

# INFORME ESPECIAL SOBRE LAS EXPORTACIONES DE MANUFACTURAS \*

## 1. Introducción

Uno de los problemas más urgentes que enfrenta el país es la necesidad de propiciar un crecimiento rápido de las exportaciones menores. La razón fundamental de este énfasis radica en lo que se ha denominado la "brecha de divisas", que consiste en una escasez crónica de recursos externos para satisfacer una demanda por importaciones altamente inelástica.<sup>1</sup> La limitada oferta de divisas tiene además, su razón de ser en el poco dinamismo del sector exportador colombiano. Ante la necesidad de incrementar su capacidad de importar, el país ha seguido tradicionalmente una política de liberación de divisas con base en la sustitución de importaciones. Superada, sin embargo, la etapa de sustitución de bienes producidos con técnicas relativamente sen-

\* El contenido de este Informe Especial es parte de una investigación sobre "La intensidad de mano de obra de las exportaciones de manufacturas" que actualmente adelantan en FEDESARROLLO Haroldo Calvo y Manuel Martínez, con la colaboración de José Francisco Escandón.

<sup>1</sup> Para el caso colombiano, el estudio más riguroso sobre el problema es el de Jaroslav Vanek, *Estimating Foreign Resource Needs for Development: Theory, Method and a Case Study of Colombia* (New York: McGraw-Hill; 1967). Vanek concluye que el problema no tiene perspectivas de solución sin un flujo masivo de ayuda externa. Sin embargo, la evidencia preliminar que se presenta en este Informe Especial indica que Vanek aparentemente subestimó la elasticidad de oferta de las exportaciones colombianas distintas del café.

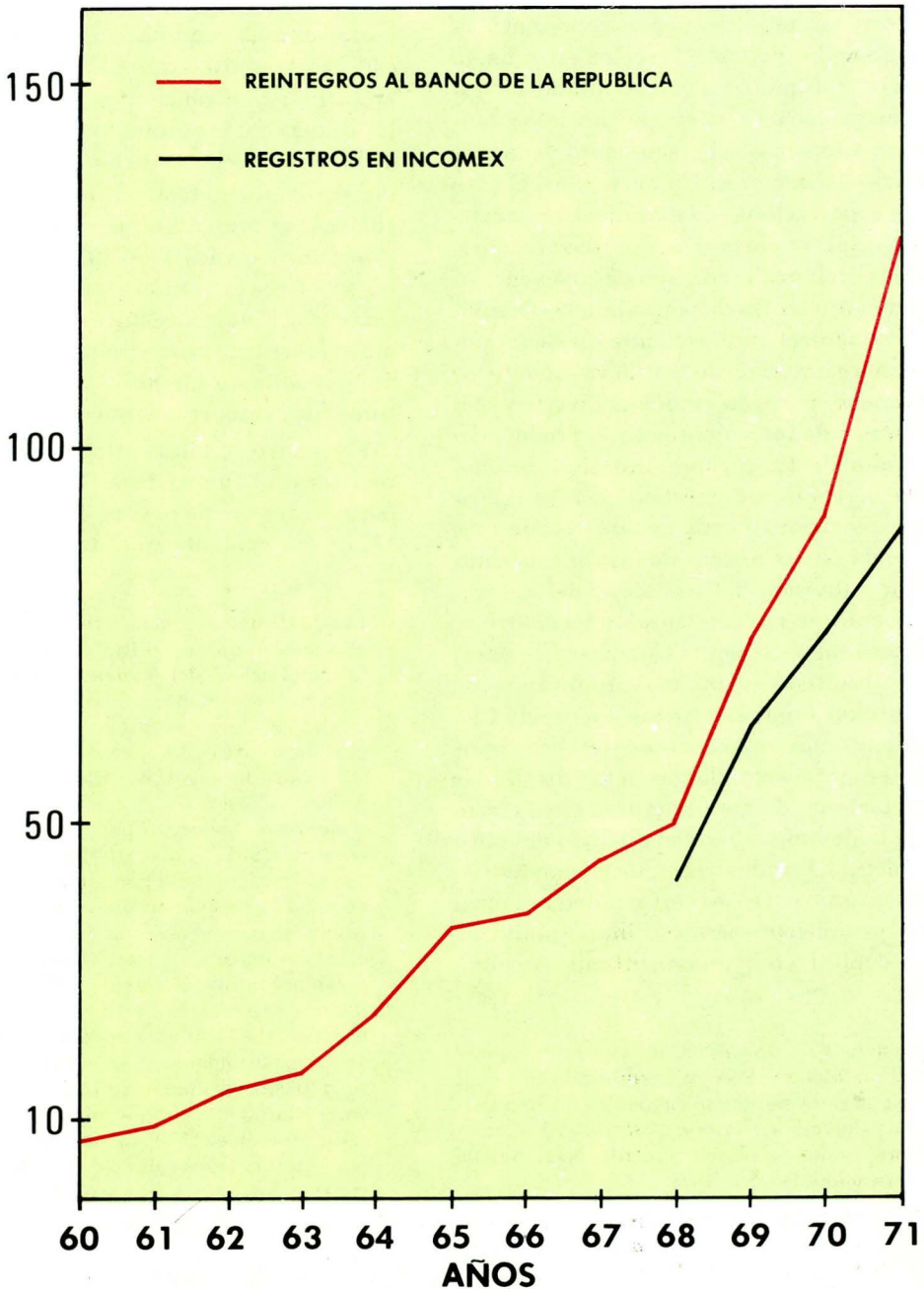
cillas<sup>2</sup> (principalmente, bienes de consumo), los costos sociales de la sustitución han alcanzado niveles exorbitantes.<sup>3</sup> En conse-

<sup>2</sup> Para un país, la "sencillez" de adaptar una tecnología (o sea, una manera de combinar recursos para producir) dependen de la disponibilidad relativa de recursos productivos (tierra, incluyendo recursos naturales; trabajo; capital; capacidad empresarial, etc.). En el contexto de Colombia y en general, de los países en desarrollo, las técnicas relativamente simples son las que exigen un uso intensivo de su factor abundante, la mano de obra poco especializada. Un examen teórico de este tema se encuentra en el artículo de Richard Eckaus, "The Factor Proportions Problem in Underdeveloped Areas", en S.N. Agarwala y J. P. Singh (eds), *The Economics of Underdevelopment* (New York: Oxford University Press, 1958).

