

La Industrialización en Colombia problema Político o Problema Económico*

Jorge García García

A. Introducción

Este artículo tiene por objeto comentar el trabajo de Hernando Gómez Buendía (H.G.B.) "Los Grupos Industriales y el Desarrollo Colombiano: Conjeturas e Interpretaciones"¹, y presentar algunas consideraciones sobre el proceso de industrialización en Colombia.

La conjetura fundamental del H.G.B. es la de que "La industrialización colombiana, es más un problema político que un problema económico. Sin embargo, la debilidad y ambigüedad de los grupos industriales, entendidos estos en su sentido más general, han sido parte a que la industrialización no constituya de veras una prioridad del país. Más bien, los hombres de empresa responden a coyunturas del mercado externo y del mercado interno en

cuya gestación han tenido escasa ingerencia, al paso que la política gubernamental, en busca de sus propias metas, les alienta o les castiga de contra"². En otras palabras, "la industrialización en países como Colombia es 'artificial' y su éxito dependió y depende de un propósito político antes que de las fuerzas del mercado"³.

Por las afirmaciones anteriores parecería que H.G.B. piensa que el "propósito político" es un elemento que puede reemplazar en gran parte al mecanismo de precios; exagerando, parecería que sólo se necesita el "propósito político" para conseguir la industrialización, y que puede prescindirse del uso de herramientas de política económica que implican utilizar el sistema de precios para la consecución de ciertos objetivos.

En las secciones siguientes se presentan algunas observaciones sobre confusiones comunes en las relaciones entre protección, crecimiento e industrialización, y se analiza el desarrollo

* El presente ensayo es de exclusiva responsabilidad del autor y no representa de manera alguna los puntos de vista del Departamento Nacional de Planeación.

¹ COYUNTURA ECONOMICA, Vol. VI, No. 4. :-

² *Ibid.*

³ *Ibid.*

de la estructura de protección en Colombia entre 1927 y 1976.

B. Confusiones comunes

Antes de examinar la evidencia empírica disponible sobre protección en Colombia es conveniente hacer algunos comentarios en torno a ideas comunes sobre la industrialización y su contribución al desarrollo económico colombiano.

A lo largo del trabajo de H.G.B. se da a entender que la industrialización es la panacea universal y sólo ella nos puede sacar del subdesarrollo; también considera que la industrialización en países como Colombia es "artificial", y su éxito dependió y depende de un propósito político antes que de las fuerzas del mercado⁴. Además, la "industrialización se intenta más bien 'desde abajo' ; la política oficial, buscando en general objetivos distintos de la industrialización, la beneficia o la perjudica 'de rebote'"⁵.

Más adelante anota que "una ojeada superficial (al comportamiento de la industria en los últimos 50 años) parece así dar pie a la creencia de que el mercado ha contribuido más que la política (económica?) al desarrollo industrial colombiano. A **contrario sensu**, para repetirlo, ese desarrollo ha sido limitado porque la política no ha creado el mercado"⁶.

Por esta razón, para obtener crecimiento y en particular el despegue y la ampliación industrial es necesario "movilizar el conocimiento (tecnología), el ahorro (capital), la energía humana

y las actitudes hacia el trabajo (mano de obra con 'disciplina industrial') los recursos naturales, las destrezas creativas (capital humano y talento empresarial) las preferencias, en fin del consumidor (ampliación de la demanda)"⁷; esta movilización se haría "a través del mercado o por intermedio de organizaciones, principalmente del Estado"⁸.

A continuación se hacen unas anotaciones breves sobre las afirmaciones anteriores, y se aclaran algunas dudas y confusiones presentes en otras secciones del trabajo de H.G.B.

1. Objetivo: ¿La industrialización?⁹

Debe ser un objetivo la industrialización? Hernando Gómez Buendía considera que debe ser un objetivo, cuando dice que "la industrialización se intenta más bien 'desde abajo' y la política oficial, buscando en general **objetivos distintos de la industrialización . . .**"¹⁰ (subrayado mío).

Es evidente que hay una confusión entre objetivos e instrumentos, la cual está bastante generalizada en Colombia; estas confusiones tienen repercusiones indeseables sobre recomendaciones de política económica y el uso de los instrumentos para el manejo de la misma.

La industrialización **per se** no es un objetivo, como tampoco lo es el trabajar; tanto el uno como el otro son medios para conseguir otros fines, como pueden ser un mayor bienestar económico para la comunidad o un mayor nivel de ingresos para el individuo.

⁴ Como muestra basta citar una frase de H.G.B., en la que dice: ¿Por qué la industrialización, clave y eje de los desarrollos exitosos que registra la historia universal, no es en Colombia un propósito colectivo?" H.G.B., op. cit., p. 23.

⁵ *Ibid.*

⁶ *Ibid.*

⁷ *Ibid.*

⁸ *Ibid.*

⁹ Agradezco los comentarios de Javier Fernández Rivas a esta sección y la siguiente.

¹⁰ *Ibid.*

Aclarar esta confusión es sumamente importante ya que puede dar lugar a conclusiones erróneas sobre qué hacer para conseguir ciertos objetivos; así, del texto del artículo comentado se puede concluir que el autor considera la industrialización como un objetivo por las repercusiones favorables que dicho proceso puede tener sobre la población colombiana, lo cual quiere decir que tiene en mente otros objetivos que están más allá del "objetivo" mismo de industrialización, como pueden ser un mayor empleo de la mano de obra, abastecimiento estable de ciertos productos, un mayor grado de urbanización de la economía o cualquier otro.

