

La Economía Colombiana en la Década de los Ochenta



FEDESARROLLO
SEGUNDA EDICIÓN



Política cambiaria y de comercio exterior: revisión de la experiencia histórica y propuesta para la próxima década

Guillermo Perry R.[†]

I. Introducción

El presente ensayo tiene por objeto presentar un conjunto estructurado de propuestas sobre la política cambiaria y comercial para las próximas décadas. Dichas propuestas se fundamentan, de una parte, en una revisión crítica de los efectos de las políticas aplicadas en Colombia en el pasado y, de otra parte, en el examen de las tendencias y perspectivas en el comercio mundial.

El alcance del ensayo es limitado y su carácter esencialmente exploratorio. En primer término, por razones de tiempo, el estudio de la experiencia histórica se tuvo que limitar a una revisión de trabajos previos efectuados sobre diferentes aspectos del tema¹. Si bien se cuenta con estudios sobre el contenido de las políticas y sobre el efecto

de algunas de ellas, en particular de la cambiaria y de la promoción de exportaciones, otros subtemas merecen aún un análisis mayor. Esto es particularmente cierto con respecto a la evaluación de la política de protección y del proceso de sustitución de importaciones; así como de la medida en que se permitió que los beneficios potenciales de las políticas fuesen innecesariamente apropiadas por el capital extranjero. En segundo término, el ensayo define los criterios que deben guiar la política futura, pero no alcanza a elaborar en detalle su contenido; v.gr. lo que habría de ser la estructura de protección y subsidios a las exportaciones por sectores. Con base en el estudio preparado por Fedesarrollo para Proexpo² es posible avanzar en el futuro inmediato en esta dirección.

[†] Este artículo originalmente se encuentra en "La Economía Colombiana en la Década de los Ochenta" (pp. 263-344), Fedesarrollo, 1979.

¹ Véase bibliografía al final.

² Perry, *et.al.* Criterios para una política diferencial de subsidio a las exportaciones, Fedesarrollo (1978).

Con todo, se considera que las hipótesis interpretativas planteadas a lo largo del trabajo resultan al menos plausibles y dan base suficiente para aconsejar los cambios propuestos. Asimismo, se cree que pese a su inevitable generalidad, las propuestas hechas permitirían encauzar el manejo cambiario y comercial en direcciones conducentes a propiciar un desarrollo más rápido y autónomo de lo que ha sucedido hasta el momento.

Las primeras secciones del capítulo (II a V) están dedicadas al examen histórico de la política cambiaria y comercial y sus probables efectos. La sección VI presenta una síntesis de las tendencias y perspectivas del comercio mundial, basada en otros trabajos del autor³. A lo largo de estas secciones se van precisando los aspectos de dicha política que merecen revisión. Las propuestas de cambio se ordenan y desarrollan en la sección VII, antecedidas por una breve discusión teórica sobre el rol de comercio exterior y la política comercial en el desarrollo económico, la cual tiene por objeto ubicar la importancia real que tienen estos aspectos de la economía y la política y alertar sobre los peligros implícitos en asignarles un papel estelar que no pueden cumplir, ni a través de la subs-

titución de importaciones ni de la expansión de las exportaciones.

Debe advertirse que en este capítulo no se tratan en detalle dos temas de particular trascendencia para el comercio exterior del país: la política cafetera, por cuanto ella ha sido materia de un libro que publicó recientemente Fedesarrollo⁴ y la política minera y energética, por cuanto de la última se ocupa el capítulo VII de este libro.

II. Comercio, política económica y crecimiento en el periodo de postguerra

A. Introducción aspectos generales

Durante el periodo de postguerra se observa una relación positiva, aunque débil, entre el ritmo de crecimiento económico en Colombia y las variaciones en los ingresos totales por exportaciones del país⁵. Por otra parte, no se da ninguna relación significativa entre los cambios anuales en la "capacidad de importar", las variaciones en el ingreso por exportaciones deflactado por el índice de precios de importaciones y el crecimiento anual real del PIB⁶.

³ G. Perry, (30.1), (30.3) y (30.4).

⁴ Junguito, *et.al.*, La política cafetera en Colombia, (Bogotá, 1978).

⁵ El crecimiento promedio del PIB y su desviación estándar varían según los ciclos de ingresos altos o bajos de exportación, pero en forma mucho más moderada. C. Díaz, págs. 5-8. Véase además el Cuadro 1.

⁶ C. Díaz (11.1), pág. 10.

Este hecho se explica, en primer término, porque las importaciones realizadas varían en forma mucho más aguda que los ingresos de exportaciones, lo cual sugiere que su nivel y variaciones han dependido apreciablemente de la política económica interna, como se verá luego, y no solamente de la "capacidad de importar". En segundo término y contrario a lo que se pensaba que ocurría, el crecimiento anual del PIB y sus variaciones respondieron mínimamente a los cambios en el nivel de las importaciones y sus variaciones en el mismo periodo. Ello se debe, a su vez, a que una gran parte de la economía colombiana está relativamente aislada del comercio exterior: el gran sector de servicios y artesanías y la mayor parte de la agricultura. En efecto, el crecimiento en estos sectores casi no guarda relación con el de las importaciones o exportaciones.

Lo anterior no implica que el comercio exterior y la política comercial no hayan afectado el crecimiento económico colombiano de la postguerra, sino que sus relaciones son mucho más complejas que la simple dependencia directa de la producción en los insumos importados -y de éstos en la "capa-

cidad de importar"- como se postulaba⁷. De hecho, aún en la industria, la actividad económica más dependiente en insumos importados, la relación entre su crecimiento y las importaciones totales resulta débil, por cuanto las restricciones a la importación nunca se aplicaron con extremo rigor a las de insumos intermedios y los industriales colombianos se defendieron a través del manejo de inventarios⁸.

La relación entre las importaciones y el crecimiento económico colombiano de postguerra, en particular de su industria, se da principalmente a través de la influencia de las primeras en el nivel de inversión. En primer lugar, la inmensa mayoría de la maquinaria y equipo en Colombia son importados⁹ y el nivel de esas importaciones osciló considerablemente según la capacidad de importar y las políticas comerciales adoptadas¹⁰. En segundo lugar, y como consecuencia de la rígida política cambiaria seguida durante la mayor parte del periodo, el equilibrio de la balanza de pagos tuvo que buscarse en gran medida a través de políticas deflacionarias (en adición a la utilización de mecanismos arancelarios y especialmente para-arancelarios para reprimir las importaciones),

⁷ Según la versión simple del modelo de dos brechas. Véase, por ejemplo, Vanek (44).

⁸ C. Díaz (11.1), pág. 10.

⁹ En los años de estrechez cambiaria (1957-1969) la tasa de inversión en maquinaria y equipo al PIB bajó de 12,6% para 1950-1956 a 7,7%. Entre 1970 y 1972 volvió a subir a 8,3%.

¹⁰ Véase Cuadro 1. El impacto de las políticas se discutirá luego. La relación entre la inversión y el producto de años posteriores no es discernible estadísticamente por cuanto hubo cambios sustanciales en la relación marginal capital-producto durante el periodo, debido en gran parte al segundo factor enunciado en este párrafo.

con lo cual el ritmo de actividad económica, pero sobre todo la inversión, oscilaron de acuerdo con la situación cambiaria. En efecto, la aplicación de políticas deflacionarias afecta en mayor medida a la inversión que a la producción presente. Por ello es que se observa una mayor correlación entre la variación de la construcción y el comercio exterior, a pesar de la nula dependencia directa que hay entre este último y dicha industrial¹¹. La razón es que la inversión en construcción es una de las actividades que normalmente resulta más afectada por las variaciones en el nivel de la demanda agregada.

De hecho, como se verá luego, la política seguida partir de 1967, ha permitido un ritmo de mayor crecimiento económico, ante todo por que ha permitido una expansión sostenida de la demanda agregada sin que ella se traduzca en crisis cambiarias. Y claro está, en segundo término, por el efecto del mayor crecimiento de las exportaciones menores desde 1960, y especialmente a partir de 1967, en gran parte debido a los cambios en política comercial¹².

Teniendo en cuenta lo anterior, este ensayo profundizará en su parte histórica en tres temas. En

primer término, abordará el de la influencia de la política cambiaria y comercial en el desarrollo industrial, la actividad económica presumiblemente más afectada por aquellas. A continuación analizará en mayor detalle la medida en que la estructura de protección determinó la estructura industrial y ofrecerá un intento de evaluación del proceso de sustitución resultante. Y posteriormente examinará la relación entre la política comercial y la evolución de las exportaciones, así como el efecto de éstas en el desarrollo económico del país.

B. El periodo 1905-1945

Entre 1905 y 1929 se inicia en firme en el país el proceso de industrialización. En efecto, una encuesta realizada en 1927 muestra una estructura industrial de bienes de consumo para el mercado doméstico bastante diversificada, aunque aún incipiente¹³. El crecimiento anual promedio de la manufactura es superior al del PIB, en especial entre 1925 y 1929, cuando alcanza un 8% anual¹⁴.

Este proceso, sin embargo, parece muy poco influido por la política comercial. Aún cuando en

¹¹ Cuadro 1, filas (1.3), (1.2), 3 y 4.

¹² En el Cuadro 1 se observa la gran dependencia de los ingresos por exportaciones en las correspondientes al café y de éstos en su precio internacional antes que en el volumen de las exportaciones, pero también se observa cómo esa dependencia disminuye con el tiempo.

¹³ Poveda (31.3), pág. 54.

¹⁴ Berry (2.1), pág. 34.

1905 se estableció un arancel proteccionista (que subió las tarifas sobre los bienes de consumo y las bajó para las materias primas) y se estableció un conjunto de subsidios a la manufactura¹⁵, la mayoría de los historiadores económicos les otorgan poca importancia, califican al periodo como uno de relativo liberalismo económico¹⁶ y consideran que el arancel cumplía básicamente la función de dotar de recursos al Estado¹⁷. De hecho Chu ha demostrado que la industrialización del período corresponde a la expansión del mercado interno y mínimamente a sustitución de importaciones¹⁸ (véase Cuadro 4).

La expansión del mercado interno se debió al auge de la producción cafetera, así como a la relativa *dispersión* de su propiedad y su alto contenido de empleo, lo cual permitió que el auge se tradujera en incrementos importantes en el nivel de la demanda efectiva¹⁹. El auge del café parece

ligado con la construcción de ferrocarriles y las mejoras en el transporte fluvial²⁰, pero no con la política comercial. De otro lado, las exportaciones del grano y la indemnización por Panamá recibida en 1925 produjeron amplia capacidad de importar.

El hecho de que la conjunción de estos factores se hubiera aprovechado para iniciar un proceso de industrialización, se atribuye a un complejo de factores que caracterizaron el llamado "fenómeno antioqueño"²¹. La incidencia de la política de protección en este desarrollo parece escasa.

Un aspecto que merece resaltarse es el de que esa base industrial inicial se financió en su mayor parte con ahorro interno y que en 1929 prácticamente no existía inversión extranjera en la industria colombiana, salvo la participación transitoria de capital norteamericano en un inge-

¹⁵ Muchas de estas medidas terminaron al tiempo que el gobierno Reyes.

¹⁶ Véase por ejemplo, Ospina Vásquez (28), y McGreevy (26).

¹⁷ Ospina Vásquez (28).

¹⁸ Chu (9). Su análisis contradice las afirmaciones comunes basadas en observar que, afines de los años 20, se produce un descenso en la elasticidad de importaciones, sobre todo de bienes de consumo. Ver CEPAL y McGreevy. Este último fenómeno se debió a las restricciones a la importación en los 30 y no a factores de demanda. Debe observarse que se considera que existe sustitución de importaciones-producción por sectores. Esta definición de sustitución de importaciones ha mostrado tener una alta elasticidad-ingreso, el mantener constante dicho coeficiente en un sector puede esconder una apreciable sustitución de importaciones en sus productor más dinámicos. Vale decir, la relativa agregación del análisis en el Cuadro 3 posiblemente subestima su importancia relativa. En todo caso debe procederse a un análisis más desagregado de este fenómeno.

¹⁹ A diferencia de lo ocurrido antes con el auge del tabaco.

²⁰ McGreevy, (26).

²¹ Ospina Vásquez, McGreevy, Hagen, Safford.

nio azucarero²². Así mismo el Estado no participó directamente en el proceso. Estas tendencias se mantuvieron hasta 1945 y contrastan con las observables en la industrialización inicial en países como, Argentina, Brasil y México.

En 1931, como reacción a la crisis cambiaria ocasionada por el descenso brusco en los precios del café, se devaluó sustancialmente, se implantaron controles de cambio a las importaciones y se elevó el nivel de los aranceles, los cuales por ser específicos habían sufrido una erosión considerable con la inflación acumulada. No obstante, el valor medio de la protección efectiva bajó un tanto, y el ordenamiento por sectores no cambió sustancialmente. Aun así, algunos de ellos como hilazas de algodón y rayón, confecciones y cemento, pudieron beneficiarse apreciablemente del cambio²³. El efecto de protección se redujo considerablemente, sin embargo, con el convenio de 1935 que otorgó preferencias arancelarias a los EE.UU.

Durante todo el periodo de 1930-1939 la industria creció rápidamente²⁴ aunque a tasas menores

que las de finales de los 20, ante todo sustituyendo importaciones²⁵ a diferencia del periodo anterior. Los empresarios reaccionaron vigorosamente al cambio en precios relativos ocasionados por la gran depresión²⁶, y apoyado por la devaluación de 1931 y en menor medida, por los cambios arancelarios y las restricciones a las importaciones. La rápida sustitución de importaciones fue estimulada también por la disminución de los costos de transporte interno debido al ambicioso programa de carreteras ejecutado en la década. Los Ferrocarriles Nacionales habían sido orientados preferentemente hacia el exterior y no habían facilitado la integración del mercado interno.

Asimismo en este periodo, como en el siguiente y a diferencia del anterior, no se diversifica mucho la producción industrial, sino que se consolidan algunas ramas. El crecimiento en ramas industriales nuevas (excluyendo las de alimentos, bebidas, tabaco, confecciones, calzado y productos de madera) se concentró en el sector textil: el 56% entre 1927/1928 -1938/1939 y el 67% entre 1938/1939 - 1944/1945 (Cuadro 3).

²² Poveda (31.1), pág. 58.

²³ Chu, pág. 39.

²⁴ En términos reales a un promedio anual del 6,9% entre 1930 y 1940, alcanzando los crecimientos máximos en el presente siglo en 1934 (15%) y 1938 (18%) Gómez y Villaveces (18), Berry (2.1), pág. 45.

²⁵ Este factor explica más del 70% de su crecimiento y la expansión de la demanda interna menos del 30% entre 1930-1945. Ver Cuadro 4. Por la caída de ingresos externos, el PIB creció apenas a 3,3% anual entre 1930 y 1945.

²⁶ Los precios de los productos industriales importados crecieron en términos relativos fuertemente frente a los de las exportaciones y a los de los productos no transados.

El segundo factor que permitió un alto crecimiento industrial en la década fue el de qué tanto el vigoroso programa de inversiones públicas ya comentado, como los gastos de la guerra contra el Perú entre 1932 y 1934 mantuvieron un ritmo adecuado de expansión de la demanda agregada a pesar de la fuerte caída en los ingresos externos²⁷.

Entre 1939 y 1945 debido a una recuperación de los precios del café, la demanda agregada vuelve a jugar un papel importante. No obstante, debido a la virtual suspensión del comercio exterior por la segunda guerra, continúa la mejora en los términos de intercambio para los bienes industriales y continúa un fuerte proceso de sustitución de importaciones. De hecho, el país mantiene durante la postguerra altas tasas de crecimiento de la industria (con una gran acumulación de reservas internacionales, aunque solo se logran tasas bajas de crecimiento del PIB). La expansión de la demanda y la sustitución de importaciones contribuyen aproximadamente por igual al crecimiento industrial²⁸, pero de nuevo el segundo factor obedece principalmente a variables exógenas y mínimamente a la política comercial.

C. El periodo 1945-1977

Hasta el momento, en síntesis, la industrialización del país obedece ante todo a la respuesta de los empresarios colombianos a estímulos exógenos²⁹. La política comercial juega un papel secundario y la inversión estatal y extranjera son insignificantes. En adelante estas tendencias cambian apreciablemente.

La industrialización entre 1945 y 1967 está determinada tanto por una política proteccionista deliberada como por la respuesta ante las recurrentes crisis cambiarias, las cuales a su turno se debían tanto a factores exógenos (el nivel del precio del café) como a la política cambiaria seguida. En efecto, el intento de mantener una tasa de cambio fija en un ambiente inflacionario, y aún en periodos de deterioro de los términos de intercambio, determinaba que los episodios de liberación de importaciones, oportunos o extemporáneos, condujeron rápidamente a un deterioro en la situación cambiaria. El ciclo era reforzado por la gran demanda especulativa que se generaba en los periodos de liberación de importaciones, ante la expectativa generalizada de que sobrevendría una nueva crisis, una nueva devaluación masiva y nuevos controles a la importación³⁰.

²⁷ Aunque como ya se observó el crecimiento industrial en el periodo se debió en su mayor parte a la sustitución de importaciones y no a expansión de la demanda. Por ello la industria creció a 6,5% mientras el PIB apenas a 3,3% entre 1930 y 1945.

²⁸ Chu, véase Cuadro 4.

²⁹ Si bien estos factores exógenos le fueron bien favorables otorgándole un margen de protección muy superior al que resultaba de la política arancelaria y de control a las importaciones.

³⁰ Este proceso ha sido detalladamente documentado por J. García G. (16), C. Díaz (11.1) y Musalen (27.1) entre otros.

La industria del país creció ante estímulos oscilantes. En periodos de holgura cambiaria y altos ingresos por café, la expansión de la demanda fomentaba un crecimiento diversificado y se daba una menor sustitución de importaciones por la mayor liberalidad en las importaciones (aun cuando muchas industrias establecidas mantenían una alta protección no-arancelaria) y el deterioro en la tasa de cambio. En periodos de crisis cambiaria, las devaluaciones, las reformas arancelarias y los controles a las importaciones permitían la consolidación de la industria existente a través de la sustitución de importaciones; pero la política deflacionaria causaba un lento crecimiento de la demanda agregada y la estrechez cambiaria dificultaba la adquisición de bienes de capital, sobre todo para industrias nuevas.

Como se vió en la sección anterior, este patrón no era desconocido en épocas previas. Solo que en ellas jugaron un papel preponderante los factores exógenos (las tendencias en precios relativos provocados por la gran depresión y la segunda guerra) y el desarrollo del sistema de transporte para exportación o para la integración del mercado interno. Debe observarse sin embargo, que la sustitución de importaciones de la postguerra, algo más deliberada, contribuyó sin embargo menos al crecimiento industrial en ese periodo, que la sustitución inducida por factores exógenos entre 1930 y 1945 (Cuadro 4).

Ante el desarrollo descrito de la política comercial, cabría esperar que el proteccionismo,

en gran medida aleatorio y no planificado, no hubiera jugado un papel muy eficiente en la promoción del desarrollo industrial y que solamente los aspectos más permanentes de la política, ante todo la estructura de la protección arancelaria, hubiesen determinado en forma más clara su desarrollo. En efecto, los escasos estudios existentes parecen demostrar que el crecimiento diferencial por ramas industriales respondió a la estructura de la protección efectiva arancelaria, como se discutirá luego.

A partir de 1967 la situación descrita cambió substancialmente con las modificaciones en política cambiaria y estimuló a las exportaciones, lo cual ha permitido una expansión sostenida de la demanda agregada sin incurrir en crisis cambiarias. Este tema se tratará en detalle más adelante. A continuación se discute la evolución en el manejo de los diferentes instrumentos de política durante el periodo.

D. Los ciclos de liberación y control de las importaciones

La tarifa arancelaria promedio efectiva (recaudos por arancel sobre valor en pesos de las importaciones totales) muestra un patrón de declinaciones graduales seguidas por aumentos abruptos (Cuadro 10). Los aumentos en controles y aranceles coinciden con devaluaciones en la tasa nominal de cambio para las importaciones, así como con reformas arancelarias que incrementaron el promedio

aritmético de las tarifas³¹ y eliminaron exenciones arancelarias.

La declinación gradual de los cambios abruptos se explica por: 1) el simple paso del tiempo, ya que, de un lado, la inflación acumulada disminuía el valor de la tasa real de cambio y, hasta 1965, erosionaba los aranceles específicos y, de otro lado, intereses económicos particulares iban consiguiendo progresivamente una ampliación de las exenciones para importar insumos intermedios y bienes de capital³²; 2) el nivel y composición de las importaciones, sobre todo en cuanto al valor de las importaciones de bienes de consumo y de capital³³, que resultaban ser las más afectadas por los procesos de liberación y control. Es decir, aparte de los cambios tarifarios y en la tasa nominal de cambio (y de la tendencia temporal); la tasa efectiva arancelaria se explica por el grado de liberación de importaciones (mayor en 1954-1956, 1960 y 1965-1966)³⁴. Ello se debe a que, en general, las tarifas arancelarias son más altas para importaciones en

la lista de "prohibidas", algo menos para las sometidas a licencia previa y bastante menos para las de régimen libre (véase Cuadro 11). Comparando la tasa efectiva arancelaria con el índice de liberación muy aproximado (el valor de las importaciones realizadas bajo el régimen de libre importación sobre el valor total de las importaciones)³⁵, se observa en efecto una estrecha correspondencia entre las dos variables para el periodo 1950-1968 (Cuadro 10).

Un análisis más detallado del uso de los diferentes instrumentos cuantitativos de control de importaciones durante ese periodo, muestra una correspondencia aún mayor³⁶ entre la liberalización relativa y el arancel efectivo promedio. Además, indica que aún cuando dichos instrumentos se utilizaron coordinadamente en algunos periodos, en otros se replicaron en forma redundante.

Para los propósitos del presente capítulo conviene observar además que la frecuencia de los episodios control-liberación fue mayor que la que habría

³¹ La tarifa media subió a 10% en 1954, 38% en 1959 y 69% en 1964. Hutchenson (22), págs. 25 y 112.

³² Véase por ejemplo, la evidencia aportada por C. Díaz, op. cit. págs. 103-105 para el periodo 1965-1969, a continuación de la reforma arancelaria de diciembre de 1964. En 1969 aproximadamente un 33% de las importaciones estaban exentas. Según C. Díaz, las reformas al eliminar exenciones por razones fiscales, disminuían la protección efectiva para mucgas industrias existentes y por ello a continuación se daba la presión de los grupos de interés respectivos.

³³ Véase resultados estadísticos para el periodo 1951-1972 en C. Díaz, tabla 3-2.

³⁴ C. Díaz. Fuentes y Villaveces, (15), En 1948, además, se denunció el convenio que daba preferencias arancelarias a los EE.UU.

³⁵ Hutchenson, tabla 1.1 pág. 7. El índice es muy aproximado por cuanto la intensidad en el uso de diferentes instrumentos de control varió mucho durante el periodo. Así por ejemplo, no captura el nivel de rechazos bajo el régimen de licencia previa.

