

FUNDACION PARA LA EDUCACION SUPERIOR Y EL DESARROLLO



POLITICA CAMBIARIA Y DE COMERCIO EXTERIOR: REVISION DE LA EXPERIENCIA.
HISTORICA Y PRO PUESTA PARA LA PROXIMA DECADA

Guillermo E. Perry R.

BOGOTA, JULIO DE 1978



OLITICA CAMBIARIA Y DE COMERCIO EXTERIOR: REVISION DE LA EXPERIENCIA
HISTORICA Y PRO PUESTA PARA LA PROXIMA DECADA

Guillermo E. Perry R.

BOGOTA, JULIO DE 1978

POLITICA CAMBIARIA Y DE COMERCIO EXTERIOR :

REVISION DE LA EXPERIENCIA HISTORICA Y

PROPUESTA PARA LA PROXIMA DECADA

PRIMER BORRADOR

MAYO 1978

INDICE

	Página
<u>CAPITULO I</u> INTRODUCCION	1
<u>CAPITULO II</u> COMERCIO, POLITICA ECONOMICA Y CRECIMIENTO EN EL PERIODO DE POSTGUERRA	5
<u>CAPITULO III</u> POLITICA CAMBIARIA, COMERCIAL Y DESARROLLO INDUSTRIAL	9
A. <u>El Periodo 1905-1945</u>	9
B. <u>El Periodo 1945-1977</u>	14
1. Los ciclos de liberalización y control de las importaciones.	16
2. Las reformas arancelarias	20
3. La estructura de protección	25

	Página
4. Los depósitos previos	28
5. Capital estatal y capital extranjero	29
<u>CAPITULO IV</u> EVALUACION DEL PROCESO DE SUSTITUCION DE IMPORTACIONES Y DE LA ESTRUCTURA DE PROTECCION	33
A. <u>Influencia de la Estructura de Protección en la Estructura Industrial</u>	33
B. <u>Evaluación del Proceso</u>	37
<u>CAPITULO V</u> LA PROMOCION DE EXPORTACIONES Y EL CRECIMIENTO ECONOMICO ENTRE 1967-1977	48
<u>CAPITULO VI</u> TENDENCIAS Y PERSPECTIVAS EN LOS MERCADOS INTERNACIONALES	56
<u>CAPITULO VII</u> LA POLITICA CAMBIARIA Y COMERCIAL PARA LA PROXIMA DECADA	67
A. <u>Preambulo, Política Comercial y Desarrollo Económico</u>	67
B. <u>Política Cambiaria y Cafetera</u>	73
C. <u>Política Comercial y Productos Básicos</u>	77
1. Minerales e hidrocarburos	77
2. Productos agropecuarios	80

D.	<u>Política Comercial e Industrialización</u>	85
E.	<u>Política de Exportaciones . Resumen</u>	93
F.	<u>Política Comercial por áreas</u>	95
G.	<u>A Modo de Síntesis</u>	96

APENDICES

I	CUADROS
II	LA EVOLUCION DE LAS EXPORTACIONES COLOMBIANAS



I INTRODUCCION

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 exámen 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 tema ^{1/}. 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 de promoción de exportaciones, otros subtemas merecen aún un análisis mas definitivo. 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

^{1/} Véase Bibliografía



en estudios que adelanta FEDESARROLLO , para PROEXPO 1/ será posible avanzar en el futuro inmediato en esta dirección.

Con todo, se considera que las hipótesis interpretativas planteadas a lo largo del trabajo resultan al menos plausibles, y que 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 mas rápido y autónomo de lo que ha sucedido hasta el momento.

En cuanto a su contenido, el ensayo comienza por reseñar las conclusiones centrales del brillante trabajo de Carlos Diaz- Alejandro 2/ sobre las relaciones observadas entre comercio exterior, política económica y crecimiento en el período de postguerra. (sección II) . Con base en ellas, profundiza en los vínculos entre política comercial e industrialización (seccion III), e intenta una evaluación preliminar de la política de protección y el proceso de industrialización (seccion IV). La parte histórica termina con un análisis de la relación entre política comercial, exportaciones y crecimiento económico, en especial a partir de 1967 (sección V) .

A continuación se presenta una apretada síntesis de las tendencias y perspectivas del co__

1/ Perry et al, Criterios para una política diferencial de subsidio a las exportaciones, FEDESARROLLO en ejecución.

2/ C. Diaz- Alejandro. [11.1]

teros 1/ y del segundo se ocupa otro ensayo de esta serie 2/ . Al final de la sección VII se ha creído conveniente resumir lo que las políticas propuestas implicarían respecto de la promoción de exportaciones (literal E), dada la gran actualidad de este tema.

1/ Junguito et al " La política cafetera en Colombia , por publicar

2/ Urrutia y Villaveces, " Perspectivas energéticas", mimeo, FEDESARROLLO, Mayo 1978



II. COMERCIO, POLITICA ECONOMICA Y CRECIMIENTO EN EL PERIODO DE POSTGUERRA

Durante el período de postguerra se observa una relación, aunque débil, entre el ritmo de crecimiento económico en Colombia y las variaciones en los ingresos totales por exportaciones del país 1/. 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 PIB 2/.

Este hecho se explica, en primer término, porque las importaciones realizadas varían en forma mucho mas aguda que los ingresos de exportaciones: 3/. Lo cual sugiere que su nivel y variaciones han dependido apreciablemente de la política económica interna, como se verá luego (Sección II), y no solamente de la 'capacidad de importar'.

En segundo término y contrario a lo que se pensaba que ocurriría en las décadas pasadas, 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 período 4/. Ello se debe, a

1/ Cuadro 1, filas 1 y 3. El crecimiento promedio del PIB y su desviación standard varían según los ciclos de ingresos altos o bajos de exportación, pero en forma mucho mas moderada. C. Díaz pp 5-8.

2/ C. Díaz [11.1] , p, 10

3/ Cuadro 1, filas 4 y 3

4/ Cuadro 1, filas 1 y 4



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 1/.

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 mas complejas que la simple dependencia directa de la producción en los insumos importados - y de estos en la 'capacidad de importar' - , como se postulaba 2/ ; relaciones estas que resultan casi insignificantes. De hecho, aún en la industria, la actividad económica mas 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 inventarios 3/.

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

1/ Cuadro 1, filas [1.1], [1.4], 3 y 4

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

3/ C. Díaz, p 10



en Colombia son importados 1/ y el nivel de esas importaciones osciló considerablemente según la capacidad de importar y las políticas comerciales adoptadas 2/. En segundo lugar, y con mayor importancia, como consecuencia de la rígida política cambiaria seguida durante la mayor parte del período, como se verá luego, 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), 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 el nivel y variación de la construcción y el comercio exterior, a pesar de su nula dependencia directa que hay entre este último y dicha industria 3/. La razón es que la inversión en construcciones es una de las actividades que normalmente resulta mas afectada por las variaciones en el nivel de la demanda agregada.

-
- 1/ Véase el cuadro 5. 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%.
- 2/ 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 substanciales en la relación marginal capital-producto durante el período, debido en gran parte al segundo factor enunciado en este párrafo.
- 3/ Cuadro 1, filas [1.3], [1.2], 3 y 4



De hecho, como se verá luego, la política seguida a partir de 1967, ha permitido un ritmo de mayor crecimiento económico ante todo porque 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 directo del mayor crecimiento de las exportaciones menores desde 1960, y especialmente a partir de 1967, en gran parte debido a los cambios en política comercial ^{1/}.

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 afectada por aquellas (Sección III). A continuación analizará la medida en que la estructura de protección determinó la estructura industrial y ofrecerá un primer intento de evaluación del proceso de sustitución resultante (Sección IV). Y posteriormente examinará la relación entre la política comercial y la evolución de las exportaciones, así como el impacto de estas en el desarrollo económico del país. (Sección V) .

^{1/} En el cuadro 1 se observa la gran dependencia de los ingresos por exportaciones en los correspondientes al café y de estos en su precio internacional antes que en el volumen de las exportaciones, pero también se observa como esa dependencia disminuye con el tiempo.

III. POLITICA CAMBIARIA, COMERCIAL Y DESARROLLO INDUSTRIAL

A. El período 1905-1945

Entre 1905 y 1929 se inicia en el país en firme 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 incipiente 1/. El crecimiento anual promedio de la manufactura es superior al del PIB, en especial entre 1925 y 1929, cuando alcanza un 8% anual 2/.

Ese proceso, sin embargo, parece muy poco influido por la política comercial. Aunque en 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 manufactura 3/, la mayoría de los historiadores económicos les otorgan poca importancia, califican al período como uno de relativo liberalismo económico 4/ y consideran que el arancel cumplía básicamente la función de dotar de recursos al Estado 5/. De hecho, Chu ha mostrado que la industrialización del período corresponde a la expansión del mercado interno y mínimamente a sustitu-

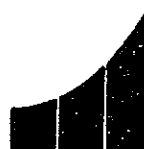
1/ Poveda (31.1), p. 54

2/ Berry (2.1), p. 34

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

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

5/ Ospina Vásquez (28)



ción de importaciones 1/. (Véase cuadro 3)

La expansión del mercado interno se debió al auge de la producción cafetera, así como a la relativa desconcentración inicial de su propiedad y su alto contenido de empleo, que permitieron que aquel se tradujera en incrementos importantes en el nivel de la demanda efectiva 2/. El auge del café parece ligado con la construcción de ferrocarriles y las mejoras en el transporte fluvial 3/, 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.

1/ Chu (9). Su análisis contradice las afirmaciones comunes basadas en observar que a fines 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 restricciones a la importación en los 30's y no a factores de demanda. Debe observarse que se considera que existe sustitución de importaciones en la medida que se reduzca el coeficiente importaciones-producción por sectores. Esta definición de sustitución de importaciones está sujeta a problemas de agregación. Como en América Latina las importaciones han mostrado tener una alta elasticidad-ingreso, el mantener constante dicho coeficiente en un sector puede esconder una apreciable sustitución de importaciones en sus productos mas dinámicos. Vale decir, la relativa agregación del análisis en el cuadro 3 posiblemente subestima su importancia relativa y por tanto las conclusiones de este ensayo. En todo caso debe procederse a un análisis mas desagregado de este fenómeno.

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

3/ McGreevy, (26)

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' 1/. 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 ingenio azucarero 2/. Asimismo 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 Méjico.

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 y 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, la media de la protección efectiva bajó un tanto y el ordenamiento por sectores no cambió sustancialmente. Aún así algunos de ellos, como hilazas de algodón y rayón, confecciones y cemento, pudieron beneficiarse apreciablemente del

1/ Ospina Vásquez, McGreevy, Hagen, Safford.

2/ Poveda, (31.1) pp. 58



cambio 1/. 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 período de 1930-1939 la industria creció rápidamente 2/ aunque a tasas menores que las de finales de los 20, ante todo sustituyendo importaciones 3/ a diferencia del período anterior.

Los empresarios reaccionaron vigorosamente al cambio en precios relativos ocasionados por la gran depresión 4/, y apoyado por la devaluación de 1931 y, en menor medida, por los cambios arancelarios y las restricciones a las importaciones. La rápida substitución 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 FFNN habían sido orientados preferentemente hacia el exterior y no habían facilitado la integración del mercado interno.

1/ Chu, p. 39

2/ 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), p. 45.

3/ Este factor explica mas del 70% de su crecimiento y la expansión de la demanda interna menos del 30% entre 1930-1945. Ver cuadro 3a. Por la caída de ingresos externos, el PIB creció apenas a 3.3% anual entre 1930 y 1945.

4/ 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.



Asimismo en este período, y en el siguiente a diferencia del anterior, no se diversifica mucho la producción industrial, sino se consolidan algunas ramas: del 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 1927/28- 1938/39 y el 67% entre 1938/39- 1944/45 (cuadro 2a).

El segundo factor que permitió un alto crecimiento industrial en la década, fué el de que, 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 externos ^{1/}.

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 altas tasas de crecimiento de la industria aun frente a tasas bajas de crecimiento del PIB, postguerra con una gran acumulación de reservas internacionales. La expansión de la demanda y la sustitución de importaciones contribuyen aproximadamente por igual al crecimiento industrial ^{2/}, pero de nuevo el segundo factor obedece principal

^{1/} Aunque como ya se observó el crecimiento industrial en el período 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.

^{2/} Chu, , Véase cuadro 3a



mente a variables exógenas y mínimamente a la política comercial.

B. El período 1945- 1977

Hasta el momento, en síntesis, la industrialización del país obedece ante todo a la respuesta de los empresarios colombianos a estímulos exógenos 1/. 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 en forma importante tanto por una política proteccionista deliberada como por la respuesta ante los 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 períodos de deterioro de los términos de intercambio, determinaba que los episodios de liberación de importaciones, oportunos o extemporáneos, condujeran rápidamente a un deterioro en la situación cambiaria. El ciclo era reforzado por la gran demanda especulativa que se generaba en los períodos de liberación de importaciones, ante la expectativa generalizada de que sobrevendría una nueva crisis, una nueva devaluación masiva y /o nuevos controles a la importación 2/.

1/ Si bien esos 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

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



La industria del país creció ante estímulos oscilantes. En períodos de holgura cambiaria y altos ingresos por café, la expansión de la demanda fomentaba un crecimiento diversificado y se daba una menor substitución 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 real de cambio. En períodos 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 substitución 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, sobretudo para industrias nuevas.

Como se vió en la sección anterior, este patrón no era desconocido en épocas previas. Sólo 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 la exportación o para la integración del mercado interno.

Debe observarse que la substitución de importaciones de la postguerra, algo mas deliberada, contribuyó sin embargo menos al crecimiento industrial en ese período, que la substitución inducida por factores exógenos entre 1930 y 1945 (cuadro 3).



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 mas permanentes de la política, ante todo la estructura de la protección arancelaria, hubiesen determinado en forma mas 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 sustancialmente con las modificaciones en política cambiaria y estímulo 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 en la Sección V. A continuación se discute la evolución en el manejo de los diferentes instrumentos de política durante el período.

1. Los ciclos de liberalización y control de las importaciones la tarifa arancelaria promedio efectiva ^{1/} (recaudos por arancel sobre valor en pesos de las importaciones totales) muestra un patrón de declinaciones graduales seguidas por aumentos abruptos (cuadro 7) Estos últimos coinciden con de

^{1/} Berry[21], tabla 11, p 67 y C. Díaz, Tabla 4-1, p 102



valuaciones en la tasa nominal de cambio para las importaciones, así como con re_ formas arancelarias que incrementaron el promedio, aritmético de las tarifas 1/ y eliminaron exenciones arancelarias. La declinación gradual entre cambios abruptos se explica por: 1) el simple paso del tiempo, ya que, de un lado, la inflación acu_ mulada disminuía el valor de la tasa real de cambio y, hasta 1965, erosionaba los aranceles específicos y, de otro lado, intereses económicos particulares iban consi_ guiendo progresivamente una ampliación de las exenciones para importar insumos in_ termedios y bienes de capital 2/ ; 2) el nivel y composición de las importaciones, so_ bre todo en cuanto al valor de las importaciones de bienes de consumo y de capital 3/, las más afectadas por los procesos de liberación y control. Vale decir, aparte de los cambios tarifarios y de la tasa nominal de cambio, y de la tendencia temporal, la ta_ sa efectiva arancelaria se explica por el grado de liberación de importaciones (mayor en

1/ La tarifa media subió a 10% en 1954, 38% en 1959 y 69% en 1964. Hutchenson , () p. 25 y p. 112

2/ Véase por ejemplo , la evidencia aportada por C. Díaz, op. cit. pp103-105 para el perío_ do 1965-1969, a continuación de la reforma arancelaria de Diciembre de 1964. En 1969 _ aprox. un 33% de las importaciones estaban exentas. Según C. Díaz las reformas, al eli_ minar exenciones por razones fiscales, disminuían la protección efectiva para muchas in_ dustrias existentes y por ello a continuación se daba la presión de los grupos de interés _ respectivos.

3/ Véase resultados estadísticos para el período 1951-1972 en C. Díaz, Tabla 3.-2.



1954-1956, 1960 y 1965-1966) 1/.

