

El Comercio Exterior Colombiano 1950 - 1978 y su Incidencia en la Industrialización del País

GABRIEL POVEDA RAMOS

En este estudio el doctor Gabriel Poveda Ramos recoge, con un buen nivel de detalle, la historia de las medidas y acciones que han tenido incidencia apreciable en el Comercio Exterior del país a partir de 1950 y que, deliberadamente o no, ha contribuido a la configuración tecnológica nacional, mediante su impacto en el desarrollo industrial. Hace además un análisis de conjunto para poner de manifiesto la secuencia real de lo que a simple vista resultaría una lista de acciones y contra-acciones de política. El estudio es muy explícito en reconocer que, "aunque errática y arbitraria muchas veces", sí ha habido en el país un alto grado de protección a la industria local y, por lo mismo, de estímulo a un desarrollo autóctono de la Tecnología. Este documento surgió dentro del proyecto de "Mecanismos e instrumentos de política científica y tecnológica", realizado en COLCIENCIAS con el apoyo financiero del Centro Internacional de Investigaciones para el Desarrollo (CIID) y de la Organización de los Estados Americanos (OEA), constituyéndose en Capítulo introductorio del Estudio sobre "Comercio Exterior y Desarrollo Tecnológico".

1. MEDIDAS Y ACCIONES DE POLITICA

1.1. La Década de los Cincuenta.

Los años anteriores a 1950 se habían caracterizado por una etapa de notable desarrollo industrial en Colombia, lo cual, adicionado a ciertos problemas financieros internos, había creado una fuerte pre-

sión sobre las divisas, resultado de la nueva estructura industrial, típicamente importadora de las materias primas. Esa presión se agudizó en el bienio 1949-1950, en el cual se presentó un persistente déficit comercial del país.

En 1950 se inició el conflicto con Corea, lo que obviamente creó nuevas dificultades para el aprovisionamiento y transporte de materias primas, frenándose el ritmo de la expansión industrial.

El Gobierno de Ospina Pérez expidió en ese año algunas medidas sobre cambios y comercio exterior que, aunque estaban dirigidas básicamente a resolver problemas en ese frente, también repercutieron positivamente en el desenvolvimiento de la industria local.

Entre dichas medidas la principal fue el Decreto 2218 de julio de 1950 reformando el Arancel que existía desde 1931.

Con dicho decreto el gobierno trató de hacer frente a los problemas monetarios por los que atravesaba el país, mediante una reforma arancelaria que tuvo los siguientes efectos:

- Al elevar sustancialmente los gravámenes de importación para bienes de consumo final y durable, se buscó aliviar los problemas cambiarios del país, procurando estimular la sustitución de importaciones.
- Al mismo tiempo, teniendo en cuenta que la elevación de gravámenes cobijó algunos bienes intermedios, se elevó la protección arancelaria para la industria.

Las disposiciones adoptadas durante el gobierno del doctor Ospina Pérez, no representaron en sí un bloque coherente, y aunque bien intencionadas carecían de armonía interna. No puede por ello dejar de desconocerse que tuvieron sus efectos favorables en el desarrollo de las industrias de bienes de consumo final y en la iniciación de fábricas de bienes intermedios.

Al comienzo del gobierno de Laureano Gómez (1950-1953), el sector Industrial continuaba experimentando una recesión económica acompañada de graves situaciones de desempleo y de devaluación cambiaria, cuya etapa más algida fue el año de 1951.

Durante ese año se dictó una medida que puede considerarse complementaria del Decreto 2218 del año anterior. Se trataba del De-

creto 637 de marzo 20 de 1951, mediante el cual se reestructuró el control de cambios, y se enfatizó el control selectivo de importaciones, por cuanto se ampliaron las listas de prohibida importación, se establecieron los depósitos previos para importar, se establecieron cuotas de importación, y se implementó el control a la transferencia de divisas. Al institucionalizarse la operación permanente y duradera de estos instrumentos para-arancelarios, se crearon nuevos argumentos para la sustitución de importaciones, aunque de nuevo, la medida obedecía más a razones de tipo fiscal y cambiario, que dé estímulo al sector industrial. En los mismos meses se devaluó el peso colombiano, elevando el tipo de cambio oficial desde \$ 1.96/dólar hasta \$ 2.51/dólar.

EVOLUCION DEL COMERCIO EXTERIOR DE COLOMBIA

1955 — 1977

(Valores en Millones de dólares corrientes)

Año	Importaciones	Exportaciones	Café	Balance Comercial
1955	669.3	583.9	487.3	— 85.4
1960	518.6	464.6	332.2	— 54.0
1961	557.1	434.5	307.8	— 122.6
1962	540.6	463.1	332.0	— 77.5
1963	506.0	446.6	303.0	— 59.4
1964	586.2	547.6	394.0	— 38.6
1965	453.5	539.1	343.9	+ 85.6
1966	672.3	507.6	328.2	— 164.7
1967	496.9	509.9	322.3	+ 13.0
1968	643.3	558.3	351.5	— 85.0
1969	685.3	607.5	343.9	— 77.8
1970	843.0	735.7	466.9	— 107.3
1971	929.4	690.0	395.4	— 239.4
1972	859.0	866.0	429.7	+ 7.0
1973	1.061.5	1.177.3	597.9	+ 115.8
1974	1.336.6	1.345.8	623.0	+ 9.2
1975	1.494.8	1.465.2	674.1	— 29.6
1976	1.990.7	1.865.7	996.0	— 125.0
1977	2.210.0	2.001.0	1.150.0	— 210.0

Uno de los mecanismos creados en esa época fue el de cupos de importación que se asignaban para cada mercancía a cada importador interesado en ella. Esa medida fue una fuente de problemas y de corrupciones que hubo de ser abolida posteriormente.

Para la administración del control de cambios y de importaciones se creó la Oficina de Control de Cambios cuya operación habría de ser desastrosa, por lo cual esa dependencia sólo duró unos pocos años.