³⁶ Ver C. Díaz (11.1), Cap. 5 y J. García (16).

sido de esperar por factores exógenos (variaciones en términos de intercambio debidas a los precios del café), lo cual indica la relativa autonomía de la política cambiaria y comercial en la generación de las crisis cambiarias³⁷. El ejemplo más extremo lo constituye el episodio de liberación en 1965. La lista de libre importación se eliminó en junio de 1965, representó el 80% de las importaciones en octubre de 1966 y volvió a eliminarse en diciembre de ese año. Otro ejemplo lo constituye la crisis que se gastó a fines de los 40 a pesar de los altos ingresos por exportaciones que caracterizaron esos años y las reservas de divisas con que Colombia emergió de la segunda guerra.

Asimismo, debe señalarse que el acervo y utilización de los instrumentos cuantitativos de control fue creciendo hasta 1967. Los primeros controles de cambio y a las importaciones se instituyeron durante la Gran Depresión, terminando con un largo periodo de relativo liberalismo económico. A fines de la década de los 40, cuando las reservas acumuladas en la guerra se evaporaron, a pesar de otros ingresos por exportaciones, los controles se volvieron más detallados y complejos y se comenzaron a alterar con gran frecuencia. En 1951 se

instituyó la primera lista de prohibida importación. En 1957 se estableció el régimen de licencia previa, el cual fue consolidado por la Ley 1 de 1959. Entre 1962 y 1966 la frecuencia de las variaciones en la aplicación de estos instrumentos llegó a un clímax, y en 1967 la intensidad de su uso fue quizá mayor que en cualquier otro año³⁸. De entonces para acá ha venido dándose una liberación gradual, acelerada en 1972-1973 y luego en 1976 por la buena situación de divisas, sin llegar a los extremos de 1954 a 1965 y sin incurrir en los ciclos de "stop-and-go" que caracterizaron las décadas anteriores. El Cuadro 10 (pie de pg. 39) permite apreciar la intensidad relativa de las restricciones cuantitativas entre 1950 y 1972.

Por último, debe señalarse la introducción del mecanismo, de licencia global en 1965 y su creciente uso. La licencia global tenía como objeto central evitar que las licencias de items-individuales pudieran demorar la ejecución de un proyecto de inversión. Con el tiempo, se convirtió en una forma de reducir el arancel promedio para dichas importaciones y de obtener facilidades de crédito externo en coyunturas en que el acceso a este se encuentra restringido⁴⁰. Entre 1969 y 1970 el mecanismo cubrió el 28%, de las importaciones de bienes de capital.

³⁷ Lo cual no quiere decir que las crisis no sean más frecuentes en periodos de precios bajos de café. Véase Fuentes y Villaveces (15).

³⁸ Incluso que en el periodo de 1956 cuando llegó a cerrarse la Oficina de Cambios y se suspendieron los registros de importación durante algunos meses.

³⁹ J. García G.

⁴⁰ A. Urdinola.

E. Las reformas arancelarias

La reforma de 1951 elevó el arancel promedio y además introdujo una mayor dispersión, elevando más las tarifas para bienes de consumo que para insumos intermedios y bienes de capital, en un intento explícitamente proteccionista. La de 1959 hizo lo propio aún cuando elevó la protección para algunos bienes intermedios considerados "básicos", a tiempo que los rebajó aún más para otros no producidos en el país, buscando profundizar la segunda etapa de sustitución de importaciones cuando ya se percibían síntomas de agotamiento en la de bienes de consumo final⁴¹. Ese intento fue apoyado por otras herramientas de política como las exenciones tributarias a las industrias "básicas", introducidas en la Ley 81 de 1960. En las dos reformas arancelarias mencionadas una parte de los aranceles se expresaban en tasas advalorem, pero muchos continuaron siendo específicos⁴². En diciembre de 1964, se expidió otra reforma que nuevamente elevó el arancel promedio y su dispersión⁴³, aumentando más las de bienes de consumo final. Esta solo contenía tasas advalorem.

A pesar de que había una explícita intención proteccionista en estos cambios, en particular en

las de 1951 y sobre todo 1959, debe observarse que ellas se produjeron en respuesta a crisis cambiarias y que el manejo de los aranceles durante el periodo no estuvo exento de consideraciones fiscales. Aún cuando el recaudo, por aranceles había disminuido considerablemente como recurso fiscal (representaba el 80% de los ingresos tributarios de la nación en 1925), aún constituía un 20%-30% durante 1943-1948, 32%-37% durante la bonanza cafetera de 1951 a 1954 y, a principios de los 60, 28%-29%. Las altas tasas para bienes de consumo final, inclusive para productos suntuarios en prohibida importación pero que de vez en cuando se liberaban para aumentar los recaudos⁴⁴, se debieron quizá tanto a consideraciones fiscales como a una estrategia deliberada de sustitución. Como ya se anotó, la eliminación de exenciones en cada reforma y la elevación de las tasas para insumos intermedios y bienes de capital, a pesar de que se deseaba una mayor dispersión, posiblemente obedecieron a estas consideraciones.

Entre 1965 y 1971 hubo frecuentes cambios en las tasas mediante autorizaciones especiales al gobierno. Cuando dichas autorizaciones temporales expiraron, en 1971, se expidió la ley marco

⁴¹ Plan Decenal de Desarrollo Económico y Social. 1961. Torno II.

⁴² En 1962 un 30% de los recaudos procedían aún de aranceles específicos. C. Diaz, pág. 101.

⁴³ La dispersión pasó de 13,6% en 1951 a 24,5% en 1959 y 58,4% en 1964, según Hutchenson, *op.cit.*

⁴⁴ Por ejemplo, en 1966 el gobierno, que en uso de facultades especiales varió frecuentemente las tasas entre 1965 y 1971, elevó considerablemente sus recaudos liberalizando la importación de automotores. Lo mismo parece haber sucedido en 1977, esta vez por razones monetarias.

de aduanas que permite su manejo discrecional, aunque con limitaciones, por parte del ejecutivo. Los cambios en el arancel durante la última década han obedecido a variadas razones: el proceso de liberación de importaciones, que exige compensar parcialmente el efecto proteccionista de las restricciones cuantitativas eliminadas; el deseo de racionalizar la estructura arancelaria, *i.e.*, reducir la dispersión; los compromisos en el Grupo Andino y ALALC (desgravación frente a colegas y adopción de AEMC frente a terceros, en el caso del Grupo); consideraciones fiscales (*v.gr.* en 1966 y 1973) y monetarias (*v.gr.* 1976) y, finalmente, sin duda, presiones de grupos específicos.

Aún cuando estos cambios han reducido la dispersión global y el nivel promedio de las tarifas, no parecen haber alterado substancialmente la estructura de la protección. El estudio de C. Díaz muestra que la reducción en nivel y dispersión 1962 y 1971/1973⁴⁵ se debió principalmente a la disminución en aranceles muy altos y redundantes, correspondientes a productos en las listas de prohibida importación⁴⁶, aún cuando sin duda se dio una cierta uniformación y racionalización en

el resto del arancel⁴⁷. Un estudio de Fedesarrollo⁴⁸, por su parte, al comparar la estructura de protección arancelaria entre 1972 y 1974, después de la reforma arancelaria de 1973, encuentra que la protección nominal promedio se redujo y se uniformó en algo entre regímenes (libre, previa y prohibida) y entre bienes de consumo, intermedios y de capital.

Sin embargo a nivel de sectores (inter e intrasectorialmente) aumentó su dispersión, protegiendo más a los más protegidos y menos a los menos, y manteniendo aproximadamente el mismo ordenamiento anterior, tanto por protección nominal como por protección efectiva. La aproximación al AEMC, muy similar por cierto a la estructura vigente en Colombia⁴⁹, apenas implicó el aumento en aranceles para algunos bienes de capital. En 1974 ocurrieron rebajas principalmente en materias primas e insumos intermedios cuyos precios internacionales habían aumentado significativamente. La discutida liberalización de 1976 elevó algunos aranceles de productos que pasaban a libre para compensar en parte el efecto proteccionista de controles y no redujo los aranceles en la mayoría de los sectores más protegidos.

⁴⁵ C. Díaz, págs. 109-111.

⁴⁶ Entre los cuales, inclusive, se encuentran muchos productos de exportación.

⁴⁷ C. Díaz, tabla 4-6, pág. 11.

⁴⁸ Fedesarrollo, Luis J. Garay y otros (17.2).

⁴⁹ Los socios hicieron esta concesión a cambio de que Colombia aceptara la obligación de convertir en mixtas las empresas con capital extranjero que habrían de beneficiarse del mercado ampliado. Morawetz, D. (25. 2).

En síntesis, no obstante que las reformas arancelarias han obedecido en gran parte a consideraciones coyunturales de índole cambiaria y fiscal, y aunque se dio un proceso de elevación y dispersión de los aranceles entre 1950 y 1971 y uno inverso en los últimos años, la estructura de la protección nominal y efectiva arancelaria parece no haber variado fundamentalmente durante el periodo de postguerra y por ello cabe esperar que haya tenido una influencia apreciable en la estructura industrial del país y sus características. La excepción principal a esta afirmación, la constituye el aumento en protección a algunas industrias intermedias, consideradas como "básicas", durante la década del 60.

F. La estructura de protección

¿Cuáles son, entonces, las características de esa estructura? En esencia la protección nominal ha sido alta, aún cuando baja con respecto a la de otros países latinoamericanos y del tercer mundo (Cuadros 15 y 16). La protección efectiva arancelaria ha sido mayor y muy desigual, favoreciendo a los bienes de consumo final, y especialmente a los automotores y algunos durables, y a algunos bienes intermedios a partir de 1959⁵⁰.

El Cuadro 13, tomado del estudio de Hutchenson, ilustra la relativa dispersión de la protección efectiva por sectores. Además debe tenerse presente que en muchos sectores se da una gran variación entre productos. Debe aclararse sin embargo que el cálculo de Hutchenson comprende no solo la protección arancelaria, sino el efecto de los controles de precios, de algunas restricciones cuantitativas y de la competencia interna. Así, por ejemplo, la protección efectiva calculada para algunas industrias de bienes de consumo final resulta inferior a la arancelaria, y en algunos otros superior.

La protección efectiva era muy negativa para el café, lo cual es enteramente razonable dado que es el único producto de exportación colombiano que enfrenta una demanda externa muy inelástica, por lo cual conviene restringir su oferta, sobre todo en el marco de acuerdos internacionales. Sin embargo, también es negativa para varios sectores industriales intensivos en trabajo (calzado, productos de madera y muebles), para productos de caucho⁵¹, maquinaria no eléctrica (en promedio casi cero) y en particular para azúcar⁵². Al considerar la alternativa de ajuste cambiario en 34%⁵³, se observa que otros sectores intensivos en trabajo estaban relativamente

⁵⁰ Véase, por ejemplo, en Garay (17.1), la estructura de protección efectiva a 3 y 4 dígitos CIIU en 1974.

⁵¹ Debido a controles de precios.

⁵² Idem.

⁵³ Hutchenson calculó que la eliminación de aranceles exigiría en 1969 un ajuste del 34 al 41% en la tasa de cambio para conservar el equilibrio en Balanza de Pagos.

desprotegidos (productos alimenticios, confecciones, textiles, productos de cuero). Los sectores con niveles más altos de protección efectiva eran en general intensivos en capital. En su orden, maquinaria eléctrica -especialmente electrodomésticos-, equipo de transporte, metálicos básicos y algunos químicos⁵⁴ (entre otros farmacéuticos).

De acuerdo con lo que se señala atrás, en algunos sectores la protección efectiva promedio esconde grandes variaciones. Así, por ejemplo, la baja protección al sector textil resulta de ponderar una negativa a las hilazas y tejidos de algodón, una positiva pero muy baja a los hilados y una muy alta a la fabricación de fibras sintéticas⁵⁵. La protección relativamente baja al sector de papel y sus productos, combinaba una negativa al papel periódico y una alta para algunos productos específicos⁵⁶. En productos metálicos los cables estaban muy protegidos y la fundición desprotegida. Lo mismo sucedía en el renglón "industrias diversas".

Además, debe observarse que varios de los sectores más protegidos presentaban precios internos

mucho mayores que las sugeridos por el arancel, en virtud de las restricciones cuantitativas (principalmente automotores y electrodomésticos)⁵⁷. Así mismo, la mayoría de los sectores y subsectores con protección efectiva muy alta son producidos con alta participación de capital extranjero (automotores, electrodomésticos, fibras sintéticas, farmacéuticos y otros químicos). Véase Cuadro 23.

De otro lado, debe observarse que las exportaciones manufacturadas estaban mucho menos protegidas (y lo estuvieron aún menos antes de 1967) que las ventas industriales al mercado doméstico, y que frente a la alternativa de ajuste cambiario del 34%-41% estaban desprotegidas. El Cuadro 20 muestra la protección efectiva arancelaria en 1970 para las exportaciones. En unos pocos productos, en general muy intensivos en importaciones y relativamente intensivos en capital, la protección a las exportaciones era mayor que para las ventas al mercado doméstico⁵⁸. En general la dispersión era menor para las exportaciones. Si a lo indicado se suman los márgenes de preferencia ALALC y Grupo Andino, resultaba que muchas exporta-

⁵⁴ La alta protección a tabaco y bebidas (básicamente a las alcohólicas) está compensada por altos impuestos internos y en muchos casos no es efectiva debido al contrabando. El contrabando en los últimos años ha reducido también de hecho la alta protección en los electrodomésticos.

⁵⁵ Hutchenson, pág. 71 y DANE. Industria Textil en Colombia.

⁵⁶ Departamento Nacional de Planeación, Plan indicativo para el sector papel, 1977. L. J. Garay, Protección efectiva en el sector papel, Fedesarrollo, 1977.

⁵⁷ Hutchenson. *Ibid.* págs. 74-75.

⁵⁸ En 18 de una muestra de los 105, C. Diaz, pág. 59.

ciones dirigidas a estos mercados (generalmente intensivas en capital e importaciones) tuvieron, y otras aún tienen, una protección efectiva superior al 100%⁵⁹. En 1974, sin embargo, se redujo el CAT para las exportaciones al Grupo Andino.

Por el contrario, las exportaciones agrícolas estuvieron más protegidas desde 1967, y al menos hasta 1974, que las ventas al mercado doméstico⁶⁰ (aunque menos que las exportaciones manufacturadas), y frente a la alternativa de ajuste cambiario del 34 al 41%, unas y otras estuvieron desprotegidas. Efectivamente la agricultura, a pesar de las exenciones arancelarias a sus insumos y bienes de capital (que hace cercana a cero la protección efectiva arancelaria) ha estado relativamente desprotegida frente a la industria y frente a una alternativa de protección más uniforme. La mayor desprotección relativa a sus ventas domésticas resultó funesta para algunos cultivos como el trigo, para el cual la protección fue considerablemente negativa en razón de ventas internas subsidiadas de excedentes agrícolas extranjeros, e inconveniente para la economía en su conjunto en periodos como 1970-1974. Por la importancia particular de este tema, más abajo se intenta acometer una evaluación de la estructura de protección efectiva y al proceso de sustitución de importaciones.

G. Los depósitos previos

Instaurados en 1951 como una herramienta más para represar importaciones en situaciones de crisis cambiaria (a una tasa modesta del 10% del valor de las importaciones respectivas), su mayor uso a partir de 1956 los convirtió en un instrumento básico de control monetario (en 1960 alcanzaban al 24% del valor de las importaciones y el 22% de la oferta monetaria) dada la flexibilidad a las resistencias de intereses específicos al uso de otros instrumentos más ortodoxos⁶¹. En efecto, en situaciones monetarias críticas como 1962, se hizo uso preferente de ellos, y aún cuando su importancia ha disminuido a partir de 1960, nunca se han desmantelado, por cuanto las circunstancias propicias a la liberalización de importaciones normalmente van acompañadas por presiones monetarias como fue el caso en 1976-1977, cuando incluso se aumentaron.

Musalem estima el equivalente arancelario de los depósitos previos entre 1960 y 1967 en un 11%. Entre 1967 y 1972 ese equivalente fue del orden del 5%⁶². La estructura de los depósitos previos usualmente ha sido redundante y no sustitutiva de la estructura arancelaria nominal, como ha sucedido con frecuencia con otros instrumentos

⁵⁹ C. Díaz, págs. 60-61.

⁶⁰ En 1974 se les redujo el CAT.

⁶¹ C. Díaz, pág. 112.

⁶² C. Díaz, pág. 114 y tabla 4.4 Garay *et.al.* (17.2).

para-arancelarios de control de las importaciones⁶³ (Cuadro 11).

H. Capital estatal y capital extranjero

A diferencia de lo sucedido hasta 1945, el desarrollo industrial posterior se ha caracterizado por una presencia significativa del capital estatal, aunque no tanto como en otros países latinoamericanos, y sobre todo del capital extranjero. En realidad esta tendencia apareció durante la segunda guerra con la creación del IFI en 1940 y el comienzo de la afluencia de capital norteamericano a la industria, pero adquirió una importancia sustancial en la postguerra.

El IFI y posteriormente Ecopetrol se han concentrado en industrias básicas (hierro y acero, refinados y derivados del petróleo, alcalis, fertilizantes, ensamblaje automotriz y algunos metalmecánicos, llantas, sales) que requerirían alta inversión y conllevaban un alto riesgo y que no competían, por lo tanto, con el capital privado nacional. Muchas de estas empresas fueron transferidas luego al sector privado. Otras ha sido desarrolladas en asocio con capital extranjero (industria automotriz y algunas petroquímicas). En general, han gozado de niveles

de protección excepcionales, en parte por el hecho de operar con escalas subóptimas, y varias de ellas, especialmente las surgidas a partir de los 60, se señalan como ejemplos de ineficiencia surgida al amparo de la política de sustitución de importaciones "a-outrance". Ante estas críticas se ha reducido considerablemente la labor del IFI y de Ecopetrol en el desarrollo industrial en los últimos años. En 1968 se estimaba que el 8,2% de la producción industrial correspondía a empresas oficiales y semioficiales⁶⁴.

De otro lado, el proceso de crecimiento industrial de la postguerra estuvo acompañado por altos flujos de capital extranjero, predominando el norteamericano. Este capital se dirigió a nuevas industrias (como la de fibras sintéticas y otras sustancias químicas industriales), en algunos casos en asocio con capital estatal (automotriz, petroquímicas), pero también a adquirir industria nacional ya existente (farmacéutico, textiles -hilados-, productos de caucho). La participación del capital extranjero en la industria colombiana ha sido apreciada en forma muy desigual en diversos estudios⁶⁵ pero parece alcanzar niveles significativos (Cuadro 23). Muchos de los casos de protección excesiva como ya se observó, con sus altísimos costos para el consumidor

⁶³ C. Díaz, pág. 114 Garay *et.al.*

⁶⁴ Berry, pág. 118.

⁶⁵ Berry estima un 15,5% en 1969. Por su parte, la oficina de Control de Cambios del Banco de la República estima que en 1971 la participación de las empresas con inversión extranjera en el valor agregado industrial era del 29%. El DANE presenta una cifra del 44,6% para este mismo concepto en 1974. Por su parte, el DANE calcula que la participación foránea en el capital de estas empresas, es del 61%. Por lo tanto las cifras de de Berry y el Banco de la República resultan algo mas consistentes.

o usuario intermedio, han implicado así, además de costos reales muy alto por su relativa mayor eficiencia, cuasi-rentas o ganancias excesivas no grava das para extranjeros, hechas posibles por el sistema de protección⁶⁶.

Estos hechos llevaron a aplicar desde 1967 una política selectiva a la admisión de la inversión extranjera, pues hasta esa época la política económica había tratado en estricto pie de igualdad (lo cual obviamente no representaba igualdad de condiciones)⁶⁷ al capital extranjero y al nacional⁶⁸. Desafortunadamente, la falta de estudios y de información adecuada, no permite evaluar el resultado concreto de esa "selectividad". Los altos flujos de capital extranjero a la industria desde 1967, muy superiores a los de las décadas previas (véase Cuadro 24) y su presencia muy significativa en las exportaciones menores (entre 27% y 35% de las exportaciones manufactureras)⁶⁹, aún cuando menor que en los sectores más dinámicos de sustitución de importaciones de la década de los 60, sugieren que esa política ha sido muy poco restrictiva.

La falta misma de estudios y de información adecuada al respecto, y la evidente asimetría en la reacción a los "excesos" en la sustitución de importaciones, en contra del capital estatal pero no del extranjero, por demás muchas veces asociados, sugiere que continua la falta de atención suficiente a este fenómeno y sus implicaciones⁷⁰.

III. Evaluación del proceso de sustitución de importaciones y de la estructura de protección

A. Influencia de la estructura de protección en la estructura industrial

Se mencionó atrás que ante la gran variabilidad de la protección no arancelaria y la relativa estabilidad de la estructura de protección arancelaria, en la post-guerra cabía esperar una estrecha correlación de esta con la estructura industrial. Un análisis estadístico para el periodo 1962-1968⁷¹ muestra en efecto una alta correlación entre el crecimiento diferencial por sectores industriales y su contenido de insumos im-

⁶⁶ C. Díaz, pág. 229.

⁶⁷ Por su mayor capacidad crediticia, sobre todo frente a los bancos extranjeros, y por su mayor facilidad en evadir impuestos y otras regulaciones, a través de las transacciones y pagos de servicios a la casa matriz y otras filiales de esta.

⁶⁸ Wurfel, S. pág. 367.

⁶⁹ Según C. Díaz, pág. 47 y tabla 6-4 pág. I59. Según el DANE (Cuadro 23) del orden del 44,6%.

⁷⁰ Es incluso frecuente escuchar la afinación de que la inversión extranjera en Colombia no es importante. Esta desviación parece deberse a su escasa presencia en servicios públicos, que distorsiona las comparaciones globales. Ver datos Berry pág. 228 y contrastar con E. Tironi. Coyuntura Económica, Nov. 1976.

⁷¹ Hutcheson (22), cap. 4.

portados, de una parte, y ante todo con la estructura de protección efectiva por aranceles y controles de precios⁷². El primer factor seguramente indica la influencia de la subvaluación de la tasa de cambio, en conjunto con los aranceles bajos y exenciones arancelarias a bienes intermedios importados.

Estos dos factores a primera vista influyeron en que la sustitución de importaciones se concentrara en los bienes de consumo final y en aquellos bienes intermedios que se han protegido especialmente, y en que la estructura industrial desarrollada resultara muy intensiva en importaciones, con lo cual el proceso de sustitución no contribuyó a solucionar el problema de estrechez externa que era una de sus principales justificaciones.

