

# La Economía Colombiana y el Comercio Exterior en el Periodo 1950-1970

Este ensayo busca examinar las tendencias más importantes del sector externo colombiano entre 1950 y 1970. Se discutirán aquí también los acontecimientos en el resto de la economía y se examinará el marco general de la política comercial y cambiaria durante el período.

## A. Producto Interno Bruto

El crecimiento de la economía colombiana en la postguerra dista mucho de poderse calificar como espectacular. Como indica el Cuadro XII-1, el Producto Interno Bruto real (PIB) aumentó a un ritmo anual promedio de 4.6% entre 1950 y 1969. En ese lapso, la población creció a una tasa anual de 3.2%. A fines del decenio de 1960, el PIB per cápita se hallaba a un nivel promedio para Latinoamérica (US\$ 350 al año).

En 1969, la producción primaria constituyó 30% del PIB a precios corrientes (38% en 1950). La producción real de este sector creció a un ritmo similar al de la población. A pesar de la rápida urbanización, en 1970 el 59% de los colombianos aún vivía fuera de las 30 ciudades principales (50.000 o más habitantes), que crecieron en conjunto, entre 1950 y 1970, a la extraordinaria tasa anual de 6.5%.

En 1950, el valor agregado por la economía agraria cafetera constituyó el 8% del PIB; hacia 1969, esa participación había bajado a 4%. De medirse la producción a "precios mundiales", estos porcentajes serían mayores, entre otras razones porque la producción cafetera se computa a precios de oferta (menos impuestos). La producción de café creció a una tasa anual (1.6%) algo mayor que la del cuántum de exportaciones del grano (1.1%).

A precios corrientes, la participación del sector industrial en el PIB en 1969 fue, más o menos, igual que en 1950 (alrededor de 18%), aunque el crecimiento real anual de las manufacturas fue 1.3 veces mayor que el del PIB entre esos años. El empleo en el sector, sin embargo, creció a una tasa similar a la de la población, o sea menor que el aumento de la población urbana.

La construcción y los servicios ligados a la producción y distribución de bienes (Clase I en el Cuadro XII-1) incrementaron su participación conjunta en el PIB, de 25% en 1950 a casi 33% en 1969. Esta tendencia fue estimulada por la urbanización ocurrida en esos años; además, estas actividades tal vez han absorbido gran parte de los aumentos en la fuerza laboral urbana. Sin embargo, estos rubros crecieron menos que el sector manufacturero. Los servicios de la Clase II, más parecidos a las actividades tradicionales, mantuvieron su participación de 19% del PIB entre 1950 y 1969.

<sup>1</sup> Este informe es una versión resumida del ensayo *Tendencias y fases de la economía colombiana y de sus transacciones internacionales, 1950-1970* por Carlos Díaz-Alejandro, publicada por FEDESARROLLO en agosto de 1972.

## B. Comercio exterior

Al considerar el período 1948-1959, es evidente que el volumen de las importaciones de bienes no muestra una tendencia clara hacia arriba (Cuadro XII-1). Aún en dólares corrientes, las importaciones y exportaciones exhiben tasas anuales de crecimiento muy inferiores a las del PIB real, de las manufacturas y de la producción primaria. No puede decirse que el comercio de bienes ha sido un “polo de crecimiento”<sup>2</sup>

En 1948, el café representó el 78% de las exportaciones de bienes; su valor (en principio, determinado exógenamente desde el punto de vista de Colombia) no mostró una tendencia significativa hacia arriba entre 1948 y 1970. Este fenómeno tipifica los problemas del comercio exterior del país en la postguerra; puede añadirse que, en 1948, el renglón exportador más importante después del café era el petróleo crudo (16% del total), cuya expansión puede relacionarse en parte con medidas internas, pero más con un factor suerte. Al comparar 1948-49-50 con 1968-69-70, se obtiene un crecimiento anual de 1.7% para café y petróleo, y de 11.9% para las exportaciones menores. Para el total de las exportaciones, la tasa correspondiente es 3.2%. Es decir, el café y el petróleo contribuyeron solamente 41% de esta expansión total.

<sup>2</sup> De hecho, muchos autores opinan que la lenta expansión de la capacidad de importar frenó el desarrollo del país. Véanse, especialmente, R.R. Nelson, T.P. Schultz y R.L. Slighton, *Structural Change in a Developing Economy: Colombia's Problems and Prospects* (Princeton: Princeton Univ. Press 1971) y Jaroslav Vanek, *Estimating Foreign Resource Needs for Development: Theory, Method and a case Study of Colombia* (New York: McGraw-Hill, 1967).

## C. Inestabilidad externa e interna

Colombia ha sido un caso clásico de una economía exportadora que depende de un bien agrícola principal cuyo precio sufre grandes fluctuaciones en el mercado mundial. Pero, aún a principios de la década de 1950, las exportaciones de bienes y servicios no pasaban de 16% del PIB (a precios corrientes). Esta participación fue 11% en 1950 y 13% en 1969.

La primera columna del Cuadro XII-1 indica que dos elementos de la “sabiduría convencional” sobre la economía latinoamericana típicamente exportadora se cumplen para el caso colombiano de 1948 a 1970. Por una parte, los términos de intercambio del principal renglón exportador disminuyeron al no mostrar los precios en dólares del café una tendencia definida, mientras los precios en dólares de las importaciones se treparon lenta y continuamente (compárense las líneas 5 y 6 del cuadro). Por otro lado, los precios en dólares del café presentan una gran inestabilidad, medida en términos del error standard del estimativo de la tasa anual de cambio<sup>3</sup>; no obstante, contrario a lo que se afirma para otros países,<sup>4</sup> la expansión del cuántum de las exportaciones de café presenta un error standard mucho más pequeño. Así, las grandes fluctuaciones que exhibe el aumento de los ingresos en dólares por café pueden atribuirse fundamentalmente a la gran variabilidad de los precios.

<sup>3</sup> El error standard es una medida estadística de la fluctuación promedio de un número de observaciones con respecto al valor promedio de dichas observaciones. Así, a mayor error standard, mayor inestabilidad de las observaciones respecto a su promedio.

<sup>4</sup> Véase la obra de Alasdair I. Macbean, *Export Instability and Economic Development* (Cambridge, Mass: Harvard University Press, 1966).

