (—16)	—3 (—1)	18 (29)	30 (49)	70 (93)	13 (13)
Cambios en impuesto de patrimonio	41 (—91)	20 (—12)	28 (2)	33 (13)	35 (23)	37 (31)	40 (38)	43 (44)	49 (54)	50 (62)	57 (67)	40 (40)

1/ En paréntesis las cifras clasificadas por nivel de renta líquida modificada.

caudos totales del impuesto de renta, la proyección del crecimiento en estos últimos serían del orden de 22%[88]. Los cálculos a partir de las cifras observadas arrojan un 27%, que es similar en orden de magnitud[89].

En conclusión, estos cálculos parecen sugerir que en 1975 la reforma tuvo una incidencia progresiva significativa. Hay otro tipo de evidencia empírica que refuerza esta impresión. La participación de la retención por salarios en el recaudo total del impuesto de renta y complementarios, que venía subiendo hasta

88 En efecto, los resultados de una simulación sobre la tributación de sociedades (cuadro 14) permitía predecir un incremento real en esta, debido a la reforma, del orden de 23% en el primer año o sea, muy similar al de personas naturales.

89 Esta cifra se obtiene de comparar el recaudo en 1975 (menos 600 millones que corresponden al producto de la anmistía de intereses decretados en 1974 y no se puede atribuir a la reforma) con lo que se había obtenido sin reforma. Este último cálculo se hizo suponiendo una elasticidad unitaria. El mayor valor observado puede reflejar al efecto de cambios adicionales que se tienen en cuenta en la simulación.

CUADRO 11

INCIDENCIA DEL IMPUESTO DE RENTA Y PATRIMONIO POR NIVELES DE RENTA LIQUIDA MODIFICADA

Escala de renta líquida modificada	Impuesto total per-cápita antes de la Reforma	Impuesto total per-cápita después de la Reforma	Número de contribuyentes (porcentaje)
0 - 6.000	45	4	18.6
6.001 - 12.000	225	164	10.0
12.001 - 24.000	584	377	15.8
24.001 - 50.000	1.983	1.467	25.2
50.001 - 75.000	6.179	5.528	11.4
75.001 - 100.000	12.735	11.170	6.7
100.001 - 150.000	22.241	20.634	6.6
150.001 - 200.000	36.336	39.315	2.6
200.001 - 300.000	54.443	73.048	1.8
300.001 - 400.000	85.928	130.587	0.6
400.001 y más	200.832	376.072	0.7

Fuente: Cuadros 7, 8A y 9A.

CUADRO 12

EFECTO ESTIMADO DE LA REFORMA DEL IMPUESTO DE RENTA Y PATRIMONIO SOBRE LA DISTRIBUCION DE INGRESOS

Escala de P.E.A.		Porcentaje del ingreso nacional antes de impuestos	VARIANTE A Porcentaje del ingreso disponible antes de la reforma	VARIANTE A Después	VARIANTE B Porcentaje del ingreso disponible antes de la Reforma	VARIANTE B Después
0	5	0.7	0.78	0.79	0.78	0.79
6	10	0.8	0.89	0.91	0.89	0.91
11	15	0.9	1.00	1.02	1.00	1.02
16	20	1.1	1.22	1.24	1.22	1.25
21	25	1.2	1.33	1.36	1.33	1.36
26	30	1.3	1.44	1.47	1.44	1.47
31	35	1.6	1.77	1.81	1.77	1.81
36	40	1.8	2.00	2.04	2.00	2.04
41	45	2.6	2.88	2.94	2.88	2.94
46	50	2.8	3.10	3.17	3.10	3.17
51	55	3.2	3.55	3.62	3.52	3.60
56	60	3.5	3.88	3.96	3.83	3.92
61	65	4.0	4.43	4.53	4.36	4.48
66	70	4.5	4.98	5.09	4.80	4.95
71	75	5.0	5.52	5.64	5.30	5.47
76	80	5.6	6.10	6.26	5.97	6.15
81	85	7.2	7.64	7.89	7.41	7.64
86	90	8.1	8.53	8.82	8.01	8.29
91	95	11.4	10.90	11.33	10.53	10.95
96	100	32.7	28.06	26.11	29.86	27.79
Total		**100.0**	**100.0**	**100.0**	**100.0**	**100**
Coeficiente GINI			**0.50608**	**0.49601**	**0.51204**	**0.50102**

Variante A: Se supone a todos los declarantes concentrados en los niveles alto de ingresos.
Variante B: Se supone que los declarantes distribuidos uniformemente en los 6 deciles superiores.

1974, bajó de un 19.2% en ese año a un 14.2% en 1975 (ver cuadro 4).

ii. Incidencia permanente

La situación aparece diferente en 1976. La participación de la retención por salarios aumenta de nuevo a un 15.8% y, como ya se indicó, se da una disminución real de los recaudos totales del impuesto en dicho año, explicada parcialmente por las nuevas medidas tomadas a finales de 1975 y por una elasticidad aparentemente baja. Para poder interpretar los resultados en 1976, conviene analizar el impacto diferencial, según la simulación, de los principales cambios considerados individualmente (ver cuadro 10). El cambio en tarifas y exenciones personales por descuentos tributarios implicaba una disminución real neta del orden del 23%; la eliminación de rentas exentas un aumento real del orden del 21% y la aplicación de la presuntiva un aumento del orden del 15%. El impacto distributivo es progresivo para cada medida considerada individualmente, pero especialmente en el caso de las dos últimas. Aún más, sin el efecto de la renta presuntiva, las otras medidas tienen un efecto más nominal que efectivo por cuanto no corrigen la gran evasión. Conviene acá aportar evidencia adicional de que la presuntiva, y la reforma en general, afectaron en mayor medida a los grupos más evasores. Sobre una submuestra, se procuró clasificar a los contribuyentes por actividad económica (ver cuadro 13) y aúncuando ambas clasificaciones tienen graves inconvenientes[90], la simulación presenta al-

90 La clasificación 1 se basa en la anotación subjetiva del liquidador de cual es la actividad 'principal' del contribuuente. Además en cada grupo incluye patronos, empleados y trabajadores. La clasificación 2 buscó agrupar según la renta y el

FEDESARROLLO - BIBLIOTECA

gunos resultados interesantes. En primer término, en la agricultura y ganadería había niveles de tributación muy bajos en términos relativos[91] y sobre este grupo de contribuyentes recae el mayor incremento en impuestos de patrimonio[92] y renta, en particular debido a la aplicación de la presuntiva. Los efectos de la reforma recaen en segundo lugar sobre los rentistas (clasificación 2) y sobre las personas dedicadas al comercio (clasificación 1 y 2). Por último, en el caso de empleados disminuyen los gravámenes[93], clasificación 2, lo cual se manifiesta también en los grupos 2 y 4 de la clasificación 1, constituidos mayoritariamente por empleados.

Ahora bien, en una sección anterior se sugirió que la aparente baja elasticidad en el nuevo impuesto de renta podría deberse principalmente a que la efectividad de la presuntiva declinó a partir del segundo año y a que la elusión y evasión en rentas mixtas y de capital se incrementaron de nuevo por este y otros conceptos. La conclusión que parece desprenderse es claramente la de que si bien la reforma en el impuesto de renta tuvo un efecto progresivo significativo (aunque marginal en términos de la desigualdad existente[94] en el primer año de aplicación, este efecto no se mantiene en su totalidad a partir del segundo año. La tendencia observada en la pérdida de participación de los impuestos directos, en adición a este resultado, sugiere la conclusión general de que la incidencia del sistema tributario como un todo continúa siendo cada vez menos progresiva (o más regresivo) y que las reformas de 1974 y 1975 (por las causas discutidas) no cumplieron sino marginalmente los objetivos que se propusieran en este sentido. Máxime cuando la baja elasticidad de los impuestos directos responde de nuevo, como en el pasado, a una tendencia a que se disminuya la carga efectiva sobre rentas mixtas y de capital.

Esa tendencia, por demás, puede acentuarse por nuevos cambios legales, que beneficien principalmente a rentas mixtas y de capital; como también ocurrió en el pasado. En este sentido, a posteriori, parece un error haber fijado una compensación parcial por la inflación en forma rígida, el 8% del 'alivio tributario' y del reajuste de costo de activos fijos para el impuesto de ganancias ocasionales[95]. En ese momento, se fijó el 8% sobre la base de que el plan de estabilización permitiría regresar a los promedios históricos de inflación y que, en esa perspectiva, a mediano plazo se mantendría la incidencia del impuesto y se conservarían sus propiedades estabilizadoras[96]. Ante la nueva aceleración de la inflación esta rigidez ha provocado consecuencias indeseables en la incidencia, ha puesto en peligro la estabilidad misma de la nueva estructura tributaria y no parece que el impuesto haya ganado mucho en sus propiedades estabilizadoras, por su baja elasticidad[97].

---

patrimonio declarado en cada áctividad, pero se incurrió en un error serio: cuando la renta declarada de trabajo era mayor que otras rentas, se clasificó a la persona como empleado, con lo cual muchos evasores de otras rentas quedan en esta categoría. De allí el efecto alto de la presuntiva sobre este grupo. Finalmente, la submuestra no es representativa: está sesgada hacia impuestos per-cápita mayores, por la cual el efecto global del cambio en tarifas y descuentos se estima en —13% y no en —23%.

91 La proporción del recaudo con que se contribuye es muy inferior a la proporción de contribuyentes en la actividad: Véase especialmente clasificación 2, en la cual no se incluyen empleados en la actividad.

92 Debido especialmente a la eliminación de exenciones sobre el patrimonio ganadero.

93 A pesar de que la simulación arrojó erróneamente un efecto de la presuntiva, como ya se explicó en nota previa.

94 Puesto que, como máximo hizo que el 5% de la P.E.A. de mayores ingresos pasara a detentar el 26-28% del Ingreso Nacional disponible, en lugar del 38-30%.

95 Con este motivo, el gobierno ha presentado un proyecto de enmienda en 1977, con el cual se corre el riesgo de comenzar a incrementar de nuevo prebendas específicas.

96 Además, la insistencia en metas de inflación del 8% podía contribuir en acelerar el cambio requerido en las expectativas de inflación.

97 Como consecuencia, en parte, de los rezagos del recaudo en relación con la generación del ingreso, lo cual se agrava cuando se acelera la inflación, y en parte, por el recrudecimiento de la elusión y evasión en las rentas mixtas y de capital.

CUADRO 13

EFECTOS DE LA REFORMA EN IMPUESTO DE RENTA POR GRUPOS DE ACTIVIDAD [1]

%

	CLASIFICACION 1						CLASIFICACION 2					
	Ag. Min. y Ganad.	Ind.	Transporte	Servicios	Otros	Total	Empleados Indepen.	Trabajadores Ganad.	Agricult.	Ind. y Com.	Rentistas	Total
1. % de contribuyentes	44	3	32	13	8	100	37	18	7	17	25	100
2. Impuesto de renta, antes	23.7	2.3	51.2	15.1	7.8	100	16	19.6	0.6	15.6	48.2	100
3. Impuesto de patrimonio antes	31	0.9	58	6.1	3.9	100	11.1	8.6	0.7	20.3	59.5	100
4. Efecto cambio tarifas y descuentos (renta)	—13	—24	—8	—24	—20	—13	—28	—22	—18	—10	—5	—13
5. Efecto cambio tarifas, descuentos y presuntiva (renta)	13	—22	1	—23	—17	— 1	—16	—20	57	9	7	— 1
6. Efecto eliminación rentas Exentas	19	17	28	19	22	24	11	29	12	17	29	24
7. Efecto presuntivo [2]	26-27	2	9-11	1-2	3-7	12-13	12-13 [3]	2	75-76	19-20	12-14	12-13
8. Efecto total cambios imporrenta	33	—5	31	—3	9	34	—6	9	70	27	36	23
9. Efecto cambios patrimonio	59	35	36	46	35	44	46 [4]	48	281	46	39	44

[1] Esta simulación tuvo que usar una submuestra no representativa, debido a lo cual resultan valores de impuesto per-cápita antes (fila 2) y del cambio en tarifas y descuentos (fila 6) mayores que en los cuadros anetriores.

[2], [3] y [4] Sobre la interpretación de estos resultados véase el texto.

Debe observarse que, como resultado del mayor recaudo provocado por la reforma, se habría podido contribuir a una mejor distribución del ingreso efectivo, de haberse realizado los planes de gasto previstos. En efecto, los estudios sobre incidencia del gasto público en Colombia muestran que ésta es apenas ligeramente progresiva en el agregado, pero que podría serlo significativamente de cambiar su estructura[98]. No obstante, como se observó anteriormente, no se produjo la reestructuración prevista.

d. Impuesto de renta a las sociedades

En cuanto al impacto sobre sociedades, resulta claro de las simulaciones que el cambio en tarifas y la unificación de impuestos disminuyó la tarifa efectiva promedio sobre la sociedad anónima de un 41.6% a un 40%, y luego a un 36.8% con la ley de 'alivio' en 1975; y aumentó las de las sociedades limitadas de un 12.5% promedio a un 20%, siendo mayor el aumento para las sociedades con menor renta declarada. El efecto de este cambio sobre el recaudo fue mínimo en 1975 (aproximadamente 2%), y negativo en 1976. El impacto de la presuntiva sobre sociedades anónimas fue del orden del 0.9% del impuesto de sociedades. En cambio, la eliminación de rentas exentas pudo aumentar la tributación hasta en 21% en 1975[99]. (véase cuadro 14).

En todo caso, los aumentos discutidos no se mantienen en términos reales en 1976. En primer lugar, como ya se señaló, a las sociedades anónimas se les redujo en un 8% la tarifa. En segundo lugar, principalmente en las sociedades limitadas, se ha producido un aumento en la evasión. Resulta muy difícil estimar los efectos de estos cambios en la distribución del ingreso, al no poseerse estimativos sobre el grado de traslación de los impuestos, ni sobre el nivel de ingresos de los socios y sobre la distribución de las acciones y los derechos sociales. Debe advertirse, por último, que estas cifras, se deben tomar con mucha cautela, pues hay fenómenos que no se reflejan. Por ejemplo, a finales de 1974 un gran número de sociedades anónimas de familia y cerradas se convirtieron a limitadas, como efecto de la reforma. Asímismo, la relación de la tributación sociedad-socio puede alterarse, sobre todo en el caso de las limitadas.

D. Efectos sobre el crecimiento económico

1. Antecedentes

Una medida de política económica puede tener efectos sobre el ritmo de crecimiento a través de:

a) Aumentar la tasa de inversión.

b) Afectar la estructura sectorial de la producción en forma más adecuada a la disponibilidad de factores productivos en la economía, según la utilización que de ellos hace cada actividad.

c) Provocar una mayor eficiencia en la utilización de factores productivos dentro de **cada actividad**, a través de la generación y escogencia de los procesos tecnológicos más apropiados.

Naturalmente los efectos no se limitan a uno u otro de los mencionados y la distinción se hace sólo por razones de exposición.

El régimen vigente a la fecha de la reforma buscaba, ante todo, los primeros dos efectos. Las exenciones a las rentas de capital y varios beneficios tributarios a estas y otras rentas (agrícolas, ganaderas, etc.) contempladas en el estatuto de 1961, y ampliadas y diversificadas con el correr de los años, se orientaban a aumentar, en forma gene-

98 A. Berry y M. Urritia, **La Distribución del Ingreso en Colombia**, Selowsky, M. **La distribución de Servicios Públicos en Colombia**, mimeo CEDE, 1977.

99 Sin embargo, la simulación exagera este efecto por cuanto no tener en cuenta que los primeros decretos se modifican para mantener algunas rentas exentas (sección F).

CUADRO 14

EFECTOS POTENCIALES MAXIMOS DE LA REFORMA SOBRE TRIBUTACION DE LAS EMPRESAS (SIMULACIONES SOBRE LIQUIDACIONES OFICIALES DE 1972)

%

	S. Anónimas	S. Limitadas	S. Limitadas antes asimiladas a anón.	Casas matrices extranjeras	Asociaciones de lucro	Otras colectivas de minas etc.	Total
% del recaudo antes de la reforma	80.3	15.5	1.8	0.5	0.2	1.7	100.0
Tarifa promedio efectiva antes de la reforma	41.6	12.5	35.7	26.0	6.0	9.1	—
Tarifa con la reforma	40.0 (36.8)[2]	20.0	20.0	40.0[1]	20.0	20.0	—
Efecto porcentual de la unificación de impuesto y el cambio en tarifas	—4 (-12)[2]	60.0	—44.0	54.0	231.0	120.0	8.0 1.6
Efecto porcentual de la presuntiva	1.0	—	—	—	—	—	0.8
Efecto pocentual 'potencial' de la eliminación de rentas exentas[3]	19.0	25.0	14.0	6.0	10.0	58.0	20.4
Efecto % total[4]	16.0 (8.0	85.0	—30.0	60.0	241.0	178.0	29.2 (22.8)

1/ Excepto para dividendos (20%).

2/ Las cifras en paréntesis incluyen la modificación de tarifas en la 'ley de alivio Tributario' de 1975

3/ Este efecto se sobrestima porque no considera las modificaciones a los decretos iniciales

4/ Es la suma de efectos parciales porque éstos se calcularon sobre las nuevas bases

ral, las tasas de ahorro interno e inversión y, muy especialmente, a dirigir la última hacia ciertos sectores.

Naturalmente, el proceso de extender los beneficios a muchas actividades conducía más, en la práctica, a propiciar un aumento general en las tasas de inversión que a dirigirla hacia ciertas actividades.

El diseño del régimen tributario estaba muy influenciado por el pensamiento de la CEPAL y, en forma más general, por las teorías iniciales de desarrollo económico a lo Harrod-Domar, que veían en la acumulación de capital, y en la disponbilidad de ahorro interno y de divisas que la permitieran, el factor determinante del crecimiento menospreciando la importancia en la estructura productiva de un proceso de adopción de tecnología que produjera una correcta asignación y utilización de recursos. Como es sabido, este pensamiento condujo a excesos en el subsidio al capital y en la protección a actividades intensivas en capital que desembocaron en América Latina en las altas tasas de desempleo de la década de los 60, en un relativo estancamiento de la producción agrícola e industrial y en la proliferación de muchas industrias ineficientes[100]. El pensamiento más moderno sobre desarrollo ha venido haciendo más énfasis en la elección de tecnologías adecuadas y en la búsqueda de una estructura productiva que aproveche mejor la disponibilidad relativa de factores[101] y últimamente, en la adaptación o generación local de tecnología para ampliar el rango de opciones[102]. Sin entrar a discutir los méritos de una u otra orientación, debe señalarse simplemente que el diseño de la reforma y de la política económica del gobierno López, se inscribió en su etapa inicial, en la última tendencia descrita.