En 1953 se presentó una situación política de todos conocida, al instaurarse en el poder el General Rojas Pinilla (1953-1957). Ha sido generalmente aceptada como un desestímulo la medida tomada en ese entonces, dentro del marco de la reforma tributaria establecida por los Decretos 2317 y 2615 de 1953 con la cual se creaba el sistema de la doble tributación para sociedades anónimas, al disponerse una tasa de imposición sobre las utilidades de las sociedades, y simultáneamente otra sobre los dividendos de los socios.

Durante el período de la dictadura la economía del país se vio favorecida por un alza extraordinaria de los precios del café lo que ocasionó un incremento notable en la demanda efectiva interna, por lo cual en este período (1953-1956) el sector industrial entró en una etapa sustitutiva orientada con mayor énfasis hacia la producción de bienes intermedios. Sin embargo, esa situación de bonanza sólo duró hasta 1956, y a fines de este año los precios del café comenzaron a declinar, en un proceso de deterioro que habría de prolongarse en 1957 y aún en los años siguientes.

Al gobierno de Rojas Pinilla le sucedió el de la Junta Militar (1957-1958) a la cual le tocó experimentar una situación difícil dentro del país por los efectos de la inflación y por la devaluación que la misma Junta decretó desde \$ 2.51/dólar hasta \$ 5.00/dólar.

En ese entonces el doctor Joaquín Vallejo, Ministro de Fomento, concibió lo que se conoce desde entonces con el nombre de Plan Vallejo, mecanismo mediante el cual se trataba de promover una mayor utilización de la capacidad instalada de la industria nacional, y se creaba la posibilidad de generar mediante exportaciones unas divisas adicionales urgentemente requeridas en ese momento, debido a la baja de los precios del café que venía presentándose desde 1956.

El Plan Vallejo dispuso eximir de los derechos consulares y aduaneros y del depósito previo, a las materias primas y demás insumos

importados para la utilización en la producción de artículos destinados a la exportación. La medida tuvo en ese entonces gran impacto por diversas razones. Sin embargo al hacerse su reestructuración algunos años más tarde, habría de resultar altamente benéfica para la promoción de exportaciones.

El año de 1958 fue sumamente crítico para la economía debido a la agudización al máximo de la escasez de divisas por la caída de precios externos del café. En dicho año el país logró subsistir con una disponibilidad increíblemente baja de divisas, que sólo permitió importaciones por un promedio mensual de US\$ 30 millones (!) frente a necesidades que ya eran las de un país en plena expansión industrial.

Las principales medidas sobre cambios y comercio exterior que fueron expedidas por el Gobierno de Lleras Camargo para hacer frente al problema cambiario fueron:

- La Ley 1ª de 1959 (16 de enero), que reorganizó el régimen de cambios internacionales y de comercio exterior.
- La creación de la Superintendencia Nacional de Importaciones, para aplicar el control de importaciones (Ley 1ª del 16 de enero de 1959).
- La creación de la Zona Franca de Barranquilla, y autorización para la creación de otras (Ley 105 de diciembre 31 de 1958).
- La Reforma arancelaria (Decreto 1345 del 10 de mayo de 1959).

La creación de las Zonas Francas (iniciadas con la de Barranquilla) que respondía al interés por promover este tipo de instituciones que ya existían en diferentes partes del mundo. Las principales ventajas de ellas radican en la posibilidad de operar en condiciones ventajosas de competencia, por las disposiciones favorables de tipo fiscal y cambiario), y en la agilización y funcionalidad de las operaciones administrativas de nacionalización y exportación de mercancías.

Posteriormente han sido creadas las Zonas Francas de Cartagena, Santa Marta, Cúcuta, Palmaseca y Buenaventura.

Como ya se dijo, en virtud del descenso de los precios del café en el exterior, el país venía sufriendo una crisis cambiaria, lo que obligó al gobierno a dictar una serie de disposiciones contenidas en la Ley 1ª de enero 16 de 1959, y en el Decreto 1345 del 10 de mayo de 1959, con el fin de reorganizar los mecanismos administrativos atinentes al régimen de cambios y de comercio exterior.

Las medidas principales dispuestas por la Ley 1ª de 1959, fueron:

- Establecer la libertad total de movimientos cambiarios en el país.
- Facultar al gobierno para establecer listas de prohibida importación, de licencia previa y de libre importación.
- Otorgar prioridad a la importación de maquinaria y equipo.
- Reglamentar todo el sistema cambiario, mediante el establecimiento de requisitos para la importación y exportación de mercancías, para las operaciones de cambio internacional, para el intercambio directo de productos, y para la apertura de nuevas líneas de exportación.
- Crear la Superintendencia de Exportaciones y fijarle sus atribuciones.

Estas medidas tendrían indirecta pero efectivamente un efecto proteccionista a la industria. Ellas fueron complementadas con el Decreto 1345 de 1959, mediante el cual se reformó el Arancel tanto en sus gravámenes ad valorem como en los gravámenes específicos por unidad física de mercancía (ya que entonces subsistía este sistema mixto de gravámenes).

Con el Decreto 1348 del mismo año se promulgaron nuevas listas de importación con la correspondiente clasificación de prohibida importación de licencia previa y de libre importación (esto último para muy pocos artículos).

Lo anterior reforzó la protección efectiva de los bienes intermedios y de los bienes de capital, y favoreció la producción de gran número de nuevos productos que surgieron en los años siguientes: Papeles suaves, láminas de acero, vidrio plano, transformadores eléctricos, resinas alquídicas, papel de bagazo, fertilizantes nitrogenados,

fibras sintéticas, hilados de lana peinada, productos químicos de uso industrial, resinas fenólicas, etc.

Vale la pena anotar que para obtener mejores resultados a partir de estas disposiciones, se creó el Consejo de Política Aduanera, como dependencia del Ministerio de Hacienda, encargándosele de propender por la permanente adecuación de arancel de aduanas a las necesidades de la política económica del país.

