

T  
382.5  
M843

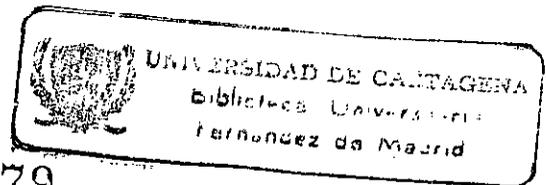
1

"EL CONTROL DE IMPORTACIONES Y SUS EFECTOS SOBRE LA INDUSTRIA  
MANUFACTURERA EN EL PERIODO 1978 - 1986

CESAR ENRIQUE MORENO LEAL

SCIB  
00017383

Trabajo de Grado presentado  
como requisito parcial para  
optar el título de Economista.



50479

UNIVERSIDAD DE CARTAGENA  
FACULTAD DE CIENCIAS ECONOMICAS  
PROGRAMA DE ECONOMIA

Cartagena, Octubre 22 de 1987

*Control de importaciones y sus efectos sobre la industria manufacturera en el periodo 1978-1986*

"EL CONTROL DE IMPÓRTACIONES Y SUS EFECTOS SOBRE LA INDUSTRIA  
MANUFACTURERA EN EL PERIODO 1978 - 1986"

Rector : LUIS H ARRAUT ESQUIVEL  
Decano : QUILLERMO QUINTANA SOSA  
Secretaria Académica : MARTA FERNANDEZ

UNIVERSIDAD DE CARTAGENA  
FACULTAD DE CIENCIAS ECONOMICAS  
PROGRAMA DE ECONOMIA

AGRADECIMIENTOS.

Agradezco al personal de profesores de la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad de Cartagena quienes, durante el estudio de mi carrera, me proporcionaron una completa orientación profesional, especialmente al doctor Alfredo García de Zubiría con su asesoría en el desarrollo del presente estudio.

Mis agradecimientos también se hacen extensivos a todas aquellas personas que directa o indirectamente intervinieron en su culminación.-

Cartagena, Octubre 22 de 1987

Señores

MIEMBROS DEL COMITE DE GRADUACION

FACULTAD DE CIENCIAS ECONOMICAS

UNIVERSIDAD DE CARTAGENA

E. S. D.

Respetados señores:

Atentamente me permito comunicarles que he venido revisando el trabajo titulado "EL CONTROL DE LAS IMPORTACIONES Y SUS EFECTOS SOBRE LA INDUSTRIA MANUFACTURERA EN EL PERIODO 1978, - 1986" elaborado por CESAR ENRIQUE MORENO LEAL, egresado de esa facultad.

Como Asesor del presente estudio, me permito rendir un concepto aprobatorio del mismo y recomendarlo para su estudio correspondiente.

Agradeciendoles la atención que les merece la presente, me suscribo de ustedes.

Atentamente,

  
ALFREDO GARCIA DE ZUBIRIA.

Cartagena, Octubre 22 de 1987

Señores

MIEMBROS DEL COMITE DE GRADUACION

UNIVERSIDAD DE CARTAGENA

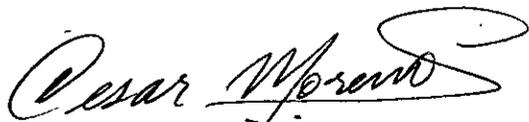
E. S. D.

Respetados señores:

La presente tiene por objeto, presentar a ustedes el trabajo de grado titulado "EL CONTROL DE IMPORTACIONES Y SUS EFECTOS SOBRE LA INDUSTRIA MANUFACTURERA EN EL PERIODO 1978 - 1986, para su estudio correspondiente.

Agradeciendoles de antemano la colaboración que se sirvan dispensar a la presente.-

Atentamente,



CESAR ENRIQUE MORENO LEAL.



Universidad de Cartagena  
Cartagena-Colombia  
( Sur América )

Cartagena, 25 de Noviembre de 1987.

