

La política comercial y
cambiaria y sus efectos en la
balanza comercial
1960-1999

LUIS E. VALLEJO ZAMUDIO

Profesor titular Escuela de Economía, UPTC

RESUMEN:

En el artículo se analiza tanto la política comercial como la cambiaria para el los años comprendidos entre 1960 – 1999. Para este mismo período se estudia los efectos de dicha política en las exportaciones e importaciones. El lapso de estudios se subdividió en tres periodos: Primer periodo 1960 - 1967, segundo periodo 1967 - 1990 y tercer periodo 1990- 1999. Esta subdivisión permite estudiar tanto las transformaciones y los cambios internos como los fenómenos externos que han afectado a la economía colombiana.

Palabras Clave: política comercial, política cambiaria, importaciones tradicionales, exportaciones menores.

ABSTRACT:

This article examines both trade policy and monetary policy from 1960 to 1999, and the implication of those policies in the exports and imports. The study was developed in three periods. The first period from 1960 to 1967, the second period from 1967 to 1990, and the third period from 1990 to 1999. This sub division permits the study of the transformations and internal changes as well as the external phenomenon that have affected the Colombian economy.

Key words: trade policy, monetary policy, common imports, minor imports.

INTRODUCCIÓN

La política económica (comercial y cambiaria) aplicada en 1967, tendiente a fomentar y diversificar las exportaciones y a reducir la dependencia del café en la generación de divisas, no contribuyó a que el país diversificara su estructura exportadora a pesar de que el café sí reduce notablemente su participación. Es decir, la contribución en los años noventa de las exportaciones industriales no es muy diferente a la existente en 1960; el grueso de las exportaciones colombianas es de origen primario: agropecuarias y mineras.

La estructura del comercio exterior colombiano no se ha modificado sustancialmente desde los años sesenta y sigue siendo básicamente complementaria; es decir, las importaciones son diferentes a las exportaciones y no compiten con la composición de la producción con destino al mercado interno.

En este artículo se intenta poner de manifiesto una serie de elementos y de ideas fundamentales para comprender el sector externo (importaciones y exportaciones) y la forma en que la política económica lo ha afectado.

Para alcanzar el objetivo propuesto, el lapso de estudio 1960-1999, se ha dividido en tres períodos: primer periodo 1960-1967, segundo periodo 1967-1990 y tercer periodo 1990-1999.

Esta subdivisión se ajusta a los cambios y transformaciones tanto internas como externas que han afectado a la economía colombiana, y permite analizar, también, los factores tanto estructurales como coyunturales que explican su evolución.

El artículo comprende las siguientes partes: primera, consideraciones generales; segunda, política comercial; tercera, política cambiaria y cuarta, evolución de las importaciones y de las exportaciones.

1. CONSIDERACIONES GENERALES

El periodo de estudio abarca el lapso comprendido entre 1960 y 1999. En este lapso hay dos años en la historia económica de Colombia que son trascendentales: 1967 y 1990. 1967, porque se promulga el Decreto 444 que se convierte en instrumento central de la política de promoción y diversificación de exportaciones, y que estuvo vigente durante 23 años; y 1990, porque se inicia el proceso de «apertura económica» tendiente a liberalizar el sector externo para que sea, según el Gobierno, la modernización y la eficiencia productiva las que permitan, por un lado, avanzar en el proceso industrializador, y por otro, incrementar las exportaciones.

Tanto las medidas aplicadas en 1967 como las de 1990 se implementaron para dar salida a los problemas vigentes en esos años: en 1967, porque se esperaba que las exportaciones contribuyeran, tanto a la realización del producto nacional, como a la disminución de la dependencia que el país tenía con respecto a las exportaciones de café, con lo que se generarían las divisas necesarias para avanzar y profundizar en el modelo de sustitución de importaciones. Y 1990, porque, a juicio del Gobierno, muchos de los problemas existentes (como eran los bajos niveles de crecimiento, la reducida productividad, los índices altos de inflación, entre otros) se debían a la excesiva protección de la economía colombiana y de

ahí la necesidad de liberalizar el sector externo.

2. POLÍTICA COMERCIAL

2.1. Periodo 1960-1967

En los primeros siete años del decenio de los sesenta hay mucha inestabilidad e incertidumbre en el manejo económico, dificultades que comienzan a controlarse a partir de 1967. Esta década se caracteriza, también, por la consolidación del proceso de planeación, hasta el punto de elaborar un plan de desarrollo económico: El Plan Decenal de Desarrollo (1960-1970).

2.1.1. Política de exportaciones

En la década de los cincuenta, los incentivos a las exportaciones se fundamentan en la existencia de tipos de cambio múltiples. Desde 1960 se crearon ciertos estímulos fiscales bajo la forma de exenciones al impuesto sobre la renta. Paralelamente al establecimiento de los incentivos fiscales se dio un tratamiento especial a las exportaciones de los bienes manufacturados, bajo el llamado Plan Vallejo, en forma de exención del requisito de licencia previa, de depósito previo y de los derechos de aduana sobre insumos importados con destino a la producción de bienes exportables. También se establecieron facilidades especiales de crédito como fue el

prefinanciamiento para exportaciones no tradicionales¹.

2.1.2. Política de importaciones

De todos es conocido que la sustitución de importaciones en América Latina, y desde luego en Colombia, se realizó por el estrangulamiento externo. Colombia había impulsado una política proteccionista desde los años treinta, que agudizó durante el periodo de la posguerra; para entonces se consideró que la industrialización era la única alternativa viable de desarrollo, concepción que se afianza aún más con las propuestas de la CEPAL que comienzan a divulgarse y a aplicarse en la década de los cincuenta.

Para dicha década, según José Antonio Ocampo (1987), el estímulo a la industria por parte del Estado, se basaba en tres pilares: primero la concesión de mayores créditos a los industriales, segundo la inversión directa por parte del Estado y tercero el aumento del proteccionismo.

De esta manera, en los años sesenta, los tres elementos antes descritos, se ampliaron y sus nuevos campos de acción se sintetizan en lo siguiente: con relación al primero, la nueva política crediticia se

cristalizó en la creación de la Junta Monetaria, los Fondos de Fomento y las Corporaciones Financieras (bancos de desarrollo), y en numerosas iniciativas, que obligaron a los intermediarios financieros a destinar parte de sus recursos a las prioridades establecidas por el Gobierno. Con relación al segundo, las actividades del IFI (Instituto de Fomento Industrial) se ampliaron y sus inversiones crecieron sustancialmente. Con relación al tercero, es decir, las medidas de índole arancelaria, las reformas de 1959 y de 1964 acentuaron la tendencia proteccionista.

2.2. Periodo 1967-1990

En 1967 se inicia un periodo decisivo en la política de comercio exterior, básicamente en lo que a promoción de exportaciones se refiere, ya que con el Decreto 444, obtienen un impulso definitivo. La promoción se convierte en la base de lo que algunos (Sarmiento, 1996; Ocampo 1990; Martínez, 1986) han considerado la adopción de un nuevo modelo de desarrollo: el modelo de crecimiento hacia afuera.

Por medio de la política de promoción de exportaciones se buscaba generar las divisas necesarias para la reproducción del capital, a través de las exportaciones que genere el sector industrial, tratando de reducir considerablemente la dependencia de las exportaciones cafeteras, como también de diversificar el aparato industrial y de reducir la importancia del mercado interno.

¹. La definición de exportaciones menores, o también denominadas no tradicionales, ha cambiado en el tiempo. En los años sesenta incluía todas las exportaciones, excepto café, petróleo y cueros sin curtir. En la actualidad son todas aquellas diferentes al café, petróleo y derivados, ferroníquel, oro y carbón. La denominación de "menores" es un rezago de la época en la que el café era la mayor exportación.

2.2.1. Política de exportaciones

En cuanto a la política de exportaciones si bien la promoción de las mismas se inicia en la década de los cincuenta, su impulso definitivo se cristalizó con el Decreto 444. En éste se destacan incentivos tributarios, incentivos aduaneros (Plan Vallejo, zonas francas y zonas de frontera), incentivos financieros, y por último, cambios institucionales. A continuación examinaremos cada uno de ellos.

2.2.1.1. Incentivos tributarios

Las autoridades económicas evalúan el funcionamiento de la Ley 81 de 1960, utilizada en el periodo anterior, y encontraron que si bien es cierto que esta medida incrementó el volumen de las exportaciones, también causó algunas distorsiones, ya que reducía e incluso eliminaba, obligaciones de impuestos sobre ingresos procedentes de actividades diferentes a la exportadora. Por esta razón la Reforma Cambiaria de 1967, abolió el incentivo fiscal y lo reemplazó por el Certificado de abono Tributario, CAT. Los CAT, que eran exentos de impuestos, se emitían al portador y se podían usar para pagar, en términos de su valor nominal, los impuestos sobre la renta, a las ventas y a las importaciones en un periodo determinado después de ser emitidos.

Durante el periodo de su vigencia, el CAT experimentó variaciones significativas, dependiendo de las condiciones internas y externas.

Al igual que la Ley 81 de 1960, también hubo dificultades para administrar los CAT. Esto llevó a las autoridades de comercio exterior a valorar el sistema; por ejemplo, la exención de impuestos implicaba un mayor subsidio al exportador cuyas obligaciones impositivas eran más altas. Los países compradores de los bienes colombianos criticaban el carácter del subsidio que tenía y presionaron al Gobierno a modificarlo. Entonces la Ley Marco del Comercio Exterior de finales de 1983 reemplazó el CAT por el CERT (Certificado de Reembolso Tributario), buscando darle un carácter tributario al CAT y despojarlo, ante los compradores extranjeros, de sus atributos de subsidio, para evitar las prácticas compensatorias. La reforma le otorgó al instrumento mayor flexibilidad al permitir revisiones trimestrales y un tratamiento diferencial según el destino de las exportaciones.