CUADRO XII-1  
TASAS ANUALES PROMEDIO DE CRECIMIENTO PARA VARIABLES  
IMPORTANTES DE LA ECONOMIA COLOMBIANA (Y SUS ERRORES  
STANDARD)  
(PORCENTAJES)

	1948 a 1970*	1948 a 1956**	• 1957 a 1970***	1956 a 1970
1. Exportaciones de bienes, dólares corrientes	1.60 (0.55)	9.94 (1.48)	2.18 (0.54)	0.03 (0.83)
2. Exportaciones de café, dólares corrientes	0.34 (0.69)	10.88 (1.71)	0.47 (0.77)	-2.05 (0.89)
3. Precio del café en dólares	-0.65 (0.69)	9.51 (1.81)	-0.69 (0.89)	-3.35 (1.24)
4. Quántum de exportaciones de café	1.06 (0.29)	1.13 (1.60)	1.30 (0.49)	1.43 (0.70)
5. Importaciones de bienes, dólares corrientes	2.46 (0.65)	11.58 (1.64)	3.41 (0.82)	0.85 (1.40)
6. Quántum de importaciones de bienes	0.74 (0.71)	10.49 (1.54)	1.19 (0.88)	-0.86 (1.39)
7. PIB real, a costo de factores	4.59 (0.06)	5.23 (0.22)	4.79 (0.07)	4.57 (0.09)
a) Producción primaria	3.29 (0.06)	2.86 (0.21)	3.19 (0.13)	3.06 (0.12)
b) Manufacturas	6.03 (0.09)	7.25 (0.33)	5.65 (0.09)	5.68 (0.10)
c) Construcción	5.41 (0.53)	12.85 (1.88)	5.25 (0.81)	3.21 (0.75)
d) Servicios: Clase 1	5.24 (0.19)	7.43 (0.68)	5.97 (0.17)	5.64 (0.33)
e) Servicios: Clase 2	4.85 (0.07)	4.26 (0.14)	5.30 (0.05)	5.22 (0.10)
8. Formación real doméstica de capital fijo	3.01 (0.57)	11.41 (1.97)	4.45 (0.50)	2.64 (0.90)
a) Quántum de importaciones de bienes de capital	-0.13 (1.02)	13.32 (2.89)	2.90 (1.14)	0.60 (1.93)
b) Producción industrial de bienes de capital	14.32 (0.66)	17.25 (1.31)	10.92 (0.99)	12.88 (0.98)
c) Construcción y edificación	4.60 (0.41)	9.44 (1.89)	4.61 (0.65)	2.99 (0.57)
d) Inversión total en maquinaria y equipo	1.41 (0.91)	13.10 (2.67)	4.27 (0.99)	2.40 (1.72)

\* Las tasas de crecimiento para (7) y (8) se refieren únicamente al período 1950-69; y, para (6), a 1948-69.

\*\* Las tasas de crecimiento para (7) y (8) se refieren únicamente al período 1950-56.

\*\*\* Las tasas de crecimiento para (6), (7) y (8) se refieren únicamente al período 1957-69

Fuentes y método: Las tasas de crecimiento fueron estimadas ajustando la siguiente regresión a los datos básicos

$$\text{Log } X_t = a + bt$$

En donde  $X_t$  se refiere a la variable relevante y  $t$  es una tendencia en el tiempo. El coeficiente  $b$  identifica a la tasa de crecimiento y su error standar constituye una medida de inestabilidad.

Los datos básicos fueron extraídos de varias entregas del **International Financial Statistics**, publicación del Fondo Monetario Internacional y del Banco de la República, **Cuentas Nacionales**. "Producción primaria" incluye agricultura y minería. "Servicios Clase 1" comprende transporte, comercio, comunicaciones, electricidad, gas y agua, banca y seguros. "Servicios: Clase 2" incluye servicios de vivienda, gobierno y servicios personales.

Un elemento menos reconocido es el hecho de que, entre 1948 y 1970, hubo mayor inestabilidad en las importaciones que en las exportaciones <sup>5</sup> sea aquella medida con respecto a valor en dólares o a volumen. Obviamente, dicha inestabilidad no puede ser atribuída únicamente a circunstancias externas; las medidas internas juegan un papel importante en su explicación.

A la luz de los estudios que recalcan la dependencia de la economía doméstica colombiana sobre el comercio exterior, y después de confirmar la inestabilidad de exportaciones e importaciones, sorprende que sea tan pequeño el error standard para el crecimiento del PIB (primera columna del Cuadro XII-1). Es notable que los altibajos en las exportaciones e importaciones se reflejan muy poco en el ritmo de expansión del PIB. De hecho, ante tantos trabajos que subrayan una estrecha relación en este sentido, sorprende aún más la estabilidad del crecimiento de las manufacturas en todo el período. El componente más inestable del PIB es el sector construcción que, presumiblemente, es una de las áreas de actividad económica menos intensivas en importaciones (o exportaciones) <sup>6</sup>. Por otra parte, las fluctuaciones del comercio exterior (especialmente de las importaciones) son tanto mayores que las del PIB que, se podría argüir, se trata de una economía en donde ligeros ajustes a la expansión del PIB son muy eficaces en corregir desequilibrios de la balanza de pagos. Sin embargo, para el caso colom-

biano puede descartarse este argumento, aplicable a economías con sistemas de comercio y de pagos relativamente libres. Este comentario subraya la influencia aparentemente marginal que el comercio exterior de Colombia tiene sobre la expansión de su PIB.

Otro resultado (negativo) notable es la falta de correlación entre el crecimiento real del PIB para un año dado y el crecimiento de las exportaciones durante este y los tres años precedentes. Aún si se introduce en la regresión un elemento de tendencia, los resultados son poco dicentes ya que no muestran relación alguna tanto para 1950-68 como para 1929-68.<sup>7</sup>

En cualquier año, parece que, después de un mínimo, muy pocas importaciones son esenciales para sostener la actividad económica <sup>8</sup>. Las importaciones de bienes de capital para expandir la capacidad instalada, y las importaciones de bienes de consumo durables y no durables; pueden ser aplazadas sin mucha pérdida para el PIB del año en cuestión. Los bienes intermedios, materias primas, repuestos, etc., son renglones más problemáticos; pero una economía en marcha, especialmente una dada a controlar las importaciones, puede absorber parcialmente a corto plazo los altibajos en sus importaciones a través de cambios en sus inventarios y de fórmulas más imaginati-

<sup>5</sup> Esto también es cierto para otros países latinoamericanos. Véase el ensayo, *La planeación del sector externo en Latinoamérica*, por Carlos Díaz-Alejandro, FEDESARROLLO, julio de 1971, págs. 4-14.

<sup>6</sup> Véase Lauchlin Currie, "La limitación de las divisas al desarrollo económico: una solución parcial al problema, *Revista de Planeación y desarrollo*, Vol. III No.3, octubre de 1971, pp. 3-24.

<sup>7</sup> Se emplearon aquí tres índices de precios de las importaciones: el de la CEPAL, para todo el período; el que aparece en el *International Financial Statistics* del Fondo Monetario Internacional para los años de la postguerra; y el que se presenta en Miguel Urrutia y Mario Arrubla, *Compendio de Estadísticas históricas de Colombia* (Bogotá: Universidad Nacional, 1970), Págs. 212-13 (calculado por William McGreevey).

<sup>8</sup> De hecho, para casi todos los años de aquí se estudian, las importaciones colombianas estuvieron por encima de este mínimo indispensable.

vas, reduciendo así (pero no eliminando) su efecto negativo sobre el PIB. Además, la producción primaria aún constituye una buena porción del PIB colombiano. Gran parte de este sector tiene poco contacto con el sector externo y con otras actividades económicas domésticas; junto con muchas ramas los servicios y las manufacturas (en especial las artesanías), la actividad primaria conforma un fuerte productor de bienes no exportados.