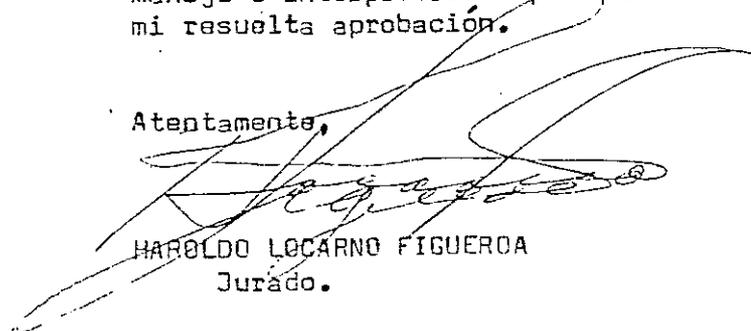
Señores  
MIEMBROS COMITE DE GRADUACION  
Facultad de Ciencias Económicas  
E. S. D.

El egresado Cesar Enrique Moreno Leal-en su tesis de grado:"El Control de Importaciones y sus Efectos sobre la Industria Manufacturera en el período 1978 - 1986"- describe en forma coherente y precisa las consecuencias que para la economía tuvo el manejo del sector externo por parte de las administraciones Turbay y Betancourt.

La investigación analiza el desarrollo industrial en Colombia a la luz de las diversas políticas sobre restricciones a las importaciones, y dentro del contexto general de las teorías del desarrollo en relación al sector externo.

El estudio abarca prácticamente gran parte de la teoría económica, y el manejo e interpretación por parte del autor, sin duda alguna da pie para mi resuelta aprobación.

Atentamente,



HAROLDO LOCARNO FIGUEROA  
Jurado.

7

Cartagena, 1 de diciembre de 1987.

Señores  
MIEMBROS COMITE DE GRADUACION  
Facultad de Ciencias Económicas  
Universidad de Cartagena  
E. S. D.

Estimados señores:

Estudié el trabajo intitulado, "EL CONTROL DE IMPORTACIONES Y SUS EFECTOS SOBRE LA INDUSTRIA MANUFACTURERA EN EL PERIODO 1978-1986", presentado por el egresado Cesar Moreno Leal, el cual me pareció de mucha importancia, puesto que pude constatar la seriedad de la investigación, lo mismo que el procedimiento utilizado.

Creo que es un trabajo para tener en cuenta. Yo lo considero como idóneo para optar por el título de ECONOMISTA.

De ustedes atentamente,

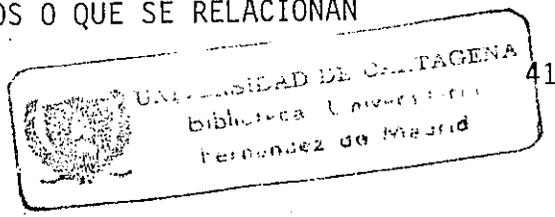
  
PABLO HERRERA BAQUERO  
Profesor.

CONTENIDO

	Pág.
0. INTRODUCCION	1
0.1 PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA	3
0.2 DELIMITACION DEL PROBLEMA	4
0.2.1 Delimitación Formal	4
0.2.1.1 Espacio	4
0.2.1.2 Tiempo	4
0.2.2 Delimitación Material	4
0.2.2.1 Variable Dependiente	4
0.2.2.2 Variables Independientes	4
0.3 OBJETIVOS DE LA INVESTIGACION	5
0.3.1 Objetivo General	5
0.3.2 Objetivos Específicos	6
0.4 IMPORTANCIA DE LA INVESTIGACION	6
0.5 FORMULACION DE HIPOTESIS	7

	Pag.
0.5.1 Hipótesis General	7
0.5.2 Hipótesis de Trabajo	7
0.6 OPERACIONALIZACION DE LAS VARIABLES	7
0.6.1 Definiciones Conceptuales	8
0.6.2 Definiciones Operativas	9
0.7 MARCO TEORICO	10
0.8 METODOLOGIA	12
1. GENERALIDADES	13
1.1 ANTECEDENTES DEL CONTROL DE IMPORTACIONES EN COLOMBIA .	13
1.2 ARGUMENTOS EN FAVOR DEL LIBRE COMERCIO	17
1.3 ARGUMENTOS EN FAVOR DE LA PROTECCION	20

