

La Liberación Actual de Importaciones y su Perspectiva Histórica

*Alfredo Fuentes Hernández
Ricardo Villaveces Pardo*

A. Introducción

Para analizar la política de liberación de importaciones del actual gobierno, es necesario estudiar en perspectiva las experiencias de liberación que se han llevado a cabo en el país durante los últimos treinta años. Es por ello que este informe se ha dividido en dos partes: en la primera, se revisan los distintos períodos de liberación o control de las importaciones a partir de la Segunda Guerra Mundial, señalando algunos éxitos y fracasos de dichos intentos; en la segunda, se describen las medidas sobre importaciones adoptadas por la presente administración y se plantean interrogantes relativos a sus posibilidades de éxito y a la concepción de política industrial que las fundamenta.

B. Evolución histórica

1. Antecedentes

Aunque las medidas arancelarias, lo mismo que el debate entre proteccio-

nismo y libre cambio han sido tradicionales en la historia colombiana^{1/}, puede considerarse que las medidas organizadas de control a las importaciones en Colombia surgieron a partir de los años treinta, cuando el país comenzó a dar sus primeros pasos en la sustitución de importaciones, al sufrir su economía los impactos de la gran depresión sobre la balanza de pagos. A partir de 1931, con ciertos intervalos de excepción, el papel predominante en el control del sector externo lo asumieron, paulatinamente, restricciones no arancelarias a las importaciones, en la forma de regímenes de prohibida importación, licencias, depósitos previos, tasa de cambio y racionamiento de divisas, aunque la

1/ "Durante el siglo XIX se debatió en Colombia un sólo problema importante de la política económica externa: el arancel. El control de cambios, los impuestos a las exportaciones y los requisitos para la repatriación de capitales tuvieron que esperar a que ocurriera la crisis económica del tercer decenio de este siglo para convertirse en asuntos de estado. Un solo problema —el nivel apropiado del arancel— podría ser utilizado para resumir gran parte de la naturaleza de la política comercial durante el siglo XIX". W. McGreevey, *Historia económica de Colombia 1845-1930*, Tercer Mundo, Bogotá, 1974, p. 74.

* Los autores agradecen la valiosa colaboración de Roberto Junguito.

política de aranceles nunca dejó de ser importante^{2/}.

Desde esa época, se han venido utilizando con mayor o menor intensidad los mecanismos anotados, dentro de un marco proteccionista de sustitución de importaciones que refleja un esquema de "desarrollo hacia adentro". A pesar de que las normas legales que crean y modifican los instrumentos de liberación o restricción han adivido casi siempre un objetivo de política industrial de más largo plazo, la evolución de los sistemas de control muestran cómo tales acciones coinciden generalmente con situaciones coyunturales de la economía, en particular con las provenientes del mercado cafetero. En realidad, los sistemas de control a las importaciones se han utilizado en Colombia más como herramientas de política monetaria y fiscal^{3/}, que como instrumentos para la ejecución de una estrategia industrial consistente, lo cual ha contribuido al limitado éxito de las políticas de sustitución de importaciones a largo plazo.

Analíticamente pueden identificarse diez períodos en la posición gubernamental frente al control a las importaciones durante los últimos treinta años:

| Período | Carácter |
|-----------|----------------|
| 1945-1947 | Liberacionista |
| 1948-1950 | Restictivo |
| 1951-1954 | Liberacionista |
| 1954-1958 | Restictivo |
| 1959-1961 | Liberacionista |

2/ Ver algunas consideraciones históricas en el documento *Industria* del Departamento Nacional de Planeación, 1971.

3/ En la elaboración del arancel ha sido de importancia la obtención de ingresos para el fisco. Por esta razón se han gravado sin temor los bienes suntuarios, aún los de producción nacional, dándoles así estímulo adicional para su elaboración interna. *Ibid*, p. 27. Ver también cuadro VIII.1 que muestra la importancia de los recaudos por aranceles en los ingresos totales.

| | |
|-----------|----------------|
| 1962-1965 | Restictivo |
| 1965-1966 | Liberacionista |
| 1967-1970 | Restictivo |
| 1970-1974 | Liberacionista |
| 1974-1976 | Liberacionista |

Al superponer dichas etapas sobre una gráfica que muestra la evolución de los ingresos cafeteros, se encuentra que existe una gran relación entre los ingresos de divisas y la existencia de una posición de mayor o menor liberación (gráfica IX.1). En efecto, y como se verá a continuación, la situación de divisas suele determinar una actitud proteccionista o liberadora conjuntamente con manifestaciones explícitas de política industrial bajo el esquema de sustitución de importaciones. Este fundamento conyuntural ha sido una de las principales causas de la falta de continuidad en la ejecución de la política industrial.