Adicionalmente, se juzgó que el efecto de los "incentivos" al ahorro y a la inversión era muy relativo en comparación con los costos sobre la misma inversión[103]. Por un lado, la "exención" tributaria, en general, puede conducir al fomento, en el margen, de inversiones en actividades ya de suyo rentables y no a la promoción de inversiones en actividades sin rentabilidad privada en las cuales, la "exención" sería inoperante. En este caso resulta preferible el subsidio directo como se verifica por el mayor impacto del CAT sobre las exportaciones menores, por ejemplo, en comparación con las exenciones que sustituyó. Pero, de otro lado, unos y otros, exenciones y subsidios, tienen un impacto sobre el balance fiscal y a través de éste, sobre el ahorro del gobierno y, consecuentemente, sobre la inversión o sobre la expansión monetaria para financiar el déficit. Así, el gobierno decidió por ejemplo, reducir sustancialmente el CAT, pero al mismo tiempo buscó mantener la rentabilidad de las exportaciones mediante una tasa de cambio que no discriminara contra ellas y del incremento en los recursos de crédito subsidiado, que se financió con el aumento en los impuestos CIF a la importación[104].

---

100 Al estancamiento agrícola se llegaba por la discriminación en contra de la agricultura y al industrial por el agotamiento de las posibilidades fáciles de substitución de importaciones.

101 Entre otras, mediante la especialización que procede de una inserción más libre en el comercio internacional.

102 Este énfasis se dió como consecuencia de las exitosas experiencias de Japón (adaptación) y la China Popular (generación).

103 Véase al respecto: McLure "Colombian Tax Incentives" in Musgrave y Gilis ed. Fiscal Reform of Colombia, Harvard Law School, 1971; Bilsborow, R.: "The structure of Tax Incentives in Colombia", mimeo, 1966, Slitor R. "Reforma de la Estructura Tributaria de las Sociedades en Colombia" en Lecturas sobre Desarrollo Económico Colombiano, FEDESARROLLO; R. Bird, Taxation and Development. Lessons from Colombia experience, Harvard University Press 1960, pp. 131-146 y R. Porter: The Effectiveness of Tax Exemption in Colombia University of Michigan, 1969.

104 Al mismo tiempo naturalmente, se continuó la tarea del gobierno anterior de reducir el nivel general de protección arancelaria para las actividades orientadas al mercado doméstico (a aquellas de sustitución de importaciones).

Pero, a más de esto, la concepción vigente implicaba en principio renunciar a la equidad horizontal y vertical del sistema tributario. Como la reforma se orientó a buscar preservar la equidad nominal y a aproximarla lo más posible en la práctica, se deshechó esta concepción.

2. *Instrumentos y resultados*

a. Efectos sobre el ahorro y la inversión

En principio, una reforma tributaria, como la que se expidió en 1974, podría implicar un aumento neto en el ahorro total pues el mayor ahorro público podría más que compensar la disminución probable en el ahorro privado[105]. Lo mismo podría decirse con respecto a la inversión total; la disminución en inversión privada podría más que compensarse con aumentos en la inversión pública. No obstante, dadas las diferencias en la naturaleza de uno y otro tipo de inversión, esta sustitución podría tener efectos sobre el crecimiento de la producción y en particular sobre su distribución en el tiempo, cuya dirección resulta difícil de estimar[106].

Más aún, al analizar la composición del ahorro bruto privado, se observa que en su mayor parte éste procede de las empresas y especialmente de las reservas de depreciación. Para evitar una reducción importante en el ahorro privado se procedió en la reforma a liberalizar el régimen de depreciación[107]. Como resultado, se observa que las reservas por depreciación pasaron de constituir un 6.73% del ingreso nacional en 1974 a un 10.16% en 1975, y las utilidades retenidas por las empresas de un 2.01% a un 2.89%. Estos aumentos, sin embargo, no compensaron el fuerte descenso en el ahorro de las familias (cuadro 15)[108].

Por demás, la reforma, en conjunto con la llamada reforma financiera, buscó activar el mercado de capitales y reducir las distorsiones que éste provocaba en la asignación de recursos. En Colombia los activos financieros estaban sometidos a regímenes tributarios muy diferentes (los rendimientos de UPAC y de los papeles del Estado eran exentos y los rendimientos nominales de otros eran gravados) y a controles diferenciales sobre su rendimiento nominal que mantenían tasas reales de interés negativas y muy dispersas. Además, los intermediarios financieros no buscaban activamente la captación de ahorros, por cuanto, de un lado, disponían de un amplio acceso a cupos de redescuento (emisión primaria) y a líneas de crédito externo muy rentables y, de otro, la rentabilidad de sus colocaciones estaba limitada por un cúmulo de inversiones forzosas. En contraste, los papeles a 'mediano plazo' del Gobierno y el Banco Central Hipotecario tenían una líquidez primaria inmediata. Los hechos descritos llevaban a: 1) una demanda excedente por el crédito institucional y, en particular, a la tendencia desproporcionada de las empresas a endeudarse; 2) el financiamiento de inversiones no rentables pero atractivas por el subsidio al crédito; 3) a concentrar los ingresos tanto por retribuciones diferenciales a los ahorradores como por la distribución del crédito subsidiado; 4) un escaso dinamismo del casi inexistente mercado institucional de capitales y el desarrollo consiguiente de un mercado no regulado, muy riesgoso

---

105 Véase Perry, G., Martinéz, M; "Ahorro Público y capitalización social", en Banco de la República, El Mercado de Capitales en Colombia, 1971.

106 Los frutos de la inversión pública en general se observan a más largo plazo que los de la inversión privada.

107 Se eliminó el valor de salvamento para el cálculo de la reserva y se permitió una aplicación más flexible de métodos contables de depreciación acelerada.

108 Debe observarse sin embargo, que esta última cifra constituye un residuo de segundo orden en la elaboración de las cuentas nacionales y poco confiable en consecuencia.

y a través del cual se producía una gran evasión de impuestos[109].

La reforma tributaria, y la financiera, buscaron equilibrar el tratamiento fiscal, elevar y uniformizar las tasas reales de interés en el mercado institucional, cortar el cordón umbilical de los intermediarios financieros con el Banco Central y crear un mercado de papeles a mediano plazo. Sin embargo, las medidas se quedaron cortas en muchos aspectos[110].

En el campo tributario, se mantuvo el régimen preferencial a las UPAC y no se ajustó su incidencia por la inflación. Así, los ahorradores son gravados sobre rendimientos nominales, a pesar de que sus rendimientos reales son negativos y las empresas obtienen una doble ventaja del crédito subsidiado institucional: intereses nominales menores a la tasa de inflación y deducibles además. En esas condiciones no es de extrañar que sea difícil implementar una política de tasas reales de interés positivas, que el mercado de capitales no adquiera dinamismo y que las empresas continúen prefiriendo endeudarse en demasía a retener utilidades y emitir acciones[111].

Ahora bien, el ahorro público aumentó en efecto en 1975. El superávit en cuenta corriente del gobierno nacional pasó de un 2.2% del ingreso nacional en 1974 a un 3.8% en 1975 y un 4.4%

109 Estos fenómenos y sus causas se encuentran analizados en varios trabajos presentados a los simposios sobre el El Mercado de Capitales en Colombia; Banco de la República y Asociación Bancaria; 1971, 1972, 1973, 1974 y 1975. Véase en particular: M. Carrizosa. "La Intervención Estatal en el Mercado de Capitales", 1975 y H. Gómez, F. Pieschacón y M. Carrizosa: "Instrumentos financieros inflación producción y empleo" 1976.

110 Véase El Mercado de Capitales en Colombia; op. cit, 1975 y M. Carrizosa: 'Inflación, tasas de interés y financiación del sector cafetero' en Financiamiento Externo, Banco de la República y Asociación Bancaria 1977.

111 Si bien el factor tributario no es la única y quizá ni siquiera la principal causa de esta tendencia. La gran concentración en el control de las sociedades, especialmente a través de los grupos financieros, puede por si sola explicar este fenómeno. Véase G. Perry. "Comentarios" en El Mercado de Capitales en Colombia. op. cit., 1974.

CUADRO 15

RELACION PORCENTUAL ENTRE FINANCIAMIENTO DE LA FORMACION INTERNA BRUTA DE CAPITAL Y EL INGRESO NACIONAL[1/]

%

	1970	1971	1972	1973	1974	1975
1. Ahorro de las sociedades de capital	2.95 (2.42)	3.05 (3.04)	2.36 (2.36)	2.74 (2.74)	2.01 (2.01)	2.89 (2.47)
2. Ahorro de las unidades familiares	1.93 (1.58)	0.57 (0.57)	2.81 (2.80)	3.48 (3.48)	4.04 (4.04)	0.46 (0.39)
3. Ahorro del Gobierno	6.62 (5.42)	4.53 (4.53)	4.30 (4.30)	4.08 (4.08)	3.61 (3.61)	4.81 (4.10)
4. Superávit (—) ó déficit (+) de la Nación en cuenta corriente	4.54 (3.71)	5.18 (5.18)	2.39 (2.39)	0.53 (0.53)	2.41 (2.41)	1.48 (1.27)
5. Asignaciones para el consumo interno de capital fijo	8 .75 (7.17)	6.98 (6.98)	6.84 (6.84)	7.47 (7.47)	6.73 (6.73)	10.16 (8.67)
6. Financiamiento de la FIB de capital	24.8 (20.3)	20.3 (20.3)	18.7 (18.7)	18.3 (18.3)	18.8 (18.8)	19.8 (16.9)

Fuente: Cuentas Nacionales, calculado a partir de los valores en pesos constantes de 1970.

1/ Las cifras entre paréntesis son porcentajes respecto al PIB

en 1976, recuperando el nivel más alto alcanzado en los últimos años (ver cuadro 4). Las cifras de cuentas nacionales (ver cuadro 15) muestran que el ahorro del gobierno, que venía disminuyendo de un 6.6% del ingreso nacional en 1970 a un 3.6% en 1974, volvió a aumentar a un 4.8% en 1975. Sin embargo, la inversión pública disminuyó en términos reales tanto en 1975 como en 1976 por los factores explicados atrás; de un 4.1% del ingreso nacional en 1973, se redujo un 3.8% en 1975 y a un 2.7% en 1976. El ahorro y la inversión bruta totales, que venían disminuyendo de un 24.8% del ingreso Nacional en 1970 a un 18.8% en 1974, subieron moderadamente a un 19.8% en 1975. Sin embargo su tasa de crecimiento real disminuyó, al igual que la del ingreso Nacional, e igualmente disminuyó como porcentaje del PIB (ver cuadro 15).

Los resultados muestran, en síntesis, que la inversión bruta redujo su ritmo de crecimiento, si bien mantuvo su participación en el Ingreso Nacional. Hasta qué punto este resultado fue determinado por la reforma? La economía nacional disminuyó su ritmo de crecimiento en 1975, al menos en parte por el impacto de la recesión internacional en 1974 y 1975, lo cual contribuye a explicar el fenómeno. Seguramente, sin embargo, la reforma, y el plan de estabilización en general, contribuyeron a agudizar esta tendencia. Difícilmente se concibe una reducción en la demanda agregada que no recaiga en parte sobre la inversión y que no reduzca el ritmo de actividad económica. Asímismo, una reforma con intenciones redistributivas afecta necesariamente el 'clima de inversión privada' o, cuando menos, lleva a posponer ciertas decisiones. ¿Por qué entonces se insistió en la reforma y el plan de estabilización en esa situación coyuntural? Como ya se ha dicho, el compromiso central de la campaña del presidente electo consistía en desacelerar el alza en el costo de la vida. Posiblemente la ejecución del plan de estabilización era inaplazable políticamente, si bien habría podido moderarse en sus alcances. De otro lado, no era fácil que el capital político inicial se mantuviera intacto para poder arriesgarlo más tarde en una aventura reformista. (Sección F).

b. Efectos sobre la estructura de la producción

La medida central dentro de la reforma tributaria para efectuar la estructura de la producción, modificando la de consumo nacional, fue la de tarifas diferenciales del impuesto de ventas. Presumiblemente, al gravar con tarifas más altas ciertos bienes cuya demanda es relativamente elástica, la demanda se concentraría más en los bienes de consumo básico. Varios estudios han explorado hasta qué punto la producción de estos bienes implica una mayor absorción de fuerza de trabajo y menores requisitos en uso de divisas y de capital, tanto para sus efectos directos como indirectos, para el mismo nivel de producción global. La evidencia no es concluyente, pero sugiere un efecto global positivo, aunque moderado, en adecuar mejor la demanda por factores productivos a su disponibilidad relativa y, por consiguiente, en alcanzar un nivel de producción agregada más alto[112]. Debe observarse, sin embargo, que en la medida en que este efecto se produzca, la incidencia del impuesto de ventas y de sus cambios será menos progresiva (o más regresiva) puesto que la traslación efectiva del impuesto será menor en los consumos no básicos.

Observaciones parciales, cómo la disminución inicial en las ventas de automóviles, sugieren que de hecho las modificaciones tuvieron este efecto. El crecimiento relativo de algunas ramas de la producción en 1975, refuerzan esta impresión, pero es difícil llegar a conclusiones firmes[113].

---

112 Véase, por ejemplo, Foxley A.: **Estrategias de Desarrollo y modelos de Planificación, CEPLAN, Fondo de Cultura Económica 1975.**

113 **Véase Coyuntura Económica, FEDESARROLLO, 1975.**

Debe señalarse que en la medida en que la incidencia buscada con los cambios en el impuesto de renta se hubiera materializado, así como de haberse efectuado la reestructuración prevista en el gasto público, estos hechos habrían tenido un efecto sobre la estructura de la demanda similar al descutido en esta sección con respecto al impuesto de ventas.

c. Efectos sobre la generación y escogencia de procesos tecnológicos apropiados.

I *Impuesto de renta.*

La exención total o virtual a las ganancias de capital en el régimen previo estimulaba las actividades especulativas, en particular en lo referente a la tenencia de la tierra, en comparación con los usos productivos de los recursos. La operación conjunta de la renta presuntiva y del gravamen a las ganancias ocasionales, en el caso de la tierra, por ejemplo, disminuiría teóricamente la rentabilidad de los propietarios que mantienen sus predios rurales o urbanos con fines exclusiva o principalmente especulativos[114]. En efecto, dichos propietarios o bien habrían de revaluar sus bienes[115], sometiéndose a mayores tasas impositivas en el impuesto de renta y por acción de la renta presuntiva mínima, o los mantendrían declarados a un valor bajo, exponiéndose en el futuro a una tributación mayor a través del impuesto de ganancias ocasionales. En estas circunstancias el propietario tendría que producir más, o vender a un menor precio[116]. Conviene recordar que una de las fuentes principales de enriquecimiento ha sido constituida por la rápida valorización de tierras, principalmente urbanas y suburbanas sin gravamen alguno[117]

Los efectos potenciales mencionados encuentran dos limitaciones. Por una parte, quienes reciben sus ingresos de diversas fuentes pueden no generar ingresos en sus activos agropecuarios, u ocultarlos, supliendo los requisitos de la presuntiva mediante sus otros ingresos declarados (salarios, intereses, dividendos, etc.). Así, en el mejor de los casos, los efectos de la presuntiva, en cuanto a incidencia sobre el ingreso personal y sobre la productividad en el sector agropecuario, quedaban limitados a lo sumo a los terratenientes y campesinos ricos y pobres que extraen sus ingresos exclusiva o primordialmente del campo. En este sentido, la estructura de la renta presuntiva agraria vigente a la fecha de la reforma, pero nunca aplicada (calculada sobre el valor bruto de la tierra), era más adecuada para lograr una reducción de la evasión en rentas agropecuarias y un aumento de productividad, que eran los fines buscados. El cambio de régimen obedeció a otras consideraciones económicas —la presuntiva anterior tenía tasas diferenciales por actividad y castigaba a quienes adquirían a crédito nuevas propiedades, entre otras cosas— y políticas— difícilmente se aplicaría en la práctica un régimen exclusivo al sector agropecuario, cuando el ministro respectivo podía obviar su aplicación como sucedió en 1973.

Por otra parte, los efectos dependen obviamente del grado de aplicabilidad efectiva de las medidas. A más de los problemas señalados atrás, en cuanto a la "acomodación" a la presuntiva, la aplicación de ésta a un gremio o región determinada depende discrecionalmente del gobierno, y por tanto, de la presión de los grupos respectivos[118]. En

---

114 Como es el caso usual en la ganadería extensiva.

115 En 1974 se permitió revaluar el 'costo' a valor comercial, lo cual constituyó una amnistía a las ganancias de capital acumuladas hasta esa fecha.

116 O al menos incurriría en una mayor tributación.

117 En el régimen adoptado, el pago de impuestos de valorización, si existe, se añade al costo del bien.

118 En 1977 se decretó su no aplicación en vastas regiones, respecto del año gravable de 1976, en razón del "fuerte verano" en ese año.

cuanto al régimen de ganancias ocasionales, se ha generalizado la costumbre de denunciar ventas y hacer escrituras ocultando el precio de la transacción y la administración tributaria no ha hecho esfuerzos adecuados para controlar esta práctica[119].

A más de estos instrumentos principales, otros cambios en el impuesto de renta se orientaron a buscar una mejor utilización de los factores productivos. Por una parte, se sometieron las empresas industriales y comerciales del Estado al impuesto de renta, inclusive al régimen de presunción mínima, con el objeto de presionar una mayor eficiencia en su operación. Asímismo, se eliminaron inicialmente, aunque fueron reinstaurados con posterioridad en su mayoría, las exenciones arancelarias al sector público y otras entidades, con el objeto de provocar una mejor asignación de recursos.

Por último, al gravar las rentas por asistencia técnica —aún cuando ésta fuese prestada desde el exterior— y al limitar las deducciones por gastos en el exterior a un 10% de la renta bruta, se pasó de una situación fiscal que discriminaba en contra de los servicios técnicos nacionales, a una que los proteje, que fomenta el desarrollo tecnológico nacional[120].

2. Impuesto de ventas

El haber aproximado más el impuesto de ventas al concepto de valor agregado, como se indicó atrás, deberá atribuir a una mejor asignación de recursos. Igualmente, la reclasificación efectuada permitió ubicar la gran mayoría de los bienes de capital en la tarifa más baja del impuesto (6%), a diferencia de lo que ocurría anteriormente. El hecho de que los impuestos sobre estos bienes no se 'descuente', aunque se computen para propósitos de la deducción por depreciación en el impuesto de renta, puede tener un efecto marginal sobre la utilización relativa de los factores productivos.