Ello se explica por cuanto, en general, las tarifas arancelarias son mas altas para importaciones en la lista de 'prohibidas', algo menos para las sometidas a licencia previa y bastante menos para las de regimen libre. Véase cuadro 8.

Comparando la tasa efectiva arancelaria con un índice de liberación muy aproximado (el valor de las importaciones realizados bajo el régimen de libre importación sobre el valor total de las importaciones) 2/, se observa en efecto una estrecha correspondencia entre las dos variables para el período 1950-1968 (cuadro 7).

Un análisis mas detallado del uso de los diferentes instrumentos cuantitativos de control de importaciones durante ese período muestra una correspondencia aún mayor 3/ entre la liberalización relativa y el arancel efectivo promedio. Además, indica que aun cuando en dichos instrumentos se utilizaron coordinadamente en algunos períodos, en otros se aplicaron en forma redundante. Para los propósitos del presente ensayo conviene observar simplemente que la frecuencia de los episodios control-liberación fué mayor que la que habría sido de esperar por factores exógenos (variaciones en términos de intercambio debidas a los precios de café), lo cual indica la relativa

-
- 1/ C. Díaz, Cap. : Fuentes y Villaveces, (15). En 1948, además, se denunció el convenio que daba preferencias arancelarias a los EE. UU.
- 2/ Hutchenson, tabla 1.1, p. 7. El índice es muy aproximado por cuanto la intensidad en el uso de diferentes instrumentos de control varió mucho durante el período. Así, por ejemplo, no captura el nivel de rechazos bajo el regimen de licencia previa.
- 3/ Ver C. Díaz (11.1), Cap. 5 y J. Garcia (16).

autonomía de la política cambiaria y comercial en la generación de las crisis cambiarias ^{1/}. El ejemplo mas 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 gestó a fines de los 40 a pesar de los altos ingresos por exportaciones que caracterizaron esos años y las reservas de divisas conque Colombia emergió de la segunda guerra.

Asimismo, debe señalarse que el acervo y utilización de los instrumentos cuantitativos de control fué creciendo hasta 1967. Los primeros controles de cambio y a las importaciones se instituyeron durante la Gran Depresión, terminando con un largo período de relativo liberalismo económico. A fines de la década de los 40, cuando las reservas acumuladas en la guerra se evaporaron, a pesar de altos ingresos por exportaciones, los controles se volvieron mas 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 regimen de licencia previa, el cual fue consolidado por la Ley 1a de 1959. Entre 1962 y 1966 la frecuencia de las variaciones en la aplicación de estos instrumentos llegó a un climax, y en 1967 la intensidad de

^{1/} Lo cual no quiere decir que las crisis no sean mas frecuentes en períodos de precios bajos de café. Véase Fuentes y Villaveces (15).

su uso era quizá mayor que en cualquier otro año 1/. 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 o 1965 y sin incurrir en los ciclos de 'stop-and-go' que caracterizaron las décadas anteriores. El cuadro 9 2/ 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 el evitar que las licencias de ítems-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 restringido 3/. Entre 1969 y 1970 el mecanismo cubrió el 28% de las importaciones de bienes de capital y hoy día aproximadamente el %.

2. 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 interme

1/ Incluso que en el período de 1956 cuando llegó a cerrarse la Oficina de cambios y se suspendieron los registros de importación durante algunos meses.

2/ J. García G, p

3/ A. Urdinola.



dios y bienes de capital, en un intento explícitamente proteccionista 1/. La de 1959 hizo lo propio auncuando elevó la protección para algunos bienes intermedios considerados 'básicos', a tiempo que los rebaja aún mas 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 sustitución de importaciones de bienes de consumo final 2/. 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 ambas reformas una parte de los aranceles se expresaban en tasas advalorem, pero muchas continuaron siendo específicos 3/. En Diciembre de 1964, se expidió otra reforma que nuevamente elevó el arancel promedio y su dispersión 4/, aumentando mas los de bienes de consumo final. Esta solo contenía tasas advalorem.

A pesar de que había una explícita intención proteccionista en estas reformas, en particular en las de 1951 y sobre todo 1959, debe observarse que ellas se produjeron en

1/ H. Jaramillo Ocampo

2/ Plan Decenal, Tomo II

3/ En 1962 un 30% de los recaudos procedían aún de aranceles específicos C. Díaz p. 101.

4/ La dispersión pasó de 13.6% en 1951 a 24.5% en 1959 y 58.4% en 1964, según Hutchenson, op. cit.



respuesta a crisis cambitarias y que el manejo de los aranceles durante el período no estuvo exento de consideraciones fiscales. Aun cuando el recaudo por aranceles había disminuido considerablemente como recurso fiscal (representaba el 80% de los ingresos tributarios de la Nación en 1925^{1/}), aún constituía un 20% - 30% durante 1943-1948, un 32%-37% durante la bonanza cafetera de 1951 a 1954, y, a principios de los 60, un 28%-29%. Las altas tasas para bienes de consumo final, inclusive productos suntuarios en prohibida importación pero que de vez en cuando se liberaran para aumentar los recaudos ^{1/}, 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 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

^{1/} Por ejemplo, en 1966 el gobierno, que en uso de facultades especiales varió frecuentemente las tasas entre 1965 y 1971, elevó considerablemente sus recaudos liberizando la importación de automotores. Lo mismo parece haber sucedido en 1977, esta vez por razones monetarias.



cuantitativas eliminadas; el deseo de racionalizar la estructura arancelaria, i.e. reducir la dispersión; los compromisos en 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, finalmente, sin duda, presiones de grupos específicos.

Aun cuando estos cambios han reducido la dispersión global y el nivel promedio de las tarifas, no parecen haber alterado sustancialmente la estructura de la protección. El estudio de C. Díaz muestra que la reducción en nivel y dispersión entre 1962 y 1971/1973 1/ se debió principalmente a la disminución en aranceles muy altos y redundantes, correspondientes a productos en las listas de prohibida importación 2/, aun cuando sin duda se dió una cierta uniformación y racionalización en el resto del arancel 3/. Un estudio de Fedesarrollo, 4/ 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 uniformizó en algo entre regímenes (libre, previa y prohibida) y entre bienes de consumo, intermedios y de capital.

1/ C. Díaz, pp. 109-111

2/ Entre los cuales inclusive se encuentran muchos productos de exportación

3/ C. Díaz, Tabla 4-6, pp. 111

4/ FEDESARROLLO, Luis J. Garay y otros. (17.2)



Sin embargo a nivel de sectores (inter e intrasectorialmente) aumentó su dispersión, protegiendo mas a los mas 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 Colombia ^{1/}, 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 tan 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 mas protegidos (ver numeral 3 sección VI) .

En síntesis, aun cuando las reformas arancelarias han obedecido en gran parte a consideraciones coyunturales de índole cambiaria y fiscal, y aunque se dió 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 no ha variado fundamentalmente durante el período de postguerra y por ello cabe esperar que haya tenido una influencia apreciable en la estructura industrial del país y sus características, lo cual entramos a examinar en la sección IV. La excepción principal a

^{1/} Los socios hicieron esta concesión a cambio de que Colombia aceptará la obligación de convertir en mixtas las empresas con capital extranjero que habrían de beneficiarse del mercado ampliado Morowetz, D : (25.2).



esta afirmación, la constituye el aumento en protección a algunas industrias intermedias, consideradas como "básicas", durante la década del 60.

3. La estructura de protección

Cuales son, entonces, las características de esa estructura? En esencia la protección nominal ha sido alta, aun cuando baja con respecto a la de otros países latinoamericanos y del tercer mundo (cuadro 12 y 12a). 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 1959 ^{1/}.

El cuadro 10, tomado del estudio de Hutchenson, y que 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.

^{1/} Véase, por ejemplo, en Garay (17.1), la estructura de protección efectiva a 3 y 4 dígitos CIIU en 1974.



La protección efectiva era muy negativa para 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, sobretudo 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 caucho 1/, maquinaria no eléctrica (en promedio casi cero) y en particular para azúcar 2/. Al considerar la alternativa de ajuste cambiario en 34% 3/, se observa que otros sectores intensivos en trabajo estaban relativamente desprotegidos (productos alimenticios, confecciones, textiles, productos de cuero). Los sectores con niveles mas altos de protección efectiva eran en general intensivos en capital. En su orden, maquinaria eléctrica- especialmente electrodomésticos -, equipo de transporte, metálicos básicos, y algunos químicos 4/ (entre otros farmaceuticos).

1/ Debido a controles de precios

2/ Idem.

3/ 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.

4/ 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.



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 sintéticas 1/. La protección relativamente baja al sector del papel y sus productos, combinaba una negativa al papel periódico y una alta para algunos productos específicos 2/. 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 mas protegidos presentaban precios internos mucho mayores que los sugeridos por el arancel, en virtud de las restricciones cuantitativas (principalmente automotores y electrodomésticos 3/. 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 19.

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

1/ Hutchenson, p. 71 y DANE

2/ Ver plan indicativo y FEDESARROLLO

3/ Ibid, pp 74-75



34%- 41% estaban desprotegidas. El cuadro 16 1/ muestra esta relación por sectores, exclusivamente para la protección efectiva arancelaria en 1970 . 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 doméstico 2/. En general la dispersión era menor para las exportaciones. Si a los indicados se suman los márgenes de preferencia ALALC y Grupo Andino, resultaba que muchas exportaciones dirigidas a estos mercados (generalmente intensivas en capital e importaciones) tuvieron y otras aún tienen una protección efectiva superior al 100% 3/. En 1974 ; sin embargo, se redujo el CAT para las exportaciones a Grupo Andino .

Por el contrario, las exportaciones agrícolas estuvieron mas protegidos desde 1967 y al menos hasta 1974, que las ventas al mercado doméstico 4/ (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

1/ C. Díaz

2/ En 18 de una muestra de los 105, C. Díaz, p. 59

3/ C. Díaz, p. 60-61

4/ 1974 se les redujo el CAT



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 mas 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 períodos como 1970-1974 (ver sección V).

4. Los depósitos previos

Instaurados en 1951 como una herramienta más para represar importaciones en situaciones de crisis cambiarias (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 o las resistencias de intereses específicos al uso de otros instrumentos mas ortodoxos ^{1/}. En efecto, en situaciones monetarias críticas como 1962 se hizo uso preferente de ellos en ese sentido, y aun cuando su importancia ha disminuido a partir de 1960, nunca se ha desmantelado por cuanto las circunstancias propicias a la liberalización de importaciones normalmente van acompañadas por presiones monetarias como en 1976-1977, cuando incluso se aumentaron).

^{1/} C. Díaz, p. 112



Musalem estima el equivalente arancelario de los depósitos previos entre 1960 y 1967 en un 11%. Entre 1967 y 1972 ese equivalente fué del orden del 5% 1/. 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 para-arancelarios de control de las importaciones 2/. (cuadro 8).

5. 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 3/, 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 etc. ensamblaje automotriz y algunos metalmecánicos, llantas, sales) que requerían alta inversión y conllevaban un alto riesgo y que no competían por tanto con el capital privado nacional. Muchas de estas empresas fueron transferidas luego al sector privado. Otras han sido desarrolladas en asocio con capital extranjero (industria automotriz y algunas petroquímicas). En general, han gozado de niveles de protección excepcionales, en par

1/ C. Díaz, p. 114 y tabla 4.4. Garay et al, (17.2)

2/ C. Días, P. 114 Garay et al.

3/ Véase cuadro 6 (notas Berry p. 7). Este cuadro es indicativo aunque no demostrativo porque en el se incluyen bancos, ferrocarriles y otras empresas no industriales.



te 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 semioficiales 1/.

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 estudios 2/ pero parece alcanzar niveles significativos (cuadro 19). Muchos de los casos de protección excesiva, como ya se observó, con sus altísimos costos.

1/ Berry, p. 118

2/ 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 Berry y el Banco de la República resultan algo más consistentes.



para el consumidor o usuario intermedio, han implicado así, además de costos reales muy altos por su relativa mayor eficiencia (cuadro 13, sección IV), cuasi rentas o ganancias excesivas no gravadas para extranjeros, hechos posibles por el sistema de protección 1/.

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) 2/ al capital extranjero y al nacional 3/. 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 20) y su presencia muy significativa en las exportaciones menores (entre 27% y 35% de las exportaciones manufactureras) 4/, aun cuando menor que en los sectores más dinámicos de sustitución de importaciones de la década de los 60, sugieren que ha sido muy poco restrictiva.

1/ C. Díaz, p. 229

2/ Por su mayor capacidad crediticia, sobretodo 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.

3/ Wurfel, S. , p. 367

4/ Según C. Díaz p. 47 y tabla 6-4 p. 159. Según el DANE (cuadro 20) del orden del 44.6%.

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 continúa sin prestarse suficiente atención a este fenómeno y sus implicaciones 1/.

1/ Es incluso frecuente escuchar la afirmación 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 p. 228 y contrastar con E. Tironi, Coyuntura Económica, Nov. 1976.

IV. EVALUACION DEL PROCESO DE SUSTITUCION DE IMPORTACIONES Y DE LA ESTRUCTURA DE PROTECCION

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, cabía esperar una estrecha correlación de esta con la estructura industrial. Un análisis estadístico para el período 1962-1968 1/ muestra en efecto una alta correlación entre el crecimiento diferencial por sectores industriales y su contenido de insumos importados, de una parte, y ante todo con la estructura de protección efectiva por aranceles y controles de precios 2/. 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

1/ Hutchenson (22), cap. 4

2/ Véase Hutchenson, tabla 4.4. p. 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 período (1969).

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 a estas relaciones con mayor claridad (véase cuadros 2 a 5 y cuadro 9). En 1968 la sustitución de importaciones de bienes de consumo doméstico se había completado virtualmente : el 98% del mercado doméstico era atendido por producción nacional ^{1/}, mientras que esa proporción era del 68% para insumos intermedios, del 51% para bienes de capital (incluyendo materiales de construcción) y de cerca del 25% para maquinaria y equipo. Véase cuadro 2. La sustitución de importaciones de bienes de consumo no-durables 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 mas rápido crecimiento, este se concentró en alimentos, bebidas, confecciones y calzado y, en menor medida en productos de madera. Véase cuadros 2 y 2a. Los textiles representaron un 26% del crecimiento entre 1930-1945, y los siguieron, en su orden bebidas,

^{1/} Debe observarse, sin embargo, que muchos bienes de consumo no-producidos se mantenían en prohibida importación



alimentos, confecciones y calzado. En este período, a diferencia de los anteriores, como se recordará, el crecimiento se debió ante todo a sustitución de importaciones. En bienes de consumo durable la sustitución ocurrió en ambos períodos : alcanzaba el 69% en 1945 y el 96% 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 los sectores de papel, caucho, metálicos básicos y productos derivados del petróleo. Entre 1957 y 1968 el mayor crecimiento se observó en productos, maquinaria, químicos y alimentos. Además, excepto en alimentos, en estos sectores mas de un 40% de su crecimiento durante esos períodos se debió a sustitución de importaciones. Cuadro 3. 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 período como se observó; son muy intensivos en importaciones de bienes intermedios ^{1/}.

Este desarrollo por sectores tiene una aparente relación con la estructura de protección efectiva y sus cambios a mediano plazo (cuadro 9); relación que sin embargo, debería revisarse estadísticamente como lo hizo Hutchenson para el período 1962-1968.

^{1/} En 1953, la rama de metálicos importaba el 80% de sus insumos, la de papel el 82%, la de caucho el 79% y la de químicos el %. 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.



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-capita y tamaño poblacional ^{1/}. En particular, la producción de bienes intermedios y de capital aparece a niveles de ingresos percapita mas altos de lo que apareció en países mas grandes como Argentina, Brasil, y Méjico. Mas aún, buena parte, de la sustitución de bienes no durables de consumo final se llevó a cabo con anterioridad a 1945, período 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 qué 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

^{1/} Berry, p. 65

tributaria, etc. 1/. G. Poveda efectuó una primera comparación de este tipo para la estructura industrial colombiana en 1973, aunciando desafortunadamente a un nivel de agregación muy alto. Véase cuadro 21 2/. 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.