#### D. Formación de capital y comercio exterior

La formación real del capital fijo creció, entre 1950 y 1969, a una tasa menor que la del PIB (línea 8, Cuadro XII-1). Comenzando a un nivel bajo, la producción interna de bienes de capital creció rápidamente mientras que el sector construcción se expandió de manera similar al PIB. Mas, al examinar el período 1950-70, es evidente que las importaciones de bienes de capital estuvieron estancadas<sup>9</sup>. O sea, no hubo una diferencia importante entre el aumento del cuántum de importaciones y el de bienes de capital.

Como, en 1950, el 90% de la inversión (maquinaria y equipo) era importado y, en 1969, esa participación aún era de 75%, el fracaso en aumentar la capacidad

de importar a largo plazo limitó severamente a aquella. Globalmente, la inversión en maquinaria y equipo creció a una tasa inferior a la de la población.

Tal como lo postula la anticuada teoría de ciclos económicos, los errores standard son altos para las tasas de crecimiento de todos los componentes de la inversión total. En especial, sin embargo, aquellos para maquinaria y equipo, e importaciones de bienes de capital son los más altos; es aquí donde la inestabilidad y el estancamiento del comercio exterior tienen su mayor impacto. De hecho, hay aquí una gran correlación entre formación de capital e importaciones. Esto es sorprendente en cuanto se incluya al sector construcción, dada la debilidad de la industria colombiana de bienes de capital durante el período. Así el sector exportador es el principal proveedor *indirecto* de maquinaria y equipo<sup>10</sup>.

#### E. El Café y sus Fases

El período 1948-70 cubre una gama de experiencias domésticas y externas que merecen estudiarse por separado. Durante esta época, por supuesto, la naturaleza básica del sistema económico colombiano permaneció igual, pero tanto los precios del café como las políticas cambiaria y de exportaciones fueron sustancialmente distintas entre períodos.

Es fácil hacer una primera división basada en el comportamiento del mercado del café: antes y después de 1956. Los precios del café exhibieron entre 1948 y 1956 una fuerte tendencia alcista que elevó en dólares de las exportaciones e

<sup>9</sup>La serie empleadaa “cuántum de importaciones de bienes de capital (1)”, es la utilizada para estimar la inversión fija en las cuentas nacionales. *El Boletín estadístico para América Latina*, de la CEPAL, contiene otra serie para importaciones de bienes de capital (a partir de 1950 y sólo a precios corrientes). El  $r^2$  entre estas dos series es 0.53 (una variable de tendencia mejoraría el ajuste). El Banco de la República, *Informe anual del Gerente a la Junta Directiva*, XLV y XLVI, presenta una tercera serie, también sobre la base de precios en dólares corrientes. El  $r^2$  entre ésta y la segunda serie es 0.87; y con la primera es 0.51.

<sup>10</sup>Para una elaboración de este punto, véase Carlos Díaz-Alejandro, *Essays on the Economic History of the Argentine Republic* (New Haven: Yale University Press, 1970), especialmente las páginas 79—85.



importaciones, el cuántum de importaciones y la formación de capital fijo (Cuadro XII-1). Entre 1950 y 1956, el PIB creció a un ritmo superior al promedio de 1950-1969; sin embargo, es intrigante la incompatibilidad entre la discreta expansión del PIB y el gran aumento de las variables del comercio y de la inversión. Una parte de la explicación de este contraste es la divergencia entre tasas de crecimiento sectoriales. En general, las actividades urbanas se expandieron muy rápidamente mientras que el importante sector rural progresó lentamente.

Los años entre 1957 y 1970 presentaron condiciones menos favorables en el mercado mundial del café que las de 1948-56. Las tendencias en los precios y en el valor de las exportaciones del grano fueron bastante desfavorables en el decenio de 1960. Por otra parte, aunque la expansión anual del cuántum de importaciones bajó de 10.5% a 1.2%, el aumento del PIB decayó solo de 5.2% a 4.8%. La desaceleración de la expansión manufacturera fue mayor, de 7.3% a 5.7%, aunque menos dramática que la caída en el ritmo de aumento de la construcción, que bajó de 12.9% a 5.3% anual. Estos contrastes se acentúan al comparar los años 1948-56 con 1956-67; en efecto, este último lapso presenció una tendencia descendente del cuántum de importaciones, a pesar de la cual el PIB y las manufacturas crecieron a tasas respetables, no muy distintas a las de 1948-1956.

Al comparar los períodos pre y post-1956, se nota que la inversión, especialmente en maquinaria y equipo, se comporta más como las variables del comercio que como el PIB y las manufacturas. Es notable, además, la disminu-

ción en la expansión de la producción de bienes de capital, aunque su crecimiento se mantiene a ritmos muy altos.

## F. La política económica y sus fases: Antes de la caída

Si bien la tendencia de los precios del café permite identificar al año 1956 como la línea divisoria crítica de la historia económica colombiana de la postguerra, no existe un criterio único y simple para subdividir las dos fases principales. Una mirada cuidadosa a los cambios en la política económica indicará que estos fueron afectados por muchos factores.

El Cuadro XII-2 presenta subdivisiones de los períodos anterior y posterior a 1956. Allí, las últimas tres subdivisiones concuerdan con las presidencias bajo el Frente Nacional; estas, a su vez, están precedidas por dos subfases cortas (1957-58 y 1955-56) y por el lapso 1950-54. A continuación se resumen las características de estas subdivisiones..

La depresión de los años treinta puso fin a una era de relativo liberalismo económico en Colombia. En 1931, el gobierno instauró amplios controles cambiarios y de importaciones que nunca después han sido abandonados completamente. Pero las restricciones cuantitativas no constituyeron la única respuesta del gobierno a la crisis, pues entre 1929 y 1935 la tasa de cambio subió de \$ 1.03 a \$ 1.78 por dólar. Al emplear un índice (1963=100) de la tasa real de cambio (la tasa nominal ajustada a cambios en los precios de Colombia y de los Estados Unidos), se advierte un aumento de un nivel de 56 en 1929 a 101 en 1935 al usar los deflatores del PIB como aproxi-

maciones del “nivel de precios”, o de 70 en 1929 a 103 en 1935, al recurrir a índices de costo de vida <sup>11</sup>. Esta devaluación real constituyó el prelude de la que siguió a la caída de los precios del café después de 1956; de hecho, el índice de la tasa real de cambio para importaciones no llegaría nuevamente al nivel de 1935 sino hasta 1958.

La recuperación de los precios del café y la segunda guerra mundial, con sus secuelas, parecen haber inducido al gobierno a no interferir con la tasa de cambio, que se mantuvo casi constante entre 1935 y 1948. El índice de la tasa real para importaciones, que se hallaba a un nivel de 101 en 1935, bajó a 80 en 1939, a 63 en 1945 y a 59 en 1948. Pero, a pesar de leves ajustes a la tasa nominal, el índice bajó aún más, a 54, en 1950, o sea su nivel de 1929. Al igual que en otros países latinoamericanos, el decenio de 1950 comenzó en Colombia existiendo tasas de cambio que lentamente se habían “sobreevaluado”, al congelarse las tasas nominales mientras el ritmo de inflación era superior (aunque no *muy* superior) al de los Estados Unidos.