2.2.1.2. Incentivos aduaneros

Son varios los incentivos aduaneros implementados para el período en el país, entre ellos se destacan:

- El Plan Vallejo
- Las zonas francas y
- Las zonas de frontera.

A continuación se analiza solamente el Plan Vallejo.

Como lo hemos planteado, el Plan Vallejo, se creó en 1959. Al igual que otros instrumentos de promoción el PV

también recibió muchas quejas basadas en la complejidad del contrato requerido, el cual impidió el acceso a industriales medianos y pequeños; además, en los primeros años de funcionamiento no estaba disponible para las exportaciones menores no manufacturadas.

Teniendo en cuenta las deficiencias y los inconvenientes que presentaba el PV, las autoridades colombianas crearon en 1967 dos sistemas alternativos de importación y exportación: El Plan Vallejo junior y la “devolución”. El primero disponía de los mismos incentivos del PV, o sea, no tenía requisitos de licencia previa y liberaba de depósitos previos y de derechos arancelarios a las importaciones pero operaba sobre una base ex-post; es decir, después de que un exportador realizara la exportación, podía reclamar los rendimientos para la próxima importación. La “devolución” era un sistema para reintegrar en forma parcial los derechos aduaneros, los cuales estaban sujetos a la cantidad devuelta del valor agregado del producto exportado.

Según Tejeiro y Elson (1973), de las tres medidas implementadas (Plan Vallejo, Plan Vallejo Junior y “devolución”), sólo la primera se usó ampliamente. El Plan Vallejo Junior no fue utilizado, debido a la falta de conocimiento y a que implicaba dar más información de la que ciertos exportadores estaban dispuestos a ofrecer; y la “devolución” tampoco se utilizó, ya que no fue reglamentada en forma oportuna y a tiempo.

2.2.1.3. Incentivos financieros

Este sistema funciona desde los primeros años de los 60. Si bien el sistema no tenía costo fiscal, sí fue el responsable, en buena parte, de un incremento significativo de los pasivos extranjeros a corto plazo del sistema financiero colombiano. Para evitar esta situación, con el Estatuto Cambiario de 1967, se creó Proexpo (Fondo de Promoción de Exportaciones).

Con la creación de Proexpo se trató de reemplazar algunos de los financiamientos extranjeros con recursos propios. Los recursos de Proexpo procedían, en parte, de una sobre tasa del 1.5% sobre las importaciones y se destinaban a financiar capital de trabajo a bajas tasas de interés. Dicha tasa era la que regía en el momento de fundarse Proexpo, luego se elevó hasta alcanzar un 5% a finales de los años ochenta.

2.2.2. Política de importaciones

La política de importaciones para el periodo está sustentada en dos estrategias: los controles directos o administrativos y los aranceles.

2.2.2.1. Los controles directos o administrativos

Para el periodo 1967-1990, los controles directos se hacían a través del establecimiento de listas de productos que, para ser importados, necesitaban una licencia aprobada por el INCOMEX (Instituto Colombiano de Comercio Exterior).

Para llevar a cabo los controles administrativos, el INCOMEX, clasificó las importaciones en tres categorías: las de libre importación, las de licencia previa y las de prohibida importación.

Entre 1967 y 1970 la protección se intensifica y, para ello, tanto los controles directos, como los aranceles son determinantes; sin embargo, a partir de 1971, una vez las exportaciones menores han crecido y se han alcanzado tasas más altas de crecimiento económico, se comienza un proceso liberalizador (cuadro 1). Luego en 1976 y debido a la entrada masiva de divisas por concepto de las bonanzas cafetera y marimbera, los controles directos se liberalizan aún más, para que la competencia externa compita con la interna y así frenar el proceso inflacionario.

A partir de 1980 la economía colombiana tiende a presentar síntomas preocupantes. El primero es el déficit en la cuenta corriente de la balanza de pagos, y el segundo se relaciona con la desaceeleración de la actividad económica.

El presidente Betancur en 1982 debido al deterioro en las condiciones económicas, reversionó en forma radical la política de liberalización de importaciones y trasladó algunos bienes de libre importación a licencia previa

Luego, en 1984, las autoridades económicas, eliminaron prácticamente el sistema de libre importación; el 83.0% pasó a ser de licencia previa y se instauró nuevamente el sistema de prohibida impor-

tación, que representó el 16.5% del universo arancelario (cuadro 1).

En 1985, dada la crisis de la deuda y los compromisos firmados con el FMI, se presenta, nuevamente, una liberalización de importaciones. En diciembre de 1985, del universo arancelario, se clasifica en el régimen de libre importación el 27.0%, en el de prohibida importación el 1.4% y en el de licencia previa el 71.6%. Este proceso liberalizador continúa en forma gradual por el resto de la década; es así como se reduce paulatinamente el régimen de licencia previa y se aumenta el de libre importación; este rubro hacia finales de 1989 representaba el 40% y el de licencia previa el 60%; ambos ítems, comparados con los niveles de 1984, demuestran cómo, desde mediados de la década de los ochenta, se da nuevamente la liberalización de importaciones.

2.2.2.2. Aranceles

Para el periodo 1967-1990, la política arancelaria fue coherente con las medidas de corte administrativo, es decir, tuvo un ciclo similar al de éstas; sin embargo, sus alcances, o incluso sus finalidades (Villar, 1990; Cubillos y Torres, 1987), estaban más relacionadas con la política fiscal que con la regulación del comercio internacional, objetivo que sí estaba claramente definido en las restricciones directas.

Entre 1967 y 1972, la protección arancelaria para producir bienes finales se incrementa. A partir de 1975 se presen-

CUADRO 1
Composición del universo arancelario de acuerdo
al régimen de importación 1971-1987

Fecha	1 Libre importación %	2 Licencia Previa %	3 Prohibida importación %
1971 Ago.	3.4	80.4	16.2
1973 Ago.	20.2	79.8	-
1974 Jun.	29.6	70.4	-
1975 Feb.	34.1	65.9	-
1978 Feb.	52.8	47.2	-
1979 Jun.	53.6	46.4	-
Sep.	66.7	33.3	-
1980 Dic.	66.7	33.3	-
1982 May.	71.6	28.4	-
Dic.	70.8	29.2	-
1983 Dic.	41.9	58.1	-
1984 Dic.	0.5	83.0	16.5
1985 Jun.	14.8	82.8	2.4
Dic.	27.0	71.6	1.4
1986 Jun.	36.2	62.4	1.4
Dic.	36.2	62.7	1.1
1987 Dic.	37.8	61.1	1.1

Fuentes:

1971: Díaz-Alejandro, 1976, ps. 128-9

1973: Garay et al., 1974, p. 104

1979: Giraldo. 1979.

1980: 1985 (junio): Banco de la República, 1987, Cuadro 5

1982: (mayo) y 1983: Coyuntura Económica, marzo 1986, p. 62.

Otros: INCOMEX, 1978, 1986a y 1988.

Tomado de: Ocampo, 1989.

tan reducciones en los aranceles (cuadro 2), las cuales se concentran en los bienes intermedios; y luego, en 1976, se reducen los aranceles para los bienes de consumo y de capital. Como anotábamos antes, la liberalización de este último año se hizo como parte del programa antiinflacionario

destinado a contrarrestar los efectos domésticos de la bonanza cafetera. Los años setenta, en términos generales, se caracterizaron por un proceso de liberalización de importaciones, acompañado por rebajas arancelarias, especialmente en bienes intermedios y de capital.

CUADRO 2

**Arancel nominal promedio, 1964-1985
(porcentajes a fin de año)**

AÑOS	1 Martínez Garay	2 INCOMEX	3 Giraldo	4 Cubillos Torres	
				Protección planeada	Realmente otorgada ¹
1964	65.6				
1970	51.9				
1975	32.6				
1978		30.5			
1979		28.2	28.3	25.8	22.1
1980	26.0		26.0		
1981	25.9				
1984				41.7	19.9
1985				31.4	20.5

¹ Ajustada por exenciones

Fuentes: (1) Martínez, 1986, cuadros 15 y 19 y Garay, 1982, cuadro 10

(2) INCOMEX, 1978

(3) Giraldo, 1979

(4) Cubillos y Torres, 1987

Tomado de Ocampo, 1989.

Para el primer lustro de la década de los ochenta, los niveles arancelarios (Herrera y Alonso, 1990) fueron incrementados en un 65%, de forma escalonada: 20% en octubre del 82, 10% en junio de 1983 y 25% en agosto de 1984. Estas medidas eran coherentes con la propuesta del presidente Betancur tendiente a resolver el desequilibrio en el sector externo de la economía colombiana, y a estimular la producción nacional, es decir, a acentuar el proceso de sustitución de importaciones.

Sin embargo en 1985, dados los compromisos adquiridos por el país a través de la "monitoría" ejercida por el FMI, comienza una reducción arancelaria que se materializa en la reforma de septiembre del mismo año, la cual reduce la protección en un 30.1% para los bienes de consumo; para los bienes intermedios y de capital en un 15.3 y en un 27.8%, respectivamente (Villar, 1990).