Examinando en mayor detalle el curso del proceso de sustitución se aprecian estas relaciones con mayor claridad (véase Cuadros 2, 8, y 12). En 1968 la sustitución de importaciones de bienes de consumo doméstico se había completado virtualmente: el 98% del mercado doméstico era atendido por producción nacional⁷³, mientras que esa proporción era del 68% para insumos intermedios, del 51% para bienes de capital (incluyendo materiales

de construcción) y de cerca al 25% para maquinaria y equipo (véase Cuadro 6). La sustitución de importaciones de bienes de consumo no-durable se realizó en su mayor parte hasta 1945 (la producción doméstica alcanzaba a cubrir el 92,3% del mercado interno en esa fecha y el 98% en 1968). En efecto, hasta 1925 la mayor parte del crecimiento industrial tuvo lugar en alimentos y textiles, y en segundo lugar, en bebidas y tabaco y otra serie de industrias de bienes de consumo. Entre 1925 y 1930, la época de más rápido crecimiento, este se concentró en alimentos, bebidas, confecciones y calzado y, en menor medida en productos de madera (véase Cuadros 2 y 3). Los textiles representaron un 26% del crecimiento entre 1930-1945, y los siguieron, en su orden bebidas, alimentos, confecciones y calzado. En este periodo, a diferencia de los anteriores, como se recordaría, el crecimiento se debió ante todo a sustitución de importaciones. En bienes de consumo durable la sustitución ocurrió en ambos periodos: alcanzaba el 69% en 1968. En cuanto a la sustitución en bienes de capital, y especialmente en materiales de construcción, esta tuvo lugar en gran medida entre 1953 y 1968 (llegaba al 35,7% en 1945, 39,5% en 1953 y 51% en 1968). De otra parte, el mayor crecimiento entre 1945 y 1957 se dio en

⁷² Véase Hutchenson, tabla 4.4 pág.101. El incluir otras variables (como importaciones competitivas, valor agregado por trabajador, maquinaria por unidad de producción, bienes intermedios domésticos -incluyendo material de construcción- bienes de consumo durable y equipo de transporte no cambia apreciablemente ni el coeficiente de regresión (de 0,57 a 0,61) ni los coeficientes de correlación para las dos variables indicadas (de 0,53 a 0,52 y de 0,33 a 0,31 respectivamente. La definición de protección efectiva incluye un ajuste del orden de 34% en la tasa de cambio para recuperar el equilibrio en la balanza de pagos. La estructura de protección utilizada es la final del periodo (1969).

⁷³ Debe observarse, sin embargo, que muchos bienes de consumo no-producidos se mantenían en prohibida importación.

los sectores de papel, caucho, metálicos básicos y productos derivados del petróleo. Entre 1957 y 1968 el mayor crecimiento se observó en productos metálicos, maquinaria, químicos y alimentos. Además, excepto en alimentos, en estos sectores más de un 40% de su crecimiento durante esos periodos se debió a sustitución de importaciones (Cuadro 4). No obstante, no se nota una sustitución apreciable en bienes intermedios entre 1945 y 1968, en forma global. Esta aparente paradoja se explica precisamente porque los sectores mencionados, y los bienes durables que también crecieron mucho en el periodo, son muy intensivos en importaciones de bienes intermedios⁷⁴.

El desarrollo por sectores tiene una aparente relación con la estructura de protección efectiva y sus cambios a largo plazo (Cuadro 12); relación que sin embargo, debería revisarse estadísticamente como lo hizo Hutchenson para el periodo 1962-1968. Ahora bien, la evidencia anterior no podría interpretarse en ningún caso en el sentido de que la estructura de protección y sus cambios sobre el tiempo hayan determinado mecánicamente este desarrollo del proceso de sustitución. En cualquier caso, por razones del tamaño de mercado y la existencia de economías de escala, era previsible que se

desarrollara primero la producción doméstica de bienes de consumo no-durables y posteriormente la de bienes intermedios y de capital. En efecto, el desarrollo relativo de la industria colombiana por tipo de bienes parece haber seguido un patrón aproximadamente normal según su ingreso per cápita y el tamaño de su población⁷⁵. En particular, la producción de bienes intermedios y de capital aparece a niveles de ingresos per cápita más altos de lo que apareció en países más grandes como Argentina, Brasil y México. Más aún, buena parte, de la sustitución de bienes no durables de consumo final se llevó a cabo con anterioridad a 1945, periodo durante el cual, como ya vimos, la protección no fue un factor determinante.

Para poder determinar hasta que punto la estructura industrial colombiana ha sido desviada de su patrón de desarrollo "normal", habría que partir de comparar su evolución con el patrón internacional y a continuación explicar que parte de esas desviaciones obedece a características de la economía colombiana (en cuanto a dotación de recursos naturales y humanos; estructura y elasticidad-ingreso de su demanda interna, etc.) y que parte puede haber sido inducida por la política comercial tributaria, etc.⁷⁶. G. Poveda

⁷⁴ En 1953, la rama de metálicos importaba el 80% de sus insumos, la de papel el 82%, la de caucho el 79%. En cambio en 1936, la industria de alimentos importaba el 28%, la de bebidas el 58% y la de textiles el 73%, este último en su mayor parte importaba materias primas y no bienes intermedios.

⁷⁵ Berry, pág. 65.

⁷⁶ Vale decir, que el citado estudio de Hutchenson puede estar indicando una correlación espúrea.

efectuó una primera comparación de este tipo para la estructura industrial colombiana en 1973, aún cuando desafortunadamente a un nivel de agregación muy alto (véase Cuadro 25). De allí se desprende que Colombia muestra un desarrollo excepcional en algunos sectores como textiles y alimentos procesados, en los que posiblemente posee ventajas comparativas específicas, pero también en otros (química y petroquímica) en los cuales seguramente la estructura de protección y la política gubernamental han tenido una influencia decisiva. Asimismo, se observa un desarrollo relativo precario de los productos metálicos, incluyendo maquinaria, lo cual probablemente también ha sido influido por la estructura de protección.

Aunque este tema merece un estudio mucho más profundo, podríamos, sin embargo, concluir de todo lo anterior que la estructura de protección, y ciertamente la política cambiaria, han tenido alguna influencia en la estructura industrial. ¿Cómo pueden evaluarse sus resultados? Examinaremos a continuación la escasa evidencia existente sobre precios internos, cambio tecnológico y composición de factores, *todos estos indicadores del grado de eficiencia de la industria*.

En cuanto al primer aspecto, contamos con un estudio comparativo para América Latina hecho

por la CEPAL en 1960-1962. La conclusión central es la de que los precios de los bienes industriales eran mucho más altos en los países de América Latina que en Estados Unidos, excepto en el caso de Guatemala, en el que eran aproximadamente iguales, y el de Colombia, en el que eran solo ligeramente superiores. La diferencia era menor para bienes de consumo, a pesar de su mayor protección, y más alta (pero apenas de un 15%) para bienes de capital. Inclusive los precios internos colombianos eran inferiores en varios sectores; en particular en calzado y tabaco y, en menor medida, en bebidas no alcohólicas, textiles, confecciones y materiales de construcción. La maquinaria y equipo era, en cambio, considerablemente más costosa: en un 30% a 200% (la cifra superior corresponde a equipo de transporte) lo cual equivalía aproximadamente a la tasa arancelaria. Lo mismo sucedía con los bienes de consumo durables.

De otro lado, el estudio de Hutchenson para 1968 muestra una diferencia promedio bastante superior entre precios internos y externos (del 38,3%) aún cuando se basa en una muestra menor⁷⁷ (Cuadro 18). Dicha diferencia resultaba, en todo caso, mucho menor que el arancel promedio (79%)⁷⁸ para esos bienes. En efecto, el arancel no explica los niveles de precios de alimentos, confecciones, productos de cuero y otras ramas

⁷⁷ 385 productos. Hutchenson. pág. 147.

⁷⁸ Basado en los mismos datos C. Díaz cita las cifras de 47 y 71%, respectivamente.

tradicionales. Y no explicaba el mayor valor de las precios internos sino para muy pocos subsectores. Los controles a la importación tienen un poder explicativo mayor a este respecto: influyen significativamente en los precios de los químicos, productos de caucho, vidrio y otros⁷⁹. Con base en esa afirmación se concluye que a fines de la década pasada los precios internos resultaban muy superiores a los internacionales solamente en algunas ramas: industria automotriz, petroquímica, fibras artificiales, otros químicos -especialmente farmacéuticos-, electrodomésticos y algunas bebidas alcohólicas. A más de presentar niveles muy altos de protección, estas ramas se caracterizan por la presencia muy alta de capital extranjero (y algunas de capital estatal). En ciertos casos, para no otorgar poder monopolístico a una sola firma extranjera, se ha permitido una competencia monopolística (especialmente en las industrias automotriz, farmacéutica y de electrodomésticos)⁸⁰ que resulta en desperdicio de recursos en propaganda (especialmente en el caso farmacéutico) y en tamaños de planta subóptimos y muy ineficientes. Sin embargo, con excepción de los casos mencionados, lo verdaderamente sorprendente es que la mayoría de la industria colombiana opera casi a precios internacionales.

Medidas aproximadas de eficiencia estática⁸¹ corroboran algunas de las conclusiones previas (Cuadro 17). Aparecen como las eficientes, en términos relativos, las industrias de alimentos, confecciones, calzado, madera y sus productos en especial muebles, papel, productos de caucho, minerales no-metálicos, excepto maquinaria, y algo menos, textiles. La mayor ineficiencia relativa aparece en las de metálicas básicas, maquinaria eléctrica (básicamente electrodomésticos) automotriz y plásticos; y algo menos, en derivados del petróleo y productos químicos, incluidos farmacéuticos y fibras sintéticas. Vale decir, la mayor ineficiencia relativa se observa en muchas ramas de reciente desarrollo, cuya expansión estuvo influida por la estructura de protección durante la década pasada, las exenciones tributarias a las industrias básicas establecidas en 1960 y decisiones administrativas de inversión estatal.

En cuanto a cambio tecnológico, Berry concluye que la productividad total es el factor de crecimiento que contribuye a explicar mejor el crecimiento industrial en el siglo XX. Más aún, los incrementos en productividad del trabajo se explican apenas entre un 15% y 23% por aumentos en la relación capital-trabajo y en un 10% a 20% por calificación de mano

⁷⁹ C. Díaz, pág. 150.

⁸⁰ C. Díaz, pág. 229. C. Díaz explica esta última situación por el deseo del gobierno colombiano de satisfacer presiones de gobiernos extranjeros.

⁸¹ Berry, tabla 25 pág. 128.

de obra; el resto es atribuible a cambio tecnológico⁸². La productividad total creció algo más de un 3% anual promedio desde 1925, aunque esa tasa descendió a casi un 2% en la década de los sesenta⁸³.

Algunos estudios específicos⁸⁴, sugieren que gran parte del efecto "cambio tecnológico" puede atribuirse a un proceso clásico de "aprendizaje" (learnig-by-doing). En esos estudios se observó que dicho proceso aumentó la eficiencia total y la utilización de mano de obra. Si este resultado se diera en muchos otros sectores, constituiría, junto con la evidencia anterior de que la mayoría de la industria colombiana ha llegado a niveles muy aceptables de eficiencia, un argumento muy fuerte a favor del proceso pasado de sustitución de importaciones y de la política de protección. Podría incluso pensarse que algunas de las ramas de desarrollo reciente deben en parte su altísimo nivel de ineficiencia a falta de "maduración" y que lo reducirán substancialmente con el tiempo. Debe recordarse que la hoy relativamente eficiente industria textil sufrió durante mucho tiempo serios ataques por su "ineficiencia". No obstante, parece muy difícil reivindicar completamente a muchos de los casos señalados de alta ineficiencia y altos precios internos (petroquímica, automotriz, etc.).

De otro lado, cabe observar que la gran respuesta de las exportaciones manufacturadas a los estímulos instaurados en 1960 y reforzados a partir de 1967, puede apoyar la tesis de relativa eficiencia y conveniencia del proceso de sustitución. En efecto, la mayoría de esa respuesta, se ha dado, en industrias que crecieron al amparo de la política proteccionista y habían pasado o están pasando por un proceso de sustituir importaciones. Esto es especialmente cierto para las firmas exportadoras con mayoría de capital nacional.

Conviene recordar que en entre 1930 y 1945 el crecimiento industrial se dio, ante todo, como respuesta a los cambios en precios relativos inducidos por la Gran Depresión y a la segunda guerra, y a la devaluación que apoyó dichos cambios. Este hecho podría sugerir que la base industrial desarrollada en los 20 era relativamente eficiente para poder responder en esa forma, y que el proceso de sustitución en el periodo 1930-1945 (que no se debió a proteccionismo específico) debió serlo igualmente. El proteccionismo más específico de 1945 a 1960, como se ha observado, no parece haber conducido en general a excesos y estos se observan especialmente en ramas de rápido crecimiento en los últimos 15 años.

⁸² Berry (2.1). tabla 3.5 pág. 19.

⁸³ Berry y Thoumi (2.3), pág. 98.

⁸⁴ Dudley (1.2) para el sector de productos metálicos y Ramírez (3.2) para el de generación térmica de electricidad.

Como ya se ha observado, el nivel de protección arancelaria no ha sido excesivo en Colombia según estándares internacionales. De hecho, a nivel agregado no se puede afirmar que la sustitución de importaciones se haya empujado exageradamente: la industrialización colombiana se hallaba un 20% por debajo del patrón "normal" en América Latina a mediados de la década pasada⁸⁵.

De otra parte es posible, como lo sugiere Berry, que la política de protección y el proceso de sustitución hayan incidido favorablemente en la tasa de ahorro e inversión nacionales, tanto directa como indirectamente. De hecho, el sector industrial responde por una alta proporción del ahorro nacional bruto (a través de sus reservas para depreciación y utilidades retenidas) y de los impuestos nacionales⁸⁶. No obstante, en este aspecto aun más que en los anteriores, se carece de estudios suficientes para obtener conclusiones sólidas.

Hasta este momento de la discusión, pese a las excepciones anotadas y a la evidente insuficiencia de estudios detallados, la evaluación favorece ampliamente el proceso de sustitución y la política proteccionista que la facilitó. No obstante, no

cabe duda que uno y otro han podido ser mucho más eficientes. Los costos generales del proceso de sustitución, además de los asociados con los sectores específicos ya anotados, parecen ligarse con: (1) el sesgo a favor de los sectores intensivos en insumos importados; (2) el sesgo a favor de los sectores intensivos en capital; (3) el sesgo a favor de las empresas grandes; (4) la subutilización de capital durante ciertos periodos y (5) la discriminación contra las exportaciones. A continuación discutiremos cada uno de estos aspectos, excepto el (5) que se tratará más adelante y el (1) que ya se examinó.

Debe advertirse antes, sin embargo, que estos costos se debieron en altísima parte a la política cambiaria seguida y sus secuelas: el abuso de controles discrecionales a las importaciones y el ciclo expansión-deflación, como también a políticas no comerciales, y por lo tanto solamente en parte a la estructura de protección arancelaria. Así por ejemplo, los efectos (1), (2) y (5) se deben en buena medida a la subvaluación casi permanente de la tasa de cambio hasta 1967 (*i.e.* a la sobre valoración del peso colombiano). El efecto (2) además se explica parcialmente por la política de tasas

⁸⁵ CEPAL, *el proceso de industrialización en América Latina*, Naciones Unidas, N.Y., 1966.

⁸⁶ Debe observarse que aproximadamente el 40% del ahorro nacional bruto correspondiente a reservas para depreciación de las empresas, y que de ese monto una parte significativa corresponde a empresas industriales. Así mismo, el ahorro público representa el 24% del ahorro interno bruto y las sociedades anónimas, entre las cuales pesan considerablemente las industriales, responde por cerca del 40% del impuesto de renta y por un alto porcentaje del impuesto de ventas (cifras de cuentas nacionales para 1976).

de interés real negativas en el mercado financiero controlado. El efecto (4) en su mayor parte es resultado del movimiento cíclico entre una demanda especulativa por divisas, la cual llevaba a acumular, entre otros, inventarios de bienes de capital en épocas de liberación, y la aplicación posterior de una política deflacionaria, la cual acentuaba su baja utilización. Este movimiento cíclico se debía enteramente al manejo cambiario, como ya se observó. Finalmente, el efecto (3) se debió también al manejo discrecional de licencias, y sobre todo, a la política financiera.

Ahora bien, en lo que hace al efecto (2), referente a la composición de factores productivos debe señalarse que la estructura arancelaria ciertamente ha protegido en mayor grado a sectores más intensivos en capital (véase Cuadro 14)⁸⁷. Hutchenson encuentra que la relación entre protección y crecimiento efectivamente llevó a un mayor crecimiento de industrias intensivas en capital en el periodo 1962-1968. Por su parte Berry encuentra que, durante ese periodo, el desagregar los datos a 3 dígitos CIIU, se da una relación entre el nivel de protección y la productividad por trabajador⁸⁸. El capital por trabajador efectivamente aumentó entre 1925 y 1969 en un 150%, aún cuando esto corresponde a una tendencia normal, y el pro-

ducto por trabajador aumentó 8 veces durante ese periodo⁸⁹. De hecho, el record de generación de empleo industrial no parece tan malo como comúnmente se dice.

La participación del sector manufacturero en el empleo total decayó hasta mediados del siglo, posiblemente por la sustitución del artesanado por el sector fabril, y a partir de entonces ha venido en aumento de modo que representaba un 3% en 1925 y un 6% actualmente. El empleo en el sector ha crecido anualmente en promedio en un 3,7% entre 1951 y 1970, si bien esa tasa desciende al 2,5% entre 1962-1968. La elasticidad empleo-producto efectivamente baja en ese último periodo, lo cual puede explicarse tanto por la alta intensidad en capital de algunos de los sectores más dinámicos en ese periodo (químicos y petroquímicos), como por la baja utilización de capacidad entre 1962 y 1967. El sector industrial no es un empleador sustancial en ninguna parte del mundo; sin embargo, en Colombia la evidencia no indica un patrón de crecimiento industrial especialmente inconveniente al respecto y la opinión prevalente parece de nuevo basarse en las tendencias observadas en la década pasada. Lo que posiblemente sea cierto, es que una estructura de protección y una política cambiaría que hubieran discriminado menos

⁸⁷ Hutchenson, tablas 1.3, pág. 16 y 1.5, pág. 18.

⁸⁸ Berry, págs. 101-102.

⁸⁹ Berry y Thouni, (23), pág. 92.

contra las exportaciones, podrían haber mejorado en algo, si bien no dramáticamente, el record de empleo del sector manufacturero.

En cuanto a la subutilización de capacidad, si bien esta se dio en varios periodos como ya se explicó, no parece ser exagerado comparada con la de otros países. El estudio de Thoumi⁹⁰ indica un nivel de utilización en 1970 similar al de los EE.UU. y superior al de varios países en desarrollo para las cuales se cuenta con estudios. En particular, los sectores intensivos en capital operan en tres turnos. No así los intensivos en trabajo, lo cual puede deberse a problemas de administración y a sobrecostos debidos a la legislación laboral. En todo caso, no hay duda de que como consecuencia de las ciclos de expansión -deflación y liberación-control, inducidos por el manejo cambiario, se incurrió durante muchos periodos en altos costos por la acumulación de inventarios especulativos (entre ellos de bienes de capital) para luego mantenerlos subutilizados debido a una baja expansión en la demanda agregada.

Finalmente, el estudio de Todd⁹¹, sugiere que la discriminación en contra de las empresas pequeñas y medianas ha tenido costos de eficiencia

importantes. Dicha discriminación alcanzó su pico en 1968-1969, por la intensidad en el uso de las licencias de importación y la discriminación en el manejo crediticio.

En síntesis, hacia 1967-1969, el país se encontraba abocado a una sustitución de importaciones en ciertos sectores muy intensivos en capital e ineficientes; en su mayor parte con el concurso de capital extranjero y en buena parte con el de capital estatal; con un bajo nivel de utilización debido a factores coyunturales; generando poco empleo en el contexto de una situación de desempleo global preocupante; y sometido a crisis cambiarias agudas y cada vez más frecuentes. Entre 1962 y 1967 aproximadamente el 25% de la inversión industrial se efectuó en derivados del petróleo⁹². En 1969 el 40% de los recursos del IFI se hallaba invertido en químicos y petroquímicos y estos sectores recibían el 25% de los créditos del FIP, a pesar de que correspondían solo al 8% de la producción y el empleo industrial⁹³. Además, el gobierno en esos años estaba realizando grandes inversiones en el ensamblaje de automotores en asocio de capital extranjero. No es extraño que en esas circunstancias se hubiera gestado una actitud muy crítica respecto al desarrollo industrial del

⁹⁰ Thoumi. (39.1).

⁹¹ Todd, M. (38).

⁹² Thoumi. (39.2).

⁹³ Mortawetz. (25.1).

país, a la política de protección y a la participación estatal en la industria. Como se ha visto, sin embargo, la acritud de los juicios no guarda en general relación con la realidad y recayó en forma desigual sobre la participación estatal y no sobre la de capital extranjero.

En todo caso, es evidente que se requerían modificaciones de importancia en cuanto a la política cambiaria, al nivel de protección efectiva a las exportaciones, al manejo de los instrumentos de control discrecional, al nivel de protección otorgado a un grupo de industrias muy ineficientes, a la estructura de protección arancelaria en general y al tratamiento al capital extranjero. En particular, resulta claro que la política de protección había sido muy errática y sujeta en exceso a exigencias coyunturales de orden cambiario, fiscal y monetario; y que se requeriría, por lo tanto, de un lado, un manejo más eficiente de la política monetaria, fiscal y cambiaria que permitiera una mayor autonomía a la política de protección y, de otro, una mayor planificación del proceso de desarrollo industrial y de la política de protección.

En el periodo 1967-1977 se introdujeron algunos cambios en la dirección requerida, como se discutió en la próxima sección. Pero queda mucho por hacer, como se indicara más adelante.

IV. La promoción de exportaciones y crecimiento económico entre 1967-1977

Las reformas en el manejo cambiario introducidas en 1967 han permitido obviar muchos de los costos asociados con los ciclos liberación-reducción de importaciones y especialmente expansión-deflación, que caracterizaron los periodos anteriores. Como ya se mencionó, Carlos Díaz concluye que fue el haber resuelto el último ciclo lo que básicamente permite explicar el alto crecimiento económico durante 1967-1973⁹⁴. Vale decir que a diferencia de periodos anteriores, la nueva política cambiaria, orientada a mantener el valor real de la tasa de cambio mediante mini devaluaciones nominales continuas⁹⁵; permitió la expansión sostenida de la demanda agregada sin incurrir en crisis cambiarias, con lo cual se hizo posible la mayor utilización de los factores productivos nacionales, en primer lugar, y en segundo lugar, se evitaron las restricciones temporales en importaciones de bienes de capital, con su efecto nocivo sobre la tasa de inversión.

La nueva política de mantener la tasa real de cambio, además, ha reducido muchos de los sesgos que caracterizaron el proceso previo de sustitución: en particular los sesgos a favor de la dependencia en insumos importados y de la intensidad en capital, y en contra de las exportaciones.

⁹⁴ Este crecimiento en parte se explica, naturalmente, por los precios altos del café, pero aún comparándolo con el periodo 1948-1956 es evidente que hubo otros factores en acción.