Los primeros años de la postguerra, hasta 1954, han sido caracterizados como una época de prosperidad. La CEPAL ha estimado que el crecimiento anual del PIB real durante 1945-50 fue de 5.2%. Esta prosperidad dirigida por el café, y ayudada por la devaluación más silenciosa e inesperada de la postguerra, en marzo de 1951 (que llevó a un aumento del 28% en la tasa nominal de

cambio), estuvo acompañada por una reducción de los controles de cambio y de importaciones. Así, a pesar de una tasa real para importaciones bastante menor que las de la década de 1930, se eliminó a principios de 1954 la lista de prohibida importación y se estableció el más libre régimen de importaciones visto en el país desde 1929. Parece, no obstante, que los controles de importaciones fueron utilizados, aún durante esos años, de manera *ad hoc* para fines proteccionistas.

A mediados de 1954, los precios del café sufrieron un fuerte descenso (aunque permanecían a niveles históricos elevados). Este fenómeno y la gran demanda por importaciones y divisas llevaron a una crisis de pagos, reflejada en un enorme volumen de solicitudes pendientes en la Oficina de Control de Cambios durante 1955-1956. Por lo tanto, la liberación de importaciones y pagos fue suspendida a fines de 1954 y, una vez más, los controles fueron fortalecidos, mientras que las autoridades se mostraban renuentes a devaluar radicalmente.

Primero se fijó, a principios de 1955, un impuesto de timbre a las importaciones, ajustado según el grado de “necesidad” de estas. Luego, en mayo, se estableció un mercado libre de divisas, en donde deberían adquirirse los dólares para financiar las importaciones menos esenciales y gran parte de las compras de servicios al exterior. La mayoría de las exportaciones menores también se beneficiaron de la nueva tasa de cambio. Esta, a su vez, fluctuaba considerablemente; y apareció también una gran brecha entre ella y la tasa oficial. Durante 1955 y 1956, los controles aumentaron en complejidad y, se dice, en la arbitrariedad de su manejo.

Si bien el comercio de bienes permaneció a niveles altos durante 1955 y

<sup>11</sup> Los datos básicos para estos cálculos se extrajeron de Urrutia y Arrubla, *op. cit.* págs. 82 y 158; DANE, *Boletín mensual de estadística*, No 226 (1970), págs. 115-189, y Council of Economic Advisors, *Economic Report of the President* (Washington: U.S. Government Printing Office, 1970), Cuadros estadísticos. Debe agregarse que los índices de precios colombianos son muy aproximados.

1956, el crecimiento del PIB bajó a pesar de que se mantuvo el ritmo de expansión de las manufacturas (Cuadro XII-2). La tasa de formación de capital, ayudada por importaciones masivas, alcanzó en 1955-56 su más alto promedio para el período 1950-70: 24% del PIB. En especial, fue notable el ritmo de inversión en maquinaria y equipo. El Cuadro XII-2 también muestra que, a pesar de existir un mercado libre de divisas para algunas importaciones, la tasa de cambio promedio real para importaciones disminuyó en 1955-56 con relación a 1950-54; sin embargo, la tasa real para exportaciones menores aumentó. No obstante, el alto volumen de importaciones contribuyó mucho a frenar tendencias inflacionarias.

#### G. La política económica y sus fases: La crisis de 1957-58

Durante los primeros meses de 1957, la situación económica era motivo de alarma. Las malas noticias las constituían el creciente atraso en los pagos internacionales, la fuga de capitales, el fortalecimiento de las restricciones a las importaciones, el creciente uso de crédito bancario para financiar déficits, así como también una política expansionista de crédito, presiones inflacionarias, aumentos en el tipo de cambio del mercado extraoficial, estancamiento de la producción real y, por último, pero no menos importante, deterioro en los precios del café. En mayo de 1957, un gobierno militar provisional heredó del General Rojas Pinilla las riendas del poder, y, al mes siguiente, inició un programa de estabilización.

El programa simplificó la estructura de tipo de cambio múltiple desarrollada en años anteriores, reemplazándola por dos tasas fluctuantes. El nuevo mercado de certificados de cambio debería abarcar la mayoría de las transacciones de bienes, incluyendo exportaciones meno-

res, y de algunos servicios; el mercado libre se limitaría al capital no registrado y a la mayoría de los servicios. Además se introdujeron varios gravámenes a las exportaciones. Fue esta la segunda vez durante la década de 1950 que una simplificación del sistema de tipo de cambio múltiple llevó a una reducción en la tasa nominal para exportaciones menores. Antes de la devaluación y reforma cambiaria de marzo de 1951, las exportaciones menores (excluyendo cueros, oro y banano) se regían por la tasa nominal fluctuante del certificado de cambio, que a fines de 1950 estaba a un nivel de \$ 3.20 por dólar. Después de marzo de 1951, y hasta que se introdujeron las licencias de exportación en agosto de 1952, la tasa nominal para las exportaciones menores disminuyó a \$ 2.50. Igualmente, antes de junio de 1957, la mayoría de las exportaciones menores se regía por el tipo de cambio libre, cuyo valor nominal llegó a \$ 7.00 en abril de ese año. Hacia julio de 1957, sin embargo, la tasa aplicable a las exportaciones era la del mercado de certificados, que se hallaba entonces a un nivel de \$ 4.80. La modificación *neta real* contra las exportaciones menores fue aún mayor, en razón de una aceleración en el ritmo de inflación y del establecimiento de gravámenes a las exportaciones para cubrir el servicio de la deuda acumulada durante 1955-1956. Parece, entonces, que la búsqueda de simplicidad en la estructura del mercado cambiario fue emprendida frecuentemente a expensas de los incentivos a las exportaciones menores. Políticamente, era mucho más fácil reducir estas tasas que aumentar las correspondientes a las importaciones y al café. Funcionarios colombianos y extranjeros, quienes mantuvieron una adhesión, admirable en términos legales pero desacertada en términos económicos, a los acuerdos de Bretton Woods, también expresaban de vez en cuando preocupación porque las tasas "excesivas" para exportaciones



CUADRO XII -2  
INDICADORES PRINCIPALES DE LA ECONOMIA COLOMBIANA,  
INCLUYENDO ALGUNAS VARIABLES REFERENTES A LA  
IMPLEMENTACION DE LA POLITICA  
(PROMEDIOS ANUALES)