2. Períodos en el control a las importaciones, 1945-1976

a. Primer período: 1945 a 1947

Estos años se caracterizan por un notable incremento de las importaciones con respecto al período bélico. Tal incremento no obedece realmente a una política de liberación, sino a la acumulación de reservas internacionales originadas en las menores importaciones durante la guerra y a la recuperación de la demanda cafetera externa al término del conflicto.

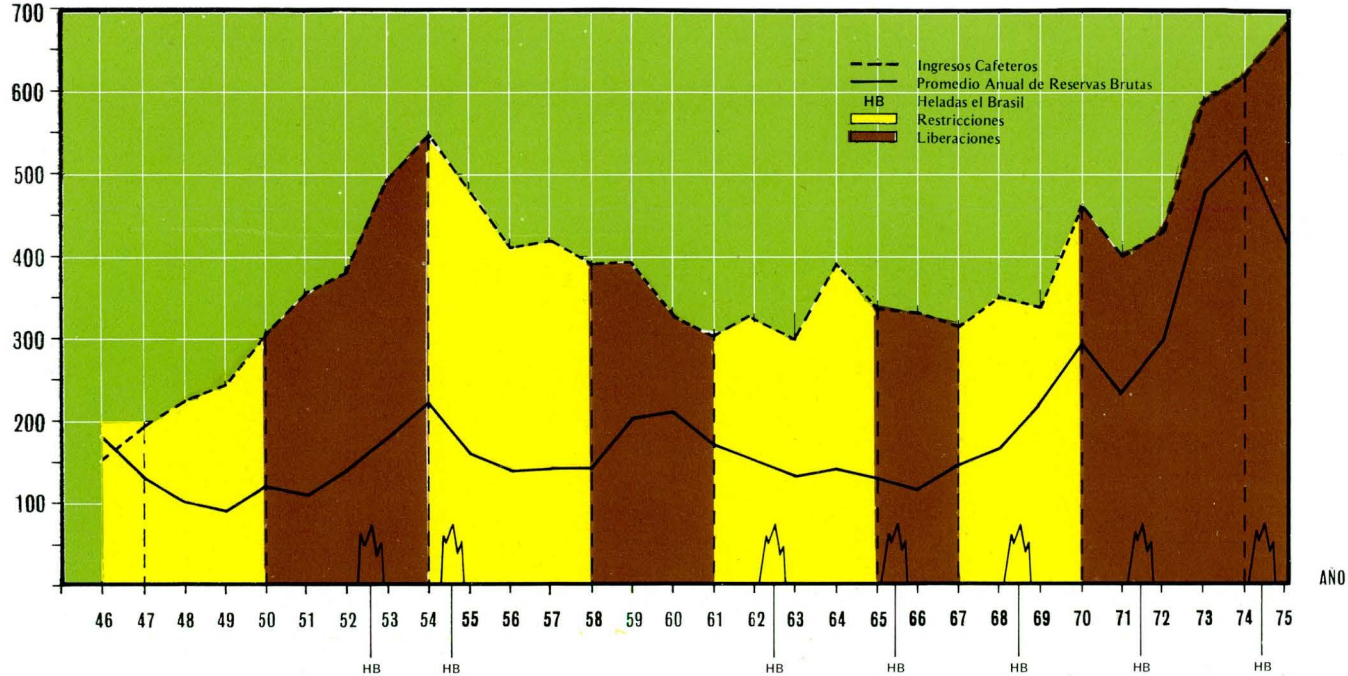
b. Las restricciones entre 1948 y 1950

Las mayores importaciones efectuadas después de la finalización de la guerra, ocasionaron, a pesar de los mayores ingresos cafeteros, una crisis en la balanza de pagos. Dicha crisis explica en parte la creación de la Oficina de Control de Cambios con poderes para fijar cupos de importación y depósitos previos, al igual que la deva-

GRAFICA IX - 1

INGRESOS CAFETEROS, RESERVAS BRUTAS Y ACTITUD GUBERNAMENTAL
HACIA EL CONTROL A LAS IMPORTACIONES 1947-1976

US\$
MILLONES



luación de 1.75 a 1.95 pesos por dólar; además, la instauración de dos mercados de cambio (uno fijo, oficial, y otro fluctuante, de certificados de cambio) y la fijación de impuestos sobre giros en las operaciones de importación^{4/}.