<sup>3</sup> El costo social más obvio de la sustitución es la reducción en el ingreso real de los consumidores del país. La protección arancelaria tiene como fin crear un mercado cautivo para productos que antes se importaban a precios *relativamente menores* que los que permiten los elevados costos de las industrias de sustitución, por lo menos en sus fases iniciales de crecimiento. Así, un flujo dado de ingreso representa una cantidad (de igual calidad) menor del producto elaborado nacionalmente que del mismo producto importado. Por otro lado, políticas como las exenciones tributarias y el crédito subsidiado a la industria constituyen maneras de trasladar los costos de la industrialización a otros sectores (notablemente, a la agricultura) y de reducir artificialmente el precio relativo del capital (es decir, hacer que los costos del capital estén por debajo de lo que serían si su escasez relativa a otros factores determinara su precio). Parece que ambas políticas han contribuido a agravar los

# EXPORTACIONES DE MANUFACTURAS 1960 - 1971

US\$ MILLONES



Fuentes: Banco de la República e Incomex

el crecimiento de los reintegros por exportaciones de manufacturas ha sido poco menos que espectacular. Los datos presentados indican que, entre 1960 y 1971, su valor en dólares corrientes creció a una tasa anual promedio de 31% (véase gráfica X.1); este ritmo es superior al promedio para las

demás exportaciones menores (23.1%) y para el total de las exportaciones de bienes (6.7%), lo cual se refleja en el hecho de que, durante el período, la participación de las manufacturas dentro del total creció continuamente, pasando de 1.9% en 1960 a 19.7% en 1971.

CUADRO X.1  
REINTEGROS AL BANCO DE LA REPUBLICA  
POR EXPORTACIONES DE BIENES, 1960-1971  
(Cifras en US\$ millones)

Años	Café	%	Manufacturas 1	%	Otras menores 2	%	Totales
1960	325.6	91.5	6.9	1.9	23.4	6.6	355.9
1961	326.9	89.9	8.7	2.4	28.2	7.7	363.8
1962	300.0	84.7	13.3	3.8	40.8	11.5	354.1
1963	312.5	87.4	15.6	4.4	29.5	8.2	357.6
1964	439.8	85.7	24.2	4.7	49.0	9.6	513.0
1965	346.7	77.8	35.7	8.0	63.0	14.2	445.4
1966	302.3	76.0	37.9	9.5	57.8	13.5	398.0
1967	318.8	73.1	45.0	10.3	72.0	16.6	435.9
1968	314.1	63.8	51.6	10.5	126.8	25.7	492.6
1969	332.9	61.6	75.4	14.0	131.8	24.4	540.1
1970	405.5	63.1	92.5	14.4	144.5	22.5	642.5
1971	358.6	54.6	129.2	19.7	168.6	25.7	656.4

<sup>1</sup> Incluye bienes manufacturados, maderas en bruto, mariscos y moluscos congelados, pieles y cueros sin curtir, artesanías, etc.

<sup>2</sup> Incluye azúcar, banano, algodón, tabaco, otros vegetales, animales en pie, fuel oil, esmeraldas, otros minerales.

Fuentes: Banco de la República y cálculos de FEDESARROLLO.

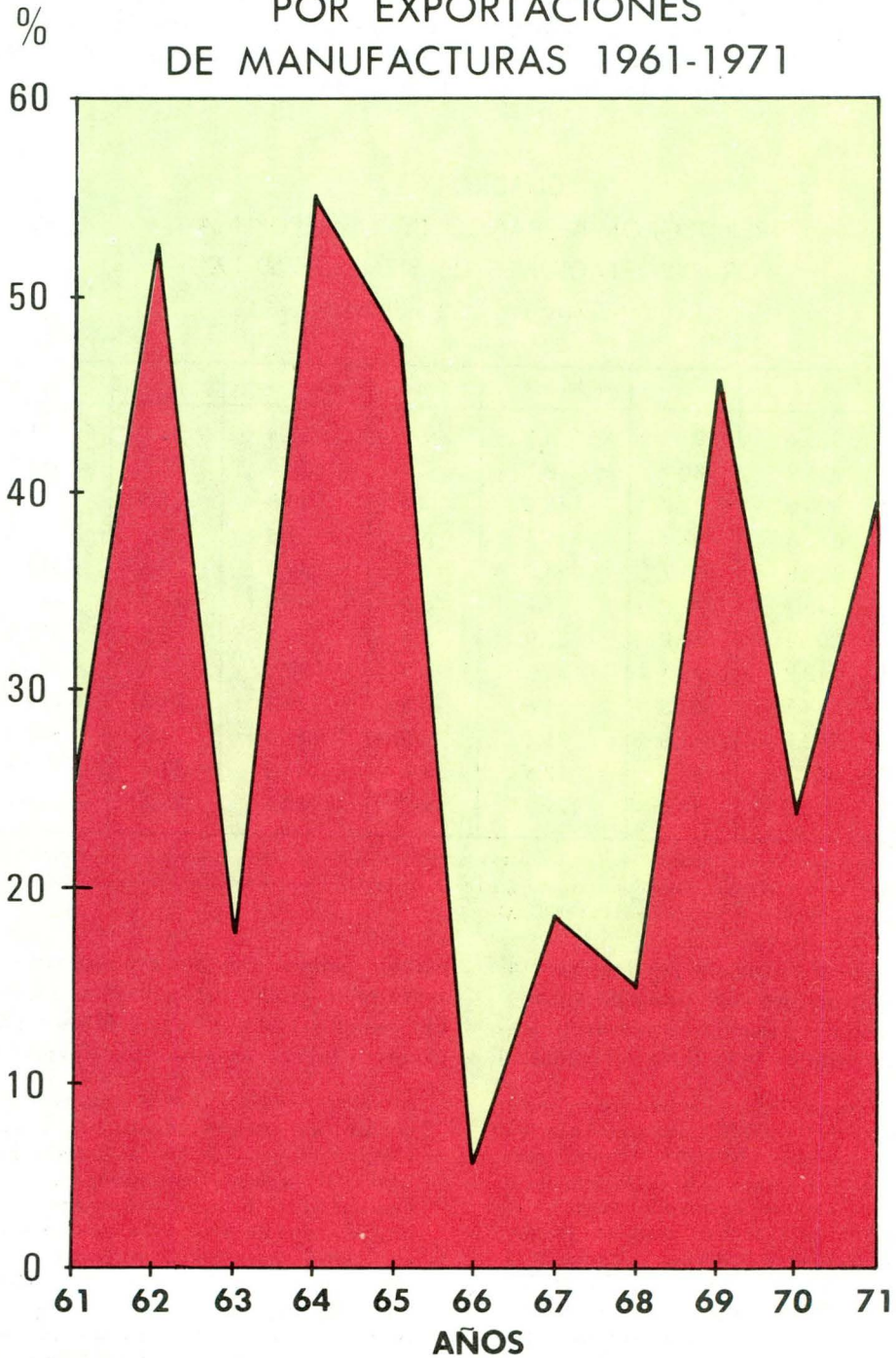
La tendencia mostrada por las exportaciones distintas del café (manufacturas y otras menores) representa un acontecimiento trascendental en la historia del comercio

DANE. Para este Informe se han discriminado los registros de INCOMEX, por renglón industrial para los años 1968-1971. Además, para tener una idea aproximada de la tendencia de las exportaciones de manufacturas en el período 1960-1971, se han empleado los datos sobre reintegros de divisas al Banco de la República. Desafortunadamente, las estadísticas del DANE sobre registros de aduanas solo llegan hasta 1969. Es claro que las cifras presentadas en este Informe deben considerarse como índices de magnitudes y no como

exterior colombiano: por primera vez en sesenta años, el café está en vía de representar menos del 50% del valor de las exportaciones de bienes. El conjunto de exportacio-

cantidades exactas. Los márgenes de error pueden ser grandes en algunos casos. La compatibilización de la clasificación industrial CIU (a dos o tres dígitos) con la clasificación SITC del comercio exterior conlleva la posibilidad de error. En algunos casos, por ejemplo, la compatibilización tuvo que ser hecha con base en el buen juicio del investigador a falta de un criterio sistemático. Se ha procurado minimizar estos posibles errores por medio de revisiones exhaustivas del trabajo.

