



GRUPO DE INVESTIGACIÓN EN TEORÍA Y POLÍTICA COMERCIAL (GITPC)

Antecedentes de la apertura en Colombia: un examen desde la política comercial (1945-1985)



Evaluación de la política comercial colombiana
en el contexto del programa
de apertura (1986-2006)

**Antecedentes de la apertura en
Colombia: un examen desde la
política comercial (1945-1985)**



UNIVERSIDAD DE BOGOTÁ
JORGE TADEO LOZANO

Ciencias Económicas-Administrativas

Torres Reina, Danilo

Evaluación de la política comercial colombiana en el contexto del programa de apertura (1986-2006): antecedentes de la apertura en Colombia: un examen desde la política comercial (1945-1985) / Danilo Torres R., Luz Stella Millán P., Asseneth Quintero. – Bogotá: Fundación Universidad de Bogotá Jorge Tadeo Lozano, 2009.

120 p.; 21 cm.

ISBN: 978-958-725-027-5

1. COLOMBIA - POLÍTICA COMERCIAL, 1945-1985. 2. SUSTITUCIÓN DE IMPORTACIONES. 3. APERTURA COMERCIAL. I. Millán Parra., Luz Stella. II. Quintero García, Asseneth. tit.

CDD382.3'r636°

Fundación Universidad de Bogotá Jorge Tadeo Lozano
Carrera 4 N° 22-61 – PBX: 242 7030 – www.utadeo.edu.co

ISBN: 978-958-725-027-5

Antecedentes de la apertura en Colombia: un examen desde la política comercial (1945-1985).

Primera edición: 2009

Rector: José Fernando Isaza Delgado

Vicerrector académico: Diógenes Campos Romero

Decano de la Facultad de Ciencias Económicas-Administrativas: Salomón Kalmanovitz

Decano del Programa de Comercio Internacional: Hugo Villamil Perilla

Director editorial (e): Jaime Melo Castiblanco

Coordinación editorial: Henry Colmenares

Revisión de textos: Taller de edición - Luis Rocca

Diseño de portada: Luis Carlos Celis

Diagramación: Mary Lidia Molina Bernal

Impresión digital: Xpress Estudio Gráfico y Digital S.A.

Prohibida la reproducción total o parcial por cualquier medio sin autorización escrita de la Universidad.

IMPRESO EN COLOMBIA - PRINTED IN COLOMBIA

Contenido

Resumen.....	9
Abstract.....	9
1. Introducción.....	11
2. Auge y debilitamiento del modelo de sustitución de importaciones: un análisis desde la política co- mercial.....	17
2.1. El “nuevo” modelo económico (1945-1955).....	18
2.2. La consolidación del proceso sustitutivo y la incipiente promoción a las exportaciones (1956-1965).....	38
2.3. Menos sustitución de importaciones, más promoción de exportaciones e integración económica (1966-1975).....	59
2.4. Debilitamiento del modelo de sustitución de importaciones y el sesgo antiexportador (1976-1985).....	78
3. Conclusiones.....	89
Referencias bibliográficas.....	101
Anexo estadístico.....	107
Anexo normativo.....	117

**Antecedentes de la apertura en Colombia:
un examen desde la política comercial
(1945-1985)**

Director e investigador principal:
Danilo Torres R.

Profesora coinvestigadora:
Luz Stella Millán P.

Estudiante:
Asseneth Quintero G.

Resumen

El objetivo de este documento es presentar las principales medidas de la política comercial adoptadas en Colombia en el período comprendido entre 1945 y 1985 y sus repercusiones en variables económicas y sociales. Se trata de demostrar el debilitamiento del modelo de sustitución de importaciones y señalar algunas condiciones que condujeron a la formulación y adopción de una política de apertura comercial hacia finales de la década de los ochenta. Es un análisis de carácter histórico descriptivo que enfatiza el papel de los aranceles, el régimen del comercio administrado, los instrumentos de promoción de exportaciones y la integración económica.

Palabras clave: política comercial, sustitución de importaciones, apertura comercial.

Abstract

The objective of this paper is to show the main tools of trade policy in Colombia between 1945 and 1985, and its effects in economic, sectorial and social variables. The paper tries to show the weakening of the import substitution model and point out some conditions that allowed the formulation and adoption of an open trade policy in Colombia during the eighties. Is an analysis of historical descriptive character that emphasize the paper of the tariffs, the regime of managed trade, the tools of exports promotion and economic integration.

Key words: trade policy, import substitution, commercial opening.

Antecedentes de la apertura en Colombia: un examen desde la política comercial (1945-1985)¹

1. Introducción

La literatura económica ha planteado la relación entre la teoría del comercio internacional y la política comercial. Un trabajo previo presentó una síntesis de esta relación y concluyó que la teoría neoclásica ha dominado la visión del referido debate, constituyéndose en el modelo estándar. Teorías alternas han cuestionado este modelo sin constituirse en paradigmas dominantes. La nueva teoría de comercio internacional y perspectivas heterodoxas, como la institucional, han complementado el esquema convencional y han aportado al entendimiento de los nuevos fenómenos que explican el comercio internacional y las políticas que en esta materia adoptan los gobiernos (Torres *et al.*, 2008). Este documento presentó un marco teórico que intentó contribuir a la comprensión de las motivaciones que los países esgrimen para la formulación de políticas comerciales.² En este

¹ Documento preparado por el Grupo de Investigación en Teoría y Política Comercial, GITPC, del Programa de Comercio Internacional de la Facultad de Ciencias Económicas Administrativas de la Universidad Jorge Tadeo Lozano, Bogotá, Colombia. Corresponde al segundo capítulo del proyecto de investigación *Evaluación de la política comercial colombiana en el contexto del programa de apertura (1986-2006)*. Los autores agradecen los comentarios de los profesores Salomón Kalmanovitz, Ricardo Rocha y Pedro Rojas y los eximen de los errores que persistan, los cuales son de responsabilidad exclusiva de los primeros.