Cuando el problema se presenta de esta manera se aclara el papel que la industrialización debe jugar en el desarrollo económico colombiano; por ejemplo, si se desea aumentar el empleo de la mano de obra no calificada en un cierto monto es necesario determinar la mejor manera de hacerlo para la sociedad. La selección de esta mejor manera dependerá del costo de cada una de las diferentes alternativas para lograr dicho resultado, si resulta que socialmente es menos costoso hacerlo por medio de una expansión de la producción agrícola que por medio del establecimiento de un complejo industrial, debería escogerse el primer método.

Se pueden presentar innumerables ejemplos sobre objetivos a alcanzar y el papel del proceso de industrialización como posible instrumento en la consecución de objetivos determinados; considero que el ejemplo presentado ilustra clara y suficientemente la naturaleza del problema en discusión. La conclusión evidente es la de que la industrialización no es una meta sino un instrumento que puede utilizarse, en algunas ocasiones, para lograr ciertos objetivos deseados.

2. *Industria: ¿artificial o real?*

"La industrialización en países como Colombia es 'artificial' y su éxito dependió y depende de un propósito político antes que de las fuerzas del mercado"¹¹. Es conveniente precisar el significado de la frase anterior para determinar en qué cosas se está de acuerdo con el autor y en cuáles no. En primer lugar, qué se quiere decir cuando se usa el término "artificial"? Si "artificial" significa que la industria colombiana como un todo no puede sobrevivir con éxito la libre competencia externa, entonces eso es cierto para algunos sectores industriales aunque no para otros; si "artificial" se refiere solamente a aquellos sectores que necesitan de protección para crecer y mantenerse en operación, entonces estoy de acuerdo en que esos sectores deben considerarse como "artificiales", pero no aquellos que emergen naturalmente del libre funcionamiento de las fuerzas del mercado.

En segundo lugar, el autor no define lo que entiende por "propósito político"; en este trabajo se entenderá el propósito político como el respaldo dado a los diferentes sectores, por medio de medidas económicas, para que estos emerjan o se mantengan en funcionamiento. Con esta interpretación la frase citada al comienzo no es coherente, ya que la existencia de industrias en el país y el reconocimiento de la naturaleza "artificial" de las mismas es una demostración del espaldarazo político que se le ha dado a la industria colombiana.

Por último, es necesario distinguir entre el funcionamiento de las fuerzas del mercado y la libre operación de las mismas; lo primero se refiere a las variables que determinan cuánto se quiere comprar y cuánto se quiere vender de un bien durante un cierto período de tiempo, mientras que lo segundo se

¹¹ *Ibid.*

refiere a dejar que estas variables actúen libremente. A lo largo del trabajo H.G.B. confunde lo primero con lo segundo, aunque el autor se está refiriendo, claramente, a lo segundo. Esta aclaración es importante, ya que puede ser cierto que al dejar funcionar las libres fuerzas del mercado, no se establezcan ciertas industrias por no ser competitivas internacionalmente, mientras que el manejo de instrumentos que impliquen la utilización de las fuerzas del mercado (sistema de precios) puede dar lugar al establecimiento y operación de esas industrias.

La interpretación dada al significado de lo que H.G.B. piensa son las "fuerzas del mercado" es correcta cuando uno examina detalladamente la afirmación que trata sobre la manera como "la gestión pública en materia de importaciones afecta más señaladamente el desempeño industrial"¹²; esta es una aceptación tácita de que las fuerzas del mercado funcionan y de que sí ha habido un apoyo político al sector industrial, el cual se ha manifestado en la presencia de listas de productos clasificados en los regímenes de licencia previa y prohibida importación.

En caso de no considerarse correcta la interpretación anterior, sino la de que las fuerzas del mercado no funcionan, vale la pena preguntarse qué le sucedería a la industria colombiana si se desmontara el sistema vigente de protección arancelaria y no arancelaria. Qué sucedería, en particular, con "los renglones más elaborados (de la industria), como el acero, el equipo de transporte, la maquinaria eléctrica o los plásticos"¹³. Cabe preguntarse aquí: recomendaría H.G.B. desmontar la protección vigente para estos renglones ya que al actuar las medidas económicas sobre las fuerzas del mercado

no se obtiene ningún resultado? ¿Cómo compatibilizar, entonces, la afirmación sobre la "artificialidad" de la industrialización colombiana con la de la aparente inoperancia o ineffectividad de las medidas económicas?

3. Industrialización: ¿Cuáles costos y cuáles beneficios?

En el trabajo de H.G.B. se recomienda la industrialización masiva ya que esta constituye ". . . —casi vale decir, el verdadero desarrollo económico y social colombiano— . . ." ¹⁴. Sin embargo, en ninguna parte se hacen consideraciones sobre los costos y beneficios sociales de ésta; hay, aparentemente, un desprecio por los costos de la industrialización, un sentimiento subyacente de gran aprecio por sus beneficios y ninguna consideración sobre los beneficios netos para la comunidad de un plan masivo de industrialización.