Los problemas de pagos llevaron, asimismo, a una revisión del arancel de 1931 mediante el Decreto 2218 de 1950. La nueva estructura arancelaria favoreció a la industria bajo condiciones de sustitución de importaciones, estableciendo tasas altas para los bienes finales y bajas para bienes intermedios y de capital^{5/}. Con la aplicación de las tarifas establecidas se obtuvieron, además, mayores recaudos arancelarios (cuadro IX.1).

c. La liberación de 1951 a 1954

En marzo de 1951, a pesar de la desaceleración observada en los ingresos por exportación de café, se suspendieron prácticamente todas las restricciones de licencias para importación; se redujeron los depósitos previos; se unificó el tipo de cambio, cuyo precio aumentó de 1.95 a 2.50 pesos por dólar, con excepción de las divisas cafeteras; y se eliminaron los impuestos de giro. Estas súbita liberación generó entre 1951 y 1952 un aumento especulativo en las importaciones. Sin embargo, la liberación continuó durante los años siguientes, favorecida por los altos precios del grano, y fue así como en 1954 se eliminó la lista de prohibida importación vigente desde 1951, y se estableció en su reemplazo un impuesto de 40 % a la importación de esos bienes. Sólo con la baja en los precios cafeteros a partir de abril de 1954, se inició una gradual restitución de los controles^{6/}.

4/ A. Musalem, *Dinero, Inflación y Balanza de Pagos*, Banco de la República, 1971, p. 24.

5/ T. Huteson, *Incentivos a la industrialización en Colombia*, Tesis de Ph. D. en economía, Universidad de Michigan, 1973, p. 4.

6/ A. Musalem, *op. cit.*, p. 26.

CUADRO IX - 1

RECAUDO DE GRAVAMENES
ARANCELARIOS COMO PORCENTAJE DEL
VALOR EN PESOS DE MERCANCIAS
IMPORTADAS Y DE LOS RECAUDOS
TOTALES POR IMPUESTOS
1943 - 1972

| Año | Valor Mercancías Importadas | Recaudo Total de Impuestos |
|------|-----------------------------------|----------------------------------|
| 1943 | 14.8 | 26.1 |
| 1944 | 14.9 | 24.4 |
| 1945 | 14.7 | 29.2 |
| 1946 | 12.2 | 27.2 |
| 1947 | 10.3 | 26.1 |
| 1948 | 10.0 | 20.8 |
| 1949 | 8.3 | 13.5 |
| 1950 | 12.7 | 21.2 |
| 1951 | 21.8 | 36.8 |
| 1952 | 18.9 | 32.1 |
| 1953 | 18.3 | 35.7 |
| 1954 | 20.0 | 36.9 |
| 1955 | 16.1 | 25.8 |
| 1956 | 13.4 | 20.6 |
| 1957 | 9.4 | 17.7 |
| 1958 | 7.6 | 13.5 |
| 1959 | 13.6 | 22.4 |
| 1960 | 16.6 | 29.2 |
| 1961 | 15.1 | 28.2 |
| 1962 | 14.1 | 26.9 |
| 1963 | 12.6 | 19.2 |
| 1964 | 12.7 | 16.7 |
| 1965 | 15.0 | 15.9 |
| 1966 | 22.5 | 31.9 |
| 1967 | 15.1 | 15.2 |
| 1968 | 13.1 | 15.9 |
| 1969 | 14.1 | 15.5 |
| 1970 | 17.3 | 19.0 |
| 1971 | 15.4 | 16.5 |
| 1972 | 14.6 | 15.9 |

Fuente. Díaz-Alejandro, Carlos F., *Foreign Trade Regimes and Economic Development: Colombia*, National Bureau of Economic Research, febrero de 1975, Tabla 10.

d. Los controles entre 1954 y 1958

El descenso en los precios del café, que continuó hasta fines de los años 60, genera durante este período la imposición cada vez más estricta de controles, especialmente a través de aumentos en depósitos previos e impuestos de timbre; listas de prohibida importación; reaparición de los

dos mercados de cambio, donde la mayoría de las transacciones de importaciones se realizaban a la más alta tasa del mercado libre; el cierre de la Oficina de Registros de Cambio; y la concesión de permisos sólo para importaciones "vitales"^{7/}. La poca acumulación de reservas durante los años anteriores obligó al gobierno a recurrir durante 1956 a una cuantiosa deuda de corto plazo para mantener las importaciones^{8/}.