² En este documento se entiende por política comercial las diferentes medidas que adoptan los gobiernos y las autoridades económicas con el propósito expreso de afectar los flujos de comercio entre naciones para el logro de unos objetivos de política económica. (Appleyard y Field, 2003; Krugman y Obstfeld, 2001; Mankiw, 2000).

trabajo nos proponemos presentar las razones que explicaron la toma de una serie de medidas que afectaron el comercio exterior de Colombia en el período comprendido entre 1945 y 1985, los eventuales efectos en variables económicas y sociales, las causas de sus progresivas modificaciones y, al final del período, algunos de los argumentos planteados para el desmantelamiento de estos instrumentos.

Es un estudio de carácter histórico descriptivo, con acento institucional, que ubica la referida política y medidas en el contexto del denominado modelo de sustitución de importaciones³ y que aporta al entendimiento de las disposiciones de política comercial en este entorno. De especial interés son las normas asociadas con las diferentes reformas arancelarias, los principios que definieron el régimen de comercio administrado, las instrucciones en torno a los depósitos previos, la adopción de instrumentos de promoción y diversificación de exportaciones y los compromisos asociados con los procesos de integración económica. En este sentido, la discusión central del documento y su aporte gira en torno a las razones de política económica que llevaron a la toma de las referidas medidas. Si bien el tema se aborda en múltiples trabajos de la literatura económica colombiana,⁴ en éste se trata de enfatizar de manera especial el papel de los referidos mecanismos. El trabajo trata de demostrar el progresivo debilitamiento del modelo de sustitución de importaciones y sugiere algunas condiciones que condujeron a la

³ Aunque algunos autores señalan que resulta más apropiado hablar de “industrialización dirigida por el Estado”, en este escrito no profundizamos en este debate y mantenemos la denominación tradicional de modelo de sustitución de importaciones (Ocampo, *et al.*, 2007: 271).

⁴ Entre otros Garay, *et al.* (1998) y Villar y Esguerra (2007).

formulación y adopción de una política comercial de apertura hacia finales de la década de los ochenta. Este tema será abordado en un próximo documento.

Considerar los efectos de una política económica es tarea compleja. Varias razones explican dicha dificultad. Es complicado aislar la política motivo de análisis, en este caso la política comercial, y considerar que sus objetivos se cumplen por la política como tal y no por otros determinantes o variables. Ligado a este punto está el tema de la consistencia de los objetivos de la política en cuestión, los cuales son diversos y pueden entrar en conflicto con otros propósitos de política económica. Reducciones arancelarias reñirían, en principio, con déficits fiscales o comerciales estructurales. El tercer reto tiene que ver con la continuidad temporal de la política. En muchos casos las políticas económicas no se llevan a cabo plenamente o incluso se da marcha atrás en algunas de ellas. En cuarto lugar, la economía política de la política económica conlleva una pugna de intereses de difícil tratamiento y cuantificación. En el período objeto de análisis la pugna de intereses entre los industriales, cafeteros, agricultores y comerciantes fue definitiva en la orientación de las medidas.⁵ Por último, se debe tener entendimiento del cambiante marco institucional en el que se desenvuelve la política, así como de los efectos de dicho contexto sobre lo segundo.

Lo anterior permite afirmar que, si bien el hilo conductor del trabajo es la política comercial, la misma no es la determinante fundamental de los resultados aquí presentados. Una compleja red de políticas, normas, instituciones, intereses y circunstancias

⁵ La perspectiva de economía política de la política comercial ha sido poco estudiada en Colombia. Se destacan los trabajos de De Lombarde (2000), Juárez (1993) y Martínez (1986).

locales e internacionales modelan el desempeño económico y sus resultados. Justamente lo que se quiere demostrar es que la política comercial, si bien mantuvo cierta continuidad a lo largo del período objeto de análisis, muchas veces se subordinó a estos escenarios y, particularmente, a la política fiscal, cambiaria y monetaria, a las variaciones del ciclo económico nacional e internacional y a los intereses de diversos grupos de presión. De manera específica, los problemas estructurales de ahorro por los que atravesó el país y los permanentes desequilibrios en la balanza de pagos determinaron en buena medida la operatividad de la política en cuestión. En este mismo sentido, la tradición monoexportadora del país, que se extendió hasta bien entrada la segunda mitad del siglo xx, influyó en la formulación de la misma. De este modo se evidenció la estrecha relación entre el ciclo cafetero, la incapacidad de generar un proceso de diversificación exportadora, por lo menos hasta finales de los sesenta, y las medidas de política comercial. Inclusive el *boom* cafetero y del narcotráfico en los setenta generó presiones monetarias de complejo manejo que, basados en la tesis de la enfermedad holandesa, conspiraron contra el proceso de industrialización. Así, desde una perspectiva de economía política, el enfrenamiento entre el sector industrial, agrícola, comercial y cafetero tuvo en este último a su principal ganador.