El problema fundamental no es el de industrializar al país por que sí, si no el de diseñar una estrategia de industrialización que genere los mayores beneficios netos del proceso para la sociedad; esto requiere hacer consideraciones sobre cuáles industrias crear y el mejor momento para establecerlas, además de determinar cuánto estaría dispuesta a pagar y cuánto le costaría a la comunidad por adentrarse en el proceso de industrialización. Estos aspectos, tremendamente pertinentes para el establecimiento de nuevas industrias, no se consideran en parte alguna del trabajo de H.G.B.; la idea subyacente parece ser la de que los beneficios de la industrialización son tan grandes que no vale la pena tomar en consideración los costos de industrializarnos.

¹² *Ibid.*

¹³ Estos sectores los cita H.G.B. como ejemplo de sectores ineficientes. Ver *Ibid.*

¹⁴ *Ibid.*

4. ¿Protección coyuntural o de largo plazo?

En cuanto a la protección a la industria, H.G.B. afirma que "la historia de la industrialización es un subproducto de la historia del café"¹⁵, en el sentido de que "los empresarios responden a oportunidades independientes, en la mayoría de los casos, de la protección del gobierno"¹⁶.

Vale la pena aclarar que en el corto plazo (un año o menos) no hay tiempo suficiente para planear y establecer nuevas industrias, y esto último sólo sucede en el largo plazo, si se garantiza una protección estable; esto hace que las situaciones coyunturales favorables o desfavorables repercutan en mayores o menores ganancias en el corto plazo, sin afectar de hecho el rendimiento promedio, de largo plazo, a la inversión en nuevas industrias.

Es conveniente distinguir entre establecimiento de nuevas industrias y ampliaciones de industrias existentes, ya que una situación **coyuntural** favorable tiene repercusión menor que una situación favorable **permanente** sobre la nueva inversión en industria. Una mayor protección permanente, en promedio, significa para la industria una situación favorable permanente, en promedio; por esta razón, las alzas o bajas coyunturales en la protección resultantes de políticas liberacionistas o restrictivas, que pueden ser a su vez producto de una bonanza o de un desastre cafetero, no tendrán mayor efecto sobre la expansión industrial en el largo plazo.

5. Protección, crecimiento y ampliación del mercado

¿Es la protección garantía de mayores tasas de crecimiento y de una am-

pliación del mercado? Esta es la conclusión que se obtiene si se examinan algunas de las afirmaciones hechas sobre si las oportunidades creadas por la protección o derivadas de una mayor capacidad de compra de bienes dan ocasión o no para la acción empresarial¹⁷. Parecería que una mayor protección a la industria es necesaria para conseguir un mayor crecimiento industrial, ya que esta representaría mayores oportunidades para aquella; esto puede ser cierto, pero ello no garantiza que haya una alta tasa de crecimiento en toda la economía a causa de altas tasas de crecimiento en el sector industrial. Más bien se esperaría que, para un patrón de ahorros dados, se reduzca la tasa de acumulación de capital (inversión), ya que la mayor protección conduce a un menor ingreso real **para la comunidad** y esto, a su vez, es causa de un menor nivel de ahorros¹⁸.

Por otra parte, conviene recordar que una mayor protección a la industria significa un movimiento de recursos de otros sectores hacia esta. Por eso, así como puede crecer la industria por causa de la protección, también puede reducirse la tasa de crecimiento de otros sectores de la economía; esto es particularmente cierto cuando una comunidad tiene recursos **limitados**, y donde a pesar de estar ociosos algunos de ellos se llegará a un punto en que el crecimiento del sector se hace a costa del crecimiento de otro(s). Parecería, entonces, que desde el punto de vista

¹⁷ Para una colección de las ideas de H.G.B. sobre el tema, ver su trabajo.

¹⁸ Con un ejemplo se podría ilustrar este punto; si cada familia trata de producir directamente todo lo necesario para su subsistencia, en vez de generar ingresos por la venta de su capacidad productiva y comprar lo necesario para vivir, el nivel de bienestar de esa familia se reduce en relación con su nivel potencial. Lo mismo le pasa a un país que tratara de autoabastecerse de productos industriales, sin permitir el comercio con otros países. Sobre el tema de protección y crecimiento ver a W.M. Corden, *Trade Policy and Economic Welfare* (Oxford: Oxford University Press, 1974). Caps. 10 y 11.

¹⁵ *Ibid.*

¹⁶ *Ibid.*

de ampliación del mercado, entendida esta ampliación como un aumento en el ingreso real potencial de la economía, no se justifica un tratamiento discriminatorio entre los distintos sectores de la comunidad.

Pero ¿qué decir del aspecto de equidad? ¿Por qué habría de tratarse discriminatoriamente, por medio de protección, a unos sectores productivos frente a otros? Por consideraciones de equidad no hay motivo para dar protección sectorial desigual en una economía en la cual se desea dar un tratamiento equitativo a los diferentes sectores.

Ahora bien, si se desea ampliar el mercado por medio de una redistribución del ingreso personal de la comunidad, y se supone que esta redistribución no afecta el nivel de ingreso real de la comunidad al crear ineficiencias en la producción, no hay ninguna razón para proteger más a la industria que a otros sectores; esto es particularmente cierto cuando se tiene que los sectores intensivos en capital han sido los más protegidos¹⁹, lo cual garantiza que las ganancias resultantes de la protección otorgada a esos sectores van a engrosar el ingreso de los dueños del capital que no pertenecen, evidentemente, a los sectores más pobres de la población colombiana. Por esta razón, la protección a sectores industriales, en particular a los más intensivos en capital²⁰, va en contra de una estrategia cuya finalidad sea la de ampliar el mercado interno, a través de una distribución del ingreso hacia los sectores más pobres de la población, tal como lo sugiere H.G.B..