En el año de 1957 el nuevo gobierno se enfrenta a un desequilibrio en el sector externo, reflejado en el persistente deterioro de los precios del café, la considerable deuda externa atrasada, y la inflación interna. Es así como establece una lista de prohibida importación y otra de licencia previa^{9/}; implanta un sistema de impuestos sobre giros al exterior; eleva los depósitos previos a 100 %; y modifica el sistema de control de cambios, eliminando la tasa fija con el fin de encarecer las divisas. Debido a lo anterior, el costo efectivo de las importaciones aumenta en 103 % durante 1957. Al lado de estas restricciones el gobierno hace un gran esfuerzo de estabilización de la economía, mediante el saneamiento fiscal y las heramientas monetarias^{10/}.

e. Disminución de restricciones: 1959-1961

En términos de política económica este período refleja una gran influencia de los modelos de desarrollo promovidos por CEPAL. Se adoptó un nuevo arancel^{11/} inspirado en la sustitución de importaciones "limitada por

la escasez de divisas", sustitución que pretendía orientar la composición de las importaciones hacia los bienes intermedios, reduciendo al mínimo las de bienes de consumo, y restringiendo las de capital a aquellas necesarias para producir algunos bienes intermedios que anteriormente se importaban. Por lo demás, y para no desproteger la agricultura, los insumos para el sector continuaron siendo importados libremente y con tarifas bajas^{12/}. El nuevo arancel se caracterizó por su alto nivel, una dispersión considerable en las tarifas y una mayor generación de ingresos para el fisco (cuadro IX.1).

A pesar del continuo descenso en el ingreso de divisas cafeteras, el éxito del programa de estabilización iniciado en 1957 y la cuantiosa ayuda extranjera permitieron el saneamiento del sector externo y facilitaron ciertas medidas de liberación en 1959, que inciden en la baja del costo efectivo real de importar y aumentan, de otra parte, la retribución efectiva para las exportaciones. La gran producción cafetera brasileña durante 1960 crea incertidumbre en el mercado y genera una tendencia especulativa a acumular inventarios de importables, que no adquirió grandes proporciones debido a la imposición durante 1961 de algunas restricciones en el cupo de importación^{13/}.

f. Nuevos controles entre 1962 y 1965

Con el relativo estancamiento de los ingresos externos por café y la continuación del ritmo importador, se generó un déficit en la balanza cambiaria que ascendió a US\$ 176.6 millones en 1962, iniciándose una nueva política de control a las importaciones con instrumentos basados principalmente en restricciones cuantitativas. Durante el primer semestre de 1962 se duplicó

7/ *Ibid*, p. 26.

8/ Hutheson, *op. cit.*, p. 5.

9/ El sistema de licencia previa fue posteriormente ratificado mediante la Ley 1 de 1959.

10/ Musalem, *op. cit.*, p. 28.

11/ Decreto 1345 de 1959.

12/ Hutheson, *op. cit.*, p. 6.

13/ A. Musalem, *op. cit.*, p. 30.

el porcentaje requerido por concepto de depósitos previos, se transfirieron mercancías de libre a previa y se aumentó la lista de prohibida importación. El gobierno recién posesionado, acentuó las medidas anteriores y realizó una devaluación del 38 % en el tipo de cambio del mercado de certificados, pasando éste a 9 pesos por dólar en el mes de noviembre.

La devaluación de 1962 no produjo los resultados esperados debido al crecimiento subsiguiente en el nivel interno de precios. Dicho crecimiento se ha explicado por las políticas fiscales expansionistas durante los años anteriores; el crecimiento en los salarios durante 1963 acompañado de una disminución en la oferta de bienes; el reajuste de los precios controlados; y la actitud del gobierno de discutir públicamente la devaluación^{14/}. Las medidas de 1962 acrecientan la importancia del régimen de licencias como medida de control a las importaciones puesto que se trasladan, a mediados de 1964, la totalidad de las mercancías de libre importación al régimen de licencia previa. En diciembre de 1964 se estableció la obligación de constituir depósitos anticipados por el 95 % del valor de los giros al exterior y se instauró un nuevo régimen arancelario con la nomenclatura de Bruselas, que incluía solamente impuestos *ad-valorem*. La estructura del nuevo arancel reforzaba la sustitución de importaciones y aumentaba el nivel y la dispersión de las tarifas.

En 1963 el Banco de la República intervino el mercado libre de cambio, fijando una cotización de \$10 por dólar; sin embargo, en octubre del año siguiente el banco se abstuvo de seguir respaldando la tasa libre, razón por la cual el dólar alcanzó un nivel de \$19.20 en agosto de 1965. Al finalizar el primer semestre de este último año las reservas brutas mostraban el

más bajo nivel desde 1957, US\$56 millones^{15/}.