3. Herencias y donaciones

Las simplificaciones introducidas al trámite de las sucesiones (eliminación del sistema de avalúos por peritos y otras) reduce el costo social asociado con mantener activos inmovilizados en largos procesos civiles y fiscales.

E. Descentralización de recursos fiscales

En Colombia existen dos mecanismos de transferencia automática de ingresos tributarios a los departamentos y municipios. Como punto de partida, un 30% del recaudo del impuesto de ventas se cede a los departamentos y a los municipios[121].A más de ello, un 15% de los 'ingresos no compensados', denominado 'situado fiscal'[122], se cede a los departamentos con las mismas reglas de distribución que rigen para la cesión de ventas. A diferencia de esta última,

119 Véase Conyuntura Económica, de Agosto, 1977. Mas aún, el gobierno mismo señaló este como el motivo principal para presentar un proyecto de ley modificatorio en 1977. Véase sección F.

120 El proyecto modificatorio de 1977 prevé reducir ésta aplicación a los casos en que la asistencia técnica "no se pueda prestar en el país". Los aspectos dinámicos de la "protección" al desarrollo tecnológico nacional pueden sufrir con esta medida. Asimismo se propone eximir de impuestos nuevamente a varias empresas Estatales.

121 El 30% se traslada inicialmente en su totalidad a los departamentos así: 70% en proporción a su población y un 30% por partes iguales. De lo recibido, los departamentos trasladan un 73.6% a sus municipios en proporción a la población, a partir de 1973. Hasta 1972 el traslado representaba solo el 50%. Estas proporciones se modificaron de nuevo a finales de 1975. Como se comenta posteriormente en el texto.

122 Se entiende por compensados aquellos impuestos cuyo recaudo tiene destinación específica: impuesto a la gasolina, la cesión del impuesto de ventas, el situado fiscal mismo, etc. El porcentaje que determina el situado puede subir hasta un 25% a razón de 2, puntos porcentaje por año, siempre y cuando los ingresos crezcan al menos en un 15% nominal promedio en los últimos 3 años. Las tasas han sido del 13% en 1973, 14% en 1974 y 15% desde 1975. Un 74% debe destinarse a educación y un 21% a salud.

la totalidad de la cesión se destina a reforzar las finanzas departamentales.

Por consiguiente, el incremento en los recaudos de los impuestos nacionales, provocado por la reforma tributaria, y en particular el hecho de que el impuesto cuyo recaudo sufrió el mayor incremento fue el de ventas, resultaron en un incremento sustancial en la transferencia automática a departamentos y municipios. Además la reforma cedió, como se indicó atrás, la totalidad del impuesto de ventas sobre las licoreras oficiales a los departamentos. De esta manera las transferencias de la nación a los departamentos, que en 1974 representaban aproximadamente un 1.2% del ingreso nacional, pasaron en 1975 a constituir un 1.5% del mismo (aumentaron aproximadamente un 25% como efecto de la reforma) y la transferencia a los municipios que en 1974 representaban un 0.3% del ingreso nacional, pasaron a constituir un 0.5% del mismo en 1975 (se incrementaron en un 67% como efecto de la reforma)[123] (véase cuadro 16).

La importancia de estos incrementos para las finanzas departamentales y municipales se aprecia en los cuadros 17 y 18. Las cifras deben tomarse con cautela, puesto que su fuente, las estadísticas oficiales de la Contraloría, presenta inconsistencias[124]. Para obviar un tanto este problema, se tomó una muestra de aquellos departamentos y municipios capitales para los cuales dicha fuente presenta informaciones más completas y menos inconsistentes (11 en total). En el caso de los departamentos de la muestra, las transferencias de la nación representaban un 17.3% de sus ingresos totales en 1973, un 18% en 1974 y un 21% en 1975. Los ingresos totales mantuvieron su participación en el ingreso nacional. Por tanto, estas transferencias presentarían un incremento real neto debido a la reforma de un 16%, según estas cifras, comparado con el 25% calculado para las transferencias automáticas a todos los departamentos, a partir de las cifras de presupuesto nacional (cuadro 16). La diferencia entre estos dos cálculos, a más de los problemas estadísticos de la muestra, pueden reflejar alguna sustitución de transferencias **discrecionales de la Nación**, ante el aumento de las transferencias automáticas.[125]

En el caso de los municipios las cifras indican que, para la muestra escogida, las transferencias de la nación representaban un 16.7% de sus ingresos totales en 1973, un 19.2% en 1974 y un 22.5% en 1975. Como proporción del ingreso nacional, estas cifras representarían un incremento real neto debido a la reforma de un 34.6% (pasando de 0.156% a un 0.21%), comparado con un 67% calculado para las transferencias automáticas a todos los municipios a partir de las cifras de ejecución del presupuesto nacional (cuadro 16)[126]. Con respecto a la diferencia entre estos cálculos, cabe la misma observación consignada en el párrafo previo.

Por tanto, la reforma tuvo como uno de sus efectos incrementar sustancialmente los ingresos de los departamentos y especialmente de los municipios y otorgarles una mayor estabilidad y autonomía en su manejo, al haber elevado el nivel de las transferencias automáticas de ingresos de la Nación, aún en mayor proporción de lo que estos últimos aumentaron.

---

123 Cálculos basados en las cifras de los boletines de la Dirección General de Presupuesto. Un cálculo teórico, a partir del aumento en participación del impuesto de ventas en el ingreso nacional en 1975 y del efecto de la ley 43 de 1975, permitiría estimar el aumento en las transferencias automáticas a municipios, como proporción del ingreso nacional; en un 53m como efecto de la reforma y de la ley 43 en di cho año.

124 Contraloría General de la República, Estadística Fiscal del Estado, tomo II, 1976.

125 Esta interpretación se refuerza por el hecho de que las transferencias totales para la muestra escogida según estos cuadros, son mayores que las transferencias automáticas para todos los departamentos.

126 Y con un 53% calculado a partir del incremento en recaudos por concepto de impuestos sobre las ventas.

CUADRO 16

TRANSFERENCIAS AUTOMATICAS DE LA NACION A DEPARTAMENTOS Y MUNICIPIOS

AÑOS 1974-1976

	1974	1975	1976
1. Situado fiscal	3.042.948	4.303.456	5.776.000
2. Cesión imp. ventas	1.206.998	2.260.077	2.563.685
3. Imp. ventas licores	—	389.134	499.000
Total	**4.249.946**	**6.952.667**	**8.838.685**
2. Cesión efectiva imp. de ventas a los departamentos y a los municipios*:			
A los Departamentos:	318.633	472.212	256.368
A los municipios:	888.365	1.574.035	1.584.900
	1.206.998	**2.046.247**	**1.821.268**
* Total cesión imp. ventas = a las cajas departamentales + a los municipios + educación			
3. Total Transferencias a los Departamentos:			
1. Situado fiscal	3.042.948	4.303.456	5.776.000
2. Impusto ventas licores	—	389.134	499.000
3. Participación imp. ventas	318.633	472.212	256.368
Total tranferencias	**3.361.581**	**5.164.802**	**6.531.368**
4. Total Tranferencias a los Municipios:	888.365	1.574.035	1.584.900
5. Relación entre los totales de transferencia Departamentales y Municipales con el ingreso Nacional:			
Transferencias a Departamentos / Ingreso Nacional	1.2%	1.5%	1.4%
Transfrencias a Muncipios / Ingreso Nacional	0.3%	0.5%	0.3%

Fuente: Dirección Nacional de Presupuesto.

Posiblemente este resultado, más que otro cualquiera, permitió un apoyo amplio de la clase política a la reforma (véase sección F).

Estos efectos en la descentralización de los ingresos fiscales, se modificaron sustancialmente con la Ley 43 de 1975, para nacionalizar, la educación secundaria. Esta Ley prescribió que entre octubre 1 de 1975 y diciembre de 1980, la participación de los departamentos en el impuesto de ventas se reduce de un 7.92%[127] a un 3%, la de los municipios capitales se reduce de un 7.8% a un 3.54% y la de municipios no capitales se mantiene en un 15%[128]. Así la cesión total se reduce hasta 1980 del 30% al 21.54% teóricamente. De hecho, en 1976 se redujo a un 18%, correspondiendo un 2.5% a los departamentos y un 15.5% a los municipios (cuadro 16).

127 El 26.4% del 30%.

128 La ley mantuvo, en primera instancia, la participación de los municipios en el nivel de un 22.8% (173.6% del 30%) pero a renglón seguido estipuló que de la parte que correspondía a municipios capitales (aproximadamente el 7 8% del recaudo), la mitad quedaría en manos de la Nación.

A partir de 1981 la cesión total se elevará de nuevo a un 30% repartido así: 3% departamentos y 27% a municipios (contra 7.92% y 22.08% antes de la Ley 43); pero la nación habrá adquirido nuevos compromisos de gastos que anteriormente corrían a cargo de los departamentos.

Por lo tanto, a mediano plazo, esta Ley tendrá como efecto reducir las transferencias de la nación a los departamentos, aumentar la tendencia deficitaria del presupuesto nacional e incrementar aún más las transferencias automáticas de la nación a los municipios.

F. Resultados y el proceso político

1. Síntesis de resultados

A modo de síntesis, los principales resultados de la reforma, frente a los objetivos que se propuso son los siguientes: 1. La reforma incrementó de manera importante el recaudo tributario en el primer año de su aplicación, devolviendo al Estado la participación que tenían en el ingreso nacional en 1970. 2. En 1976 se da un retroceso parcial en el recaudo de los impuestos directos debido, en parte, a la ley de 'alivio' y, en parte, a una aparente baja elasticidad de los impuestos efectivos a las rentas de capital y mixtas se refiere. 3. Como resultado, la operación del sector público ha dejado de ser la principal fuente de creación de medios de pago. Este hecho contribuyó a la baja en la tasa de inflación en 1975, pero se vió anulado por el mal manejo cambiario ante la bonanza cafetera. 4. Intentando compensar los efectos de este último se ha mantenido desde 1976 una gran restricción en el gasto público, la cual, sumada a una expansión importante de los gastos corrientes a finales de 1975, ha impedi-

CUADRO 17

FINANZAS DEPARTAMENTALES Y TRANSFERENCIAS NACIONALES

%

	1973	1974	1975
1. Composición de los Ingresos totales	100	100	100
Ingresos corrientes	74.4	73.1	73.6
Ingreso de capital	8.3	8.9	5.4
Tranferencias	17.3	18.0	21.0
2. Composición de los gastos	100	100	100
Funcionamiento	77.5	74.2	81.4
Deuda	2.3	4.0	2.4
Inversión	20.2	21.8	16.2
3. Déficit en cuenta corriente como % de los gastos corrientes	—22.3	—21.3	—24.3
4. Ingresos corrientes[1/] como porcentaje del ingreso nacional	1.1	1.0	1.0
5. Gastos corrientes[1/] como porcentaje del PIB	1.1	1.1	1.1
6. Inversión como[1/] porcentaje de la formación Interna Bruta de Capital	1.4	1.1	1.0
7. Déficit como % del ahorro interno bruto[1/]	—1.6	—1.2	—1.7

[1/] Para la muestra escogida.

Fuente: Dirección Nacional de Presupuesto.

CUADRO 18

FINANZAS MUNICIPALES Y TRANSFERENCIAS NACIONALES

%

	1973	1974	1975
1. Composición de los ingresos totales	100	100	100
Ingresos corrientes	79.8	74.0	63.7
Ingresos de capital	3.5	6.8	13.8
Transferencia	16.7	19.2	22.5
2. Composición de los gastos	100	100	100
Funcionamiento	89.8	92.3	89.5
Deuda	6.5	5.1	5.1
Inversión	3.7	2.6	5.4
3. Déficit en cuenta corriente como % de los gastos corrientes	—14.7	—16.0	—29.5
4. Ingresos corrientes[1/] como % del ingreso nacional	0.7	0.6	0.6
5. Gastos corrientes[1/] como porcentaje del PIB	0.7	0.6	0.7
6. Inversión como % de la formación Interna Bruta de capital	0.1	0.07	0.2
7. Déficit como % del ahorro interno bruto[1/]	- 0.6	- 0.5	—1.3

1/ Para la muestra escogida

Fuente: Dirección Nacional de Presupuesto.

do que los recursos de la reforma se utilicen en gastos asistenciales a los grupos de bajos ingresos, en la medida prevista. 5. La incidencia de los cambios en los impuestos directos a personas naturales fue bastante progresiva en 1975, debido especialmente a la aplicación de la renta presuntiva mínima. 6. Esta incidencia, sin embargo, se debilita considerablemente en 1976. Las cargas efectivas sobre salarios continúan su tendencia creciente y las correspondientes a rentas mixtas y de capital su tendencia decreciente, después de los cambios en 1975. 7. Este hecho, que explica asimismo la baja elasticidad en los impuestos directos, parece deberse a las siguientes causas: a) La efectividad de la presuntiva, la medida con un mayor impacto distribucional, declina porque se produce una 'acomodación' de los balances y se frena el ritmo de reavalúos catastrales; b) Algunos contribuyentes de altos ingresos aprovechan mejor los defectos del nuevo régimen; c) Se mantiene una legislación sobre procedimientos tributarios que facilita la evasión, en especial respecto del régimen de reclamaciones. d) Continúa agravándose la debilidad administrativa de la Administración de Impuestos, en particular en lo que a auditoría se refiere. e) El gobierno no toma medidas colaterales que ayuden a la aplicación efectiva del sistema tributario; f) Se acentúa el deterioro de la moralidad cívica en los contribuyentes de altos ingresos. 8. La reforma reduce las distorsiones en la tributación conjunta socio-sociedades y simplifica el régimen tributario a las sociedades. Al hacerlo, reduce la carga efectiva a las sociedades anónimas y la eleva a las sociedades de personas y en especial a las pequeñas. 9. La disminución en el ahorro privado no es sustancial, debido a la liberación del régimen

de depreciación, y a que los aumentos de ahorro público como pensaron esa disminución. 10. Sin embargo, la inversión pública baja entérminos reales y la reforma, junto con el plan de estabilización, refuerzan el efecto del ciclo recesivo sobre la inversión privada. 11. Los efectos positivos sobre asignación y utilización de recursos que cabrían esperarse de la acción combinada de la presuntiva y el impuesto de ganancias ocasionales, se ven limitados por la aplicación deficiente de estos instrumentos. 12. Las correcciones por inflación que se introducen en el sistema tributario resultan insuficientes ante la nueva aceleración de ésta, con lo cual, sufre la incidencia del sistema y se pone en el peligro de su propia estabilidad. 12. El no haber introducido ajustes por inflación en el tratamiento tributario a los intereses, dificulta el lograr tasas de interés real positivas y mantiene estímulos a un endeudamiento excesivo de las empresas. 13. La reforma produce una descentralización significativa de ingresos hacia los departamentos y municipios. La ley 43 de 1975 reduce el primer efecto y acentúa el segundo.

2. *El proceso político*

De este balance surge la pregunta de cual fue el proceso político que desembocó en la aprobación de la reforma y de cómo condicionó sus logros y sus limitaciones. Para responderla conviene revisar los antecedentes de más largo plazo.

La participación de los ingresos tributarios en el PIB era inferior al 10%[129] hasta principios de la década de los 50, cuando las reformas del gobierno Rojas Pinilla la elevan al máximo nivel que ha alcanzado (del orden del 13%)[130]. Esa participación se va debilitando a fines de la década y se reduce a menos de un 8% con la expedición del nuevo régimen del impuesto de renta en 1961[131]. Por esa misma fecha el gasto público, y en especial la inversión, se elevan significativamente con base en el influjo de los préstamos de la Alianza para el Progreso. Se gesta desde entonces un déficit permanente y una absoluta dependencia de la inversión pública en el endeudamiento externo.

Los siguientes gobiernos del Frente Nacional buscan reducir la magnitud de este problema. La administración Valencia crea el impuesto sobre las ventas en 1963[132]. La administración Lleras crea el impuesto a los combustibles (gasolina y ACPM) y, especialmente, busca disminuir la evasión en el impuesto de renta[133] y adelantar su recaudo[134]. Conciente de que estas últimas medidas no podían preservar el nivel alcanzado, constituyó una misión de reforma tributaria. Con la asesoría técnica de un grupo dirigido por R. Musgrave; la Misión propuso una revisión integral del régimen tributario. Sin embargo, uno de los miembros de la Misión contribuyó a orquestar una gran reacción en contra por parte de los gremios y la reforma se convirtió en una anatema político. La Administración Pastrana eleva los impuestos de ventas y de timbre y de papel sellado, pero debilita al mismo tiempo el impuesto de renta[135], de modo que los

---

129 Contabilizando incluso los ingresos tributarios de departamentos y municipios.

130 Sin embargo, el gasto público aumenta más que proporcionalmente en este período. Véase J. García, **A History of Economic Policies in Colombia, 1953-1970**, Appendix 6, mimeo, CEDE, 1976.

131 Véase R. Manrique, **Las Reformas Tributarias en Colombia 1986-1974**, Instituto de Estudios Colombianos, agosto de 1977.

132 Cuyos recaudos comienzan a ser importantes desde 1965.

133 Decreto 1366 de 1967.

134 Al introducir la retención en la fuente sobre salarios y dividendos y el anticipo sobre impuestos a las rentas de capital y mixtas; y al generalizar la obligación de la liquidación privada.

135 Leyes 3a., 5a., y 6a de 1973 que introducen una serie de exenciones. La Ley 4a. de 1973 introdujo la renta presuntiva en el agro, pero al mismo gobierno no la aplicó en 1974.

ingresos tributarios vuelven a perder participación en el ingreso nacional.

En esas circunstancias, con un diagnóstico claro sobre la contribución del déficit fiscal a la aceleración del proceso inflacionario y un fuerte compromiso político para poñer en marcha un plan de estabilización, es elegido el presidente López por una abrumadora mayoría de votos (sección B).