VARIACIONES EN EL CRECIMIENTO PORCENTUAL ANUAL DE LOS REINTEGROS POR EXPORTACIONES DE MANUFACTURAS 1961-1971

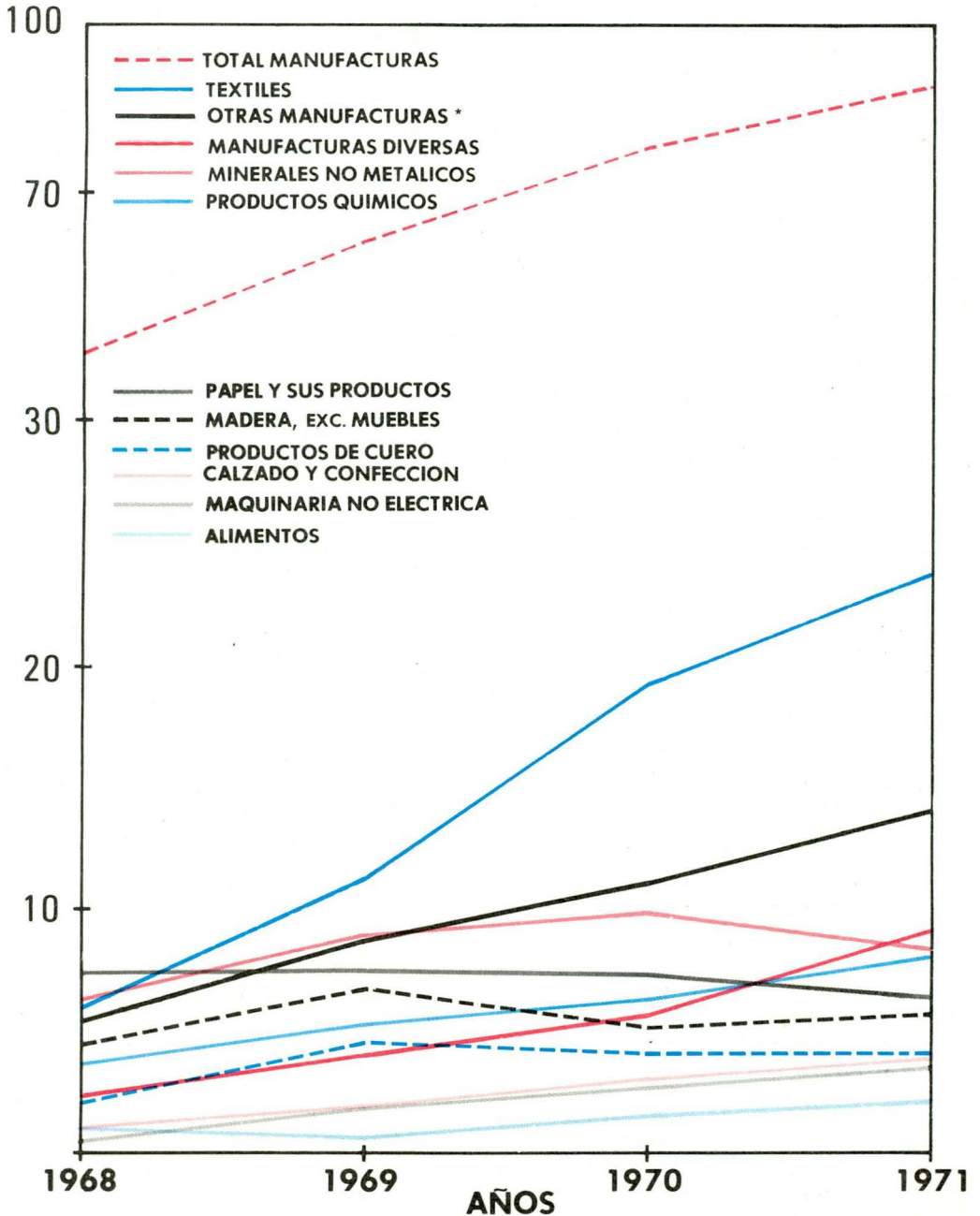


Fuente: Véase cuadro X-1



# CRECIMIENTO DE LOS REGISTROS DE EXPORTACIONES DE MANUFACTURAS SEGUN RENGLON INDUSTRIAL 1968-1971

US\$ MILLONES



\* Incluye: bebidas; manufacturas de tabaco; muebles de madera y accesorios; imprentas, editoriales e industrias conexas; productos de caucho; derivados del petróleo y del carbón; productos metálicos básicos; productos metálicos; maquinaria eléctrica y accesorios; materiales de transporte.

nes menores creció, entre 1960 y 1971, a una tasa anual promedio de 25.2%, y el total de exportaciones de bienes a una tasa de 6.7% durante el mismo período. Suponiendo que esta tendencia continúe, puede predecirse que en uno o dos años el valor total de los reintegros por exportaciones menores sobrepasaría el del café.

En lo que a exportaciones de manufacturas se refiere, un hecho que llama la atención es la gran inestabilidad en su ritmo de crecimiento, como lo muestra la gráfica X.2.<sup>7</sup> Con excepción del lapso 1964-1966, el período se caracteriza por altibajos sistemáticos, pero de diversas magnitudes, en la tasa de crecimiento de las exportaciones de manufacturas. Un examen completo del problema necesitaría de un análisis pormenorizado. Parece, sin embargo, que un elemento importante de la explicación es el factor expectativas —la reacción de los exportadores ante la posibilidad de frecuentes cambios bruscos en la política comercial y cambiaría del gobierno. Esta falta de unas claras “reglas del juego” para los exportadores fue remediada en gran parte por las reformas al régimen de cambios y de comercio exterior introducidas en 1967.<sup>8</sup> Un indicio preliminar de la validez de esta hipótesis es el hecho de que, entre 1968 y 1971, la magnitud promedio de la fluctuación anual en la tasa de crecimiento ha sido bastante menor que en el período 1960-1967 (62.6% en 1968-71 vs 109.8% en 1960-67).

Los comentarios anteriores se refieren a las cifras de reintegros al Banco de la República, que constituyen un índice (no una medida exacta) del valor de las exportaciones

para cada año. En la gráfica X.1 se presenta también, para fines de comparación, la tendencia del valor de los registros de exportación de manufacturas en INCOMEX para 1968-1971. A través del período, estos son menores que los reintegros —particularmente en 1971. Hay varias razones que explican este fenómeno. En primer lugar, y aunque esto en sí no explica sino una pequeña parte de la diferencia, los cálculos de registros han omitido deliberadamente a aquellos rubros que representan menos de US\$ 500 en exportaciones. En segundo lugar, los registros constituyen un índice de las exportaciones planeadas, no de las exportaciones realizadas. Además, los reintegros por concepto de manufacturas (y de exportaciones menores, en general) son atractivos, al menos cuando la cotización oficial de la divisa no es muy inferior a la cotización del mercado negro, porque el subsidio del CAT representa, en efecto, una retribución adicional del 15% por vender divisas directamente al Banco de la República. En este sentido, las cifras de reintegros incluyen divisas por concepto de exportaciones ilegales y exportaciones de bienes distintos a aquellos que sí están cubiertos por el subsidio. Finalmente, los reintegros no necesariamente representan exportaciones hechas en el mismo año. En consecuencia, existen problemas para sacar conclusiones válidas con base en cifras de reintegros para períodos cortos. Valdría la pena que el gobierno emprendiera un análisis de la estructura de los reintegros con el fin de mejorar la calidad de sus estimativos de balanza de pagos.