1.2. La Década de los Sesenta.

El instrumento más decisivo y que por sí solo ha tenido los efectos industrializantes más marcados en el país, ha sido la Ley 81 de 1960 que fue concebida para ser uno de los instrumentos esenciales para la promoción del desarrollo industrial contemplado en el Plan Decenal de Desarrollo 1960-1970. Ella acentuó la progresividad de la tarifa sobre la renta a las personas naturales, dió grandes incentivos para la capitalización en las empresas; acercó los gravámenes tributarios de las sociedades anónimas con los otros tipos de sociedades, estableció los primeros gravámenes sobre transferencia de utilidades al exterior, y creó los primeros incentivos tributarios significativos para exportar.

Como se anotó anteriormente, se vivía una época de aguda escasez de divisas y consecuentemente, el gobierno manifestaba gran interés por desarrollar las exportaciones. Por otra parte, se había expedido el primer estatuto cambiario completo, que ya se explicó (Ley 1ª, de 1959) y se sentaban las bases para el funcionamiento del Plan Decenal de Desarrollo 1961-70, que por primera vez planteaba la necesidad de exportar manufacturas.

Esta situación marcó la pauta determinante para la implantación de medidas específicas de fomento tributario a las exportaciones por medio del artículo 120 de la Ley 81 de 1960, en el cual se consagró la siguiente disposición:

Se eximió de impuesto de renta, la renta líquida gravable que fuera producto de las exportaciones de bienes y productos diferentes al café no transformado industrialmente, al petróleo y sus derivados, a los bananos, a los cueros crudos de res y a los metales preciosos. (Estos últimos productos se denominaron "Exportaciones

mayores" y a los restantes se les llamó "exportaciones menores"). El propósito era el de dar incentivo tributario a las importaciones menores y sólo a ellas.

La renta líquida gravable producto de exportaciones menores estaría exenta del impuesto sobre la renta y se presumía de derecho, que la renta líquida de exportaciones era igual al 40% de las ventas brutas de los productos exportados.

Una disposición de importancia sobre nuestro comercio exterior que se produjo también a principios de la década de los sesentas, fue la adhesión de Colombia a la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio —ALALC—.

Desde 1955 la CEPAL había iniciado algunos estudios concretos sobre fórmulas para crear un mercado regional, bajo el convencimiento de que las fórmulas de integración económica son eficientes instrumentos dentro de una estrategia de industrialización y desarrollo económico.

Teniendo en cuenta las recomendaciones hechas por el grupo de trabajo de la CEPAL, y ante la aparición de grupos de integración en Europa, se creó la ALALC, mediante la firma del llamado Tratado de Montevideo el 18 de febrero de 1960. Colombia se adhirió posteriormente en marzo de 1961 a la Asociación, beneficiándose de las ventajas propias de la integración. Lamentablemente hay que reconocer que estas ventajas han sido menores a las esperadas inicialmente, porque la marcha de la integración en la ALALC se vió prácticamente paralizada a los pocos años de establecido el Tratado.

En agosto de 1962, se inició el nuevo gobierno, presidido por Guillermo León Valencia (1962-1966). Durante su discutible gestión administrativa, se tomaron numerosas medidas tendientes a resolver los agudos problemas coyunturales de la balanza de pagos que se vivieron en esos años. Desde 1957 el país venía enfrentando serios problemas en su sector externo. A partir de 1962 nuevos proyectos industriales concebidos en años anteriores entraron en producción, lo que significó una nueva presión sobre las precarias reservas, ante lo cual el Gobierno optó por la alternativa de devaluar y elevar el tipo de cambio, a finales de 1962. Esta devaluación desató una rápida inflación, sin lograr conjurar la crisis cambiaria, la que se prolongó durante todo el año siguiente, produciendo las consabidas restriccio-

nes para la importación de materias primas. En ese año (1963) la tasa de crecimiento en la producción industrial fue extraordinariamente baja, pero en 1964 volvió a repuntar, gracias a los notables incrementos en la productividad del sector.

En este año (1964) se regularizó la disponibilidad de divisas y la industria contó con condiciones un poco más favorables. Sin embargo, las graves dificultades de balanza de pagos volvieron a recrudecerse al final del mismo. Por esa época se expidió una nueva reforma arancelaria mediante el Decreto 3168 del 2 de diciembre de 1964, que dispuso la fijación de los derechos de aduana a que estarían sometidas las mercancías extranjeras que entrasen al país, y que por primera vez, establecía el gravamen ad-valorem como única forma de liquidación del impuesto arancelario. Ante la limitada oferta de divisas, la reforma buscó que éstas se asignaran a las importaciones estrictamente indispensables, al mismo tiempo que creó altos grados de protección para la industria nacional en algunos renglones que se estaban iniciando. Además el nuevo arancel adoptó la nomenclatura arancelaria de Bruselas (NAB), tal como había sido adoptada a la ALALC (NABALALC).

La reforma presentó mayores niveles de protección para la industria impresora, la industria productora de fibras poliestéricas, y la de polimerización de resinas artificiales.

La situación en 1965 fue particularmente difícil para la industria y para la economía en general. El crecimiento del producto bruto en ese año escasamente equiparó el crecimiento de la población y, la tasa correspondiente a la industria fue una de las más bajas en los dos lustros.

La administración iniciada en agosto de 1966 por el presidente Carlos Lleras Restrepo (1966-1970), anunció su propósito de reorganizar el régimen cambiario, de sanear el mercado monetario, de robustecer el fisco público y de poner freno a la inflación. Las drásticas medidas cambiarias y la política crediticia implantada, contribuyeron a producir en los primeros meses de 1967, un gran estancamiento de la producción industrial, de proporciones apenas comparables al de 1951.

El gobierno de Lleras expidió el Decreto Ley 444, de marzo 22 del mismo año, decreto que estableció el régimen de cambio y de

comercio exterior que desde entonces está vigente en el país, y que remplazó al anterior estatuto cambiario, promulgado en la Ley 1ª de 1959.