	Pág.
1.4 INSTRUMENTOS BASICOS PARA EL CONTROL DE IMPORTACIONES.	26
1.4.1 El Arancel	27
1.4.2 La Licencia Previa	29
1.4.3 Los Depósitos Previos	31
1.4.4 Las Regulaciones Sanitarias	32
1.4.5 Los Estándares Industriales	33
1.4.6 Las Normas Sobre Etiquetado y Empacado	34
1.5 ALGUNAS BASES TEORICAS SOBRE LOS EFECTOS DEL CONTROL DE IMPORTACIONES EN RELACION A :	35
1.5.1 La Sustitución de Importaciones	35
1.5.2 La Relación Real de Intercambio	38
1.5.3 La Demanda de Bienes Importados	39
2. ORGANISMOS O INSTITUCIONES DEL COMERCIO EXTERIOR QUE REGULAN EN COLOMBIA EL FLUJO DE BIENES IMPORTADOS O QUE SE RELACIONAN CON EL MISMO.	41



		Pág.
2.1	MINISTERIO DE DESARROLLO ECONOMICO	43
2.2	CONSEJO NACIONAL DE POLITICA ECONOMICA Y SOCIAL.	46
2.3	CONSEJO DIRECTIVO DEL COMERCIO EXTERIOR	47
2.4	CONSEJO NACIONAL DE POLITICA ADUANERA	48
2.5	JUNTA MONETARIA	49
2.6	INSTITUTO COLOMBIANO DE COMERCIO EXTERIOR	51
2.7	DIRECCION GENERAL DE ADUANAS	52
2.8	BANCO DE LA REPUBLICA	54
3.	CONSIDERACIONES GENERALES SOBRE LA EVOLUCION DE LA INDUSTRIA MANUFACTURERA DURANTE EL PERIODO 1978 - 1986.	56

		Pág.
3.1	PRODUCCION	60
3.2	EMPLEOS GENERADOS	65
3.3	PARTICIPACION EN EL PRODUCTO INTERNO BRUTO	67
3.4	GRADO DE ESPECIALIZACION DE LA MANO DE OBRA	69
3.5	INVERSION	75
3.5.1	Nacional	76
3.5.2	Extranjera	78
3.6	EL EFECTO SUSTITUCION	83
3.7	EL ACCESO A LAS FUENTES DE MATERIAS PRIMAS	84
3.8	GRADO DE TECNOLOGIA	89
3.9	MERCADO	91
3.9.1	Nacional	91

	Pág.
3.9.2 Extranjero	92
4. POLITICAS DE LAS ADMINISTRACIONES TURBAY Y BETANCOUR EN CUANTO AL MANEJO DE :	96
4.1 LAS RESERVAS INTERNACIONALES	96
4.2 LOS CONVENIOS INTERNACIONALES	100
4.2.1 El Pacto Andino	102
4.2.2 La ALADI	104
4.3 EL ACUERDO DE CARTAGENA	107
CONCLUSIONES	113
BIBLIOGRAFIA	116
ANEXOS	

LISTA DE CUADROS.

	Pág.
CUADRO No. 1 - Crecimiento del Producto Interno Bruto Total y del Producto Interno Bruto Industrial y el Porcentaje de Variación Anual. 1979 - 1978.	59
CUADRO No. 2 - Producción Total Manufacturera. 1970 - 1985.	62
CUADRO No. 3 - Muestra Mensual Manufacturera. Variación Acumulada del Valor de la Producción, Según Agrupaciones Industriales. Enero Septiembre/86 Enero Septiembre/85	64
CUADRO No. 4 - Empleo Industrial. 1970 - 1985	66
CUADRO No. 5 -	68

	Pág.
CUADRO No. 6 - Empleo Anual de la Industria Personal Ocupado por Categoría. 1970 - 1983	72
CUADRO No. 7 - Empleo Anual en la Industria Personal Agrupado por Categoría. 1970 - 1983.	73
CUADRO No. 8 - Participación por Sectores de la Inversión en la Industria Manufac- turera. 1970 - 1983.	77
CUADRO No. 9 - Estructura de la Inversión Bruta. 1958 - 1983.	79
CUADRO No. 10- Saldo de los Registros de Inversiones Extranjeras en el País, Según Activi- dades Económicas (1). 1978 - 1986.	82

## O. INTRODUCCION.

El estudio que pretendo realizar, mediante el plan de trabajo que aparece más adelante, es un esfuerzo por mostrar los efectos que tiene sobre la industria manufacturera, el control a las importaciones con el propósito de hacer una análisis más actualizado del tema.