Sin embargo, resulta evidente, con base en la gráfica X.1 que la tendencia a largo plazo de registros y de reintegros es bastante paralela. Por lo tanto, con las debidas precauciones, los comentarios expuestos permanecen válidos.

<sup>7</sup> En este sentido, debe advertirse que los promedios anuales de crecimiento calculados para este trabajo representan meras aproximaciones. Estadísticamente, la confiabilidad de estas tasas sufre considerablemente por el gran tamaño de las variaciones standard del crecimiento porcentual. La gráfica X.2 ilustra precisamente este problema y por eso se incluye aquí.

<sup>8</sup> Véase Decreto Ley 444 de Marzo 22 de 1967.

<sup>9</sup> La muestra cubre aproximadamente el 80% del número de productos registrados. Esto representaría un 10% del valor de los registros.

### b. Estructura de las exportaciones de manufacturas.

Con base en una discriminación de los registros en INCOMEX según renglón industrial, se puede obtener una idea aproximada de la composición de las exportaciones de manufacturas. Los resultados de este

ejercicio se presentan en el cuadro X.4, que recopila los datos de registros de exportación, utilizando la clasificación industrial CIU a tres dígitos, para los años 1968-1971. El cuadro X.2 resume esta información a nivel de dos dígitos.

CUADRO X.2  
REGISTROS DE EXPORTACIONES DE MANUFACTURAS, 1968-1971  
(En US\$)

Código CIU	Producto	1968	%	1969	%	1970	%	1971	%
20	Alimentos	1.111.065	1.64	782.407	1.25	1.494.145	1.95	2.107.924	2.36
21	Bebidas	16.314	.04	33.941	.05	36.398	.05	29.816	.03
22	Tabaco	15.428	.04	18.373	.03	24.765	.03	35.112	.04
23	Textiles	6.591.797	15.65	11.367.577	18.11	19.140.662	24.96	23.728.662	26.61
24	Calzado y confecciones	1.078.758	2.56	1.823.041	2.90	3.032.623	3.95	3.696.990	4.15
25	Madera y corcho	4.459.033	10.59	6.857.258	10.93	5.125.599	6.68	5.621.862	6.31
26	Muebles de madera	432.141	1.03	732.525	1.17	806.662	1.05	1.015.505	1.14
27	Papel y sus productos	7.540.234	17.90	7.767.773	12.38	7.522.306	9.81	6.629.137	7.43
28	Imprentas y editores	672.480	1.60	1.752.075	2.79	1.248.188	1.63	2.006.606	2.25
29	Productos de cuero	2.226.336	5.29	4.908.256	7.82	4.364.111	5.69	4.322.028	4.85
30	Productos de caucho	1.469.416	3.49	1.528.199	2.44	1.480.725	1.93	1.548.436	1.74
31	Productos químicos	3.760.673	8.93	5.226.461	8.33	6.417.777	8.37	8.099.697	9.08
32	Derivados del petróleo y carbón	9.832	.02	178.242	.28	373.160	.49	222.074	.25
33	Minerales no metálicos	6.696.110	15.90	9.082.488	14.47	9.897.434	12.91	8.180.099	9.17
34	Industrias metálicas básicas	626.944	1.49	897.686	1.43	1.306.607	1.70	1.697.546	1.90
35	Productos metálicos	1.406.485	3.34	2.742.706	4.37	3.058.995	3.99	3.911.305	4.39
36	Maquinaria no eléctrica	615.256	1.46	1.839.688	2.93	2.841.594	3.70	3.487.526	3.91
37	Maquinaria eléctrica	754.149	1.79	836.827	1.33	1.236.063	1.61	1.375.025	1.54
38	Materiales de transporte	111.028	.26	291.329	.46	1.482.719	1.93	2.328.166	2.61
39	Manufacturas diversas	2.523.487	5.99	4.087.993	6.51	5.791.744	7.55	9.119.700	10.23
	TOTALES	42.116.696	100.00	62.754.845	100.00	76.682.277	100.00	89.163.216	100.00

Fuentes: INCOMEX y estimativos de FEDESARROLLO.

La evolución de la composición de las exportaciones de manufacturas muestra características interesantes. A partir de 1969, el rubro claramente predominante es el de textiles, que en 1971 constituyó más de una cuarta parte del valor total (véase cuadro X.2). En particular, hay cuatro renglones que, en conjunto, han aumentado constantemente su participación: Textiles, productos químicos, minerales no metálicos y manufacturas diversas, que pasaron de representar el 46% del total en 1968 a 55% en

1971.<sup>10</sup> Entre los renglones de mayor importancia absoluta, los siguientes aumentaron su participación en mayor grado durante el período: Textiles, 70% (pasando de 15.65% a 26.61%); productos metálicos, 31%; calzado y confecciones, 62%; y manu-

<sup>10</sup> Nótese que, a pesar de que minerales no metálicos disminuyó, entre 1968 y 1971, su participación en el total de exportaciones, aún constituía, en este último año, casi el 10% del mismo.

facturas diversas, 71%. Por el contrario, papel y sus productos disminuyó su participación en 141% (pasando de 17.90% a 7.43%) madera y corcho, en 68%; y minerales no metálicos, en 73%. Entre las exportaciones de menor cuantía, es notable el aumento en la participación de maquinaria no eléctrica (168%) y de materiales de transporte (904%).

El cuadro X.3 presenta estimativos para las tasas de crecimiento de las exportaciones de cada renglón industrial. Dos características de estos cálculos saltan a la vista. Por

un lado, es evidente el alto grado de inestabilidad en la evolución de las cifras para los renglones en general.<sup>11</sup> Por otro, se advierte una tendencia del total de exportaciones de manufacturas a disminuir su tasa de crecimiento durante el período (pasando de 49% en 1968-69, a 22% en 1969-70 y a

<sup>11</sup> En consecuencia, vale la pena advertir nuevamente que las tasas de crecimiento promedio anual, representadas en la última columna del cuadro X.3, tienen amplio margen de variación.