En el segundo lustro de los ochenta se continúa con la reducción arancelaria

hasta llegar a marzo de 1990, cuando se divulga el documento número 2465-J del CONPES (Consejo Nacional de Política Económica y Social), en el cual se plantea la internacionalización de la economía la cual reduce drásticamente los aranceles.

2.2.3. Cambios institucionales

El Gobierno también impulsó las transacciones internacionales a través de cambios institucionales. Entre los más importantes tenemos: la creación de Proexpo, la ampliación de las funciones del INCOMEX, la creación del Grupo Andino, el ingreso a la ALALC (Asociación Latinoamericana de Libre Comercio), el establecimiento de puertos libres, el mejoramiento de la infraestructura existente en cuanto a carreteras, aeropuertos, etc. y la agilización de trámites en la administración de las exportaciones (a partir de 1967 un exportador, por lo general, debía tratar con tres instituciones gubernamentales mientras que antes de ese año, debía hacerlo hasta con veinticuatro).

2.3. Periodo 1990-1999

Este periodo se inicia con el proceso de apertura económica, que como todos sabemos fue impuesto por el Banco Mundial de acuerdo a las decisiones tomadas a partir del consenso de Washington de 1989, el cual presionó a los países latinoamericanos a realizar reformas estructurales para poder acceder a nuevos créditos.

2.3.1. Política comercial

En cuanto a la política de exportaciones, a juicio del Gobierno, la apertura buscaba reducir significativamente los mecanismos de promoción y diversificación de exportaciones, para que la modernización y la eficacia de la producción nacional permitan la entrada de los bienes nacionales en los mercados internacionales, y no los subsidios y los incentivos, que generan distorsiones en los precios y no conducen a mayor competitividad en los escenarios nacional e internacional.

Por tanto, si bien los estímulos a las exportaciones, como el CERT y el Plan Vallejo, se han mantenido, sus niveles promedios se han reducido sustancialmente. En el caso del CERT los niveles promedios pasaron del 27% en 1985 a 4.9% en 1991, y a menos del 2% en 1995. La tendencia es a eliminar este incentivo. Con relación al Plan Vallejo, a partir de las reducciones arancelarias de 1990 y 1991 y la eliminación de los depósitos previos, los incentivos ofrecidos por el PV han perdido su atractivo y el monto del subsidio es casi insignificante.

En cuanto a la política de importaciones y en particular los controles directos o administrativos (Ocampo, 1990) que habían sido un componente fundamental de protección a la industria nacional, se desmonta casi que en su totalidad, si tenemos en cuenta lo siguiente: en febrero de 1990, antes de iniciarse el proceso de apertura, el 38.9% de las posiciones aran-

celarias pertenecían al sistema de libre importación, el 60.1% al de licencia previa y el 1% restante era de prohibida importación; en septiembre, la prohibida importación había desaparecido y el universo arancelario se conformó así: el 77% quedó en el régimen de libre importación y el 23% en el de licencia previa.

Un año después de posesionado el presidente Gaviria, el CONPES realizó una evaluación del programa de apertura económica; encontró que, pese a las medidas de reducción arancelaria las importaciones en vez de incrementarse habían disminuido en un 11,2%. Esto era preocupante, no sólo para los objetivos del programa de apertura, sino para la economía en su conjunto, ya que se consideraba que en la medida en que la competencia externa creciera se podrían estabilizar los precios, dado que la inflación en 1990 había sido del 32.6%, la más alta de los últimos treinta años, y además, la meta para 1991 era reducirla al 22%.

Por tanto el CONPES (DNP, 1991), para que las importaciones crecieran, modificó el proceso de apertura y tomó las siguientes decisiones:

1. Aceleró el cronograma de desgravación arancelaria y fijó cuatro niveles de gravámenes: con estas medidas homogeneizó la estructura arancelaria en cuatro categorías, cuando en 1990 eran 14.

2. Redujo la sobretasa de importaciones de un 10 al 8%.

3. Fijó aranceles de 35 y 40% para los automóviles.

4. Estableció un sistema de aranceles variables coherentes con las franjas de precios fijadas para los principales productos agropecuarios de exportación e importación (maíz, sorgo, soya, arroz, algodón, azúcar y leche).

En suma, la gradualidad de las diferentes medidas fue revertida y lo que se esperaba lograr en 4 años se efectuó en año y medio

De otro lado para consolidar la apertura, las reformas a las instituciones relacionadas con el sector externo van a ser determinantes. La Ley Marco de Comercio Exterior transformó sustancialmente el marco institucional del comercio exterior colombiano. La Ley creó el Consejo Superior de Comercio Exterior, el Ministerio de Comercio Exterior, la Comisión Mixta de Comercio Exterior y el Banco de Comercio Exterior. Todas estas entidades se crearon o algunas remplazaron a las ya existentes (como es el caso del Banco de Comercio Exterior que remplazó a Proexpo) con la finalidad de dirigir, coordinar, ejecutar y vigilar la política comercial del país.

3. POLÍTICA CAMBIARIA EN COLOMBIA

Al igual que la política comercial, la política cambiaria se ha dividido en tres períodos a saber: 1960-1967, 1967-1990, 1990-1999.

3.1. Periodo 1960-1967

La política cambiaria para los primeros siete años de la década de los sesenta se ajusta a lo sucedido en el período de la posguerra, período caracterizado por una gran inestabilidad y la política implementada soporta modificaciones frecuentes de acuerdo a la liquidez internacional del país. Esta etapa se caracteriza por la existencia de tasas de cambio múltiples: existían tasas de cambio para las exportaciones de café, para las importaciones, para las exportaciones de productos nuevos, para los deudores, para los turistas, etc. Dichas tasas permanecían fijas por períodos hasta de 3 a 4 años, luego, se alteraban abruptamente, en la medida en que su valor se debilitaba sustancialmente con la inflación del momento.

3.2. Periodo 1967-1990

Hacia marzo de 1967 se divulgó el estatuto cambiario, o Decreto 444, y con él se buscaba organizar y unificar el mercado cambiario y así eliminar las crisis cambiarias, frecuentes hasta 1967, y además, contribuir a la política de promoción y diversificación de las exportaciones.

Por tanto, a partir del Decreto 444 se unifica el control de cambios y se inician las minidevaluaciones. Éstas las realizaba el Banco de la República, ajustando un tipo de cambio de acuerdo con un presupuesto de devaluación, incluido en el marco global de la política económica.

Sintetizando las grandes modificaciones al manejo cambiario para el periodo se pueden resumir en los siguientes aspectos:

Primero: Hasta 1971, la indexación del tipo de cambio no tuvo en cuenta la inflación doméstica, ni la diferencia entre la inflación externa y aquella existente en los países con los que Colombia tenía relaciones comerciales (lo que los economistas llaman paridad del poder adquisitivo), lo cual es explicable (Steiner, 1987), por el comportamiento de la inflación interna, que para los primeros cinco años de vigencia del Estatuto Cambiario nunca fue superior al 11.5%. Sólo a partir de 1972 comienza a plantearse la necesidad de tener en cuenta el diferencial de la inflación doméstica con la de E.U, debido a que la primera empieza a elevarse significativamente.

Segundo: Debido a las bonanzas cafetera y marimbera en el segundo lustro de los setenta, las autoridades económicas en 1977, para retardar la monetización de las divisas, además de los títulos de ahorro cafetero –TAC- (que ya se venían utilizando desde 1976, y consistían en pagarle a los cafeteros parte de la cosecha con dichos títulos), emitieron nuevamente los

certificados de cambio para el resto de exportaciones; con la emisión de certificados se obligaba a los exportadores a mantener dichos títulos durante tres o cuatro meses, antes de poderlos vender al Banco de la República, aunque con la posibilidad de redimirlos inmediatamente en la bolsa de valores, con un descuento significativo. En la medida en que los efectos de la bonanza desaparecen, tanto los certificados de cambio como los TAC, se eliminaron: los primeros en 1979 y los segundos en 1980.

Tercero: la década de los ochenta se inicia con un profundo deterioro económico que se venía gestando desde mediados del decenio anterior.

En cuanto al sector externo, el manejo cambiario de la segunda mitad de la década de los setenta, se caracterizó por una desaceleración del ritmo de minidevaluaciones. Sin embargo, para los dos últimos años (1978 y 1979), se intensifica la devaluación, con el fin de corregir el diferencial entre la inflación doméstica y la de E.U; pero como no se tuvo en cuenta la devaluación de las monedas de Europa y de Japón frente al dólar, el peso continuó revaluándose frente a las monedas diferentes al dólar. Para resolver dicho impase (según Correa, 1994), las autoridades económicas a partir de 1983 reestructuran el manejo del tipo de cambio, y comienzan a devaluar en términos reales frente a una canasta de monedas (pertenecientes a los países con los que Colombia tiene relaciones comerciales), y no únicamente frente al dólar.

Dado el retraso cambiario se optó por acelerar el ritmo de las minidevaluaciones teniendo en cuenta los buenos resultados de su aplicación en el pasado. El ritmo de devaluación se aceleró sustancialmente (Garay y Carrasquilla, 1987) y en sólo tres años (1983-1986), y sin necesidad de una devaluación fuerte, la tasa de cambio real frente al dólar se incrementó en un 58%, y la tasa de cambio real promedio con referencia a la canasta de 23 monedas se depreció en un 48%.