⁹⁵ Véase Cuadro 9.

Este último se redujo aún más mediante el incremento de los subsidios y mecanismos de apoyo a la exportación. La Ley 81 de 1960 había introducido una exención tributaria sobre el 40% de las rentas obtenidas en la exportación y en 1962 comenzó la aplicación efectiva del llamado Plan Vallejo⁹⁶, instituido desde 1956, que liberaba de pagos de arancel sobre insumos a ciertos exportadores. En 1967 la exención se substituyó por un subsidio directa -el CAT- del 15%, con 9 meses de maduración y exento de impuestos, lo cual equivalía a un subsidio efectivo de aproximadamente el 18%, ligeramente superior al valor máximo de la anterior exención. Este subsidio beneficia un número mayor de empresas y lo hacía más uniformemente (puesto que no dependía de la utilidad gravable de estas). Además se estableció el llamado Plan Vallejo Jr.⁹⁷ y se instituyó Proexpo, con el objeto de facilitar crédito a tasas institucionales⁹⁸ subsidiadas y apoyar la comercialización externa de las exportaciones. En octubre de 1974, el CAT y el Plan Vallejo se limitaron a exportaciones que produjeran un valor agregado nacional mínimo y,

aunque se redujo el CAT, se ampliaron considerablemente los recursos de Proexpo⁹⁹ y se aceleró la tasa de devaluación real. En 1977 se redujo la tasa de devaluación nominal y cayó la tasa real para las exportaciones, a pesar de la devaluación del dólar, pero se compensó parcialmente a las exportaciones menores con aumentos en el CAT y sobre todo con una disminución en las tasas de interés del crédito de Proexpo¹⁰⁰. Estas últimas, ante las mayores tasas nominales de interés en el mercado libre como consecuencia de la inflación, y ante el gran aumento en los recursos de Proexpo, han llegado a representar un subsidio considerable¹⁰¹. Considerando todos los factores, la tasa efectiva real de cambio a las exportaciones subió de 1967 a 1971, volvió al nivel de 1967 en 1973 y a finales de 1976 estaba un 20% por debajo de ese nivel. Véase Cuadro 21.

En síntesis, durante este último periodo, a diferencia de los anteriores, se ha mantenido una preocupación constante por no discriminar contra las exportaciones, lo cual se refleja en que la tasa

⁹⁶ C. Díaz, págs. 57-58.

⁹⁷ Consistente en permitir gozar de los beneficios del Plan Vallejo a exportadores que ya habían pagado aranceles sobre insumos.

⁹⁸ Con base en el producto de un impuesto de 1½% sobre el calor CIF de las importaciones y cupos de redescuento en el Banco de la República.

⁹⁹ La tasa de impuesto CIF a las importaciones se elevó del 1,5 al 5% en un lapso de 3 años.

¹⁰⁰ Del 18 al 13%.

¹⁰¹ Aproximadamente equivalente a un CAT del 9%: 6,5% el crédito de prefinanciación y 2,5% al de postembarque. Véase G. Perry (30.4).

de cambio real efectiva para estas no ha sufrido variaciones apreciables. Aún cuando posiblemente hoy en día la protección efectiva para la mayoría de las exportaciones industriales continúa siendo menor que la otorgada a las ventas domésticas de los mismos productos o similares (Cuadro 20)¹⁰², el contraste con la situación anterior sugeriría que el rápido crecimiento de las exportaciones menores durante el periodo (Cuadro 19) ha estado vinculado con la nueva política. En efecto, varios estudios sobre comportamiento de la exportaciones menores colombianas indican que estas han respondido significativamente al valor de la tasa real efectiva de cambio¹⁰³ y aún cuando las exportaciones menores venían creciendo desde principios de los 50, resulta clara su aceleración a partir de 1960 y especialmente desde 1967.

Sin embargo, debe distinguirse entre el caso de las exportaciones menores agropecuarias e industriales. En el sector de agropecuario, al menos parte de la expansión se debió al gran incremento en sus precios relativos internacionales entre 1972 y 1974. De hecho Colombia no incrementó apreciablemente su participación en los mercados externos respectivos. Por lo demás, la expansión de las exportaciones no correspondió a un aumento en producción, sino que en su mayor parte se hizo a expensas del mercado interno, contribuyendo

así a la escasez relativa de alimentos y al proceso inflacionario reciente, en buena parte halonado por los precios de alimentos. Vale decir, en cuanto hace a las exportaciones agrícolas menores, su rápida expansión, al menos entre 1970 y 1974, no contribuyó apreciablemente al crecimiento económico (ni evitó el relativo estancamiento de la producción agrícola). Apenas permitió incrementar la tasa de acumulación de reservas y en cambio condujo a costos apreciables en términos de inflación y disponibilidad de alimentos. Si bien dicha expansión estuvo determinada en su mayor parte por factores exógenos, la política de promoción contribuyó a estos resultados, por cuanto se otorgaba una mayor protección a las exportaciones que a las ventas domésticas. Esta experiencia sugiere que debe replantearse el problema del "fomento" a las exportaciones agropecuarias, como efectivamente se propone el Capítulo V.

En cuanto a las exportaciones menores industriales, la historia parece bien diferente. De un lado Colombia ganó participación en los mercados externos y sus exportaciones de manufacturas crecieron con mayor rapidez que el promedio de los de países desarrollados, países en desarrollo y otros países en América Latina, en particular. En la década de los sesenta, aproximadamente un 74% del aumento en las exportaciones manufacturadas

¹⁰² C. Díaz, tabla 2-12. pág. 60.

¹⁰³ C. Díaz, Tegeiro y Elson, Urdinola y Mallon, Sheahan y Clark.

obedeció a incrementos en participación en los diferentes mercados¹⁰⁴. Aún cuando buena parte de su crecimiento global tuvo como destino las áreas de integración (ALALC y especialmente Grupo Andino), la evidencia mencionada sugiere que la nueva política ha tenido una incidencia definitiva en el comportamiento de las exportaciones menores industriales. De otra parte, y a pesar de que no se ha adelantado un estudio similar al de Junguito para este caso, parece claro que la expansión de las exportaciones ha contribuido, aunque ligeramente, al crecimiento de la producción industrial. Este fue rápido entre 1968 y 1974. Entre 1967-1970 se explica aproximadamente un 8% por la expansión de las exportaciones (Cuadro 4), contribución muy superior a la de los periodos anteriores.

Ahora bien, cabe preguntarse si el proceso de crecimiento de las exportaciones de manufacturas y la política de promoción han removido los demás sesgos observados en el proceso de sustitución de importaciones y la política de protección. La comparación con el grupo de industrias sustitutivas de

importaciones que tuvo más dinamismo en la década de los sesenta, favorece en todos los aspectos a las industrias de exportaciones (véase Cuadro 26). Sin embargo, las exportaciones industriales parecen ser hasta el momento tanto o más intensivas en importaciones que para el promedio de la actividad industrial¹⁰⁵, quizá algo menos intensivas en capital¹⁰⁶, más concentradas en firmas grandes¹⁰⁷ y con una participación superior de capital extranjero¹⁰⁸. En efecto, como, ya se observó, son precisamente firmas embarcadas en el proceso de sustitución, o que la terminaron hace algún tiempo, las que responden por la mayor parte de las nuevas exportaciones, aun cuando en promedio, exportan menos del 10% de su producción¹⁰⁹.

¿Cómo se explica este fenómeno si la nueva política cambiaria indudablemente redujo varios de los sesgos en que se incurrió en la industrialización pasada? De una parte, dicho fenómeno podría relacionarse con la circunstancia de que a pesar del proceso gradual de liberación de importaciones, se mantiene esencialmente la misma estructura de

¹⁰⁴ Cabarrony y Spillane, pág. 4.

¹⁰⁵ C. Díaz, págs. 173-176, DANE.

¹⁰⁶ *Ibid* y Thouni, (39.3).

¹⁰⁷ C. Díaz.

¹⁰⁸ C. Díaz, DANE (10.3). Véase Cuadro 22.

¹⁰⁹ Ver datos en C. Díaz. Un grupo de firmas grandes que representaban en 1973 el 42% de las exportaciones manufacturadas, vendían el 90,5% de su producción internamente.

protección efectiva, como ya se anotó. Pero también, sin duda, a la relativa eficiencia de la industria colombiana que se gestó en el proceso de sustitución. Cabe observar que las pocas firmas exportadoras nuevas son de capital extranjero, lo cual sugiere, posiblemente, la necesidad de la protección para la consolidación de una industria nacional eficiente¹¹⁰. Por otra parte, las características de las firmas exportadoras se pueden deber al hecho de que buena parte de las exportaciones manufacturadas se dirigen a ALALC y especialmente al Grupo Andino¹¹¹, en cuyo ámbito nuestras ventajas comparativas son especiales. Esto podría explicar en gran medida la relativa intensidad de capital en las exportaciones industriales colombianas.

Adicionalmente debe observarse que los instrumentos de promoción han propiciado los mismos sesgos. En efecto, ni la aplicación del CAT ni el crédito de Proexpo, favorecieron las exportaciones con mayor valor agregado nacional, y el Plan Vallejo evidentemente favoreció aquellas más intensivas en importaciones. Las reformas del 74 vincularon al CAT y al Plan Vallejo a un nivel mínimo de valor agregado nacional, reduciendo en alguna medida este efecto. Por lo demás, el Plan

Vallejo y el crédito de Proexpo, por sus mecanismos de funcionamiento¹¹², favorecen también a las empresas grandes. El otorgamiento de licencias, y en particular de licencias globales que se ha convertido en un instrumento crucial de orientación de la actividad industrial, tanto por su menor tasa arancelaria como por sus ventajas financieras¹¹³, opera en la misma dirección.

Para completar la visión de este último periodo, debe recordarse que en los años recientes se ha seguido un proceso lento de liberación de los controles para-arancelarios, los cuales habían alcanzado su climax hacia 1967, y de reducción del arancel promedio y su dispersión aunque sin que haya cambiado esencialmente la estructura de protección.

Ahora bien, una relativa liberalización y reducción en niveles de protección ha sido y es posible precisamente por el relativo grado de eficiencia de la industria nacional. Pero, por eso mismo, sus posibles beneficios en mayor eficiencia no pueden ser tan dramáticos como se ha sugerido. De otra parte, las beneficios de la política de liberalización en reducción de rentas monopolísticas posiblemente

¹¹⁰ Berry, resumen del libro, pág. 36.

¹¹¹ F. Thoumi (39.3). A Fuentes 14. C. Díaz, 11.1, pág. 72.

¹¹² La discrecionalidad en los contratos de Plan Vallejo opera en favor de empresas grandes (ver C. Díaz) lo mismo que las reglas de operación del sistema bancario, el cual es el que en última instancia asigna el crédito de Proexpo.

¹¹³ A. Urdinola, comentarios en Financiamiento Externo 1977, Asociación Bancaria.

han sido moderados. Las dos últimas afirmaciones se refuerzan al considerar que no se ha reducido la alta protección de aquellos sectores en donde se han gestado los mayores costos de ineficiencia y de rentas monopolísticas para el capital extranjero (automotriz, electrodomésticos, algunos productos química -principalmente fibras artificiales, farmacéuticas y petroquímicos- metálicos básicos y algunos metálicos).

V. Tendencias y perspectivas en los mercados internacionales

Habiendo revisado la experiencia pasada en materia de política comercial y crecimiento económico en el país, sintetizaremos en esta sección las principales tendencias y perspectivas en el comercio mundial y sus implicaciones¹¹⁴ para con base en este y en el análisis previo, formular algunos replanteamientos para la política comercial en la próxima década (Sección VII).

En primer lugar, debe observarse que si se excluye el petróleo, los términos de intercambio para los países en desarrollo del mundo capita-

lista continuaron entre 1970 y 1976 la tendencia al deterioro que traían al menos desde 1950¹¹⁵ y que prevee que esa tendencia continúe en adelante¹¹⁶. Véase cuadros 23 y 24.

Esa tendencia se identificó en el pasado con la del deterioro secular de los términos de intercambio de los productos básicos, en cuya producción y exportación se especializaban los países en desarrollo. El incremento en los precios reales del petróleo por la acción colusoria de la OPEP y el "boom" de precios en muchos productos agrícolas en 1973 y 1974 hicieron pensar en una posible reversión de dicha tendencia. En cuanto a los precios relativos de los productos agrícolas, sin embargo, se prevee que continúen a la baja, con la excepción de unos pocos como la carne¹¹⁷, y de hecho en el periodo 1970-1976 apenas experimentaron una leve mejoría¹¹⁸. En efecto, las fuerzas que han determinado el deterioro de tales precios relativos siguen en operación. Ellas son, de una parte el lento crecimiento de la demanda, debido al bajo crecimiento del consumo interno en los países industrializados y a la política de protección no arancelaria a su producción local, las cuales, como en el caso de la Política Agrícola

¹¹⁴ La síntesis que se ofrece en esta sección se basa en trabajos previos del autor: ver G. Perry (30.2) y (30.4).

¹¹⁵ Perry (30.1) Birf 3.

¹¹⁶ Birf (3.2).

¹¹⁷ Birf (3.2).

¹¹⁸ Perry (30.1), Birf 3.

Común de la Comunidad Económica Europea, impiden que esta compita abiertamente con las exportaciones de los países en desarrollo y por lo demás estos países exhibirían tasas de crecimiento económico menores que en el pasado. El otro factor que explica la tendencia al deterioro en los términos de intercambio de los productos agrícolas, es el hecho de que los ciclos en sus precios internacionales provocan una reacción asimétrica en la oferta de los países exportadores: aún cuando se trate de controlar el precio interno a los productores, por razones políticas han resultado imposible evitar el "boom" de siembras y ante precios bajos la producción no disminuye en igual medida, con lo cual se gesta una tendencia secular a la superproducción frente al lento crecimiento de la demanda.

La posibilidad de modificar esta última tendencia a través de acuerdos de productores en el caso de productos que no compiten con sintéticos¹¹⁹, parece remota dadas las dificultades inherentes a su negociación y operación¹²⁰, aún cuando esa posibilidad merece todos los esfuerzos posibles. De otra parte, los acuerdos de productores y consumidores tienen una mayor viabilidad pero si bien pueden contribuir a la estabilización de los precios, solo indirectamente y en forma no muy

significativa afectarán su nivel promedio, a no ser que se logre que las precios de referencia se liguén a las de las manufacturas exportadas por los países industrializados (la llamada "indización"), lo cual no parece políticamente posible en el mediano plazo¹²¹. Lo mismo puede decirse sobre las perspectivas del Programa Integrado de Productos Básicos, promovido por la UNCTAD, el cual pretende organizar un sistema de acuerdos para varios productos básicos, alrededor de un Fondo Común para el manejo de existencia.

Por el contrario, las perspectivas en precios son mejores, y la viabilidad de acuerdos de productores es mayor, en el caso de varios minerales y sobre todo de los energéticos (hidrocarburos, uranio, etc.). Especialmente en el caso de las últimas, ello permite prever una alta rentabilidad para las inversiones nacionales en estos sectores, ya sea para exportar o para sustituir importaciones. En efecto, los altos precios de los hidrocarburos conllevan rentas monopolísticas y cuasi-rentas por escasez del producto. Mientras los costos de exploración y explotación en Colombia no se eleven al nivel de los de las explotaciones en Alaska, que son apenas marginalmente rentables, cabría esperar una retribución generosa a la inversión en este sector.

¹¹⁹ Para los productos agrícolas que compiten directamente con sintéticos, los acuerdos de productores para elevar precios serían ineficaces e incluso inconvenientes en el mediano plazo, por cuanto provocarían su sustitución en el consumo.

¹²⁰ Véase una discusión detallada al respecto en Perry (30.1) Singh 34.

¹²¹ Perry (30. 1).

De otra parte la exportación de productos básicos se enfrenta al problema de que su comercialización y su procesamiento están, por lo general, en manos de unas pocas transnacionales, con sede en países industrializados. El procesamiento, por lo demás, tiene lugar en su mayor parte en los últimos, al amparo de una considerable protección efectiva arancelaria y por fletes de transporte¹²². Singer y Prebish han argumentado que además de que esta situación resulta en bajos márgenes de ganancia para los países exportadores¹²³, contribuye al deterioro relativo de sus términos de intercambio por cuanto facilita que los incrementos en productividad obtenidos tanto en la producción como, por supuesto, en el procesamiento de productos básicos, se los apropien dichas empresas y los países industrializados.

Estos hechos llevan a considerar, de una parte, la conveniencia de que los países en desarrollo busquen una mayor participación en la comercialización internacional de productos básicos¹²⁴. Asimismo, exigen una acción de los países en desarrollo en las mesas internacionales de negociación para buscar modificar la estructura de protección efectiva en los países industrializados y sugieren

la conveniencia de acciones unilaterales compensatorias, como el subsidio al procesamiento local o la imposición de gravámenes o restricciones a la exportación de productos en su estado natural (como lo ha hecho Colombia en el caso del cuero), dependiendo del caso particular.

Una vía que permitiría moderar las tendencias mencionadas en cuanto a exportaciones agrícolas, consiste en el incremento del intercambio en productos básicos con otros países en desarrollo y con los países socialistas, cuya demanda puede crecer más rápidamente que las de los países industrializados, al estar sujetos con menor rigor al efecto de Engel (por su menor nivel actual de ingreso per cápita) y al presentarse mejores perspectivas de crecimiento económico en el mediano plazo. No obstante, el predominio de las empresas transnacionales en la comercialización internacional de estos productos, el desarrollo de las líneas de transporte (que ha seguido la dirección centro periferia) y los criterios para fijación de tarifas de transporte en las convenciones internacionales, han incidido en que el comercio interregional entre los países en desarrollo (tanto en productos

¹²² Perry (30. 1) y (3. 4). Las tarifas de transporte son fijadas por conferencias internacionales, en proporción al grado de procesamiento de productos, así ello no afecte los costos reales de transporte. Las arancelarias se escalonan según el grado de procesamiento otorgando una alta protección efectiva a la industria procesadora de los países industrializados.

¹²³ Excepto en productos en que se tienen grandes ventajas comparativas, como en el caso del café en Colombia.

¹²⁴ Como se ha estado promoviendo por ejemplo, en el caso del banano a través de la UPEB, y como Colombia lo ha hecho en el caso del café.

básicos como en manufacturados) haya tenido un escaso desarrollo¹²⁵.

De otra parte, muchos países en desarrollo, entre ellos Colombia, no han sabido aprovechar a plenitud las posibilidades que ofrece el intercambio con países socialistas¹²⁶.

No obstante lo anterior, las tendencias anotadas sugieren ante todo la urgencia de la industrialización en países exportadores de productos agrícolas, como es el caso de Colombia. En efecto, el cultivo del café y otros pocos productos agrícolas, al generar la mayoría de las divisas requeridas para adquirir los bienes de capital que requiere el desarrollo económico del país, juegan un papel equivalente al del sector productor de bienes de capital en las países desarrollados. Pero, mientras en las últimas dicho sector muestra especial dinamismo y sus exportaciones enfrentan términos de intercambio favorables, en Colombia, y en otros países en desarrollo exportadores de productos agrícolas, el sector equivalente muestra un lento crecimiento y enfrenta términos de intercambio desfavorables. Aunque la diversificación de exportaciones agrícolas ha atenuado la inestabilidad en nuestro sector externo y ha garantizado su

expansión para que no se convierta en un cuello de botella, esta no ha podido ni podrá modificar las tendencias señaladas. Estas en principio, solo podrán revertirse a través de la industrialización, ya sea esta sustitutiva de importaciones o exportadora y, en particular, a través de la producción de bienes de capital.

Ahora bien, ¿qué perspectivas presentan las exportaciones de manufacturas de los países en desarrollo? Examinando la experiencia reciente se concluye que si bien su expansión ha sido considerablemente mayor que la de las exportaciones de productos básicos de estos mismos, han enfrentado muchos problemas similares a los que pretendía evitar. De una parte, muchas de estas exportaciones se han concentrado en rubros que sufren igualmente la ley de Engel (confecciones, textiles, calzado) y aún cuando la expansión ha sido rápida, desplazando producción local en las países industrializados, por esta misma razón se ha enfrentado a un proteccionismo considerable y creciente por parte de dichos países. Las restricciones comerciales en algunos de estos rubros como en textiles y confecciones, han llegado a niveles ridículos¹²⁷. De hecho, a medida que los países en desarrollo han ido penetrando los mercados industrializados

¹²⁵ Perry 2, Keesing 2 y 3.

¹²⁶ Perry (30.3) UNCTAD.

¹²⁷ Como es el caso en nuestra última renegociación del Convenio bilateral sobre Textiles y Confecciones con la Comunidad Económica Europea en 1977. Dicho acuerdo permite que nuestras exportaciones de hilazas, tejidos y confecciones de algodón crezcan apenas en un 0,5% anual a cada uno de los países de la comunidad.

en otro tipo de artículos, han enfrentado también un proteccionismo creciente (vr.gr. en productos de madera, electrónicos, utensilios, etc.). Esta tendencia parece inevitable ante el escaso poder de retaliación de los países en desarrollo, la falta de mecanismos de sanción que impidan la violación de los acuerdos internacionales por parte de los países industrializados y las perspectivas de lento crecimiento económico en dichos países. En efecto, este proteccionismo específico se ha agravado considerablemente desde la recesión de 1974-1975, y de la lenta recuperación económica posterior en los países de la OECD.

De otra parte, la expansión de las exportaciones de manufacturas de los países en desarrollo entre 1960 y 1976 se apoyó en parte en algunas medidas de liberalización en los países industrializados durante el periodo: las desgravaciones arancelarias acordadas en la "ronda Kennedy" de negociaciones en el GATT, las cuales, aunque beneficiaron ante todo el comercio de los productos manufacturados entre los países industrializados, algún efecto tuvieron sobre el intercambio Norte-Sur; la institución de los sistemas generales de preferencias en la CEE, la AELC y el Japón¹²⁸ y, en particular,

la relativa apertura de este último mercado, quizá el más protegido de todos los de la OECD con anterioridad, a las exportaciones de los países en desarrollo. Se estima que las medidas de liberalización recientes (la institución del SGP en Canadá y los EE.UU. en 1975 y 1976) y las que se prevén como consecuencia de las negociaciones actuales en el GATT, tendrían un menor impacto¹²⁹. Por demás, Colombia y muchos países latinoamericanos han venido enfrentando progresivamente en los mercados europeos los márgenes de preferencia que la AELC y la CEE se han otorgado entre sí y a terceros (a los países de la cuenca del Mediterráneo y a los países en desarrollo del África, el Caribe y el Pacífico firmantes de la convención Lomé).

A pesar de lo anterior, no hay duda de que las posibilidades de expansión de las exportaciones manufacturadas de los países en desarrollo son mayores que para sus exportaciones agrícolas y que dependen en gran medida de las políticas comerciales que apliquen, como lo ha demostrado la experiencia relativa de distintos países¹³⁰. Sin embargo, algunas consideraciones adicionales hacen plantear la inquietud de si el progreso de la industrialización en los países en desarrollo

¹²⁸ A pesar de sus grandes limitaciones: exclusión de los productos "sensitivos" que corresponden a rubros mayores de exportación de los PED; cuotas globales y por país; discrecionalidad de cada país para alterar su SGP, etc.