	1950 a 1954	1955 y 1956	1957 y 1958	1959 a 1962	1963 a 1966	1967 a 1970
<b>A. Indices del comercio exterior</b> (los promedios para el total del período 1950-70 son iguales a 100)						
1. Exportaciones de bienes (dólares corrientes)	99	112	93	88	97	115
2. Exportaciones de café y petróleo (dólares corrientes)	109	122	98	90	94	95
3. Otras exportaciones (menores) (dólares corrientes)	35	58	59	72	118	234
4. Precios del café en dólares	117	131	111	83	87	88
5. Cuántum de exportaciones de café	92	94	88	106	103	111
6. Importaciones de bienes (dólares corrientes)	88	121	80	92	101	122
<b>B. Tasas anuales de crecimiento del PIB y de sus componentes</b> (porcentajes)						
1. PIB	5.6	4.0	2.3	5.5	4.6	5.6*
2. Producción primaria	2.9	3.2	4.5	3.1	2.7	5.1*
3. Manufacturas	7.1	7.0	4.5	6.8	5.5	5.7*
4. Construcción	13.6	5.5	-4.2	6.2	2.3	13.4*
5. Servicios: Clase 1	9.1	2.4	-2.3	8.2	5.9	5.4*
6. Servicios: Clase 2	4.1	5.0	3.8	5.2	5.7	5.0*
<b>C. Formación de capital fijo como porcentaje del PIB</b> (a precios de 1958)						
1. En construcción y edificación	20.1	23.9	16.5	18.2	16.2	16.9*
2. Maquinaria y equipo	8.8	10.4	9.7	9.8	8.5	10.1*
3. Tasa marginal capital/ producto (global), con retraso de un año	11.3	13.5	6.8	8.4	7.7	6.8*
	3.4	6.1	8.6	3.2	3.6	3.0*
<b>D. Tasas de cambio real a precios de 1958</b> (pesos por dólar)						
1. Tasa cafetera de facto	4.2	4.5	5.3	5.2	4.7	5.0
2. Tasa promedio para importaciones	6.1	5.7	8.7	8.9	8.4	10.3
3. Tasa neta para exportaciones menores	7.9	9.9	9.7	11.2	11.7	12.1
<b>E. Movimiento porcentual anual de los precios</b>						
1. Precios al por mayor	6.6	4.7	20.8	5.8	17.4	6.9
2. Precios al consumidor	10.6	-1.2	14.9	5.6	18.3	7.7

x Se refiere al período 1967-69 únicamente.

Fuentes y metodología empleadas: Los datos del comercio exterior y de las cuentas nacionales se obtuvieron de la misma manera que para el Cuadro No. XII-1. La "tasa cafetera *de facto*" se calculó comparando los precios del grano en Colombia y en Nueva York, teniendo en cuenta los costos de transporte. La "tasa promedio para importaciones" se obtuvo de datos publicados por el Fondo Monetario Internacional, *op. cit.*, y de las cuentas nacionales elaboradas por el Banco de la República. La "tasa neta para exportaciones menores" se calculó teniendo en cuenta los impactos del Certificado de Abono Tributario y del Plan Vallejo. Los datos sobre precios se extrajeron de la información publicada por el Fondo Monetario Internacional, *op. cit.*

menores pudieran fomentar la ineficiencia, aunque la protección arancelaria se mantenía a niveles altos y persistía una escasez de divisas. Las medidas de estabilización de 1957 subrayan también un problema de política económica que persiste, aunque en menor grado, actualmente. Uno de los problemas prioritarios entonces era controlar la expansión del crédito interno. Esto se logró con dificultad, pues en aquella época el gobierno ni siquiera tenía pleno control del Banco de la República. Ciertos grupos poderosos de la banca y la Federación Nacional de Cafeteros pudieron, dentro de algunos límites, evadir la acción para ajustar el crédito. Así, a partir de junio de 1957, aumentó el uso de los requisitos previos de importación, tanto para reducir la demanda por importaciones, como para controlar la oferta monetaria. Y, en la medida en que crecieron los depósitos, el gobierno se encontró más y más "acorralado" en una engorrosa situación. La presión del gremio cafetero resultó en un aumento del tipo de cambio efectivo real para el café (18% entre 1955-56 y 1957-58), aun ante malas perspectivas en el mercado mundial del grano. El anterior es un ejemplo de las dificultades políticas que usualmente han restringido la libertad del gobierno para elevar las tasas aplicables a las importaciones y a las exportaciones menores, procurando no alterar al mismo tiempo la tasa *de facto* cafetera.

A pesar de estas complicaciones, y a pesar de que, en 1957-58, los precios del café fueron inferiores en 15% a su nivel de 1955-56, el programa de estabilización resolvió muchos de los problemas económicos de corto plazo antes de la posesión del nuevo presidente en agosto de 1958. Esto, por cierto, contrasta con la suerte de los dos presidentes subsiguientes quienes, durante sus primeros meses en el cargo, se vieron enfrentados a serias crisis de corto plazo. Solo el Pre-

sidente Pastrana heredaría, en 1970, al igual que el Presidente Lleras Camargo, en 1958, una situación económica relativamente despejada.

Por otra parte, el plan de estabilización de 1957 no pudo reducir el ritmo de inflación (15-21% en 1957-58). Dada la magnitud de la devaluación de la tasa para importaciones, y dados lo inadecuado de las herramientas de la política monetaria y el grado de ajuste que se pretendía lograr en la economía, esas tasas de inflación no son exorbitantes, si bien estaban declinando cuando se posesionó el Presidente Lleras Camargo. El tipo de cambio *real* para importaciones aumentó en un impresionante 53% entre 1955-56 y 1957-58 (Cuadro XII-2). La austeridad en materia de importaciones llevó el precio promedio en dólares de éstas en 1957-58 a dos tercios de su nivel de 1955-56; las restricciones a la importación de bienes parecen haber sido muy severas, y la tasa de inversión, medida como un porcentaje del PIB a precios de 1958, *disminuyó en un 50%* entre 1955-56 y 1957-58.

Ante esto, no sorprende encontrar que, en 1957-58, el crecimiento del PIB fue inferior al de la población; de hecho, lo notable es que esa tasa no haya disminuído más. Curiosamente, la construcción y algunos servicios se comportaron menos favorablemente que las manufacturas intensivas en importaciones. Por suerte, las cosechas parecen haber sido buenas durante el período de estabilización.

Las obligaciones vencidas, que fueron acumuladas durante 1955-56 y que constituyeron la causa inmediata de la crisis de balanza de pagos, fueron canceladas o refinanciadas antes de agosto de 1958. A pesar de los menores ingresos por concepto de café, hubo, durante 1957-58, un superávit en cuenta corriente que, auna-

do a los préstamos oficiales a corto plazo, se destinó a pagar los compromisos vencidos y a financiar exportaciones de capital privado. Esto puede verse en el Cuadro XII-3, que resume la balanza de pagos del país desde 1957. Esta dramática austeridad preparó el escenario para que el país fuera considerado como la “vitrina de la Alianza para el Progreso”.

## H. La política económica y sus fases: Tres presidencias

La coordinación de los diversos instrumentos de la política cambiaria fue tarea difícil durante 1950-70, ya que cada herramienta era celosamente controlada por unidades burocráticas separadas. A menos que el presidente mantuviera un estricto control personal del conjunto de instrumentos, el resultado probable era una serie de políticas contradictorias e inestables. La coordinación entre políticas económicas externas e internas era, por supuesto, aún más complicada. El primer plan de desarrollo colombiano fue elaborado durante el último año de la administración Lleras Camargo y evaluado en julio de 1962 por el Comité de los Nueve de la Alianza para el Progreso<sup>12</sup>. La administración Valencia, que asumió el poder un mes después, lo ignoró calladamente. Así, Colombia no emprendió nuevamente una planeación seria a largo plazo sino hasta 1966.