Para tales fines, he escogido un período de tiempo que abarque las administraciones presidenciales de Turbay Ayala y Bentancour Cuartas para luego establecer algunas comparaciones en cuanto al manejo de dichos controles.

En términos generales, este trabajo lo he dividido en cuatro capítulos los cuales quedan conformados de la siguiente manera:

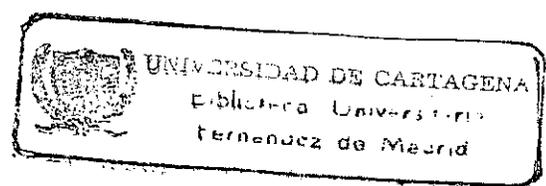
En el primer capítulo se analizarán todos los aspectos generales pertinentes al tema que son en su orden: los antecedentes de los controles a las importaciones, los argumentos en favor y en contra del libre comercio, los instrumentos básicos para el control de importaciones tales como el arancel, la licencia previa, los depósitos previos y otros y por último algunas bases teóricas en relación a los efectos de los controles y la sustitución de importaciones, la relación real de

intercambios y la demanda de bienes importados.

El segundo capítulo tiene como finalidad, mostrar el papel que desempeñan los organismos o instituciones del comercio exterior que regulan en Colombia el flujo de bienes importados. Estas instituciones u organismos son entre otros, el Ministerio de Desarrollo Económico, el Instituto Colombiano de Comercio Exterior, el Consejo Directivo de Comercio Exterior, etc.

El tercer capítulo recoge toda la información pertinente a la industria manufacturera, para poder establecer como ha sido el proceso evolutivo de la misma en el período en estudio. Para tales fines, se escogieron algunas variables que son entre otras la producción, los empleos generados, la especialización de la mano de obra, etc.

El cuarto y último capítulo mostrará los aspectos más importantes de las políticas de las administraciones Turbay y Betancour en cuanto al manejo de las reservas internacionales, los convenios internacionales (caso Pacto Andino y ALADI) y especialmente el Acuerdo de Cartagena.



## 0.1 PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA.

---

Colombia, al igual que el resto de las naciones en vía de desarrollo, ha tenido que afrontar a lo largo de muchos años las limitaciones que trae consigo los desequilibrios en la balanza de pagos. En virtud de lo anterior, las autoridades económicas deciden acentuar los mecanismos de intervención en el comercio exterior buscando incidir en la asignación de un recurso que ha pasado a ser escaso; la divisa.

En forma simultánea al fenómeno anteriormente anunciado, hemos podido apreciar el surgimiento de nuevas industrias y el fortalecimiento de otras ya existentes, que dadas las limitaciones especialmente de tipo tecnológico, no son competitivas a nivel de los mercados internacionales y por ello se han visto rodeada de medidas proteccionistas encaminadas a estabilizar la demanda interna para sus productos. Estas medidas en forma paralela a los fines perseguidos, han contribuido en parte al rezago tecnológico de la industria nacional y por ende la calidad y los costos de producción de los bienes importados resultan ser, en la gran mayoría de los casos, más ventajosos.

La industria manufacturera para el procesamiento de los diversos tipos de bienes que produce, demanda insumos nacionales y del exterior. Del interior se importarán aquellos bienes cuya producción nacional es insuficiente, desventajosa en términos de costos, o porque no los puede producir.

Basándome en los planteamientos anteriores, formulo el siguiente interrogante:

Qué efectos ha tenido sobre la industria manufacturera el control de importaciones?

0.2 DELIMITACION DEL PROBLEMA.

0.2.1 Delimitación Formal.

0.2.1.1 Delimitación de Espacio.

El área geográfica sobre la cual pretendo hacer la investigación, comprende todo el territorio colombiano.

0.2.1.2 Delimitación de Tiempo.

El tiempo escogido para el estudio es el período 1978-1986.

0.2.2 Delimitación Material.

0.2.2.1 Variable Independiente.

El control de importaciones.

0.2.2.2 Variables Indenpendientes

- La disponibilidad de divisas.
- La sustitución de importaciones.
- La protección a la industria nacional.