A partir de 1986, la política cambiaria se orientó a alcanzar los siguientes objetivos: primero, mantener un nivel de reservas internacionales que sea compatible tanto con las obligaciones financieras, como con las necesidades de importaciones. En segundo lugar, el nivel del tipo de cambio debería permitir una mayor competitividad internacional en el mediano plazo a la industria nacional y, al mismo tiempo, reforzar el proceso de sustitución de importaciones. Y, por último, en el corto plazo, el manejo del tipo de cambio debía orientarse a evitar los impactos adversos de la devaluación en la actividad económica y los precios.

3.3. Periodo 1990-1999

Para la administración Gaviria (1990-1994) era prioritario reorientar el modelo de desarrollo, ya que la sustitución de importaciones generó un desequilibrio sectorial, una mala asignación de recursos y una gran concentración del aparato productivo. Para las autoridades económicas, el objetivo era fortalecer los me-

canismos del mercado y estimular la competencia a través de la eliminación de las restricciones al comercio y al movimiento internacional de factores.

Para alcanzar los fines propuestos, el Gobierno reformó el manejo cambiario mediante la Ley 9 de 1991.

La reglamentación de la misma se hizo en principio por resoluciones de la Junta Monetaria y luego por la Junta Directiva del Banco de la República. A continuación analizaremos los aspectos más importantes sobre la reforma referenciada.

3.3.1. Libertad cambiaria

En el régimen anterior existía el control de cambios y se hacía a través de la oficina de cambios, entidad gubernamental, que administraba el Banco de la República. A partir de la Ley 9 de 1991 se inicia el dismantelamiento y la liberalización del control de cambios. De acuerdo con el nuevo régimen, el mercado cambiario está compuesto por la totalidad de las divisas, cuya compra-venta se realiza a través de los bancos comerciales y las corporaciones financieras. Por tanto, se eliminó el control de cambios y, si bien las entidades financieras llevan un registro del movimiento de las divisas, lo hacen con fines informativos y en ningún caso de control como antes.

El objetivo central del nuevo régimen cambiario es que el mercado fije la tasa de cambio.

La nueva tasa de cambio, conocida como tasa representativa del mercado (TRCM), comenzó a utilizarse desde diciembre de 1991, la Junta Directiva del Banco de la República, la definió así: “el promedio aritmético simple de las tasas de cambio de las operaciones de compra y venta de divisas y certificados de cambio, efectuadas por bancos y corporaciones financieras en las ciudades de Santafé de Bogotá, D.C., Barranquilla, Cali y Medellín, excluidas las operaciones de ventanilla y las interbancarias”.

Para consolidar el tipo de cambio a través del mercado, se realizaron otras iniciativas que a continuación se enuncian.

1. Simplificación de trámites.
2. Se aprobó la apertura y el manejo de cuentas corrientes en el exterior.
3. Control ex-post y no ex-ante de las operaciones cambiarias.

Para terminar el análisis de la política cambiaria de la última década, es necesario tener en cuenta los dos mecanismos utilizados, y que en su momento generaron mucha controversia, como son el certificado de cambio y el sistema de bandas cambiarias.

3.3.2. Los certificados de cambio

Con relación a este instrumento hay que anotar que en 1990, y dado el programa de apertura, las autoridades económicas devalúan en 31.3% la tasa de cambio con

el fin de incentivar la producción doméstica para que de esta forma, las exportaciones ganen competitividad.

De otro lado, el manejo de la política monetaria, debido al incremento sustancial de las reservas internacionales, se torna difícil: entre enero y diciembre de 1990 las reservas habían crecido en un 20%. El aumento de las reservas influyó en el crecimiento de los medios de pago (28%), y por tanto en la inflación, la cual se ubica al finalizar el año 90 en el 32.36%. Dado que no fueron suficientes los instrumentos monetarios tradicionales, como las OMAS (operaciones del mercado abierto)² y el encaje del 100%, para contener la inflación, y ya que una parte importante de este proceso se debía al crecimiento sustancial de las reservas internacionales, la Junta Monetaria, en junio de 1991, vuelve a utilizar el certificado de cambio, el cual, al tener un descuento, permite flexibilizar el manejo cambiario.

La Junta Monetaria en junio de 1991 decide quitarle al certificado de cambio el carácter de redimible a la vista y aplaza la fecha de vencimiento a tres meses, con el fin de amortiguar el crecimiento de las reservas, y por ende, la inflación.

En octubre de 1991 se posesiona la Junta Directiva del Banco de la República. En

². OMAS. Sigla que significa operaciones de mercado abierto. Se refiere a la compra o venta de títulos, bonos y otros papeles que emite el Banco de la República para regular la cantidad de dinero en circulación.

su función de velar por mantener el poder adquisitivo del dinero, y con el fin de luchar contra la inflación, aplaza la monetización de las reservas internacionales; para ello, decide ampliar el tiempo de redención de los certificados de cambio de 3 meses a 1 año.

El certificado de cambio tuvo una gran demanda, no sólo con fines cambiarios sino como activo de inversión³. Sin embargo, según el Banco de la República fue perdiendo eficacia y de representar como proporción de la base monetaria, al final de 1992, el 50%, poco a poco va reduciendo su potencial estabilizador y se ubica en un 11% al finalizar 1993 (revista Banco de la República, enero 1995).

3.3.3. El sistema de bandas cambiarias

Los inconvenientes antes anotados llevaron a la Junta Directiva del Banco de la República a discontinuar el uso de los certificados y a implementar el mecanismo de bandas cambiarias. A juicio de la Junta, el sistema de bandas permite mantener algún grado de flexibilidad cambiaria y de control monetario, para enfrentar los diferentes tipos de choque a que es sometida la economía. Así mismo, el sistema de bandas, a pesar de que

³. La rentabilidad del certificado de cambio surgía de la devaluación de la tasa de cambio y del descuento al que se transa el papel en el mercado. Según estimativos del Banco de la República, al finalizar el primer semestre de 1992, la rentabilidad del certificado de cambio fue del 24% anual, considerando una devaluación anualizada del certificado del 15.5% y descuento en el mercado de 8.4%.

haya movilidad de capitales, permite un grado de independencia en el manejo monetario que no es posible en un régimen cambiario rígido y ofrece al sector privado una guía para prever el comportamiento de la tasa de cambio.

En enero de 1994 se inaugura el sistema de bandas cambiarias⁴, atendiendo a los siguientes parámetros: el nivel inicial de la tasa central y su ritmo de devaluación, la amplitud de la banda, la política de intervención dentro de la banda y el posible comportamiento de la banda en el futuro.

La banda cambiaria de 1994 funcionó sin mayores contratiempos, es decir, no hubo necesidad de ampliar el corredor bancario, pero la tasa de cambio fluctuó más que antes, al final del año la devaluación nominal fue apenas del 3.3% y la tasa de cambio presentó un comportamiento decreciente.

Empero, en diciembre de 1994, la Junta Directiva valora el comportamiento de las variables macroeconómicas y encuentra que las metas programadas no se habían cumplido; en particular, la inflación no había cedido en el nivel proyectado. Para la Junta, el excesivo gasto público y privado y el incremento de los precios del café en el mercado externo, sobrepasaron los parámetros con los cuales se es-

tablecieron las metas cambiarias. Por lo anterior, la Junta decidió modificar el corredor cambiario, para hacer coherente la evolución cambiaria con la meta de inflación.

Por tanto, se rediseña la banda cambiaria, corriéndola hacia abajo, y se coloca como límite superior el punto medio del corredor original, es decir, el valor de la tasa de cambio del 21 de enero de 1994. De esta forma se redujo en 7 puntos el corredor cambiario y se programó un nivel de inflación para 1995 del 13.5%.

En 1995, la tendencia fue opuesta a lo sucedido en 1994, ya que la inestabilidad cambiaria contribuyó a subir la tasa de cambio nominal. Entre los factores que afectaron la tasa de cambio se destacan factores externos (como la crisis de México) y factores internos (como la crisis política).

Los años de 1996 y 1997 fueron de relativa estabilidad en el comportamiento de la banda cambiaria. Los sobresaltos de la misma se dan en 1998 y 1999. En febrero de 1998 se presenta el primer ataque cambiario, explicado, según Salomón Kalmanovitz (1999), codirector del Banco de la República, por la crisis asiática, por el déficit fiscal del 4% del PIB y por el déficit en cuenta corriente del 8%. Luego en julio del mismo año, el proceso electoral generó incertidumbre en los agentes económicos y el Banco modificó la banda cambiaria. Empero, el 2 de septiembre de 1998 la Junta Directiva del Banco de la República corrió el techo de

⁴. Para describir la evolución de la banda cambiaria y los parámetros que se han tenido en cuenta, tomamos como punto de referencia las notas editoriales de la revista del Banco de la República de enero de 1995.

la banda, hacia arriba en un 9%, argumentando que la economía necesitaba una tasa cambiaria real más competitiva; esta decisión se realizó pocos días después del colapso del rublo, situación que generó ataques especulativos y pérdida de reservas internacionales en los países emergentes.

Si bien con la devaluación se afectó la tasa de cambio real y las exportaciones ganaron competitividad, la credibilidad en el manejo de la banda cambiaria quedó en entredicho, los agentes económicos percibieron que en la medida en que la tasa de cambio se aproxime al límite superior de la banda, y el banco pierda reservas, en seguida se correría la banda hacia arriba.

En junio de 1999 se presentó un nuevo brote especulativo que obligó a la intervención del Banco de la República, el cual tuvo que correr nuevamente el techo de la banda y con esta medida generó una incredulidad total en el manejo cambiario y estimuló aún más la especulación. Los agentes económicos desconfían de las decisiones en cuanto al manejo cambiario de la Junta Directiva del Banco de la República, y se generó una situación insostenible, que obligó a la Junta a eliminar la banda cambiaria en el mes de septiembre.