Otro comentario general debe hacerse en lo que respecta al ambiente sociopolítico dentro del cual se adoptan en Colombia medidas sobre el sector externo. Aunque desde 1958 el país ha sido gobernado por regímenes constitucionales, y aunque hasta 1953 había gozado de una larga tradición en este

sentido, su sistema político lo controla un “poder de élites”<sup>13</sup>. Si bien este “elitismo” ha declinado gradualmente en el último decenio. La distribución del ingreso es muy sesgada; se estima que, en 1961, el 10% más alto de los perceptores de ingreso recibía 42% del total del ingreso personal, mientras que el 50% más bajo recibía apenas 18%<sup>14</sup>. En 1962, sólo el 34% de la población entre 5 y 19 años de edad asistía a escuelas (en 1950, la cifra era 24%). Otros indicadores confirman el cuadro de gran pobreza y desigualdad para las familias en la mitad inferior de la escala de ingresos. Parece que esta mitad más pobre de la población ha participado en cierta medida del progreso económico de los últimos decenios. Por lo tanto, este grupo no es indiferente ante lo que suceda en la economía. Sin embargo, muchas de las políticas aquí examinadas inciden solo marginalmente en el bienestar de las masas colombianas. Además, no siempre es claro si aquellas medidas deseables *a priori* afectan positiva o negativamente su bienestar a corto y mediano plazo. En todo caso, sus opiniones al respecto tienen poca influencia sobre los políticos, los funcionarios nacionales y extranjeros, y los grupos de presión, quienes tienen la palabra en estos asuntos y quienes están más sujetos a beneficiarse o perjudicarse, según se actúe sobre estos problemas.

*La administración Lleras Camargo.* La Presidencia de Alberto Lleras Camargo se inició dentro de un clima de buena

<sup>13</sup> Véase R. Albert Berry, “Algunas implicaciones del poder de élite en el desarrollo económico en Colombia”, DANE, *Boletín mensual de estadística*, No. 242, septiembre de 1971.

Urrutia muestra que “el grado de concentración del ingreso encontrado en Colombia se compara desfavorablemente con casi cualquier otra estadística conocida en este campo”.

<sup>12</sup> El informe del Comité de los Nueve, distribuido por la Unión Panamericana, se intitulaba *Evaluación del programa General de desarrollo económico y social de Colombia*.

CUADRO XII-3  
COLOMBIA: BALANZA DE PAGOS, 1957-69  
(Promedios anuales, en millones de dólares corrientes)

	1957 a 1958	1959 a 1962	1963 a 1966	1967 a 1969
Exportaciones de café	378	317	366	352
Exportaciones de productos del petróleo	69	70	79	51
Oro en bruto y acuñado	—	—	11	7
Otras exportaciones de bienes, incluyendo las no registradas	124	107	106	203
Exportaciones de bienes, F.O.B.	570	494	562	613
Importaciones de bienes F.O.B.	-418	-492	-537	-576
<b>Balanza comercial</b>	<b>153</b>	<b>2</b>	<b>25</b>	<b>37</b>
Ingresos por transporte	na	na	58	78
Ingresos por turismo	na	na	26	48
Otros ingresos por servicios y transferencias	na	na	41	71
Egresos por transporte	na	na	-85	-106
Egresos por turismo	na	na	-46	-63
Otros egresos por servicios y transferencias excluyendo ingresos por inversiones	na	na	-85	-100
<b>Servicios netos excluyendo ingresos por inversiones</b>	<b>-38</b>	<b>-41</b>	<b>-91</b>	<b>-72</b>
<b>Pagos netos de ingresos por inversiones</b>	<b>-44</b>	<b>-47</b>	<b>-80</b>	<b>-125</b>
<b>Balance en cuenta corriente</b>	<b>71</b>	<b>-85</b>	<b>-146</b>	<b>-160</b>
Capital privado neto a largo plazo	-13	29	107	106
Capital privado neto a corto plazo	-8	5	12	-15
Obligaciones comerciales privadas y crédito neto de bancos comerciales	-104	4	19	22
Empréstitos netos y capital oficial	—	25	44	91
Errores y omisiones	-34	16	-42	6
<b>Capital neto "autónomo"</b>	<b>-159</b>	<b>79</b>	<b>140</b>	<b>210</b>
Préstamos netos y créditos recibidos por el Banco de la Rep.	97	-18	8	-29
Cuenta neta del Fondo Monetario Internacional	3	8	3	16
Oro y cambio extranjero del Banco de la República, excluyendo riesgos de acuerdos de pagos	-12	17	-4	-38
<b>Capital neto "compensatorio"</b>	<b>88</b>	<b>7</b>	<b>7</b>	<b>-51</b>

Fuentes y Método: Cifras adaptadas del *Balance of Payments Yearbook*, del Fondo Monetario Internacional, varias entregas. En donde no había datos presentados en forma directamente comparables, se emplearon las iniciales "na". El signo menos se refiere a *débitos*; el positivo, a *créditos*. En consecuencia, bajo capital "compensatorio", un signo negativo indica una acumulación de reservas. Nótese que "capital privado neto a largo plazo" incluye préstamos recibidos por el sector privado colombiano de instituciones como el Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento, y de la Agencia Internacional para el Desarrollo.

voluntad nacional e internacional y bajo una atmósfera favorable en el sector externo a corto plazo, gracias al programa de austeridad de 1957-58. Existía ahora el deseo de retornar a tasas más altas de crecimiento y a una morigeración de los controles sobre importaciones y crédito. Como indica el Cuadro XII-2, se alcanzaron, en efecto, tasas más altas de expansión del PIB, y las exportaciones de bienes, aunque inferiores al nivel de 1955-56, aumentaron por encima de los bajos niveles de 1957-58 y fueron comparables al promedio para 1950-54. Los precios del café, sin embargo, continuaron disminuyendo; su promedio para 1959-62 fue inferior en 37% al nivel alcanzado en 1966-56. Por otra, la iniciación de los desembolsos de la Alianza para el Progreso ayudó a equilibrar la balanza de pagos durante 1961 y 1962.

La liberación en el otorgamiento de licencias de importación (iniciada en 1959) estuvo acompañada por una relativa inmovilidad de la tasa promedio de cambio aplicable a las importaciones. Algunos intentos de ajustar gradualmente esta tasa (buscando una eventual unificación del mercado de certificados con el mercado libre) fueron luego abandonados discretamente. La tasa promedio para importaciones, a precios reales de 1963, disminuyó de \$ 10.10 en 1958 a \$ 9.20 en 1959, a \$ 9.10 en 1960 y a \$ 8.70 en 1961. Los temores de revivir presiones inflacionarias impidieron que se ajustara con más vigor la tasa aplicable a las importaciones. Y, en efecto, la inflación se mantuvo a un ritmo inferior a 6% anual entre 1959 y 1962.

El tipo de cambio neto real aplicable a las exportaciones menores, sin embargo, permaneció a niveles superiores a los del período 1950-58, y llegó a un nivel bastante alto a fines de 1962. Durante esta época se establecieron fuertes incentivos fiscales a firmas exportadoras, mientras

que ciertos programas de promoción de productos agrícolas específicos (algodón, etc.), emprendidos inicialmente para sustituir importaciones, comenzaron a dar resultado en términos de nuevas exportaciones. Las exportaciones de azúcar y de tabaco recibieron también un fuerte estímulo a raíz del bloqueo a las exportaciones cubanas. Y una fuente de alentadoras perspectivas para las exportaciones colombianas fue la creación de la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (ALALC) en 1960.