B. Evaluación del proceso

Aunque este tema merece mucho mas estudio, podríamos, sin embargo, concluir de todo lo anterior que la estructura de protección, y ciertamente la de política cambiaria, han tenido alguna influencia en la estructura industrial. Como pueden evaluarse sus resultados ?. Examinaremos a continuación la escasa eficiencia sobre precios internos, cambio tecnológico y composición de factores, como proxy's por el grado de eficiencia de la industria.

En cuanto al primer aspecto, contamos de un lado con un estudio comparativo para América Latina hecho por la CEPAL en 1960-1962 3/. La conclusión central es la

1/ Vale decir, el estudio de Hutchenson citado puede estar indicando una correlación espúrea.

2/ Cita en Notas Berry, p. 6

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 sólo ligeramente superiores. La diferencia era menor para bienes de consumo, a pesar de su mayor protección, y mas alta (pero apenas de un 15%) en 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 mas costosa : en un 30% a 200% (la cuota 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%) aun cuando se basa en una muestra menor 1/ (cuadro 14). Dicha diferencia resultaba, en todo caso, mucho menor que el arancel promedio (79%) 2/ para esos bienes. En efecto, el arancel resultaba acuoso para alimentos, confecciones, productos de cuero y otras ramas tradicionales. Y no explicaba el mayor valor de los precios internos sino para muy pocos subsectores 3/ . Los controles a la importación tienen un poder explicatio

1/ 385 productos, Hutch, p. 147

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

3/ Tanto en el estudio de Hutchenson como en el de C. Díaz, Cop.



vo mayor a este respecto: influyen significativamente en los precios de los químicos, productos de caucho, vidrio y otros 1/. Con base en esa información 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 presencia muy alta de capital extranjero (y algunos de capital estatal —véase Sección IV). 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) 2/, 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 3/.

1/ C. Díaz, p. 150

2/ C. Díaz, p. 229. C. Díaz explica esta última situación por el deseo del gobierno colombiano de satisfacer presiones de gobierno extranjeros.

3/ Véase los comentarios de C. Díaz y A. Berry.

Medidas aproximadas de eficiencia estática ^{1/} corroboran algunas de las conclusiones previas. (Cuadro 13). 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 farmaceuticos y fibras sintéticas. Vale decir, la mayor ineficiencia relativa se observa en muchas ramas de reciente desarrollo, cuya expansión estuvo influenciada por la estructura de protección durante la década pasada, las exenciones tributarias a las industria 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 mas el crecimiento industrial en el siglo XX. Mas 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

^{1/} Berry, Tabla 25, p. 128

10% a 20% por calificación de mano de obra; el resto es atribuible a cambio tecnológico 1/. La productividad total creció algo mas de un 3% anual promedio desde 1925, aunque esa tasa descendió a casi un 2% en la década de los sesenta 2/.

Algunos estudios específicos de otra lado 3/, sugieren que mucho del efecto 'cambio' tecnológico puede atribuirse a un clásico proceso de 'aprendizaje' (learning-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 en conjunto con la evidencia anterior en cuanto a 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 la política de protección. Podría incluso pensarse que algunas de las ramas de desarrollo reciente deben en parte su altísimo nivel de eficiencia a falta de 'maduración' y que la 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

1/ Berry (2.1) , tabla 3.5 , p. 19

2/ Berry y Thouni, (2.3) p. 98

3/ Dudley, para el sector de productos metálicos y Ramírez para el generación térmica de electricidad.

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 1/. Esto es especialmente cierto para las firmas exportadoras de capital nacional.

Conviene recordar que entre 1930 y 1945 el crecimiento industrial se dió 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's era relativamente eficiente para poder responder en esa forma, y que el proceso de sustitución en el período 1930-1945 (que no se debió a proteccionismo específico) debió serlo igualmente 2/. El proteccionismo mas específico de 1945 a 1960, como se ha observado,

1/ C. Díaz . Véase sección V

2/ Chu,



no parece haber conducido en general a excesos y estos se observan especialmente en ramas de rápido crecimiento en los últimos 15 años.

Como ya se ha observado, el nivel de protección arancelaria no ha sido excesivo en Colombia según standards 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 pasada 1/.

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 nacionales 2/. No obstante, en este aspecto aún 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 genera

1/ CEPAL, El proceso de industrialización en América Latina.

2/ Debe observarse que aproximadamente el % del ahorro nacional bruto corresponde a reservas para depreciación de las empresas, y que de ese monto una parte significativa corresponde a empresas industriales. Asimismo, el ahorro público representa el 30% (?) 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 del impuesto de ventas.

les 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 períodos y (5) la discriminación contra las exportaciones. A continuación discutiremos cada uno de estos aspectos, excepto el (5) que se tratará en la sección V 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 parte a la subvaluación casi permanente de la tasa de cambio hasta 1967 (i.e. a la sobrevaloración del peso colombiano). El efecto (2) además se explica en parte por la política de tasas 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 y este movimiento cíclico se



debía enteramente al manejo cambiario, como ya se observó. Finalmente, el efecto (3) se debió en parte al manejo discrecional de licencias 1/, 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 mas intensivos en capital (véase cuadro 11) 2/. Hutchenson encuentra que la relación entre protección y crecimiento efectivamente llevó a un mayor crecimiento de industrias intensivas en capital en el período 1962-1968. Por su parte Berry encuentra que, durante ese período, el desagregar los datos a 3 dígitos CIIU, se da una relación entre el nivel de protección y la productividad por trabajador 3/. El capital por trabajador efectivamente aumentó entre 1925 y 1969 en un 150%, aun cuando esto corresponde a una tendencia normal, y de hecho el producto por trabajador aumentó 8 veces durante ese período 4/. De hecho, el record de generación de empleo industrial no parece tan malo como comunmente se dice.

1/ Ver C. Díaz, cap. y Tood,

2/ Hutchenson, tablas 1.3, pag 16 y 1.5, p. 18

3/ Berry, p. 101-102

4/ Berry y Thoumi, (2-3), p. 92

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 se baja al 2.5% entre 1962-1968. La elasticidad empleo-producto efectivamente baja en ese último período, lo cual puede explicarse tanto por la alta intensidad en capital de algunos de los sectores más dinámicos en ese período (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 cambiaria que hubieran discriminado menos contra las exportaciones, podrían haber mejorado en algo, si bien no dramáticamente, el record de empleo del sector manufacturero. Ver sección VI.

En cuanto a la subutilización de capacidad, si bien esta se dió en varios períodos como ya se explicó, no parece ser exagerada comparada con la de otros países.

El estudio de Thoumi ^{1/} indica un nivel de utilización en 1970 similar al de los

^{1/} Thoumi, (39.1)

EE UU y superior al de varios países en desarrollo para los cuales se cuenta con estudios. En particular, los sectores intensivos en capital operan en 3 turnos. No así los intensivos en trabajo, lo cual puede deberse a problemas de administración y a sobre costos debidos a la legislación laboral. En todo caso, no hay duda de que como consecuencia de los ciclos de expansión-deflación y liberación-control, inducidos por el manejo cambiario, se incurrió durante muchos períodos en altos costos por acumular inventarios especulativos (entre ellos de bienes de capital) y luego mantenerlos subutilizados debido a una baja expansión en la demanda agregada.

Finalmente, el estudio de Todd ^{1/}, 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 discriminacionalidad en el manejo crediticio.

En síntesis, hacia 1962-1969 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

^{1/} Todd, M., (38)



sometido a crisis cambiarias agudas y cada vez mas frecuentes. Entre 1962 y 1967 aproximadamente el 25% de la inversión industrial se efectuó en derivados del petróleo 1/. 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 por el 8% de la producción y el empleo industrial 2/. Además, el gobierno en esos años estaba realizando grandes inversiones en el ensamble de automóviles en asociación de capital extranjero. No es de sorprender que en esas circunstancias se hubiera gestado una actitud muy crítica respecto al desarrollo industrial del país, a la política de protección y a la participación estatal en la industria. Como se ha visto, sin embargo, la actitud de los juiciosos 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 eficientes, 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 coyun

1/ Thouni, (39.2)

2/ Morawetz, (25.1)

turales de orden cambiario, fiscal y monetario ; y que se requería, 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 lado, una mayor planificación del proceso de desarrollo industrial y de la política de protección.

En el período 1967-1977 se introdujeron algunos cambios en la dirección requerida, como se discutirá en la próxima sección. Pero quedan muchos por hacer, lo cual será materia de discusión en la sección VII.



V. LA PROMOCION DE EXPORTACIONES Y EL CRECIMIENTO ECONOMICO ENTRE 1967- 1977

Las reformas en el manejo cambiario introducidos en 1967 han permitido obviar muchos de los costos asociados con los ciclos liberación reducción de importaciones y especialmente, expansión- deflacción que caracterizaron los períodos previos. Como ya se mencionó Carlos Diaz concluye que fué el haber resuelto el último ciclo que permite explicar, ante todo, el alto crecimiento económico durante 1967- 1973 ^{1/}. Vale decir, a diferencia de períodos anteriores, la nueva política cambiaria, orientada a mantener el valor real de la tasa de cambio mediante mini devaluaciones nominales continuas, permitió una expansión sostenida de la demanda agregada sin incurrir en crisis cambiarias, con lo cual se hizo posible una 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 y que se analizaron en el numeral anterior: en particular los sesgos a favor de la dependencia en insumos importados y de la intensidad en capital, y en contra de las exportaciones.

^{1/} "Ese crecimiento en parte ^{se} explica, naturalmente, por precios altos de café, pero aún comparándolo con el período 1948- 1956 es evidente que hubo otros factores en acción.

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 comienza la aplicación efectiva del llamado Plan Vallejo 1/, instituido desde 1956, que liberaba de pagos de arancel sobre insumos a ciertos exportadores. En 1967 la exención se substituyó por un subsidio directo - el CAT- del 15%, 9 meses de maduración ~~que~~ exento de impuestos, con lo cual equivalía a un subsidio efectivo de aproximadamente el 18% ligeramente superior al valor máximo de la exención, que aproximadamente beneficiaba un número mayor de empresas y lo hacía mas uniformemente (puesto que no dependía de la utilidad gravable de las empresas). Además se estableció el llamado Plan Vallejo Jr. 2/ y se instituyó PROEXPO, con el objeto de facilitar crédito a tasa institucionales 3/ subsidiadas) y apoyar la comercialización externa de las exportaciones. A partir de Octubre de 1974, el CAT y el Plan Vallejo se hicieron responder a un valor agregado nacional mínimo y, aunque se redujo el CAT, se ampliaron considerablemente los recursos de Proexpo 4/ y se aceleró la tasa de devaluación real. En 1977 se redujo la tasa de devaluación nominal y cayó la tasa real a las exportaciones, a pesar de la devaluación del dólar, pero se compensó a las exportaciones menores con aumentos en

1/ C. Díaz, p. 57- 58

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

3/ Con base en el producto de un impuesto de 11/2% sobre el valor CIF de las importaciones y cupos de redescuentos en el Banco de la República.

4/ La tasa del impuesto CIF a las importaciones se elevó del 1.5% al 5% en un lapso de 3 años.



el CAT y sobretudo con una disminución en las tasas de crédito de Proexpo 1/. 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 considerable 2/. Considerando todos los factores, la tasa efectiva real de cambio a las exportaciones se mantuvo aproximadamente constante hasta 1967 y cayó en un 18% entre 1967 y 1968.

En síntesis, durante este último período, 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 de cambio real efectiva para estas no ha sufrido variaciones apreciables. Aunque posiblemente hoy en día la protección efectiva para la mayoría de las exportaciones industriales es continua siendo menor que la otorgada a las ventas domésticas de los mismos productos o similares (cuadro 16 3/), el contraste con la situación anterior sugeriría que el rápido crecimiento de las exportaciones menores durante el período (cuadro 15) ha estado vinculado con la nueva política. En efecto, varios estudios sobre el comportamiento de las exportaciones menores colombianas indican que estas han respondido significativamente al valor de la tasa real efectiva de cambio 4/; y aunque las exportaciones menores venían creciendo desde principios de los 50, resulta clara su aceleración a partir de 1960 y especialmente desde 1967.

1/ Del 18% al 13%

2/ Aproximadamente equivalentes a un CAT del 9% : 6.5% el crédito de prefinanciación y 2.5% el de postembargo

3/ C. Díaz tabla 2- 12, p. 60

4/ C. Díaz, Tegeiro y Nelson, Urdinola y Mallon, Sheahan y Clark

Sin embargo, debe distinguirse entre el caso de las exportaciones menores agropecuarias e industriales. En el primero, 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^{1/}. Por 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 (la oferta al mercado interno aumentó rápidamente que la demanda respectiva ^{2/}), 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 (cuadro 10). Esta experiencia sugiere que debe replantearse el problema del 'fomento' a las exportaciones agropecuarias, como efectivamente se propone en la Sección V^{3/} como se ha venido haciendo desde 1974.

^{1/} Véase anexo y A. Fuentes . 14

^{2/} Junguito, 23



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 las 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 obedeció a incrementos en participación en los diferentes mercados ^{1/}. Aun 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 aun cuando no se ha adelantado un estudio similar al de Junguito para este caso, parece claro que la expansión de las exportaciones ha contribuido al crecimiento de la producción industrial. Este fue rápido entre 1968 y 1974 (%) y se explica en aproximadamente un 20% por la expansión de las exportaciones ^{2/}.

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 substitutivas de importaciones que tuvo más dinamismo en la década de los sesenta, favorece en todos los aspectos a las industrias de exporta-

^{1/} Cabarrony y Spillane P. 4

^{2/} Entre 1968 -1972 ; cuadro 3

ción (véase , por ejemplo, el cuadro 22). Sin embargo, las exportaciones industriales parecen ser hasta el momento tanto a mas intensivas en importaciones que el promedio de la actividad industrial 1/, quizá algo menos intensivas en capital 2/, mas concentradas en firmas grandes 3/ y con una participación superior de capital extranjero .(cuadro 18) 4/. En efecto, como ya se observó, son precisamente firmas embarcadas en el proceso de sustitución , o que la terminación ^{con} hace algún tiempo, las que responden por la mayor parte de las nuevas exportaciones, auncuando en promedio exportan menos del 10% de su producción 5/.

A que se debe esto si la nueva política cambiaria sin duda ha operado en el sentido de reducir varios de los sesgos en que se incurrió en la industrialización pasada? . De una parte, podría relacionarse con el de que, a pesar del proceso gradual de liberación de importaciones, se mantiene esencialmente la mas estructura de protección efectiva, como ya se anotó y se discutirá mas abajo. 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 puede sugerir la necesidad de la protección para la consolidación de una industria nacional eficiente 6/, por otra

1/ C. Díaz, pp. 173- 176, DANE

2/ Ibid y Thoumi

3/ C. Díaz , DANE

4/ C. Diaz , DANE

5/ Ver datos en C. Díaz. Un grupo de firmas grandes que representaban en 1973 el 42% de las exportaciones manufacturadas, cendían el 90.5% de su producción internamente.

6/ Berry, resumen del libro, p. 36

parte, el hecho de que buena parte de las exportaciones manufacturadas se dirigen a ALALC y especialmente a Grupo Andino 1/, en cuyo ámbito son otras nuestras ventajas comparativas, explican en gran parte 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 inicial del CAT ni del crédito de Proexpo favorecieron las exportaciones con mayor valor agregado nacional y el Plan Vallejo evidentemente favoreció aquellos mas intensivos en importaciones. Las reformas del 74 vincularon el CAT y el Plan Vallejo a un nivel mínimo de valor agregado nacional, reduciendo en alguna medida este efecto. Por demás el Plan Vallejo y el crédito de Proexpo, por sus mecanismos de operación 2/, favorecen tambien 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 financieras 3/, opera en la misma dirección.

Para completar la visión de este último período, debe recordarse que, en los años recientes se ha seguido un proceso lento de liberalización 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.

1/ F. Thoumi 39.3 A. Fuentes 14 C. Díaz 11.1 p. 72

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

3/ A. Urdinola

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, los beneficios de la política de liberalización en reducción de rentas monopolísticas posiblemente 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 /o de rentas monopolísticas para el capital extranjero (automotriz, electrodomésticos, algunos productos químicos - principalmente fibras artificiales, farmacéuticas y petroquímicos- metálicos básicos y algunos metálicos).