De hecho a partir de la eliminación de la banda cambiaria, la tasa de cambio es flexible y la define el mercado; empero, en noviembre de 1999, el Banco planteó la posibilidad de intervenir en el manejo

de la tasa de cambio cuando esta varíe más de 5% en un día, es decir, estamos frente a lo que los economistas llaman intervención sucia.

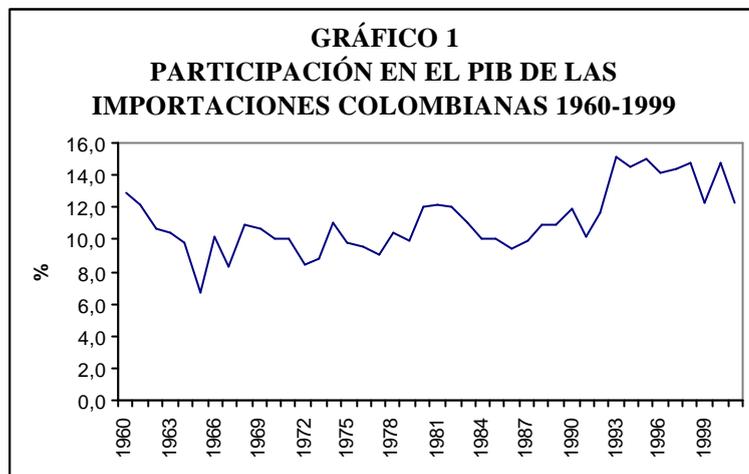
4. EVOLUCIÓN DEL SECTOR EXTERNO

En este apartado se analizan los cambios presentados tanto de las exportaciones como de las importaciones en el periodo de estudio; la idea es explicar la influencia de las políticas comercial y cambiaria en las dos variables enunciadas. Por tanto se hará la descripción del comportamiento y de la estructura, en primera instancia, para las importaciones y luego para las exportaciones.

4.1 Dinamismo de las importaciones

La evolución y la estructura de las importaciones colombianas para el periodo 1960-1999 (gráfico 1) refleja las modificaciones presentadas en la actividad económica debido a factores internos y externos, influenciados en buena parte por las políticas comercial y cambiaria.

La gráfica muestra el descenso considerable de las importaciones en el primer quinquenio de la década de los sesenta, al pasar la participación en el PIB de un 12.9% en 1961 a un 6.7% en 1965, lo cual se explica por la intensificación de las políticas proteccionistas implementadas por el país en el lustro mencionado. De 1965 en adelante dicha participación es



Fuentes: DANE y Banco de la República.

creciente hasta 1990, en 1991 desciende con relación al año anterior; pero a partir de 1991 aumenta sustancialmente, siendo los años de mayor participación 1993 y 1995, con el 15.1 y el 15.0%, respectivamente, lo cual coincide con la política de liberalización comercial que se da con la apertura económica.

La participación de las importaciones en el PIB (cuadro 3) en 1991 desciende -en términos absolutos se redujeron en 641.4 millones de dólares-, cuando ya se había iniciado la apertura económica, lo cual se explica porque en principio las medidas de liberalización del sector externo serían graduales y selectivas, y por lo tanto, se generaron expectativas de futuras medidas para ir abriendo el sector externo de forma gradual (en cuatro años).

Al crearse expectativas en torno a futuras reducciones arancelarias hizo que los

importadores no comprometan sus recursos y las importaciones se redujeron hasta agosto de 1991. Por esta situación, y por presiones de los organismos internacionales, el Gobierno decide en agosto acelerar el proceso de apertura y desmantelar en forma abrupta la protección existente. A partir de ese momento, ya no habría expectativas de futuras reducciones de aranceles, ya que lo planeado a cuatro años se hizo en un año y medio, y por lo tanto las importaciones comienzan a subir. Para algunos analistas (Villar, 1992; Ocampo y Villar, 1992), además de las razones anteriormente expuestas, la reducción de las importaciones en 1991 se explica por las expectativas generadas de una posible revaluación del peso, como consecuencia de un rápido proceso de acumulación de reservas internacionales. Las reservas internacionales que en junio de 1990 eran de US\$3.949 millones, en diciembre del mismo año habían su-

LA POLÍTICA COMERCIAL Y CAMBIARIA Y SUS EFECTOS
EN LA BALANZA COMERCIAL 1960-1999

CUADRO No. 3
PARTICIPACIÓN EN EL PIB DE LAS
IMPORTACIONES COLOMBIANAS 1960-1999

Millones de dólares

AÑOS	PIB	Importaciones (CIF)	CoefM/PIB Porcentajes
1960	4022,06	518,6	12,9
1961	4540,4	557,1	12,3
1962	5051,6	540,3	10,7
1963	4836,1	506	10,5
1964	5.973,40	586,3	9,8
1965	6.755,30	453,5	6,7
1966	6.543,30	674,3	10,3
1967	5.888,20	496,9	8,4
1968	5.886,50	643,3	10,9
1969	6.391,30	685,2	10,7
1970	8.386	843	10,1
1971	9.110,00	929,4	10,2
1972	10.098,00	859	8,5
1973	11.980	1061,5	8,9
1974	14.409,00	1597,2	11,1
1975	15.255,00	1494,7	9,8
1976	17.866,00	1707,5	9,6
1977	22.681,00	2083,3	9,2
1978	27.099,00	2836,2	10,5
1979	32.541,00	3233	9,9
1980	38.901,00	4662,6	12,0
1981	42.381,00	5199,2	12,3
1982	45.384,00	5477,7	12,1
1983	45.108,00	4968,1	11,0
1984	44.553	4492,4	10,1
1985	40.643,00	4130,7	10,2
1986	40.698,00	3.852,20	9,5
1987	42.364,00	4.228,00	10,0
1988	45.672,00	5.005,30	11,0
1989	46.053,00	5.010,20	10,9
1990	46.908,00	5.588,40	11,9
1991	48.032,00	4.946,50	10,3
1992	57.397	6.683,50	11,6
1993	65.000,00	9.832	15,1
1994	81.707,00	11.927	14,6
1995	92.539,00	13.853,10	15,0
1996	97.148	13.683,60	14,1
1997	106.719	15.378	14,4
1998	99.068	14.634,50	14,8
1999	86.501	10.658,50	12,3

Fuentes: cálculos a partir del DANE y Banco de la República.

bido a US\$4.595, mientras que en junio de 1991 ascendían a US\$5.197 millones y en diciembre a US\$6.500 millones.

Para poder visualizar en detalle las variaciones de las importaciones, sería interesante detenerse en el análisis de la composición de las mismas para el periodo de estudio (1960-1999), pero por restricciones de espacio y de tiempo, vamos a estudiar de forma general la estructura de las importaciones en el periodo mencionado. Por tal motivo seguiremos la subdivisión realizada tanto para la política comercial como para la cambiaria, es decir, el periodo de análisis se ha dividido en tres subperiodos: 1960-1967, 1967-1990 y 1990-1999.

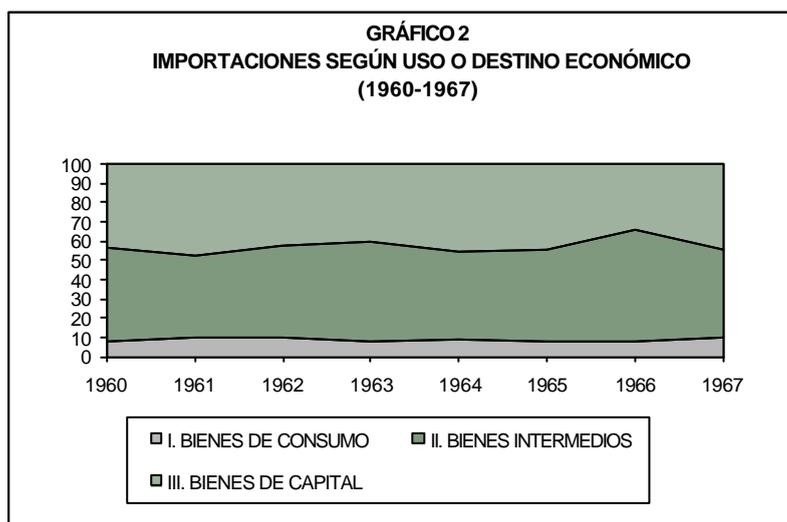
4.1.3. Periodo 1960-1967

En cuanto a la composición de las importaciones (gráfico 2), para el periodo

1960-1967 se observan dos características importantes:

Primera, la participación de los bienes de consumo es del 8.9% en promedio por año para el periodo, lo cual explica que la sustitución de importaciones en este tipo de bienes fue exitosa. Así mismo, en relación con los bienes de consumo, los no duraderos (alimentos, bebidas y tabaco, vestuario y calzado, muebles, imprentas, artículos de cuero y manufacturas diversas) participaron con el 3.5% y los duraderos (objetos de adorno y uso personal, utensilios domésticos, muebles y equipos para el hogar, maquinaria y aparatos para uso doméstico, vehículos de transporte particular, armas y equipo militar) con el 5.4% en promedio por año para el periodo.

Estos datos demuestran, que la sustitución de importaciones, sobre todo en los



Fuente: Banco de la República, 1993.

primeros (bienes de consumo no duradero), fue notoria y podría argumentarse que dicha política en este tipo de bienes fue casi completa, partiendo del supuesto de que las importaciones y la sustitución de importaciones abastecían las necesidades del mercado interno.