De inmediato constituye un equipo económico y le encomienda la elaboración de dicho plan. Los lineamientos de éste, y los del proyecto de reforma tributaria, reciben su aprobación en vísperas de su posesión. El grupo económico tomó naturalmente como base los estudios existentes para Colombia y otros países[136]. Resulta frecuente la afirmación de que las reformas de 1974 y 1975 constituyeron una edición de las propuestas Musgrave. Si bien los principios que informan los dos proyectos son similares y el equipo económico acogió muchas recomendaciones de la Misión, conviene señalar las diferencias principales. En lo que se refiere al impuesto de renta a personas naturales, las recomendaciones de la Misión no contemplaban la aplicación de un régimen generalizado de renta presuntiva mínima sino únicamente el relacionado con el patrimonio bruto dedicado a la agricultura y ganadería, como el que se había adoptado en la Ley 4a. de 1973; ni el cambio de exenciones por descuentos tributarios; ni los ajustes por inflación en la tabla de tarifas, en el valor de descuentos y deducciones y en la determinación de las ganancias de capital; ni el descuento especial por retención de salarios. La Misión proponía asimismo equiparar el régimen de las sociedades limitadas al de anónimas y mantenerlo diferente sólo para las colectivas. Por demás, las tarifas propuestas por la Misión para el impuesto de renta a personas naturales y sociedades, el impuesto de patrimonio y el impuesto de ventas eran mayores que las del nuevo proyecto; y la forma de cálculo de la tarifa del impuesto a las ganancias de capital era diferente. Finalmente, la Misión no incluyó ninguna modificación a los impuestos sobre sucesiones y donaciones.

El Presidente anunció por primera vez que se procedería a una revisión integral del régimen tributario en su discurso de posesión[137]. De otro lado durante su campaña, el Presidente había ofrecido una concertación tripartita de la política económica (entre gobierno, patronos y trabajadores), en particular, con el fin de ejecutar una política de ingresos y salarios, con objetivos antiinflacionarios y redistributivos, una vez que hubiese sido puesto en marcha el plan de estabili-

136 Programa conjunto de tributación OEA-BID, M. C. TAYLOR, Fiscal Survey of Colombia (1965) Bird, (op.cit), Musgrave (op. cit) y estudios de un peqqueño comité de reforma que estableció el Presidente Pastrana al inicio de su administración. Así mismo, revisó para otros países, en particular las propuestas de la comisión Carter para el Canadá.

137 "Tanta injusticia, como se registra, por el contraste entre los gravámenes de las rentas de trabajo y de las rentas de capital, no permite a largo plazo la supervivencia de las instituciones. Existe una aberrante injustiçia en la forma como se grava el trabajo y se aligera el peso de los impuestos sobre las rentas de capital. Mi gobierno procurará aliviar las cargas que pesan sobre las rentas de trabajo y gravar las de capital a las que favorecen de manera muy señalada la actual legislación. Tenemos entre los países del mundo uno de los más bajos índices de participación fiscal, dentro del producto nacional bruto apenas 8 1/2%, que medido con cualquier patrón es uno de los más bajos de América y del mundo. No obstante nuestras tarifas tributarias son comparables a las de países más avanzados. De ahí que no cesaremos en la lucha contra la evasión legal o ilegal, evitando las componendas y arreglos de que se acusa a los propios funcionarios de la administración de impuestos. Se extenderá la renta presuntiva no sólo a los agricultores sino a otros sectores que no tributan en la medida de sus ingresos reales. Se simplificará para efectos del recaudo el impuesto a las rentas, pero, por sobre todo, se abolirá el desafortunado principio de que el Estado al cabo de los años pierde, por prescripción, la capacidad de revisar las liquidaciones privadas de los contribuyentes, otorgándoles, una gabela en su contra. Se modificará, igualmente, la legislación sobre ganancias ocasionales y se buscará en lo posible la abolición del anacrónico sistema de percibir el impuesto de sucesiones y de estimar por medio de peritos el monto de las mismas, cuando el Estado debe estar al corriente día a día, a través de las declaraciones de renta, que imponen rígidas normas sobre estimación de bienes del valor de los mismos. '

zación. Transcurrido un mes largo de su posesión, instaló la Comisión Tripartita y ante ella presentó un análisis de la situación de emergencia económica que vivía el país, señaló el papel que en ella jugaba el déficit de la Nación, explicó cómo, además de la restricción del gasto público resultaba indispensable "reestructurar algunos tributos tratando de aliviar a los contribuyentes de las escalas más bajas a expensas de los más altos contribuyentes y de gravar los artículos menos esenciales a costa de aquellos de primera necesidad" e indicó la decisión de invocar facultades constitucionales extraordinarias para expedir la reforma tributaria[138].

Al terminar su intervención el Presidente solicitó a los gremios convocados a un pronunciamiento oficial sobre lo expuesto, y en particular sobre la conveniencia de "abstenerse de recurrir a la emisión y endeudamiento y acogerse a la reforma tributaria". Posteriormente éstos manifestaron su acuerdo con el diagnóstico efectuado y su apoyo unánime a las medidas propuestas por el gobierno.

138 "Los miembros del gobierno, sin ninguna distinción hemos declarado que, dentro de la situación de estrechez que vive el país asignamos una prioridad especial de las inversiones y gastos destinados a mejorar la condición del 50% de la población menos favorecida por la fortuna. Dentro de este propósito, que la Comisión Tripartita conoce nos encontramos ante la necesidad de ajustar precios de cientos de artículos con el objeto de evitar su escasez, bien sea por evasión hacia los países vecinos, bien sea por la imposibilidad de producirlos por incosteables. Son resoluciones que el gobierno puede dictar de la noche a la mañana, dentro de las atribuciones del Ejecutivo, pero, en nuestro concepto, sería inequitativo y contrario a las leyes mismas de la economía que, para contrarrestar estos efectos de la inflación y aplicar por igual la austeridad a todas las clases, se produjera un desfase en el tiempo, según el cual medidas tales como el alza inevitable de algunos artículos, tuviera por disposición del gobierno cumplimiento inmediato, mientras el plan de estabilización, basado en el establecimiento de nuevos tributos, como los que anuncié en el discuros de posesión, sobre las ganancias ocasionales, sucesiones y renta presuntiva para actividades adicionales a la agricultura solo pudiera establecerse para un futuro remoto. No podemos encarecer la vida de un momento a otro para los pobres y someter a un largo proceso legislativo, de regateos y negociaciones, los gravámenes que van a pesar sobre las clases altas, para sanear la situación fiscal y ponerle término al envilecimiento de los salarios."

Obtenido este consenso, el gobierno consultó al Consejo de Estado, como lo dispone la Constitución Nacional, y, una vez conocido el visto bueno de esta Institución, decretó el estado de emergencia económica en todo el territorio nacional el 17 de septiembre de 1974. Esta disposición constitucional, introducida en la reforma de 1968[139], se utilizaba por primera vez. Junto con otras medidas, se expidieron a su amparo en el curso del mes siguiente, nuevos decretos leyes órganicos para los impuestos de renta y patrimonio, ventas y las herencias y donaciones, y uno que introducía reformas al procedimiento tributario. Habiéndose conocido los primeros decretos, que organizaban los impuestos de ventas y renta, se produjo una fuerte reacción en contra por parte de los gremios financieros y de la producción, a pesar de su compromiso adquirido en la Tripartita, a más de ataques políticos por parte de un sector del liberalismo.

El gobierno entró en un proceso de discusión con los gremios durante el cual se hicieron diversas concesiones, plasmadas en decretos posteriores, modificatorios de los iniciales. En particular se mantuvo para las compañías petroleras extranjeras las deducciones y exenciones por agotamiento en las concesiones y contratos vigentes[140]; al sector financiero se le prorrogó la vigencia de beneficios tributarios sobre operaciones ya realizadas; a los ganaderos, a los cafeteros y a otros agricultores se les redujo sensiblemente el efecto de la presuntiva al exceptuar de la base de cálculo el valor patrimonial del ganado, de los cafetales y de las plantaciones de tardío rendimiento, en forma general, así como la mitad del valor de la maquinaría agrícola; a las compañías de aviación se les mantuvo un beneficio tributario transitorio; a la Flota Mercante Grancolombiana, se

139 A propuesta del mismo Alfonso López Michelsen.

140 Además las reformas extendieron este regimen preferencial a la explotación del gas natural.

le mantuvo una exención total; se disminuyeron las tarifas del impuesto sobre las ventas a muchos productos, con lo cual se alteró en parte la relativa coherencia de la clasificación inicial; etc. A más de estas concesiones específicas se hicieron otras de carácter general; se eximió de la aplicación de la presuntiva a las sociedades limitadas con lo cual las sociedades anónimas 'fantasmas' constituidas con fines puramente tributarios, se convirtieron masivamente en sociedades limitadas 'fantasmas'; se redujo la incidencia del nuevo régimen tributario a las herencias y donaciones, al tomar como ganancia ocasional solamente un 80% de su valor, con lo cual se hizo aún más atractivo el acudir a la donación a los hijos como forma de quebrar la progresividad del impuesto de renta y a las herencias; etc. En veces, una concesión específica llevó a una modificación de carácter general; así, para acomodar el tratamiento preferencial consagrado para los ahorros y depósitos en valor constante —UPAC'S— (considerados excepcionalmente como ganancia ocasional) ante el sistema establecido de presunción de renta mínima, se modificó la forma de cálculo de la presuntiva, debilitando su aplicación en múltiples casos[141].

Es claro que si estas concesiones le procuraron una mayor aceptación a la reforma, debilitaron su estructura. No solamente por constituir excepciones de mayor o menor importancia a los principios utilizados en su diseño sino porque al introducirlas en forma aislada y precipitada tuvieron, con frecuencia, consecuencias no previstas.

Al terminar la vigencia de las facultades de 'emergencia económica', y por tanto la capacidad del gobierno de modificar sus propios decretos, disminuyó naturalmente el tono de las críticas de los gremios. Sin embargo, éstas no mermaron sustancialmente sino hasta julio de 1975 cuando las entidades internacionales de crédito expresaron una opinión ampliamente favorable a la reforma y abrieron sus compuertas viendo la reforzada capacidad de pago de gobierno colombiano[142]. De allí en adelante gremios y prensa consideraron la reforma como una gran obra del gobierno, justamente reconocida a nivel internacional.

¿Cuál fue la posición de los dos partidos políticos tradicionales al respecto? Salvo un sector del liberalismo, cuya oposición inicial tomó la forma de un cuestionamiento jurídico en cuanto a la constitucionalidad de decretar normas de vigencia indefinida mediante las facultades excepcionales de la emergencia económica, los dos partidos apoyaron las medidas. Este hecho tiene relación con la forma escogida para su expedición.

¿Por qué el gobierno, cuyo partido detentaba una amplia mayoría en el Congreso, no sometió a su aprobación las reformas o solicitò autorizaciones especiales para expedirla? La respuesta se halla en parte en el párrafo que transcribimos arriba de la alocución presidencial ante la Comisión Tripartita; vale decir, en evitar un proceso dispendioso y de inciertos resultados en cuanto a la suerte de medidas específicas. Pero, el procedimiento escogido constituía además, una forma de comprometer al partido conservador, socio en el gobierno por mandato constitucional, con la reforma. De haber sido ésta expedida por el Congreso, o con su autorización expresa, ante una iniciativa de un ministro de hacienda liberal, habría podido aprobarse con los solos votos liberales y el conservatismo habría quedado libre de ata-

141 Inicialmente la renta gravable debería ser al menos igual a un 8% sobre el valor del patrimonio gravable a diciembre 31 del año anterior. Finalmente, la renta líquida (antes de descontar las rentas exentas) mas la ganancia ocasional neta debe ser al menos igual a un 8% sobre el valor del patrimonio líquido en esa fecha.

142 La reunión del Grupo Consultivo para el financiamiento externo colombiano, precidida por el Banco Mundial, y efectuada en París en junio de 1975.

carla posteriormente como una de las mayorías liberales en el Congreso. En contraste, como decreto expedido en uso de facultades constitucionales hubo de llevar la firma de todos los ministros del gabinete, mitad liberales y mitad conservadores. En esta forma, el proceso político se trasladó del Congreso a las discusiones en el gabinete, previas y posteriores a la expedición de los primeros decretos[143].

De acuerdo con las normas constitucionales, la Corte Suprema de Justicia entró a juzgar la exequibilidad de las normas promulgadas, tanto con respecto a su contenido, como en la constitucionalidad de su expedición mediante las facultades de la emergencia económica. La mayoría de los magistrados fallaron a favor en lo concerniente a las normas sustantivas. Sin embargo hubo un empate en lo referente a las normas procedimentales; empate que fue dirimido en contra por un conjuez. La opinión predominante fue, en conclusión, la de que si bien la reforma tributaria en sus aspectos sustantivos tenía una relación directa con las causales de la emergencia económica (con el déficit fiscal en particular), no sucedía lo mismo con los cambios que proponía sobre las normas procedimentales, las cuales tendrían apenas una relación **indirecta** con tales causales. El fallo de la corte creó un vacio jurídico y el gobierno procedió de inmediato a solicitar del Congreso, con carácter urgente, autorizaciones para poner en vigencia los artículos de procedimiento así derogados. Las mayorías parlamentarias que acompañaban al gobierno, obraron solícitamente para aprobar en un tiempo record la Ley 23 de 1974, mezcla curiosa de autorizaciones restringidas y artículos definitivos, mediante la cual se pusieron en vigencia algunos de los cambios propuestos por el gobierno en cuanto a los procesos de liquidación, la introducción de intereses corrientes que redujera el estímulo a financiarse a costa del fisco nacional y otras materias. No obstante, no se aprobaron las iniciativas tímidas orientadas a solucionar el problema referido atrás con respecto al régimen legal de los recursos tributarios (sección B).

Al mismo tiempo, como requería la Constitución, el Congreso impartía su aprobación al informe del Presidente sobre el uso que hizo el gobierno de las facultades conferidas por el régimen de emergencia económica.

El desarrollo referido en los párrafos previos demuestra que, por los riesgos envueltos, difícilmente el gobierno hubiera podido aventurarse a utilizar las facultades mencionadas para expedir la reforma tributaria sin contar con el respaldo de las mayorías parlamentarias[144]. La sanción política, sin embargo, sólo se protocolizó en la legislatura correspondiente a 1975. El partido conservador anunció que presentaría un paquete de modificaciones pero nunca lo hizo, debido posiblemente al compromiso adquirido en la emergencia. Hubo iniciativas aisladas de contrarreforma, promovidas por algunos gremios, a pesar de su apoyo verbal a la reforma que por ese entonces manifestaban. El gobierno sin embargo, les salió adelante con dos proyectos. El primero, denominado de 'alivio tributario' proponía disminuir en un 8% los impuestos a las sociedades anónimas y establecer una revisión anual automática de las tarifas del impuesto de renta para personas naturales, a más de algunas concesiones menores. El segundo consistía en una revisión integral de los impuestos de timbre y papel sellado y preveía la eliminación de un número importante de gravámenes menores. Estos proyectos

143 Así, no es sorprendente que la oposición política provino exclusivamente del único grupo en los partidos tradicionales que estaba excluído de participar en el gabinete.

144 Esto refuerza la interpretación de que el gobierno utilizó el proceso descrito, y no acudió a los procedimientos constitucionales corrientes para expedir la reforma, en parte con el objeto de comprometer al partido conservador y que lo pudo hacer precisamente en la medida en que contaba con el respaldo de las mayorías en el Congreso.

ahogaron las otras iniciativas y con motivo de su discusión y aprobación se presentó un amplio debate que culminó con un apoyo mayoritario y expresó a la Reforma. Respaldaba este apoyo la opinión favorable de las agencias internacionales de crédito sobre el nuevo régimen tributario[145], la abundancia de recursos con que éste había proveído a los departamentos y municipios y la 'disciplina política' de los grupos de los partidos tradicionales que participaban en el gobierno.

Posteriormente, en 1977, ante el nuevo desborde inflacionario que convirtió en insuficiente los ajustes previstos por inflación en algunos aspectos del sistema tributario se creó el ambiente para nuevas modificaciones[146]. El gobierno presentó un proyecto que de ser aprobado haría más flexible dicho ajuste, sin llegar a ser una compensación total por la inflación. Queda por ver si al proyecto no se introducen ventajas preferenciales a ciertas rentas de capital[147], como ha sido lo usual en enmiendas parciales en el pasado.

3. Consideraciones finales

Parece claro, entonces, que la adopción en Colombia de una reforma relativamente ambiciosa como ésta, fue posible gracias a circunstancias excepcionales y a un manejo político sumamente hábil. De un lado, se conjugó un gran respaldo electoral a una campaña basada en el compromiso de un plan de estabilización, con la disponibilidad de nuevos poderes constitucionales de excepción que aún no habían sido usados y que habían sido promovidos por el mismo Presidente electo[148]. De otro, la reforma fue concebida de modo que permitiera un apoyo político de algunos grupos (los asalariados a quienes, al menos en el primer año se les redujeron sus cargas) y de la clase política en general, gracias al aumento de transferencias a los municipios[149]. Así mismo, el manejo político comprometió, al menos formalmente, a los gremios y al partido conservador en la adopción de la reforma; y le creó un clima de mayor aceptación entre los grupos afectados al efectuar una serie de concesiones una vez expedidos los decretos iniciales. Finalmente, el apoyo de los organismos internacionales de crédito facilitó, considerablemente, la aceptación interna de la reforma.

Lo anterior ayuda a explicar el éxito en el establecimiento de una reforma que en su primer año de aplicación tuvo efectos importantes en el recaudo y la redistribución de las cargas tributarias. ¿Qué explica las limitaciones en la permanencia de estos efectos? Las secciones anteriores identifican las causas de origen político que pueden sintetizarse así[150]: 1. Las negociaciones y concesiones que facilitaron la 'asimilación' de la reforma, debilitaron al mismo tiempo su estructura; 2. el gobierno realizó el esfuerzo de expedir la reforma, la cual con sus costos políticos por la reacción de grupos vocales afectados, acarreaba innegables dividendos políticos entre otros grupos, pero, no continuó este esfuerzo en la aplicación **diaria** del nuevo régimen tributario, lo que conlleva los mismos costos pero no los mismos dividendos[151]. 3. la Corte y el Congreso no permitieron la rectificación de nor-

145 Como lo demuestra el hecho de que los parlamentarios que asistieron a la referida reunión del Grupo de Consulta en París cumplieron un papel de gran importancia en estos debates.

146 El 8% de 'traslación' de la escala de tarifas y ajuste en valor de descuentos, deducciones, etc., y el 8% de ajuste sobre el costo para determinar el valor de las ganancias de capital gravable.