VI. 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 implicaciones 1/, para con base en éste y en el análisis previo, formular algunos replanteamientos para la política comercial en la próxima década (Sección VII).

En primer lugar debe observarse que una vez excluido el petróleo, los términos de intercambio para los países en desarrollo del mundo capitalista continuaron entre 1970 y 1976 la tendencia al deterioro que traían al menos desde 1950 2/ y que se prevee que esa tendencia continúe en adelante 3/. Vease 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 colusiva 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

1/ La síntesis que se ofrece en esta sección se basa en dos trabajos previos del autor: " El Nuevo Orden Comercial Internacional " . *Coyuntura Económica*, Dic. 1977 y *Mercados Mundiales de Manufacturas Industrialización y Política Comercial de los Países en Desarrollo* , mimeo, Marzo 1978 y en el trabajo en curso para PROEXPO

2/ Perry 30.1 BIRF 3

3/ BIRF 3.2



baja, con la excepción de unos pocos como la carne 1/, y de hecho en el período 1970 - 1976 apenas experimentaron una leve mejoría 2/. Véase cuadros 25 y 26. 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 de sus políticas de protección arancelaria a la producción local, las cuales, como en el caso de la Política Agrícola Común de la Comunidad Económica Europea, impiden que esta compita abiertamente con y sea sustituida en parte por las exportaciones de los países en desarrollo. Por demás dichos países exhibirán tasas de crecimiento económico menores que en el pasado 3/. 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: ante precios altos se siembra mucho. Aun cuando se trata de controlar el precio interno de los productores, por razones políticas ha 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 sintéticos 4/, parece remota dadas las dificultades.

1/ BIRF, 3.2

2/ Perry 30.1, BIRF 3

3/ J. Ruiz

4/ 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 substitución en el consumo.

tades inherentes a su negociación y operación 1/, aun cuando esa posibilidad merece todos los esfuerzos posibles a superarlos. El efectuar acuerdos de productores y consumidores resulta mas viable, como se ha demostrado en el pasado. 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 los precios de referencia se ligen a los de las manufacturas exportadas por los países industrializados, (lo que se ha denominado la 'indización') lo cual no parece políticamente viable en el mediano plazo 2/. 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 existencias.

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 los últimos, 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 cuasirentas 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.

1/ Véase una discusión detallada al respecto en Perry 30.1, Singh 34

2/ 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 transporte 1/. Singer y Prebisch han argumentado que además de que esta situación resulta en bajos márgenes de ganancia para los países exportadores 2/, 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 lo 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 básicos 3/. 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.

1/ Perry 30.1, BIRF 3.2 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. Fínger

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

3/ 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.

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-capita) 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 básicos como en manufacturas) haya tenido un escaso desarrollo 1/.

De otra parte, muchos países en desarrollo, entre ellos Colombia, no han sabido aprovechar a plenitud las posibilidades que ofrece el intercambio con países socialistas 2/.

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

1/ Perry 2, Keesing 2 y 3

2/ Perry 30.3, UNCTAD



Colombia el cultivo del café y otros productos agrícolas de exportación en Colombia, 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 los países desarrollados. Pero, mientras en los últimos dicho sector muestra un especial dinamismo y sus exportaciones, enfrentan términos de intercambio favorables, en Colombia y en otros países en desarrollo exportadores de productos agrícolas, sector equivalente muestra un lento crecimiento y enfrenta términos de intercambio desfavorables. Por lo tanto, la diversificación en 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, pero no ha podido ni podrá modificar las tendencias señaladas. Estas en principio, solo podrán revestirse a través de la industrialización ya sea sustitutiva de importaciones o exportadora o ambas 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 aun cuando la expansión ha



sido rápida, desplazando producción local en los 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 ridículos ^{1/}. De hecho, a medida que los países en desarrollo han ido penetrando los mercados industrializados 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 la lenta recuperación económica 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 período: 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 prefe

^{1/} 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.



rencias en la CEE, la AELC y el Japón ^{1/} y, en particular, la relativa apertura de este último mercado, quizá el mas 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 SG P 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 impacto ^{2/}. Por demás, Colombia y muchos países latinoamericanos han venido enfren_ tando 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 Mediterraneo y a los países en desarrollo del Africa, 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 exporta_ ciones 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 países ^{3/}. Sin embargo, los factores plantean la inquietud de si el progreso de la industrialización en los países en desarrollo puede o debe depender antetodo de la expansión de sus exportaciones y, en particular, a los países industrializados.

^{1/} 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 SG P, etc.

^{2/} Perry 30.2, BIRF 3.4

^{3/} El crecimiento de las exportaciones de manufacturas de los PED, se ha concentrado substan_ cialmente en unos cuantos países que han aplicado políticas agresivas de promoción de ex_ portaciones Perry, 30.2



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 concentrado en productos concurrenciados por el lado de la oferta, y salvo en algunos casos como en textiles y confecciones, en los que la comercialización internacional está muy dominada por empresas transnacionales. Por lo tanto, se ha 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 los precios relativos 1/.

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 las 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 2/.

Por demás, buena parte de las exportaciones de manufacturas, especialmente, de los países Asiáticos y México, han consistido en el ensamblaje de productos importados, Lacon

1/ Keesing ,



tribución 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 aun país como Colombia o aún que corresponda a sus ventajas comparativas el ensamblaje de productos importados ha adquirido una gran importancia, en buena parte como consecuencia de regimenes arancelarios de excepción instituidos por varios países industrializados, como EE.UU., Alemania, Holanda y Japón ^{1/}. En parte bien, porque los esquemas de promoción de exportaciones en los países en desarrollo han favorecido este tipo de procesos con bajo valor agregado nacional distinto al pago de salarios directos: el uso de zonas francas, la devolución de exención de aranceles sobre insumos importados (como el Plan Vallejo), los subsidios proporcionarles al valor bruto de la exportación (como el CAT, salvo por las reformas de 1974) o a las necesidades de capital de trabajo (como el crédito subsidiado de Proexpo). En Colombia curiosamente el fenómeno de ensamblaje no se ha dado aún en forma significativa.

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 sobrestimación de importaciones, pagos por tecnología,

^{1/} Finger



administración, comercialización y servicios financieros, pueden obviar los 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 internalización creciente y ya muy considerable del comercio internacional por parte de las empresas transnacionales 1/ 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 por cuenta propia en un mercado cada vez mas reducido (en términos relativos) y mas incierto. En ocasiones, esta última alternativa se enfrenta además a la casi inexistente o muy costosa posibilidad de transferir tecnología. En efecto, es antetodo la inexistencia de un mercado libre de transferencia de tecnología 2/, 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 fenómeno en discusión.

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 la gran importancia de apoyar la generación local de tecnología que permita reducir esa dependen_

1/ Véase Perry 30.2

2/ Amparado por la Convención de Paris, etc.



cia y adquirir un mayor poder de negociación frente a las empresas transnacionales . Como la generación de tecnología va íntimamente ligada con la producción de maquinaria y equipo, cerca de una tercera parte del comercio mundial, y de las exportaciones de manufacturas de los PED en particular, corresponde a transacciones intrafirma de las empresas transnacionales (vale decir, entre empresas del mismo conglomerado industrial, se refuerza la necesidad de profundizar el proceso de sustitución de importaciones que apenas comienza , en países como Colombia, para este tipo de bienes.



VII. LA POLITICA CAMBIARIA Y COMERCIAL PARA LA PROXIMA DECADA

A. Preámbulo, ^{Política} comercial y desarrollo económico

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 nuestra política comercial para la próxima década. Antes de pasar a la discusión detallada de las propuestas de cambio, conviene precisar en que puede contribuir la política comercial, y el comercio exterior mismo, al desarrollo económico. Tanto mas cuanto que en los últimos años ha aparecido una nueva fe, la del crecimiento económico dirigido por las exportaciones ^{1/}, 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 le asigna, como cosa inevitable, a los procesos de sustitución de importaciones.

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

^{1/} 'Export-led growth'.



Sus pregoneros, además, comparan la experiencia relativamente mas favorable de algunos países orientados a la exportación con la de vecinos muy encerrados en su mercado interno ¹/. En América Latina no encuentran casos similares a los de los países orientales citados atrás, pero señalan los progresos relativos de Méjico, 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, constituyeron ante todo una consecuencia de su desarrollo industrial planificado, y muy protegido, pero eficiente. Con frecuencia esos ejemplos son atípicos, como en el caso de Hong-Kong, Taiwan y Singapore, territorios insulares que albergan una población pequeña, con un sector agropecuario casi inexistente y que por lo tanto requerían de manera muy especial los mercados externos para su crecimiento económico. El absurdo de la tesis ad-exre-mun puede relievase al considerar casos como 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

¹/ Véase, por ejemplo, Myint, H.



facilitó el crecimiento de una industria muy dependiente en las importaciones, des
criminó 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 circunstanci
as una cierta liberalización de sus economías y el 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.

Esta 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 inelásticidad crónica en sus exportaciones (lo que se ha denominado el
'pesimismo' exportador 1/). La 'ayuda' no constituyó la panacea que se había ofredo

1/ Elasticity - pessimism.



cido. 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, el supuesto problema estructural que justificaba conceptualmente el papel estelar de la ayuda 1/.

La gran mayoría de los países que han logrado desarrollarse e industrializarse (los EE. UU, la mayoría de los países de Europa Occidental y mas recientemente de Europa Oriental, La URSS, Australia, Nueva Zelanda, Sudafrica, etc.), algunos de los cuales exhibieron tasas de crecimiento tan o mas 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. Aun mas, en la experiencia reciente de desarrollo económico descollan países como la China Popular, virtualmente encerrado en su mercado interno, y varios de los países que han experimentado altas tasas de crecimiento en sus exportaciones exhiben un record mas bien pobre en crecimiento económico 2/. De hecho, los factores básicos para el crecimiento

1/ 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 déficit fiscales crónicos y la creación de un fuerte lazo de dependencia de la inversión pública en las agencias multilaterales de crédito.

2/ Véase Stewart F. , () en Helleiner Ed. , A World Divided.



económico son justamente la fase 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 el caso colombiano, 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. Una 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 externos como en el doméstico. La demanda por exportaciones puede constituir un complemento útil a la expansión del mercado interno para 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 agrícolas 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 superavit agrícolas para alimentar la población urbana, y crear con ella la base interna para la industria y los servicios modernos ^{1/}. 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 estos han estado sometidos al deterioro secular

^{1/} Lewis, A



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 para-arancelaria de los países desarrollados, y a continuar sometidos a un deterioro secular en nuestros términos de intercambio. Además, y sin desconocer su importancia, en esas condiciones difícilmente cabe esperar que la expansión de nuestras exportaciones, sobre todo a los países desarrollados, sea el motor de nuestro crecimiento económico.

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 ^{1/}. 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 los subsidios a las exportaciones manufacturadas, y seguida por un proceso gradual de deval

^{1/} Hasta 1972 había respondido básicamente a la inflación: (ver C. Díaz, pp.). En 1973-74 bajó la tasa real, respondiendo en parte a la mejora en términos de intercambio. En 1975 subió para compensar la disminución del CAT.

luaciones nominales. Esa política habría facilitado el manejo monetario y habría provocado una respuesta mas rápida de las importaciones a la mejora que sufrieron nuestros términos de intercambio, a mas de que habría evitado la entrada de capital especulativo de corto plazo que ocurrió cuando se detuvo la devaluación nominal de 1977 y que 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 de mercado 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 propositos 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 períodos, por razones cuyo estudio rebasa los límites de este ensayo. Resulta crucial que se utilicen mecanismos automáticos para congelar fondos ^{1/} (en pesos o en divisas) en épocas de bonanza y que se mantenga la

^{1/} Como se hizo con los Certificados de Cambio.



la liquidez del Fondo para comprar cosechas en períodos 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 hacer esto solamente se dificultará el manejo monetario durante los ciclos de precios altos del café, sino que el país emergerá de cada bonanza mas especializado en el cultivo de este producto y por tanto más dependiente de los ciclos en sus precios, como está sucediendo con el manejo de la actual bonanza. Una de las medidas que podría operar en este sentido, sería la de sustituir en parte el mecanismo de retención cafetera por la operación de una tasa variable, según el precio internacional del grano, en el impuesto ad-valorem a las exportaciones del café 1/.

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 comercio 2/, y no siguiera atada al dolar. Bajo el sistema actual no decretan devaluaciones desde Washington, lo cual puede no convenir ante situaciones específicas de nuestra balanza comercial, aun cuando en el pasado reciente

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

2/ Y de nuestros competidores. Ver C. Díaz



posiblemente explica el aumento de nuestras exportaciones de manufacturas en los mercados europeos y japones.

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 períodos facilitaría la aplicación de la política propuesta, permitir a los particulares tener ciertos saldos registrados en divisas. Mas aún 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 del mercado internacional, como se observó, 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 cuasirentas 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 muchas oportunidades muy rentables, así no sean tan favorables como las del Golfo Pérsico o Venezuela 1/.

La cuadruplicación de precios reales del petróleo, como consecuencia de la exitosa acción colusiva de los países miembros de la OPEP a partir de 1973, ha incidido significativamente en la balanza de pagos de los grandes exportadores e importadores de crudo. Aun cuando Colombia paga en dólares el % 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 nuevos 2/, así como

1/ Urrutia y Villaveces.

2/ Se consideran 'marginales' en recuperación secundaria en los yacimientos actuales y 'nuevos' los obtenidos en nuevos yacimientos.



por las importaciones de petróleo propiamente dichas, han comenzado a pesar en forma importante sobre nuestra balanza de pagos y lo harán mucho mas 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 sismográficos 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, mediante la política de concesiones y mas 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 internacionales 1/. Entre otras razones, porque dichas empresas tienen alternativas aún mas rentables y, aún en igualdad de costos, preferirán la exploración en áreas en que están recibiendo protección o que sean exportadoras netas, y por tanto les garanticen suministros para sus procesos integrados verticalmente 2/ o al menos les aseguren un pago a precios internacionales a largo plazo.

1/ A mas de que no dejan mucho al país por concepto de regalías e impuestos. Ver FEDESARROLLO, Una Política petrolera para Colombia, 1973.

2/ Urrutia y Villaveces



El impacto 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 mas 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 los costos de transporte terrestre y marítimo, la cual ha elevado los costos de comercialización de este recurso ^{1/}.

Debe advertirse que de materializarse estas posibilidades en exportaciones de gas y carbón, su incidencia favorable en la balanza cambiaria se sentiría solo en el mediano plazo, no solo por cuanto ellas no alcanzarían un nivel apreciable sino hacia 1985 ó 1986, sino porque se requerirán importaciones significativas de bienes de capital para Ecópetrol 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 en el corto plazo, si se presenta una disminución muy probable en los precios del café hacia 1980.

^{1/} Véase ITC 1977



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

2. 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 período 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 un '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 política ^{1/}. Habría que tener cuidado especial, sin embargo, con los productos sujetos a mecanismos de cuotas bajo acuerdos internacionales como sucede con el azúcar.

Por 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 aquellas. Este mecanismo podría implementarse a través de los fondos

^{1/} Por demás, los ciclos de precios de café son de 5 a 7 años y en gran parte previstibles, con lo cual no se trataría de entradas y salidas muy frecuentes ni súbitas.



que ha propuesto FEDESARROLLO 1/, similares al del 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 períodos 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 muchos mas 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 explotación 2/, resulta necesario estu

1/ FEDESARROLLO, La Industria Azucarera en Colombia

2/ FEDESARROLLO, La Industria Maderera en Colombia



diar 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.

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. Tal posibilidad depende, en última instancia, de las perspectivas de los mercados externos de los productos procesados respectivos y de la medida en que comercialización esté en manos de empresas transnacionales. En el caso del algodón, los textiles están sujetos a cuotas rígidas, así como



las confecciones, aun 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) , o habría que estudiar en detalle hasta que punto pocas empresas transnacionales controlan los mercados y tecnología respectiva, para poder evaluar correctamente el impacto 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.



D. Política comercial e industrialización

El exámen 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 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 porque haber ninguna contradicción entre una política razonable de sustitución de importaciones y una de promoción de exportaciones, como tampoco ³ preferencia de una sobre la otra. Precisamente el principal problema

en las décadas pasadas radicó en que la protección efectiva a las ventas domésticas fué 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.