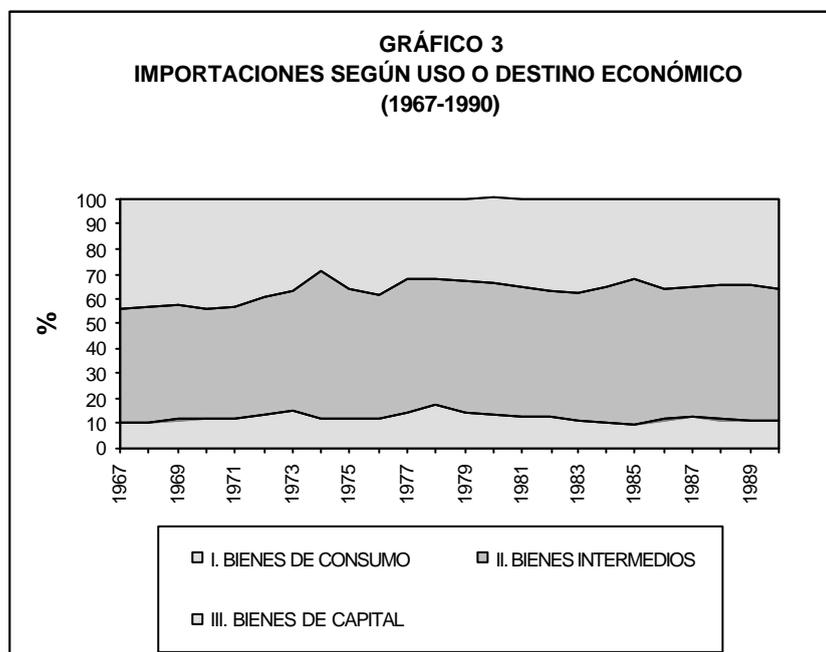
La segunda característica hace referencia a lo siguiente: si tomamos los bienes de consumo, los bienes intermedios y los bienes de capital, observamos que la participación es del 8.9%, 48.2% y 42.9% en promedio por año, respectivamente (gráfico 2).

La participación de los tres tipos de bienes demuestra que la estructura de las importaciones colombianas se ajusta al

carácter complementario del sector externo. En la medida en que la participación de los bienes de consumo se va reduciendo desde el período de posguerra hasta estabilizarse en un 9%, mientras se va incrementando la de los bienes intermedios y la de bienes de capital requeridos por la industria.

4.1.3. Período 1967-1990

Los bienes de consumo participan en promedio con el 12%, los bienes intermedios con el 51% y los de capital con el 37% (gráfico 3). La participación tanto de los bienes de consumo como la de los bienes intermedios aumenta en 3 puntos y los bienes de capital disminuyen 6 puntos. Para un período de 23 años, y tenien-



Fuentes: DANE y Banco de la República.

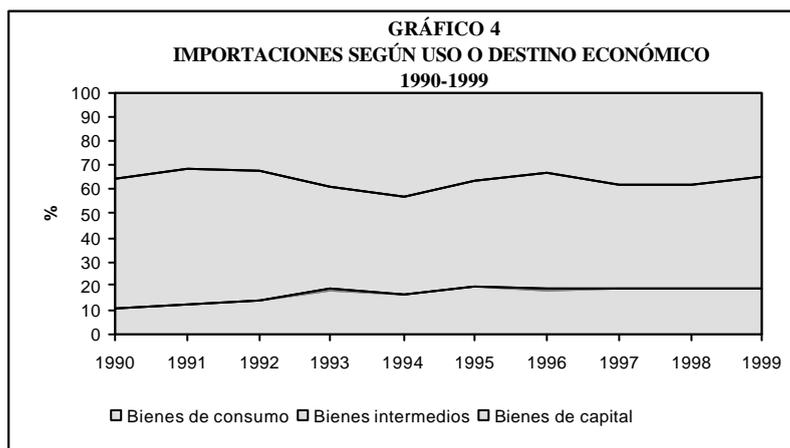
do en cuenta los ciclos tanto de la economía mundial como de la colombiana, dichas diferencias no son significativas y se puede inferir que la estructura de las importaciones colombianas sigue siendo complementaria.

A pesar de la liberalización de las importaciones (en los primeros años de los setenta, luego en 1976-1978 y más tarde entre 1986-1989), su composición es muy similar a la existente en los primeros siete años de los sesenta. Las importaciones siguen siendo fundamentalmente complementarias y no competitivas con la producción doméstica; el incremento de los bienes intermedios y de capital para algunos años es coyuntural y se debe a factores muy puntuales, pero no transforman la estructura de las compras que realiza el país. Así mismo, los tres puntos más en la participación de los bienes de consumo se explica por el incremento de los bienes de consumo duradero, como ve-

hículos particulares, y tiene que ver muy poco con la política de liberalización en un sentido estricto.

4.1.4. Periodo 1990-1999

La estructura de las importaciones demuestra que, para el periodo, el principal grupo de importaciones es el de bienes intermedios con un 47% promedio anual del total de ellas, mientras que los de capital y los bienes de consumo participan con 36 y 17% promedio anual, respectivamente (gráfico 4). En cuanto a los bienes de consumo, los de mayor participación son los durables, con un promedio por año del 9%. En el comportamiento de este tipo de bienes son determinantes las importaciones de electrodomésticos y de vehículos; los últimos crecieron a tasas de 80% en 1992, 166% en 1993 y 26% en 1994 (Banco de la República, 1996), debido al descenso sustancial en el nivel de protección.



Fuentes: DANE y Banco de la República.

En los bienes intermedios, la participación de combustibles sigue siendo baja, y sobresalen los bienes con destino a la industria cuya participación para el periodo es de 40.7% promedio por año. Así mismo, en los bienes de capital se destacan los destinados a la industria y el equipo de transporte; estos últimos, participan con el 10.6% en promedio por año. Esta participación es más alta que la de los dos períodos precedentes.

A pesar de la apertura que vive la economía colombiana desde 1990, la estructura de las importaciones no sufre cambios fundamentales que modifiquen su estructura complementaria (gráfico 4). Si bien se da una mayor participación de los bienes de consumo, frente a períodos anteriores, dicho comportamiento se debe a la participación significativa de los vehículos particulares. Los bienes de capital y los intermedios para el periodo 90-99 reducen su participación: los primeros en el 1% y los segundos en el 4%, en comparación al periodo 1967-1990.

Los anteriores datos demuestran que la apertura económica (implementada desde 1990) y diseñada, según las autoridades económicas, para estimular y profundizar un proceso de industrialización, lo que originó fue un proceso de desindustrialización por la entrada masiva de bienes de consumo (afectando la producción nacional), que incrementan su participación en el 5% con relación al periodo 1967-1990.

4.2 Dinamismo de las exportaciones

La participación de las exportaciones en el PIB ha tenido un comportamiento cíclico (cuadro 4), siendo el año de 1966 el de menor participación con el 7.7%, y 1991 el de mayor participación con el 15.9%. La década de los sesenta presenta el coeficiente promedio por año más bajo con el 9%; en la década de los setenta mejoró y subió a un 11%, a excepción de los años de bonanza cafetera, cuya participación superó el 12%. La década de los ochenta muestra un dinamismo diferente, las exportaciones aumentan, excepto el periodo 1981-1984, dada la crisis de la deuda que, como sabemos afectó las exportaciones colombianas a Latinoamérica. En los primeros nueve años de la década de los noventa, la participación promedio de las exportaciones en el PIB ha sido del 12%, en el cual van a jugar un papel importante las de hidrocarburos.

La participación en el PIB de las exportaciones tradicionales ha tenido un comportamiento cíclico (cuadro 4); y han oscilado entre un 4 y un 10%, su variación, como sabemos, depende de los precios internacionales de los bienes que las componen. De otro lado, la participación de las exportaciones no tradicionales (cuadro 4) refleja la gran incidencia que en ellas tiene la política de comercio exterior implementada en el país: desde 1967 hasta 1975 crece dicha participación, pasando de un 2.1 hasta un 4.5% en los dos años; estas cifras muestran la influencia positiva de la política de promoción de exportaciones que se inicia en 1967. Entre 1975 y 1991 tienen