Los antecedentes del decreto 444, provenían del hecho de que, aún, careciendo el país de reservas netas desde años atrás, la Ley 1ª de 1959 había establecido la libertad de cambios, un tipo de cambio subsidiado por las exportaciones, y el concepto de tipos de cambio permanentes y constantes, lo cual contribuyó a provocar una serie crónica de desequilibrios en la balanza de pagos. En 1966 y 1967, la crisis cafetera agravó la situación de desequilibrio cambiario lo que motivó la aparición del 444, que no solamente sirvió su propósito de estatuto cambiario, sino que también fue el instrumento utilizado por el gobierno para iniciar una activa política de fomento a las exportaciones, radicando allí uno de los principales méritos del Decreto Ley en lo que respecta a incentivos para la promoción del desarrollo industrial. No solamente la industria colombiana empezó a gozar de una situación cambiaria definida, sino que también recibió el impulso necesario para continuar un proceso gradual que se había iniciado a principio del 60, y que significaba un giro en la orientación del desarrollo industrial. Algunas medidas habían sido promulgadas anteriormente con el fin de promover el fomento y la diversificación de las exportaciones, pero sólo con el Decreto 444 se presentaron en una forma coherente y sólida.

Entre las disposiciones que consagraba el mencionado decreto, las que han repercutido más favorablemente sobre el proceso de ampliación de las exportaciones menores, han sido las siguientes:

— Por el Artículo 172 se consolidó y se reestructuró el llamado "Plan Vallejo", por el cual se exime de depósito previo, de licencia previa y de derechos consulares y aduaneros, las materias primas y demás insumos que se importen con el objeto de utilizarlos en la producción de artículos destinados a su venta en el extranjero. El contenido de esta disposición no difiere de la idea concebida por el Doctor Vallejo de 1957, limitándose por lo tanto el Presidente Lleras, a darle un estatuto legal y ampliar su operatividad, con miras a promover un mayor interés por el uso de este instrumento. Este permitió a la industria colombiana contar con una mayor disponibilidad de materias primas y una mejor calidad de éstas, y una mayor utilización de su capacidad productora, mediante el aumento de la producción exportable.

— Por medio de los Artículos 165 a 171, se creó el subsidio a las exportaciones nuevas, sustituyendo el sistema de exención tributaria establecido en la Ley 81 de 1960, por el otorgamiento de los denominados Certificados de Abono Tributario (CAT) que constituyen un subsidio fiscal, pues se aceptaban para el pago de impuestos nacionales, eran libremente negociables y exentos de impuestos de renta.

— Por medio de los Artículos 181 a 202, se creó el Fondo de Promoción de Exportaciones, "Proexpo" con el fin de incrementar el comercio exterior del país y de fortalecer, fomentar y diversificar las exportaciones distintas al café, dándole amplias atribuciones operativas y financieras.

Proexpo fue facultado para otorgar préstamos en moneda nacional, destinados a financiar necesidades de capital de trabajo a las empresas dedicadas a producir, almacenar o vender mercancías distintas al café y petróleo o sus derivados, y que se destinen exclusivamente a la exportación. Igualmente se facultó al Banco de la República para otorgar préstamos de amortización gradual a mediano y largo plazo, dando especial preferencia a aquellos destinados a fundar industrias encaminadas a producir bienes para la exportación o para la sustitución de importaciones esenciales.

La creación de Proexpo permitió expandir las exportaciones con el consecuente incremento en la disponibilidad de divisas y en combinación con el Plan Vallejo, ha facilitado la incorporación de tecnología extranjera necesaria para expansión industrial, especialmente en aquellas tecnologías básicamente incorporadas a los equipos y/o a las materias primas que Colombia no produce.

— Por el Artículo 179 se reglamentó el Plan Vallejo Junior, el cual consiste en la devolución o acreditación de los aranceles para aquellos importadores que previamente hubiesen pagado gravámenes por un monto igual al exonerado ahora, siempre y cuando se tratara de insumos para industria, y que esas partes o materias primas importadas se hubiesen incorporado totalmente a productos destinados en su totalidad para la exportación.

Como las anteriores, se trataba básicamente de una medida de fomento a las exportaciones menores, que incidentalmente facilitaba la incorporación de tecnologías incorporadas en insumos extranjeros.

— Para hacer compatibles las expectativas y los objetivos nacionales, con las intenciones extranjeras por invertir en el país, y a fin de facilitar el proceso necesario de incorporación tecnológica sin un elevado consumo de divisas, se reglamentó mediante los Artículos 106 al 126, la inversión de capitales extranjeros.

Además de sus profundos efectos en el comercio internacional, el Decreto 444 estableció por primera vez en la historia del país, normas sobre la inversión extranjera en el país y sobre la importación de tecnología que buscaban reducir el costo de las unas y de las otras para la balanza cambiaria del país.

Producto de todo este paquete de medidas, la industria experimentó un notable repunte en 1963, recuperando el terreno que había dejado de ganar en el año anterior.

En 1969, el acontecimiento de más trascendencia para la economía del país lo constituyó el Acuerdo de Integración Subregional suscrito por Colombia y otros cuatro países Andinos, el 26 de mayo de 1969. Este se ha constituido en un factor de importancia para el crecimiento del sector industrial del país, puesto que ha permitido el ensanche del mercado para sus exportaciones. Partiendo de la constitución de la ALALC y de la adhesión de Colombia en ella en 1961, como producto de la mentalidad integracionista predominante por aquel entonces, se pasó luego a buscar una integración entre un grupo menor de países del área andina, de forma que éstos tuvieran mayores compatibilidades en cuanto al grado de desarrollo de su economía. Después de la Declaración de Bogotá en 1966 y de la Declaración de los Presidentes de América en 1967, el Acuerdo cristalizó finalmente a mediados de 1969.

No solo a nivel nacional, sino incluso a nivel latinoamericano, se presentó ésta nueva forma de concebir el desarrollo industrial, y es así como por ejemplo, hoy se reconoce, que si bien el Pacto Andino aún no muestra todos sus beneficios en cuanto a la programación industrial, si ha tenido éxito en el aspecto comercial.