g. Los esfuerzos de liberación entre 1965 y 1966

La helada en los cafetales brasileños en 1964 dio una falsa alarma sobre mejores perspectivas de ingresos de divisas, ya que los precios del café sólo aumentaron durante ese año. Hasta la primera mitad de 1965 continuaron vigentes las restricciones a las importaciones, pero en septiembre se modificó el sistema de cambios estableciéndose tres mercados: un mercado de cambio intermedio (exportaciones menores, importaciones de la lista de "libre importación") con cambio fijo a \$13.50 por dólar; el mercado de cambio preferencial (exportaciones tradicionales y la mayoría de las importaciones de licencia previa) con un cambio de \$9 por dólar; y el mercado libre (capitales, turismo, etc.) con un cambio fluctuante. La situación preferencial para obtener divisas de importación llevó a que la tasa del mercado libre bajara a \$17.8 por dólar en octubre del mismo año, con lo cual se argumentó que se había revaluado el peso. Con estos argumentos, que sobrestimaban los efectos positivos de la devaluación y que no consideraban la situación de reservas internacionales, se puso en marcha una política de liberación de importaciones sin precedentes desde la posguerra. Se redujeron los depósitos previos y se transfirió una gran cantidad de posiciones a libre importación, de manera tal que en octubre de 1966 el 80 % de los registros de importación correspondía al régimen de libre. De otro lado, el gobierno aparentemente se comprometió con el Fondo Monetario Internacional a devaluar en la medida en la cual la situación de liquidez internacional afectara la estabilidad económica del país.

Las importaciones del primero y segundo semestres de 1966 fueron un

14/ Díaz-Alejandro, *op. cit.*, p. 50.

15/ *Ibid.*, p. 51.

30 % y 43 % más altas a las de los trimestres correspondientes del año anterior. Con el descenso en los ingresos cafeteros la situación de reserva se hizo más crítica y el Fondo Monetario presionó para una devaluación inmediata, como condición para los desembolsos del crédito otorgado en 1965. Dicha entidad entendía que si al finalizar la transferencia de todas las importaciones al mercado de cambio intermedio^{16/} permanecía la situación de desequilibrio en la balanza de pagos, sería necesario hacer ajustes en la tasa de cambio. A juicio del Fondo el gobierno había accedido, además, mediante "carta de intención", a usar metas cuatrimestrales de reservas como indicadores de la situación de pagos, cuyo incumplimiento implicaría devaluar en forma automática^{17/}.

h. Nuevos controles: 1967 a 1970

Ante la situación anterior, el Presidente Lleras Restrepo arguyó que no existía compromiso de devaluar y rechazó que existiese una rígida relación entre la tasa de cambio y la balanza de pagos. Sostuvo igualmente que la liberación se había llevado a cabo en forma más acelerada de lo acordado y que las importaciones habían llegado ya a su tope máximo, proclamando finalmente la necesidad de mayor ayuda externa para sostener las importaciones y desarrollar sus planes económicos. En realidad el gobierno reconoció la posibilidad de devaluar, pero una vez que las políticas monetarias y fiscales estuvieren bajo control. En vista de que las entidades prestamistas condicionaron la ayuda a la devaluación, el Presidente anunció el rompimiento con las mismas a finales de noviembre de 1966, iniciándose a par-

tir de ese momento una serie de controles rigurosos tanto a las importaciones como al cambio exterior. En marzo de 1967 se adopta el Decreto 444 con claras medidas para el saneamiento de la situación de pagos^{18/}.

Un aumento de los precios del café en 1969 permitió cierta reactivación del proceso de liberación dentro del esquema de sustitución de importaciones. Se prohibieron las importaciones de aquellos bienes cuya producción era suficiente para abastecer el mercado interno, mientras que se permitía la importación, bajo el régimen de libre, de aquellos no producidos internamente que no fuesen susceptibles de ser empleados con propósitos especulativos. El grupo de licencia previa, que constituyó el mayor porcentaje del valor de las importaciones, cobijaba aquellos bienes cuya producción doméstica era insuficiente y que podrían ser importadas en cantidades que sobrepasarían las disponibilidades de divisas, de continuar siendo tratados como libre de importación. En general, el control a las importaciones estuvo basado en mecanismos discrecionales y su monto dependió de la disponibilidad de cambio exterior.

i. La liberación entre 1970 y 1974

En agosto de 1970, bajo la Administración Pastrana, las importaciones continuaban controladas, aunque ya se observaba una tendencia hacia el relajamiento progresivo de restricciones arancelarias y para-arancelarias. En septiembre de 1971 el Congreso aprobó la Ley Cuadro del Arancel (Ley 6 de 1971) que facultó al gobierno a modificar aranceles, tarifas y demás disposiciones concernientes al régimen de aduanas, dentro de un espíritu proteccionista y bajo ciertas metas de desarrollo, tales como el crecimiento económico, la competi-

16/ En agosto 21 de 1966 casi todas las importaciones se habían movido al mercado intermedio.