CUADRO 4

PARTICIPACIÓN DE LAS EXPORTACIONES EN EL PIB 1990-1999 Millones de dólares

AÑOS	Export (1) (FOB)	PIB	Coef X/PIB Porcentajes	Exportaciones No tradicionales XNT	Coefficiente XNT/PIB Porcentajes	Exportaciones Tradicionales XT	Coef XT/PIB Porcentajes
1961	434,5	4540,4	9,6	58,401	1,3	376,066	8,3
1962	463,4	5051,6	9,2	70,799	1,4	392,604	7,8
1963	446,7	4836,1	9,2	66,483	1,4	380,174	7,9
1964	548,1	5.973,40	9,2	75,078	1,3	473,058	7,9
1965	539,1	6.755,30	8,0	103,406	1,5	435,738	6,5
1966	506,6	6.543,30	7,7	105,678	1,6	401,913	6,1
1967	518,9	5.888,20	8,8	122,66	2,1	387,219	6,6
1968	564,3	5.886,50	9,6	164,226	2,8	394,05	6,7
1969	612,5	6.391,30	9,6	192,59	3,0	413,325	6,5
1970	741,7	8.386	8,8	196	2,3	545,7	6,5
1971	695	9.110,00	7,6	225,1	2,5	469,9	5,2
1972	876	10.098,00	8,7	371,4	3,7	504,6	5,0
1973	1.177,30	11980	9,8	518,7	4,3	658,6	5,5
1974	1.416,80	14.409,00	9,8	677,8	4,7	739	5,1
1975	1.498,00	15.255,00	9,8	691,9	4,5	806,1	5,3
1976	1.757,20	17.866,00	9,8	707,2	4,0	1050	5,9
1977	2.457,20	22.681,00	10,8	849,9	3,7	1607,3	7,1
1978	3.102,30	27.099,00	11,4	929	3,4	2173,3	8,0
1979	3.374,40	32.541,00	10,4	1.163,70	3,6	2210,7	6,8
1980	4.255,00	38.901,00	10,9	1.472,90	3,8	2782,1	7,2
1981	3.195,40	42.381,00	7,5	1.487,40	3,5	1708	4,0
1982	3.264,00	45.384,00	7,2	1.302,40	2,9	1961,6	4,3
1983	3.257,90	45.108,00	7,2	1.077,60	2,4	2180,3	4,8
1984	3.728,10	44.553	8,4	1.138,70	2,6	2589,4	5,8
1985	3.916,80	40.643,00	9,6	1.174,20	2,9	2742,6	6,7
1986	5.466,90	40.698,00	13,4	1407,7	3,5	4059,2	10,0
1987	5.409,40	42.364,00	12,8	1.665,60	3,9	3743,8	8,8
1988	5.439,20	45.672,00	11,9	1.932,30	4,2	3506,9	7,7
1989	6.105,40	46.053,00	13,3	2.176,30	4,7	3929,1	8,5
1990	7.139,00	46.908,00	15,2	2.708,80	5,8	4430,2	9,4
1991	7.653,20	48.032,00	15,9	3.673,90	7,6	3979,3	8,3
1992	7.262,80	57.397	12,7	3.674,20	6,4	3588,6	6,3
1993	7.429	65.000,00	11,4	3.984	6,1	3445	5,3
1994	8.790	81.707,00	10,8	4.539	5,6	4.250,50	5,2
1995	10.283	92.539,00	11,1	5.239	5,7	5.045	5,5
1996	10.683,90	97.148	11,0	4.904,70	5,0	5.779,30	5,9
1997	11.673,00	106.719	10,9	5.463,70	5,1	6.208,80	5,8
1998	11.023,20	99.068	11,1	5.596,40	5,6	5.427,30	5,5
1999	11.664,40	86.501	13,5	5.492,10	6,3	6.172,30	7,1

(1) Incluye oro

Fuentes: Cálculos a partir del DANE y Banco de la República

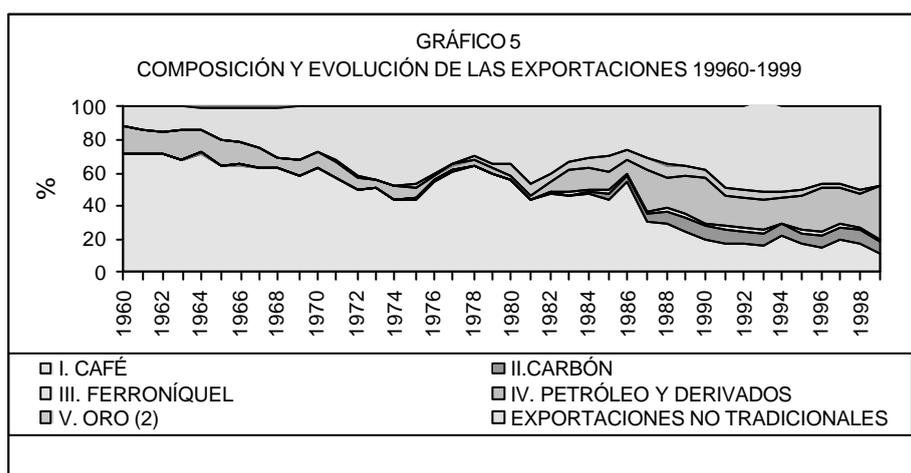
LA POLÍTICA COMERCIAL Y CAMBIARIA Y SUS EFECTOS
EN LA BALANZA COMERCIAL 1960-1999

un comportamiento cíclico dependiendo de la política económica aplicada. Los años noventa reflejan, también, el desestímulo al que fueron sometidas las exportaciones con la apertura económica, ya que desde 1991 desciende su participación y en algo se recuperan en 1998, y sobre todo en 1999 (6.3%) por la política cambiaria implementada orientada a devaluar el peso.

La estructura exportadora (gráfico 5) se ha modificado y el café participa cada vez menos: en los sesenta la participación promedio del café en las exportaciones totales era del 67%. Las exportaciones de hidrocarburos lo hacían con el 13%, éstas eran dentro de las mayores, el rubro después del café que más influencia tenía en el total de las exportaciones.

En el gráfico se aprecia que, para la década de los setenta, sobre todo para el

periodo 1970-1975, la participación del café en el total de las exportaciones se reduce a un 51% promedio por año. Por su parte, las exportaciones no tradicionales aumentan su participación: de un 20% en el decenio anterior, a un 40% para el primer quinquenio de los setenta. Este repunte se debe a la política de promoción y diversificación de exportaciones implantada con el estatuto cambiario de 1967, cuya aplicación y resultados comienzan a hacerse notar desde 1969; igualmente, el notable auge de la economía mundial en los dos primeros años de los setenta, también incide en el incremento de las exportaciones menores. En el segundo lustro de los setenta aumenta nuevamente la participación de las exportaciones de café por la bonanza que vive el sector (debido al incremento de los precios internacionales del grano) y se reducen las no tradicionales, 58 y 35% respectivamente.



Fuentes: DANE y Banco de la República.

4.2.1. Comportamiento de las exportaciones tradicionales

Las exportaciones tradicionales colombianas están compuestas por: café, carbón, ferroníquel, petróleo y sus derivados (petróleo crudo y fuel-oil y otros derivados) y oro. En el valor total exportado para el periodo 1960-1999 éstos productos tuvieron un comportamiento cíclico, con una tendencia a reducir la participación: en los sesenta, representaban el 81%; en la década de los setenta, el 62.4%; en los ochenta el 66%, y en los noventa, el 50% aproximadamente (gráfico 5). Como sabemos, los productos que componen las exportaciones tradicionales son muy sensibles al comportamiento de los precios internacionales y las políticas comercial y cambiaria casi no los afectan; como se puede apreciar en el gráfico, sólo a partir de 1991 se reduce significativamente el peso de las exportaciones tradicionales.

Dentro de las exportaciones tradicionales las más representativas han sido las de café y de petróleo y sus derivados. Las primeras en los 39 años referenciados (gráfico 5) presentan un comportamiento decreciente: de participar en 1960 con el 71.5% reducen su participación hasta 1974 con un 43.9%. En los años de bonanza 1975, 1976, 1977 y 1978 incrementan nuevamente su participación con el 44.8, 55.61 y 63.8%, respectivamente. Luego a partir de 1978 la participación en el total de las exportaciones disminuye y solo se recupera en la minibonanza de 1986 (54.7%). Desde este

año, y más tarde en 1988 cuando se disuelve la OIC (Organización Internacional del Café), la participación del grano se reduce sustancialmente. Pero, los años noventa, son determinantes en dicho comportamiento; en 1990 participa con el 19.8% y en 1999 solamente lo hace con el 11.3%.

De otro lado las exportaciones de petróleo y sus derivados (gráfico 5), en el periodo 1960-1999, presentan cuatro fases: la primera, que va desde 1960 hasta 1971, con una participación en el total de las exportaciones promedio por año del 12%. La segunda, comprende el lapso 1972-1981 que se caracteriza por una reducción sustancial de la misma y sólo representa un 4.5%; la tercera, a partir de 1981, presenta un nuevo repunte de las exportaciones, alcanzando una participación creciente hasta representar el 27.3% en 1990; la cuarta, la de los noventa, en la que tiene una participación que fluctúa en un 20% aproximadamente, y que repunta considerablemente en 1999 con un 32.2%, siendo este año el de mayor participación en el total de las exportaciones para el periodo analizado, explicada por los incrementos en los precios internacionales.

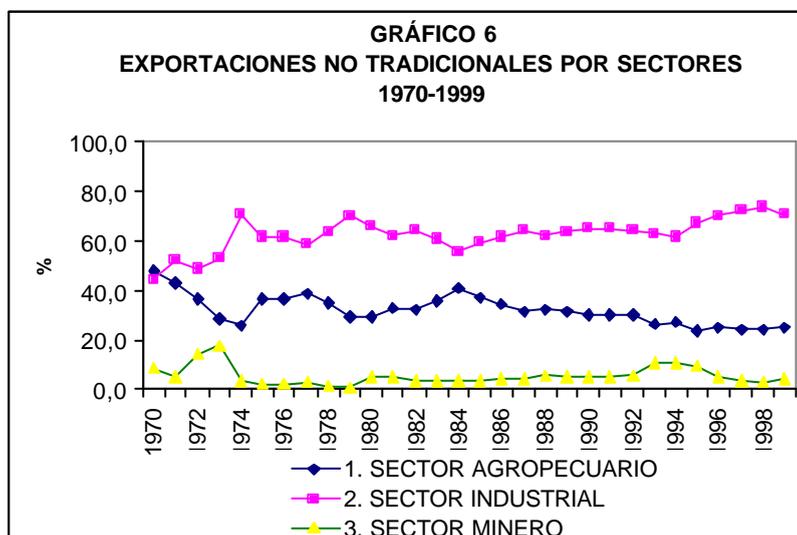
4.2.2. Exportaciones no tradicionales

Las exportaciones no tradicionales están conformadas por tres grandes sectores: agropecuario, industrial y minero. A lo largo del periodo analizado, se observa que la participación de las exportaciones no tradicionales ha tenido un comporta-

miento cíclico, como puede apreciarse en el gráfico 6 con una tendencia a aumentarla. En 1986 alcanza el valor mínimo y para los años siguientes su participación aumenta. En este comportamiento, la minería (esmeralda, platino y “otros minerales”) ha sido importante, y por tanto no hay una gran diversificación como era de esperarse, a pesar de que la industria, como se demostrará a continuación, aumentó su participación en el total de las exportaciones menores.