¹²⁹ Perry (30.2), BIRF (3.4).

¹³⁰ El crecimiento de las exportaciones de manufacturas de los PED, se ha concentrado substancialmente en unos cuantos países que han aplicado políticas agresivas de promoción de exportaciones. Perry, (30. 2).

puede o debe depender ante todo de la expansión de sus exportaciones y, en particular, a los países industrializados.

Esta inquietud se refuerza al considerar las tendencias observadas hasta el presente en cuanto a la estabilidad, los márgenes de ganancias y los términos de intercambio de las exportaciones manufacturadas de los países en desarrollo. En efecto, las exportaciones de manufacturas de los países en desarrollo se han concentrando en productos concurrenciosos por el lado de la oferta, salvo en algunos casos como en textiles y confecciones, en las que la comercialización internacional está muy dominada por empresas transnacionales. Por lo tanto, se han observado problemas similares a los encontrados en productos básicos, en cuanto a la existencia de bajos márgenes de ganancia, inestabilidad de precios y tendencia a la baja en las precios relativos.

De hecho entre 1974 y 1975 el deterioro relativo de los términos de intercambio de los países en desarrollo a los de los países industrializados (al exceptuar las exportaciones de petróleo), no se debió a una disminución general en los precios relativos de las exportaciones agropecuarias (que aumentaron frente a las manufacturas), sino posiblemente en los de las manufacturas que exportan los países en desarrollo frente a los que exportan los países industrializados. Más aún, en la recesión de 1975 los precios absolutos de las exportaciones manufacturadas de los países en desarrollo disminuyeron,

mientras los precios promedio de las exportaciones de manufacturas continuaron aumentando.

Por lo demás, buena parte de las exportaciones de manufacturas, especialmente, de los países Asiáticos y México, han consistido en el ensamblaje de productos importados. La contribución al valor agregado nacional y a la balanza de pagos de estas exportaciones es baja. Como con frecuencia parte de este valor agregado se lo apropia la inversión extranjera, el efecto neto es aún menor y se reduce en gran parte a la remuneración al empleo directo no-calificado. Difícilmente puede pensarse que este tipo de exportación de manufacturas convenga a un país como Colombia o aún que corresponda a sus ventajas comparativas. Este tipo de exportación se favorece mediante el uso de mecanismos como el Plan Vallejo y las zonas francas que el país debería entrar a rectificar.

De otra parte, debe observarse que la capacidad de las empresas transnacionales para apropiarse del valor agregado nacional distinto a salarios, es muy grande. La subestimación de exportaciones y la sobreestimación de importaciones, pagos por tecnología, administración, comercialización y servicios financieros, pueden obviar las impuestos y restricciones cambiarias del país anfitrión, y hacer que su participación efectiva en las utilidades sea muy superior a su participación en el capital de las empresas. Por lo tanto, la internacionalización creciente y ya muy considerable del comercio internacional por parte de las empresas transna-

cionales¹³¹ plantea con frecuencia un dilema serio a los países en desarrollo: o negocian con ellas, cediendo buena parte de las ganancias en comercio, o trabajan par cuenta propia en un mercado cada vez más reducido (en terminos relativos) y más incierto. En ocasiones, esta última alternativa se enfrenta además a la casi inexistente o muy costosa posibilidad de transferir tecnología. En efecto, es ante todo la inexistencia de un mercado libre de transferencia de tecnología¹³², y secundariamente el apoyo de las políticas arancelarias e impositivas de los países industrializados a la expansión de sus inversiones privadas en el extranjero, lo que ha determinado el dominio del comercio mundial por parte de las transnacionales.

Los problemas relacionados con el capital transnacional ciertamente no se limitan a las exportaciones manufacturadas sino a todo el proceso de industrialización en los países en desarrollo. Ellos sugieren, de un lado la urgencia de coordinar estrechamente la política comercial -tanto la protección a la producción local como el fomento a las exportaciones- y en general la política de desarrollo industrial, con las políticas de admisión y control al capital extranjero. Así mismo sugieren la gran importancia de apoyar un proceso autónomo de selección, transferencia regulada, adaptación y generación local de tecnología que permita redu-

cir esa dependencia y adquirir mayor poder de negociación frente a las empresas transnacionales. Como la generación de tecnología va íntimamente ligada con la producción de maquinaria y equipo, se refuerza la necesidad de profundizar el proceso de sustitución de importaciones que apenas comienza, en países como Colombia, para este tipo de bienes, los cuales, por demás, presentan tendencias al crecimiento de sus precios relativos a nivel internacional.

VI. La política cambiaria y comercial para la próxima década

A. La adopción del libre comercio y el papel de la política comercial

La presente sección tiene por objeto recoger las lecciones de nuestras experiencias pasadas y las implicaciones de las tendencias y perspectivas del comercio internacional, para proponer una reestructuración de la política comercial para la próxima década. Antes de pasar a la discusión detallada de las propuestas de cambio, conviene precisar en que forma puede contribuir la política comercial, y en el comercio exterior mismo, al desarrollo económico. Tanto más cuanto que en los últimos años ha aparecido una nueva fe, la del crecimiento económico dirigido por las exportacio-

¹³¹ Véase Perry (30. 2).

¹³² Amparado por la Convención de París. etc.

nes, con apóstoles muy activos y cuyas prédicas no han dejado de ser atendidas en Colombia. Ella propone un activo fomento de las exportaciones, la reducción de aranceles y la libertad cambiaria y comercial, como medios para promover efectivamente las exportaciones y evitar las ineficiencias que esta doctrina le asigna a los procesos de sustitución de importaciones.

En defensa de esta tesis se citan las experiencias de algunos países y territorio asiáticos (Japón, Corea del Sur, Taiwán, Hong Kong y Singapur) en las que se han dado simultáneamente altas tasas de crecimiento económico y de las exportaciones.

Sus pregoneros, además, comparan la experiencia relativamente más favorable de algunos países orientados a la exportación con la de vecinos muy encerrados en el mercado interno. En América Latina se encuentran casos similares a los de los países orientales citados atrás, pero señalan los progresos relativos de México, Brasil y, en menor medida, Colombia, frente a otros como Argentina, Chile y Perú.

Los ejemplos que sustentan el nuevo paradigma son a veces equivocados, como en el caso del Japón. En efecto, su crecimiento económico de postguerra y aún la expansión de sus exportaciones manufacturadas, constituyen ante todo una consecuencia de su desarrollo industrial planificada, y muy protegido, pero eficiente. Con frecuencia esos ejemplos son atípicos, como en el caso de Hong

Kong, Taiwán y Singapur, territorios insulares que albergan una población pequeña, con un sector agropecuario casi inexistente y que por lo tanto requerirían de manera muy especial los mercados externos para su crecimiento económico. El absurdo de aceptar esta tesis sin ninguna limitación se ve muy claramente al considerar casos como el de la India; ¿cómo puede ser que un país de un ámbito económico y geográfico tan extenso dependa de sus exportaciones para su crecimiento? En el caso de muchos países latinoamericanos no cabe duda que el haber seguido una política equivocada de sustitución de importaciones (la cual facilitó el crecimiento de una industria muy dependiente en las importaciones discriminó contra las exportaciones y no amplió suficientemente el mercado interno) provocó un estrangulamiento del sector externo, permitió la gestación de ramas muy ineficientes y, en fin, contribuyó a un relativo estancamiento. En esas circunstancias, cierta liberalización de las economías y remover la discriminación contra las exportaciones evidentemente acarrea beneficios. En el caso colombiano hemos visto que se incurrió en algunos de esos excesos, sobre todo en la década de los 60, aunque ciertamente en menor proporción que en otros casos latinoamericanos, y que la relativa liberalización de la economía, el mayor apoyo a las exportaciones y sobre todo la nueva política cambiaria de los últimos años, han traído indudables ventajas. Pero de ahí a proclamar las virtudes de una total libertad de cambios e importaciones y otorgar a las exportaciones el papel estelar en el crecimiento, hay un gran paso.

Estas tesis son particularmente sospechosas por cuanto proceden y son promovidas por las mismas entidades y círculos que, en el pasado, le otorgaron ese mismo papel a la ayuda externa, precisamente bajo el supuesto de que los países en desarrollo sufrían de una inelasticidad crónica en sus exportaciones (lo que se ha denominado el pesimismo" exportador)¹³³. La "ayuda" no constituyó la panacea que se había ofrecido. Su flujo en la década pasada fue inferior al monto acordado y sin embargo los países en desarrollo superaron con creces las metas de crecimiento que supuestamente dependían de aquel. De hecho, muchos países en desarrollo resolvieron mediante la adopción parcial del tipo de políticas que hoy se eleva a un nuevo pedestal, de supuesto problema estructural que justificaba conceptualmente el papel estelar de la ayuda¹³⁴.

La gran mayoría de los países que han logrado desarrollarse e industrializarse (los EE. UU., la mayoría de los países de Europa Occidental y más recientemente de Europa Oriental, la URSS, Australia, Nueva Zelanda, Suráfrica, etc.), algunos de los cuales cohibieron tasas de crecimiento tanto más notables que las de los países asiáticos citados, basaron su desarrollo en la expansión del mercado doméstico en altas tasas de acumulación

de capital y en el progreso técnico. Aún más, en la experiencia reciente de desarrollo económico descollan países como la China Popular, virtualmente encerrados en su mercado interno, y varios de los países que han experimentado altas tasas de crecimiento en sus exportaciones exhiben un record más bien pobre en crecimiento económico¹³⁵. De hecho, los factores básicos para el crecimiento económico son justamente la tasa de acumulación de capital el progreso tecnológico y la expansión del mercado. La política comercial y el comercio exterior pueden frenar o estimular la dinámica de estos factores, pero no determinarla o suplantarla. Así, por ejemplo, en un país tan dependiente en las importaciones de bienes de capital y de algunos insumos, como es en la actualidad Colombia, la estabilidad cambiaria ha resultado fundamental para permitir la realización de la inversión deseada y la plena utilización de los recursos productivos. Un proteccionismo excesivo y no planificado puede conducir, como ha ocurrido parcialmente, a orientar la inversión a actividades poco productivas y a permitir ineficiencias notorias. Cierta dosis de liberalización puede inclusive inducir cambios tecnológicos y aumentos en la productividad, en actividades razonablemente sometidas a la competencia internacional tanto en los mercados

¹³³ Elasticity-pessimism.

¹³⁴ Por demás, la tal "ayuda" resultó muy onerosa por sus condicionamientos tecnológicos, económicos y políticos y provocó con frecuencia problemas indeseables: un relajamiento en los esfuerzos de ahorro interno y exportaciones, la aparición de déficits fiscales crónicos y la creación de un fuerte lazo de dependencia de la inversión pública en las agencias multilaterales de crédito.

¹³⁵ Véase Stewart F. en Hellein Ed. *A World Divided* (20.3).

externos como en el doméstico. La demanda por exportaciones puede constituir un complemento útil a la expansión del mercado interno al garantizar un adecuado nivel de la demanda efectiva, en particular en algunas actividades. La estructura de protección efectiva puede contribuir a orientar el proceso de industrialización en forma conveniente e inconveniente. Vale decir, la política cambiaria y comercial, y el comercio exterior, pueden ser auxiliares muy útiles en el proceso de desarrollo económico, o pueden por el contrario, obstaculizarlo o inhibirlo, pero en todo caso no pueden constituir su causa fundamental en el largo plazo. En palabras de Sir Arthur Lewis: ... "El comercio se convirtió en motor del progreso en el siglo XX, pero no es este su oficio propio. El motor de crecimiento debe ser el cambio tecnológico, con el comercio internacional como lubricante y no como combustible. La puerta de acceso al cambio tecnológico la abren las revoluciones agrícola e industrial, que dependen una de la otra. El comercio internacional no puede sustituir al cambio tecnológico, así que quienes dependen de dicho comercio como de su más alta esperanza están condenados al fracaso. El punto más importante en la agenda del desarrollo es transformar el sector alimentario, crear superávit agrícola para alimentar la población urbana y crear con ella la base interna para la industria y los servicios modernos¹³⁶. C. Díaz concluye algo

similar respecto al impacto de la política comercial sobre el empleo y la distribución del ingreso. Según él, el dividendo principal que podría derivarse de una adecuada política cambiaria y comercial, es el de que los gestores de la política económica podrían dedicarse a los aspectos más sustantivos del desarrollo económico.

La argumentación anterior se refuerza al considerar la caracterización de la naturaleza actual del comercio exterior y de sus tendencias. Ante un mercado internacional dominado por la presencia de las empresas transnacionales y sus transacciones intrafirma; segmentado y protegido en forma desigual, creciente y discriminatoria contra países en desarrollo; y en el cual -con excepción de los exportadores de petróleo- estos han estado sometidos a una tendencia de deterioro en sus términos de intercambio; una política extrema de libre comercio correspondería ni más ni menos a dejar la suerte de la especialización productiva y la industrialización colombiana enteramente en manos de las empresas transnacionales y de la política arancelaria y paraarancelaria de los países desarrollados. Además, y sin desconocer su importancia, en esas condiciones difícilmente cabe esperar que la expansión de nuestras exportaciones, sobre todo a las países desarrollados, sea el motor de nuestro crecimiento económico.

¹³⁶ Lewis, A., *La Evolución del Orden Económico Internacional*, Conferencias Janeway, Princeton University, Marzo 1977.

B. Política cambiaria y cafetera

El manejo cambiario en la última década ha estado orientado a mantener la tasa real efectiva de cambio para las exportaciones, pero ha respondido con lentitud a las variaciones en nuestros términos de intercambio y la situación de la balanza comercial. Así, por ejemplo, la continuación de ese manejo en 1976 contribuyó a la revitalización del proceso inflacionario interno. Hubiera sido más deseable haber efectuado una revaluación súbita, acompañada por un aumento en las subsidios a las exportaciones manufacturadas, y seguida por un proceso gradual de devaluaciones nominales. Esa política habría facilitado el manejo monetario y habría provocado una respuesta más rápida de las importaciones a la mejora que sufrieron nuestros términos de intercambio, a más de que habría evitado la entrada de capital especulativo de corto plazo, tal como ocurrió cuando se detuvo la devaluación nominal de 1977, lo cual agravó en parte el problema que esta medida intentaba corregir.

Sin embargo, no parece tampoco conveniente que ante ciclos de ingresos de divisas, generados por ciclos o hechos imprevisibles en el mercado internacional de café, todo el ajuste recaiga sobre la tasa de cambio. Los movimientos fuertes en el nivel de dicha tasa que esta política podría provocar (mediante, por ejemplo, la liberación del merca-

do cambiario), traería costos substanciales en las actividades muy dependientes del sector externo, tanto en las exportaciones como en las intensivas en importaciones y en particular sobre el desarrollo industrial. Conviene por tanto moderar los ciclos del ingreso de divisas en su fuente y dejar que la tasa de cambio se ajuste al ciclo moderado. Ese es uno de los propósitos básicos del Fondo Nacional del Café y del mecanismo de retención cafetera. No obstante, su operación en este sentido ha dejado que desear en algunos periodos, por razones cuyo estudio rebasa los límites de este ensayo. Resulta crucial que se utilicen mecanismos automáticos para congelar fondos¹³⁷ (en pesos o en divisas) en épocas de bonanza y que se mantenga la liquidez del Fondo para comprar cosechas en periodos de bajos precios. Además, parece necesario fortalecer los mecanismos automáticos para transferir una mayor proporción de dichos fondos a otros sectores en épocas de bonanza. De no tomar estas medidas, no solamente se dificultará el manejo monetario durante las ciclos de precios altos del café, sino que el país emergerá de cada bonanza más especializado en el cultivo de este producto y por tanto más dependiente de los ciclos de sus precios, como ha sucedido con el manejo de la bonanza reciente. Una de las medidas que podría ser útil en este sentido, sería la de sustituir en parte el mecanismo de retención cafetera por la adopción de una tasa variable, según el precio internacional

¹³⁷ Como se hizo con los Certificados de Cambio.

del grano, en el impuesto ad-valorem a las exportaciones de café¹³⁸.

De otro lado, ante las nuevas realidades del sistema monetario internacional, convendría que la tasa de cambio se ajustara en términos de Derechos Especiales de Giro o según el valor de una canasta de monedas extranjeras, ponderada según la estructura de nuestro comercio¹³⁹, y no siguiera atada al dólar.

Finalmente, la política propuesta podría implementarse tanto con un sistema rígido de control cambiario, y un manejo administrativo de la tasa de cambio, como con una casi absoluta libertad cambiaria. Sin embargo, conviene mantener el sistema de control. En ausencia suya podrían producirse oscilaciones muy bruscas e inconvenientes en la tasa de cambio, por factores especulativos, y se dificultaría enormemente la aplicación de una política selectiva en admisión y control al capital extranjero.

Sin embargo, el control debería flexibilizarse en épocas de precios altos del café. Por ejemplo, en estos periodos facilitaría la aplicación de la política propuesta, permitir a los particulares tener ciertos saldos *registrados* en divisas. Más aun, podría obligarse a los exportadores de café, y a los de otros productos agropecuarios, a mantener tales saldos

cuando dichos productos se encuentren en "bonanza" de precios internacionales. El registro permitiría recoger los saldos en épocas de escasez de divisas. Asimismo, en esas circunstancias conviene utilizar el sistema de certificados con mayor amplitud, manteniendo la tasa a la cual se liquiden bajo un control administrativo que restrinja la especulación contra el precio de la divisa.

C. Política comercial y productos básicos

1. *Minerales e hidrocarburos*

Las perspectivas de mercado internacional, como se observará, sugieren la conveniencia de las inversiones nacionales en la minería y en particular en productos energéticos. Máxime cuando se considera que los altos precios permiten cuasi-rentas considerables para los pozos en que no se incurra en altísimos costos al estilo de las perforaciones en Alaska y que hay razones para pensar que en Colombia existen oportunidades muy rentables, así no sean tan favorables como las del Golfo Pérsico o Venezuela¹⁴⁰.

La cuadruplicación de precios reales de] petróleo, como consecuencia de la exitosa acción colusoria de los países miembros de la OPEP a partir de

¹³⁸ Esto requeriría, sin embargo, controlar mejor el contrabando de café en épocas de bonanza.

¹³⁹ Y de nuestros competidores. Ver C. Díaz.

¹⁴⁰ Capítulo VII.

1973, ha incidido significativamente en la balanza de pagos de los grandes exportadores e importadores de crudo. Aún cuando Colombia paga en dólares parte de su consumo de petróleo, buena parte de estas compras se efectúa a las compañías que explotan el crudo de nuestro subsuelo a un precio fijado internamente y que no se ha elevado en la misma forma que el internacional. No obstante, los mayores precios pagados por los crudos marginales y especialmente por los crudos nuevos¹⁴¹, así como por las importaciones de petróleo propiamente dichas, han comenzado a pesar en forma importante sobre nuestra balanza de pagos y lo harán mucho más en el futuro. Por esta consideración y por la alta rentabilidad actual y proyectada en la producción del petróleo, parece fundamental que Ecopetrol tome en sus manos una mayor proporción de la iniciativa en estudios geológicos y sísmográficos y, con base en ellos, en programas de exploración y producción en campos nuevos. Esta iniciativa ha estado hasta el momento principalmente en manos de las empresas extranjeras, anteriormente mediante la política de concesiones y más recientemente de convenios de asociación, y resulta claro en este momento que el ritmo de exploración en esas circunstancias no es suficiente para evitar un crecimiento importante en las importaciones y

mucho menos en las compras totales de crudo a precios internacionales¹⁴². Entre otras razones, porque dichas empresas tienen alternativas aún más rentables y, aún en igualdad de costos, preferirían la exploración en áreas en que están recibiendo protección o que sean exportadoras netas, y por tanto les garanticen suministros para sus procesos integrados verticalmente¹⁴³ o al menos les aseguren un pago a precios internacionales a largo plazo.

El efecto negativo y rápidamente creciente de las compras de crudo sobre la balanza cambiaria energética puede ser compensado total o parcialmente por exportaciones de gas y carbón. Las proyecciones actuales no permiten prever que mejore significativamente dicho balance, a no ser que Carbocol desarrolle por cuenta propia los yacimientos del centro y sur del Cerrejón y que los precios internacionales del carbón se acerquen más a los del petróleo. Esta última posibilidad depende de que los grandes países consumidores de energía sustituyan parte de su consumo prospectivo de petróleo por carbón, para que aumente la demanda internacional por este recurso. A corto plazo el alza en el precio del petróleo no ha incidido en un alza similar en el precio para los productores del carbón, en parte por el hecho de que ha afectado significativamente

¹⁴¹ Se consideran "marginales" en recuperación secundaria en los yacimientos actuales y "nuevos" los obtenidos en nuevos yacimientos.

¹⁴² A más de que no dejan mucho al país por concepto de regalías e impuestos. Ver Fedesarrollo, Una política petrolera para Colombia, 1973.

¹⁴³ Capítulo VII.

los costos de transporte terrestre y marítimo, lo cual ha elevado los costos de comercialización de este recurso.

Debe advertirse que de materializarse estas posibilidades en exportaciones de gas y carbón, su incidencia favorable en la balanza cambiaria se sentiría solamente a mediano plazo, no solo por cuanto ellas no alcanzarían un nivel apreciable sino hacia 1985 ó 1986, sino porque se requerirían importaciones significativas de bienes de capital para Ecopetrol y Carbocol. Estas habrían de hacerse con endeudamiento externo, para no agravar las perspectivas de la balanza de pagos y la situación de reservas internacionales a corto plazo, si se presenta una disminución muy probable en los precios del café hacia 1980.

El signo y la magnitud de nuestra balanza cambiaria energética determinaría el nivel de esfuerzo y crecimiento requerido en las exportaciones menores agropecuarias e industriales.

D. Productos agropecuarios

En el caso de la mayoría de los productos agropecuarios distintos del café, se requiere una consideración muy especial de las necesidades del mercado interno frente a la contribución que haga el sector a la balanza cambiaria. Ya se observó que entre 1970 y 1974 la expansión de las exportaciones menores de origen agropecuario se hizo a expensas del mercado interno y no por una gran

expansión en la producción. Como durante parte de ese periodo se estaban acumulando reservas internacionales, se incurrió en un costo alto en términos de inflación y escasez de productos agrícolas, y sobre todo de alimentos, en el mercado interno, a cambio de un beneficio menos claro en términos de mayores reservas. En efecto, ante coyunturas favorables en el mercado internacional del café, se requiere una contribución menor del resto de la agricultura al sector externo. Y como en esas circunstancias se tiende a acelerar el proceso inflacionario interno por el consecuente aumento en la demanda agregada (máxime bajo las políticas cambiarias vigentes), resulta doblemente conveniente orientar una mayor parte del producido agropecuario al mercado interno.