El tipo de cambio más favorable aplicado a las exportaciones menores fue el resultado de su unificación con el tipo de cambio libre a partir de 1959. Este, sin embargo, tuvo poco movimiento; su variación absoluta promedio trimestral fue de solo 6% en los 16 trimestres entre 1959 y 1962. Ni la magnitud, ni la contribución hacia la estabilidad, si la hubo, de la esporádica intervención del Banco de la República en el mercado libre son enteramente claras durante este período.

En los primeros meses de 1962, las presiones sobre la balanza de pagos se acentuaron hecho deseable no desligado de la rápida presentación que hizo Colombia de su plan de desarrollo ante la alianza para el Progreso. Pero la expansión de la ayuda externa y de las exportaciones menores fue insuficiente ante la creciente demanda por importaciones. La tendencia de 1959-61 hacia una liberación de las licencias de importación fue frenada a principios de 1962, y durante ese año las restricciones fueron fortalecidas. La situación se complicó en agosto con la iniciación del gobierno de Guillermo León Valencia, hombre de admirable talento y coraje, pero no muy interesado en temas económicos, precisamente en una época en que la situación neredada exigía un jefe de estado con apetito insaciable por asuntos financieros.



*La administración Valencia.* El 17 de noviembre de 1962 todas las importaciones fueron incorporadas a la lista de prohibida importación y, durante aproximadamente un mes, fueron suspendidas las licencias. El 20 de noviembre, el certificado de cambio aplicable a la mayoría de las importaciones fue devaluado de \$ 6.70 a \$ 9.00 por dólar. Los recuerdos de esta devaluación, llevada a cabo en medio de un desorden financiero y sin un programa político-económico completo, jugarían luego un papel importante y obstaculizarían los futuros esfuerzos de liberación. Las razones del fracaso de esta devaluación merecen un tratamiento aparte; basta anotar aquí que la fuerte inflación de principios de 1963 eliminó prácticamente todos los incentivos de la medida. En efecto, para 1963 la tasa real promedio de cambio para las importaciones fue solamente 2% superior a la de 1962 y, por supuesto, inferior a los niveles de 1958-60. Es más, en enero de 1963, en un desacertado intento de lograr "estabilidad", el Banco de la República fijó el tipo de cambio libre aplicable a las exportaciones menores, en \$ 10.00, o sea a un nivel 13% inferior al vigente a fines de diciembre de 1962 (\$ 11.1).

Consecuentemente, las expectativas de una liberación de importaciones después de la devaluación permanecieron débiles, y no pasó mucho tiempo sin que surgieran rumores de una nueva devaluación. Casi dos años después (octubre de 1964), el Banco de la República, hallándose corto de reservas, cesó de intervenir en el mercado libre. El otorgamiento de licencias de importación se hizo más estricto y, el 1.º de diciembre se suspendió por 90 días la lista de libre importación (excepto las provenientes de la ALALC). El Presidente, sin embargo, recordando la devaluación de 1962 y hallándose en una difícil situación política, no estaba

dispuesto a considerar la posibilidad de una nueva devaluación. Así, se deterioró la imagen de Colombia como "vitrina de la Alianza para el progreso"; la ayuda externa en 1964 y 1965 fue inferior al nivel de 1963.

A principios de 1965, prosiguió la tendencia a reforzar las restricciones a las importaciones; aparecieron entonces nuevas listas de prohibida importación y, el 5 de mayo, aun las importaciones provenientes de países miembros de la ALALC fueron sometidas a licencia previa. La tasa de cambio libre pasó de \$ 10.00 en octubre de 1964 a cerca de \$ 19.00 en junio de 1965; una vez más, el gobierno consideró que esto constituía una retribución excesiva para las exportaciones menores, de manera que, el 30 de junio, la tasa aplicable a éstas fue fijada en \$ 13.50, mientras su contenido importado no excediera el 50% de su valor total, y, en caso de excederlo, se regían por una tasa de \$ 9.00 por dólar.

Una vez establecido, el \$13.50 se convirtió en cifra mágica. Se dice que el Presidente fue convencido de que una transferencia gradual de las importaciones de la tasa ("preferencial") de \$ 9.00 a la tasa ("intermedia") de \$ 13.50 constituiría una *revaluación relativa al tipo de cambio libre*, el cual subió a más de \$ 19.00 en julio y agosto de 1965 ante la difusión de rumores sobre una nueva devaluación.

En septiembre de 1965 se anunció este plan y la tasa de \$ 13.50 comenzó a aplicarse tanto a las exportaciones menores como a una lista creciente de importaciones que, al mismo tiempo, fueron eximidas del requisito de licencia previa. Esta medida significó el comienzo del más ambicioso esfuerzo de liberación en la historia económica colombiana de la postguerra. El programa avanzó a pasos agigantados de manera que, hacia sep-

tiembre de 1966, casi todas las importaciones se regían por la tasa de \$ 13.50 y habían sido eximidas del requisito de licencia previa. Además, se ajustaron muchas tarifas, principalmente hacia arriba, para abordar esta nueva situación casi única en la historia económica de Colombia después de 1929. La administración Valencia, que debutó con una devaluación estruendosa y que pasó por diferentes actitudes frente a la política comercial, terminó con un gran auge de las importaciones de bienes. Estas pasaron de US\$ 111 millones en el tercer trimestre de 1965 a US\$ 193 millones en el tercer trimestre de 1966.

Entre 1963 y 1966 disminuyó la tasa de crecimiento del PIB (véase Cuadro XII-2). Los ritmos de expansión de las manufacturas, la construcción y los servicios (Clase 1) experimentaron las bajas más notables, si bien los valores de las exportaciones e importaciones fueron un tanto más altos que los bajos niveles de 1959-62. A pesar de las vacilaciones en torno a una política de incentivos, las exportaciones menores continuaron creciendo. La tasa de formación de capital disminuyó, aunque más de la construcción que de la maquinaria y equipo. La tasa promedio de inflación fue unas tres veces superior a la registrada durante los cuatro años anteriores.

*La administración Lleras Restrepo.* El gobierno del Presidente Carlos Lleras Restrepo, iniciado en agosto de 1966, continuó inicialmente el programa de liberación de importaciones. En el primer semestre de 1966, la balanza de pagos, favorecida por nuevos empréstitos, parecía estar en condiciones razonablemente buenas. Entre agosto de 1965 y julio de 1966, el tipo de cambio libre había bajado de \$ 19.20 a \$ 16.00. Sin embargo, en el tercer trimestre de 1966, varios factores (caída en los precios del café, alto nivel de importaciones,

etc.), generaron dudas acerca de la viabilidad del patrón vigente de tipos de cambio y libertad de importar. Algunos acreedores externos pedían una nueva devaluación, arguyendo que, al iniciarse el programa de liberación en 1965, el gobierno se había comprometido a continuar devaluando si ciertos objetivos (relacionados principalmente con el nivel de las reservas de divisas) no eran alcanzados, y que dicho fracaso había ocurrido en septiembre de 1966. Luego, los acreedores anunciaron que la ayuda financiera al país se retendría a menos que el gobierno devaluara.