¹⁹ Ver Hutcheson, Thomas *Incentives for Industrialization in Colombia*, Universidad de Michigan, Tesis para el doctorado, 1973, 118.

²⁰ Sobre intensidad de uso de factores entre agricultura, industria y minería ver el documento del Programa Regional del Empleo para América Latina y el Caribe (PREALC) *El Criterio del Empleo y el Arancel Externo Común*, Mimeógrafo, Junta del Acuerdo de Cartagena, JPE/32 (Diciembre, 1974).

Finalmente, si la solución al problema del desempleo y subempleo, como mecanismo para mejorar la distribución del ingreso, se pretende dar por medio de la industrialización, existe evidencia a nivel mundial de que por la sola expansión de la industria no puede esperarse resolver este de esa manera²¹; más aún, la poca evidencia que existe para Colombia es la de que “puesto que los sectores sustitutivos de importaciones (en todos los sectores) e intensivos en capital han recibido más incentivos que los exportadores e intensivos en trabajo, se concluye que el patrón de protección ha sido un factor que ha contribuido, por lo menos, al lento crecimiento del empleo y la escasez persistente de divisas en la última década (1960-1969)”²².

C. Protección en Colombia: ¿real o imaginaria?

Esta sección estudia el problema de la existencia de protección para la industria colombiana, por medio de una recopilación e interpretación de la poca evidencia empírica disponible. Antes de analizar esta evidencia se hace una breve aclaración sobre los distintos mecanismos de protección.

1. Mecanismos de protección

La definición de protección es fundamental para determinar la incidencia de las diferentes medidas económicas sobre la industria colombiana. Esta se puede definir en términos de protección nominal o efectiva²³ media

²¹ Al respecto ver Morawets David “Employment Implications of Industrialization in Developing Countries: A Survey”, *Economic Journal*, 84, (Septiembre 1974) p. 491-542.

²² Hutcheson, *Incentives*, 121-122

²³ La protección efectiva mide el grado de protección al valor agregado en una actividad como resultado de una estructura de protección nominal determinada.

para el sector industrial²⁴, y se podría decir que, cualquiera que sea la medida usada, si esta es positiva, entonces el sector industrial está protegido. Sin embargo, si los sectores no industriales (agrícola y servicios) también tienen protección positiva, entonces lo fundamental es el grado de protección relativa de un sector frente a otro.

Para simplificar, diremos que si la protección efectiva media para el sector industrial es mayor que para el agrícola, el sector industrial está protegido²⁵; aún cuando se podría argumentar que la protección no es "suficiente", sería necesario especificar suficiente para qué. Como en este trabajo no se hace una apología de ni un ataque a la industrialización, no determinaremos cuánto es "suficiente"; más bien nos concentraremos en presentar cuán protegido ha estado el sector industrial frente a otros sectores²⁶.

2. Evidencia empírica

La evidencia empírica que hay sobre la protección en Colombia no es

²⁴ Los mecanismos de protección se pueden clasificar en arancelarios, para-arancelarios (restricciones no arancelarias) y cambiarios; en este trabajo nos referiremos a los mecanismos estrictamente arancelarios, y se hará mención de los otros cuando sea necesario.

²⁵ Aunque mucho se ha argumentado sobre la relación entre protección efectiva y asignación de recursos entre sectores, creo que la agregación que se hace por sector industrial, agrícola y bienes no comerciados es suficiente para indicar el movimiento de recursos entre estos tres grandes sectores. Una discusión detallada sobre el tema, y bibliografía sobre el mismo puede encontrarse en W. M. Corden, *The Theory of Protection* (Oxford: Oxford University Press, 1971), Caps. 4 y 5.

²⁶ El lector podrá observar que no se ha mencionado la protección al sector de bienes no comerciados internacionalmente. Sí debe quedar claro que una mayor protección para la industria y la agricultura implica un flujo de recursos del sector de bienes no comerciados internacionalmente —sector interno—, al sector de bienes comerciados internacionalmente —sector externo—. Por lo tanto, una mayor protección para la industria solamente, implica que habrá un movimiento de recursos del sector interno y del agrícola hacia el sector industrial.

muy abundante; los estimativos de protección efectiva más lejanos se han hecho para 1927 y 1936²⁷, para 1969²⁸ por Hutcheson y para 1972 y 1974²⁹ por Fedesarrollo; también se han hecho trabajos por Luis Jorge Garay³⁰ para 1974 y el Departamento Nacional de Planeación³¹ (DNP) para 1976.

Todos los estimativos tienden a confirmar que la protección efectiva otorgada al sector industrial es superior a la otorgada a cualquier otro sector de la economía; a continuación se resumen los principales hallazgos hechos en los diferentes estudios que hasta el momento se han realizado sobre el tema.