En consecuencia, la tasa de cambio efectiva real para las exportaciones menores agropecuarias debe ser mayor cuando el precio del café sea bajo, y debe ser menor cuando este sea alto. En parte este efecto se conseguiría mediante la política cambiaria sugerida, pero además requiere reducir o eliminar los subsidios a tales exportaciones durante los ciclos de precios altos del café. Como se observó atrás, las exportaciones agropecuarias habían tenido en los años previos una protección efectiva mayor que la otorgada a sus ventas domésticas, además de haber contado con "boom" de precios, si bien esta situación varió desde 1974.

La relativa facilidad para entrar y salir de los mercados internacionales de productos agrícolas,

a diferencia de los manufacturados, permitiría la aplicación de esta política¹⁴⁴. Habría que tener cuidado especial, sin embargo, con los productos sujetos a mecanismos de cuotas bajo acuerdos internacionales como sucede con el azúcar.

Por lo demás, ante los ciclos en los precios internacionales de los productos agropecuarios, convendría instituir un sistema de impuestos-subsidios variable y dependiente del nivel de aquellos. Este mecanismo podría hacerse efectivo a través de los fondos que ha propuesto Fedesarrollo¹⁴⁵, similares al de café, para los principales productos exportables del sector, en cuyo caso los mecanismos actuales de subsidio, principalmente el CAT y el crédito subsidiado de Proexpo, podrían limitarse casi exclusivamente a las exportaciones colombianas de manufacturas, al menos durante los periodos de precios altos del café.

Al observar las proyecciones sobre los mercados internacionales de estos productos agropecuarios, se encuentra que debe jugar un papel muy especial la política referente a la producción y exportaciones de carne y ganado, prácticamente el único rubro que muestra tendencia al alza permanente en sus precios reales. Como los factores que afectan

la producción y especialmente las exportaciones colombianas de estos rubros parecen ser ante todo de orden técnico (bajas tasas de fecundidad, condiciones fitosanitarias, etc.) y de comercialización, la política respectiva debe comprender un paquete mucho más complejo que simples subsidios y crédito.

Hay solamente otro rubro de origen agropecuario que muestra tendencias favorables en los mercados internacionales: maderas y sus productos. Como en la actualidad parecen haberse agotado los bosques de fácil explotación¹⁴⁶, resulta necesario estudiar en detalle la viabilidad y conveniencia de proyectos de explotación maderera y reforestación en esas y otras áreas.

De otro lado, el caso de las flores, las frutas y las hortalizas, requiere ser tratado en forma similar al de las exportaciones de manufacturas. En estos casos no se plantea el dilema mercado interno-mercado externo con la misma importancia, ni a nivel de productos individuales, ni en forma global, por cuanto su producción es poco intensiva en el factor tierra y por lo tanto la expansión de sus exportaciones no debe afectar mayormente el producido total agrícola destinado al mercado doméstico.

¹⁴⁴ Por lo demás, los ciclos de precios del café tienen un periodo de varios años, con lo cual no se trataría de entradas y salidas muy frecuentes ni súbitas.

¹⁴⁵ Fedesarrollo, La industria Azucarera en Colombia.

¹⁴⁶ Fedesarrollo, La industria Maderera en Colombia.

Por último, en cuanto a los productos exportables susceptibles de procesamiento posterior (algodón, azúcar, carne, cueros, frutas, hortalizas), se plantea el dilema de si conviene compensar la estructura arancelaria de los países industrializados, que otorgan una protección efectiva alta al procesamiento en sus países. En principio se podría pensar en que o bien un impuesto permanente, o restricciones cuantitativas a la exportación de tales productos, o un subsidio a la de sus productos procesados, podría cumplir este papel. Esa posibilidad depende, en última instancia, de las perspectivas de los mercados externos de los productos procesados respectivos y de la medida en que su comercialización esté en manos de empresas transnacionales. En el caso del algodón, los textiles están sujetos a cuotas rígidas, así como las confecciones, aún cuando en este último rubro la demanda internacional y las exportaciones de los países en desarrollo han aumentado de todas maneras con gran dinamismo. En lo que se refiere a alimentos procesados (inclusive café soluble), habría que estudiar en detalle hasta qué punto, pocas empresas transnacionales controlan los mercados y tecnología respectiva, para poder evaluar correctamente los efectos de una u otra medida.

Los esfuerzos en esta área deben complementarse con acciones en materia de comercialización internacional. Lo mismo puede afirmarse respecto de algunos productos básicos como el banano, cuya comercialización está en manos de transnacionales. El país debe cooperar activamente en la búsqueda

de soluciones que hoy día acometen organizaciones como la UPEB.

En forma general, Colombia ha sido poco activa en la promoción y negociación de acuerdos internacionales de productos básicos diferentes al café. Como la posibilidad futura de mejorar las condiciones y tendencias del mercado internacional en estos productos radica en el eventual, si bien difícil, éxito en este tipo de acciones (sobre todo de los acuerdos de productores), el país haría bien en profundizar en el estudio y discusión pública de estos temas con el fin de adoptar posiciones definidas en la arena internacional.

E. Política comercial e industrialización

El examen de las tendencias en el comercio internacional sugiere la importancia de la industrialización, y en particular de intensificar la producción de maquinaria y equipo, en países como Colombia que dependen actualmente en su mayor parte de las exportaciones agrícolas para la adquisición de estas últimas.

Como ya se observó, el proceso de industrialización dependerá ante todo de la ampliación y adecuada expansión del mercado doméstico, lo cual está ligado a una eventual reforma en las estructuras agrarias del país y a la medida en que se redistribuya o se concentre el ingreso. Pero la política comercial puede jugar un papel auxiliar significativo promoviendo una sustitución de

importaciones selectiva y eficiente y apoyando la expansión de las exportaciones manufacturadas.

Debe comenzar por observarse, como se discutirá a continuación, que la conveniencia de impulsar de manera especial el desarrollo de una u otra rama industrial depende fundamentalmente de características de su producción, y no del destino de sus productos, por lo cual las exportaciones deberían recibir el mismo nivel de protección efectiva que las ventas al mercado doméstico para una misma actividad o producto. Vale decir, no tiene por que haber ninguna contradicción entre una política razonable de sustitución de importación y una de promoción de exportaciones, como tampoco "preferencia" de una sobre la otra. Precisamente el principal problema en las décadas pasadas radicó en que la protección efectiva a las ventas domésticas fue muy superior a la otorgada a las exportaciones del mismo tipo de productos, en casi todos los sectores. En la actualidad, como se observó, esta situación se mantiene para la mayoría de las ramas industriales, aun cuando se ha avanzado en la dirección correcta.

Conviene precisar que la teoría convencional sugeriría que una estructura de subsidios a la producción equivalente sería preferible a una estructura dada de protección efectiva mediante instrumentos de política comercial. Sin embargo, al considerar el costo fiscal de esa alternativa, las

restricciones políticas al incremento de la tasa media impositiva y los altos costos de transferencia que tal estrategia implicarían, puede revertirse con facilidad esa sugerencia.

¿Cuáles son las características de la producción de las que debe depender en principio el nivel de protección otorgado? En primer lugar, debería distinguirse entre estructuras de protección permanente y temporal, por cuanto ha sido usual que se invoquen argumentos que justifican la utilización temporal de niveles altos de protección efectiva en algunas ramas, para defender equivocadamente una estructura *permanente* de producción.

Esta última debe corresponder a las discrepancias de carácter más o menos permanente entre el valor agregado generado en cada actividad, a precios sociales y a precios privados¹⁴⁷. El valor social es superior al valor privado, en la medida que la actividad: 1) genere mayor empleo no-calificado, directo e indirecto, en virtud de la existencia de desequilibrios crónicos en nuestro mercado laboral; 2) conlleve "calificación en el trabajo" de la mano de obra ("on the job training"), por cuanto otras ramas de la producción pueden beneficiarse de esta inversión; 3) genere un mayor saldo neto en la balanza de pagos, en ocasiones en que el tipo de cambio se encuentre subvaluado; 4) genere una distribución del ingreso más progresiva que la existente; 5) los

¹⁴⁷ EFrench Davis y Piñera (13).

productos de la actividad muestren una tendencia a alza relativa en sus precios en los mercados internacionales¹⁴⁸. Por el contrario, el valor privado resulta mayor que el social en la medida que: 1) la protección conlleve pérdidas substanciales de excedentes de los consumidores; 2) genere una distribución del ingreso más regresiva que la existente y 3) la actividad se realice bajo un mayor control del capital extranjero.

En cuanto al último punto, debe observarse que las utilidades y regalías que corresponden al capital extranjero forman parte del valor privado pero no del valor social, por cuanto salen del país eventualmente. Vale decir, *ceteris paribus*, la estructura de protección efectiva debe discriminar contra las actividades controladas en mayor medida por el capital extranjero. En efecto, no es razonable, el otorgar protección arancelaria (y no-arancelaria) y subsidios a la exportación excesivamente altos a actividades dominadas por el capital extranjero, como ha sucedido. Mediante la protección se otorgan cuasi-rentas considerables, que eventualmente salen del país, a costa del consumidor colombiano. Los subsidios a la exportación, que conllevan un alto costo fiscal, salen igualmente del país en estos casos.

Sería conveniente que se procediera a calcular una estructura de protección efectiva bajo los criterios anteriores, la cual serviría de base para

orientar el proceso de liberalización de controles a la importación y de modificaciones arancelarias así como para negociar el AEC en el Grupo Andino. A esta estructura permanente (de nivel relativamente bajo) debería añadirse un proteccionismo estrictamente *temporal*, en virtud de externalidades de carácter *temporal*: la presencia de economías de escala, la difusión de nuevos procesos, el proceso de aprendizaje, y en fin, todos los argumentos relativos a la "industria incipiente" o "naciente" y que tan equivocadamente se ha invocado para defender estructuras permanentes de protección. Este proteccionismo *temporal* debería aplicarse en forma muy selectiva como consecuencia de un proceso de planificación industrial¹⁴⁹ y en conjunto con otros incentivos y políticas: v.gr. una gran selectividad a la inversión extranjera en esas actividades, puesto que un esfuerzo tan especial debería estar ante todo orientado a desarrollar una industria nacional; apoyo a la transferencia de tecnología que se requiere, a la investigación correspondiente y a la formación de técnicos especializados, manejo preferencial del régimen de licencia global, etc.

La planificación llevaría a otorgar protección *temporal* solamente a aquellas actividades que sea posible y conveniente desarrollar en un periodo dado y que efectivamente se van a desarrollar, manteniendo baja la protección efectiva a otras que

¹⁴⁸ Suponiendo información imperfecta (o costosa) sobre tendencias en los mercados internacionales.

¹⁴⁹ Como lo ha realizado por ejemplo, el Japón en la postguerra.

aun cuando presenten características de industria "incipiente" no se ha decidido desarrollar por el momento. Así se mantendría bajo el nivel general de protección y no se incurriría en los altos costos del pasado, a tiempo que se asegurara que se obtienen los beneficios por aprendizaje, economías de escala, etc., que justifican incurrir en los costos de una alta protección temporal.

En cuanto a la estructura *permanente*, debería basarse principalmente en aranceles, los cuales permiten cuantificar el nivel de protección efectiva otorgada y producen ingresos fiscales, lo cual no ocurre con las cuasi-rentas que generan las restricciones cuantitativas para quienes obtienen las licencias¹⁵⁰. No obstante, como lo han señalado varios comentaristas¹⁵¹, el establecimiento de una estructura arancelaria "racional", en el sentido indicado, debería ser un prerrequisito para la liberalización de muchos controles actuales a la importación. Por el contrario, es posible que la protección de carácter *temporal* pueda manejarse con mayor flexibilidad con el segundo tipo de instrumentos, entre razones por la relativa *rigidez* que sufre la estructura arancelaria con los acuerdos de integración.

La aplicación de los criterios indicados conllevaría un estímulo preferencial o las sectores más

intensivos en empleo, más intensivos en insumos domésticos y con mayores vínculos hacia atrás (vale decir, más intensivos en el uso de recursos naturales domésticos), que se hayan desarrollado con el concurso mayoritario de capital nacional o que puedan hacerlo en el futuro y que tengan un mercado doméstico (o del Grupo Andino) más amplio que permita la realización de economías de escala cuando estas existan. En términos más concretos, se sugiere ante todo reducir la alta protección de que gozan algunos sectores muy intensivos en capital y controlados por la inversión extranjera, como son el automotriz, el de electrodomésticos, la fabricación de fibras artificiales, otros productos petroquímicos y algunos químicos -como los farmacéuticos- y algunas ramas de metálicos básicos. En general también se debiera elevar la protección a los bienes de capital, sobre todo a aquellos cuya producción es intensiva en mano de obra y que cuentan con un amplio mercado nacional o con asignaciones en el Grupo Andino v.gr. maquinaria agrícola de uso general o específico para nuestros cultivos mayores; maquinarias para las industrias textil, de confecciones, de cuero, de calzado, de productos de madera y para algunos alimentos procesados; equipos para electrificación, telefonía, etc. Así mismo, se debería elevar la protección de insumos intermedios intensivos en recursos natu-

¹⁵⁰ Lo cual no implicaría que no se conserve el sistema de licencia previa con el objeto de controlar casos de "dumping", la introducción de productos nocivos a la salud, etc.

¹⁵¹ Garay *et.al.* (17.2).

rales abundantes: v.gr. productos carboquímicos, sucroquímicos, derivados del gas natural y otros.

Finalmente todo lo anterior implica que la estructura de los subsidios a las exportaciones industriales debe reflejar, de un lado, el nivel de protección a los insumos, y de otro, el exceso del valor social respecto del privado en cada actividad, el cual depende de los factores mencionados atrás. Estas consideraciones exigen una estructura *diferencial* de los subsidios a la exportación por sectores, la cual puede llevarse a cabo a través de una estructura diferencial en las tasas del CAT y coberturas, plazos o tasas de interés en los sistemas de crédito de Proexpo. Dada la inflexibilidad en los esquemas del Plan Vallejo y su inevitable sesgo a favor de los sectores intensivos en insumos importados (o a favor de su importación aun cuando exista producción nacional)¹⁵² convendría desmontar este sistema¹⁵³ fortaleciendo los otros (CAT y Proexpo). Por las mismas razones no conviene estimular la creación o el desarrollo de zonas francas. Debe observarse, que en efecto, la política sugerida respecto a las exportaciones agropecuarias implicaría, que el CAT y los recursos de Proexpo se reservarían principalmente para el apoyo a las exportaciones industriales, compensan-

do así el efecto, global de la eliminación del Plan Vallejo, y solamente entrarían a apoyar las menores agropecuarias cuando coincida una mala situación cafetera con bajos precios para el producto en cuestión. Esta política llevaría a la utilización por parte de Proexpo de cupos de redescuento en el Banco de la República, exclusivamente en épocas de mala situación cafetera, y por tanto cambiaría, lo cual es enteramente compatible con un adecuado manejo monetario.

La estructura de subsidios propuesta permitiría al país, además, defenderse mejor contra la retaliación de los compradores, puesto que no haría otra cosa que compensar distorsiones (de aranceles e insumos, y los que causan las discrepancias entre precios sociales y privados) y no facilitaría una "competencia artificial" que pueda ser tachada como práctica desleal de comercio.

F. Política comercial por áreas

Como se ha observado, conviene explorar sistemáticamente la potencialidad de nuestros flujos comerciales con otros países en desarrollo y los países socialistas. Ameritan especial atención los casos de Brasil y México; las de los países de Medio

¹⁵² A más de su difícil control Fedesarrollo ha encontrado que en algunos sectores la proporción de las importaciones exentas por el Plan Vallejo es sistemáticamente superior a la proporción de la producción exportada por las empresas, con lo cual se otorga un subsidio excesivo o indebido.

¹⁵³ El desmonte podría ser gradual pasando por una etapa previa como la que propone C. Díaz, en la cual se establecería una tasa uniforme para las importaciones por Plan Vallejo.

Oriente miembros de las OEP, los cuales han pasado a representar un 20% del mercado mundial¹⁵⁴; y los africanos, especialmente de la Costa Occidental, con todos los cuales nuestros flujos actuales son relativamente bajos y poco dinámicos¹⁵⁵ y en principio, debería ser posible encontrar soluciones a los posibles problemas de comercialización y transporte.

El intercambio con países socialistas puede llegar a ser muy fructífero tanto en lo comercial como en lo que se refiere a la transferencia y compra de tecnología. En lo comercial, presentan mercados dinámicos y estables para muchas de nuestras exportaciones, tanto de productos básicos como de manufacturas, y fuentes de suministro estable de ciertas materias primas e insumos intermedios cuyo mercado internacional es muy volátil, así como ciertos bienes de capital¹⁵⁶ especialmente relacionados con actividades del sector público. En lo tecnológico, pueden obtenerse flujos mucho más libres que los que se dan en occidente, en varios campos cruciales como minerales (níquel, cobre); energéticos: petróleo, gas, carbón, uranio; farmacéuticos y varios otros¹⁵⁷. El aprovechamiento de estas posibilidades permitiría al país adquirir un mayor poder de negociación frente a los orga-

nismos internacionales de crédito y a las empresas transnacionales.

Hasta el momento, sin embargo, el país se ha limitado básicamente a exportar a esos mercados productos agropecuarios, manteniendo saldos a su favor muy altos. Dichos saldos han inhibido la colocación de manufacturas en los mercados socialistas y le han resultado onerosos a Colombia por su falta de liquidez y bajo interés, dado que el país mantiene convenios con condiciones muy anacrónicas e inconvenientes con algunos de ellos. A su vez, los saldos altos resultan de la conjunción de varios factores: 1) Por los mismos convenios, algunos de lo P.S. no han tenido suficiente interés en exportar a Colombia; 2) en el país hasta ahora se comienza a estudiar que conviene importar de dichas áreas; 3) la estructura y las procedimientos de financiamiento de la inversión y las compras externas del sector público, excesivamente dependientes de las organismos multilaterales de crédito, impiden aprovechar algunas de las posibilidades más interesantes, hasta el punto de que negocios como el de Urrá han tenido que realizarse mediante procedimientos de excepción; 4) las principales líneas de crédito para importar bienes de capital

¹⁵⁴ Helleiner (20.1).

¹⁵⁵ A. Fuentes (14).

¹⁵⁶ Véase un análisis detallado en Perry, (30.3).

¹⁵⁷ Véase un análisis detallado en Perry, (30.3).

no son aplicables a compras a varios países socialistas. En consecuencia, si se desea explotar los beneficios potenciales del intercambio con estos países urge renegociar los convenios de compensación vigentes con algunos de ellos y adoptar una política selectiva y agresiva de importaciones de dicha área, lo cual requiere, entre otras cosas, levantar las barreras financieras e institucionales que inhiben la importación de bienes de capital y la participación de los países socialistas en el financiamiento, equipamiento y asesoría técnica en grandes proyectos y programas públicos. En igual forma deben estudiarse las posibilidades de intercambio comercial y tecnológico a primera vista altas, con la República Popular China; teniendo en cuenta que para su desarrollo sería indispensable establecer relaciones diplomáticas con dicho país.

G. A modo de síntesis

En síntesis, son muchos los aspectos en que la política cambiaria y comercial colombiana merece revisión pero algunas propuestas recientes

en la dirección de una total libertad cambiaria y comercial acarrearían mucho más costos que los incurridos con las políticas que se han seguido. Las exportaciones, y el comercio exterior en general, y por tanto la política comercial, pueden ciertamente inhibir u obstaculizar el desarrollo económico o por el contrario auxiliarlo. Pero los cambios requeridos para que la política comercial se constituya en un auxiliar más útil en las próximas décadas requiere como se ha discutido, una gran coordinación de estas políticas con la adecuada programación del desarrollo agrícola frente a las necesidades domésticas y a las de la balanza de pagos; con la ampliación del mercado interno; con la instauración de un proceso de planificación del desarrollo industrial; con la aplicación de una política muy selectiva a la admisión del capital extranjero; con las políticas de transferencia de tecnología y, ante todo, con la adopción de una política efectiva de desarrollo tecnológico local, que en última instancia son factores más definitivos para el logro de un desarrollo económico más rápido, equitativo y autónomo.

Cuadro 1
COMERCIO EXTERIOR Y CRECIMIENTO ECONÓMICO EN COLOMBIA 1950-1972
(Tasas de crecimiento anual promedio y desviaciones estándar entre paréntesis)

	1950-1972	1950-1956	1956-1967	1967-1972
Producto Interno Bruto real a precios de mercado	4,75	5,23	4,57	6,08
	(0,07)	(0,22)	(0,0)	(0,06)
Productos primarios	3,36	2,86	3,06	3,84
	(0,05)	(0,21)	(0,12)	(0,2)
Manufactura	6,11	7,25	5,68	7,62
	(0,08)	(0,33)	(0, 10)	(0,24)
Construcción (valor agregado)*	5,72	12,85	3,21	6,29
	(0,41)	(1,88)	(0,75)	(0 ,68)
Servicios	5,48	7,43	5,64	7,58
	(0,16)	(0,68)	(0,33)	(0,16)
Formación interna bruta de capital fijo real	3,61	11,41	2,64	7,52
	(0,47)	(1,97)	(0,90)	(0 ,85)
Importaciones de bienes de capital	0,76	13,32	0,60	8,01
	(0 ,81)	(2,89)	(1,93)	(2,03)
Construcción y edificación (valor bruto)	4,87	9,44	2,99	5,37
	(0,32)	(1,89)	(0,57)	(0,66)
Exportaciones (dólares)	1,85	8,94	0,30	7,69
	(0,48)	(1,69)	(0,71)	(1,48)
Exportaciones de café	0,57	10,01	-1,51	6,14
	(0,57)	(2,12)	(0,73)	(2,34)
Precio de la libra de café (dólares)	-0,40	9,58	-3,33	6,11
	(0,60)	(1,82)	(1,24)	(1,88)
Volumen exportaciones de café	1,04	1,21	1,34	0,98
	(0,24)	(1,57)	(0,71)	(0,63)
Exportaciones menores	8,89	7,37	9,02	14,15
	(0 ,77)	(3,34)	(1,95)	(1,95)
Importaciones (dólares)	2,85	11,58	0,85	10,18
	(0,57)	(1,64)	(1,40)	(1,79)
Importaciones (quantull)	1,92 a	10,49	0,69	13,72 b
	(0,70)	(1,54)	(1,70)	(2,10)

* Comercio, transporte, comunicaciones, electricidad, gas, agua y servicios financieros.

a Se refiere a 1948-1970 únicamente.

b Se refiere a 1967-1970 únicamente.

Fuente: C. Díaz, tablas 1-1 y 1-2, pág. 2 y 7.