El desarrollo y la promoción de las exportaciones, y la vinculación de Colombia a los grupos de integración creados, representó una clara intención de abandonar el mecanismo sustitutivo de importaciones, además del reconocimiento del hecho de que el mercado

exterior ofrece grandes perspectivas para el desarrollo de nuestra industria en una economía abierta, además de que hacía menos dependiente al país de la mono-exportación, que había sido una constante en el proceso de desenvolvimiento de la economía nacional.

1.3. La Década de los Setenta.

Se inicia esta década con el gobierno de Misael Pastrana Borrero (1970-1974) quien pone en marcha un plan de desarrollo denominado "Las Cuatro Estrategias", en el cual no se tuvo en cuenta al sector industrial, al menos explícitamente para erigirlo en uno de los sectores líderes.

En efecto, ninguna de las Cuatro Estrategias tienen por objeto directo la expansión del sector industrial, aunque desde luego, a la postre este pudo verse afectado en una forma indirecta por las políticas a que condujo ese plan. En este plan de desarrollo los sectores líderes fueron el de la construcción y el de las exportaciones, mientras que las dos estrategias restantes tenían que ver con la productividad agrícola y con la distribución del ingreso. La erección del sector de la construcción como uno de los sectores líderes, constituyó un incentivo para aquellos renglones de la industria que producen materiales propios para aquella actividad. En cuanto a lo que tiene que ver con el sector exportador, también alentó a determinados sectores de la industria, con una política destinada a acelerar el proceso de diversificación de exportaciones, ante lo cual se mantuvieron los estímulos a las exportaciones menores, entre ellas las manufactureras, las cuales en aquellos años (1970-74), alcanzaron sus mayores volúmenes de ventas al extranjero.

En 1973 se produjeron algunas disposiciones sobre nuestras relaciones económicas internacionales, con efectos favorables para el desarrollo industrial colombiano.

Dos de ellas representaron básicamente la adecuación de la legislación nacional a los acuerdos pactados a nivel del Acuerdo Subregional Andino. Mediante la primera, Colombia se acoge a la Decisión 24 sobre tratamiento común a los capitales extranjeros, y que vino a complementar lo que ya el país había hecho en materia de inversión foránea desde 1967. Esta reglamentación favoreció la posición del inversionista nacional al regularizarse el flujo de la inversión extranjera en el país.

La segunda, fue la reforma arancelaria que se consignó en el Decreto Ley 1484 del 18 de julio, y que forma parte de los acuerdos del Grupo Andino. La medida disponía la reducción y liberación de gravámenes arancelarios para la importación de algunos productos de la subregión andina, con lo cual amplió la posibilidad de comprar en el extranjero a menores costos, aquellos insumos que la industria tradicionalmente ha requerido, así como facilitó la exportación de insumos nacionales requeridos por los restantes países signatarios del acuerdo.

Apenas comenzaba su mandato, el gobierno de Alfonso López Michelsen, eliminó el CAT como subsidio a las exportaciones, bajo la argumentación de que era indispensable reducir los costos fiscales para la nación. Posteriormente se ha advertido la necesidad de continuar con el proceso de diversificación de exportaciones, restableciéndose parcialmente el subsidio, aunque con niveles inferiores a los que se tenía originalmente. Esta medida, junto con el desconcierto causado por la profunda reforma tributaria de octubre de 1974, y por la fuerte contracción de los mercados internacionales, provocó una fuerte recesión en la industria durante todo el año de 1975.

En 1976, empieza a superarse la difícil situación por la que atravesaba la industria, gracias a una recuperación de la demanda interna provocada básicamente por un fuerte incremento del precio del café en el exterior y en el interior del país, con la consiguiente afluencia de divisas, y con un aumento muy grande de la capacidad de compra en el mercado interno.

Por último, en 1977, se dictaron algunas otras disposiciones de importancia, como el Decreto 0336 del 21 de febrero, por el cual se acoge Colombia a algunos acuerdos dentro del Grupo Andino. Se rebajan algunos aranceles al 5%, con el fin de abaratar la importación de máquinas y de elementos que en conjunto constituyen equipos completos para el establecimiento o ampliación de industrias de interés económico y social para el país. El sector alimentos resultó particularmente favorecido.

En 1978 se han recuperado en buena parte los niveles de exportación de manufacturas y se las ha incrementado. Los precios del café han comenzado a ceder. Pese a todas las alternativas, el arancel no ha tenido grandes variaciones y la licencia previa sigue aplicándose.

2. ANALISIS DE CONJUNTO DE LAS MEDIDAS SOBRE COMERCIO EXTERIOR

El recuento anterior recoge con algún detalle la historia de las medidas y acciones que han tenido incidencia apreciable en el comercio exterior de Colombia, desde 1950, tanto las que se han considerado favorables como algunas desfavorables, ya sean deliberadas o no, y que en alguna medida han incidido en la configuración tecnológica actual del país a través de su impacto en el desarrollo industrial.

Sin embargo, y además de la descripción cronológica, conviene hacer un análisis de conjunto que permita una visión general, de lo que a simple vista resulta una extensa lista de acciones y contra-acciones en el frente externo.

Al integrar el análisis de esta forma, será más perceptible el grado de coherencia y solidez, el nivel de eficacia y eficiencia, y quizás factible determinar lo deliberado e intencionado de la acción.

Hay que anotar de todos modos, que no necesariamente la extensión de la lista, es medida de efectividad y operancia actual. Muchas de las medidas han perdido vigencia, ya sea porque han sido derogadas explícitamente, o porque implícitamente el acontecer económico las ha tornado insuficientes o inoperantes.

2.1. Política cambiaria y arancelaria

Casi sin excepciones, desde 1930 la política cambiaria en Colombia ha estado básicamente orientada a regular las fluctuaciones de la posición económica internacional del país, casi siempre en déficit, caracterizándose más por su acción estabilizadora, que por su acción impulsadora o incentivadora.

Su manejo no ha sido expresamente diseñado como factor incentivador del desarrollo. Difícilmente pudiera serlo, ante la presencia de un cúmulo de factores agravantes, y la existencia de problemas que exigen soluciones, algunas veces en franco contraste.