17/ Díaz-Alejandro, *op. cit.*, p. 58.

18/ *Ibid.*, p. 59.

dad de la industria nacional, el aprovechamiento adecuado de las divisas, la sustitución de importaciones de bienes que pudieran producirse económicamente en el país, la mejor utilización de la capacidad instalada, la estabilización de precios, y el cumplimiento de los compromisos de la Integración Andina^{19/}. En 1972 se aceleró la desgravación de aquellos renglones que requerían una aproximación al Arancel Externo Mínimo Común y en 1973 se adoptó un nuevo arancel de aduanas^{20/} que puso en vigencia la nomenclatura Nabadina, común a los países miembros del Acuerdo de Cartagena.

En general, el proceso de liberación adquiere mayor dinamismo a partir de 1970 coincidiendo, como en casos anteriores, con la situación de ingresos cafeteros elevados y una posición favorable de reservas internacionales. Sin embargo, la evolución del comercio mundial durante los últimos años, caracterizada por el alza en los precios de materias primas y bienes intermedios, ha significado aumentos en los costos internos de aquellos bienes que utilizan insumos importados, y ha generado un cambio en el manejo del comercio exterior^{21/}. Así, en el primer semestre de 1974, como parte de la política anti-inflacionaria, el gobierno rebajó gravámenes de insumos y bienes intermedios para 2368 posiciones del arancel, eliminó totalmente la lista de prohibida importación y trasladó un buen número de productos del régimen de previa a libre, utilizando el sistema de licencia previa con menor intensidad.

Los importadores por su parte, previniendo mayores costos de las materias primas importadas y frente a la

perspectiva de que el nuevo gobierno acelerara la devaluación y restringiera la importación de bienes, aumentaron especulativamente su demanda en el mercado mundial. Dicho aumento se reflejó en un incremento de las importaciones de productos intermedios del orden del 60 % sobre 1973, aun cuando el crecimiento del producto industrial no parecía justificar tal aumento.

En un estudio de 1974, FEDESARROLLO mostró que la estructura arancelaria vigente en ese año otorgaba una protección nominal más uniforme entre sectores económicos que la existente en 1972, a pesar de que la protección nominal arancelaria total había bajado sólo del 35 % al 30 % . En términos de protección efectiva promedio total, la estructura de 1972 alcanzaba un 33.7 % y aumentó a 35.2 % en 1974; con todo, no se logró una protección más uniforme a nivel de cada sector y se continuó sobreprotegiendo a unos sectores a expensas de otros^{22/}.

C. La liberación de importaciones bajo el actual gobierno

1. Evolución de las importaciones en 1974-1975

El gobierno del Presidente López Michelsen sorprendió a industriales e importadores al mantener las medidas de liberación adoptadas en marzo de 1974, continuando las transferencias de productos de licencia a libre importación, a pesar de observarse una tendencia hacia la baja en el mercado cafetero y encontrarse las reservas internacionales en niveles bastante preocupantes. Como es sabido, en ese entonces se presentó una disminución en la demanda externa e interna y por consiguiente, una desvalorización de alto nivel en inventarios de bienes impor-

19/ Artículo 1 de la Ley 6 de 1971.

20/ Decreto 1824 de 1973.

21/ FEDESARROLLO, *Análisis de la estructura de control de las importaciones en Colombia*, Tomo I, Bogotá, agosto de 1974, p. 36.

22/ *Ibid.*, p. 13.

tables. Este fenómeno, lo mismo que el mayor movimiento de la tasa de cambio durante 1975 y la helada en el Brasil en el mes de julio, evitaron una posible crisis en la balanza cam-biaria.

A pesar de las menores importacio-nes (16% por debajo de las de 1974) se puede observar la liberación a través del régimen de licencias. Así, las im-portaciones totales bajo licencia previa disminuyeron su participación en el total y las reembolsables de régimen libre, pasaron de un 46% en 1974 al 51% en 1975. La licencia previa, por su parte, fue manejada con mucha amplitud, lo cual llevó a que se apro-vechara el 96% de las solicitudes totales, en contraste con un 82% del año anterior.

2. La liberación de importaciones de 1976

El crecimiento sin precedentes de los ingresos cafeteros durante 1976 ha permitido al gobierno acelerar el proceso de liberación mediante la eli-minación de los depósitos previos, el aumento en el cupo mensual de divi-sas, las rebajas en los gravámenes del arancel, y el traslado de productos del régimen de licencia previa al de libre importación (ver cuadros IX.2 y IX.3).