147 El proyecto ya incluye una ventaja especial en el gravamen a las ganancias de capital en ventas de acciones.

148 Véase A. López, **Postdata a la alternación.**

149 Normalmente una reforma tributaria que aumenta recaudo no tiene beneficiarios inmediatos fácilmente identificables.

150 Véase especialmente sección B y F. Además de ellas están ciertos errores técnicos en el diseño de las reformas.

151 Al no reforzar como se quería la administración tributaria y cohonestar la evasión, aceptando las presiones para retrasar los avalúos catastrales y los balances 'confidenciales' como base del otorgamiento de préstamos.

mas procedimientos que facilitara la evasión y la corrupción en la administración.

Por demás, se ha generado un clima político para modificaciones en el nuevo régimen, que pueden llegar a debilitar aún más los efectos iniciales, debido, en gran parte, al hecho de que los ajustes que se introdujeron en el nuevo régimen resultaron insuficientes ante el desbordamiento del proceso inflacionario, como también al fracaso en las metas de estabilización y gasto público, que ha producido un cierto desprestigio de la reforma, así ese fracaso hubiera tenido su origen en otro ámbito, especialmente en el deficiente manejo cambiario ante la bonanza cafetera.

Puede argumentarse que un gobierno más comprometido con una estrategia redistributiva, un mejor diseño técnico, un mejor manejo de otros instrumentos de política económica, permitirían la realización de reformas con efectos más significativos y duraderos. Sin embargo, a mi juicio, surgen de esta experiencia serias dudas sobre la viabilidad del reformismo en un país en el cual el poder económico y político se halla tan concentrado como en Colombia.

Un diálogo con el profesor Jan Tinbergen

Diego Pizano Salazar

Un diálogo con el profesor Jan Tinbergen*

Diego Pizano Salazar

Diego Pizano. Sería interesante empezar esta discusión comentando algunos problemas de tipo metodológico pertinentes para entender la evolución del pensamiento económico y las relaciones entre la construcción de la teoría económica y su aplicación. Es claro que al hacerlo estaríamos invadiendo el terreno del filósofo pero, estoy convencido de que los economistas deberían estar mejor informados acerca de la naturaleza de su disciplina y de los problemas epistemológicos relacionados con sus fundamentos. Una buena base para iniciar la discusión podría ser la reacción de Keynes(1) cuando se publicó su trabajo sobre la aplicabilidad de las teorías del ciclo económico(2). Los argumentos de Keynes pueden sintetizarse en dos proposiciones:

a) El método de la correlación múltiple no es adecuado porque el material económico no es homogéneo a través del tiempo.

b) Que los coeficientes para cualquier función econométrica se obtienen de estadísticas históricas.

Con respecto a la primera, la pregunta crucial que se deriva del comentario de Keynes es determinar hasta qué punto la economía debería seguir la trayectoria epistemológica de la física, o si sería mejor seguir un método especial para establecer sus principios. Un hecho evidente a tener en cuenta es que el número de variables significativamente relacionadas es en la economía mayor que en la física y que la estabilidad de esas relaciones es menor muchas veces. Respecto a la segunda pregunta, sería el papel de las expectativas y el clima de confianza en relación con el futuro. Después de 40 años de su debate con Keynes, sería interesante oír sus opiniones al respecto.

---

* El Dr. J. Tinbergen es Profesor Emérito de la Universidad de Rotterdam. Ha sido Director de la Oficina de Planeación de Holanda y actualmente es Presidente del Comité de Planeación de las Naciones Unidas. Se le reconoce como uno de los fundadores de la econometría, de la macroeconomía empírica, de la teoría de la política económica y de la teoría del desarrollo económico. Es autor de más de 200 artículos en revistas especializadas y de más de 10 libros. La Academia de Ciencias de Suecia hizo un reconocimiento público de la calidad de sus trabajos al otorgarle el primer Premio Nobel de Economía en 1969 al mismo tiempo que su hermano (Nikolas) recibía el de Medicina. El Profesor Tinbergen accedió muy amablemente a la publicación de esta discusión que tuvo lugar en La Haya el día 14 de Abril de 1977. Esta es una traducción de la versión original en inglés.

Profesor Tinbergen. Su pregunta es clara. Hay que reconocer que la crítica de Keynes a los métodos econométricos llevó a la consideración de problemas bastante complicados pero no he cambiado mi posición original. Todavía creo que el método de la física tiene aplicabilidad fuera de su contexto; sin embargo, es bueno aclarar que algunas variables relevantes para el análisis, como las expectativas, no se habían introducido en esa época, y se continúan buscando métodos para hacerlo, como ocurre, por ejemplo, con las variables ficticias (dummies). En algunos mercados especulativos se pueden estimar las expectativas de los agentes económicos sobre los precios futuros extrapolando simplemente los movimientos de los últimos meses, o semanas, dependiendo del bien en cuestión. En otros casos es posible preguntarle a la gente explícitamente por sus expectativas. Estas anotaciones me traen al punto central de la discusión con Keynes, o sea la absoluta necesidad de incluir los fenómenos relevantes para que una correlación múltiple tenga sentido; no necesariamente todos los eventos asociados con el problema deben ser incluidos pero sí los más relevantes. De lo contrario el ejercicio no tiene mucho valor. Claro está que uno puede ir descubriendo a través del tiempo que algunos eventos importantes no han sido incorporados cuantitativamente en el modelo y que, por lo tanto se debe hacer un esfuerzo para medirlos. En este sentido mi mente funciona como la de un físico; después de todo fui educado como tal. Creo que hay muchas variables que se podrían medir a pesar de los argumentos de muchos de mis colegas sobre la imposibilidad de medirlas. Aún más, diría que el progreso que se puede hacer en cualquier ciencia depende de la disposición de sus practicantes a realizar mediciones. Para lograr rechazar una teoría y reemplazarla por una mejor se requiere ante todo encontrar evidencia empírica negativa.

D. P. Sería correcto concluir con base en su análisis que la economía y la física están enfrentadas a problemas de la misma naturaleza? Tengo mis dudas sobre la validez de ello porque además de la posición de Keynes (la economía es una ciencia moral y no una ciencia natural) es interesante considerar la alternativa propuesta por científicos eminentes, como Von Neumann, quien argumentaba que el problema de la aplicabilidad de los modelos desarrollados por los físicos era que éstos no se habían diseñado para explicar las situaciones de tipo social típicas de la economía; esta posición implicaría que hay diferencias de grado, y cualitativas, entre la economía y la física. Por ejemplo en el oligopolio, en donde se enfrenta el problema derivado de la intersección de varias mentes, no parece haber una contraparte en la mecánica clásica o en los desarrollos más recientes de la mecánica cuántica. Por esta razón Von Neumann decidió inventar un nuevo conjunto de herramientas matemáticas para simular estas situaciones. Aceptaría usted el hecho que la economía tiene problemas inexistentes en la física y que por lo tanto la analogía no siempre es justificable?

J. T. Evidentemente. Solamente para mencionar lo más obvio: la física no tiene que tratar con seres vivientes y esto de por sí introduce la posibilidad de tener que trabajar con conceptos distintos en la economía, desconocidos para los físicos. Aún más, quisiera referirme a uno de sus comentarios anteriores. Estoy de acuerdo en que el número de variables significativamente asociadas en la economía es mayor que en la física, y en que las relaciones tienden a ser más inestables, complicaciones que deberían conducir a una revisión permanente de nuestras teorías, así como a la disposición para efectuar cambios, cuando ellas no encajen dentro de la evidencia empírica y el mundo real. De hecho, es más usual el cambio de teorías en la economía que en la física, aun cuando en esta última

tenemos ejemplos de cambios frecuentes, como ha ocurrido con las teorías sobre la naturaleza de la luz.

En resumen: prefiero hablar de una diferencia de grado a pesar de que la frontera entre las diferencias de grado y las diferencias cualitativas no es muy precisa. Considero que los métodos desarrollados por Von Neumann son novedosos y creo que la teoría de juegos tiene una potencialidad que no se ha explotado suficientemente. Pero creo que no sería exagerado afirmar que buena parte de la teoría económica tradicional puede utilizarse todavía con razonable éxito.

D. P. El tema que estamos discutiendo tiene que ver con otra controversia: la aplicabilidad de las matemáticas en la elaboración de los modelos económicos. Como usted sabe, Alfred Marshall pensaba que era obvio —y su entrenamiento fue en el área de las matemáticas— que no había lugar en la economía para largas cadenas de tipo deductivo. Pero se podría afirmar que la justificación principal para el uso de las matemáticas en cualquier campo, es su eficiencia como método de análisis; con todo, no creo que este argumento de eficiencia pueda ser aplicado en todos los casos. Por ejemplo, ¿piensa usted que en la formulación de la política económica la lógica verbal y el razonamiento literario pueden ser una mejor alternativa?

J. T. No me atrevería a excluir de antemano esa posibilidad ya que recuerdo claramente situaciones en las cuales el tratamiento matemático no dio resultados. Sin embargo, cualquier proposición matemática tiene un equivalente verbal. Es más, todo se reduce a un problema de lenguaje y las matemáticas son un lenguaje. En la mayoría de los casos el método matemático facilita la comprensión de un autor y lo hace más preciso en sus definiciones y conceptos. Por tanto, diría que el análisis matemático y la lógica literaria son esencialmente equivalentes pero que, en ciertos casos, el primero es un poco artificial y no ayuda mucho.

D. P. No sé hasta qué punto estaría usted de acuerdo con el punto de vista del Profesor Samuelson cuando afirmó que las matemáticas y el lenguaje son isomórficos(3). En la discusión que tuve con él expresé mi desacuerdo sobre este punto por considerar que, adicionalmente a los problemas que uno encuentra en la literatura sobre la filosofía de las matemáticas, éstas solamente pueden trabajar con elementos objetivos y cuatificables(4)(5). Los elementos subjetivos y los cualitativos son muy difíciles de introducir en un contexto que supone que las definiciones son precisas, que la funcionalidad implica interdependencia estricta entre las variables y en el cual se aplica el método axiomático.

J. T. Debo confesar que estoy muy cerca a la opinión del Profesor Samuelson sobre el particular y que por lo tanto estaría en desacuerdo con usted en este aspecto. Los elementos cualitativos, y este es el término que usted ha introducido a la discusión, pueden representarse por un símbolo matemático, lo que no quiere decir que puedan ser medidos directamente en esta forma. Siempre que introducimos un concepto en forma cualitativa podemos representarlo por un símbolo; esto no agregaría mucho al poder explicativo del sistema, pero se podría transformar el concepto cualitativo en uno cuantitativo. Mi ejemplo favorito es tomado otra vez de la física y se refiere a la temperatura o lo que solía llamarse calor. Por ese entonces se sotenía que el calor era algo que solamente se podía sentir —uno describía si el agua estaba caliente o fría— hasta que casi por coincidencia fue posible introducir el concepto de temperatura. ¿Cómo fue introducido? Mediante la observación de que si se incorpora calor en el medio ambiente la mayoría de las sustancias cambian de volumen y gran parte de ellas lo hacen en forma proporcional. Debo subrayar que esto no se da en todos los

casos; de tal manera que es posible afirmar que a través de un voto mayoritario de varios materiales fue posible inventar el termómetro. Entonces no fue por unanimidad entre los materiales como se hizo posible construir el termometro, debido a que para cada temperatura hay sustancias que no aumentan su volumen proporcionalmente a otras. Esto es cierto, por ejemplo, en el conocido intervalo entre 0 y 4 grados en el cual el agua en lugar de expandirse reduce su volumen. Pero, también se aplica a toda sustancia que cambia su estado de agregación (cuando pasa del estado sólido al líquido o del líquido al gaseoso), y los puntos de ebullición y de fusión son distintos de acuerdo con la sustancia. O sea que aún en la física fue altamente productivo incorporar un concepto a pesar de que éste no contaba con el apoyo de todos los sectores. El ejemplo ilustra un tipo de incertidumbre más frecuente en las ciencias sociales y en las disciplinas humanas, en las cuales tenemos que contentarnos con un menor grado de exactitud del que puede lograrse en la física. En este sentido diría que aquí volvemos a tener una diferencia, aunque me inclinaría a pensar que ella es de grado y no de fondo.

D. P. Cuando hablé de elementos cualitativos tenía en mente problemas como los que surgen de la toma de decisiones bajo condiciones de incertidumbre y diferencias de riesgo. Esto quiere decir que en muchas circunstancias los agentes económicos no tienen ninguna forma de predecir la trayectoria futura de las variables relevantes. En otras palabras, que la condición de previsión perfecta (perfect foresight) postulada en muchos modelos, no es aplicable. Quien construye modelos se enfrenta en este caso con el problema de asignar una probabilidad objetiva a un nivel de creencia (degree of belief), lo cual termina siendo la asignación de una probabilidad subjetiva. Ahora bien, podría argumentarse que el agente económico ordenaría sus grados de creencia; el problema es que únicamente podría llegar a un ordenamiento cualitativo y no a uno cuantitativo. En ninguna escuela de pensamiento se ha podido resolver este problema; ni siquiera la física ha podido hacerlo después de que Heisenberg postuló su principio de incertidumbre. Es evidente, entonces, que la incertidumbre juega un papel importante en la economía, como lo demuestra la experiencia de los mercados de futuros y las bolsas de valores.

La situación descrita está asociada con las complicaciones causadas por la paradoja del tiempo. A pesar de que Bertrand Russell afirmó que el continuo matemático (mathematical continuum) podría ayudar a entender el concepto del tiempo, pensadores como Poincaré llegaron a la conclusión de que ni siquiera la célebre teoría de los números transfinitos de Cantor tenía poder para resolver los misterios del tiempo. A la luz de las consideraciones anteriores no sé hasta qué punto el fenómeno de las expectativas es análogo al de la temperatura que usted señaló. ¿O estaremos ante un problema más complejo?

J. T. Bueno. Estamos de acuerdo en que hay una serie de complicaciones como las comentadas por usted y en este momento no estoy preparado para hacer un planteamiento muy preciso sobre el particular. Déjame, sin embargo, ilustrar su propio punto con un caso distinto pero de cierta similitud.

En la economía hay una serie de elementos subjetivos, o juicios de valor, que salen a la luz especialmente cuando se trata de aplicar la teoría económica al proceso de toma de decisiones. Así, la mayoría de los economistas están de acuerdo hoy en día en la necesidad de introducir algunos juicios de valor sin los cuales sería imposible resolver ciertos problemas de la política económica. Mi colega sueco Gunnar Myrdal no solamente hace este planteamiento sino que sostiene que todo autor debe hacer explícitos sus juicios de valor cuando discute el tema. Quisiera ilustrar este problema mediante la breve

consideración de un problema que ha estado cerca a mi pensamiento estos últimos años cómo es el de las funciones de utilidad o de bienestar. El esfuerzo por establecer la función de bienestar de un individuo es un problema objetivo y no implica un juicio de valor; es un ejercicio que consiste simplemente en encontrar el ordenamiento de las posibles preferencias del individuo. Pero, desde el momento en que uno empieza a hablar de una función de bienestar social los elementos subjetivos aparecen. Por ello, estoy de acuerdo con Myrdal en la necesidad de hacer explícitos los juicios de valor y de que todo aquello que se derive de una determinada construcción depende de si se coincide o no con el elemento subjetivo inicial.

D. P. Quisiera aprovechar esta oportunidad para preguntarle sobre su metodología de construcción de las funciones de bienestar social. En su trabajo sobre la teoría del régimen óptimo usted propuso un procedimiento para agregar las funciones de bienestar individuales y llegar a la función de bienestar social(6). He estado examinando su procedimiento a la luz del teorema de la imposibilidad de Arrow, que está basado en una serie de juicios de valor aparentemente razonables, y he llegado a la conclusión que usted se aparta de algunas de las condiciones de este teorema(7). ¿Será ello cierto?

J. T. Creo que sí, auncuando en este campo me inclino por simplificar las cosas suponiendo que el bienestar individual se puede medir. Esta es mi hipótesis y no estoy seguro respecto al número de economistas que la comparten. Pero, me gusta aceptar esta estrategia por cuanto simplifica mucho el problema; de lo contrario, si uno niega la posibilidad de hacer comparaciones interpersonales de utilidad surge la serie de complicaciones bien conocidas. Mi esfuerzo debe entenderse como un procedimiento para llegar más rápidamente a resultados concretos aunque soy conciente de la relatividad de esta posición.

D. P. Para concluir esta sección, que hemos dedicado a problemas metaeconómicos, podría decirse que hay una serie de diferencias importantes entre el material de los economistas y el de los físicos, bien sean ellas de grado o cualitativas. Mi preocupación es la siguiente: ¿hasta qué punto las diferencias que se perciben entre las ciencias naturales y las sociales deberían conducir a un sistema especial para educar a los economistas que los familiarizara con las disciplinas conectadas en una u otra forma con el material bajo estudio: filosofía, sicología, sociología, etología, ecología, historia, política, etc., y no solamente con técnicas matemáticas? A mí me da la impresión de que Von Hayek ha argumentado claramente cuando plantea que para hacer la transición de la teoría económica a la política económica es necesario tener un entrenamiento multidimensional (8). ¿Cuál es su opinión respecto a este asunto que parece ser importante en el diseño de programas académicos?

J. T. En general comparto la idea. Sin embargo, por razones prácticas hay que limitarla, no porque el economista no deba conocer un tanto en todas las áreas que usted menciona, sino por la imposibilidad de llegar a ese grado de erudición. Por ello la cooperación entre científicos de distintas disciplinas es tan importante, o sea el enfoque multidisciplinario. En la práctica la interacción se lleva a cabo en la siguiente forma: se plantea un esfuerzo conjunto entre profesionales de distintas disciplinas (naturales y sociales) entre los cuales debe haber economistas; pero, para poder entenderse mutuamente es indispensable que cada miembro del grupo se familiarice con las disciplinas de los demás. De esta manera estoy de acuerdo con usted sobre lo indispensable de que en la educación de cualquier profesional se incluya la enseñanza de disciplinas vecinas o relacionadas con su campo; de lo contrario, la cooperación multidisciplinaria en la investigación sería imposible.

D. P. Ya que nos hemos referido a la cooperación científica y a los enfoques multidisciplinarios, quisiera preguntarle hasta qué punto la investigación adelantada por Lorenz y por el Profesor Nikolas Tinbergen arrojan luz sobre las estrategias deseables de crecimiento económico en nuestro planeta(9)(10). Estoy pensando en un artículo reciente del Profesor Tinbergern en el cual afirma que la evolución cultural y, en particular, el desarrollo tecnológico, están produciendo y generando un conjunto de efectos negativos bastante complejos. Afirma que nuestra especie está pasando a través de una fase de desadaptación, de pérdida de viabilidad y que muchos síntomas psico-sociales y enfermedades sicosomáticas como el asma y la trombosis coronaria, están apareciendo como resultado de la atmósfera creada por la sociedad industrial y post-industrial. En relación con la economía sería entonces obvio preguntarse si los economistas deberían tener en cuenta los estudios sobre los determinantes biológicos del comportamiento humano, cuando formulan planes de desarrollo, para así evitar un crecimiento exponencial de los centros urbanos y un grado de competitividad excesivo?