El nuevo gobierno pidió que se le concediera tiempo para lograr un firme control de los mecanismos monetarios y fiscales, haciendo notar la naturaleza fortuita del descenso en los ingresos por exportaciones y prediciendo que la demanda por importaciones disminuiría después del auge resultante de la liberación. Además, sostenía el gobierno, el propósito de la ayuda externa era precisamente el de asistir en la solución de esos problemas, luego ningún motivo simplemente cuantitativo debía inducir a una devaluación. Los recuerdos de la desastrosa devaluación de 1962 estaban muy presentes en el pensamiento de la nueva administración. Finalmente, el 29 de noviembre de 1966, el Presidente Lleras Restrepo anunció al país su rechazo a las exigencias del grupo de acreedores, y la terminación del programa de liberación y de las operaciones del mercado libre de divisas. Anunció, por el contrario, controles rígidos de cambios y de precios.

El presidente y sus asesores inmediatamente se dedicaron a preparar lo que sería el Decreto-Ley 444 de Marzo 22 de 1967. Esta medida reestructuró la totalidad del sistema de comercio y pagos, y ha continuado siendo la disposición clave en este campo hasta hoy, dándole al país su más largo período (desde 1945) de

estabilidad en la política del gobierno. Un elemento primordial de las nuevas medidas fue la política de pequeñas y frecuentes devaluaciones en el mercado principal de certificados con el fin de evadir los peligros de poca movilidad en las tasas principales y de volatilidad en el tipo de cambio libre. Aquella había llevado a crisis de balanza de pagos y a devaluaciones traumáticas; esta había propiciado en el pasado inestabilidad y una serie de distorsiones en el comercio exterior. El mercado libre fue sustituido por un mercado controlado de capital, cuya tasa fijada en \$ 16.30 por dólar; y cuando, en junio de 1968, la tasa del mercado de certificados de cambio alcanzó ese nivel, los dos mercados fueron unificados.

El Decreto-Ley 444, además, mantuvo las regulaciones cambiarias especiales para el petróleo y la minería, así como también para otros rubros de menor significación, aunque por otra parte introdujo un cambio sutil pero importante en el tratamiento de las exportaciones de café. Las divisas cafeteras recibirían en adelante la misma tasa principal de las importaciones y exportaciones menores, *menos* un impuesto *ad-valorem*, fijado primero en 23% y luego reducido a 20%. Anteriormente, las exportaciones de café se regían por una tasa de cambio fija especial.

El Decreto-Ley 444 reemplazó a los incentivos fiscales a las exportaciones menores por el sistema más simple y general del certificado de abono tributario (CAT). El CAT, otorgado a las exportaciones menores, se fijó en un 15% del valor en pesos de las mismas y podía ser usado para pagar impuestos un año después de su fecha de emisión <sup>15</sup>. Estos

certificados podían ser negociados libremente y estaban exentos de impuestos. La nueva ley creó también el Fondo de Promoción de Exportaciones (PROEX-PO), otorgándole amplios poderes y atribuciones. En el área general del control de cambios y de importaciones, el Decreto-Ley 444 compatibilizó una serie de medidas anteriores. Se fijaron, por ejemplo, reglas estrictas sobre la negociación y la posesión de divisas y oro, y controles sobre la inversión extranjera y el pago de regalías y patentes.

Al mismo tiempo, la administración Lleras Restrepo buscó obtener un control firme de los mecanismos de la política económica. En general, el gobierno tuvo éxito en su cometido, de manera que marzo de 1967 abrió un nuevo capítulo en la historia económica del país. Paradójicamente, los tempestuosos acontecimientos intervencionistas ocurridos entre noviembre de 1966 y marzo de 1967 inauguraron una tendencia de liberalización gradual que continúa hoy. Esta tendencia no ha estado libre de vacilaciones, especialmente en lo que se refiere al ritmo apropiado de devaluación gradual del tipo de cambio. El año 1967 fue difícil para la economía, de manera que se aplicaron con rigor las restricciones a las importaciones. Fue sólo en mayo de 1968 cuando la lista de libre importación llegó a tener alguna importancia, al eliminarse la licencia previa para algunos productos esenciales. Durante 1968, se redujeron los depósitos previos, aunque el otorgamiento de licencias permaneció bajo estricto control. A fines de 1969, un fuerte aumento en los precios del café dió impulso adicional al proceso de liberación, que había recibido también cierto estímulo con la reanudación, en 1967, de importantes compromisos de ayuda externa, una vez los acreedores internacionales se ajustaron al pensamiento del **meses para las exportaciones de manufacturas y seis meses para el resto de las exportaciones menores.**

<sup>15</sup> A fines de 1970, el período de madurez del CAT fue reducido de un año a nueve meses. Posteriormente, a fines de 1971, se estableció un período de madurez "diferencial": tres

nuevo gobierno. Al concluir el gobierno de Lleras Restrepo, el sistema de importaciones permanecía más restrictivo de lo que había sido cuatro años antes, pero habían disminuído considerablemente en el país las expectativas de cambios bruscos y radicales. De hecho, la política comercial y cambiaria de la administración Lleras Restrepo ha continuado bajo el gobierno del Presidente Misael Pastrana. Como indica el Cuadro XII-2 la tasa de crecimiento del PIB durante 1967-69, aumentó a un nivel no observado desde el lapso 1950-54; los datos para 1970-1971 insinúan que ese ritmo (5.6%) fue superado en ambos años <sup>16</sup>. Parece, sin embargo, que la aceleración en el crecimiento de las manufacturas fue relativamente modesta, y fue superada por la de la construcción y, notablemente, la del sector primario.

En 1967-70, en promedio, los precios del café estuvieron aproximadamente al mismo nivel de 1963-66; sin embargo, el valor en dólares de las exportaciones menores se *duplicó* entre esos dos períodos.

<sup>16</sup> FEDESARROLLO estima que para 1970 y 1971, las tasas de crecimiento real del PIB fueron de 6.7% y 5.5%, respectivamente. Véase *Coyuntura Económica* FEDESARROLLO, Vol. II No.1, abril de 1972.

Con la ayuda de las exportaciones menores y de la asistencia externa, las importaciones de bienes superaron su valor promedio en dólares alcanzado en 1955-56. Como indica el Cuadro XII-3, esta vez la expansión de las importaciones estuvo acompañada por un auge en las reservas brutas de oro y divisas del Banco de la República, así como también por la amortización de deuda contraída por el Banco en años anteriores.

Entre 1967 y 1970, los promedios de las tasas de cambio para importaciones y para exportaciones menores superaron a los correspondientes a todas las demás subfases presentada en el Cuadro XII-2. Es más, el incremento de estos promedios fue gradual. Durante esos años, el ritmo de inflación en Colombia bajó a los niveles "normales" de 1950-54 y 1959-62, y no fue mucho mayor que la inflación registrada en los países industrializados durante esos mismos años.

Todo esto parece indicar un final feliz a este relato -resumen de los años de la postguerra—. En efecto, actualmente Colombia parece hallarse en la trayectoria razonablemente estable de crecimiento en que la encausó el Decreto-Ley 444.