El gobierno ha sido claro en afirmar que la política de liberación de impor-taciones persigue: garantizar el abaste-cimiento interno de acuerdo con la reactivación de la demanda bajo con-diciones de libertad de precios; per-

CUADRO IX - 2
REDUCCION EN GRAVAMENES ARANCELARIOS, 1976

| Decreto | No. Posic. | Productos | Razón Económica | Monto de la Reduc-ción (aprox.) |
|-----------------------|------------|--|--|---------------------------------|
| 887 Mayo 10/76 | 248 | Posiciones de las secciones: Ali-mentos, bebidas, productos mi-nerales de la industria química, pieles, cueros, peletería. | Evitar posibles insuficien-cias en el abastecimiento interno por el aumento en la demanda interna. | 5 Puntos |
| 907 Mayo 10/76 | 310 | Posiciones de las secciones: ani-males vivos y productos del rei-no animal, productos del reino vegetal, grasas y aceites. | Abastecimiento interno an-te expansión de capacidad de compra. | 5 Puntos |
| 958 Mayo 17/76 | 70 | Posiciones de las secciones: Maquinaria y aparatos, materia-les eléctricos (Bienes de capital-maquinaria). | Expansión y creación de nuevas industrias. | 5 Puntos |
| 744 Mayo 26/76 | 248 | Posiciones de las secciones: Ali-mentos, bebidas, plásticos, celu-losas, resinas, caucho, textiles, manufacturas de piedra, vidrio y cerámica, piedras preciosas. | Demanda interna. | 5 Puntos |
| 1064 Mayo 31/76 | 358 | Posiciones de las secciones: Pro-ductos del reino animal, indus-tria química, maderas, textiles, calzado, manufacturas de piedra y análogas, cerámicas, metales, aparatos, instrumentos de óptica y fotografía, mercancías, má-quinas y aparatos eléctricos, material de transporte. | Demanda interna y equi-po para el sector indus-trial. | 5 Puntos |

CUADRO IX - 3
MOVIMIENTO EN LICENCIA PREVIA, 1976

| Resolución | No. Posiciones | Productos | Razón |
|-----------------------------|-------------------|-------------------------|--|
| Resolución 011 (mayo 4/76) | 37 | Alimentos y bebidas | Consumo interno |
| Resolución 013 (mayo 18/76) | 334 | Alimentos Maquinaria | Demanda interna y facilidades para la industria. |

mitir la compra en el exterior de bienes de capital necesarios para el ensanche industrial y la generación de empleo; lograr una protección industrial bajo condiciones de eficiencia mediante la restructuración del sistema arancelario; y cumplir con los compromisos del Grupo Andino.

3. La perspectiva de la demanda por importaciones en 1976

En el primer semestre de 1976 las importaciones totales muestran una relativa recuperación con respecto a las del año anterior, esperándose un mayor ritmo importador durante el resto del año, no sólo por el posible crecimiento de la economía, sino porque las medidas más importantes de liberación se adoptaron en el mes de mayo, (ver Capítulo VII, Sector Externo). FEDESARROLLO obtuvo a principios de este año, un estimativo pesimista de la demanda por importaciones para 1976 superior en 18.2 % al valor de los registros de 1975; de acuerdo con este cálculo, estos llegarán en 1976 a US\$ 1.776.8 millones^{23/}.

^{23/} Los cálculos tomaron en consideración el modelo de demanda por importaciones de Musalem, que incluye el crecimiento del producto interno bruto, el costo efectivo de importaciones, y el movimiento en el índice de liberación de las mismas. La proyección se elaboró teniendo en cuenta estimativos de crecimiento del producto bruto de 7.5 % ;

A pesar de suponerse un aumento considerable en el PIB, así como una liberación acelerada, la magnitud del incremento anotado no sería significativamente superior a la observada en los últimos años y posiblemente resultaría insuficiente para alcanzar las metas que se ha planteado el gobierno en materia de estabilización de precios. Para alcanzar un crecimiento en las importaciones que sea por lo menos similar al incremento en los registros de exportación sería necesario, por ejemplo, reducir su costo efectivo en un 20 % y que el índice de liberación aumentase 15 % , en cuyo caso el crecimiento de los registros sería de 27.5 % sobre los del año anterior. El problema en tal evento serían los peligros de liberar con criterios netamente monetarios sin dar la importancia necesaria a una política de desarrollo industrial.