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.

Cuales 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 protección.

Esta última debe corresponder a las discrepancias de carácter mas o menos permanente entre el valor agregado generado en cada actividad, a precios sociales y a precios pri



vados 1/. 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 mas progresiva que la existente; 5) los productos de la actividad muestren una tendencia al alza relativa en sus precios en los mercados internacionales 2/. 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 3/; 2) genere una distribución del ingreso mas 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,

1/ French Davis y Piñera, (13).

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

3/ ' Lost consumer - surpluses '.



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 cuasirentas 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 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 industrial 1/ y en conjunto con otros incentivos y políticas :

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

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 período dado y que efectivamente se van a desarrollar, manteniendo baja la producción efectiva a otras que 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 incurrirían los altos costos del pasado, a tiempo que se aseguraría 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 otorgado y producen ingresos fiscales a cambio de las cuasirentas que generan las restricciones cuantitativas para quienes obtienen las licencias ^{1/}. No obstante, como lo han señalado

^{1/} 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.



varios comentaristas 1/, el establecimiento de una estructura arancelaria 'racional', en el sentido indicado, debería ser un prerequisite para la liberación 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 otras razones por la relativa rigidización que sufre la estructura arancelaria con los acuerdos de integración.

La aplicación de los criterios indicados conllevaría un estímulo preferencial a los sectores mas intensivos en empleo, mas intensivos en insumos domésticos y con mayores vínculos hacia atrás (vale decir, mas 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) mas amplio que permita la realización de economías de escala, cuando estas existan. En términos mas concretos, segerirían ante todo reducir la alta protección 2/ de que gozan algunos sectores muy intensivos en capital y controlados por la inversión extranjera, como son el automotriz, el de electrodomésticos,

1/ Garay et al, (17.2)

2/ Si bien gradualmente.

la fabricación de fibras artificiales, otros productos petroquímicos y algunos químicos – como los farmacéuticos – y algunas ramas de metálicos básicos. En general llevarían a elevar la protección a los bienes de capital, sobretudo a aquellos cuya producción es intensiva en mano de obra y que cuentan con un amplio mercado nacional y/o con asignaciones en el Grupo Andino: v. gr. maquinaria agrícola de uso general o específico para nuestros cultivos mayores; maquinaria para las industrias textil, de confecciones, de cuero, de calzado, de productos de madera y para algunos alimentos procesados; equipos para electrificación, telefonía, etc. Asimismo, llevarían a elevar la protección de insumos intermedios intensivos en recursos naturales abundantes: v. gr. productos carbóquímicos, sucroquímicos, derivados del gas natural y otros.

Finalmente todo lo anterior implica que la estructura de los subsidios a la exportación 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 implementarse 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 inten



sivos en insumos importados (o a favor de su importación aún cuando exista producción nacional) 1/, convendría desmontar este sistema 2/ fortaleciendo los otros. Por las mismas razones no conviene estimular la creación o el desarrollo de zonas francas.

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 (aranceles a insumos y las que causan las discrepancias entre precios sociales y privados) y no facilitaría una 'competitividad artificial' que pueda ser tachada como práctica desleal de comercio.

E. Política de Exportaciones. Resumen.

Conviene resumir acá lo que las propuestas presentadas en las secciones previas implican en cuanto a políticas de exportaciones.

En primer lugar, la estructura de protección efectiva a las exportaciones debe ser diferencial por ramas productivas, según el impacto sobre la economía que produz

-
- 1/ 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 e indebido.
 - 2/ 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.



ca su expansión 1/ y las perspectivas de los mercados externos. Ello exige una estructura diferencial de los subsidios totales a la exportación que dependa de dichos factores, de un lado, y , de la protección nominal a sus insumos, de otro. Por tan to, si la estructura arancelaria se varía, debe variarse la estructura de subsidios a la exportación. Asimismo, si la tasa real de cambio desciende en forma no justifi cada, deberá elevarse el nivel general de dichos subsidios. Estas consideraciones sugieren acudir en mayor medida a instrumentos flexibles; que puedan proveer un apoyo diferencial en el sentido indicado y que se puedan adecuar a los cambios mencionados. Por ello, y por otras razones menores, parece conveniente eliminar gradualmente el Plan Vallejo y fortalecer a Proexpo y/o el sistema del CAT 2/. Este último, sin embargo, enfrenta hoy día acciones retaliatorias en el mercado de los EE. UU.

De otra parte, el tratamiento a las exportaciones industriales (incluyendo en ellas algunas actividades agrícolas poco intensivas en el uso del factor tierra, como flo res y hortalizas) y a las menores agrícolas ha de ser diferente. En ciclos de pre cios altos de café, la baja en la tasa real de cambio que se recomienda, ha de ser compensada en parte por mayores subsidios a las exportaciones manufacturadas. No así en el de las agropecuarias, por cuanto en esas condiciones la producción agro

-
- 1/ Lo cual, como ya se observa depende de su efecto directo e indirecto sobre el empleo de mano de obra no-calificada, de su efecto neto sobre la balanza de pagos, del grado de control por parte del capital extranjero etc.
- 2/ El CAT puede tener tasas diferenciales por ramas y el crédito de Proexpo podría tener co berturas, plazos o tasas de interés diferenciales.



pecuaria debe orientarse en mayor medida al mercado doméstico en rápida expansión y por cuanto la relativa facilidad de entrada a sus mercados externos no impone costos muy altos a los descensos transitorios en sus exportaciones. Por demás, ante los ciclos en los precios internacionales de estos productos conviene instituir un sistema variable de impuestos-subsidios, a través de fondos como el del café. En esta forma solamente cuando su precio mundial esté bajo, haya excedentes y no haya bonanza cafetera, se justifica un subsidio a la exportación, el cual debería proceder en su mayor parte de los fondos acumulados por el mismo sector. En consecuencia, el CAT y los recursos de Proexpo se reservarían principalmente para el apoyo a las exportaciones industriales, comensando 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.

F. Política comercial por áreas

Como se ha observado, conviene explorar sistemáticamente la potencialidad de nuestros flujos comerciales con otros países en desarrollo y con países socialistas.



Ameritan especial atención los casos de Brasil y Méjico; los de los países de Medio Oriente miembros de la OPEP, los cuales han pasado a representar un 20% del mercado mundial 1/; y los africanos, especialmente de la Costa Occidental, con todos los cuales nuestros flujos actuales son relativamente bajos y poco dinámicos 2/ 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 de ciertos bienes de capital 3/ 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,

1/ Helleiner, (20.1)

2/ A. Fuentes (14)

3/ Véase un análisis detallado en Perry, (30.3)



uranio - fármacos y varios otros ^{1/}. El aprovechamiento de estas posibilidades permitirían al país adquirir un mayor poder de negociación frente a los organismos 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 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 los 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 los procedimientos de financiamiento de la inversión y las compras externas del sector público, excesivamente dependientes de los 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 no son aplicables a compras a varios países socialistas. En consecuencia, si se desea explotar los bene

^{1/} Véase un análisis detallado en Perry, (30.3)



ficios 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 P. S. en el financiamiento, equipamiento y asesoría técnica en grandes proyectos y programas públicos. En igual forma debe 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 constituirse en un auxiliar más útil en las próximas décadas exigen, como se ha discutido, una gran coordinación de estas políticas con otras que en última instancia son más definitivas para el logro de un desarrollo

económico mas rápido, mas equitativo y mas autónomo . En particular, 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 y el control del capital extranjero y a la transferencia de tecnología y, ante todo, con la adopción de una política efectiva de desarrollo tecnológico local.

CUADRO 1

COMERCIO EXTERIOR Y CRECIMIENTO ECONOMICO EN COLOMBIA

1950 - 1972

(tasas de crecimiento anual promedio y desviaciones)

1. Producto interno bruto real a precios de mercado	4.75 (0.07)	5.23 (0.22)	4.57 (0.09)	6.08 (0.06)
1.1. Productos primarios	3.36 (0.05)	2.86 (0.21)	3.06 (0.12)	3.84 (0.29)
1.2. Manufactura	6.11 (0.08)	7.25 (0.33)	5.68 (0.10)	7.62 (0.24)
1.3. Construcción (valor agregado) 1/	5.72 (0.41)	12.85 (1.88)	3.21 (0.75)	6.29 (0.68)
1.4. Servicios	5.48 (0.16)	7.43 (0.68)	5.64 (0.33)	7.58 (0.16)
2. Formación interna bruta de capital fijo real	3.61 (0.47)	11.41 (1.97)	2.64 (0.90)	7.52 (0.85)
2.1. Importaciones de bienes de capital	0.76 (0.81)	13.32 (2.89)	0.60 (1.93)	8.01 (2.03)
2.2. Construcción y edificación (valor bruto)	4.87 (0.32)	9.44 (1.89)	2.99 (0.57)	5.37 (.066)
3. Exportaciones (dólares)	1.85 (0.48)	8.94 (1.69)	0.30 (0.71)	7.69 (.148)
3.1. Exportaciones de café	0.57 (0.57)	10.01 (2.12)	-1.51 (0.73)	6.14 (2.34)
3.2. Precio de la libra de café (dólares)	-0.40 (0.60)	9.58 (1.82)	-3.33 (1.24)	6.11 (1.88)
3.3. Volumen exp. de café	1.04 (0.24)	1.21 (1.57)	1.34 (0.71)	0.98 (0.63)
3.4. Exportaciones menores	8.89 (0.77)	7.37 (3.34)	9.02 (1.95)	14.15 (1.95)
4. Importaciones (dólares)	2.85 (0.57)	11.58 (1.64)	0.85 (1.40)	10.18 (1.79)
4.1. Importaciones (quantum)	1.92 ^a (0.70)	10.49 (1.54)	0.69 (1.70)	13.72 ^b (2.10)

CUADRO 2

CRECIMIENTO INDUSTRIAL POR SECTORES

1925-1968

Industria	Período 1925-1930		Período 1930-1945		Período 1945-1957		Período 1957-1968	
	Participación en el crecimiento industrial total	Tasa anual promedio de crecimiento	Participación en el crecimiento industrial total	Tasa anual promedio de crecimiento	Participación en el crecimiento industrial total	Tasa anual promedio de crecimiento	Participación en el crecimiento industrial total	Tasa anual promedio de crecimiento
Alimentos	35.71	6.6	13.22	4.3	12.23	7.0	21.53	8.3
Bebidas	31.65	8.95	16.38	6.5	13.59	7.75	9.83	4.45
Tabaco	-13.18	-6.65	1.69	2.4	2.27	6.6	1.99	4.8
Textiles	-10.84	-10.34	25.55	19.25	13.75	7.7	10.87	4.75
Confecciones y calzado	34.62	6.0	13.26	4.2	9.75	5.8	11.82	5.8
Madera excepto muebles) 12.14) 4.6) 5.00) 3.7) 5.85) 7.6) 5.32) 5.3
Muebles))))))))
Papel	.22	8.2	.46	13.8	3.63	28.5	1.95	5.15
Imprenta	5.33	5.1	2.83	4.8	.79	2.9	1.08	4.15

CUADRO 2 a

CRECIMIENTO INDUSTRIAL POR SECTORES 1925 - 1945:

Alimentos, Bebidas, Tabacos y Confecciones Etc.

	1923/24 - 1927/28		1927/28- 1938/39		1938/39- 1944/45	
	Participación en el crecimiento industrial Total	Tasa de crecimiento en ex cesó sobre la del PIB	Participación en el crecimiento industrial Total	Tasa de crecimiento ex cesó sobre la del PIB	Participación en el crecimiento industrial Total	Tasa de crecimiento ex cesó 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 3 a.

CRECIMIENTO INDUSTRIAL ASOCIADO CON EXPANSION DE LA DEMANDA

DOMESTICA SUSTITUCION DE IMPORTACIONES Y EXPORTACIONES

1923 - 1970

	Período	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
	1923/24-1927/28	56	44	0
	1927/28-1938/39	161	161	0

CUADRO 4

ESTRUCTURA INDUSTRIAL Y SUSTITUCION DE IMPORTACIONES POR TIPO DE BIENES

(%)

Año Tipo de bienes	1937 ^{3/}	1945		1953			1968	
	Prod. Dom Consumo	Estructura	Prod. domést. \$/ consumo	Estructura Cepal ^{1/}	Berry ^{2/}	Prod. Dom Consumo	Estructura	Prod. Domes Consumo
Bienes de consumo no durable	79	71.3	92.3 ^{1/}	68.8	70.3	95.8	57.1	98
Bienes de consumo durable	40.4	3.1	69.	3.9	2.7	50.5	4.8	96
Bienes intermedios (Incluso combustibles)		18.9	66.	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 (Incluso materiales de construcción)	(26.4)	6.7	(14.7) (35.7)	9.5	7.4	(39.5) (37.7)	14.7	51

1/ Fuente CEPAL

2/ Fuente Berry, pp.62-63

3/ DANE, BME, Mayo 1970, Tabla 8.6.7., p. 181

CUADRO 4 a

SUBSTITUCION DE IMPORTACIONES ENTRE 1925 Y 1945

(IMPORTACIONES SOBRE CONSUMO INTERNO)

	1927/28	1938/39	1944/45
Textiles	81	39	18
Papel	81	51	70
Caucho l	(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
Equipo de Transporte***	100	99	99
Manufactura no Tradicional	77	50	55

FUENTE: CHU, Tabla 5

CUADRO 5

MAQUINARIA Y EQUIPO IMPORTADOS COMO PORCENTAJE DEL TOTAL

Año	%
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.DIAZ, tabla 8-5, p 234

CUADRO 6

TASA DE CAMBIO EFECTIVA A LAS IMPORTACIONES

	Tasa efectiva real	Indice 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, p. 116 y 119.

CUADRO 7

ARANCEL EFECTIVO PROMEDIO E INDICE DE LIBERALIZACION

Año	Arancel Promedio efectivo 1/	Indice de Liberalización 2/	Participación del Arancel en los ingresos tributarios de la Nación 3/
-----	------------------------------	-----------------------------	---

CUADRO 8

ARANCELES, DEPOSITOS PREVIOS Y REGIMEN DE IMPORTACIONES
(ENTRE PARENTESIS LA DESVIACION STANDARD)

Importaciones	Arancel (%)			Depósitos Previos (%)		Número de ítems sujeto a cada régimen		
	1973	1971	1962	1973	1971	1973	1971	1962
<u>Alimentos no procesados</u>	53 (29)	53 (29)	185 (217)	67 (44)	96 (54)	13	13	13
Regimen Prohibida	69	64	272	100	130	7	8	8
Licencia Previa	34	35	23	29	40	6	5	4
Libre	—	—	145	—	—	0	0	1
<u>Materiales Industriales</u>	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
<u>Bienes de Capital</u>	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
<u>Productos Semifabricados</u>	27 (17)	27 (16)	27 (37)	50 (41)	67 (51)	32	32	32
Prohibida	29	29	200	100	130	2	2	1
Licencia Previa	26	27	23	45	63	26	25	14
Libre	28	27	19	58	58	4	5	17
<u>Alimentos Procesados</u>	90 (53)	91 (51)	341 (326)	95 (19)	116 (28)	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
<u>Bienes de consumo durable</u>	74 (40)	80 (26)	108 (31)	90 (30)	97 (39)	11	11	11
Prohibida	—	84	114	—	100	0	1	4

CUADRO 9

ESTRUCTURA DE PROTECCION EFECTIVA

	Arancelaria	Total
	1927 - 1936	1969
Textiles	113.1	3.8
Papel	31.	12.1
Caucho	18.9	-31.3
Químicos	101.5	60.8
Petróleo	95.	-4.9
Minerales no metálicos	87.4	-8.2
Metálicos básicos	19.1	150.7
Productos metálicos	9.5	47.3
Maquinaria no eléctrica	1.	- 7.3
Maquinaria eléctrica		
Equipo de transporte	n.a.	610.2

FUENTE: Berry, tabla 8, p. 49

CUADRO 10

ESTRUCTURA DE PROTECCION EFECTIVA, 1969

Intensidad de capital y dependencia en importaciones

	1/ Método de Balassa (ajuste cambiario del 34%)	1/ Método de Corden	2/ Vr. agregado por empleado	3/ Insumos importados como proporción del vr. de la pro- ducción industrial
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	7.61	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	40.0	21.5
Total manufacturas	43.7	29.2	46.3	12.2