CUADRO X.3  
CRECIMIENTO PORCENTUAL ANUAL DE LAS EXPORTACIONES DE  
MANUFACTURAS SEGUN RENGLON INDUSTRIAL

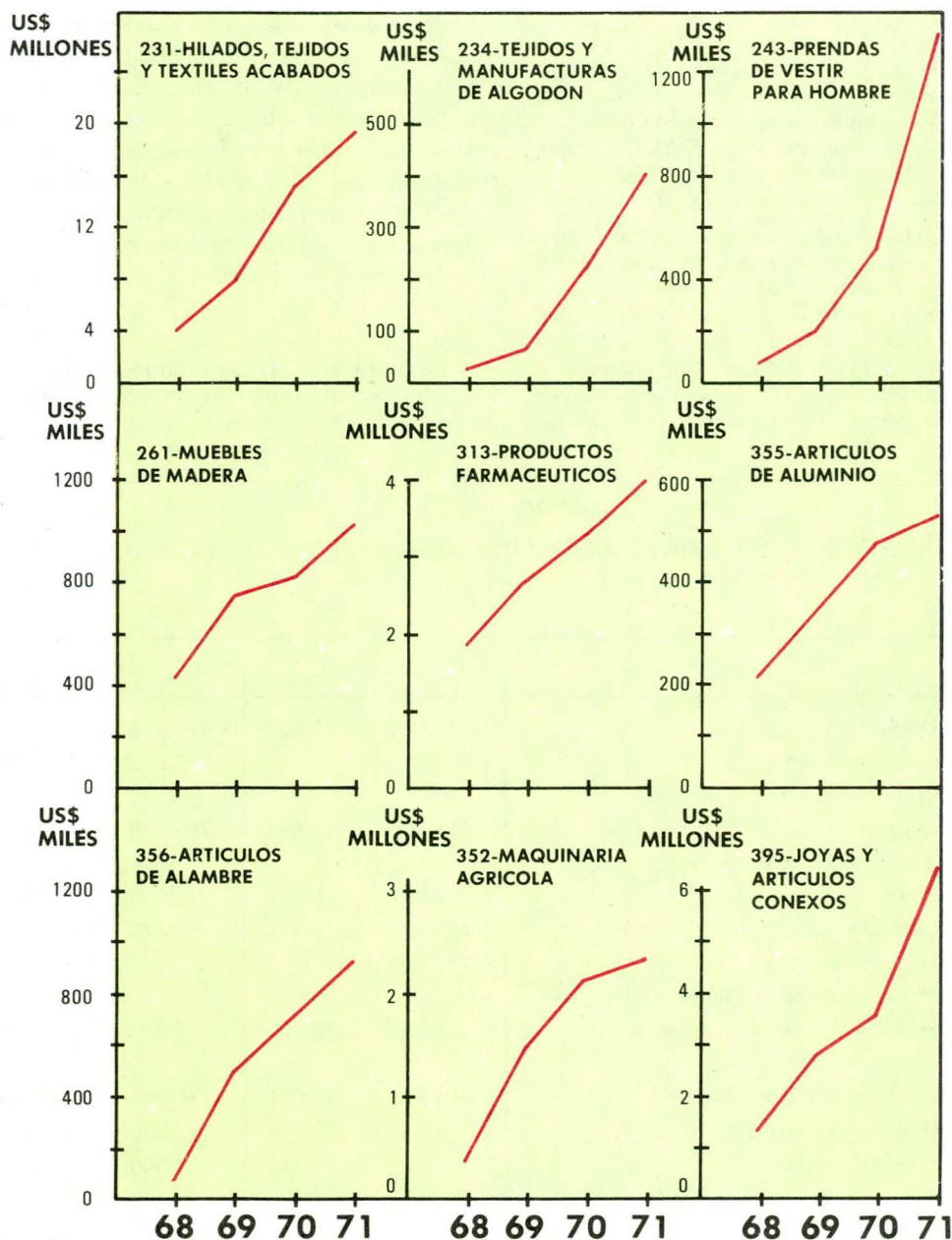
(Registros en INCOMEX)

	Renglón Industrial	1968 - 1969	1969 - 1970	1970 - 1971	Crecimiento promedio anual
20	Alimentos	- 29%	90%	41%	34%
21	Bebidas	108%	7%	- 18%	32%
22	Tabaco	19%	35%	42%	32%
23	Textiles	72%	68%	23%	54%
24	Calzado y confec.	68%	66%	21%	52%
25	Madera y corcho	53%	- 25%	9%	23%
26	Muebles de madera	69%	10%	25%	35%
27	Papel y sus productos	3%	- 3%	- 11%	- 4%
28	Imprentas y editores	160%	- 28%	60%	64%
29	Productos de cuero	120%	- 11%	- 1%	36%
30	Productos de caucho	4%	- 3%	5%	2%
31	Productos químicos	39%	23%	26%	29%
32	Derivados petróleo y carbón	1713%	109%	- 40%	594%
33	Minerales no metálicos	36%	9%	- 17%	9%
34	Industrias metálicas básicas	43%	46%	30%	40%
35	Productos metálicos	95%	12%	28%	45%
36	Maquinaria no eléctrica	199%	54%	23%	92%
37	Maquinaria eléctrica	11%	48%	11%	23%
38	Materiales de transporte	162%	409%	57%	209%
39	Manufacturas diversas	62%	42%	57%	54%
	TOTALES	49%	22%	16%	29%

Fuente: Cálculos de FEDESARROLLO con base en cifras de INCOMEX.



# ALGUNOS CASOS DE RAPIDO CRECIMIENTO 1968-1971



16% en 1970-71).<sup>12</sup> El lapso en consideración es muy corto como para afirmar que hay una tendencia firme hacia abajo, más aún si se tiene en cuenta la gran inestabilidad de los componentes del total. En todo caso, vale la pena observar de cerca la tendencia en el futuro próximo.<sup>13</sup>

<sup>12</sup> Igualmente, la cifra absoluta de aumento fue disminuyendo durante el período. Así, entre 1968 y 1969, las exportaciones de manufacturas crecieron en US\$ 20,638,149; entre 1969 y 1970 aumentaron en US\$ 13,927,432; y entre 1970 y 1971, en US\$ 12,480,939.

<sup>13</sup> Al respecto, una hipótesis que, en principio, luce atractiva, es la de que los rendimientos positivos generados por las nuevas "reglas del juego" introducidas en 1967 están siendo menos efectivos con el tiempo. En efecto, el Decreto Ley 444 de 1967 sentó las bases para un crecimiento vertiginoso de las exportaciones; sin embargo, esto mismo ha producido un

A nivel de dos dígitos (cuadro X.4), las tendencias son también muy dispares. Es interesante observar, sin embargo, que en general, aquellos productos identificados a priori como intensivos en mano de obra en el Plan Cuatrienal de Exportaciones presentan un marcado crecimiento a través del período. Los casos más notables son: Hilados, tejidos y textiles acabados; tejidos y manufacturas de algodón; tejidos y manufacturas de seda; otros textiles; prendas de vestir para hombre y mujer; artículos de materias textiles; muebles de madera; artículos de aluminio; artículos de alambre; cuchillería. Algunos de estos casos (y otros) se presentan en la gráfica X.4.

cambio estructural tal en las exportaciones que, posiblemente, su continuado crecimiento futuro estaría condicionado a nuevas revisiones en las "reglas del juego".