Aún cuando el trabajo de Chu sólo calcula tasas de protección efectiva para el sector industrial y no para todos los sectores de la economía³², vale la pena presentar sus resultados porque son bastante reveladores de la protección otorgada al sector industrial durante el período 1927-1936; estos se muestran en el cuadro 1. La

²⁷ Chu, David, *The Great Depression and Industrialization in Latin America: Response to Relative Price Incentives in Argentina and Colombia*. (Yale University, Ph. D. Dissertation, 1972).

²⁸ Hutcheson, Thomas, *Incentives for Industrialization in Colombia*. (Universidad de Michigan, Tesis para el doctorado, 1973).

²⁹ FEDESARROLLO, *Análisis de la Estructura de Control a las Importaciones en Colombia*. 2 Tomos. (Bogotá, 1974).

³⁰ Garay, Luis Jorge, *Análisis de la Estructura Arancelaria de Colombia, Vigente en Diciembre de 1974: Anexos Estadísticos I y II*. (Bogotá, 1975).

³¹ Los resultados obtenidos por el DNP no se encuentran publicados.

³² En una nota al pie de la página 26 (nota 37) se menciona que el nivel promedio de protección efectiva para Colombia subió de 36% en 1972 a 123% en 1936, con la anotación de que la mayor parte de esta alza se debió a grandes aumentos para unos pocos productos, especialmente los de rayón; si se elimina la protección a las fábricas de rayón el promedio es de 33% para 1927 y 70% para 1936. Chu, *Depression and Industrialization*, p. 26.

CUADRO 1
PROTECCION EFECTIVA Y NOMINAL A LA INDUSTRIA EN COLOMBIA

Industria	Protección Efectiva		Protección Nominal		
	1927	1936	1927	1936	1945
Textiles					
Hilados de algodón	15	29	15.5	24.9	6.0
Tela de algodón	63	64	34.7*	40.5	15.0
Hilados de lana	1	5	3.3	7.5	2.4
Tejidos de lana	81	120	37.1*	56.7	32.4
Hilados de rayón	60	126	43.2**	85.3	41.5
Tejidos de rayón	67	714	34.4	272.8	98.4
Papel					
Pulpa	(17)	(48)	10.7***	25.6***	8.4
Papel excepto prensado	(46)	(0)	21.1	12.8	33.7
Cartón	(22)	(30)	19.9	30.3	13.7
Papel, artículos de cartón	40	31	31.9	32.2	14.7
Caucho					
Bandas de caucho	-25	-24	1.8	.8	.3
Zapatos	—	—	20.6	27.3	23.0
Otros artículos de caucho	10	23	—	—	—
Productos Químicos					
Industrias Químicas Básicas	11	21	15.8	24.3	26.0
Extractos de quebracho	n.d.	n.d.	—	—	—
Grasas y aceites vegetales y animales****	19	31	21.4	29.9	10.9
Pinturas	38	17	33.5	22.7	19.1
Farmacéutica	24	8	26.1	17.4	15.3
Cosméticos	(93)	(493)	68.9	327.1	254.8
Jabones	108	377	47.0	132.3	64.4
Otros Productos Químicos no clasificados en otra parte (n.e.c.)	6	-1	15.9	16.0	12.1
Productos del Petróleo	6	95	30.6	50.0	37.2
Minerales no metálicos					
Productos estructurales de arcilla	21	3	24.3	9.4	4.2
Vidrio	36	104	34.5	90.5	55.0
Porcelanas	32	25	33.1	28.8	7.9
Cemento	-9	148	0.	126.8	22.5
Minerales no metálicos N. e. c.	29	-11	21.2	32.5	26.0
Metales Básicos					
Hierro y acero*****	(9)	(21)	11.7	21.2	9.2
Metales no ferrosos	(11)	(-7)	7.5	5.0	3.6
Productos metálicos					
Envases	33	-1	26.5	8.7	3.6
Otros Prod. Metálicos	25	11	22.9	14.5	6.5
Maquinaria no Eléctrica					
	1	1	4.9	6.0	1.2
Maquinaria Eléctrica					
Bombillos	(-20)	(-45)	3.2	2.0	1.7
Motores Eléctricos	(-16)	(-24)	2.0	.8	.6

Cuadro 1 (Continuación)

Industria	Protección Efectiva		Protección Nominal		
	1927	1936	1927	1936	1945
Radios y teléfonos	(-16)	(-17)	1.4	1.0	.6
Otra maquin. eléctrica	(-5)	(-6)	3.7	3.5	1.7
Equipo de Transporte					
Ensamble de automóviles	(-4)	(-2)	1.9	7.4	6.2

Fuente: D. Chu, *Depression and Industrialization*, Cuadros 2.1 y B-2.5 para datos de protección efectiva y nominal respectivamente.

- * 1928
- ** Basado en los derechos de aduana para el rayón
- *** Basados en precios unitarios de Argentina
- **** Impuesto de exportación
- ***** Excluye rieles

protección efectiva media para los sectores productores de bienes manufacturados no tradicionales subió de 25.3 por ciento en 1927 a 75.5 por ciento en 1936³³. Aunque esto no nos determina el grado de protección para el sector industrial en relación con otros sectores, se puede decir que en términos absolutos dicho sector recibió protección.