0.3 OBJETIVOS DE LA INVESTIGACION.

0.31. Objetivo General.

Con el presente trabajo me propongo estudiar los efectos que tiene sobre la industria manufacturera, una política de control de importaciones y las ventajas o desventajas que trae consigo la adopción de dichas medidas.

0.3.2 Objetivos Específicos.

- Estudiar cuales son en la actualidad los instrumentos que disponen las autoridades económicas para controlar las importaciones.
- Mostrar en forma general el funcionamiento y marco jurídico de las instituciones u organismos que regulan el flujo de bienes importados en Colombia.
- Analizar la evolución y establecer el grado de dependencia de la industria manufacturera, en relación a los insumos provenientes del exterior.

- Análisis de las políticas proteccionistas aplicadas en las administraciones presidenciales enmarcadas en el período 1978-1986.

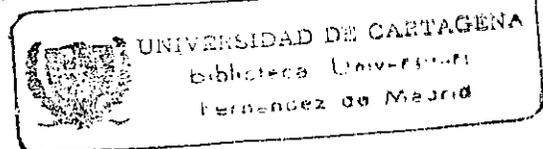
#### 0.4 IMPORTANCIA DE LA INVESTIGACION.

Sin desconocer lo interesante que resultan ser todos los temas que se relacionan con el comercio exterior, considero de mucha importancia emprender una investigación lo más a fondo posible sobre el control de importaciones y sus efectos sobre la industria manufacturera, básicamente por tres razones que trataré de esquematizar brevemente:

En primer término es necesario conocer la actuación, en un período de tiempo dado de los diferentes instrumentos de control de importaciones utilizados por las administraciones Turbay y Betancour, cada una de las cuales enfrentada a una realidad económica particular, y considero de gran interés establecer comparaciones entre una y otra en cuanto al manejo de dichos instrumentos.

En segundo lugar, por ser la industria manufacturera uno de los sectores más afectados por el uso de estos controles bien valdría la pena estudiar todas las ventajas y desventajas de estos controles con el fin de ver hasta que punto repercuten en el normal funcionamiento de la industria.

Por último, consideré necesario elaborar un estudio más actualizado



en esta materia ya que las consultas bibliográficas que he realizado corresponden a trabajos que analizan este mismo tema, pero en un período de tiempo pasado y como es apenas lógico, sus análisis y conclusiones no pueden ser tomados como referencia con toda rigurosidad, porque corresponden a situaciones económicas distintas a las actuales.

## 0.5 FORMULACION DE LAS HIPOTESIS.

### 0.5.1 Hipótesis General.

Las políticas adoptadas para restringir las importaciones, cuando el país presenta desequilibrios en el balance de pagos, tiene una gran incidencia en la industria manufacturera, dada la dependencia de ésta en relación con el flujo de bienes que provienen del exterior.

### 0.5.2 Hipótesis de Trabajo.

La aplicación de controles a las importaciones ha sido una alternativa de acción que ha tomado el Estado, dependiendo de las políticas proteccionistas imperantes en el momento, de la capacidad de la industria manufacturera para sustituir los bienes que importa y de la cantidad de divisas disponibles con que cuenta el país.

## 0.6 OPERACIONALIZACION DE LAS VARIABLES.

### 0.6.1 Definiciones Conceptuales.

Control de Importaciones: Es una alternativa de acción a la que recurre el Estado para buscar una corrección en la balanza de pago, mediante el empleo de algunos instrumentos tales como: los aranceles, las licencias previas, los depósitos previos, etc.

Disponibilidad de Divisas: Es la cantidad de monedas fuertes (generalmente el dólar americano) que posee una nación para la compra de bienes o servicios en el exterior.

Políticas Proteccionistas: Conjunto de medidas tomadas por el Estado, encaminadas a restringir el exceso de bienes al país, que se están produciendo internamente.

Tecnología: Estado y conocimiento de los sistemas de producción, las técnicas centrales y los conocimientos relacionados con dichos sistemas y que permiten su realización efectiva.

Sustitución de Importaciones: Políticas encaminadas a reducir las compras al exterior, con el fin de estimular la producción interna de bienes análogos por diferentes vías, protegiéndola así de una mayor competitividad de los productos extranjeros mediante una legislación de importaciones adecuada.