CUADRO No. X.4  
REGISTROS DE EXPORTACION DE MANUFACTURAS 1968-1971  
US\$

Código CIU	Producto	1968	1969	1970	1971
20	ALIMENTOS	1.111.065	782.407	1.494.145	2.107.924
202	Productos lácteos	394.020	—	378.662	459.958
203	Envase y conservación de frutas y legumbres	166.705	86.652	266.178	402.619
206	Manufacturas de productos de panadería	9.707	3.659	26.168	72.753
208	Chocolate y confituras	480.522	618.514	551.778	943.855
209	Alimentos diversos (manteca vegetal y animal, aceite para la mesa, salsas, vinagre, etc.)	60.111	73.582	271.359	228.739
21	INDUSTRIAS DE BEBIDAS	16.314	33.941	36.398	29.816
211	Bebidas espirituosas	16.314	29.396	33.398	21.708
213	Cervezas y maltas	—	4.545	3.000	8.108
22	TABACO	15.428	18.373	24.765	35.112
221	Cigarro y cigarrillo	15.428	18.373	24.765	35.112

Código CIIU	Producto	1968	1969	1970	1971
23	TEXTILES	6.591.797	11.367.577	19.140.662	23.728.662
231	Hilados, tejidos y textiles acabados	4.163.538	8.031.290	14.814.494	18.680.891
232	Tejidos de punto	109.139	264.632	264.651	256.702
234	Tejidos y manufacturas de algodón	27.715	61.072	227.528	400.424
235	Otros tejidos y manufacturas de lana (paños y telas de lana, ruanas, cobijas, mantas, etc.)	8.409	8.938	14.654	55.600
236	Tejidos y manufacturas de seda	2.266.402	2.985.442	3.704.427	4.126.265
237	Hilados y tejidos de fibras duras y cerdas	144	6.689	3.833	4.412
239	Otros textiles (Artículos higiénicos, cintas para máquinas de escribir, estampado y teñido de telas).	19.810	99.514	111.075	204.368
24	CALZADO, PRENDAS DE VESTIR Y OTROS ARTICULOS DE MATERIAS TEXTILES	1.078.758	1.823.041	3.032.623	3.696.990
241	Calzado excepto de caucho	726.252	1.022.298	1.752.929	1.397.317
243	Prendas de vestir para hombre excepto calzado	81.936	210.423	529.323	1.336.750
244	Prendas de vestir para mujer	204.507	461.195	592.295	647.944
246	Sombreros	34.420	34.718	21.606	58.717
247	Artículos de materias textiles, excepto prendas de vestir	31.643	66.369	124.780	214.596
248	Otras prendas de vestir (incluye juguetes de textiles, pañuelos empaques de algodón, dizfraces, etc.)	—	28.038	11.690	41.666
25	MADERA Y CORCHO EXCEPTO MUEBLES	4.459.033	6.857.258	5.125.599	5.621.862
251	Maderas preparadas y conservadas	3.524.283	5.159.933	3.535.173	3.911.670
252	Madera para construcciones e instalaciones	189.925	315.699	280.561	475.721
253	Escultura, talla y juguetería de madera	708.047	1.367.784	1.282.749	1.197.292
254	Palillos y productos de cestería	28.925	11.987	23.214	31.529
255	Otros productos de madera (incluye ataúdes y urnas funerarias, billares y tacos para billares, tacones de madera para calzado)	8.483	1.855	3.902	5.650

Código CIU	Producto	1968	1969	1970	1971
26	MUEBLES DE MADERA Y ACCESORIOS	432.141	732.525	806.662	1.015.505
261	Muebles de madera	432.141	732.525	806.662	1.015.505
27	PAPEL Y PRODUCTOS DE PAPEL	7.540.234	7.767.773	7.522.306	6.629.137
271	Pulpa de madera, papel y cartón	1.124.519	987.776	963.859	645.285
272	Artículos de papel	6.415.715	6.779.997	6.558.447	5.983.852
28	IMPRENTAS, EDITORIALES E INDUSTRIAS CONEXAS	672.480	1.752.075	1.248.188	2.006.606
281	Tipografía, litografía, editorial y similares	672.480	1.752.075	1.248.188	2.006.606
29	PRODUCTOS DE CUERO EXCEPTO CALZADO Y PRENDAS DE VESTIR	2.226.336	4.908.256	4.364.111	4.322.028
291	Cueros curtidos y acabados	1.965.498	4.739.375	4.168.316	3.760.186
292	Artículos de cuero excepto los de uso industrial y deporte	60.538	120.569	159.130	489.125
293	Artículos de cuero para uso industrial	72.717	36.665	48.312	200.300
30	PRODUCTOS DE CAUCHO	1.469.416	1.528.199	1.480.725	1.548.436
301	Llantas y neumáticos	1.326.025	1.426.699	1.141.075	1.135.467
302	Calzado y artículos de caucho para el hogar	22.334	50.454	176.303	244.162
303	Artículos y materiales de caucho para usos industriales	121.057	51.046	163.347	168.807
31	SUSTANCIAS Y PRODUCTOS QUIMICOS	3.760.673	5.226.461	6.417.777	8.099.697
311	Productos químicos esenciales, inclusive fertilizantes y azufre	1.198.456	1.713.363	2.041.270	3.327.465
312	Aceites y grasas vegetales y animales, excepto las alimenticias	549.941	775.476	360.610	284.139
313	Productos farmacéuticos	1.963.066	2.705.009	3.269.791	3.882.198
314	Jabón para lavar, velas ceras y betunes	8.335	11.888	5.598	40.666
315	Colores, pinturas, barnices y tintas	303.917	390.121	308.667	292.413
318	Impermeabilizantes, inmunizantes, pegantes, mordentes y otros	2.760	45.470	16.975	7.014

Código CIIU	Producto	1968	1969	1970	1971
32	DERIVADOS DEL PETROLEO Y DEL CARBON	9.832	178.242	373.160	222.074
321	Derivados del petróleo y del carbón	9.832	178.242	373.160	222.074
33	MINERALES NO METALICOS EXCEPTO DERIVADOS DEL PETROLEO Y DEL CARBON	6.696.110	9.082.488	9.897.434	8.180.099
331	Productos de arcilla para construcción	157.399	335.995	341.073	342.347
332	Fabricación de vidrio y productos de vidrio	1.376.319	3.928.242	4.080.675	3.520.040
333	Cerámica, loza y alfarería	227.166	512.090	447.808	610.884
334	Cementos	3.882.735	3.981.795	4.484.541	2.865.142
335	Artefactos de cemento y asbesto	1.047.603	323.500	440.336	833.188
336	Artículos de yeso y cal	—	—	83.128	4.887
337	Obras de mármol, granito y otras piedras	4.888	866	19.873	3.611
34	INDUSTRIAS METALICAS BASICAS	626.944	897.686	1.306.607	1.697.546
342	Manufacturas de hierro y acero	460.184	348.023	750.525	1.355.006
343	Productos básicos de metales preciosos y otros no ferrosos	—	65.617	47.520	—
344	Manufacturas de metales no ferrosos excepto metales preciosos	166.760	484.046	508.562	342.540
35	PRODUCTOS METALICOS EXCEPTUANDO MAQUINARIA Y EQUIPO DE TRANSPORTE	1.406.485	2.742.706	3.058.995	3.911.305
351	Artículos de hojalata	79.261	222.769	276.082	217.027
352	Herramientas manuales y quincallería	260.321	408.502	324.418	446.750
353	Cuchillería	356.515	458.004	482.682	907.227
355	Artículos de aluminio	219.648	348.259	483.363	519.762
356	Artículos de alambre	92.727	501.425	712.565	888.572
357	Productos de fundición y calderería	85.761	365.493	333.082	315.740
358	Diversas manufacturas metálicas (talleres de mecánica y similares)	310.346	427.897	420.287	592.694
359	Manufacturas metálicas diversas (armas de fuego, torneado de metales, extinguidores, tubería en lámina)	1.906	10.257	26.516	23.533
36	MAQUINARIA NO ELECTRICA	615.256	1.839.688	2.841.594	3.487.526
362	Maquinaria agrícola	359.684	1.464.160	2.213.870	2.592.432