Todo lo anterior frente a un país que se transformaba aceleradamente, aumentaba extraordinariamente su población, se urbanizaba, generaba exclusión política a partir del Frente Nacional, incrementaba la violencia, que surgió justo con el inicio del período de análisis, enfrentaba el problema del narcotráfico, desde la década de los setenta, y buscaba desesperadamente el camino del desarrollo.

Además de esta introducción, el documento tiene dos partes. La segunda describe la política comercial, sus principales medidas y considera los principales resultados económicos y sociales en un período que abarca cuatro décadas. La tercera, a manera de conclusión, esboza las condiciones del debilitamiento progresivo del modelo proteccionista y sugiere el contexto que da marco a la adopción de una nueva política caracterizada por la apertura comercial a fines de los años ochenta.

2. Auge y debilitamiento del modelo de sustitución de importaciones: un análisis desde la política comercial

La política comercial colombiana que antecede la apertura de fines de los años ochenta se enmarca en el período posterior a la crisis económica generada por la Gran Depresión de los años treinta y por la Segunda Guerra Mundial. Estos hechos, que dividieron en dos la historia del capitalismo en el siglo XX, obligaron a los dirigentes del país a considerar la estrategia de desarrollo hasta el momento vigente, sustentada en el denominado modelo primario-exportador.⁶ La misma dio paso, en un primer momento, al modelo de sustitución de importaciones, el cual, posteriormente, se complementó con la estrategia de promoción de exportaciones y con el afianzamiento de procesos de integración multilaterales. Enmarcada en estas estrategias, la política comercial no fue ajena, por el contrario fue protagonista importante de las diversas coyunturas por las que atravesó la economía colombiana en este período. Los principales aspectos de la política comercial y de la política económica colombiana en las cuatro décadas que anteceden la apertura comercial de finales de los años ochenta se sintetizan a continuación. En particular se hace referencia a las diversas reformas arancelarias, al régimen de comercio administrado, los depósitos previos, los instrumentos de promoción a las exportaciones y los compromisos frente a la integración económica.

⁶ Entre otros autores que plantean esta caracterización están Bejarano (1981), Caballero (1987), Díaz (1976), Echavarría y Villamizar (2007), Kalmanovitz (1985), Ocampo, *et al.* (2007, 2008) y Rodríguez (1973).

2.1. El “nuevo” modelo económico (1945-1955)

En términos generales se podría afirmar que la estrategia primaria-exportadora fue complementada por una política de liberación de industrialización como alternativa potencialmente viable para el logro del desarrollo económico y la superación de la pobreza. Fue así como, siguiendo una tendencia generalizada en América Latina, la concepción del manejo de la política económica introdujo cambios en Colombia, adoptándose una estrategia que tenía como eje central la sustitución de importaciones en la mayoría de bienes industriales.⁷ La misma fue impulsada desde fines de los años cuarenta y en la década de los cincuenta por la Comisión Económica para América Latina y el Caribe, CEPAL, de las Naciones Unidas.⁸ En la década de los sesenta ésta fue complementada por una serie de políticas que estaban destinadas a romper la tradición mono exportadora del país.

Las políticas comerciales en la década de 1945 a 1955 recogen el espíritu proteccionista que se había formulado en los años treinta y cuarenta, como resultado, en buena parte, de la aludida Gran Depresión, la Segunda Guerra Mundial y las recomendaciones de política económica de la CEPAL. A pesar de lo anterior, desde el año 1945 y hasta el año 1948 se presentan expresiones de liberación comercial que se manifiestan en reducciones de

⁷ Ocampo ha señalado que en Latinoamérica el proceso de industrialización se había iniciado antes de la Gran Depresión, la etapa a describir fue, según este autor, “una segunda fase ‘empírica’ de sustitución de importaciones, inducida por respuestas pragmáticas ante los choques externos generados por las dos guerras mundiales y la Gran Depresión” (Ocampo, 2008: 6).

⁸ Bielschowsky (1998) y Silva y Quintero (2007).

las tasas promedio ponderadas y aritméticas de las tarifas arancelarias.⁹ Comparado con los niveles de protección presentados en los primeros años de los treinta, la reducción arancelaria fue evidente. En el año 1932 la tasa arancelaria nominal promedio ponderada superaba el 50% y la aritmética era del 60%.

En efecto, desde el año 1945 y hasta el año 1948 la tasa arancelaria nominal promedio ponderada se redujo consolidando una tendencia que se había iniciado en 1939. En el año 1948 las tarifas arancelarias eran esencialmente específicas.¹⁰ Las mismas veían erosionado su objetivo proteccionista cuando se incrementaba la inflación y/o se revaluaba la moneda.¹¹ Según Bejarano, la protección promedio de la industria nacional en este año era de 8%.¹² Por su parte Villar y Esguerra ubican en 11,8% el arancel promedio ponderado para los bienes importados en ese año (ver Anexo Estadístico, gráfica 1).

La administración de Mariano Ospina Pérez (1946-1950) contó con tres instrumentos de política comercial: aumento de los aranceles sobre las importaciones, licencias de impor-

⁹ Las tarifas aritméticas son promedios simples, las ponderadas tienen en cuenta el monto de importaciones.