Sin embargo, si suponemos que el sector industrial estuvo desprotegido relativamente a otros sectores, al examinar los resultados obtenidos por los estudios de Hutcheson y Fedesarrollo se observa que durante los últimos 50 años hubo un movimiento proteccionista en favor del sector industrial. Por otra parte, si el sector industrial no estuvo desprotegido entre 1927 y 1936, por los resultados de los otros estudios se puede concluir que este sector goza

todavía de esa mayor protección relativa que recibió durante el período 1927-1936³⁴.

Del examen del cuadro 1 se ve que los sectores más protegidos durante el período 1927-1936 fueron el textil, el químico y el de minerales no metálicos; al examinar el cuadro 4, donde se muestra la estructura de protección efectiva por sectores industriales no ha cambiado sustancialmente en los últimos 50 años. Esta es una clara muestra de que la protección relativa otorgada a diferentes sectores industriales ha sido bastante estable a través del tiempo.

Por otra parte, si se acepta que la estructura arancelaria nominal es bastante representativa de la estructura de protección efectiva³⁵, el examen de

³³ En realidad, la protección efectiva aumentó mucho más que lo indicado por estas cifras, ya que se establecieron controles de cambio que favorecieron al sector industrial y permitieron mantener la sobrevaluación del peso durante ese período (1927-1936). Los promedios mencionados se computan utilizando el tamaño del mercado antes de la Depresión como ponderación; cuando las ponderaciones se basan en el valor agregado al promedio hubiera sido de 27.2% y 63% para 1927 y 1936 respectivamente. *Ibid.*, 22.

³⁴ Esta posibilidad es ciertamente mucho mayor para el período 1945-1968, durante el cual una agresiva política de sustitución de importaciones de productos industriales se llevó a cabo.

³⁵ El estudio de Fedesarrollo encuentra una estrecha correlación entre los ordenamientos de protección por sectores resultantes de los cálculos de protección nominal y efectiva (Fedesarrollo, I, 14-15). El trabajo de Chu encuentra también que "hasta el punto en que el ordenamiento de las tasas efectivas (de protección) predice la dirección en la cual se mueven los recursos a cau-

las cifras del cuadro 1 nos muestra que la estructura de protección dentro del sector industrial no varió significativamente entre 1927 y 1945.

El estudio de Hutcheson toma la información disponible sobre precios domésticos para 1969 y calcula la protección efectiva a partir de dicha información; en el cuadro 2 se presentan sus resultados.

Las columnas (1) - (3) muestran la protección efectiva para los distintos

sa del arancel, parece que la estructura de incentivos cambió sólo moderadamente entre 1927 y 1936. En otras palabras si una industria era relativamente favorecida por la tarifa en 1927 probablemente fue favorecida también en 1936". (Chu, *Depression and Industrialization*, 26-27).

sectores, calculada a partir de la información sobre precios; la última columna mide la protección resultante de utilizar la información del arancel de aduanas. Los cálculos de protección de las columnas (1) y (2) suponen que el peso necesita devaluarse en un 34 por ciento y 41 por ciento con respecto al dólar para obtener equilibrio en la balanza de pagos.

Al examinar la columna (3) del cuadro 2 se aprecia que la protección dada al sector manufacturero como un todo, o aquella que excluye la fabricación de azúcar, o la de bebidas y tabaco es muy superior que el 1.2 por ciento de protección otorgado al sector primario, excluido el cafetero y minero; estos dos últimos reciben una

CUADRO 2
PROTECCION EFECTIVA PARA SECTORES CLASIFICADOS
POR ACTIVIDAD ECONOMICA

Sectores ^{a/}	EP (34) (1)	EP (41) (2)	EP 0 (3)	CORDEN (4)
Primarios	-12.3	-12.5	-11.3	-11.2
Primarios y minería excepto café	-0.3	-0.5	1.2	1.2
Alimentos procesados	-7.6	-8.6	1.1	-0.2
Bebidas y tabacos	108.9	106.7	125.9	94.3
Materiales de construcción	-1.9	-3.3	9.3	6.6
Intermedios I	25.0	22.6	45.0	26.2
Intermedios II	78.4	74.8	109.7	22.9
Bienes de consumo no durables	35.2	33.1	52.9	37.1
Bienes de consumo durables	489.9	410.3	*	112.8
Maquinaria	19.8	17.2	42.5	30.9
Equipo de transporte	598.4	569.2	916.4	321.5
Toda la industria	43.7	41.3	63.9	29.2
Toda la industria, excepto tabacos y bebidas	39.5	37.1	54.7	25.2
Toda la industria, excepto azúcar	49.7	47.0	73.2	32.8
Exportaciones primarias, excepto café y minería	17.6	17.4	19.3	18.3
Exportaciones manufacturadas, excepto azúcar	21.3	20.7	25.6	20.8

Fuente: Thomas Hutcheson, *Op. cit.*, Cuadros Nos. 3.5 y 3.6

^a La agregación por sectores se encuentra en el cuadro 3.7 de *Ibid.*

CUADRO 3
ESTRUCTURA DE PROTECCION NOMINAL Y PONDERADA EFECTIVA EN
COLOMBIA
 (En términos porcentuales)

Sector	1972		1974	
	Nominal ^a	Efectiva ^b	Nominal ^a	Efectiva ^b
Primario	32.74	22.71	17.10	5.26
Industrias tradicionales	74.21	43.53	29.01	51.20
Industrias intermedias	17.25	19.10	19.00	15.04
Industrias metalmeccánicas	38.45	40.83	36.39	36.86
Otras industrias	32.93	32.67	30.79	54.18
Total	35.03	—	29.18	—

Fuente: Fedesarrollo, *op. cit.*, Tomo II, Cuadros 16, 17 y 19-A.