Código CIU	Producto	1968	1969	1970	1971
363	Maquinaria industrial	222.085	162.515	428.151	835.622
364	Repuestos y partes para maquinaria agrícola e industrial	33.487	213.013	199.573	59.472
37	MAQUINARIA, APARATOS ACCESORIOS Y ARTICULOS ELECTRICOS	754.149	836.827	1.236.063	1.375.025
371	Maquinaria eléctrica	177.314	148.980	209.456	200.384
372	Aparatos radioeléctricos	—	70.692	26.626	38.383
373	Aparatos electromecánicos	42.635	212.957	236.175	155.441
374	Alambre y cable para conducción eléctrica	270.459	177.079	334.405	260.410
375	Bombillas	—	5.009	30.853	6.930
376	Materiales eléctricos para instalaciones	263.741	222.110	398.548	713.477
38	MATERIALES DE TRANSPORTE	111.028	291.329	1.482.719	2.328.166
381	Embarcaciones y sus partes	—	—	939.588	1.629.655
383	Vehículos automóviles y sus partes	111.028	291.329	520.524	698.511
386	Aviones y sus partes	—	—	22.607	—
39	MANUFACTURAS DIVERSAS	2.523.487	4.087.993	5.791.744	9.119.700
391	Instrumentos profesionales científicos de medida y de control	85.007	125.550	415.428	261.677
392	Aparatos fotográficos e instrumentos de óptica	86.803	143.429	193.769	146.865
395	Joyas y artículos conexos	1.319.315	2.753.311	3.435.516	6.164.730
396	Instrumentos de música	—	244	10.104	5.731
398	Diversas manufacturas (Lápices y otros artículos afines, joyas de fantasía, plumas, penachos, botones, pipas, rótulos, etc.)	1.032.362	1.065.459	1.736.927	2.540.697
	TOTAL REGISTROS	42.116.966	62.754.845	76.682.277	89.163.216

Fuente: Instituto Colombiano de Comercio Exterior.

### 3. Algunas interpretaciones

La conclusión clara que emerge de los datos presentados es la de que el crecimiento de las exportaciones de manufacturas ha sido extraordinario en los últimos años. Según las cifras de reintegros, las exportaciones aumentaron 18.7 veces, a precios corrientes, entre 1960 y 1971; según los da-

tos de registros, crecieron 2.1 veces entre 1968 y 1971.

La explicación del fenómeno no es fácil de definir a un nivel muy específico. La evidencia presentada indica un marcado desplazamiento, en los últimos diez años, de la oferta colombiana de bienes manufacturados exportables, que en principio

obedece a la expansión de la capacidad productiva en la industria. Sin embargo, esto en sí es solo el síntoma y no explica mucho, ya que, entre otros factores, hay que tener en cuenta las condiciones de producción y la situación de la demanda externa e interna.<sup>14</sup>

Sin duda, el elemento causal que más atención ha recibido es la política gubernamental, particularmente la política cambiaria. A continuación se resumen algunos de los resultados obtenidos en diversas investigaciones sobre los incentivos del gobierno.

i) Las exportaciones menores, en conjunto, son altamente sensitivas a las variaciones en la tasa efectiva real de cambio.<sup>15</sup> En particular, un estudio reciente concluye que "la elasticidad del valor de las exportaciones de manufacturas respecto al tipo de cambio *efectivo real* contemporáneo es igual a 2.43, mientras que respecto al tipo de cambio *efectivo real*, rezagado un año, es igual a 1.82. Es decir, que un aumento de 10% en el tipo de *cambio real*, *ceteris paribus*, aumentará el valor de las exportaciones manufactureras en 24.3% promedio el primer año y en 18.2% en el siguiente

año".<sup>16</sup> Igualmente, otro estudio, utilizando cifras para el período 1958-1966, encuentra que "la elasticidad de la reacción (de las exportaciones menores) es tal que el cambio porcentual en las exportaciones es casi igual al cambio porcentual en las tasas de cambio efectivas (de manera que), los incentivos para aumentar la oferta de exportaciones pagan sistemáticamente en la forma de mayores ingresos de divisas".<sup>17</sup>

Si bien constituyen un factor importante, los movimientos en la tasa efectiva real de cambio no explican todo el crecimiento de las exportaciones de manufacturas. Entre 1960 y 1970, por ejemplo, la tasa efectiva real de cambio aplicada a las manufacturas aumentó en 37%<sup>18</sup> mientras que los registros de exportación de manufacturas crecieron en 1240%. Aún suponiendo que estos últimos sobrestiman considerablemente el monto verdadero de las exportaciones, es evidente que una elasticidad de 3 ó 4 es insuficiente como explicación única.

ii) Un segundo elemento de promoción son los sistemas especiales de fomento, particularmente el Plan Vallejo y las actividades del Fondo de Promoción de Exportaciones, PROEXPO.<sup>19</sup> En rigor, los efectos

<sup>14</sup> Paradójicamente, por ejemplo, la evidencia preliminar disponible indica que hay un alto grado de capacidad instalada ociosa en la industria manufacturera (véase *Coyuntura Económica* FEDESARROLLO, Vol. 1 No. 3. Octubre de 1971, (págs. 8-9). Por otro lado, parece que el fenómeno colombiano puede caracterizarse como debido más a desplazamientos de la oferta exportable de manufacturas que a un crecimiento más acelerado en la demanda mundial, aunque es evidente que esta última sí creció (véase Hal B. Lary, *Exports of Manufactures from Developing Countries*, New York: National Bureau of Economic Research, 1968).

<sup>15</sup> La tasa *efectiva* de cambio es igual al tipo de cambio nominal menos impuestos, más subsidios. La tasa *efectiva real* es la tasa efectiva deflactada por un índice relativo de los precios domésticos y externos.

<sup>16</sup> Alberto Musalem, "Las Exportaciones Colombianas, 1956-1969" (Mimeo., 1970), Págs. 16-17.

<sup>17</sup> John Sheahan y Sarah Clark, "La respuesta de las exportaciones colombianas a las variaciones en la tasa efectiva de cambio", FEDESARROLLO (próximo a salir).