¹⁰ Los aranceles específicos gravan con impuestos las importaciones aplicando una tarifa a las unidades físicas de cada bien y no al valor de las mismas. Estos impuestos se impusieron en Colombia en 1861, reemplazando el sistema de tarifas *ad valorem* que se había establecido en 1826. En el siglo XX a través de la reforma arancelaria de 1931, Ley 62, se consolidan los aranceles específicos y tuvieron modificaciones en sucesivas reformas. Con la reforma arancelaria de 1964 se eliminaron los aranceles específicos.

¹¹ En el año 1948 se registra uno de los niveles de inflación más altos de la década de los cuarenta (14,5%), en 1946 había sido de 19,4% y en 1947 de 13,3%.

¹² Citado por el Grupo de Estudios del crecimiento Económico, GRECO, (2002: 391).

tación e impuestos de giros. El primero se hizo para bienes industriales y agrícolas. Las licencias generaban un cupo en los recursos que posibilitó que unos pocos pudieran hacer las importaciones y los impuestos de giro, que según Ocampo (2007) oscilaron entre un 10% y un 26%, buscando evadir el Tratado de Comercio con los Estados Unidos, celebrado en 1936. El Tratado era un obstáculo a las ideas proteccionistas imperantes y se revocó en 1949. Desde el punto de vista cambiario, en opinión de Kalmanovitz y López (2006), se tomó el esquema de control de cambios de los años treinta y se obligó a todas las empresas a hacer sus compras de materias primas a los proveedores locales.¹³

Las medidas de política comercial señaladas se cambiaron en diferentes momentos de este período dependiendo de la coyuntura. Así, a través del Decreto 384 del 8 de febrero de 1950, se modificó el requisito de constitución del depósito previo, en dinero efectivo, en el Banco de la República y a favor de la Oficina de Control de Cambios, Importaciones y Exportaciones,¹⁴ para la concesión de licencias de importación. La Junta Directiva de esta última fijó la cuantía de tales depósitos y estableció diversos porcentajes de acuerdo con el género y la cantidad de la importación. Dado que la medida buscaba, entre otras, pro-

¹³ Según Romero (2005) en Colombia se impuso el control de cambios en forma legal y progresiva en 1931, con el objetivo central de proteger las tenencias de oro del Banco de la República ante la crisis monetaria internacional, a partir de una intervención *temporal* en el mercado de divisas. El mismo se hizo permanente ya que no se liquidó hasta 1991.

¹⁴ A través de la Ley 90 de 1948 se reorganiza la Oficina de Control de Cambios Importaciones y Exportaciones consolidando y ampliando su cobertura en razón a la mayor dinámica de las operaciones con el exterior y adaptándola administrativamente según recomendaciones del Fondo Monetario Internacional (Romero, 2005: 103).

pender por el fomento de la economía encausando el crédito hacia las actividades productivas, los recursos de estos depósitos podían invertirse, por medio de un fondo de estabilización, en la adquisición de obligaciones de entidades de derecho público, o de sociedades o empresas en que fuera accionista el Estado. La tasa de interés no podía ser superior al 6% y las actividades a financiar fueron oleoductos, refinerías, equipos de transporte férreo, centrales hidroeléctricas, obras de aprovechamiento de aguas, silos e industrias extractivas. Actividades estratégicas y asociadas con la infraestructura se constituían en preocupaciones para el Estado.

A través del Decreto Ley 2218 del 10 de julio de 1950 y *ad portas* de entregar su gobierno, la administración de Ospina Pérez hizo la primera gran reforma arancelaria de la posguerra, la cual consideró que el arancel debería constituirse en

(...) un instrumento adecuado para elevar el nivel de vida de las clases trabajadoras, que contribuya eficazmente al pleno empleo y garantice el progreso y armónico desarrollo de todas las ramas de la producción nacional, dentro de las actuales condiciones de la economía colombiana.¹⁵

En adición a los considerandos, el Decreto legisló en lo que tuvo que ver con la adopción del pago de derechos de aduana por las importaciones y las exportaciones, y aumentó los aranceles para las importaciones; definió las responsabilidades de la Junta de Control de Cambios, Importaciones y Exportaciones y la Dirección General de Aduanas. La primera, de-

¹⁵ Decreto 2218 de julio 10 de 1950, publicado en el Diario Oficial No. 27359 de julio 12 de 1950. Todas las referencias de leyes, decretos, resoluciones, entre otras utilizadas en este trabajo, se presentan en el Anexo Normativo.

bía revisar y modificar la clasificación por grupos para las importaciones, la segunda, aplicaba e interpretaba la legislación aduanera y arancelaria. Encargó a la Dirección de Aduanas de elaborar una nomenclatura arancelaria moderna, ajustándola a las nuevas modalidades de organización aduanera y de la técnica arancelaria.

Este Decreto sustituyó parcialmente los derechos específicos por impuestos *ad valorem*, conformando un esquema mixto en 991 posiciones y definió precios de mercado para productos de las industrias alimenticias, químicas, farmacéuticas, colores y barnices; para manufacturas de cuero, caucho, cerámica, vidrio, metales comunes, papel y cemento; para tejidos de seda artificial, lana, algodón; por último, para calzado y sombreros. La medida entró en vigencia el 1° de enero de 1951, en la administración de Laureano Gómez (1950-1953) y reconoció al arancel como un instrumento de desarrollo económico y consolidó la concepción proteccionista de la política comercial.