FUENTE: 1/ Hutchenson, tabla 3.5, p. 68

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

3/ C.Díaz, tabla 5-3, p. 142

CUADRO 12

PROTECCION EFECTIVA ,
INTE NSIDAD DE CAPITAL Y CRECIMIENTO INDUSTRIAL
(1962 - 1968)

Protección efectiva	Tasa de crecimiento anual promedio (%)	Valor agregado por trabajador
Menos de 0%	15.9	70.030
0 - 50%	16.7	74.517
Mas de 50%	26.7	105.560
Promedio	19.7	86.116
<hr/>		
Menos del 10%		34.884
12 - 16 %		65.954
Mas del 20%		92.011

FUENTE: Hutchenson , Tablas 1-3. 1-4 y 1.5 , pp. 16, 17 y 18

CUADRO 12

PROTECCION EFECTIVA EN COLOMBIA Y OTROS PAISES EN DESARROLLO

País	Bienes de consumo	Intermedios	de Capital	Total Manufacturadas
Argentina	164	167	133	162
Brasil	230	68	31	118
Mejico	22	34	55	27
India	n.a.	n.a.	n.a.	313
Pakistan	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, P. 82 . Tomado de Little y Satovsk

CUADRO 12 a

ARANCEL NOMINAL PROMEDIO POR SECTORES EN EL GRUPO ANDINO

<u>CIIU</u>	<u>Descripción</u>	<u>Bolivia</u>	<u>Colombia</u>	<u>Chile</u>	<u>Ecuador</u>	<u>Perú</u>	<u>Venezuela</u>
11	Agropecuaria y caza	23	24	38	36	55	48
12	Silvicultura y extracción de madera	17	21	34	27	68	24
13	Pesca	27	25	51	50	88	51
21	Minería del 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	68	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, 313 no indica el año, se presume que es 1975

CUADRO 13
INDICADORES DE PRODUCTIVIDAD

Industria	Valor aegado 1/		Vr. agregado distinto a salarios		Productividad total	
	A precios internos	capital A precios internacionales	A precios internos	capital A precios in ternacionales	A precios internos	A precios in ternacionales
Alimentos	.248	.248	.143	.143	1.911	1.244
Bebidas	.567	.256	.445	.134	1.959	1.185
Tabaco	.681	.350	.583	.252	2.566	1.819
Textiles	.284	.273	.146	.136	.931	1.180
Confecciones y calzado	.486	.486	.229	.229	1.145	1.383
Madera excepto muebles	.259	.292	.108	.140	.814	.915
Muebles	.604	.807	.251	.454	1.16 2	1.805
Papel	.219	.195	.132	.109	.863	1.081
Imprenta	.344	.344	.129	.129	.901	1.114
Cuero	.307	.278	.173	.144	1.020	1.219
Caucho	.291	.423	.138	.271	.910	1.718
Quimicos	.314	.195	.189	.070	1.074	.891
Petróleo	.085	.090	.065	.070	.456	.787
Minerales no metalicos	.249	.271	.118	.140	.834	1.204
Metálicos básicos	.152	.061	.096	.004	.681	.403
Productos metálicos excepto maquinari	.322	.219	.155	.052	.965	.838
Maquinaria no eléctrica	.342	.368	.145	.171	.939	1.266
Maquinaria electrica	.317	neg.	.151	neg.	.951	neg.
Equipo de transporte	.370	.052	.117	neg.	.880	.150
Miscelaneas	.340	.161	.187	neg.	1.061	.629
Total	.290	.217	.167	.0943	1.000	1.000

1/ Según Cuentas Nacionales

FUENTE: Berry, Tabla 25.5, p.128a.

CUADRO 14

PRECIOS INTERNOS E INTERNACIONALES ARANCELES Y REGIMEN DE IMPORTACIONES, 1969

	Exceso del precio interno sobre el internacional	Arancel	Regimen de importación <u>1/</u>	Número de observaciones
Alimentos y Bebidas	25%	85%	2.7	52
Textiles, Confecciones, Muebles, Cuero y papel	47	113	2.5	89
Químicos, cauchos, vi- drios 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 productos en libre, 2 en licencia previa y 3 en prohibida

FUENTE: C. Díaz, tabla 5-4, p 150

CUADRO 15

EVOLUCION DE LAS EXPORTACIONES

(%)

Año	Café	Petróleo y Derivados	Menores Agrícolas	Menores manufacturados
1951	74.29	15.18	9.74	.78
1952	78.64	14.80	5.65	.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

FUENTE: Berry 2.1 Berry Thoumi 2.3

CUADRO 16

PROTECCION EFECTIVA A LAS EXPORTACIONES , 1970^{1/}

	Protección a las ventas domésticas	A las sin subsídios	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)	159	-30	38
Otros(5)	149	-48	42
TOTAL (105)	130	-48	39

^{1/} Sobre una muestra de 105 productos

FUENTE: C. DIAZ, tabla 2-12, p. 60

CUADRO 17

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.d
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	13.76	0.98

FUENTE: C. DIAZ, tablas 2-9 y 2-10, P. 52y 56

CUADRO 18

CARACTERÍSTICAS DE LOS MAYORES IMPORTADORES Y EXPORTADORES
INDUSTRIALES 1970

	Importaciones por empleado (dólares)	exportaciones por empleado (dólares)	Empleados por firma
<u>Grandes importadores</u>			
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
<u>Grandes Exportadores</u>			
Extranjero	3.232	2.161	944
Nacional	1.528	1.066	1.801

FUENTE: C. Díaz, tabla 9 6-4 P 159

CUADRO 20

FLUJO DE INVERSION EXTRANJERA DIRECTA Y REMESAS DE UTILIDADES

	Influjo neto de inversión extranjera	Remesa de Utilidades
1938	- .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
1952	7.9	15.0
1953	1.4	n.a.
1954	14.7	n.a.
1955	.4	16.0
1956	10.1	10.8
1957	4.9	23.5
1958	- .8	48.0
1959	.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.	16.
1965	10.	25.
1966	40.	30.
1967	40.	36.
1968	48.	47.
1969	50.	74.
1970	39.	91.
1971	40.	71.

FUENTE : Berry (2.1), tabla 24, P. 120 d. Datos basados en los libros anuales de Balanza de pagos del Fondo Monetario Internacional.

CUADRO 21

VALOR AGREGADO EN LA INDUSTRIA COLOMBIANA COMPARADO CON EL QUE
CABRIA ESPERAR SEGUN EL PATRON INTERNACIONAL

SECTOR	Valor Agregado(Vi) Dólares de 1953 (Millones de US\$)	Valor Agregado Calculado (Vi*) (Millones de US\$)
Alimentos } Bebidas } Tabaco }	650.70	373.18
Textiles	517.02	188.53
Confecciones } Calzado }	121.42	108.55
Madera } Muebles }	31.00	92.56
Papel	73.53	38.55
Artes Gráficas	65.59	70.25
Quero	11.79	14.78
Caucho	69.10	34.37
Química } Deriv. del Petróleo y Carbón }	416.79	228.28
Minerales no metálicos	123.76	97.44
Metálica básica	64.54	81.09
Manufacturas metálicas } Maquinaria mecánica } Eléctrica } Material de transporte }	207.82	371.69
Otras	76.41	40.81
TOTAL	2.114.98	2.883

Fuente : Potoda, 31.3

CUADRO 22

Table 4. *A comparison of factor productivities between minor manufacturing exports and industries of important recent import substitution, 1969*

	Labor productivity (Thousands of pesos)		Capital productivity		Total factor productivity		Output	Physical capital/ worker
	(Col. prices) (1a)	(World prices) (1b)	(Col. prices) (2a)	(World prices) (2b)	(Col. prices) (3a)	(World prices) (3b)	(Millions of pesos) (4)	(Thousands of pesos) (5)
<i>Selected recent import substitution industries</i>								
271 and 273 Pulp, Paper, Cardboard and Cardboard Articles	107.6	80.0-95.0 ^a	0.342-0.351	0.266-0.316 ^a	1.073-1.087	1.03-1.25 ^a	377.52	306.9-392.4
34 Basic Metals	80.0	3.2	0.254	0.010	1.08	0.038	450.50	312.6
37 Electrical Machinery	47.4	neg.	0.445	neg.	1.16	neg.	550.44	106.5
383 Vehicle Assembly	54.7	neg.	0.315-0.365	neg.	1.07-1.15	neg.	253.26	150.0-174.0
311 Basic Chemicals	93.5		0.176-0.187		0.94-0.98		692.51	371.0-394.4
236 Synthetic Fibers	39.1						282.35	
Above group (excluding 236)	69.0	5.0-20.0 ^b	0.289-0.302	0.062-0.103 ^c	1.05-1.07	0.284-0.464 ^d	2,324.23	231.3-240.6
<i>Industries with significant exports</i>								
25 Wood	25.6	28.9	0.353	0.397	0.99	1.17	165.63	72.6
253 Wood Sculpture, Carving, Toys	16.2		0.526-0.748		0.98-1.07	1.18-1.20	7.64	21.6-30.7
272 Paper Articles	52.2		0.515-0.586		1.42-1.48		136.39	89.2-101.4
29 Leather	40.7	36.8	0.409	0.370	1.24	1.13	184.77	99.5
332 Glass	55.3		0.559-0.679		1.48-1.60		240.22	81.5-99.0
334 Cement	61.9		0.153-0.163		0.68-0.71		269.23	379.8-403.3
Above group	44.7	47.0 ^e	0.296-0.315	0.311-0.331 ^e	1.03-1.06	1.08-1.12 ^e	996.24	141.7-151.1

Sources and Methodology:

Except where specified, output figures are from Banco de la Republica, *Cuentas Nacionales*; they are at market prices. Estimates of factor productivities at world prices are based primarily on Hutcheson's estimate of effective protection for 'all manufacturing' which, however, means all factory manufacturing in 1969. (See Thomas L. Hutcheson, *Incentives for Industrialization in Colombia*, unpublished Ph.D. dissertation (University of Michigan, 1973), p. 68.)

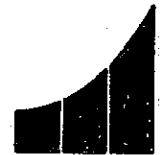
^aFor industry 27, Hutcheson estimated effective protection of about 11%. Here we assume it to be 10-25% for the two sub-categories considered, on the presumption that it is if anything lower in category 272.

^bPrecise value depends on how negative is the value added of industries 37 and 383, and on the figures for 271/273 and for 311. If the first two were zero and the values for 311 and 271/3 were 50,000 and 95,000 respectively, then the average would be 23.8. If the first two were -10.0 and the others 40,000 and 80,000 respectively, the average would be 14.87.

^cSame assumptions as indicated in (b).

^dSame assumptions as for (b) and (c).

^eAssume each three-digit category included had the same world price/Colombian price ratio as the two-digit industry of which it was a part.



COMPOSICION, DESTINO Y COMPORTAMIENTO DE LAS EXPORTACIONES COLOMBIANAS.

1. Composición

En esta sección se presenta la evolución de la composición de las exportaciones (cuadros 1 a 4); su crecimiento relativo al de otros países (cuadro 5 y 6), los cambios en la estructura de sus mercados (cuadro 7) y en su participación en ellos (cuadros 8 al 13) 1/.

De la formación contenida en estos cuadros, y de estudios previos sobre el tema, se desprenden las conclusiones resumidas en los párrafos siguientes.

El cuadro 1 muestra como las exportaciones de café representaron entre el 74% y el 82% del valor total de las exportaciones colombianas entre 1925 y 1955, y en conjunto con las de petróleo, respondieron por un 90% a 92% de dicho valor entre 1945 y 1955. A partir de 1955, y en especial de 1960, las demás exportaciones, usualmente llamadas 'menores', comenzaron a aumentar su participación hasta llevarla a un 54% a 56% en 1974 y 1975. Con el aumento de los precios internacionales del café en 1976, este porcentaje descendió de nuevo a un % y % en 1976 y 1977. En particular las exportaciones de manufacturas han pasado de representar el 1.4% del valor de las totales en 1960, al 28% en 1974 y el 21% en

1/ Datos tomados de Fuentes, A.



1975 (cuadro 2 y 3).

Las manufacturas pesaban menos en las exportaciones colombianas que en el promedio de América Latina hasta 1971 y han superado dicha participación a partir de 1972 (Cuadro 2). De hecho, las exportaciones de manufacturas colombianas crecieron entre 1971 y 1976 más rápidamente que las de América Latina, que las totales de los países en desarrollo y que las de países de la OECD (cuadro 6), aun cuando nuestras exportaciones totales crecieron en valor menos que la de cualquier de estos grupos (cuadro 5).

Dentro de las exportaciones manufacturadas, debe resaltarse el crecimiento particularmente rápido en el valor de las exportaciones de manufacturas diversas; maquinaria y materia de transporte y productos químicos. Estos rubros han llegado a representar el 24.2%, 10.5% y 19.0%, de nuestras exportaciones totales de manufacturas, respectivamente (cuadro 2). En contraste, las exportaciones de 'manufacturas según material', en las cuales pesan especialmente los textiles, han pasado de constituir el 68% de las exportaciones manufacturadas en 1965 al 46% en 1975 (cuadro 2 y 3)

En cuanto a las exportaciones agrícolas 'menores', estas han estado constituidas en aproximadamente el 93% (promedio 1960-74) ^{1/} por las denominadas mayores

^{1/} El 26% de las exportaciones totales durante dicho período.

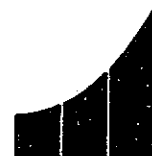


menores¹: banano (29.8%), algodón (28.9%) , azúcar (16%), tabaco, (12.2%) y carne (6.1%). (Véase el cuadro 4). No obstante ha venido dándose una diversificación importante, de modo que otros rubros contituyeron el 16% de las exportaciones agropecuarias menores entre 1971/1974, cuando no representaban ni el 1% de estas en el período 1960/1964. Entre ellas merecen destacarse : las flores, el frij^{ol} y el arroz.

2. Mercados

El cuadro 7 1/ indica la evolución de la estructura de mercados de las exportaciones colombianas entre 1960 y 1975. Debe observarse, en primer lugar, el crecimiento en importancia de los mercados de América Latina y el Caribe (5.6% al 23.7%), y en especial del Grupo Andino (del 16% al 13.0%). En segundo lugar, resulta claro la baja en participación de los mercados de Norteamérica (del 61.6% al 31.2%) y el aumento ligero en la de otros países industrializados, en especial de la Comunidad Económica Europea (del 25.1% al 31.5%). En tercer término, algunos mercados potencialmente grandes como los de Japón y Europa Oriental, aumentaron su importancia hasta 1970 para posteriormente disminuirla y representar una participación bastante baja. Por último, nuestras exportaciones a otros países en desarrollo de África, Medio Oriente y Asia, así como las que tienen como destino

1/ A. Fuentes, op. cit.



a Oceanía permanecen a niveles insignificantes.

En cuanto a nuestros mercados 'naturales' los de mayor peso y dinamismo dentro de cada grupo son los siguientes. En el Grupo Andino, Venezuela constituye el 47.2% de nuestras exportaciones en 1975, contra un 7.6% en 1970; Ecuador el 19% en 1975 contra un 26% en 1970; Perú un 17.8% en 1975 contra un 42.5% en 1970 y Chile un 12.6% en 1975 contra un 23% en 1970 (cuadro 14). En Centro América, Panamá representó en 1975 el 48% de nuestro mercado (37.8% en 1970); Guatemala el 24% (14.8% en 1970); Costa Rica el 12.7% (19.9% en 1970); El Salvador el 8.5% (5.2% en 1970) y Nicaragua el 5.2% (bajando de un 13% en 1970) (cuadro 15)

3. Participación por mercados y comportamiento relativo

Las exportaciones de Colombia perdieron mercado entre 1970 y 1976 en los países de la OECD, no solo en cuanto a las importaciones totales de estos sino también en relación a sus compras a países en desarrollo (cuadro 8). De otra parte, cabe destacar que las exportaciones colombianas y las de América Latina y el Caribe Insular crecieron en forma muy similar en los mercados de la OECD, ya que las primeras no parecen haber ganado mercado (de manera estadísticamente significativa) en las importaciones que efectúan los países industrializados de ALACI. La última conclusión debe ser vista en forma agregada, pues al tener en cuenta los mercados de



Los EE.UU y de CEE, se observa que el país perdió en el primero y ganó en el segundo a las importaciones de ALACI.