Si analizamos la evolución y composición de las exportaciones no tradicionales⁵ (gráfico 6), observamos que para todo el periodo (1970-1999) la participación promedio del sector agropecuario fue del 32%, la del industrial del 61% y la del

minero del 7%. El agropecuario desde 1970, año en que alcanza su mayor participación, presenta una tendencia a contribuir cada vez menos. Empero, desde 1990, esta tendencia se agudiza hasta 1995 con el menor valor; este comportamiento se debe a que la apertura económica, afectó considerablemente al sector. El industrial presenta, desde 1970 (año de menor participación), una tendencia a aumentar y obtiene el mayor valor en 1974. El sector minero participa en forma notable en los años 1972 y 1973 con un 14 y un 18%, respectivamente. Luego desciende hasta obtener la mínima contribución en 1979. A partir de este año crece nuevamente siendo notorio este comportamiento en los años noventa (gráfico 6), sobre todo hasta el año 1995.



Fuentes: DANE y Banco de la República.

⁵. A diferencia del resto de variables examinadas en este ensayo, las exportaciones no tradicionales sólo se analizan a partir de 1970, debido a que sólo se clasifican en agropecuarias, industriales y mineras desde el año mencionado.

CONCLUSIONES

1. Al contrastar la evolución y composición de las importaciones y las exportaciones, se observa que el país no ha modificado la estructura de comercio exterior. Por tanto, dicha estructura ha sido complementaria desde los años sesenta. Con la apertura económica, si bien los bienes de consumo tienen una mayor participación para 1990-1999 que para los periodos precedentes; dicho comportamiento se debe a la participación significativa de los vehículos particulares. Los bienes intermedios y los de capital siguen participando casi en la misma proporción que en el pasado. Y las exportaciones básicamente son de origen primario: agropecuarias y mineras.

2. La política comercial y cambiaria aplicada en el periodo 67-90, que tuvo como eje central el Estatuto Cambiario o Decreto Ley 444 de marzo de 1967, contribuyó sustancialmente a estabilizar el sector externo colombiano. Por un lado, sistematizó tanto los estímulos a las exportaciones como la política proteccionista; por otro, al unificar la tasa de cambio, evitó el uso de tasas de cambio múltiples. Así mismo, la devaluación gradual del tipo de cambio (crawling-peg) impidió modificaciones bruscas, de dicha variable, que en el pasado causaron distorsiones en la balanza comercial.

Si bien la política de promoción y diversificación de exportaciones que se implantó con el Estatuto Cambiario no con-

tribuyó a incrementar sustancialmente las exportaciones industriales, sí fue exitosa en reducir la participación del café en el total de las exportaciones: mientras en 1960 el grano participaba con el 71.5%, en 1995 lo hizo con el 19% y en 1999 sólo contribuyó con el 11.3%.

3. A la luz de los coeficientes de importaciones y de exportaciones, podemos inferir que la liberalización del sector externo en los años noventa, ha generado una entrada sustancial de bienes, ya que las importaciones han crecido en promedio al 16% y las exportaciones al 13%. Esto demuestra que la apertura económica iniciada en 1990 no ha contribuido a estimular las exportaciones y, por el contrario, ha abierto el mercado nacional a los bienes extranjeros, desestimulando la producción nacional.

4. A lo largo del periodo analizado se puede comprobar que los mecanismos utilizados en Colombia para manejar la política comercial no han estado encaminados hacia un proceso de industrialización, sino hacia la resolución de problemas en la balanza comercial. Por lo anterior, el manejo ha sido de tipo coyuntural y no con una perspectiva de largo plazo: ni en la etapa sustitutiva ni en la de promoción de exportaciones, existió una articulación formal de los programas y de las políticas, sino que éstas se fueron desmontando gradualmente como resultado de presiones internas o de acontecimientos impuestos por el contexto mundial. En el país, a los esquemas mencionados se les ha dado un carácter transitorio (puesto

que se interpretaron como vehículos apropiados para superar un desequilibrio temporal de balanza de pagos), antes que estratégico para alcanzar el desarrollo económico de largo plazo.

5. Las exportaciones tradicionales colombianas (café, carbón, ferroniquel, petróleo y sus derivados y oro) han tenido un comportamiento descendente: en los sesenta representaban el 81%; en la década de los setenta el 62.4%; en los ochenta el

66% y en los noventa el 49%. Como podemos observar, su participación ha tendido a reducirse y podría afirmarse, entonces, que las exportaciones no tradicionales han ido ganando espacio. Empero, la oscilación en la participación de las tradicionales se debe a que los productos que las componen son muy sensibles al comportamiento de los precios internacionales. Por tanto, su evolución depende más de los ciclos de la economía mundial que de las políticas que el país implemente.

BIBLIOGRAFIA

Alonso, Gloria (1993): "La oferta de exportaciones menores en Colombia 1970-1992". Revista de Coyuntura Económica, julio, Bogotá.

Banco de la República (1993): "Principales indicadores económicos 1923-1992" Bogotá.

_____ (1996): "Evolución del comercio exterior colombiano durante 1995: análisis sectorial y por zonas económicas". Subgerencia de estudios económicos, Bogotá.

Correa, P. (1994): "Tasa de cambio y política cambiaria", en José Antonio Ocampo (director), *Gran enciclopedia de Colombia*. Círculo de lectores, Bogotá.

Cubillos, R. y Torres, L. (1987): "La protección en Colombia en un régimen de exenciones". Revista de Planeación y Desarrollo, junio, Bogotá.

Departamento Administrativo Nacional de Estadísticas (DANE) (1993): "Cuentas nacionales de Colombia 1980-1992", Bogotá.

_____ "Anuarios de comercio exterior", varios números, Bogotá.

Departamento Nacional de Planeación (DNP) (1975): "Para Cerrar la Brecha Plan de Desarrollo Económico y Social 1974-1978". Bogotá.

_____ (1990): "Programa de modernización de la economía colombiana". Revista Planeación y Desarrollo, enero-junio, Bogotá.

_____ (1991): "Decisiones sobre el programa de apertura II". Agosto, Bogotá.

Garay, L. y Carrasquilla A. (1987): "Dinámica del desajuste y proceso de saneamiento en Colombia en la década de los ochenta". Revista Ensayos de Política Económica, junio, Bogotá.

- Herrera, S. y Alonso, M. (1990): "La demanda de importaciones en Colombia: 1952-1989". Revista Ensayos de Política Económica, No. 18, Bogotá.
- Kalmanovitz, S. (1999): "Requiem por una bomba que fue buena". Diario El Tiempo, 11 de octubre, Bogotá.
- Ley Marco de Comercio Exterior (1990): Congreso de la República, diciembre, Bogotá.
- Lora E. (1991): "Apertura y crecimiento, el reto de los noventa". Tercer Mundo Editores y Fedesarrollo, Bogotá.
- Martínez, A. (1986): "La estructura arancelaria y las estrategias de industrialización en Colombia 1950-1982". Universidad Nacional, Bogotá.
- Ocampo, J. (1987): "Historia económica de Colombia". Siglo XXI-Fedesarrollo, Bogotá.
- _____ (1990): "La apertura externa en perspectiva" Asociación Bancaria de Colombia, noviembre, Bogotá.
- _____ y Villar, L. V. (1992): "Trayectoria y vicisitudes de la apertura económica colombiana". Revista de Pensamiento iberoamericano, enero-junio, Madrid.
- Revista Banco de la República, (1969): noviembre, Bogotá.
- _____ (1995): enero, Bogotá
- Sarmiento, E. (1984): "Funcionamiento y control de una economía en desequilibrio", CEREC - Contraloría General de la República, Bogotá.
- Steiner, R. (1987): "El manejo de la tasa de cambio y el estatuto cambiario: los objetivos de largo plazo y los desafíos coyunturales". En Banco de la República, *Colombia, 20 años del régimen de cambios y de comercio exterior*. Vol. I, Bogotá.
- Tejeiro, J. y Elson, R. (1973): "El crecimiento de las exportaciones y el sistema de fomento de las exportaciones en Colombia". Revista del Banco de la República, junio, Bogotá.
- Varela C. y Montes, E. (1995): "Evolución del sector exportador 1980-1994". Revista del Banco de la República, marzo, Bogotá.
- Villar, L. (1990): "Comercio exterior, ajuste y vecinos en problemas". Revista de Economía Colombiana, junio-julio de 1990, Bogotá.
- _____ (1992): "Política cambiaria y estrategia exportadora". En Martínez, A. (editor), *Apertura: dos años después*. Asociación Bancaria, Bogotá.
- Wiesner, E. (1978): "Devaluación y mecanismos de ajuste en Colombia". Revista Banca y Finanzas, marzo, Bogotá.