En 1951, a través de los Decretos 637 y 638 de marzo 20, se complementó la reforma anterior. El primero consideró que la importación y exportación de mercancías fuera libre, con excepción de las definidas por el Gobierno y mantuvo las autorizaciones previas para aquellos bienes a los cuales ya se les exigía este requisito. Creó la Junta Reguladora de Cambios que debía proponer al Gobierno las modificaciones a la lista de mercancías de prohibida importación y le correspondía estudiar las modificaciones del tipo de cambio, proponiéndolas a la Junta Directiva del Banco de la República. Dentro de este último se creó la Oficina de Registro de Cambios que asumió las funciones de la Junta Directiva y de la Oficina de Control de Cambios, Importaciones y Exportaciones. Esto significó en la práctica que el Banco Central asumiera el control de la

compra y la venta de divisas y la fijación del tipo de cambio, el cual se hizo dual.

Este Decreto, el 637, modificó el sistema de cupos de importación, ya que estableció una lista de productos sometidos a licencia previa y planteó la posibilidad de incluir otros en una lista de prohibida importación.¹⁶ Redefinió el depósito previo a las importaciones, equivalente al 10% del valor de cada una de ellas.¹⁷ Dichos cupos se modificarían nuevamente a través del Decreto 1383 del 1° de junio de 1953, adicionando al 10%, depósitos del 12%, 15%, 20% y 30%. Definió las condiciones de compra de divisas provenientes de las exportaciones de café por parte del Banco Central. Facultó al Gobierno para vigilar el costo de producción y el precio de venta de los combustibles y artículos de primera necesidad fabricados en su totalidad o en parte con materias primas extranjeras. Así mismo, autorizó a este último para realizar importaciones de manufacturas o materias primas que contribuyeran a la estabilización de los precios internos. Mantuvo la absorción obligatoria de materias primas nacionales a precios remunerados por parte de las industrias. Finalmente, estableció un régimen de sanciones especiales para

¹⁶ Como ya se afirmó, las medidas no arancelarias y los controles de cambios habían sido adoptados al inicio de la década de los treinta y habían sido fortalecidos al final de la misma (1938-1939), en razón a las caídas de los precios del café y de las exportaciones (Echavarría y Villamizar, 2007). Por otra parte, una reforma arancelaria de fondo no se había hecho en estos casi veinte años, en razón, entre otras cosas, al referido Tratado de Comercio con los Estados Unidos, que concedía ventajas arancelarias a éste y otros países mediante la Cláusula de la Nación Más Favorecida, CNMF.

¹⁷ Los depósitos previos operaban desde 1940 y consistían en una consignación que hacía el importador previamente a la adjudicación del permiso o licencia de importación. Era un porcentaje del valor total de la licencia.

las importaciones prohibidas. Estas últimas se definieron a través del Decreto 638.

El Decreto 637 incorporó elementos de política cambiaria y comercial que evidenciaron la necesidad de regular el flujo de divisas, haciéndolo consistente con la política de apoyo a la producción nacional. Se expresó así una relación que gobernó en buena medida la política comercial en todo el período estudiado, referida al estrecho vínculo entre la disponibilidad de divisas y los mecanismos que regulaban la entrada y salida de mercancías. La prioridad en administrar la escasez de divisas subordinó, en muchos casos, el propósito de la política comercial de apoyar el proceso industrializador.

Para Sánchez *et al.*, (2005: 25) el Decreto 637

(...) propendía por un sistema de cambios más simple. Se eliminó el mercado de certificados y se dispuso que el total del movimiento de divisas se hiciera a través del Banco de la República a los tipos fijos de venta y compra de 2,51 y 2,5 respectivamente, excepto para las divisas cafeteras.

Se constituyó en un intento de convergencia del tipo de cambio, lo cual significó la adopción de una tasa de cambio unificada. Por su parte, Kalmanovitz y López consideran que el mantenimiento de un tipo de cambio fijo socavó su valor real ante niveles inflacionarios superiores al 10%, los cuales predominaron anualmente entre 1950 y 1970, esto “constituía un subsidio para las importaciones de bienes de capital y bienes intermedios de la industria y un castigo para los cafeteros y para los exportadores en general” (Kalmanovitz y López, 2006: 151).

En los años 1952 y 1953 se presentó un modesto período de liberación comercial, que redujo la protección nominal pro-

medio en tres puntos, así como de flexibilización de los controles cambiarios como resultado del incremento en los precios del café (gráficas 1 y 2). Esta interpretación contrasta con la de Martínez (1986), quien afirma que no hubo tal liberación, ya que había consciencia, por parte de las autoridades económicas, de la transitoriedad de la boyante situación externa del café y se tenía la convicción de que una elevada protección consolidaba el inmaduro proceso de industrialización. En adición, se presentó una reducción de las reservas por pago de deuda atrasada. La evidencia empírica de un aumento de precios internacionales del café hasta 1955 y de las reservas en 1954, más una reducida caída de éstas en 1955 (Banco de la República, 1998), ratificó la modesta apertura en el año 1954. En adición a lo anterior, un 80% de bienes del arancel estaba ubicado en el régimen de libre importación, según indicador elaborado por Echavarría y Villamizar (2007) (gráfica 3).

En 1954, a través de Decreto Extraordinario 513 del 19 de febrero, se constituyeron dos grupos de productos. El primero, denominado “mercancías de primer grupo” incluyó los bienes que en ese momento eran de permitida importación. Las “mercancías de segundo grupo” incorporó los productos que el Decreto 638 de 1951 había establecido como de prohibida importación, eliminando dicha restricción y condicionando el intercambio a países con los cuales Colombia mantuviera una balanza comercial equilibrada o con los que se hubieran perfeccionado convenios especiales sobre el intercambio de mercancías. Estos productos deberían pagar un impuesto de timbre del 40% de su valor, destinando dichos recursos a reducir el monto de la deuda interna o externa de la nación. La medida se presentó en el contexto de una mayor dinámica del comercio exterior, la situación de las reservas internacionales y bajos niveles de inflación.