^a Se refiere a la protección estrictamente arancelaria.

^b Se refiere a la protección efectiva arancelaria.

protección de -44.8 por ciento y -6.8 por ciento respectivamente. Es interesante anotar, al comparar las columnas (3) y (4), que la protección medida en la columna (4) es menor que la medida en la columna (3), lo cual sugiere que en 1969 parte de la protección se podía atribuir a la existencia de estrictos regímenes de control a las importaciones. Estos resultados, si no lo demuestran, son una indicación muy fuerte de la importancia que el régimen de controles cuantitativos a las importaciones ha tenido para la protección de la industria colombiana en el pasado.

Al examinar las cifras del cuadro 3 se observa que la industria recibe, en términos generales, una protección efectiva mayor que el sector primario, tanto para 1972 como para 1974; se nota además, que la protección para el sector primario se redujo sustancialmente entre 1972 y 1974, mientras que aquella para la industria aumentó en el sector de industrias tradicionales y otros, y bajó ligera-

mente para el de bienes intermedios y metalmeccánico.

El trabajo de Luis Jorge Garay citado anteriormente es bastante completo en cuanto al estudio de la estructura de protección efectiva del sector industrial se refiere; desafortunadamente, no incluye cálculos de protección efectiva para el sector primario.

Por último, estudios adelantados recientemente por el DNP calculan niveles de protección efectiva para los distintos sectores de la economía³⁶; en el cuadro 4 se presenta la información sobre niveles de protección efectiva por sectores, a dos dígitos, a abril de 1976.

La información presentada en el cuadro 4 da una idea de la estruc-

³⁶ La información se encuentra en listados de computador para los distintos sectores, a nivel de 2 y 4 dígitos de acuerdo con la Clasificación Internacional Industrial Uniforme -Revisión 2- (CIU-2) y a nivel de la matriz andina elaborada por la Junta del Acuerdo de Cartagena.

tura de protección en Colombia a abril de 1976; como se puede observar, la protección para el sector industrial es alta, aunque no sustancialmente superior a la del sector agrícola (sector 11). Sin embargo, la protección otorgada al sector primario y minero es inferior a la recibida por el sector industrial como un todo.

Se podría argumentar que la evidencia empírica presentada no es suficiente para determinar cuán protegido ha estado el sector industrial ya que no se hace un análisis detallado, año por año, del comportamiento de la protección —arancelaria y no arancelaria— en Colombia. Sin embargo, otros estudios hechos para el período 1950-1970 muestran que hubo un estricto control de importaciones en ese período, y se ejerció a través de listas de licencia previa y prohibida importación, las

cuales protegían preferentemente a los productos industriales finales y semi-terminados, por medio de prohibiciones a importar lo producido nacionalmente y casi total libertad para importar materias primas y bienes intermedios no producidos internamente; este esquema de concesión de licencias otorgaba una protección a la industria nacional superior a la reflejada nominalmente en el arancel de aduanas. Esto permite concluir que la protección dada a la industria en el período 1950-1970 fue superior a la vigente en 1976, especialmente si se tiene en cuenta que el porcentaje de solicitudes de importación aprobadas en la actualidad alcanza el 98 por ciento y los niveles arancelarios nominales vigentes no son superiores a los que rigieron durante el período 1950-1976³⁷

³⁷ Para un análisis más detallado de la forma como se manejaron los regímenes de importación du-

CUADRO 4
ESTRUCTURA DE PROTECCION EFECTIVA, 1976
(En términos porcentuales)

Sector	Protección Efectiva,
11. Agricultura y caza	40.9
12. Silvicultura y extracción de maderas	28.4
13. Pesca	50.8
21. Explotación de minas de carbón	10.0
22. Producción de petróleo crudo y gas natural	30.3
23. Extarrección de minerales metálicos	14.2
29. Extarrección de otros minerales	12.0
31. Productos alimenticios - bebidas y tabacos	81.5
32. Textiles, prendas de vestir e industrias de cuero	124.4
33. Industrias de madera y productos de madera incluidos muebles	91.1
34. Fabricación de papel y productos de papel, imprentas y editorial	46.7
35. Fabricación de sustancias químicas y productos químicos derivados del petróleo y del carbón, de caucho y plásticos	37.0
36. Fabricación de productos minerales no metálicos, excepto los derivados del petróleo y del carbón	62.9
37. Industrias metálicas básicas	24.8
38. Fabricación de productos metálicos, maquinaria y equipo	40.0
39. Otras industrias manufactureras	59.6

Fuente: Unidad de Estudios Industriales - Departamento Nacional de Planeación.

La poca evidencia que existe muestra que el sector industria ha estado protegido, en promedio; también es claro de esta evidencia que algunos sectores de la industria han estado desprotegidos mientras que otros han sido sobre-protegidos, lo cual ha creado distorsiones en el desarrollo industrial del país e impedido una mayor contribución de la industria al crecimiento económico colombiano³⁸.