No obstante lo anterior, hay que anotar que en algunas circunstancias su aplicación general puede haber constituido un impulso al desarrollo industrial del país.

Así por ejemplo, mediante la implementación del estatuto cambiario en 1967, al eliminarse la tasa de cambio fija que había sido

la norma imperante hasta la fecha, y al iniciarse una política de ajuste paulatina del tipo de cambio mediante devaluaciones continuadas, se ha venido estimulando el esfuerzo exportador, sin los efectos traumáticos de las devaluaciones intempestivas. Igualmente antes de 1967, cuando imperaban los tipos de cambio diferenciales, estos fueron usados en favor de la industria, al asignársele a los importadores tipos de cambio de menor valor.

Al aceptar la dificultad teórica de montar sobre la política cambiaria un esquema de incentivos, se analiza la política arancelaria, sobre la cual se han conjurado diversas opiniones e hipótesis acerca de los grados de protección alcanzados, y de su eficacia para el proceso general de sustitución de importaciones.

Para unos, como un primer punto de vista, la protección ha sido efectiva pero que ha representado un alto costo para el estado, e incluso que ha fomentado la ineficiencia y la concentración industrial. Varios estudios realizados, indican que el grado de protección efectiva ha sido muy alto, alcanzando niveles por algunos sectores del 70% (1936), 44% (1972), 55% (1974) y del 80% (1976).

Para otros, como segundo punto de vista, la política arancelaria generalmente ha pretendido alcanzar otros objetivos diferentes a la protección a la industria, pudiéndose anotar que las acciones tendientes a establecer sistemas de control a las importaciones, tanto los de tipo arancelario como los para-arancelarios, han obedecido a situaciones coyunturales de la economía en el frente externo, y no necesariamente han sido el resultado de un deliberado esfuerzo para promover el desarrollo industrial. Ante una situación como esta, muchos opinan, no puede esperarse una respuesta elástica de los empresarios industriales, quienes basan fundamentalmente sus decisiones de inversión en las expectativas acerca del acontecer futuro de la economía. Tales expectativas no son muy buenas cuando se sabe que determinada política no obedece a un deseo general de apoyar a largo plazo el desarrollo industrial. No se desconoce, que aunque errática y arbitraria muchas veces, ha habido un alto grado de protección a la industria.

Puede afirmarse que en una economía como la colombiana, en donde el poder de compra en el exterior ha dependido tradicionalmente de la situación buena o mala de los precios internacionales de café, las fluctuaciones de estos últimos han determinado gene-

ralmente las situaciones de abundancia o escasez de divisas. De esta forma, las medidas para-arancelarias y cambiarias, y especialmente la licencia previa, han jugado siempre un importante papel de correctoras. Esta ha sido la situación predominante y persistente en la economía colombiana.

Así, la reforma arancelaria de 1931 si bien tuvo efectos favorables para el auge industrial que se dio en años posteriores (1932-33), partió de una situación coyuntural que imponía la aplicación de tales medidas; como fue la crisis mundial que sacudió a las economías desarrolladas (depresión de 1929-1930), con hondas repercusiones sobre las economías en desarrollo.

El presidente Olaya Herrera se vio obligado a adoptar medidas tan drásticas como el cierre de bancos, el control de cambios y la moratoria a los pagos al exterior y dentro del país. La reforma arancelaria resultó entonces altamente proteccionista, pero estuvo inspirada más en estas circunstancias externas que hacían imperiosa la toma de tales medidas, que en una disposición conciente de incentivar a la industrialización, aunque, la conjunción con una serie de hechos favorables como el desarrollo de vías y el crecimiento demográfico sí produjo un efecto industrializador de importancia.

De naturaleza muy similar fueron las reformas arancelarias de 1950, de 1959, y de 1964, pues se produjeron en momentos en que la restricción de divisas era más aguda, y por lo tanto primó el objetivo balanza de pagos por encima del objetivo industrialización. Sin embargo, el hecho es que, aunque no hubieran sido exclusiva o principalmente enderezadas a lograr cierto tipo de desarrollo industrial, en la práctica sí contribuyeron a definir el perfil tecnológico de la industria (en parte, de la agricultura) en determinadas fases de su desarrollo.

La reforma arancelaria de 1950, aunque también formó parte de un conjunto de medidas que el gobierno de aquellas épocas tuvo que adoptar para enfrentar con éxito la recesión que se presentó en el comercio exterior, como producto de la situación precaria por la que atravesaba la economía norteamericana (primera recesión después de la Segunda Guerra Mundial), no pudo haber tenido una más clara concepción como incentivo. La reforma arancelaria de 1964, fue determinada también por la severa escasez de divisas que se presentó con particular agudeza en los primeros años sesenta.

Si bien no es posible desconocer de plano el efecto proteccionista **ex-post** de la política arancelaria, para-arancelaria y cambiaria; no es menos evidente, que este efecto no ha sido, las más de las veces, el resultado de un objetivo industrializador definido **ex-ante**, y, menos aún, de una cierta concepción previa de las modalidades tecnológicas que convinieran al país.

En primer lugar la protección, no ha sido el resultado de una política definida y coherente, sino de una serie de decisiones ajustadas a situaciones cambiantes. En segundo lugar, y esto pudo haberse hecho, no ha servido para afirmar prioridades de desarrollo sectorial, lo que sí hubiera sido un incentivo, entendiéndolo en el mejor sentido de la palabra.

2.2. Política de Promoción de las Exportaciones

Cuando el proceso sustitutivo empezó a agotarse a fines de los años sesenta, y perdió su potencial como palanca básica del desarrollo industrial, el sector miró en la apertura progresiva del mercado internacional, una nueva estrategia de crecimiento y de progreso. Puede decirse que mediante el decreto 444 de 1967 se institucionaliza para el país esa nueva perspectiva, y prácticamente se cambia de un enfoque de cerca de cuatro décadas, el de sustitución de importaciones premeditado o no por un enfoque hacia la promoción de exportaciones, implicando lo anterior la búsqueda de mercados externos y el establecimiento de condiciones internas para lograr competitividad en el mercado mundial para los productos de la industria nacional.