En efecto los precios externos del café aumentaron levemente (gráfica 2), las exportaciones crecieron 1,6 veces y las importaciones 1,8 veces entre los años 1950 y 1954 (gráficas 4 y 5), las reservas internacionales aumentaron y la inflación se redujo, exceptuando la que se registró en 1950 que fue del 18,6% (gráfica 6). A finales del año 1954 se limitó el otorgamiento de divisas y se aumentó el depósito previo a las importaciones.

En 1955 caen los precios del café (gráfica 2) y hay acumulación de pagos atrasados de deuda externa. Las medidas adoptadas se revierten, en particular, las que tenían que ver con los flujos de importaciones. En el mes de febrero de 1955 y durante veinte días se cancela el otorgamiento de licencias de importación y, posteriormente, se establece un riguroso esquema de control a estos productos (Caballero, 1987: 76).

De manera más estructural la situación se trató de manejar con medidas que buscaban restringir las importaciones, limitar las exenciones aduaneras y fomentar las exportaciones. En este sentido, el 16 de febrero de 1955 se expidió el Decreto 331 que dividió las importaciones en seis grupos y estableció una nueva lista de mercancías de prohibida importación. Se consideraron como mercancías del grupo preferencial las materias primas para, lo que el Decreto denominó, industrias esenciales, las cuales fueron definidas por el Gobierno. Estos productos, además del derecho *ad valorem* correspondiente, tuvieron un impuesto de timbre equivalente al 3% del valor del registro de importación.

Las mercancías del primer grupo, diferente al anterior, consistían en las materias primas y otros productos esenciales para el desarrollo del país o el abastecimiento de la sociedad. Este grupo de bienes causó un impuesto de timbre equivalente al 10% del valor del registro.

Las mercancías del segundo grupo fueron bienes durables o semidurables esenciales para el desarrollo del país y tenían un impuesto de timbre equivalente al 30%. Mercancías del tercer grupo fueron consideradas aquellas útiles pero no esenciales, o que siendo útiles se produjeran o pudieran producirse en el país. Éstas causaron un impuesto de timbre equivalente al 80% del valor del registro. Se consideró que los productos de este grupo solamente podían ser importados al país cuando los mismos fueran originarios y procedentes de países que mantuvieran con Colombia una balanza comercial equilibrada, o se hubieran perfeccionado convenios especiales de intercambio para las mercancías. Se autorizaron convenios de compensación en este grupo.

Las mercancías del cuarto grupo fueron aquellas que no constituían artículos de consumo para la mayoría del pueblo colombiano, y de las cuales se podía prescindir sin detrimento de la economía del país. Este grupo causó un impuesto de timbre equivalente al 100% del valor del respectivo registro. En la lista de prohibida importación se catalogaron las mercancías de tipo suntuario de las cuales el país podía prescindir. Es de anotar que los impuestos de timbre sustituyeron en su totalidad los impuestos sobre los registros de importación, más no los depósitos previos que fueron de 20%, 24%, 30%, 40% y 60%.

Este Decreto suprimió todas las exenciones de derechos de aduanas establecidas por leyes o decretos anteriores, de manera que se ordenó que las entidades nacionales, departamentales o municipales semioficiales o particulares, pagaran los derechos de aduana y el impuesto de timbre sobre el registro de importación que correspondiera a la respectiva importación. A pesar de lo terminante del Decreto, en este punto se mantuvieron excepciones para los contratos vigentes por la nación, estable-

cidas por tratados públicos, otorgadas al cuerpo diplomático y consular, vigentes a favor del culto católico, a favor de entidades de beneficencia y asistencia social (en lo que tenía que ver con medicamentos, sueros, vacunas y elementos para intervenciones quirúrgicas), a favor de empresas metalúrgicas, consagradas en el código de petróleos, otorgadas a la industria colombiana de fertilizantes para su maquinaria y equipo y las importaciones que efectuara la Compañía Colombiana de Petróleos, Acerías Paz del Río y el Instituto de Fomento Industrial en mercancías como máquinas y aparatos; material eléctrico; productos químicos; metales comunes y obras de otros metales comunes, instrumentos y aparatos de óptica, medida y precisión. Adicionalmente otorgó potestad para que a través de la Dirección General de Aduanas del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, se pudieran otorgar otras exenciones cuando se trataba de elementos esenciales para la defensa nacional, el mantenimiento del orden público, el abastecimiento de artículos de primera necesidad o la construcción de obras de fomento de interés nacional. En materia de fomento a las exportaciones el Decreto fue parco.

Desde el punto de vista cambiario se estableció un mercado libre de divisas, paralelo al oficial, destinado, en principio, a la financiación de las importaciones no esenciales, mientras que la tasa de cambio oficial se reservaba para las importaciones primordiales (Martínez, 1986).