D. Resumen y conclusiones

A manera de resumen puede afirmarse que la experiencia en Colombia con la liberación de importaciones ha estado estrechamente vinculada, desde finales de la Segunda Guerra Mundial, con la situación coyuntural de la economía nacional y en particular, ha

una reducción del costo efectivo de las importaciones del orden del 11 % ; y un cambio en el índice de liberación de 7 % , superior al promedio de los últimos tres años. Musalem, *op. cit.*, p. 54.

dependido de la evolución del mercado cafetero de la situación de reservas internacionales, sin que se hubiera observado una estrategia de desarrollo industrial coherente con el manejo del sector externo. Se han hecho esfuerzos por liberalizar las importaciones en épocas de "bonanza", lo que ha conducido a estimular efectivamente la demanda por importaciones, en muchos casos con elementos especulativos. La presión por importaciones, el carácter cíclico del mercado cafetero, los niveles relativamente bajos de reservas internacionales así como el manejo errático de las políticas monetaria y fiscal, han exigido repetidamente el restablecimiento de los controles mediante licencias, prohibiciones y cupos de divisas.

Si bien es cierto que se ha pretendido favorecer a la industria por medio de revisiones del arancel bajo el esquema de sustitución de importaciones, el desarrollo industrial no ha estado exento de profundas distorsiones, fruto del manejo coyuntural de las políticas no arancelarias y de la estructura y nivel de los aranceles. Lo anterior explica, en buena parte, el que se haya presentado en la industria una subutilización de capacidad instalada, menos protección efectiva para los productos de exportación, limitada generación de empleo, y agudización de la dependencia externa; y permite afirmar que el control a las importaciones en Colombia no ha sido efectivamente una herramienta de política industrial.

De esta manera, ante los recientes cambios en el manejo de la política de importaciones y dada la actual coyuntura del mercado cafetero, cabe preguntarse hasta qué punto los esfuerzos de liberación actuales tendrán éxito duradero; si por ejemplo, las medidas corresponden al patrón histórico de "soltar controles", cuando la acumulación de reservas y el auge cafetero así lo exigen o si por el contrario, en esta ocasión el proceso obedece

más bien a iniciativas dirigidas a estructurar una política industrial eficiente en términos de asignación de recursos.

La interpretación de los autores es, en primer lugar, que el gobierno nacional en esta ocasión tiene una mayor probabilidad de darle continuidad a la ejecución de las políticas adoptadas, principalmente por disponer en la actualidad de un alto nivel de reservas internacionales con perspectivas de que se mantenga durante los próximos dos años; además, el país tiene la posibilidad de acudir a créditos externos, no atados, en los volúmenes que fuesen necesarios. Por estas razones, y por estar vigente un sistema de tasa de cambio flexible, no parece probable que el actual esfuerzo de liberación conduzca a demandas especulativas de alto monto que en el pasado fueron causa importante del fracaso de los intentos de liberalización. La experiencia de 1974, año en el cual se consolidaron pérdidas cuantiosas para aquellos importadores que procedieron a incrementar sus inventarios más allá de lo necesario para sus transacciones y ventas normales, hace aún menos probable un comportamiento especulativo de la demanda por importables. Finalmente, el plan de estabilización del gobierno actual se constituye en factor adicional para el éxito de la liberación.

En lo que hace relación a las intenciones del gobierno frente a la liberación, esto es, si obedece a necesidades coyunturales o a la implantación de una estrategia de desarrollo industrial, el pensamiento de los autores se inclina más hacia lo segundo por las siguientes razones: en primer término, el haber sostenido e incrementado el proceso de liberación durante el segundo semestre de 1974 y la primera mitad de 1975, en circunstancias de baja de precios del café y reducción de reservas internacionales, permite establecer que la política no era simplemente coyuntural. Además, los plan-

teamientos de política arancelaria para el sector industrial, efectuados en el Plan de Desarrollo, antecedieron a la helada en los cafetales brasileños. Más aún, el proceso mismo de la rebaja arancelaria se ha concentrado en ciertos sectores bajo propósitos específicos, y no ha sido en forma generalizada, lo que difiere en buena parte de las liberaciones históricas y sugiere mas bien una concepción de desarrollo industrial. Igual comentario resulta aplicable al traspaso de productos de licencia previa a libre importación. En esta ocasión parece ser que los esfuerzos de liberación pretenden sustentar una forma de industrialización y con-

tribuir, de otra parte, a la estabilización de precios.

Los planteamientos oficiales sobre la liberación de importaciones sugieren una concepción del desarrollo industrial diferente a las anteriores, en cuanto se refiere a la función del Estado en la orientación de la inversión industrial, ya que actualmente se pretende que el mercado cumpla un papel primordial en la asignación de los recursos. Un juicio definitivo sobre la bondad de la visión del gobierno, requeriría esperar desarrollos futuros, así como su comparación con esquemas alternativos de desarrollo de la industria en el país.