Aunque los datos utilizados se refieren a niveles de protección efectiva, también se podrían utilizar los niveles de protección nominal para determinar el patrón de protección sectorial en Colombia; los estudios de Hutcheson y Fedesarrollo muestran que existe una alta correlación entre niveles de protección nominal y efectiva por sectores³⁹, lo cual permite analizar la estructura arancelaria nominal y determinar el grado de protección intersectorial presente en dicha estructura.

En cuanto a restricciones cuantitativas a las importaciones se refiere, se puede presumir que el sector industrial se ha beneficiado con dicha polí-

rante el período 1950-1970 ver Carlos Díaz-Alejandro, *Foreign Trade Regimes and Economic Development: Colombia*. (En prensa, 1976) y Jorge García García, *A History of Economic Policies in Colombia: 1953-1970*. (Universidad de Chicago, Tesis para el doctorado, 1976). Caps. I y II.

³⁸ En el trabajo elaborado por el DNP se encuentra una alta dispersión en los niveles de protección efectiva cuando se hace una mayor desagregación por sectores (a 4 dígitos).

³⁹ En efecto, T. Hutcheson dice: "a fin de tener una impresión general de cuáles industrias habían sido favorecidas y cuáles desfavorecidas, no sería necesario calcular tasas de protección efectiva" (Hutcheson, *Incentives*, 118); Fedesarrollo concluye, también, que "los ordenamientos por sector productivo en términos de protección efectiva y protección nominal (arancelaria), arancelaria y de depósito previo, por régimen de importación son estadísticamente similares a un nivel de confianza del 0.05%, para cada una y entre las estructuras consideradas. Por lo tanto se concluye que los ordenamientos de protección nominal y efectiva (arancelaria y de depósito previo) por sectores productivos son significativamente similares para y entre las estructuras arancelarias vigentes en 1972 y junio de 1974" (Fedesarrollo, *Análisis*, I, 14-15).

tica. La existencia de restricciones indica que no hubo equilibrio en balanza de pagos durante muchos años, y el examen de las cifras sobre composición de las exportaciones colombianas muestra que éstas proceden en un alto porcentaje del sector agropecuario, con muy poca contribución del sector industrial, mientras que el gran peso de las importaciones corresponde a productos de este último; estos datos permiten presumir que la industria colombiana no ha sido ni es muy competitiva frente a la extranjera, y que gracias a la protección recibida —arancelaria y de restricciones cuantitativas— pudo crecer a tasas razonables durante el Siglo XX⁴⁰.

D. Conclusión

La principal conclusión que se obtiene de lo examinado anteriormente es la de que sí ha existido protección para la industria en Colombia, en promedio, y durante un largo período de tiempo; por otra parte, ha habido una política implícita de industrialización al adoptar, de hecho, una cierta estructura de protección, reflejada no sólo en el arancel sino en todo el sistema de concesión de licencias de importación.

También es cierto que la protección ha variado de acuerdo con el comportamiento de la situación cambiaria, tal como lo afirma H.G.B.; sin embargo, en los últimos 10 años, a partir de la expedición del Decreto-Ley 444 de 1967, estas fluctuaciones han sido menores y se ha observado una tendencia a cambiar gradualmente la protección

⁴⁰ La existencia de restricciones cuantitativas es prueba suficiente de que los aranceles y la tasa de cambio no bastaron para resolver el problema de desequilibrio en balanza de pagos; además, el hecho de no ser el sector industrial gran exportador de productos manufacturados es un índice de la relativamente poca competitividad de la industria nacional frente a la extranjera, y de la necesidad que esta ha tenido de recibir protección para sobrevivir, con la protección no arancelaria cargada en favor del sector industrial.

otorgada a través de aranceles y licencia previa por la de la tasa de cambio. Este manejo de estos instrumentos ha conducido a que se tienda a ampliar la base industrial del país y diversificar el sector exportador.

Por otra parte, si se desea continuar con una política de sustitución de importaciones y al mismo tiempo se quiere promover las exportaciones, no es posible llevar a cabo esta última con protección arancelaria para el sector sustitutivo de importaciones solamente, puesto que se crean las condiciones para lograr un desarrollo similar al obtenido en el pasado; si se protege a la industria nacional es necesario subsidiar las exportaciones, para reducir la discriminación que en su contra crearía la protección al sector sustitutivo de importaciones. Estas dos políticas —protección a sectores sustitutivos de importaciones y subsidio a las exportaciones— aplicadas simultáneamente son equivalentes a tener una tasa de cambio más alta, menores aranceles

sobre las importaciones y menos subsidio para las exportaciones.

La voluntad política por la cual clama H.G.B. se ha manifestado en el apoyo otorgado al sector manufacturero por medio de protección, arancelaria y de restricciones no arancelarias. Como no es conveniente extenderse más sobre el tema, para resumir lo expuesto en este trabajo basta con citar a Luis Ospina Vásquez quien en la Introducción a su libro **Industria y Protección en Colombia: 1810-1930**, dice: "La política económica ha sido el factor esencial en la evolución industrial. . . Nuestra industria es artificial: no puede producir al mismo precio que la extranjera, ni es probable que lo pueda hacer en el futuro cercano si no ocurren cambios anormales o imprevisibles. Nuestro proteccionismo es proteccionismo puro: protege industrias artificiales"⁴¹.

⁴¹ Vásquez, Luis Ospina, *Industria y Protección en Colombia: 1810-1930*. (Medellín: ESF, 1955), IX.