La política predominante de considerar la protección de ciertos sectores como mecanismo de industrialización es cuestionada, entre otros, por el entonces asesor Lauchlin Currie, quien encabezó una misión gubernamental financiada por el Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento, BIRF, quien consideró que los aranceles eran válidos en la medida en que los mismos fueran transitorios de tal manera que se desmonta-

ran posteriormente.¹⁸ Currie abogó por una especialización que nos vinculara al comercio internacional de manera eficiente, basada en las ventajas comparativas con las implicaciones de política comercial que esta teoría conceptualizaba, es decir, que exportáramos bienes basados en mano de obra no calificada y recursos naturales.¹⁹

Además de las medidas de política comercial señaladas, las políticas fiscal y monetaria se constituyeron en importantes instrumentos del Estado en el propósito de cumplir las funciones de regulador de acuerdo con los criterios del esquema de sustitución de importaciones y como proveedor de servicios públicos necesarios ante el proceso social que se desencadenó, especialmente en lo concerniente a la incipiente transformación del país de rural a urbano y al incremento demográfico. Los gastos totales del Gobierno se multiplicaron en esta década por seis, en tanto que los de inversión crecieron ocho veces. Los primeros pasaron de \$199 millones a \$1.260 millones y los segundos de \$52 millones a \$401 millones. Para 1955, el gasto total del Gobierno como porcentaje del PIB fue de 9,5%, cinco años antes era de 6,6% (Banco de la República, 1998).

En el campo monetario y financiero se orientaron más recursos de crédito hacia la industria, de la misma manera las inversiones del Estado se canalizaron a este sector y a la infraestructura. La reforma financiera de 1951 le dio al Banco de la República facultades para intervenir en la asignación de crédito

¹⁸ Los resultados de esta misión fueron publicados por el Banco de la República, bajo el título *Bases de un programa de fomento para Colombia. Informe de una misión*, en 1951.

¹⁹ Un análisis de la política comercial de la teoría de las ventajas comparativas se encuentra en Torres, *et al.* (2008).

de fomento y subsidiado a las entidades financieras. Kalmanovitz y López se refirieron a esta reforma considerando que el Banco entregaba crédito subsidiado al sector privado ya que tenía el monopolio de la emisión y agregan:

El crédito no se dirigía hacia los proyectos más rentables y seguros sino a los que mantenían relaciones políticas con el Gobierno o que algún funcionario había imaginado como actividad beneficiosa para el país. Las pequeñas y medianas empresas encontraron el crédito racionado y caro porque los bancos escasamente recurrían a los depósitos del público, de tal modo que la oferta de recursos se estancaba, mientras la demanda aumentaba a la par con el crecimiento económico del país (Kalmanovitz y López, 2006: 146).

El papel protagónico jugado por el Gobierno en la actividad económica se vio reflejado en la creación, en 1940, del Instituto de Fomento Industrial, IFI, la Empresa Colombiana de Petroleros, Ecopetrol, fundada en 1948, y el establecimiento de la Empresa Siderúrgica Nacional de Paz de Río, también en el año 1948. Estas empresas estatales materializaron las inversiones del ente ejecutivo en empresas de industrias básicas y pesadas, y en la producción y refinamiento de los derivados del petróleo. El Estado asumió el doble papel de otorgar señales al mercado a través de la política comercial (aranceles, administración del comercio, depósitos previos, definición de precios, etcétera) y como asignador directo de recursos con lo cual reemplazó o complementó al sector privado.

No en vano Caballero se refiere al papel del IFI en este período en los siguientes términos:

La creación del IFTI se enmarcó, además, dentro de la idea de realizar un Plan de Fomento Manufacturero (Decreto 1157 de 1947) que procuraría asegurar la producción de las materias primas industriales y los artículos alimenticios necesarios para el sostenimiento y el desarrollo interno de las actividades industriales en el país y, simultáneamente, “la exportación de géneros comerciales en proporciones que permitan un satisfactorio incremento de nuestra capacidad de compra en el extranjero” (Caballero, 1987: 56).

La política tributaria contribuyó al logro de los anteriores propósitos. En el régimen de Gustavo Rojas Pinilla (1953-1957), a través del Decreto 2615 del 6 de octubre de 1953 se estableció un gravamen del 5% sobre las utilidades de las sociedades limitadas y se incorporaron los dividendos o participaciones de las sociedades anónimas a la renta gravable de sus socios. Este Decreto consideró como rentas gravables en cabeza de quienes recibieran las compensaciones por servicios personales. Legisló en materia de avalúos catastrales razonando que los mismos deberían ser automáticamente aumentados en un 10% por cada año transcurrido desde antes de 1948. Observó que las sumas recibidas por concepto de prestaciones sociales reconocidas por la Ley no serían gravadas para los efectos del impuesto sobre la renta. Para las sociedades colectivas, en comandita simple, de responsabilidad limitada y cualquiera otra distinta de las anónimas y en comandita por acciones, ordenó pagar un impuesto del 3% sobre su renta líquida. Por último, señaló la tarifa del impuesto sobre la renta para las personas naturales y las sucesiones ilíquidas, entre otras disposiciones. Es de anotar que el carácter progresivo de esta reforma causó descontento general, por lo cual tuvo gran oposición del sector empresarial (González y Calderón, 2002).

Medidas como la anterior expresaron la necesidad del Gobierno de contar con recursos adicionales para enfrentar exitosamente las tareas que iba asumiendo, así como para considerar las diferentes demandas sociales que el modelo había generado, en particular, frente a una cada vez mayor población vinculada a actividades productivas formales y al referido proceso de urbanización. Por supuesto, políticas arancelarias proteccionistas arrojaban mayores ingresos fiscales para un Estado que requería progresivamente de crecientes recursos y contribuía al objetivo industrializador, como se demuestra a continuación.