Cuadro 2
CRECIMIENTO INDUSTRIAL POR SECTORES
1925-1968

Industria	Periodo 1925-1930			Periodo 1930-1945			Periodo 1945-1957			Periodo 1957-1968		
	Participación crecimiento industrial total	Tasa anual promedio de crecimiento	Participación crecimiento de industrial total	Participación crecimiento de industrial total	Tasa anual promedio de crecimiento	Participación crecimiento industrial total	Participación crecimiento industrial total	Tasa anual promedio de crecimiento	Participación crecimiento industrial total	Participación crecimiento industrial total	Tasa anual promedio de crecimiento	
Alimentos	35,71	6,60	13,22	-	4,30	12,23	-	7,00	21,53	-	8,30	
Bebidas	31,65	8,95	16,38	-	6,50	13,59	-	7,75	9,83	-	4,45	
Tabaco	-13,18	-6,65	1,69	-	2,40	2,27	-	6,60	1,99	-	4,80	
Textiles	-10,84	-10,34	25,55	-	19,25	13,75	-	7,70	10,87	-	4,75	
Confecciones y calzado	34,62	6,00	13,26	-	4,20	9,75	-	5,80	11,82	-	5,80	
Madera excepto muebles	12,14	4,60	5,00	-	3,70	5,85	-	7,60	5,32	-	5,30	
Muebles	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	
Papel	0,22	8,2	0,46	-	13,80	3,63	-	28,50	1,95	-	5,15	
Imprenta	5,33	5,10	2,83	-	4,80	0,79	-	2,90	1,08	-	4,15	
Cuero	0,73	5,00	3,38	-	16,45	2,88	-	10,10	1,52	-	3,90	
Caucho	-	-	0,89	-	-	8,16	-	2,00	5,76	-	6,40	
Químicos	0,61	0,50	2,52	-	4,30	1,11	-	3,90	2,78	-	8,00	
Petróleo	2,12	17,65	1,23	-	9,40	7,22	-	24,00	3,53	-	4,70	
Minerales no metálicos	0	0	7,18	-	13,55	2,98	-	6,00	3,00	-	5,10	
Metálicos básicos	0,07	6,2	0,79	-	24,50	3,51	-	24,00	1,89	-	5,00	
Metálicos excepto maquinaria	0,75	2,55	1,46	-	7,60	4,07	-	16,60	7,68	-	11,40	
Maquinaria no eléctrica	-0,46	-0,90	4,06	-	10,45	-0,58	-	-3,20	1,72	-	10,45	
Maquinaria eléctrica	0	0	-	-	-	2,61	-	-	4,74	-	11,80	
Equipo de transporte	0,53	13,05	0,09	-	3,40	3,77	-	38,50	2,10	-	9,00	
Misceláneas	-	-	-	-	-	2,22	-	-	0,89	-	4,20	
Total	100	4,05	100	100	6,50	100	100	8,80	100	100	6,10	

Fuente: Berry, Tabla 3, pág. 18a.

Cuadro 3
CRECIMIENTO INDUSTRIAL POR SECTORES 1925-1945
(Alimentos, bebidas, tabaco y confecciones, etc.)

	1923/24-1927/28		1927/28-1938/39		1938/39-1944/45	
	Participación en crecimiento industrial total (%)	Tasa de crecimiento en exceso sobre la del PIB (%)	Participación en crecimiento industrial total (%)	Tasa de crecimiento en exceso sobre la del PIB (%)	Participación en crecimiento industrial total (%)	Tasa de crecimiento en exceso sobre la del PIB (%)
Textiles	8	0	56	4,0	67	3,5
Papel	0	2,2	1	5,4	0	0,6
Caucho	na	na	1	11,3	3	8,5
Químicos	20	0,8	9	1,0	3	0,5
Productos del petróleo	35	4,9	19	2,4	16	2,2
Minerales no metálicos	12	2,7	8	2,3	10	3,0
Metálicos básicos	0	2,0	0	-1,1	2	22,0
Productos metálicos	6	3,1	6	2,9	-5	-3,4
Maquinaria no eléctrica	18	4,9	0	-0,1	5	3,0
Equipo de transporte	1	1,7	0	2,0	0	-0,6
Total	100		100		100	

Fuente: Chu, Tablas 1 y 2.

Cuadro 4
CRECIMIENTO INDUSTRIAL ASOCIADO CON LA EXPANSIÓN DE LA DEMANDA DOMÉSTICA,
LA SUSTITUCIÓN DE IMPORTACIONES 1923-1970

	1923/24-1927/28			1927/28-1944/45			1944/45-1965		
	Sustitución de importaciones	Demanda doméstica	Exportaciones	Sustitución de importaciones	Demanda doméstica	Exportaciones	Sustitución de importaciones	Demanda doméstica	Exportaciones
Alimentos	-	-	-	-	-	-	0,03	0,96	0,01
Bebidas	-	-	-	-	-	-	0,02	0,98	0
Tabaco	-	-	-	-	-	-	-0,01	1,01	0
Textiles	-2,190	3,90	0	0,87	0,10	0,03	0,27	0,68	0,05
Confecciones y calzado	-	-	-	-	-	-	0	1,00	0,01
Madera excepto muebles	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Muebles	-	-	-	-	-	-	0,02	0,93	0,08
Papel	-0,51	1,51	0	0,45	0,55	0	0,58	0,40	0,02
Imprenta	-	-	-	-	-	-	0,01	0,97	0,02
Cuero	-	-	-	-	-	-	0,02	0,64	0,19
Caucho	-	-	-	-	-	-	0,37	0,49	0,14
Químicos	-0,35	1,35	0	0,26	0,73	0,01	0,50	0,47	0,03
Petróleo	0	1,00	0	0,35	0,64	0,02	0,51	0,49	0
Minerales no metálicos	-0,24	-0,24	0	0,76	0,24	0	0,26	0,67	0,06
Metálicos básicos	0,56	0,44	0	1,02	-0,02	0	0,66	0,22	0
Metálicos excepto maquinaria	0,19	0,81	0	0,56	0,44	0	-	-	-
Maquinaria no eléctrica	0,10	0,90	0	1,87	-0,87	0	0,40	0,58	0,01
Maquinaria eléctrica	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Equipo de transporte	-	-	-	1,69	-0,69	0	-	-	-
Misceláneas	-	-	-	-	-	-	n.a.	n.a.	n.a.
Total b	-	-	-	0,34-0,37d	0,61-0,64d	0,20d	(0,240) c	0,738	0,027
Ind, consideradas por CIIU	-0,30	1,30	0	0,75	0,23	0,02	0,400	0,563	0,037
				(0,80) a	(0,17) a	(0,30) a			

a. Con un estimativo diferente del productor petrolero al usado por Chu.

b. En 1967-1970 la contribución de las exportaciones ascendió al 8% (0,08).

c. Con base en el estimativo alternativo.

d. Supone que la situación de importaciones contribuyó solo un 5 a 10% del crecimiento de las industrias tradicionales no analizadas por Chu, las cuales contribuyeron en el 56% del crecimiento total de la industria.

Fuente: Berry, Tabla 2, pág. 17.

Cuadro 5
CRECIMIENTO INDUSTRIAL ASOCIADO CON LA EXPANSION DE LA DEMANDA DOMÉSTICA,
LA SUSTITUCIÓN DE IMPORTACIONES Y LA EXPORTACIONES 1923-1970

	Periodo	Sustitución de importaciones	Demanda doméstica	Exportación
Textiles	1923/24-1927/28	-290	390	1
	1927/28-1938/39	81	19	0
	1938/39-1944/45	62	32	6
Papel	1923/24-1927/28	-51	151	0
	1927/28-1938/39	59	41	0
	1938/39-1944/45	-2056	2156	0
Caucho	1923/24-1927/28	na	na	na
	1927/28-1938/39	na	na	na
	1938/39-1944/45	45	55	0
Químicos	1923/24-1927/28	-35	135	0
	1927/28-1938/39	104	-5	1
	1938/39-1944/45	-99	195	4
Productos del petróleo	1923/24-1927/28	0	100	0
	1927/28-1938/39	31	69	0
	1938/39-1944/45	26	70	4
Minerales no metálicos	1923/24-1927/28	-24	124	0
	1928/29-1938/39	91	9	1
	1938/39-1944/45	21	79	0
Metálicos básicos	1923/24-1927/28	56	44	0
	1928/29-1938/39	64	-164	0
	1938/39-1944/45	69	1	0
Productos metálicos	1923/24-1927/28	19	81	0
	1928/29-1938/39	66	34	0
	1938/39-1944/45	-38	-62	0
Maquinaria no eléctrica	1923/24-1927/28	10	90	0
	1928/29-1938/39	1486	-1586	0
	1938/39-1944/45	107	-7	0
Equipo de transporte	1923/24-1927/28	na	na	na
	1928/29-1938/39	160	-60	0
	1938/39-1944/45	-1054	954	0
Manufactura no tradicional	1923/24-1927/28	-30	130	0
	1928/29-1938/39	76	24	0
	1938/39-1944/45	50	45	4

Fuente: CHU. Tabla 4.

Cuadro 6
ESTRUCTURA INDUSTRIAL Y SUSTITUCIÓN DE IMPORTACIONES POR TIPO DE BIENES
(%)

Tipo de bienes / Año	1937 ¹		1945		1953		1968		
	Producto doméstico consumo	Estructura	Producto doméstico consumo	Estructura	Cepal ²	Berry ³	Producto doméstico consumo	Estructura	Producto doméstico consumo
Bienes de consumo no durables	79	71,3	92,3	70,3	68,8	70,3	95,8	57,1	98
Bienes de consumo durables	40,4	3,1	69	2,7	3,9	2,7	50,5	4,8	96
Bienes intermedios (incluso combustibles)	-	18,9	66	19,6	17,4	19,6	65,5	23,4	68
Combustibles y lubricantes	69,6	-	79,1	-	-	-	58,3	-	-
Excepto combustibles	51,4	-	64,6	-	-	-	71	-	-
Bienes de capital	-	6,7	(14,7)	7,4	9,5	7,4	(39,5)	14,7	51
Incluso materiales de construcción	(26,4)	-	(35,7)	-	-	-	(37,7)	-	-

¹ DANE, BME, mayo 1970, Tabla 8.6.7., pág. 181.

² Fuente CEPAL.

³ Fuente Berry, págs. 63-63.

Cuadro 7

**SUSTITUCIÓN DE IMPORTACIONES ENTRE
1925-1945 (*Importaciones sobre consumo interno*)**

	1927-1928	1938-1939	1944-1945
Textiles	81	39	18
Papel	81	51	70
Caucho	(99)	81	50
Químicos	52	40	48
Productos del petróleo	36	21	15
Minerales no metálicos	75	41	33
Metálicos básicos	97	99	86
Productos metálicos	82	71	78
Maquinaria no eléctrica	88	79	64
Maquinaria eléctrica	100	100	100
Equipa de transporte	100	99	99
Manufactura no tradicional	77	50	55

Fuente: CHU, Tabla 5.

Cuadro 8

**MAQUINARIA Y EQUIPO IMPORTADOS COMO
PORCENTAJE DEL TOTAL**

Año	Porcentaje
1950-1954	93,7
1955-1956	93,6
1957-1958	84,8
1959-1962	82,7
1963-1966	76,2
1967-1970	73,4
1971-1972	67,8

Fuente: C. Díaz, Tabla 8-5, pág. 234.

Cuadro 9
TASA DE CAMBIO EFECTIVA A LAS IMPORTACIONES

Año	Tasas efectiva real real	Índice de inestabilidad	Tasa del mercado libre legal como % de la columna 1	Tasa del mercado negro como % de la columna 1
1948	5,64	-	-	-
1949	5,85	-	-	-
1950	5,13	-	-	-
1951	6,43	-	-	-
1952	6,74	-	-	-
1953	6,25	-	-	-
1954	5,87	-	-	-
1955	5,77	-	-	-
1956	5,39	2,59	198,4	200,8
1957	7,20	28,90	157,0	160,2
1958	11,17	7,06	107,5	107,5
1959	9,88	7,09	112,7	113,3
1960	9,18	1,23	104,7	104,2
1961	8,70	1,63	123,9	124,3
1962	8,67	2,24	133,3	134,0
1963	9,02	6,53	111,3	112,6
1964	7,68	2,59	115,9	116,4
1965	7,93	7,21	170,1	168,5
1966	9,13	2,21	131,1	134,9
1967	9,35	2,83	115,6	136,1
1968	10,30	1,97	101,6	112,6
1969	10,71	0,78	-	110,6
1970	11,01	1,61	-	118,5
1971	11,34	0,40	-	118,2
1972	11,55	0,76	-	109,6

Fuente: C. Díaz, Tablas 4-8 y 4-9, págs. 116 y 119.

Cuadro 10
ARANCEL EFECTIVO PROMEDIO E ÍNDICE DE LIBERACIÓN

Año	Arancel promedio efectivo ¹	Índice de liberalización ²	Participación del arancel en los ingresos tributarios de la Nación ³	Año	Arancel promedio efectivo ¹	Índice de liberalización ²	Participación del arancel en los ingresos tributarios de la Nación ³
1924	30,8	-	-	1950	12,7	65	21,2
1925	22,8	-	-	1951	21,8	75	36,8
1926	20,9	-	-	1952	18,9	80	32,1
1927	20,9	-	-	1953	18,3	85	35,7
1928	22,8	-	-	1954	20,0	90	36,9
1929	25,1	-	-	1955	16,1	85	25,8
1930	26,1	-	-	1956	1,34	78	20,6
1931	38,4	-	-	1957	9,4	71	17,7
1932	50,9	-	-	1958	7,6	58	13,5
1933	40,4	-	-	1959	13,6	61	22,4
1934	25,1	-	-	1960	16,6	60	29,2
1935	23,0	-	-	1961	15,1	61	28,2
1936	22,3	-	-	1962	14,1	53	26,9
1937	20,2	-	-	1963	12,6	38	19,2
1938	19,5	-	-	1964	12,7	37	16,7
1939	22,2	-	-	1965	15,0	15	15,9
1940	18,7	-	-	1966	22,5	56	31,9
1941	17,9	-	-	1967	15,1	4	15,2
1942	17,8	-	-	1968	13,1	5	15,9
1943	14,8	-	26,1	1969	14,1	16	15,5
1944	14,9	-	24,4	1970	17,3	23	19,0
1945	14,7	-	29,2	1971	15,4	29	16,5
1946	12,2	-	27,2	1972	14,6	30	15,9
1947	10,3	-	26,1	1973	-	33	-
1948	9,1	-	20,8	1974	-	44	-
1949	8,3	-	13,5				

¹ Recaudos por arancel sobre valor importaciones.

Fuente: 1924-1942, Berry, Tabla 11, pág. 67. | 1943-1972, C. Díaz, Tabla 4-1 pág. 102. | 1973-1974, Garay *et. al.*

² Importaciones por régimen de libre importación sobre importaciones totales. Fuente: Garay, *et. al.*, Cuadro 1, pág. 151

³ Fuente: C. Díaz, Tablas 4-1, pág. 102 y Perry (1943-1972).

Cuadro 11
ARANCELES, DEPÓSITOS PREVIOS Y RÉGIMEN DE IMPORTACIONES
(Entre paréntesis la desviación estándar)

Importaciones	Arancel (%)			Depósitos previos (%)		Ítems sujetos a cada régimen		
	1973	1971	1962	1973	1971	1973	1971	1962
Alimentos no procesados	53 (29)	53 (29)	185 (217)	67 (44)	96 (54)	13 -	13 -	13 -
Régimen prohibida	69	64	272	100	130	7	8	8
Licencia previa	34	35	23	29	40	6	5	4
Libre	-	-	145	-	-	0	0	1
Materiales industriales	18 (12)	19 (16)	35 (32)	53 (50)	72 (59)	10 -	10 -	10 -
Prohibida	44	44	72	100	130	1	1	3
Licencia previa	15	16	20	48	66	9	9	3
Libre	-	-	19	-	-	0	0	4
Bienes de capital	31 (21)	26 (16)	19 (15)	27 (30)	32 (36)	27 -	27 -	27 -
Prohibida	-	-	30	-	-	0	0	1
Licencia previa	33	26	26	30	35	23	24	12
Libre	23	25	12	8	7	4	3	14
Productos semimanufacturados	27 (17)	27 (16)	27 (37)	50 (41)	67 (51)	32 -	32 -	32 -
Prohibida	39	29	200	100	130	2	2	1
Licencia previa	26	27	23	45	63	26	25	14
Libre	28 (53)	27 (51)	19 (326)	58 (19)	58 (28)	4 -	5 -	17 -
Alimentos procesados	90	91	341	95	116	14	14	14
Prohibida	102	100	426	100	120	9	9	10
Licencia previa	69	74	90	86	110	5	5	3
Libre	-	-	250	-	-	0	0	1
Bienes de consumo durable	74 (40)	80 (26)	108 (31)	90 (30)	97 (39)	11 -	11 -	11 -
Prohibida	-	84	114	-	100	0	1	4
Licencia previa	74	79	93	90	96	11	10	6
Libre	-	-	175	-	-	0	0	1
Otros bienes de consumo	87 (66)	87 (66)	163 (145)	80 (36)	99 (47)	17 -	17 -	17 -
Prohibida	142	142	247	100	130	6	6	10
Licencia previa	62	62	44	75	90	10	10	4
Libre	-	-	45	1	1	1	1	3
Total	49 (44)	49 (44)	104 (174)	60 (43)	75 (52)	124 -	124 -	124 -
Prohibida	94 (62)	91 (58)	265 (247)	100 (0)	126 (11)	25 -	27 -	37 -
Licencia previa	40 (31)	39 (31)	39 (32)	52 (42)	64 (50)	90 -	88 -	46 -
Libre	23 (17)	24 (16)	31 (50)	29 (41)	35 (55)	9 -	9 -	41 -

Fuente: C. Díaz. Tabla 4-4, págs. 107-108.

Cuadro 12

ESTRUCTURA DE PROTECCIÓN EFECTIVA

	Arancelarias 1927-1936	Total 1969
Textiles	113,1	3,8
Papel	31,0	12,1
Caucho	18,9	-31,3
Químicos	101,5	60,8
Petróleo	95,0	-4,9
Mineral es no metálicos	87,4	-8,2
Metálicos básicos	19,1	150,7
Productos metálicos	9,5	47,3
Maquinaria no eléctrica	1,0	-7,3
Maquinaria eléctrica	-	-
Equipo de transporte	n.a.	610,2

Fuente: Berry, Tabla 8, pág 49.

Cuadro 13
ESTRUCTURA DE PROTECCIÓN EFECTIVA, 1969
(Intensidad de capital y dependencia en importaciones)

Año	Método de Balassa (ajuste cambiario del 34%) ¹	Método de Corden ¹	Valor agregado por empleado ²	Insumos importados como proporción del valor de la producción industrial ³
Alimentos	2,2	11,3	59,6	7,9
Bebidas	121,1	103,31	94,8	3,7
Tabaco	94,6	83,6	91,0	2:5
Textiles	3,8	7,6	32,5	5,9
Calzado	-21,7	-9,6	-	-
Confecciones y calzado	4,2	12,7	22,9	0,6
Madera	-11,1	1,1	23,5	2,0
Muebles	-25,1	-10,9	19,6	0,4
Papel	12,1	14,0	50,6	18,1
Cuero	10,5	16,3	34,2	5,0
Caucho	-31,3	-25,8	75,6	33,6
Productos químicos	60,8	55,7	88,2	28,3
Petróleo	-4,9	4,2	158,7	4,9
Minerales no metálicos	-8,2	0,1	31,2	7,4
Metálicos básicos	150,7	38,6	77,2	9,1
Productos metálicos	47,3	42,9	33,7	22,3
Maquinaria no eléctrica	-7,2	11,9	30,6	13,6
Maquinaria eléctrica	-	668,1	43,6	27,6
Equipo de transporte	610,2	319,0	30,3	31,4
Otros	117,0	89,2	46,0	21,5
Total manufacturas	43,7	29,2	46,3	12,2

¹ Hutchenson, Tabla 3-5, pág. 68.

² C. Díaz, Tablas 8-9, pág. 243, columna 1.

³ C. Díaz, Tabla 5-3, pág. 142.

Cuadro 14
PROTECCIÓN EFECTIVA, INTENSIDAD DE
CAPITAL Y CRECIMIENTO INDUSTRIAL
(1962-1968)

Protección efectiva	Tasas de crecimiento anual promedio (%)	Valor agregado por trabajador
Menos de 0%	15,9	70.030
0- 50%	16,7	74.517
Más de 50%	26,7	105.560
Promedio	19,7	86.116
Menos del 10%	-	34.884
12-16 %	-	65.954
Más del 20%	-	92.011

Fuente: Hutchenson, Tablas 1-3, 1-4 y 1-5 , págs. 16, 17 y 18.

Cuadro 15
PROTECCIÓN EFECTIVA EN COLOMBIA Y OTROS PAÍSES EN DESARROLLO

País	Bienes de consumo	Intermedios	De capital	Total manufacturados
Argentina	164	167	133	162
Brasil	230	68	31	118
México	22	34	55	27
India	n.a.	n.a.	n.a.	313
Pakistán	883	88	155	271
Filipinas	94	65	80	49
Taiwán	n.a.	n.a.	n.a.	33
Colombia	11	7	31	29

Fuente: Hutchenson, Tabla 3-8, pág. 82. Tomado de Little, Scifowsky y Scott.

Cuadro 16

ARANCEL NOMINAL PROMEDIO POR SECTORES EN EL GRUPO ANDINO

CIU	Descripción	Bolivia	Colombia	Chile	Ecuador	Perú	Venezuela
11	Agropecuario y caza	23	24	38	36	55	48
12	Silvicultura y extracciones madera	17	21	34	27	66	24
13	Pesca	27	25	51	50	88	61
21	Minería el carbón	10	10	28	0	47	1
22	Petróleo crudo y gas natural	36	11	5	0	29	14
23	Extracción minerales metálicos	21	8	28	0	41	5
29	Extracción otros minerales	17	11	33	12	61	23
31	Productos alimenticios, bebida y tabaco	31	38	57	78	75	131
32	Textiles, prendas de vestir e industrias del cuero	69	62	89	70	161	139
33	Madera, productos de madera incluidos muebles	55	47	65	59	96	82
34	Papel, productos de papel, imprenta y editoriales	27	31	65	39	78	60
35	Sustancias y productos químicos, derivados del petróleo y el carbón, de caucho y plásticos	14	22	52	12	52	34
36	Productos minerales no metálicos	31	39	64	39	79	73
37	Industrias metálicas básicas	13	22	39	15	65	28
38	Productos metálicos, maquinaria y equipo	18	31	60	32	59	21
39	Industrias diversas	45	48	79	63	105	59
	Total general	23	30	58	31	69	49

Fuente: Poveda. 31.3, no indica el año se presume que es 1975

Cuadro 17
INDICADORES DE PRODUCTIVIDAD

Industria	Valor agregado capital ¹		Valor agregado distinto a salarios capital		Productividad total	
	A precios internos	A precios internacionales	A precios internos	A precios internacionales	A precios internos	A precios internacionales
Alimentos	0,248	0,248	0,143	0,143	0,911	1,244
Bebidas	0,567	0,256	0,445	0,134	1,959	1,185
Tabaco	0,681	0,350	0,583	0,252	2,566	1,819
Textiles	0,284	0,273	0,146	0,136	0,931	1,180
Confecciones y calzado	0,486	0,486	0,229	0,22,9	1,145	1,383
Madera excepto muebles	0,259	0,292	0,108	0,140	0,814	0,915
Muebles	0,604	0,807	0,251	0,454	1,162	1,805
Papel	0,219	0,195	0,132	0,109	0,863	1,081
Imprenta	0,344	0,344	0,129	0,129	0,901	1,114
Cuero	0,307	0,278	0,173	0,144	1,020	1,219
Caucho	0,291	0,423	0,138	0,271	0,910	1,718
Químicos	0,314	0,195	0,189	0,070	1,074	0,891
Petróleo	0,085	0,090	0,065	0,070	0,456	0,787
Minerales no metálicos	0,249	0,271	0,118	0,140	0,8341	1,204
Metálicos básicos	0,152	0,061	0,096	0,004	0,681	0,403
Productos metálicos excepto maquinaria	0,322	0,219	0,155	0,052	0,965	0,838
Maquinaria no eléctrica	0,342	0,368	0,145	0,071	0,939	1,266
Maquinaria eléctrica	0,317	neg	0,151	neg	0,951	neg
Equipo de transporte	0,370	0,052	0,117	neg	0,880	0,150
Misceláneas	0,340	0,161	0,187	neg	1,061	0,629
Total	0,290	0,217	0,167	0,0943	1,000	1,000

¹ Según Cuentas Nacionales.