De otro lado, uno de los últimos libros del Profesor Lorenz plantea la tesis de que nuestra civilización está en un proceso de deterioro progresivo y de que, dada la complejidad de la sociedad humana como sistema viviente, es imperativo utilizar todas las disciplinas para entender su funcionamiento(11). Lorenz está convencido de la naturaleza patológica de los problemas de nuestra civilización y de que, por consiguiente, se ha vuelto una necesidad emplear los métodos de la medicina e interpretar los avances de los etólogos. Si esto es así, ¿no deberían los economistas tener en cuenta los esfuerzos que se han hecho para buscar formas de reconciliar los conflictos entre la cultura y la tecnología, y reconocer que existen límites al crecimiento al nivel médico-biológico? ¿O será prudente por el contrario creer en la inmensa capacidad de adaptación del hombre y no tomar en consideración esas voces de alarma?

J. T. Este es un problema muy importante. Sin embargo, la disponibilidad de información es insuficiente todavía y los elementos de juicio para llegar a una solución son inadecuados. En cierta forma yo he actuado como el vocero de mi hermano entre los economistas, y he señalado que hay que ser cauteloso y prudente, ya que en este sentido soy mucho menos optimista que personas como W. Beckermann o H. Kahn(12)(13). Otro caso relacionado con este problema es el que le relato a continuación. No hace mucho tiempo, mi compatriota el Profesor Linnemann preparó un estudio sobre las posibilidades de alimentar en el año 2010 a una población mundial que sería, tomando 1970 como el año base, el doble de la actual. Antes de esa publicación, un grupo de agrónomos, geólogos y expertos en clima, prepararon un ensayo introductorio en el cual se concluyó que la máxima capacidad de la tierra para producir alimentos es aproximadamente treinta veces mayor que la actual. Sin embargo, este tope de capacidad no se utilizó al proyectar el crecimiento económico puesto que mucho antes de alcanzarlo se encontrarían restricciones de tipo social. Pero, yo he considerado que es necesario examinar críticamente un estudio que llega a una cifra como la anterior y, especialmente, profundizar en el aspecto de las dificultades ecológicas que surgirían si ese nivel de producción se lograra. A raíz de esto, un pequeño grupo holandés elaboró un informe preliminar señalando qué tipo de situaciones deberían estudiarse con mayor detenimiento. O sea que yo acepto muchas de las ideas y los peligros que señalaba mi hermano, pero es aclarar que lo frecuente es encontrar etólogos incapaces de trabajar con difras precisas que indiquen la magnitud del problema a nivel mundial. Déjeme darle un ejemplo sobre el particular: los etólogos sostienen que algunas áreas se deben dejar en condiciones naturales,

convirtiéndolas en algo así como áreas de reserva genética; pero no han establecido con exactitud cuáles serían aquellas apropiadas para reservar, dejando así una laguna que hay que llenar a fin de poder darnos cuenta de dónde, exactamente, estamos en la actualidad.

D. P. Podría inferirse, a la luz de las consideraciones anteriores, que existen una serie de limitantes fuertes al crecimiento económico acelerado, derivados tanto de la escasez de materias primas básicas como de factores sociales y políticos? En este mismo orden de ideas, estaría usted de acuerdo con el planteamiento de que el crecimiento económico no es un fin en sí mismo sino solamente un medio para facilitar la búsqueda de la perfección espiritual en el hombre? Estoy pensando en la utopía de Keynes de que a través del poder combinado de la técnica y el interés compuesto, el problema económico desaparecería y la gente se dedicaría a llevar una vida civilizada. Esta idea es altamente deseable a primera vista pero si se examina la forma en que la gente utiliza su tiempo libre en las sociedades con altos niveles de ingreso per cápita, y se toman en consideración los limitantes de que hemos hablado, se llegaría a la conclusión de que el ideal de Keynes no es alcanzable fácilmente y de que se trata fundamentalmente de una utopía. ¿Estaría usted de acuerdo?

J. T. No me atrevería a decir que tengo la respuesta a ese interrogante. En mi conferencia de despedida de la Universidad de Rotterdam formulé la siguiente pregunta: ¿Tendremos una época o período post-económico? Lo respondí diciendo que no sabía. Todo lo que puedo decir es que la acumulación de presión social que se produce actualmente hace muy difícil la realización del sueño de Keynes. Pero hay gentes optimistas, como Kahn y Beckermann, que están convencidos de llegar a ese estado. Todo depende de una proyección de largo plazo que es muy difícil de realizar por la carencia de estadísticas confiables; la evidencia disponible y mi intuición me hacen ver el futuro, sin embargo, en una forma mucho menos optimista que la de Keynes, Kahn y Beckermann.

D. P. Es evidente que el tema que estamos tratando se relaciona estrechamente con las opciones energéticas del mundo actual. El informe de Kahn es, como decía, muy optimista sobre el particular. De otra parte, durante la semana pasada el Presidente Carter anunció la decisión de los Estados Unidos de frenar la construcción y la promoción de plantas nucleares, especialmente las relacionadas con proyectos en países en vía de desarrollo. No sería exagerado afirmar que este es posiblemente uno de los temas políticos más importantes de la actualidad. Ahora bien, es muy difícil saber si la decisión de Carter se considerará "sabia" en el largo plazo, aunque expertos como John Berger han estado advirtiendo a las potencias industriales sobre los riesgos que resultan de un aumento en la probabilidad de una guerra nuclear, con la irreversibilidad de la contaminación radioactiva y la amenaza genética a nuestra especie(15). La pregunta obvia en este contexto sería: ¿Cuál es la factibilidad de introducir en el mediano plazo las llamadas alternativas limpias tales como la energía solar, la fuerza geotermal y las fuerzas derivadas del viento y del movimiento de las olas?

J. T. Primero que todo, debo decir que me identifico con las personas que han insistido en los peligros del tipo actual de energía nuclear. Derivo mis opiniones sobre este tema de los planteamientos de un ingeniero amigo mío —es bueno confesarlo—, Monsieur Gibrat, quien participó en el equipo que redactó el llamado "Rio Report" (Reform of the International Economic Order). Su opinión, que encuentro muy convincente, es la de que debemos desarrollar la energía solar en vez de las plantas nucleares basadas en el principio de la fusión nuclear, así como la energía geotermal y, en la medida de lo

posible, la energía nuclear derivada del principio de la fusión. La introducción de estas alternativas tomará su tiempo, lo cual hace imperativo ahorrar al máximo toda la energía que podamos.

D. P. Quisiera comentar que el Profesor Hicks, en una conversación que sostuvimos recientemente, afirmó su creencia de que los esfuerzos de industrialización de los países en desarrollo iban a chocar pronto con una escasez aguda de materias primas estratégicas, razón por la cual veía que solamente unos pocos países iban a ser capaces de montar un sector industrial importante y dinámico, a menos de que se presentara un cambio tecnológico que multiplicara significativamente las fuentes tradicionales de materias primas y de energía. Ahora bien, en algunos de sus escritos usted ha propuesto un plan de desarrollo mundial y un gobierno mundial. Asumiendo que esto fuera posible, si a usted le tocara decidir sobre la escogencia de una estrategia intersectorial de asignación de recursos a nivel mundial, le daría prioridad a la industria o a la agricultura?

J. T. Un plan de desarrollo a nivel mundial debería diseñarse en tal forma que las tasas de crecimiento de los países en vía de desarrollo fueran más aceleradas que las de países desarrollados. Al mismo tiempo debería realizarse un esfuerzo considerable para encontrar formas menos peligrosas de energía, como ya hemos comentado. Además, las nuevas técnicas tendrían que ser diseñadas para ser adaptadas en los países en desarrollo. El estudio adelantado por la Fundación Bariloche de Argentina es muy interesante; entre otras razones, porque es la primera vez que un continente en desarrollo estudia el problema que estamos tratando; deberían felicitarse por ese esfuerzo. Como usted sabe, los límites que ellos ven al crecimiento son más estrictos que los supuestos por Kahn. El reporte RIO escogió una posición intermedia en el sentido de considerar que los países en desarrollo pueden crecer más allá de los límites establecidos por el señor Amílcar Herrera. Pero, admitimos que nuestras cifras son ilustrativas solamente y que su materialización depende de conocimientos que todavía no están a nuestra disposición.

D. P. Volviendo a la pregunta del gobierno mundial, es interesante anotar que un grupo de físicos y científicos políticos de alto nivel reunido el año pasado en el Instituto Tecnológico de Massachussetts, MIT, llegó a la conclusión de que de no llegarse al establecimiento de un gobierno mundial antes del año 2000, la probabilidad de una guerra nuclear se acercaría a uno. La pregunta lógica en este contexto se referiría a la base de poder de este gobierno a nivel mundial. ¿Cuál sería? Recuerdo un ensayo escrito por Russell sobre la materia en el cual señalaba como condición básica para una paz duradera, la de colocar el control de las armas nucleares bajo una institución supranacional(18). A pesar de ello, es evidente que muchos países —especialmente las grandes potencias— no tendrían suficiente confianza en una autoridad nuclear mundial y que, por consiguiente, esta propuesta no sería muy factible. Quisiera preguntarle, siguiendo esta línea de pensamiento, ¿cuál sería el procedimiento sugerido por usted para llegar a un plan de desarrollo mundial y a un gobierno mundial?

J. T. Quienes colaboramos en la elaboración del informe RIO fuimos conscientes de que al hablar de un "gobierno mundial" podrían crearse confusiones, por cuanto este gobierno se restringiría a manejar un conjunto limitado de problemas sin reemplazar —como mucha gente lo cree— a los gobiernos nacionales. Estos últimos seguirirían existiendo para llevar a cabo muchas actividades aunque hay por lo menos diez campos en los cuales se tiene la necesidad de autoridades mundiales, siendo uno de las más importantes y difíciles el del control de los armamentos(19). Todo lo que puedo decir es

que comprendo que para reducir los armamentos en el mundo se requiere un acuerdo entre la Unión Soviética y los Estados Unidos. Un nuevo elemento en el análisis de este punto lo contiene el libro de la señora A. Myrdal, que acaba de aparecer, titulado "El Juego del Desarme", cuyo planteamiento central se refiere a lo absurdo de que para llegar a un equilibrio de poder, las dos potencias mundiales deberían igualar su capacidad nuclear. Si alguna de las potencias tiene la capacidad de liquidar a los habitantes del mundo, y sabemos que ya la tienen, seguir la carrera armamentista es una locura. La señora Myrdal considera este argumento convincente para que las personas influyentes de Estados Unidos y Rusia mediten, y decidan frenar la competencia de los armamentos. Pero, aún si esto fuera posible, estaríamos lejos todavía del escenario que usted dibujaba cuando mencionó la idea de Russell sobre el particular; en el momento es muy poco factible llegar a ese grado de concenso entre las superpotencias. Este es, en mi opinión, el problema más importante del mundo en el momento actual; si se puede lograr un estado de mayor confianza entre la posición de los comunistas ortodoxos y la representada por la sociedad mixta que prevalece en la mayoría de los países desarrollados. Hasta el momento el entendimiento ha sido muy difícil, pero hay algunos comienzos. Usted debe estar enterado, claro está, del Instituto que se ha establecido cerca de Vienna (IIASA — The International Institute of Applied Systems Analysis), en donde científicos de las dos tendencias tratan de cooperar en varios temas importantes, como el de la contaminación ambiental y el energético. Este esfuerzo se encamina a que los científicos se entiendan mejor entre sí y a que, gradualmente, vayan teniéndose más confianza. El otro ejemplo a mencionar es el del llamado movimiento "Pugwash", que busca fines similares. Sin embargo, aun cuando los científicos que participan en estos dos proyectos llegaren a compenetrarse muy bien, no está garantizado por ello que los gobiernos cooperen y puedan limitar, —he aquí el punto— su soberanía en ciertas áreas.

D. P. Pasando a otro tema analizado en el informe RIO, me parece que uno de los aspectos más importantes en la discusión del establecimiento de un nuevo orden económico internacional es el relacionado con los acuerdos mundiales de productos básicos. El desequilibrio que se ha estado generando entre la expansión de la producción industrial y la expansión de las fuentes de abastecimiento de las materias primas es evidente. Quisiera someter a su consideración algunos elementos teóricos que podrían ser relevantes para el análisis de este importante tema. Algunos autores como H. Johnson se han opuesto a los acuerdos mundiales de productos básicos con base en el argumento de que éstos son de por sí restrictivos, además de que obstaculizan la delicada operación de las fuerzas de la oferta y la demanda, necesaria para lograr una asignación óptima de los recursos productivos a nivel mundial. Estos autores parecen olvidar que Sraffa desafió la teoría moderna del valor en 1925, cuando mostró en su célebre artículo que la armonía del conjunto era perturbada por la incompatibilidad entre la competencia perfecta y los rendimientos crecientes a escala(20). Además de la observación de Sraffa, el problema de los mercados mundiales de productos básicos se complica —particularmente— en mercados como el del petróleo y el del café, por la imposibilidad de suponer la agregación independiente de las curvas de oferta y demanda, debido a que los agentes económicos están envueltos en una espiral de expectativas recíprocas de tal manera que, cuando los productores y los consumidores pueden coordinar sus acciones, la teoría tradicional se derrumba. Ahora bien, uno podría argumentar que las teorías de la competencia imperfecta desarrolladas por Joan Robinson y Chamberlin ofrecen una solución al problema pero, en mi

opinión, estos desarrollos teóricos ignoran la característica principal de los oligopolios bilaterales: que todo agente económico en esta situación entiende que algunas de las decisiones de su rival dependen de su propio comportamiento y que, por lo tanto, debe tener en cuenta este aspecto en su propia función de decisión. Los agentes económicos que están vinculados a los mercados mundiales de productos básicos saben que la competencia no consiste en un mar calmado en donde no hay batalla —como asumen los Walrasianos— porque no hay nadie suficientemente fuerte para perturbar la paz. Por el contrario, la vida competitiva consiste en estar dando batallas permanentemente, situación que solamente surge en el caso del oligopolio, y que es muy importante porque la competencia perfecta no es el caso general en el comercio Internacional sino la excepción. Por ello, las implicaciones lógicas que H. Johnson deriva de un marco conceptual construido bajo los supuestos de competencia perfecta y anticipación perfecta, no son aplicables en el caso de mercados como el del petróleo y el del café. Aún más, es posible argumentar que en el caso de un oligopolio bilateral se puede justificar un acuerdo que regule el mercado, aún al nivel teórico.

J. T. Concuerdo con su planteamiento. No comparto, en lo más mínimo, la tesis del señor Johnson; más bien me acerco al enfoque de la UNCTAD. Esta es una forma rápida de definir mi posición. Usted, además, probablemente tiene la razón cuando afirma que en la mayoría de los mercados no existe algo que se parezca a la competencia perfecta. Si se toman, por ejemplo, los mercados de los productos industriales es muy claro que los países desarrollados se están protegiendo de la competencia de los países en vía de desarrollo. Como usted sabe, en el informe RIO nosotros somos muy críticos de esta protección. Podría resumir mi punto de vista sobre el particular en la siguiente forma. En principio hay dos tipos de bienes: unos cuyo mercado es relativamente estable y otros cuyo mercado es comparativamente inestable. Usted mencionó el mercado mundial del café, que obviamente es muy importante para su país, y es bien sabido que el tiempo de reacción de la oferta con relación al precio es tan largo que se generan una serie de oscilaciones bastante acentuadas. En realidad se trata de un buen ejemplo de un tipo de mercado que debe ser regulado siendo ello igualmente cierto para la mayoría de los productos agrícolas, para las materias primas y aún para algunos productos industriales. De tal manera que la única manera de lograr un orden aceptable en estos mercados sujetos a fluctuaciones es introduciendo controles que lo regulen. Este principio ha sido aceptado aún por el país que más quiere la competencia que es Estados Unidos. Sin embargo, existen una serie de casos en los cuales los mercados son relativamente estables; esto es, en donde las situaciones de desequilibrio pueden convertirse rápidamente en situaciones de equilibrio. Esto ocurre con un gran número de productos industriales. En estos casos, los grandes pecadores son los Estados Unidos, Alemania, La Comunidad Económica Europea y, tal vez, Japón —que se están protegiendo de unas importaciones baratas que reflejan la ventaja comparativa de los países en vía de desarrollo—. Esta situación es muy inequitativa por lo cual creo que se debe presionar por todos los medios para que los países desarrollados abran sus mercados a los países en vía de desarrollo.

D. P. Como sabemos, ha habido un movimiento en favor de los países en desarrollo en lo que se refiere a los términos de intercambio entre productos industriales y productos básicos. No cree usted que el sector industrial va a contrarrestar esta tendencia aumentando sus propios precios a través de una inflación de costos inducida? En otros términos, considera que quienes sostienen que existe un movimiento secular en contra de los precios de los productos básicos (Prebish, Singer,

Myint) tienen razón? (21), (22), (23). O, por el contrario, encuentra convincente el razonamiento de quienes sostienen lo contrario? (W. A. Lewis, C. Clark, Keynes) (24), (25), (26). O no cree usted que tal vez Kindleberger tenga razón cuando afirma que el análisis teórico y la evidencia empírica disponibles no son suficientes para establecer una tendencia de largo plazo?(27).

J. T. Me inclino a aceptar el planteamiento de Kindleberger sobre el particular, pero quisiera sumarle un ingrediente. Deberíamos tratar de establecer un orden económico en el cual haya una mayor estabilidad, así sea difícil hacer una predicción de largo plazo. Tal vez el elemento más importante en todo este debate es algo no tratado todavía: determinar si una parte más sustantiva de las materias primas puede ser procesado en los países en vía de desarrollo. Esto se lograría a través de una reestructuración de la división internacional del trabajo que implicaría establecer una serie de plantas de producción en los países en vía de desarrollo, y no a través del sistema de precios o de acuerdo sobre éstos. Por esto yo personalmente buscaría plantear el debate en términos distintos para promover un cambio que se empezaría a lograr una vez los países desarrollados eliminen sus barreras arancelarias y no arancelarias, facilitando así el procesamiento de los productos básicos en un grado superior y posiblemente hasta llegar a hacerlo en su totalidad en los países en desarrollo. El cacao se convertiría en chocolate, el algodón en confecciones, etc., antes de ser exportados. Este sería el camino para llegar a una distribución del ingreso menos inequitativa entre los países desarrollados y los subdesarrollados.