Los resultados de las tendencias de participación de las exportaciones colombianas en las importaciones totales de los países en desarrollo indican que el país no ha perdido en los correspondientes mercados en forma significativa. No obstante las exportaciones a estos mercados han sido menos dinámicas que las del resto de América Latina y el Caribe Insular.

En los mercados de estos últimos países, el dinamismo mayor de las exportaciones de otros países en desarrollo, llevó a que Colombia perdiese mercado, frente a ellos y en términos globales.

La evolución de las exportaciones colombianas, tanto tradicionales como cafeteras, en las importaciones de grupos de países en desarrollo y países industrializados, permite aclarar aún mas las tendencias de mercado comentadas en los párrafos anteriores.

- a) Las menores ventas de café en el mercado norteamericano explican la pérdida de mercado global allí registrada, puesto que se ha ganado participación en productos agropecuarios diferentes a café y en exportaciones manufactureras.
- b) El resultado de que las exportaciones hacia la CEE estén creciendo a un ritmo



muy similar al de las importaciones totales de ese grupo, resulta de la combinación de ligeras ganancias en su mercado cafetero y de manufacturas y de un relativo estancamiento en productos agropecuarios no tradicionales.

- c) La participación de las exportaciones nacionales ha decrecido dentro de todos los grupos de importaciones japonesas.
- d) Colombia perdió mercado a nivel agregado en AELC, en razón del comportamiento de las ventas de productos no tradicionales, ya que para el café se observó una mejora relativa entre 1970 y 1975.
- e) Como resultado de todo lo anterior, y consistente con el hecho de que el país ha perdido algo de terreno en los mercados de la OECD se encontró que las exportaciones manufactureras y agropecuarias no cafeteras registraron una ligera pérdida, en tanto que el café experimentó una leve ganancia.
- f) La información disponible en materia de importaciones del resto de América Latina y el Caribe Insular, permite deducir que las exportaciones colombianas agropecuarias diferentes a café ganaron mercado de 1970 a 1975. Dado que se había observado una pérdida en el caso de las exportaciones totales, y teniendo en cuenta que el país por regla general no vende café en esa área, es probable que las ventas de productos manufacturados, pese al aumento en valor hacia dicha región, ha



yan bajado en su participación en dichos mercados.

Los mercados norteamericano y europeo occidental han constituido los centros mas poderosos de demanda de las exportaciones menores 'tradicionales', tales como el algodón, plátano, y azúcar, mientras que latinoamérica ha sido un mercado mas favorable para las exportaciones menores 'nuevas', tales como productos metalme-cánicos, químicos, aparatos eléctricos, etc. 1/. Ciertas mediciones sobre la tecnología implícita en las exportaciones no tradicionales de Colombia señalan que, a principios de esta década, se estarían vendiendo los productos mas intensivos en trabajo (por ejemplo ropa y zapatos) en los países avanzados en tanto que las ven-tas de productos modernos y mas intensivos en capital y/o importaciones, se esta-rían haciendo a los vecinos latinoamericanos, la mayoría de los cuales son mucho menos industrializados que Colombia. Tal circunstancia estaría siendo favorecida por las preferencias otorgadas en ALALC, lo mismo que por mecanismos de promoción como el Plan Vallejo 2/.

Ahora bien, la asignación de recursos de la agricultura de exportación no tradicio-nal ha estado regida principalmente por las condiciones favorables de la demanda internacional, especialmente en los años setentas. Así, pese a que en los últimos años el gobierno colombiano ha establecido cuotas de exportación, y, no obstante haberse observado un deterioro en la tasa real efectiva de cambio para exportacion

1/ Teigeiro y Elson, op. cit. pp. 27

2/ Wogart J. Peter, From Import Substitution to export diversification in Colombia Kiel Institute of World Economics, 1975. Ver también Díaz-Alejandro op. cit.



nes agropecuarias desde 1973 1/, los aumentos en los precios internacionales de los productos básicos fueron de tal naturaleza que la respuesta registrada en la oferta se orientó básicamente hacia el mercado internacional. Esta situación se reflejó, entre otras cosas, en aumento del índice interno de precios, ya que a la gran expansión en las exportaciones no correspondió una similar en la producción, y por tanto aquella se realizó a expensas del mercado interno 2/

De otro lado, en el caso de las exportaciones industriales, por regla general es muy bajo el porcentaje de la producción nacional que se vende internacionalmente. El mercado de exportación parece ser de particular importancia para la producción de algunas ramas como madera y muebles, productos de cuero y zapatos, confecciones y aún cierta maquinaria no eléctrica, pero, en otros sectores las exportaciones no representan más del 10% de la producción, aunque estos porcentajes han venido en aumento durante los últimos años 3/.

Los análisis efectuados sobre el comportamiento histórico de las exportaciones ma

1/ Ver Coyuntura Económica, Mayo de 1977. Este deterioro del indicador efectivo cambiaría sería mucho menor o aún no existiría, si los precios internacionales empleados para el caso de las exportaciones agropecuarias son los correspondientes al índice de productos básicos exportados por el país.

2/ Véase Junguito ().

3/ Wogart, op. cit. pg. 64



nufactureras colombianas señalan entre otros puntos, los siguientes:

1. Las exportaciones manufactureras abarcan un sinnúmero de productos que varían desde productos intensivos en mano de obra hasta otros notoriamente capital intensivos. Una clasificación analítica propuesta para las manufacturas vendidas en el mercado mundial ha incluido los siguientes grupos : exportaciones que implican cierto procesamiento de productos primarios, por ejemplo, el azúcar refinada; bienes intensivos en capital que se exportan utilizando capacidad instalada excedente y se venden al costo marginal por plantas cuya producción se espera que en el largo plazo se orienten al mercado interno, por ejemplo químicos y derivados del petróleo; bienes intensivos en capital cuya producción se ha generado para vender en parte a la ALALC, aprovechando preferencias , por ejemplo petroquímica y piezas automáticas; y productos intensivos en mano de obra que son exportados a precios mundiales ^{1/}.
2. Pese a la diversificación de las manufacturas, pocos renglones han representado por lo general la mayoría de estas exportaciones, aunque en el período 1969-75 la tendencia ha sido la de que mas productos expliquen los totales exportados. Así, si se toman los productos químicos, los textiles, el cuero y el cemento, se encuentra que ellos representaban el 50.58% de las exporta-

^{1/} Díaz Alejandro, op.cit.



ciones de manufacturas de las secciones 5, 6, 7 y 8 a nivel CUCI en 1969, porcentaje que no se modificó fundamentalmente en 1975, al bajar a un 47.6%. Sin embargo, al tomar bienes como vestuario, calzado, impresos, artículos de viaje y automotores para carretera, se observa que la participación respectiva de estos pasó de 6.25% a 20.4% en 1969-75.

3. Las exportaciones manufactureras ALALC tienden a ser mas intensivas en capital y en importaciones que las dirigidas al resto del mundo. Los cálculos elaborados a este respecto muestran que la intensidad en capital de los bienes manufacturados vendidos en esa área, sería tres veces mayor a la correspondiente a bienes exportados a Europa y los Estados Unidos ^{1/}
4. El Plan Vallejo ha tenido gran importancia como estímulo a las exportaciones manufactureras, especialmente si su efecto se considera al lado del de otros incentivos como el CAT, el crédito especial de PROEXPO, y los márgenes de preferencia para el caso de ALALC. Pese a lo anterior, la medición del impacto de los programas de promoción de exportaciones en las manufacturas ha mostrado en general, que dichos programas no habrían igualado, alrededor de 1970, la protección efectiva existente entre las exportaciones y las ventas internas, pero habrían reducido la brecha con respecto a la situación que hubiese

^{1/} Wogart, op. cit, pg. 62



existido en ausencia de tales programas 1/.

5. El crecimiento de las exportaciones manufactureras ha sido bastante considerable tanto en la década pasada como en la presente. La tasa promedio anual de incremento entre 1960 y 1970, de acuerdo a la CEPAL, fué de 28%, ritmo superior al promedio de 20.5% para el total de América Latina. Sin embargo, la contribución colombiana al total de exportaciones de esta región era en 1970 de solo 4.9%. 2/. El ritmo comentado de aumentos en las manufacturas de exportación, superó al promedio de las demás no tradicionales y al de las totales, resultando así una mayor participación dentro de las exportaciones totales colombianas al finalizar la década de los sesentas, como se verá mas adelante.

El análisis de dos series de crecimiento de las exportaciones manufactureras (reintegros y registros) en el lapso 1960-71 muestra una gran inestabilidad en el ritmo anual de crecimiento. Con excepción de los lapsos 67-69 y 69-71, el período de 11 años se caracterizó por altibajos sistemáticos de diversas magnitudes. Parecería que un elemento importante de explicación haya sido el factor expectativas, o sea la actitud del exportador ante la posibilidad de cambios bruscos inesperados

1/ Díaz Alejandro op.cit. Es probable que las diferencias comentadas de protección efectiva se hayan reducido aún mas en lo que va corrido de esta década, debido a las políticas mas liberacionistas en el manejo de las importaciones.

2/ E. Cabarrony y J. Spillane, La experiencia de Colombia en materia de exportaciones de manufacturas en el período de 1960 a 1969. Rev. Planeación y Desarrollo, Bogotá, 1974, p. 57.



en la política de comercio exterior I/.

Si se toma el aumento de las ventas internacionales colombianas de manufacturas en lo correspondiente a la década presente, pueden distinguirse los períodos 71-74 y 71-76. La característica común a ambos es la de que superaron en promedio a los crecimientos registrados por las exportaciones totales de productos químicos, de maquinaria y equipo de transporte, y de otros artículos manufacturados, efectuadas por América Latina, países en desarrollo, países desarrollados de economía de mercado y el mundo en su totalidad (cuadro 6). No obstante, las diferencias entre los promedios nacionales y los correspondientes al resto de regiones del mundo, son muy superiores en el período 71-74, cuando las exportaciones analizadas experimentaron un crecimiento del 61%. Solamente en 1974 el indicador del crecimiento del total de manufacturas exportadas por Colombia fué superado por el de los otros grupos debido al comportamiento bastante discreto de las exportaciones de "otros artículos manufacturados" (CUCI 6 y 8).

En 1975 las exportaciones totales de manufacturas del país mostraron por vez primera en varios años un crecimiento negativo que debe encontrar su explicación principal en la baja de la tasa efectiva de cambio y en la contracción de la demanda por exportaciones manufacturadas de países en desarrollo como consecuencia de la recesión mundial. En efecto el dinamismo exportador de manufacturas del principio de

I/ H. Calvo y J. Escandón, Las exportaciones Colombianas de manufacturas 1963-1971 FEDESA RROLLO, Enero de 1973 pg. 5.



de la década se vió frenado considerablemente en todas las áreas del mundo durante 1975, pero, Colombia registró un deterioro mucho mas acentuado que el del mundo, países industriales y países en desarrollo. Si se tiene en cuenta que en 1975 los incentivos exportadores registraron un deterioro, debe concluirse, en principio que la baja de exportaciones en ese año fué motivada por causas tanto de índole interna como internacional. Para 1976 los indicadores presentaron una recuperación relativa a los bajos niveles del año inmediatamente anterior de manera tal, que con excepción de los productos químicos, el país se desempeñó mas favorablemente que los otros grupos de países del mundo. Así, el incremento promedio de las exportaciones colombianas de manufacturas en 1971-76 (41%), se mantuvo por encima del correspondiente a los demás grupos comentados, aunque con diferencias inferiores a las del lapso 71-74.

Las interpretaciones efectuadas acerca de la evolución reciente de las exportaciones manufactureras, en el período 1960-69, muestran que el país se benefició del dinamismo en el comercio mundial de esos productos y que ese factor explicó mas del 30% del aumento total durante esos años ^{1/}. En cuanto a

^{1/} Cabarrony y Spillane, op. cit. El método interpretativo utilizado por estos autores es el de "participación constante en el mercado", el cual permite examinar empíricamente el origen de las variaciones en el crecimiento de las exportaciones de un país o región. El método consiste en comparar la diferencia entre los ingresos provenientes de las exportaciones de un país en un año y los que habría obtenido si la participación del país en el comercio internacional hubiera sido igual a la de un año base. pg. 61.



la influencia de la estructura general del comercio de exportación (crecimiento de las exportaciones de manufacturas debido a que estas se hayan concentrados en bienes cuya demanda creció a un ritmo relativamente mas alto que el promedio mundial, o se hayan dirigido a mercados que experimentaron un elevado crecimiento relativo) se encontró que para el caso colombiano este factor tuvo relativamente poca influencia y que aún alcanzó a ser desfavorable ^{1/}. En cambio, la variación de las exportaciones resultante de un aumento en la capacidad competitiva de las manufacturas (mejora en los precios relativos nacionales) fué sustancial, representando mas del 74% del incremento durante los años sesenta. La importancia de este último tiende a confirmar el argumento de que a pesar de que la demanda mundial de manufacturas creció en el decenio anterior, el desplazamiento de la curva de oferta exportable fue la causa principal del auge de las ventas internacionales de estos bienes ^{2/}.

^{1/} Este resultado fue motivado aparentemente por la influencia del hecho de que una proporción considerable de las exportaciones de manufacturas se dirigió a regiones con bajo crecimiento relativo en su demanda de importación. En cuanto a diversificación por productos se encontró una relativa concentración de las exportaciones en bienes cuya demanda creció a un ritmo relativamente alto Ibid, pg 75.

^{2/} Ibid, p. 77



CUADRO 1

COMPOSICION DE LAS EXPORTACIONES COLOMBIANAS

1905-1975

Años	Café %	Petróleo %	Menores %
1905	39.0	-	61.0
1925	78.4	-	21.6
1945	74.0	15.8	10.2
1955	81.7	10.3	8.0
1960	71.5	17.2	11.3
1965	63.8	16.4	19.8
1967	63.2	12.0	24.8
1968	63.0	6.5	30.5
1969	56.6	9.3	34.1
1970	63.5	8.0	28.6
1971	57.3	6.6	36.1
1972	49.6	3.7	46.7
1973	50.7	2.3	47.0
1974	44.1	0.3	55.6
1975	46.0	-	54.0

FUENTE: DANE

CUADRO 2

COMPOSICION Y CRECIMIENTO DE LAS EXPORTACIONES DE COLOMBIA Y DE AMERICA LATINA 1969-74

(clasificación CUCI)

CUCI	1969	1970	1971	1972	1973	1974
0 a 4 Productos Básicos						
América Latina	39.0	40.4	39.2	39.6	37.4	29.1
Colombia	68.2	74.0	69.9	63.6	62.3	58.0
0 Prod. alimenticios y animales vivos	67.0	73.0	68.5	62.4	60.9	56.6
1 Bebidas y tabaco	1.2	0.9	1.3	1.1	1.3	1.4
2 Materiales crudos no comestibles excepto combustibles	7.5	6.4	6.1	8.3	5.7	5.5
3. Combustibles y lubricantes	12.7	9.9	10.2	7.5	5.3	8.3
4 Aceites y manteca de origen animal o vegetal		0.01		0.02	0.01	
5 a 8						
América Latina	18.6	19.7	16.9	18.3	20.9	19.5
Colombia	11.5	7.5	13.5	20.2	26.5	28.3
5 Productos químicos	1.6	0.1	1.9	2.4	3.0	5.1
6 Artículos manufacturados según material	8.1	5.7	7.4	13.8	17.8	13.3
7 Maquinaria y materiales de transporte	0.8	0.8	2.8	1.3	1.6	2.2
8 Artículos manufacturados diversos	0.9	0.8	1.9	2.7	4.1	7.6
9						
América Latina	0.2	0.2	0.2	0.2	0.2	0.2



CUADRO 4

PARTICIPACION QUINQUENAL PROMEDIO EN VALOR DE LAS PRINCIPALES EXPORTACIONES AGRICOLAS 1960-1974

Quinquenio	Algodón	Azúcar	Banano	Tabaco	Came	Participación anteriores en el total agri- cola sin Café	Participación sobre el total con Café
1960/64	32.2	11.9	38.4	16.9	-	99.4	23.9
1965/70	25.7	16.1	38.4	11.6	3.7	95.5	27.0
1971/74	28.7	20.1	12.6	8.2	14.5	84.1	26.4
PROMEDIO	28.9	16.0	29.8	12.2	6.1	93.0	25.8

FUENTE: Cálculos de FEDESARROLLO con base en información de los Anuarios de Comercio Exterior del
DANE.