Fuente: Berry, Tabla 25.5 pág. 128a.

Cuadro 18
PRECIOS INTERNOS E INTERNACIONALES, ARANCELES Y RÉGIMEN DE
IMPORTACIONES, 1969

	Exceso del precio interno sobre el internacional (%)	Arancel (%)	Régimen de importación ¹	Número de observaciones
Alimentos y Bebidas	25	85	2,7	52
Textiles, confecciones, muebles, cuero y papel	47	113	2,5	89
Químicos, cauchos, vidrio y otros minerales no metálicos	46	56	2,1	79
Otras manufacturas	55	52	2,0	165
Total manufacturas	47	71	2,2	385

¹ Sobre la base 1 para cada producto en libre, 2 en licencia previa y 3 en prohibida.

Fuente: C. Díaz, Tabla 5-4, pág. 150.

Cuadro 19
EVOLUCIÓN DE LAS EXPORTACIONES
(%)

Año	Café	Petróleo y derivados	Menores agrícolas	Menores manufacturados
1951	74,29	15,18	9,74	0,78
1952	78,64	14,80	5,65	0,91
1953	81,30	12,60	4,99	1,11
1954	82,22	11,33	4,87	1,57
1955	81,68	10,30	6,32	1,69
1956	74,88	12,96	11,91	2,07
1957	76,06	14,92	6,83	2,17
1958	76,92	14,44	5,17	3,43
1959	76,37	15,49	4,83	3,30
1960	71,51	17,21	8,08	3,19
1961	70,85	15,70	9,73	3,71
1962	71,69	13,07	10,56	4,68
1963	67,86	17,28	10,22	4,44
1964	71,97	13,67	7,88	6,49
1965	63,78	16,35	11,94	7,92
1966	64,67	14,12	10,90	10,30
1967	63,22	12,00	14,01	10,75
1968	62,95	6,51	17,52	13,02
1969	56,61	9,33	19,15	14,91
1970	62,84	7,89	17,12	12,15
1971	56,45	7,24	19,82	16,51
1972	49,26	3,52	27,50	19,71
1973	48,55	2,08	-(n,d)	-(n,d)
1974	41,41	0,30	20,73	37,56
1975 ¹	38,48	0	26,92	34,61
1976 ¹	49,84	0	19,11	31,05
1977 ²	61,61	0	13,24	25,15
1978 ²	66,20	0	10,47	23,33

¹ Datos tornados de Coyuntura Económica. Mayo 1977.

² Datos tomados de Coyuntura Económica, Abril 1979.

Fuente: Berry 2. 1, Berry Thoumi 2.3.

Cuadro 20
PROTECCIÓN EFECTIVA A LAS EXPORTACIONES, 1970¹

	Protección a las ventas domésticas	A las sin subsidio	Exportaciones con subsidios
Alimentos, Tabaco y Bebidas (8)	198	-91	43
Textiles (5)	267	-34	43
Confecciones (7)	387	-52	40
Madera y productos de madera (6)	120	-71	38
Papel y productos de papel (7)	133	-67	47
Impresión y publicaciones (3)	79	-7	27
Cuero y productos de cuero (6)	203	-149	58
Caucho y productos de caucho (2)	59	-36	47
Químicos y productos a petroquímicos (14)	49	-27	37
Piedra, tierra y sus productos (7)	97	-9	25
Metales y sus productos (19)	101	-39	40
Maquinaria no eléctrica (6)	33	-17	27
Maquinaria eléctrica (4)	57	-52	52
Equipo de transporte (6)	59	-30	38
Otros (5)	149	-48	42
Total (105)	130	-48	39

¹ Sobre una muestra de 105 productos.

Fuente: C. Díaz, Tabla 2-12, pág. 60.

Cuadro 21
TASA DE CAMBIO EFECTIVA A LAS
EXPORTACIONES

Año	Tasa efectiva real	índice de inestabilidad
1949	8,65	-
1950	8,20	-
1951	6,89	-
1952	7,86	-
1953	8,66	n.a.
1954	8,18	2,86
1955	8,91	4, 15
1956	10,64	8,05
1957	10,13	17,74
1958	9,39	4,21
1959	10,66	10,04
1960	9,41	1,49
1961	11,49	7,83
1962	13, 18	5,20
1963	11,44	7,43
1964	10, 13	7,00
1965	13,13	15,10
1966	10,87	2,50
1967	11,24	3,31
1968	12,30	1,50
1969	12,74	0,73
1970	13; 10	1,53
1971	13,40	0,38
1972	13,16	0,98

Fuente: C. Díaz, Tablas 2-9 y 2-10, págs. 52 y 56.

Cuadro 22
CARACTERÍSTICAS DE LOS MAYORES IMPORTADORES Y EXPORTADORES
INDUSTRIALES 1970

	Importaciones por empleado (dólares)	Exportaciones por empleado (dólares)	Empleados por firma
Grandes importadores			
Con importaciones superiores a \$1.000.000 de pesos			
Extranjeras	6,557	785	520
Nacionales	2,224	393	1,559
Con importaciones entre \$500,000 y 1,000,000			
Extranjeras	1,613	292	454
Nacionales	1,206	370	544
Con importaciones entre \$100,00 y 500,000			
Extranjero	1,212	251	220
Nacionales	665	1,090	354
Grandes Exportadores			
Extranjero	3,232	2,161	944
Nacional	1,528	1,066	1,801

Fuente: C. Díaz, Tabla 9, 6-4, pág. 159.

Cuadro 23
PARTICIPACIÓN DEL CAPITAL EXTRANJERO EN LA INDUSTRIA

	En el valor agregado ¹			En las exportaciones ¹			En las importaciones		
	En el capital Berry, 1969 (%)	B. República 1971 (%)	DANE 1974 (%)	DANE 1974 (%)	C. Díaz (%)	DANE 1974 (%)	DANE 1974 (%)	DANE 1974 (%)	
Total	15,5	29,0	44,6	44,6	44,56	-	-	-	
311-312 Alimentos	10,5	12,0	29,6	-	15,6	0,2101	0,2101	0,2101	
313 Bebidas	1,0	12,0	2,4	-	-	0,0019	0,0019	0,0019	
314 Tabaco	-	-	0,5	-	36,5	0,0000	0,0000	0,0000	
321 Textiles	6,9	6,0	61,3	66,4	66,4	0,8024	0,8024	0,8024	
322 Confecciones	1,1	6,0	10,1	-	20,3	0,0139	0,0139	0,0139	
323 Cuero y productos	2,5	6,0	18,7	-	18,3	0,1609	0,1609	0,1609	
324 Calzado de cuero	n.d.	-	24,2	-	5,6	0,3043	0,3043	0,3043	
331 Madera y productos	11,5	21,0	38,6	42,8	42,8	0,9212	0,9212	0,9212	
332 Muebles de madera	11,5	21,0	4,0	-	9,5	0,0000	0,0000	0,0000	
341 Papel y productos	48,5	43,0	81,7	61,1	61,1	0,9388	0,9388	0,9388	
342 Imprenta y editoriales	1,9	43,0	7,8	-	12,1	0,0365	0,0365	0,0365	
351 Sustancias químicas industriales	38,8	67,0	67,7	-	-	0,9611	0,9611	0,9611	
352 Otros químicos	38,8	67,0	68,0	87,1	87,1	0,6629	0,6629	0,6629	
353 Refinados de petróleo	8,3	67,0	18,9	-	-	0,6530	0,6530	0,6530	
354 Derivados del petróleo	8,3	67,0	17,6	-	-	55,3853	55,3853	55,3853	
355 Caucho y productos	60,9	67,0	83,7	95,1	96,1	0,8501	0,8501	0,8501	
356 Plásticos	n.d.	67,0	54,8	73,6	73,6	0,4363	0,4363	0,4363	
361 Cerámicas	7,3	41,0	18,7	-	36,2	0,0656	0,0656	0,0656	
362 Vidrios y productos	7,3	41,0	85,8	70,7	70,7	0,2852	0,2852	0,2852	
369 Otros min, no metálicos	7,3	41,0	58,8	46,7	96,7	0,4420	0,4420	0,4420	
371 Hierro y acero	-	26,0	42,2	52,8	52,8	0,7666	0,7666	0,7666	
372 Metales no ferrosos	-	26,0	82,3	75,4	75,4	0,7303	0,7303	0,7303	
381 Productos metálicos	22,2	45,0	44,4	82,3	82,3	0,5810	0,5810	0,5810	
382 Maquinaria no eléctrica	22,2	45,0	28,6	-	29,4	0,5084	0,5084	0,5084	
383 Maquinaria y equipo eléctrico	22,2	45,0	68,8	87,7	87,7	0,7964	0,7964	0,7964	
384 Equipo de transporte	22,2	45,0	78,3	49,1	49,1	0,7084	0,7084	0,7084	
385 Instrumentos de precisión	33,9	7,0	35,3	45,2	45,2	1,0449	1,0449	1,0449	
390 Otros	33,9	7,0	27,1	-	15,7	0,3794	0,3794	0,3794	

¹ Los % se refieren a la participación de las empresas con capital extranjero en el total nacional. Debe tenerse en cuenta que según el DANE la participación del capital extranjero en estas empresas es del 61,1%. Ver DANE, Cuadro 1. Pág. 1.

Fuentes: Berry, (2.1), Tabla 23 pág. 118a. Banco de la República (1.1), Cuadro III.1. pág.40; DANE (10.3). I págs. 158 y II págs. 118 y 180.

Cuadro 24

FLUJO DE INVERSIÓN EXTRANJERA DIRECTA Y REMESAS DE UTILIDADES

Año	Flujo neto de inversión extranjera	Remesa de utilidades
1938	-0,2	n.a.
1946	42,3	4,5
1947	28,6	4,5
1948	23,5	2,5
1949	3,4	10,8
1950	1,1	35,7
1951	-12,2	29,9
1953	1,4	n.a.
1954	14,7	n.a.
1955	0,4	16,0
1956	10,1	10,8
1957	4,9	23,5
1958	-0,8	48,0
1959	0,9	18,7
1960	2,5	27,1
1961	6,2	36,0
1962	10,4	34,7
1963	17,8	39,4
1964	66,0	16,0
1965	10,0	25,0
1966	40,0	30,0
1967	40,0	36,0
1968	48,0	47,0
1969	50,0	74,0
1970	39,0	91,0
1971	40,0	71,0

Fuente: Berry (2.1), Tabla 24, pág. 120 d. Datos basados en los libros anuales de Balanza de pagos del Fondo Monetario Internacional.

Cuadro 25

VALOR AGREGADO EN LA INDUSTRIA COLOMBIANA COMPARADO CON EL QUE CABRÍA ESPERAR SEGÚN EL PATRÓN INTERNACIONAL

Sector	Millones de US\$	
	Dólares de 1953 Valor agregado (VI)	Calculado (VI*) Valor agregado
Alimentos		
Bebidas	650,70	373,16
Tabaco		
Textiles	517,02	186,53
Confecciones		
Calzado	121,42	106,55
Madera		
Muebles	31,00	92,56
Papel	73,53	38,55
Artes gráficas	65,59	70,25
Cuero	11,79	14,78
Caucho	69,10	34,37
Química		
Derivados petróleo y carbón	416,79	226,28
Minerales no metálicos	123,76	97,44
Metálicos básicos	64,54	81,09
Manufacturas metálicas		
Maquinaria mecánica	207,82	371,69
Eléctrica		
Material de transporte		
Otras	76,41	40,81
Total	2.114,98	2.883,00

Fuente: Poveda. 31.3.

Cuadro 26
PRODUCTIVIDADES DE LAS EXPORTACIONES MENORES Y LAS INDUSTRIAS RECIENTES DE SUBSTITUCIÓN DE IMPORTACIONES (1969)

Industrias de sustitución recientes	Productividad del trabajo (miles de pesos)			Productividad del capital			Productividad total			Producto (millones de \$)	Capital por trabajador (miles de \$)
	Precio doméstico (1a)	Precios internacionales (1b)	Precio doméstico (2a)	Precios internacionales (2b)	Precio doméstico (3a)	Precios internacionales (3b)					
271-273 Pulpa, papel, cartón	107,6	80,0-95,0	0,342-0,351	0,266-0,316	1,073-1,087	1,03-1,125	377,52	306,9-392,4			
34 Metales básicos	80,0	3,2	0,254	0,010	1,08	0,038	450,50	312,6			
37 Maquinaria eléctrica	47,4	neg.	0,445	neg.	1,16	neg.	550,44	106,5			
383 Ensamble de vehículos	54,7	neg.	0,315-0,365	neg.	1,07-1,15	neg.	253,26	150,0-174,0			
311 Químicos básicos	93,5		0,176-0,187		0,94-0,98		692,51	371,0-394,4			
236 Fibras sintéticas	39,1						282,35				
Total (excluyendo 236)	69,0	5,0-20,0	0,289-0,302	0,062-0,103	1,05-1,07	0,284-0,464	2,324,23	231,3-240,6			
Industrias con exportaciones significativas											
25 Madera	25,6	28,9	0,353	0,397	0,99	1,17	165,63	72,6			
253 Productos de madera	16,2		0,526-0,748		0,98-1,07	1,18-1,20	7,64	21,6-30,7			
272 Artículos de papel	52,2		0,515-0,586		1,42-1,48		136,39	89,2-101,4			
29 Artículos de cuero	40,7	36,8	0,409	0,370	1,24	1,13	184,77	99,5			
332 Vidrio	55,3		0,559-0,679		1,48-1,60		240,22	81,5-99,0			
334 Cemento	61,9		0,153-0,163		0,68-0,71		269,23	379,8-403,3			
Total	44,7	47,0	0,296-0,315	0,311-0,331	1,03-1,06	1,08-1,12	996,24	141,7-151,1			

Fuente: Berry y Thouni, Import Substitution and Beyond: Colombia.

Bibliografía

1. Banco de la República. Oficina de control de cambios.
 - 1.1. Incidencia de la inversión extranjera en el PIB, manufacturero, Julio, 1975. 2).
 - 1.2. Importaciones y la inversión extranjera directa, 1974.
 - 1.3. Exportaciones manufacturadas por empresas con Inversión Extranjera Directa Julio 1973.
2. A. Berry
 - 2.1. "A descriptive history of Colombian industrial development in the XX Century" en A. Berry, ed., Essays on industrialization in Colombia. por publicar.
 - 2.2. "Política Económica Internacional de Colombia", en Lecturas sobre el Desarrollo Económico Colombiano, Fedesarrollo. 1973. 3) A. BeITy y F. Thoumi. "Import substitution and Beyond; Colombia". World Development, 1977, Vol. 5 págs. 89-109.
3. BIRF
 - 3.1. Desarrollo Económico de Colombia, 1970.
 - 3.2. Prospects for developing-countries, HJ77.
 - 3.3. Tendencias del comercio y de los precios de los productos básicos, 1977.
 - 3.4. Trade liberalization and export promotion, 1977.
4. Cabarrony E. Spillane. J. "La experiencia de Colombia en materia de exportaciones de manufacturas en el periodo de 1960 a 1969", Revista de Planeación y Desarrollo, Bogotá. 1974.
5. CEPAL
 - 5.1. La industrialización en América. Latina en los años sesenta, 1976.
 - 5.2. La Coyuntura Internacional y el sector externo de América Latina, 1975.
 - 5.3. Entorno a las ideas de la CEPAL, 1975.
 - 5.4. Temas de Nuevo Orden Económico Internacional, 1976.
6. Comité de los 9 BIRF; Appraisal Development Program, 1962.
7. Consejo Nacional de Política Económica Y Planeación; Plan General de Desarrollo Económico y Social, II Parte, Industria, 1962.
8. Cline, W. *et.al.*: Multilateral Effects of Taxiff Negotiations in the Tokio Round, Mimeo, 1977
9. D. Chu. "The Great depression and industrialization in Colombia" en A. Berry, Ed.
10. DANE
 - 10.1. "Estructura Económica Colombiana". BME, mayo 1970.
 - 10.2. El capital extranjero en Colombia". BME, Junio 1971.
 - 10.3. "La inversión extranjera en la industria manufacturera". BME, septiembre y octubre 1976.
11. Díaz Alejandro C., Foreign Trade Rcgimenes and Economic Development.
 - 11.1. Colombia, NBER Colombia University Press, N.Y. 1976.
 - 11.2. North-South Relations: The Economic Component" en World Politics Inter- Economics; Bergsten. F. y Krause, L., ed. Brooking Institution, 1975.
12. L. Dudley, "The effects of learning on employmentand labour productivity in the metal products sector", en A. Berry. ed....
13. French-Davis y Piñera. "La política Colombiana de promoción de exportaciones" en CEPAL. Promoción de Exportaciones, 1977.
14. Fuentes, A. "La evolución de las exportaciones Colombianas" en Criterios para una política diferencial

- de estímulo a las exportaciones, Fedesarrollo, Informe de avance, marzo 1978.
15. A. Fuentes y R. Villaveces, "La liberación actual de importaciones y su perspectiva histórica", Coyuntura Económica, julio 1976.
 16. García G. J.: "A History of Economic Policies in Colombia 1953-1970" Ph.D. Thesis no publicada. Universidad de Chicago. 1976.
 17. Garay. L. L.
 - 17.1. Análisis de la Estructura Arancelaria de Colombia vigente en diciembre de Departamento Nacional de Planeación, junio de 1975.
 - 17.2. Análisis del Control de Importaciones.
 18. H. Gómez B R. Villaveces: La pequeña y mediana industria en el desarrollo colombiano. Mimeo Fedesarrollo, 1977.
 19. N. González *et.al.* La substitución de importaciones y el proceso de integración latinoamericano, Fondo de Cultura Económica.
 20. Helleiner, G. K.
 - 20.1. Structural aspects of third world trade, ISS 25th Anniversary Conference.
 - 20.2. Manufactured exports from less developed countries and multinacional firms; Economic Journal, 83 (march 1973).
 - 20.3. A world Divided, Introduction, Cambridge University Press. 1976.
 21. Hagen. Ev.: "On the Theory of Social Change", Homewood, Illinois, 1962.
 22. Hutchenson, Th. L. "Incentives for industrialization in Colombia", Ph. D. Thesis no publicada. Universidad de Michigan, 1973.
 23. Junguito, R. "Las exportaciones agrícolas y el mercado interno" en Criterios.
 24. Macario, S. "Proteccionismo e industrialización en América Latina", Boletín Económico para América Latina, CEPAL, Santiago, marzo 1964.
 25. Morawets, D.
 - 25.1. "Import substitution employment and Foreign Exchange in Colombia: no cheeis for Petrochemicals". Mirneo Harvard Development Advisory Service, September 1972.
 26. Mc Greevy, W.P. Historia Económica de Colombia 1845-1930. Tercer Mundo, 1975.
 27. Musalem, A.R.
 - 27.1. Dinero, inflación y Balanza de Pagos: la experiencia de Colombia en la postguerra; Banco de la Repúblicas, 1971.
 - 27.2. "Las Exportaciones Colombianas 1956-1969", Mimeo, 1970.
 28. Ospina Vasquez. Industria y Protección en Colombia. 1810-1930. Oveja Negra. 1974.
 29. Parson, J.J. Antioqueño Colonization in Western Colombia", Berkeley, 1940.
 30. Perry, G.
 - 30.1. "El nuevo orden comercial internacional", Coyuntura Económica, diciembre 1977.
 - 30.2. "Mercados mundiales de manufacturas, industrialización y política comercial de los países en desarrollo, Mimeo, marzo 1978.
 - 30.3. "Relaciones económicas de Colombia y los países socialistas" Coyuntura Económica, agosto 1977.
 - 30.4. "Criterios para una política selectiva de promoción a las exportaciones", Mimeo, Fedesarrollo, 1978 (un resumen en Coyuntura Económica, diciembre, 1978).
 31. Poveda, G. "Políticas Económicas, Desarrollo Industrial y Tecnología en Colombia 1925-1975". Conciencias, Bogotá, 1976.

32. M. Ramírez. "Technological Change in the Electricity and Generating Industry" en A. Berry, ed.
33. Safford, F. "Significación de las antioqueños, en el desarrollo económico colombiano" Anuario Colombiano de Historia Social y la Cultural, 1967.
34. Singh, Sh., The international dialogue and commodities, Resources Policy, June 1976,
35. Sheahan, J.J.: "Imports. Investment and Growth.- Colombia", in Pananek G. E. ed.. Development Policy, Theory and Practices. Harvard University Press, 1968.
36. Sheahan J. Y Clark, Sarah: La Respuesta de las Exportaciones Colombianas variaciones en la tasa efectiva de cambio, Fedesarrollo, 1972 Stewart F.
37. Tejeiro y Elson.
38. Todd J. "Plant Size, Factor Proportions and Efficiency in Colombian Industry", en A. Berry, ed.
39. Thoumi; F.
- 39.1. The utilization of fixed industrial capital in Colombia. Some empirical findings"; en A. Berry, ed.
- 39.2. Evolución de la industria manufacturera fabril 1958-1967; Boletín Mensual de Estadística, DANE, marzo 1971.
- 39.3 Estrategias de industrialización, empleo y distribución del ingreso en Colombia, Coyuntura Económica, abril 1979.
40. Urdinola, A. "Comentarios". Financiamiento Externo 1971, Asociación Bancaria 1978.
41. Urdinola y Mallon. Policies to promote Colombian exports of manufactures, Harvard Advisory Service, 1967.
42. Wogart. J.P. From Import Substitution to export diversification in Colombia Kiel Institute of World Economics. 1975.
43. Wurfel, S.W. Foreign Enterprise in Colombia.. Laws and Policies, University of North Carolina, 1965.