La viabilidad de este nuevo modelo se basaba en la insuficiencia del mercado interno, que hacía perentoria la penetración en el mercado mundial, y en la posibilidad de generación de las divisas necesarias para el funcionamiento y ampliación del sector industrial, por concepto de los ingresos de exportaciones.

Anteriormente a 1967, lo que se encuentra con respecto al propósito del gobierno de lograr los mercados internacionales es relativamente poco. Hay referencias parciales en la ley 90 de 1948, en el decreto que creaba el Plan Vallejo en 1957, y en la ley 81 de 1960.

Esta última creaba un estímulo tributario para la promoción de exportaciones, mediante el establecimiento de una exención total

a la renta líquida proveniente de exportaciones, la cual se estimaba en 40% del valor de las ventas brutas de los productos exportados.

El Decreto 444 fue el instrumento creado por el gobierno para motivar la dinámica exportadora, y representó sin duda un esfuerzo coherente, con claros propósitos y estímulos reales. El sector privado respondió positivamente a los estímulos creados por el gobierno, y se inició un cambio importante en la modalidad de desarrollo industrial de Colombia, que ha continuado en los años posteriores.

Las medidas más importantes que se establecieron en ese estatuto fueron:

- La creación del CAT.
- La aplicación del Plan Vallejo y del Plan Vallejo Junior.
- La adopción de un ajuste gradual y permanente de tipo de cambio.
- La regulación de la Inversión extranjera y del costo de la tecnología importada.
- La creación del Fondo de Promoción de Exportaciones y del seguro de las mismas.

Definitivamente el decreto 444, no solamente dio pie a un cambio radical de la política económica, sino que sentó las bases para que se operara un ajuste necesario, de tal forma que se pudieran aprovechar de mejor manera las ventajas comparativas existentes, en un claro intento de dirigir las condiciones productivas hacia la exportación. De un modo coherente se utilizó la política cambiaria, al eliminar la tasa de cambio fija; la política crediticia al instaurarse un sistema de financiamiento a través de PROEXPO; la política tributaria, al crearse el CAT; y la política de infraestructura institucional, al reglamentarse el Plan Vallejo, todo ello coordinadamente en busca de un movimiento sustancial hacia la exportación de productos industriales. Bajo esta circunstancia las medidas promulgadas por el gobierno debían dar los resultados previstos y esperados, y efectivamente así se dieron.

Entre 1970 y 1974, las exportaciones de manufacturas crecieron a una tasa aproximada del 100% anual. Por otro lado, en 1967 las

denominadas exportaciones "nuevas" tuvieron una participación con respecto al total de 22%, mientras que 7 años más tarde era de 55%. A partir del 74, las exportaciones no tradicionales descendieron, y muestran actualmente un débil nivel. Una serie de circunstancias se conjugaron para provocar esta última situación, pero ésta ha venido siendo corregida en 1976, 1977 y 1978.

En este punto del análisis es indispensable anotar que la política de fomento a las exportaciones, requiere siempre de un clima económico favorable, de tal manera que se desarrollen los sectores más dinámicos, y se pueda configurar una ventaja comparativa, requisito indispensable para el logro de las ganancias del comercio internacional. De lo contrario, no se produciría la oferta suficiente para satisfacer el mercado interno, y para lograr un excedente que pueda llegar a los mercados internacionales.

Una situación económica relativamente estable, sin niveles excesivos de inflación, ni presiones indebidas sobre la balanza de pagos, son condiciones indispensables, para que un esquema de promoción de exportaciones pueda realmente funcionar.

2.3. Fomento de las exportaciones

Las fluctuaciones del sector externo afectan a los demás sectores y esto al desarrollo de la economía.

Las exportaciones de bienes y servicios (item del sector externo) ha influido en el crecimiento de la economía.

Los buenos precios de los principales productos de exportación, los ingresos de divisas, hacen posible incrementar las importaciones de bienes intermedios y de capital para el avance de la industria nacional, esto no se presenta cuando los precios de los productos exportados bajan en el mercado.

Apenas en 1967 entran a tomar parte en la Política Económica Internacional nuevos elementos de juicio, para reestructurar y complementar los mecanismos de fomento a las exportaciones no tradicionales.

Las exportaciones están formadas por productos agrícolas y pecuarios, y las importaciones por los bienes intermedios y de capital.

El café continúa siendo uno de los principales bienes para la exportación desde 1950; se puede apreciar esto así: en 1950 el café fue el 78% de las exportaciones totales y en 1956 fue el 86%. Unos años más tarde no podemos hacer el mismo tipo de comparaciones ya que rebajó el porcentaje debido al incremento de las exportaciones no tradicionales, que pasaron de un 6% en 1950 al 56% en 1975 y luego rebajar en 1976 al 46% debido a la Bonanza cafetera.

Analizando la exportación del petróleo se ve el siguiente comportamiento: en 1950 fue el 16.4% del total de las exportaciones, ascendió en 1960 al 17.2%, y en 1975 la exportación fue cero, ya que la producción nacional no alcanzó ni siquiera para satisfacer las necesidades nacionales.

Otra cosa que hay que anotar es que las divisas obtenidas por este producto no se computaban en las reservas monetarias internacionales.

Analizando las exportaciones con la clasificación de productos básicos, semi-manufacturados y manufacturados, en 1976 fue así 70.8% productos básicos, 11.4% semi-manufacturados, 17.8% manufacturados; concluimos entonces que se está haciendo un esfuerzo por exportar bienes con mayor agregado nacional, con muy buenas consecuencias nacionales como es la generación de empleo.

En 1959 se conformó un plan arancelario llamado "Plan Vallejo" cuyo fin primordial fue aumentar la utilización de la capacidad productiva excedente en el sector manufacturero; como dio buenos resultados se le consideró como instrumento para el fomento de las exportaciones menores.