CUADRO 5

EXPORTACIONES TOTALES COLOMBIANAS Y DE OTROS PAISES

	1970	1971	1972	1973	1974	1975	1976
Comunidad Económica Europea	0.65	0.536	0.558	0.555	0.515	0.493	0.572
Países Industriales	0.35	0.296	0.314	0.313	0.282	0.274	0.314
Otros Europa	6.25	5.254	5.229	5.175	4.692	4.602	5.280
Austria, N. Zel, S. Afr.	7.81	6.863	6.961	6.454	6.391	6.413	7.875
Exportadores Petróleo	4.23	3.225	3.481	3.020	1.246	1.388	1.485
Países en Desarrollo	2.01	1.829	1.912	1.769	1.470	1.571	1.645
América Latina Y Caribe Insular	5.56	5.213	5.529	5.228	4.172	4.433	5.108
Medio Oriente	30.46	26.117	28.459	28.273	19.461	19.981	21.919
Asia	5.28	4.487	4.572	4.027	3.567	3.765	3.525
África	10.53	10.673	11.317	11.072	9.169	10.482	12.053
Mundo	0.260	0.219	0.231	0.225	0.185	0.186	0.209

Fuente : IMF, Direction of Trade 1970 - 1976

Países Industriales	E.U.A., Canadá, Japón, Austria, Bélgica, Dinamarca, Francia, Alemania, Italia, Holanda, Noruega, Suecia, Suiza, Inglaterra.
Otros Europa	I. Faeroe, Finlandia, Gibraltar, Grecia, Islandia, Irlanda, Malta, Portugal, Rumania, España, Turkia, Yugoslavia.
Exportadores de Petróleo	Incluye 12 Países
América Latina y Caribe Insular	Incluye 37 Países
Medio Oriente	Incluye 9 Países
Asia	Incluye 35 Países
África	Incluye 44 Países
Mundo	Incluye Países Socialistas
Países en Desarrollo	América Latina, Caribe Insular, Medio Oriente, Asia y Africa

CUADRO 6

EXPORTACIONES DE MANUFACTURAS COLOMBIANAS Y DE OTROS PAISES

CUCI	Regiones y Ramas Industriales	Promedio anual 1971-1974	1971	1972	1973	1974	1975	1976	Promedio Anual 1971-1976
	COLOMBIA								
	Total manufacturas	60.8	49.3	87.3	77.7	28.7	-23.1	26.7	41.1
5	Productos químicos	71.4	49.2	58.4	73.5	104.4	-20.2	-8.7	42.8
7	Maquinaria y equipo transp.	75.1	198.5	-30.8	53.9	78.8	1.7	61.4	60.6
6 y 8	Otros art. manufacturados	62.8	32.1	124.0	80.2	14.8	-26.4	30.5	42.5
	AMERICA LATINA								
	Total	33.1	-10.4	25.4	63.2	54.1	*	*	*
5	Productos químicos	37.7	8.3	36.3	33.9	72.3	*	*	*
7	Maquinaria y equipo transp.	49.0	27.3	34.7	71.2	62.8	*	*	*
6 y 8	Otros art. manufacturados	29.6	-19.1	20.8	68.4	48.2	*	*	*
	PAISES EN DESARROLLO								
	Total	31.3	5.6	25.6	57.6	36.6	-5.8	18.7	23.1
5	Productos químicos	41.7	14.8	31.7	39.8	80.6	-18.3	*	*
7	Maquinaria y equipo transp.	48.1	31.0	50.0	63.1	48.4	10.1	*	*
6 y 8	Otros art. manufacturados	27.7	1.5	20.8	58.2	30.1	-9.5	*	*

CUADRO 7

Mercados	1960				1965				1970				1975			
	Exp. Totales	Café	Agrop. menores	Manufac turas	Exp. Totales	Café	Agrop. menores	Manufac turas	Exp. totales	Café	Agropec. menores	Manufac turas	Exp. totales	Café	Agropec menores	Manufac turas
EEUU	60.1		2.1	28.8	46.2		15.9	34.4	37.0	0.4	13.8	30.0	30.2	0.3	27.4	18.5
CEE	25.1		82.0	6.8	25.5		65.0	0.8	25.4	0.3	32.1	8.1	31.5	0.4	32.6	14.5
AELC	4.7		6.4	2.5	6.4		5.0	2.0	7.5	0.1	4.3	2.3	6.2	0.1	0.9	2.9
Grupo Andino	1.6			29.7	2.5		5.5	18.5	9.2		18.6	26.0	13.0		17.5	31.5
Resto ALALC	0.2		0.05	1.6	1.3			10.7	2.0		0.9	6.0	3.5		1.9	5.8
Caribe y Centro América	3.9		0.24	28.0	8.2		1.1	28.2	3.4		3.9	21.7	7.8		9.9	18.4
Otros	4.4		9.2	2.6	9.9		7.5	5.4				5.8			8.1	8.1
TOTAL	100		100	100	100		100	100	100		100	100	100		100	100

PARTICIPACION DE LAS EXPORTACIONES COLOMBIANAS POR REGIONES EN LAS

IMPORTACIONES REALIZADAS POR TALES REGIONES DEL MUNDO

(TOTALES, DE PAISES EN DESARROLLO, DE AMERICA LATINA Y EL CARIBE INSULAR)
(%) 1970-1976

		1970	1971	1972	1973	1974	1975	1976
A. IMPORTACIONES TOTALES								
1. E. Col hacia PID	/ I. totales PID	0.23938	0.20999	0.21206	0.22094	0.17596	0.18804	0.22442
2. E. Col hacia PED	/ I. totales PED	0.15865	0.21978	0.26088	0.21629	0.22718	0.17771	0.14795
3. E. Col hacia ALACI	/ I. totales ALACI	0.46105	0.63633	0.71103	0.60811	0.59814	0.47159	0.40477
4. E. Col hacia EU	/ I. totales EU	0.62423	0.53769	0.50103	0.60469	0.49161	0.45253	0.48623
5. E. Col hacia CEE	/ I. totales CEE	0.15876	0.13660	0.13765	0.13199	0.11579	0.15339	0.16512
B. IMPORTACIONES TRAIAS DE PAISES EN DESARROLLO								
1. E. Col hacia PID	/ I - PID de PED	1.79290	1.71238	1.75469	1.72932	1.49149	1.56385	1.77827
2. E. Col hacia PED	/ I - PED de PED	1.11297	1.58114	1.76401	1.42271	1.62204	1.37392	1.04489
3. E. Col hacia ALACI	/ I - ALACI de PED	3.32257	4.60905	4.99641	3.97384	4.20913	3.62897	2.85637
4. E. Col hacia EU	/ I - EU de PED	2.80691	2.56284	2.36038	2.64330	2.02974	1.90221	2.08251
5. E. Col hacia CEE	/ I - CEE de PED	1.48499	1.44727	1.49684	1.37878	1.27005	1.75319	1.83176
C. IMPORTACIONES TRAIAS DE ALACI								
1. E. Col hacia PID	/ I - PID de ALACI	4.31130	4.21365	4.48789	4.61945	3.57249	4.07388	5.07123
2. E. Col hacia PED	/ I - PED de ALACI	3.39693	4.79798	5.36038	4.18719	4.38792	3.78871	2.96137
3. E. Col hacia ALACI	/ I - ALACI de ALACI	3.83183	5.37686	5.82809	4.80535	4.98513	4.32352	3.34072
4. E. Col hacia EU	/ I - EU de ALACI	5.24130	5.08110	4.87926	5.37309	3.61274	3.54653	4.39668
5. E. Col hacia CEE	/ I - CEE de ALACI	4.07399	4.00901	4.24303	3.99888	4.08358	5.56157	6.04098





CUADRO 9

PARTICIPACION EXPORTACIONES COLOMBIANAS DE CAFE EN LAS CORRESPONDIENTES IMPORTACIONES DE LOS PAISES INDUSTRIALES

(Miles de US \$)
1970-1974

	Participación	
	1970	1975
USA	0.1560	0.1429
CANADA	0.0456	0.0347
JAPON	0.1623	0.0905
AELC	0.1323	0.1570
CEE	0.1365	0.1610
Total Países Ind.	0.14196	.14691

FUENTE: DANE (XCol Café) y

Trade Yearbook de la FAO, 1975



CUADRO 10

PARTICIPACIÓN DE LAS EXPORTACIONES COLOMBIANAS AGROPECUARIAS

DIFERENTES A CAFE EN LAS IMPORTACIONES TOTALES

CORRESPONDIENTES DE CADA REGION

1970-1974-1975

	Participación		
	1970	1974	1975
USA	0.35	1.14	0.94
CANADA	0.003	0.004	0.03
JAPON	0.27	0.05	0.0005
ANTILLAS	0.92	0.98	1.66
A.E.L.C.	0.21	0.41	0.046
C.E.E.	0.19	0.16	0.19
CENTROAMERICA	0.49	2.83	3.81
GRUPO ANDINO	4.43	3.21	3.56
RESTO ALALC	0.17	0.13	0.25
RESTO MUNDO	0.14	0.09	0.06
Total Países Industriales	0.1437	0.16	0.1389
Total ALACI	1.6642	1.36	1.7367

FUENTE: Anuarios de comercio exterior de la FAO y DANE

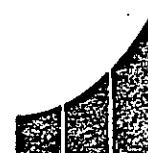


CUADRO 11

PARTICIPACION DE LAS EXPORTACIONES MANUFACTURERAS COLOMBIANAS
EN LAS IMPORTACIONES RESPECTIVAS DE PAISES INDUSTRIALES
1972-1975 (%)

	1972		1975	
	I. Totales	I. de PED	I. Totales	I. de PED
1. ESTADOS UNIDOS	0.08220	0.53120	0.10819	0.58241
2. CANADA	0.05591	2.09049	0.02999	0.96392
3. JAPON	0.25004	1.38033	0.08083	0.37096
4. CEE	0.01666	0.32227	0.02691	0.47165
5. AELC	0.03799	1.38923	0.01996	0.63086
6. TOTAL	0.04606	0.62794	0.04246	0.53182

FUENTE: DANE, y GATT (International Trade 1975-1976)



CUADRO 12

EVOLUCION DE LAS EXPORTACIONES COLOMBIANAS POR REGIONES EN LAS IMPORTACIONES RESPECTIVAS DE CADA MERCADO (1970-1976)

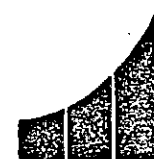
REGIONES	Importaciones Totales	Importaciones de PED	Importaciones de ALACI
I. Países Industriales	P	P	N.P.G.
II. Países en Desarrollo	N.P.G.	N.P.G.	P
III. ALACI	P	P	N.P.G.
IV. Estados Unidos	P	P	P
V. CEE	N.P.G.	G	G

FUENTE: Cuadros 7,8

G : Colombia gana mercado

P : Colombia pierde mercado

NPG : Colombia no pierde o gana mercado en forma significativa



CUADRO 13

PARTICIPACION DE LAS EXPORTACIONES COLOMBIANAS EN LAS IMPORTACIONES
CORRESPONDIENTES DE PAISES INDUSTRIALES

	E.U.	CANADA	JAPON	CEE	AELC	Total PID
Agropecuarios # Café (70-75)	G	G	P	NPG	P	P
Manufactureras (72-75)	G	P	P	G	P	P
Café 70-75	P	P	P	G	G	G

FUENTE: Cuadros 12.y 14. Anuario de la FAO y DANE



BIBLIOGRAFIA

1. BANCO DE LA REPUBLICA, Oficina de Control de Cambios.

- 1.1 Incidencia de la inversión extranjera en el PIB, manufacturero Julio , 1975
- 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
- 2.3 A. Berry y F. Thouni , " Import Substitution and Begond; Colombia", World Development, 1977, Vol 5, pp 89-109

3. BIRF

- 3.1 Desarrollo Economico de Colombia, 1970
- 3.2 Prospects for developing countries, 1977
- 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. y Spillane, J. 'La experiencia de Colombia en materia de exportaciones de manufacturas en el período 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. En torno 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 Tariff 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, Sept y Octubre, 1976
11. Díaz Alejandro C, Foreign Trade Regimes and Economic Development
 - 11.1 Colombia, NBER Colombia University Press, N.Y. 1976
 - 11.2 "North- South Relations: The Economic Component" en World Politics international Economics; Bergsten, F. y Krause , L., ed. Brooking Institution, 1975.
12. L. Dudley, " The effects of learning on employment and labour-productivity in the Colombian metal products sector", en A. Berry, ed.....
13. French- Davis y Piñera: "La política Colombiana de promoción de exportaciones " en CEPAL
"Políticas de 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 de 1978
15. A. Fuentes y R. Villaveces: " La liberación actual de importaciones y su perspectiva historica", 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. U:
 - 17.1 Análisis de la Estructura Arancelaria de Colombia vigente en Diciembre de 1974.
Depto Nac. 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. Gonzáles et al: La substitución de importaciones y el proceso de integración Latino-americano, 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 industrialización in Colombia", Ph. D. Thesis
no publicada, Universidad de Michigan, 1973
23. Junquito, R. : ' Las esportaciones agrícolas y el mercado interno' en Criterios
24. Macario, S. : ' Proteccionismo e industrialización en América Latina", Boletín Econo-
mico para América Latina, CEPAL, Santiago, Marzo 1964
25. Morawetz, D.
 - 25.1 Import substitution employment and Foreign Exchange in Colombia: no cheeis for Petrochemicals", mimeo Harvard Development Advisory Service September 1972

26. McGreevy, 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 República. 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, Dic. 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
31. Poveda, G Políticas Económicas, Desarrollo Industrial y tecnología en Colombia 1925-1975 Colciencias, Bogotá 1976
32. M. Ramírez; Technological Change in the Electricity y Generating Industry^t en A. Berry, ed,
33. Safford, F. "Significación de los antioqueños, en el desarrollo económico colombiano" Anuario Colombiano de Historia Social y la Cultura, 1967

34. Singh, Sh., The international dialogue and commodities, Resources Policy, June 1976
35. Sheahan, J.J. : 'Imports, Investment and Growth-Colombia', in papanek G.E. ed., Development Policy, Theory and Practices, Harvard University Press, 1968
36. Sheahan J. y Clark, Sarah, La Respuesta de las Exportaciones Colombianas a variaciones en la tasa efectiva de cambio, FEDESARROLLO, 1972 Stemart F.
37. Tejeiro y Elson, :
38. Todd J., : "Plant Size, Factor Proportions and Efficiency in Colombian Industry", en A. Berry, ed.
39. Thouni, 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
40. Urdinola, A., :

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



FEDESARROLLO

FUNDACION PARA LA EDUCACION SUPERIOR Y EL DESARROLLO

FEDESARROLLO es una entidad colombiana, sin ánimo de lucro dedicada a promover el adelanto científico y cultural y la educación superior, orientándolos hacia el desarrollo económico y social del país.

Para el cumplimiento de sus objetivos, adelantará directamente o con la colaboración de universidades y centros académicos, proyectos de investigación sobre problemas de interés nacional.

Entre los temas de investigación que han sido considerados de alta prioridad están la planeación económica y social, el diseño de una política industrial para Colombia, las implicaciones del crecimiento demográfico, el proceso de integración latinoamericana, el desarrollo urbano y la formulación de una política petrolera para el país.

FEDESARROLLO se propone además crear una conciencia dentro de la comunidad acerca de la necesidad de apoyar a las Universidades colombianas con el fin de elevar su nivel académico y permitirles desempeñar el papel que les corresponde en la modernización de nuestra sociedad.