D.P. Lo que usted acaba de decir es bien interesante. Quisiera comentarle que en mi país estamos tratando de desarrollar una serie de criterios para diseñar una estrategia en materia de exportaciones para los próximos años. Uno de los puntos centrales de la investigación es el de determinar hasta qué punto podemos basar nuestra recomendaciones en indicadores derivados de la teoría de las ventajas comparativas estáticas, como los cálculos generados por las tasas de protección efectivas y el criterio del costo en recursos doméstico por divisa generada o ahorrada, ya que es claro que surgen una serie de conflictos entre las teorías del crecimiento y la teoría de la ventaja comparativa estática, si se incorporan en el análisis elementos tales como: economías de escala, economías externas y aprendizaje a través de la acción ("Learning by doing"). Estos elementos no pueden ser dejados a un lado en una economía como la que tiene Colombia. Es evidente que la respuesta obvia a estas complicaciones sería la de construir una tabla insumo-producto de carácter dinámico. Pero, existen dudas sobre la factibilidad de hacer esto último por la imposibilidad de predecir el cambio tecnológico. Me parece apropiado pensar en un aumento del valor agregado, pero no diría que se debería maximizar éste, por temor a la existencia de un importante conflicto entre el incremento al valor agregado y la eficiencia productiva a partir de cierto punto. En mi opinión, el nivel óptimo de valor agregado debería estar dado por una estructura arancelaria bien diseñada que se revisase periódicamente, a la luz del progreso tecnológico, el aprovechamiento de economías de escala y el aprendizaje.

Otro punto crucial que debe tenerse en cuenta es la coordinación de nuestra estrategia de exportaciones con los otros países en vía de desarrollo. Como usted sabe, muchos países están adoptando políticas de crecimiento hacia afuera y es evidente que si las estrategias no son complementarias podrían surgir problemas de superproducción con el efecto negativo de aumentar la tendencia hacia el proteccionismo en los países desarrollados. En el establecimiento de un nuevo orden económico internacional se le debería dar prioridad a este aspecto.

administrativa; por esta causa no soy partidario de la invención de nuevas técnicas de planeación. Usted tiene razón también, cuando señala que un plan para desarrollo debe indicar los aspectos macroeconómicos para luego considerar aspectos microeconómicos, complementando la estrategia con sentido común y con la "mano invisible". Todos estamos buscando este equilibrio óptimo. Si se estudia la experiencia de los países europeos es interesante observar que cada país ha llegado a una combinación distinta y que posiblemente se puede identificar la combinación más exitosa. Claro que esta mezcla de planeación y "mano invisible" no necesariamente se puede transplantar a la América Latina, dadas las considerables diferencias culturales. Por tanto, me parece que ustedes deben actuar de acuerdo con sus propias experiencias y tratar de corregir errores hechos en el pasado. Aprender uno de sus propios errores y de los errores de los demás es la mejor estrategia que se puede recomendar.

D. P. El tema que estamos discutiendo está conectado con su trabajo relacionado con la teoría de la política económica. Su célebre teorema que establece que para alcanzar objetivos macroeconómicos se requieren por lo menos instrumentos de política económica distintos, ha tenido mucha influencia en países tanto desarrollados como subdesarrollados. De la misma manera su formulación del problema de objetivos múltiples fue interesante porque mostró que la solución dependía de la coordinación simultánea de una serie de instrumentos. Sin embargo, muchos gobiernos no han sido capaces de alcanzar simultáneamente sus objetivos macroeconómicos por la existencia de importantes conflictos entre los objetivos mismos; entre la tasa de inflación y la tasa de crecimiento, entre la tasa de crecimiento y la distribución del ingreso, entre pleno empleo y las políticas de estabilización, etc. Más aún, algunos de los instrumentos seleccionados no han sido los apropiados por interferir entre sí muchas veces, de tal forma que generan una serie de efectos perturbadores del equilibrio buscado. En resumen, muchos países han aplicado su teorema sobre la igualdad de objetivos e instrumentos, pero pocos han logrado llegar a los objetivos propuestos. Podría ser del caso reconocer los conflictos entre los objetivos e interferencia entre los instrumentos, y postular por lo tanto otro teorema?

J. T. El análisis que usted presenta indica que seguramente es más adecuado tener un mayor número de instrumentos que de objetivos, por la mayor amplitud que existiría para maniobrar. En los países desarrollados el ejemplo más reciente de este problema es, obviamente, el conflicto que existe entre la tasa de inflación y la tasa de desempleo; doy mayor importancia personalmente a la generación de empleo, aún si esto significa un incremento razonable en la tasa de inflación, pero, simultáneamente, se debe fortalecer la capacidad de luchar contra la inflación y para lograrlo hay que convencer a la opinión pública de que la inflación es desventajosa para la mayoría de la población y de que, por tanto, el grado de respaldo para luchar en contra de ella, tiene que ser mayor. En los países en vía de desarrollo el grupo más pobre de la población son los desempleados, lo que lleva a dar máxima prioridad a la generación de empleo. Esto nos trae de nuevo al problema del fomento a la utilización de técnicas intensivas de mano de obra. Igualmente es necesario promover la cooperación de los países europeos con los países débiles; Alemania, por ejemplo, debería seguir una política distinta en este sentido. Al mismo tiempo estaría de acuerdo con una declaración reciente del señor Arthur Burns (Presidente de la Junta de Directores del Federal Reserve Board de los Estados Unidos), con quien normalmente no estoy de acuerdo, en la cual afirmó la necesidad de que todos los

J. T. Estoy de acuerdo con la mayor parte de las ideas que usted ha formulado. Tal vez podría agregar que hace poco tiempo me llegó un informe preparado por el llamado Club de Dakar que ha estado trabajando sobre las estrategias de industrialización del Africa. Tengo en mente el tercer informe que fue discutido en una sesión en la Costa de Marfil. Este grupo trató de identificar en detalle el tipo de industrias que Africa debería promover y desarrollar llevando a cabo el primer intento de esta naturaleza que yo he visto, con base en un estudio un poco más teórico, elaborado por mi amigo y previamente alumno B. Herman del Perú, quien había trabajado su disertación doctoral sobre este tema(28). El Club de Dakar utilizó muchas fuentes —estudios franceses y de la O.E.C.D. entre otros— y para identificar las industrias se aplicaron seis criterios que se aproximan a lo que usted ha denominado ventaja comparativa dinámica. También considero, como usted, que se debería tratar de ver qué tipo de cambios tecnológicos son factibles para estar en capacidad de recomendar cambios en la estructura de la producción de los países en vía de desarrollo.

D. P. Es bien sabido que una de sus más importantes contribuciones a la economía ha sido a la teoría de la planeación económica. Quisiera presentarle algunas ideas derivadas de la experiencia de planeación en algunos países de América Latina. Varios de ellos se han vuelto un poco escépticos sobre el alcance de la planeación debido al abismo que se ha presentado entre los planes y las realizaciones, que ha llevado a concluir que ésta no ha sido seguida o aplicada. Este fenómeno merece explicarse por cuanto el nivel técnico de muchos de los planes era relativamente alto. Casi todas las herramientas tradicionales han sido usadas: tablas insumo-producto, modelos Harrod-Domar, programación lineal, etc. Mi impresión personal es la de que se ha presentado un desfase considerable entre la formulación de los planes y la ejecución de los mismos. Pero podría haber algunas explicaciones: a) que la teoría de la planeación bajo condiciones de incertidumbre y de interdependencia entre los agentes económicos está en su infancia y que las variables exógenas y las no predecibles son muy numerosas; b) que el nivel de agregación de los modelos como el Harrod-Domar es demasiado grande; c) que muchas veces se ha descuidado la planeación y promoción de proyectos específicos.

El tema de la planeación es considerado como uno de alta prioridad en nuestra institución. Uno de los puntos centrales de la controversia continúa siendo la eficacia relativa de las fuerzas del mercado y de los instrumentos de la planeación para alcanzar los objetivos macroeconómicos. Creo que los trabajos del Profesor Kantorovich en Rusia y el Profesor Koopmans en Yale señalaron que su tesis de la convergencia de los sistemas económicos y del régimen óptimo podría tener validez(29)(30).

J. T. Independientemente de si la tesis sobre convergencia de los sistemas es correcta, se debería buscar una combinación de los dos sistemas. La experiencia soviética con la planeación ha mostrado que la burocracia se vuelve muy grande y sofisticada si se intenta planear todos los aspectos de la vida económica. También hemos visto cómo los países que únicamente recurren a la operación libre de las fuerzas del mercado enfrenta problemas serios. De tal manera que el único sistema que opera es el mixto, subsistiendo el problema de encontrar la combinación óptima. Su observación sobre el escepticismo del alcance de la planeación quisiera comentarla de la siguiente forma. Desde luego que el escepticismo existe. Y que una de sus principales causas ha sido la falta de disciplina de los gobiernos para poner en operación realmente los planes. Por lo tanto, se trata de un problema de eficiencia

países sigan unas mismas reglas del juego en relación con el manejo de sus balanzas de pagos: los países con un superávit deberían revaluar y los países con déficit deberían controlar más activamente el ritmo de crecimiento de los salarios. Esto requeriría, naturalmente, mucha intuición para lograr unas relaciones más adecuadas con los sindicatos y al mismo tiempo para ofrecer a los trabajadores disciplinados una compensación. En el caso concreto de mi país, se debería mirar la escala de los ingresos más elevados, pues en algunos casos son demasiado altos e incluir en las negociaciones colectivas acuerdos sobre los salarios más altos. Eso es lo que yo pienso.

D. P. Pasemos a otro tema. Una de sus importantes contribuciones a la econometría fueron sus estudios sobre la aplicabilidad de las teorías del ciclo económico. Quisiera conectar el tema de los ciclos con el tema de las fluctuaciones de los mercados mundiales de productos básicos que tratamos anteriormente. Como usted sabe, algunos autores como McBean(33) han sugerido que la idea de una mayor importancia del sector externo en los países en vía de desarrollo, en contraste con la que tiene en los países desarrollados, es un mito. Tomando como base una serie de cálculos realizados por Coppock, se ha afirmado que el promedio no ponderado para la proporción entre el comercio y el ingreso en una muestra grande de países en desarrollo, es menor que la proporción correspondiente de los países desarrollados. Estos estudios dan, a primera vista, la impresión de que no hay una relación clara entre las oscilaciones cíclicas del precio de los productos básicos en los mercados internacionales y el nivel de actividad económica interno de los países productores de materias primas. Estoy comenzando un ejercicio para mostrar, en el caso de la economía colombiana, que los ciclos económicos observados en los últimos 100 años se relacionan estrechamente con los detectados en el mercado mundial del café. Tengo en mente dos estudios realizados por colegas colombianos en los cuales se ha logrado identificar en forma detallada ciclos a corto, mediano y largo plazo mediante la utilización de técnicas estadísticas como el análisis espectral(34). Se ha mostrado que cada ciclo se genera por fuerzas diferentes: las condiciones técnicas de la producción, la producción de los mercados de futuros y las variables metereológicas y políticas del caso, por ejemplo. Estamos en el proceso de recolectar la información relevante para comparar esos ciclos con los ciclos económicos del país. Por intuición sostengo, entonces, que en el caso colombiano la tesis de McBean no va a tener validez.

J. T. Yo también me inclino a poner en duda la idea del señor McBean. Los resultados de los estudios que usted menciona son interesantes y sus conclusiones plausibles. Hay varios ejemplos en los países industriales de los cuales se obtienen causas distintas para un movimiento cíclico de unos siete u ocho años de duración; también tenemos la llamada "ola" (wave) americana de una duración de 3 a 4 años. Esta última tendría que ver más con los mercados agrícolas aun cuando nunca se hubiere expresado en esta forma. Los estudios de Ragnar Frisch son también de interés en el contexto del análisis de los movimientos periódicos de las variables económicas. Me parece que estas investigaciones deben ser estimuladas y que evidentemente sería importante suavizar los ciclos, una vez que se logren establecer con mayor precisión sus causas. El desarrollo debería ser más estable y menos irregular de lo que se fue en el pasado.

D. P. Ahora que usted menciona los ciclos de los países industrializados recuerdo que Schumpeter creía en el llamado ciclo Kondratieff, cuyas grandes oscilaciones aparentemente correspondían a innovaciones tecnológicas. De otro lado, el ciclo identificado

por Kuznets (de 16 a 20 años de duración), y asociado con la actividad de la construcción, parece respaldarse por la evidencia del mundo real. Cree usted en la base empírica y teórica de estas hipótesis sobre largas fluctuaciones en el nivel de actividad económica?

J. T. Se han observado algunos ciclos, pero no estoy convencido de la explicación del Kondratieff. Algunas personas, cómo el economista sueco Cassel, pensaron que éste se relacionaba principalmente con el descubrimiento de minas de oro; otros creen que su explicación se encuentra, más bien, en el ciclo de vida del equipo pesado. Aunque el "Kondratieff" podría ser un ciclo, también podría tratarse de una sucesión de coincidencias. Sí creo que hay un conjunto de elementos que producen los ciclos y que por lo tanto la investigación en esta área es más que justificada. Este análisis debería perseguir tanto la identificación de las causas de los movimientos cíclicos cómo el planteamiento de medias correctivas para disminuirlos o amortiguarlos.

D. P. Algunos académicos han señalado que el concepto tradicional del ciclo económico es obsoleto; supongo que esta idea surge de la observación de un crecimiento continuo y autosostenido en Europa Occidental y Japón, con excepción de los últimos años, obviamente. Sería usted de la opinión de que el modelo tradicional construido sobre la base de la interacción entre el multiplicador y el acelerador (Hicks, Samuelson, Kaldor, etc.) es adecuado todavía por poseer una capacidad explicativa razonable?

J. T. Sigue siendo útil pero en grado menor que en años anteriores. Hemos aprendido mucho, particularmente durante la gran depresión, sobre la forma de suprimir los efectos negativos de algunas de las fuerzas de operación. Ahora, sin embargo, nos enfrentamos a nuevos problemas. Por lo que debemos estar abiertos mentalmente para capturar nuevas relaciones y recomendar nuevas políticas. Ya mencioné que el conflicto que venimos observando entre la tasa de inflación y la tasa de desempleo es un elemento que no existía en el pasado. Este es un buen ejemplo para señalar la necesidad de revisar nuestros modelos; en realidad estamos en pleno debate, no creo que hayamos encontrado una solución, pero insisto en dar mucha importancia al objetivo de generar empleo.

D. P. El tema de un alto nivel de empleo tiene que ver, obviamente, con el problema de la distribución del ingreso. Quisiera comentar ciertos aspectos de su reciente libro sobre la materia(35). Si entendí bien su planteamiento, usted ha integrado el enfoque de la escuela que dá prioridad al capital humano con el que pone su énfasis en la demanda de trabajo a distintos niveles de educación. Una de sus principales conclusiones es la de que las tasas de crecimiento de la educación y de las innovaciones tecnológicas son críticas para entender las fuerzas que generan la estructura de distribución de ingresos en países occidentales. Este es un punto interesante pero, no es claro que sea posible hacer el análisis dejando por fuera variables como el grado de monopolio (en el sentido de J. Robinson) o el poder de negociación de distintos grupos, o la estructura del sistema impositivo y del gasto público, o la importancia relativa de elementos aleatorios que surgen cuando los agentes económicos actúan en un ambiente incierto e interdependiente.

J. T. En realidad el libro ha sido objeto de reacciones bastante críticas, lo cual me ha encantado pues éste es el sistema para impulsar el progreso de una disciplina científica. Las teorías deben analizarse críticamente para detectar sus debilidades y mejorarlas. Es posible que yo haya hecho demasiado énfasis en los factores derivados de la operación de las fuerzas de mercado, y estoy dispuesto a aceptar que la distribución del ingreso

está parcialmente determinada por lo que yo llamaría la voluntad política, o sea por instituciones como la seguridad social y aquellas similares. Pero, una buena parte del proceso está relacionado, en realidad, con fuerzas del mercado. Una posible solución que percibo para hacer más eficaz el sistema es la de aumentar la competencia en actividades que generan salarios o ganancias demasiado altas, por gozar de un cierto grado de monopolio. Para alcanzar este resultado se requeriría extender la educación y la capacitación de las personas que manejan empresas. Un dato interesante es el que contiene la revista "Fortune" de mayo del año pasado, de que los altos empresarios de las 500 empresas más grandes de los Estados Unidos tuvieron en 1975 un ingreso menor en 30% al de 1952; así, parece factible mejorar la distribución del ingreso aumentando la competencia por esos puestos tan bien pagados.

De otro lado, las variables que usted menciona, relacionadas con el poder de negociación de distintos grupos, no se incluyeron explícitamente en mi análisis. Acabo de recibir una reseña crítica de mi libro que señala el mismo aspecto. Se podría desarrollar un marco conceptual que tuviera en cuenta el poder de los sindicatos y al mismo tiempo las fuerzas del mercado; la acción de los primeros se reflejaría en el acuerdo colectivo de que hablamos antes y la de las segundas a través de una expansión de las escuelas de administración.

D. P. Para concluir este breve análisis sobre la distribución del ingreso quisiera hacer referencia a un punto que surgió en una conversación con el Profesor Hicks. El considera que la distribución internacional del ingreso es muy difícil de modificar por cuanto los países industriales resistirían con todos los recursos a su disposición, cualquier disminución importante en su nivel de vida. ¿Es usted más optimista sobre el particular?

J. T. No se trata de ser optimista o pesimista sino de encontrar los medios adecuados para cambiar las cosas en la dirección que se desea. En el informe RIO recomendamos la formación de coaliciones, un concepto de la teoría de juegos que seguramente usted encuentra de interés. Señalamos que los consumidores organizados de los países occidentales deberían cooperar más con UNCTAD y buscar así la reducción de las barreras arancelarias, un ejemplo que muestra que los consumidores no han sido concientes de las posibilidades que tienen de luchar por sus propios intereses. Una segunda coalición podría resultar entre los campesinos de los países occidentales y los gobiernos de los países en desarrollo. Tome por ejemplo la política agrícola de los Estados Unidos en los años cincuenta y sesenta. El gobierno pagó a quienes no utilizaron toda su tierra con el propósito de mantener el ingreso de cultivadores y agricultores. El Informe Linnemann por otra parte, ha mostrado la necesidad de encontrar unos precios más estables y remunerativos para los granos, como requisito para aumentar la producción de alimentos en países en vía de desarrollo. En este caso se podrían movilizar las organizaciones internacionales las agrícolas —especialmente— para ejecutar las decisiones acordadas en la Conferencia Mundial de Alimentos de 1974.