<sup>18</sup> Cálculo basado en datos de un extenso estudio que está adelantando Carlos Díaz-Alejandro, de la Universidad de Yale, sobre el comercio exterior colombiano en el período 1950-1970.

<sup>19</sup> El efecto del Certificado de Abono Tributario (CAT) está involucrado en las consideraciones sobre tipo de cambio efectivo. El subsidio implícito en el Plan Vallejo consiste en la exención de impuestos de aduana para las importaciones de insumos utilizados en la producción de bienes para exportar. Este no se incluye en el tipo de cambio efectivo.

concretos de estos instrumentos no han sido estudiados a fondo, posiblemente (en el caso de PROEXPO) por la dificultad de adecuar criterios objetivos para medir su impacto.

El Plan Vallejo, sin duda, cobija un alto porcentaje de las exportaciones de manufacturas, quizás entre el 60% y el 80% del valor de estas. Su efecto aislado, sin embargo, es muy inferior a su efecto en conjunto con el CAT. Esto se puede ver más claramente apelando al concepto de protección efectiva.<sup>20</sup>

La protección arancelaria es un instrumento para aumentar los precios de los bienes importados con el fin de concederles una ventaja en el mercado doméstico a los productores nacionales de esos mismos bienes. Ahora bien, la protección *nominal* a un producto está representada por el monto del arancel nominal. Sin embargo, esta protección nominal no define exactamente los impactos del arancel sobre el valor agregado (valor total menos valor de los insumos) en la industria productora del bien protegido. Esto se debe a que la relación entre valor agregado y valor total no es igual entre industrias y, además, a que el productor se ve afectado por aranceles al importar insumos o al comprar insumos domésticos afectados por aranceles.

“La protección efectiva se define como la protección que recibe la parte del proceso productivo desarrollada en el país; de manera que, para obtener una medida de su valor, se debe comparar el incremento o disminución en el valor agregado de una industria debido al arancel con el valor agregado si no existiera tal gravamen. Por ejemplo, decir que un bien goza de una protección efectiva del 60% es equivalente a decir que el valor agregado en la producción de ese bien es 60% superior de lo que

hubiera sido sin ningún arancel sobre el bien, ni sobre los insumos utilizados en su producción”.<sup>21</sup>

En este sentido, los cálculos que aparecen en el cuadro X.5 ilustran la fuerza del sistema combinado CAT-Plan Vallejo. La protección efectiva para ventas en Colombia es, en general, muchísimo más alta que la protección para exportar sin y con Plan Vallejo-CAT. Esto es lo que se quiere decir cuando se afirma que la política tradicional de fomentar la industrialización a través de la sustitución de importaciones hace que sea más rentable para el productor vender en el mercado interno que vender en el exterior. El sistema de altos aranceles que cobija a la producción manufacturera nacional eleva el valor agregado de esta muy por encima de lo que sería sin la protección.

Por otro lado, en la segunda columna del cuadro X.5 se advierten los efectos adversos de la protección arancelaria sobre las exportaciones. Sistemáticamente, al productor no le es rentable producir para exportar, pues los precios relativamente bajos del mercado mundial (en comparación con los precios domésticos) no compensan sus costos de producción. Este es el significado de una protección efectiva negativa.

La tercera columna del cuadro X.5 muestra el impacto de agregarle a la segunda columna los efectos del CAT y del Plan Vallejo. En todos los casos la protección efectiva se hace positiva, aunque todavía menor que la protección efectiva para ventas domésticas. Este es un punto significativo, pues si bien se ha demostrado que, por un lado, las fluctuaciones en la tasa de cambio explican parte del crecimiento de las exportaciones de manufacturas y que, por otra parte, el sistema CAT-Plan Vallejo sí mejora sustancialmente la rentabilidad de exportar, no parece evidente que estos dos factores (tasa de cambio y CAT-Plan Vallejo) explican, en conjunto, el fe-

<sup>20</sup> La explicación que sigue se basa en la discusión sobre el tema que aparece en el *Plan de Desarrollo*, Volumen sobre Industria, Bogotá, 1971, Págs. 23-25.

<sup>21</sup> *Plan de Desarrollo*, Industria, Pág. 24.

nómeno de las exportaciones de manufacturas.<sup>22</sup>

De lo anterior se desprende que una explicación completa requiere también la consideración de otros factores causales. El imponderable más obvio en este sentido es el impacto total de la gama de actividades de PROEXPO: facilidades de crédito

<sup>22</sup> Es decir, parece improbable que los dos factores, por sí solos, acercan totalmente la protección para exportar a la protección para vender en el mercado interno. Obviamente, dada la magnitud del crecimiento, tampoco tiene mucha validez (en general) la hipótesis de que el fenómeno resulta de un auge de "exportaciones marginales". Cabe agregar que de los 105 productos, 18 resultaron con mayor protección efectiva para exportar que para vender domésticamente cuando se agregó el impacto del sistema CAT-Plan Vallejo.

barato; campañas de promoción dentro del país y en el exterior; asistencia técnica; información sobre mercados extranjeros. Evidentemente, es difícil medir el efecto de estos factores que inciden sobre los costos y los riesgos de la producción y el mercadeo. Otro elemento relevante, sugerido por Díaz-Alejandro en el estudio mencionado, ha sido la posible ampliación del mercado externo de Colombia a través de la creación de la Asociación Latinoamericana del Libre Comercio (ALALC) y más recientemente, del Grupo Andino.

Estos y otros factores adicionales pueden completar sustancialmente el cuadro explicativo del auge de las exportaciones de manufacturas en años recientes. Sin duda, su estudio es un prerrequisito para una adecuada utilización futura de los instrumentos de política al alcance del gobierno.

CUADRO X.5  
PROTECCION EFECTIVA GENERADA POR EL SISTEMA ARANCELARIO Y  
POR EL SISTEMA CAT PLAN VALLEJO, 1970  
105 PRODUCTOS  
(Cifras porcentuales)

	Protección para ventas en Colombia	Protección para exportar, sin CAT-Plan Vallejo	Protección para exportar con CAT-Plan Vallejo
Alimentos, tabaco y bebidas (8 productos)	198	- 91	43
Textiles (5)	267	- 34	43
Calzado y confecciones (7)	387	- 52	40
Madera y sus productos (6)	120	- 71	28
Papel y sus productos (7)	133	- 67	47
Imprentas y editoriales (3)	79	- 7	27
Cuero y sus productos (6)	203	-149	58
Caucho y sus productos (2)	59	- 36	47
Productos químicos y petroquímicos (14)	49	- 27	37
Minerales no metálicos (7)	97	- 9	25
Metales y sus productos (19)	101	- 39	40
Herramientas y maquinarias no eléctricas (6)	33	- 17	27
Herramientas y maquinarias eléctricas (4)	57	- 52	52
Equipo de transporte (6)	59	- 30	38
Otros (5)	149	- 48	42
TOTAL (105)	130	- 48	39

FUENTE: Cálculos no publicados de Gonzalo Giraldo, Departamento Nacional de Planeación, utilizados y clasificados por Carlos Díaz-Alejandro en la investigación citada. Los 105 productos fueron seleccionados como exportados o exportables al Grupo Andino. Se trabajó con un CAT efectivo de 20%.