Se creó en 1961 los certificados de Abono Tributario (CAT). Además en 1967 se dictó el Decreto Ley 444 sobre "Régimen de Cambios Internacionales y Comercio Exterior" que reformuló los incentivos y los completó. Los mecanismos de promoción a las exportaciones que operan en la actualidad son de varias categorías, unos de aplicación directa como son los cambiarios, fiscales y arancelarios. Otros se llevan a a práctica a través de sistemas especiales creados por el gobierno, como los de carácter administrativo, las zonas francas y los desarrollados a través de Proexpo.

El Decreto-Ley 444 se llevó a la práctica con un conjunto de disposiciones que influyeron en el desarrollo de las exportaciones, por

ejemplo: el establecimiento del tipo de cambio flexible, y creación de Proexpo.

Estos planes han sido efectivos y los objetivos propuestos han sido alcanzados. En 1975 el total de exportaciones ascendió a US\$ 1.527 millones y en 1976 a 1.854 millones, como resultado del mayor valor de las ventas de café y reactivación de la dinámica industrial.

Las exportaciones nuevas se colocaron en US\$ 777.7 millones en 1976, superando en 2.1% a 1975, en momentos de: bajos niveles de demanda y de actividad económica en los principales centros importadores mundiales debido a un cambio en el orden económico internacional entre otras causas por la crisis del petróleo, de retraimiento en la producción agropecuaria interna, por factores climáticos que perjudicaron algunas cosechas como el algodón; el deterioro en los precios internacionales como el del azúcar.

Las exportaciones de café alcanzaron niveles no vistos, llegando su valor a US\$ 996 millones, en 1976, con un aumento del 46.4% sobre el año anterior. La crisis mundial afectó la demanda de muchas exportaciones, pues la contracción económica de los países industrializados duró hasta mediados de 1976 cuando se dio una reactivación en su crecimiento.

La cantidad de toneladas exportadas en 1975 fue de 2.752.107 y en 1976 de 2.930.478, con un incremento de 178.366 toneladas. Dicho crecimiento fue negativo para la mayoría de productos básicos y positivo para los industriales (cemento y bienes manufacturados).

El promedio de los precios por tonelada en 1976 descendió de US\$ 311.17 por tonelada, con respecto a 1975 que fue de US\$ 296.77 millones por tonelada, debido a las bajas cotizaciones internacionales en varios de los productos agrícolas como el azúcar (factor antes enunciado), arroz, caña, además algunas materias primas y carne.

Las restricciones de mercado fueron contrarias para las carnes, la madera, el tabaco (que es mercado francés), los textiles, la confección. Con respecto a las exportaciones a países andinos, se vieron afectadas por problemas de pagos y de liquidez internacional.

Por razones de abastecimiento interno se limitó la exportación de huevos, leche, fertilizantes, ganado (de pie) y algunas materias

primas, que repercutieron en los niveles generales de precios internos. Otro de los factores que mejoraron notablemente las exportaciones en 1976 fueron los bienes manufacturados y semi-manufacturados, pasando de un 44.5% en 1975 a 56.1%, esto influyó a mejorar el total de exportaciones dado una baja en los productos agrícolas. Sobresalieron como productos dinámicos en 1976 los sectores metalmeccánico, textiles y confección, cemento, flores, cuero y calzado, mariscos, banano, carbones, coques y artesanías entre otros.

Proexpo fue creado en 1967 para incrementar el comercio exterior y fortalecer la balanza de pagos mediante el fomento y diversificación de las exportaciones, con capital independiente, adscrito al Ministerio de Desarrollo y administrado por el Banco de la República. Entre los recursos de este se encuentra el impuesto a las importaciones que desde octubre de 1975 es el 5%.

Proexpo desarrolla actividades en tres aspectos específicos: Financiero, de Fomento y Asistencia Técnica en algunos campos como el transporte, empaques y embalajes, capacitación y otros.

Además otorga préstamos a los exportadores en forma directa o a través de la Banca comercial y corporaciones financieras, dispone de líneas de crédito en moneda nacional, y extranjera; los nacionales se realizan con recursos asignados por la Junta Monetaria en el Banco de la República; los extranjeros están constituidos por las líneas Proexpo-CAF y Resolución 42 de la Junta Monetaria, cuyos cupos son de 10 y 20 millones de dólares respectivamente.

Otro de los aspectos de Proexpo es la de desarrollar actividades de fomento y diversificación de las exportaciones no tradicionales por la promoción a nivel interno y externo, para cumplir este objetivo está llevando a cabo el "Estudio de Oferta Exportable", con el objeto de determinar el potencial exportable real del país, y la demanda efectiva de los productos nacionales en el mercado externo.

Personal especializado en los diferentes sectores de la producción son los encargados de realizar la promoción interna.

El objetivo de la sectorización es obtener un mejor conocimiento del área y mantener un contacto directo con los empresarios para desarrollar una promoción más efectiva que se complementa por las oficinas regionales. La promoción externa es realizada también por

un grupo de profesionales especializados por áreas geo-económicas de mercado, cuyas funciones son la de identificación, clasificación, y cuantificación de la demanda externa de productos colombianos en las regiones con las que se comercia especialmente con la ALALC y el Grupo Andino, Centroamérica, EE. UU., Canadá, Japón, Comunidad Económica, Europa, Africa, Asia y Oceanía entre otros.

Se busca con ésta, la consolidación y expansión de los mercados existentes, como también la apertura de nuevos mercados con el fin de orientar en la mejor forma posible los recursos financieros y la asistencia técnica.

Esta promoción se hace en coordinación con las oficinas comerciales en el exterior, situadas en las áreas más adecuadas para alcanzar sus objetivos. Se complementa esta labor con la coordinación de la participación de las empresas productoras de bienes exportables en ferias y exposiciones de carácter internacional.

Para alcanzar el objetivo de aumentar las exportaciones se han tomado algunas medidas tendientes a promocionar a las entidades que manejan el comercio exterior, los instrumentos o mecanismos requeridos, ampliar las relaciones comerciales con las distintas áreas geográficas del mundo, buscar la diversificación de nuestros productos de exportación, fortalecer el intercambio comercial con los países fronterizos y demás países del Grupo Andino, así como con los del área del Caribe y los Países Socialistas.