D. P. Para finalizar este interesante diálogo me gustaría comentar brevemente el tema de la aplicabilidad de la teoría económica a los países en vía de desarrollo. Como usted sabe, académicos de la categoría del Profesor Myrdal han afirmado que la teoría económica fue elaborada teniendo los países desarrollados en mente y que, por lo tanto, no es lo suficientemente útil para aclarar los problemas típicos de los países en vía de desarrollo. Será válido este argumento?

J. T. Habría que especificar las partes de la teoría que deben cambierse.

En cierta forma mi insistencia en la búsqueda de tecnologías más apropiadas a la disponibilidad de los factores de producción en los países en vía de desarrollo, es uno de los mejores ejemplos para señalar la necesidad de modificar nuestros puntos de vista. Porque si hay algún campo en el cual casi todo se ha hecho en beneficio de los países desarrollados, es el de la investigación tecnológica. Hay que estimular los programas de generación de empleo en los países en vía de desarrollo. Estaría de acuerdo, entonces, con Myrdal, en cierto sentido, aunque pienso que se debería hacer un esfuerzo para detallar los cambios que deben hacerse a la teoría tradicional. Myrdal avanzó en su libro sobre el Asia en esta dirección; con todo, el tema requiere más análisis y elaboración. No hay que olvidar, además, que tenemos un grupo creciente de economistas del Tercer Mundo que han organizado su propia institución y que persiguen el objetivo de investigación autosuficiente (''self-reliant research''). Yo estoy de acuerdo con esta línea de pensamiento.

D. P. En otras palabras, considera que la investigación teórica sobre problemas tales como el redesplazamiento de técnicas (''Reswitching''), los caminos de portazgo (Turnpikes), las edades de oro y los elegantes teoremas de la teoría del crecimiento, se deberían relegar a una posición secundaria, mientras otros problemas como la escogencia de tecnologías, por ejemplo, deberían tener prioridad?

J. T. Esto es, tal vez, irse a un extremo. No descartaría las áreas que usted menciona tan fácilmente; debemos ser cuidadosos en la escogencia de problemas, cosa que podrían hacer mejor los economistas de los países en desarrollo, ya que ellos son quienes conocen esas realidades más precisamente que los economistas extranjeros. Pero, al mismo tiempo hay que mirar la experiencia de los países desarrollados para aprender de los varios errores que indudablemente se cometieron en el pasado y que continúan cometiendo.

BIBLIOGRAFIA

1. J. M. Keynes, Obras Completas, Royal Economic Society. Vol. XIV, pp. 285-320, 1973. Correspondencia entre Keynes Y Tibergen y entre Keynes y Harrod.
2. J. Tinbergen, An Econometric Approach to Business Cycles Problems, París, 1937.
3. P. A. Samuelson, Economic Theory and Mathematics, A. E. R., Mayo, 1952.
4. D. Pizano, "Una entrevista con el Profesor P. A. Samuelson", Coyuntura Económica, FEDESARROLLO, Bogotá, Julio, 1976.
5. La prueba de Gödel, las matemáticas de Hilbert, etc.
6. J. Tinbergen, Ensayos de Teoría Económica, Tecnos, Madrid, 1965, pp. 327-360.
7. K. Arrow, Social Choice and Individual Values, Yale, 1963.
8. F. Von Hayek, Philosophy, Politics and Economics, London, 1965.
9. K. Lorenz, On Agression, London, 1966; Evolution and Modification of Behaviour, Chicago, 1965; Studies in Animal and Human Behavior, London, 1970; Civilized Man's Eight Deadly Sins, London, 1974.
10. N. Tinbergen, The Study of Instinct, 1969; Social Behavior in Animals, London, 1965.
11. K. Lonrez, Behind the Mirror, London, 1977.
12. Para una reseña del libro de Beckermann, ver D. Pizano, Coyuntura Económica, Bogotá, Octubre de 1975.
13. H. Kahn, The Next 200 years, London, 1977.
14. Linemann's Report, Holland.
15. J. Berger, Nuclear Power, The Unviable Option, 1976.
16. J. Tinbergen, Development Planning, London, 1967; Pour une Terre Vivable, Bruxelles, 1976.
17. RIO — Reshaping the International Order, informe al Club de Roma coordinado por J. Tibergen, Nueva York, 1976.
18. B. Russell, Has Man a Future?, London, 1961.

19. Carrera de aumentos, población, alimentación, asentamientos humanos, medio ambiente, sistema monetario internacional, recursos naturales y energía, ciencia y tecnología, océanos, espacio sideral.

20. P. Sraffa, "The law of returns under competitive conditions", E. J., 1962.

21. R. Prebisch, The Economic Development of Latin America and its Principal Problems, U. N. 1950.

22. Singer, "The Distribution of Gains between Investing and Borrowing Countries", AER, May 1950.

23. H. Myint, "The Gains from International Trade and the Backward countries", RES, 1954.

24. W. A. Lewis, World production, Prices and Trade 1870-1950, The Manchester School, 1952.

25. C. Clark, The Conditions of Economic Progress, London, 1957.

26. J. M. Keynes, "Reply to Sir William Beveridge", E. J., Diciembre, 1923.

27. C. Kindleberger, The Terms of Trade, New York, 1956.

28. B. Herman, The Optimun International Division of Labour, ILO, Geneva, 1975.

29. L. Kantorovich, The Best Use of Economic Resources, Moscú, 1958.

30. Koopmans, Activity Analysis of Production and Allocation, Yale, 1962.

31. J. Tinbergen, "La Teoría del Régimen Optimo" Ensayos, Madrid, 1965.

32. J. Tinbergen, The Theory of Economic Policy, Amsterdam, 1952.

33. McBean, Export Instability and Economic Development, Allen and Unwin, 1966.

34. R. Serna, The Dynamics of the World's Coffe Market, Tesis doctoral no publicada, 1976. FEDESARROLLO, El Café: Aspectos Nacionales e Internacionales, Próxmio a aparecer.

35. J. Tinbergen, Income Distribution, Amsterdam, 1975.

36. G. Myrdal, Economic Theory and Underdeveloped Regions, London, 1963.

PUBLICACIONES DE FEDESARROLLO

AHORRO Y MERCADO DE CAPITALES

*	Determinantes económicos del comportamiento bursátil colombiano, por Roberto Junguito y Juan Carlos Jaramillo, 1971.	
*	Ahorro público y capitalización social, por Guillermo Perry y Manuel Martínez, 1971.	
*	La estructura de la bolsa de valores y posibilidades de colocación de nuevos papeles en el mercado de capitales, por Oscar Gómez V., 1971.	
*	Las tasas de interés en Colombia, por Hernando Gómez Otálora y Fernando Pardo, 1973.	
7	Relaciones comerciales y financieras entre Estados Unidos y América Latina, por Rodrigo Botero, 1972	$ 30.oo
37	Algunos aspectos del mercado libre de dinero en Colombia, por Joaquín de Pombo, 1973	60.oo
51	Los institutos descentralizados de carácter financiero. Aspectos políticos del caso colombiano, por Rodrigo Losada, 1973	60.oo
73	La banca de desarrollo en Colombia. El caso de las corporaciones financieras privadas, por Rudolf Hommes y Gabriel Turbay, 1974	50.oo
74	I. La distribución del ingreso y la distribución de la educación. II. El sector financiero y la distribución del ingreso, por Miguel Urrutia, 1974	70.oo
77	Instrumentos financieros, inflación, producción y empleo, por Hernando Gómez O., Francisco Pieschacón y Mauricio Carrizosa, 1974	50.oo
82	La inversión estatal en el mercado de capitales. Eficiencia y distribución del ingreso, por Mauricio Carrizosa, 1975	40.oo
	Tercer simposio sobre el mercado de capitales, por Hernando Gómez O. (en Coyuntura Económica Colombiana, Vol. IV, No. 4, 1974).	
	Demanda por dinero y balanza de pagos, por Alberto Roque Musalem (en Lecturas sobre Derecho Económico Colombiano, 1974).	
	Comentarios a la demanda por dinero de Musalem, por Jorge García, (en Lecturas sobre Desarrollo Económico Colombiano, 1974).	
	Dinero e inflación en Colombia, por Mauricio Carrizosa, (en Coyuntura Económica, Vol. VI, No. 1, 1976).	

COMERCIO EXTERIOR

*	Tendencias y fases de la economía colombiana y sus transacciones internacionales, 1950-1970, por Carlos Díaz-Alejandro, 1972.	
2	Nota sobre una metodología para evaluar proyectos relacionados con el sector externo, por Carlos Díaz-Alejandro, 1971,	10.oo
7	Relaciones comerciales y financieras entre Estados Unidos y América Latina, por Rodrigo Botero, 1972,	30.oo
22ª	Política económica exterior de Colombia, por Albert Berry, 1972 (también en Lecturas sobre Desarrollo Económico Colombiano, 1974),	60.oo
34	La ventaja comparativa de la industria manufacturera colombiana, por Haroldo Calvo y Manuel Martínez, 1973,	60.oo
41	El cambio de una política de sustitución de importaciones a una de promoción de exportaciones en Colombia, por Carlos Díaz-Alejandro, 1973	60.oo

Las políticas de comercio exterior y desarrollo económico, por Carlos Díaz-Alejandro, 1974. $ 90.oo

El mercado de eurodólares por Camilo Pieschacón, (en Coyuntura Económica, Vol. IV, No. 4, 1974).

Situación y perspectivas de la economía mundial, por Morris Harf y Carlos Caballero (en Coyuntura Económica, Vol. V, No. 1, 1975).

Economía Mundial, 1975-1976, por Morris Harf, (en Coyuntura Económica, Vol. VI, No. 1, 1976).

Exportaciones

* Las exportaciones y el empleo. Una perspectiva para Colombia, por Daniel Vargas y Eduardo Wiesner, 1971.

14 Una política industrial para estimular las exportaciones y fomentar el empleo, por Gabriel Turbay, 1972, 60.oo

19 Criterios para la asignación de inversión en Colombia, por John Sheahan. Y la respuesta de las exportaciones colombianas a variaciones en la tasa efectiva de cambio por John Sheahan y Sara Clark, 1972, 60.oo

29 Las exportaciones colombianas de manufacturas, 1963-1971, por Haroldo Calvo S. y José Francisco Escandón, 1973, 60.oo

30 Las exportaciones menores colombianas, por Carlos Díaz-Alejandro, 1973, 80.oo

33 Canales de información para los exportadores colombianos, por Michael Bernhart y Manuel Martínez, 1973, 60.oo

40 El crecimiento de las exportaciones menores y el sistema de fomento de la exportación en Colombia, por J.D. Tejeiro y R.A. Elson, 1973, 60.oo

50 Los ingredientes del éxito exportador: Las experinecias de Corea, Singapur y Hong-Kong, por Haroldo Calvo S. 1973, 60.oo

54 Obstáculos al desarrollo de exportaciones manufacturadas, por Manuel Martínez, 1973, 60.oo

69 Dos temas sobre comercio exterior: Las zonas francas y la promoción de exportaciones, la experiencia colombiana, por Roger Young, y La exportación de productos colombianos seleccionados por Jean Currie, 1974, 60.oo

Importaciones

* Análisis de la estructura de control de importaciones en Colombia, por FEDESARROLLO, 1974, (mimeo).

32 Determinación de las importaciones de bienes en Colombia y su relación con la formación de capital, por Carlos Díaz-Alejandro, 1973, 60.oo

38 Los mecanismos de control de importaciones. El sistema durante 1971 y un recuento de su evolución, por Carlos Díaz-Alejandro, Parte I, 1973, 60.oo

44 Los mecanismos de control de importaciones. El sistema durante 1971 y un recuento de su evolución, por Carlos Díaz-Alejandro, Parte II, 1973, 60.oo

57 Algunos aspectos cuantificables de las importaciones colombianas y del control a las importaciones en 1970-1971, por Carlos Díaz-Alejandro, 1974, 60.oo

62 La liberación de importaciones en Colombia 1965-1966, por Carlos Díaz-Alejandro, 1974, 60.oo

Importaciones oficiales, por Nohra Pombo de Junguito (en Coyuntura Económica Vol. IV, No. 4, 1974).

La liberación actual de importaciones y su perspectiva histórica, por Alfredo Fuentes, (en Coyuntura Económica, Vol. VI, No. 2, 1976).

PUBLICACIONES DE FEDESARROLLO

Integración Económica

45 La segunda década del desarrollo y la integración económica regional, por Bela Balassa, 1973, $ 60.oo

59 Grupo Andino: Situación actual y proyecciones hacia 1985 con el ingreso de Venezuela, por Morris Harf, 1974. 80.oo

75 Situación y perspectivas de la economía colombiana en relación con el progreso de integración andina, por Roberto Junguito y Carlos Caballero, 1974, 40.oo

El Arancel Externo Común Andino, por Alfredo Fuentes, (en Coyuntura Económica, Vol. V, No. 3, 1975).

Algunos interrogantes sobre las perspectivas del Grupo Andino, por Luis Jorge Garay y Guillermo Perry, (en Coyuntura Económica, Vol. VI, No. 4, 1976).

Evolución reciente de la integración andina, por Alfredo Fuentes, (en Coyuntura Económica, Vol. VI, No. 4, 1976).

Inversión Extranjera

39 La evaluación de la inversión extranjera en América Latina, por Shane J. Hunt, 1973, 60.oo

El control de la inversión extranjera en Colombia: antecedentes y perspectivas, por Alfredo Fuentes, (en Coyuntura Económica, Vol. V, No. 4, 1975).

COMPORTAMIENTO POLITICO

51 Los institutos descentralizados de carácter financiero. Aspectos políticos del caso colombiano, por Rodrigo Losada, 1973, 60.oo

86 Las elecciones de Mitaca en 1976: participación electoral y perspectivas históricas, por Rodrigo Losada, 1976, 45.oo

* Resúmenes de tesis de grado sobre política colombiana, por Rodrigo Losada y Gladys Delgado, 1976, (próximo a publicarse por la Universidad nacional)

DEMOGRAFIA

* Familia y consumo en la ciudad colombiana, por Cecilia de Rodríguez y Hernando Gómez B., 1976 (por publicarse).

* La política socioeconómica y el comportamiento demográfico. El caso del subsidio familiar, por Cecilia de Rodríguez, 1976, (por publicarse).

26 Implicaciones económicas del crecimiento demográfico, por Cecilia de Rodríguez, 1972, 60.oo

71 Familia, educación y anticoncepción, por Alejandro Angulo N., 1974, 80.oo

78 Trabajo y fecundidad de la mujer colombiana, por Cecilia de Rodríguez y Alejandro Angulo, 1975, 80.oo

80 Temas sobre población y desarrollo económico en América Latina, por Alvaro López T. 1975, 80.oo

Demografía colombiana, por Enrique Pérez, (en Lecturas sobre Desarrollo Económico Colombiano, 1974).

Nota sobre los fenómenos migratorios, del Valle del Cauca, por Alvaro López T. (en Lecturas sobre Desarrollo Económico Colombiano, 1974).

El consumo entre las familias urbanas en Colombia, por Cecilia de Rodríguez y Hernando Gómez B. (en Coyuntura Económica, Vol. VI, No. 2, 1976).

DESARROLLO ECONOMICO

* La Costa Atlántica. Algunos aspectos socio-económicos de su desarrollo, por Cecilia de Rodríguez, 1974.

* El sector agropecuario y el desarrollo económico colombiano, por Roberto Junguito, 1972.

* Tendencias y fases de la economía colombiana y sus transacciones internacionales, 1950-1970, por Carlos Díaz- Alejandro, 1972.

* Colombia, Derecho y Desarrollo, Textos, lecturas y casos, Cap. I, por Hernando Gómez O., 1972.

* Colombia, Derecho y Desarrollo, Cap. II, por Hernando Gómez O., 1972.

* Principales aspectos de la evolución económica colombiana, 1961-1971, por FEDESARROLLO, 1972.

* Análisis de algunos aspectos del Plan de Desarrollo: "Para cerrar la brecha", por FEDESARROLLO, 1976.

9	Colombia, derecho y desarrollo, Cap. III, por Hernando Gómez O., 1972,	$ 60.oo
11	Colombia, derecho y desarrollo, Cap. IV, por Hernando Gómez O., 1972,	60.oo
15	Colombia, derecho y desarrollo, Cap. V, por Hernando Gómez O., 1972,	20.oo
16	Colombia, derecho y desarrollo, Cap. VI, por Hernando Gómez O., 1972,	60.oo
20	Aspectos teóricos de la tesis Prebisch, por Haroldo Calvo S., 1972,	60.oo
26	Implicaciones económicas del crecimiento demográfico, por Cecilia de Rodríguez, 1972,	60.oo
27	Crecimiento económico y asignación de recursos, por Eduardo Sarmiento, 1972,	60.oo
43	Latinoamérica hacia el año 2.000, por Carlos Díaz-Alejandro, 1973,	60.oo
48	México en la post-guerra: los economistas y la política económica, por Leopoldo Solís, 1973,	50.oo
53	Familias mas pequeñas a través del progreso económico y social, por William Rich, 1973,	50.oo
58	Las políticas de comercio exterior y el desarrollo económico, por Carlos Díaz-Alejandro, 1974,	80.oo
61	¿Quién se beneficia del desarrollo económico? por Irma Adelman, 1974,	60.oo
64	El sistema jurídico de los Indígenas Guahíbos en Colombia, por Alejandro Reyes, 1974,	60.oo
65	Estrategias de desarrollo económico en algunos países de América Latina, por Edmor L. Bacha, Dominique Hachette, Gonzalo Martner, Leopoldo Solís, Pedro Tinoco y Rubens Vaz da Costa, 1974,	50.oo
66	Estrategias alternativas de desarrollo, por Hollis B. Chenery, 1974,	30.oo
68	Lecturas sobre desarrollo económico colombiano, por varios autores, editado por Hernando Gómez Otálora y Eduardo Wiesner Durán, 1974,	200.oo
80	Temas sobre población y desarrollo económico en América Latina, por Alvaro López T., 1975,	80.oo

DESARROLLO REGIONAL Y URBANO

88	La tierra en el mercado pirata de Bogotá, por Rodrigo Losada L. y Hernando Gómez B., 1976.	250.oo

Legislación y problemas urbanos, por Rodrigo Losada, (en Coyuntura Económica Vol. V, No. 3, 1975).