Los impuestos directos, como proporción del Producto Interno Bruto, PIB, pasaron del 2,9% al 4,2%, en el primer quinquenio de la década de los cincuenta. Por su parte, los indirectos pasaron del 2,6% al 3,6%.²⁰ El impuesto de renta fue el principal tributo ya que dobla el recaudo arancelario. Entre 1950 y 1960 los ingresos tributarios del Gobierno Central se incrementaron del 5,7% del PIB al 7,1% respectivamente, y los recaudos aduaneros aumentaron del 1,2% del PIB al 2,4% en 1951, resultado, en buena medida, de las reformas tributarias y de la reforma comercial comentada (Junguito y Rincón, 2007: 252).

Los efectos de las políticas económicas y comerciales descritas tuvieron impacto en el período en la actividad productiva agregada, sectorial, el sector externo y diferentes variables sociales; las mismas contribuyeron a las transformaciones de la estructura productiva y social nacional en los años posteriores. Se enuncian a continuación algunos de estos efectos.

En términos de la producción agregada, el PIB creció en estos diez años en promedio anual 5,1%. En cinco años de esta década

²⁰ Cálculos propios con base en Banco de la República (1998).

da la economía colombiana aumentó por encima del promedio, registrando en 1946 y 1949 los datos anuales más altos de todo el período analizado: 9,6% y 8,7% respectivamente. Tan sólo en el año 1978 se logró un crecimiento semejante. Estos resultados llaman la atención si tenemos en cuenta que justo en este segundo quinquenio de la década de los cuarenta el proceso de violencia política se exacerbó extraordinariamente. El año más crítico fue 1950 cuando el PIB se elevó escasamente por encima del 1%. Desde la perspectiva de las variables económicas, las razones que explican el desempeño del PIB en estos diez años tuvieron que ver con la dinámica del sector agropecuario y con el desarrollo industrial. En el primer caso, específicamente, por la actividad cafetera. Cerca del 50% de la actividad general estuvo constituida por la agricultura con un papel fundamental del referido subsector (gráficas 7 y 9).

Desde el punto de vista de la demanda total el consumo de los hogares se configuró en la variable macroeconómica que explicó el desempeño señalado. El consumo de los hogares creció en promedio anual por encima del 9% y explicó el 69% del producto agregado. Esto evidenciaba la importancia del mercado interno y la marginalidad, con excepción del café, del comercio internacional.

El PIB per cápita incorporó lentamente la diligente actividad agregada y se incrementó en estos diez años un 2,4% promedio anual. Como era de esperarse, los años 1946 y 1949 mostraron los indicadores más favorables, 7% y 6,1% respectivamente, en tanto que en el año 1950 el PIB per cápita presentó una tasa negativa (gráfica 8). El crecimiento poblacional del 3% promedio anual explicó, en buena medida, el rezago de este indicador. La presión demográfica se constituiría en un reto de grandes proporciones para las políticas públicas futuras.

En el primer quinquenio de la década de los cincuenta la industria y la agricultura habían crecido en promedio anual de manera positiva en un 7% y un 2,7% respectivamente (gráfica 9). Sin embargo, para el año 1955 la agricultura había descendido su participación dentro del PIB al 31%, ya que en 1945 constituía el 47%. La industria y los servicios (comercio y banca) que en 1945 representaban el 16% y el 10% del conjunto de la producción, respectivamente, habían afianzado su participación en 1955 en un 18,6% y un 23,7% (gráfica 10). Esta situación evidenció la creciente participación de la industria y los servicios dentro de la estructura económica del país e inició el progresivo declive de la agricultura.

Las razones que explicaron el crecimiento de la industria en este período tuvieron que ver con el dinamismo que imprimió el modelo proteccionista y la activa participación del Estado. La creación de empresas y la incorporación de mano de obra fueron las manifestaciones concretas de este proceso. Según Echavarría y Villamizar, el número de empresas constituidas en este período aumentó sustancialmente y para 1955 alrededor de 150 empresas fueron creadas, las cuales incorporaron algo más de 500.000 trabajadores (Echavarría y Villamizar, 2007: 179-180).

Por su parte, la situación del sector externo se caracterizó por el predominio del café. El mismo, pilar del desarrollo económico del país hasta bien entrado el siglo XX, representó alrededor del 82% de las ventas al exterior hacia mediados de la década de los cincuenta. La producción y exportación cafetera se constituyó en el bastión del referido modelo primario exportador y se definió como la variable fundamental del desarrollo económico del país. La misma condicionaba la dirección de la política comercial, el desempeño de la actividad productiva agregada y sectorial y el nivel general de precios.

El objetivo de este documento es presentar las principales medidas de la política comercial adoptadas en Colombia en el período comprendido entre 1945 y 1985 y sus repercusiones en variables económicas y sociales. Se trata de demostrar el debilitamiento del modelo de sustitución de importaciones y señalar algunas condiciones que condujeron a la formulación y adopción de una política de apertura comercial hacia mediados de la década de los ochenta. Es un análisis de carácter histórico descriptivo que enfatiza el papel de los aranceles, el régimen del comercio administrado, los instrumentos de promoción de exportaciones y la integración económica.



UNIVERSIDAD DE BOGOTÁ
JORGE TADEO LOZANO

www.utadeo.edu.co