0.6.2 Definiciones Operativas.

VARIABLES	INDICADORES	FUENTES
<p>V. Dependiente.</p> <p>El control de importaciones.</p>	<p>Los aranceles, los depósitos previos, las licencias previas, las regulaciones sanitarias, etc.</p>	<p>Textos y Revistas especializadas.</p>
<p>V. Independientes.</p> <p>La disponibilidad de divisas.</p>	<p>Nivel de reservas que tenga la nación en monedas fuertes.</p>	<p>Revistas del Banco de la República.</p>
	<p>Compromisos internacionales en el corto y mediano plazo.</p>	
	<p>Los movimientos de capitales.</p>	
<p>La sustitución de importaciones.</p>	<p>Grado de diversificación de la estructuración productiva, la especia-</p>	<p>Textos y Revistas especializados.</p>

VARIABLES	INDICADORES	FUENTES
La Sustitución de Importaciones.	lización de la mano de obra y el porcentaje de participación de los insumos nacionales en el proceso de elaboración de los bienes de la industria manufacturera.	Textos y Revistas especializadas.
Las políticas proteccionistas.	Reglamentaciones emanadas de los organismos que en Colombia regulan el comercio exterior.	Textos y Revistas especializadas.

#### 0.7 MARCO TEORICO.

El empleo de controles a la importación por parte de países en desarrollo se ampara en acuerdos comerciales multilaterales y se amparan en un poderoso caudal de obras y doctrinas que han surgido desde 1945.

La posición de J.M.D. Little en relación a los controles, es que el establecimiento de éstos se debió más que todo al convencimiento de quie-

nes influyen en la opinión y de los responsables de las políticas en el tercer mundo de que un país pobre no podía desarrollarse y gobernar su comercio y pagos externos sin acudir a tales controles. Desde luego, todos los controles protegen y a veces protegen absolutamente. Pero hay varias razones (entre ellas lo oportuno de los controles y el hecho de que los países que los establecían al fin y al cabo pocas industrias tenían para proteger) que nos llevan a pensar que el motivo principal ha sido la administración de la balanza de pagos y no la protección.

Los controles a las importaciones, según Robert Triffin, permiten mantener una mayor selectividad en la asignación de las divisas. La virtud fundamental consiste en que la selectividad permite concentrar dicha asignación en los bienes esenciales (intermedios y de capital), impidiendo así que se presente una contradicción de la actividad económica por la escasez de dichos bienes.

Los controles eliminan también los efectos adversos sobre la relación de precios de intercambios que generan la devaluación cuando la demanda externa es inelástica, o los competidores devalúan simultáneamente.

Existe también la posibilidad de que los instrumentos para-arancelarios sean utilizados ya no con el propósito de incidir sobre la evolución de la balanza de pagos, sino como mecanismo de política industrial destinado a asegurar una protección a la industria interna. No sobra recordar las ventajas que puede tener la utilización de los instrumentos arancelarios para este propósito, frente al sistema de restricciones

de cuotas.

La protección mediante este último sistema puede tender a ser infinita, en el caso de la prohibición absoluta de las importaciones, o notoriamente elevada si se adopta por el establecimiento de cuotas demasiado pequeñas fijadas por el producto extranjero. Ello incide obviamente en las motivaciones que tenga el productor nacional para manejar sus índices de productividad.

Otra desventaja del sistema de cuotas radica en que él crea una prima al importador que ha logrado un acceso preferencial. En el sistema de aranceles, por el contrario, esta prima es apropiada por el Estado.

En fin, la dificultad práctica de administrar los controles a contribuido también al hecho de que este instrumento sea exclusivo de las épocas de restricción en la balanza de pagos.

#### 0.8 METODOLOGIA.

El tipo de problema a investigar será descriptivo utilizando para este el diseño bibliográfico. La clase de observación será la lectura activa de textos, documentos, memorias de grado, revistas especializadas, y demás consultas a personas conocedoras del tema. La recolección de la información se hará mediante fichas bibliográficas e incluiré en este trabajo tablas y gráficas estadísticas.

## 1. GENERALIDADES.

### 1.1 ANTECEDENTES DEL CONTROL DE IMPORTACIONES EN COLOMBIA.

A partir de la segunda guerra mundial, se vienen implantando controles a las importaciones, más que a las exportaciones, en la gran mayoría de los países en desarrollo.

A consecuencia del deterioro de los términos de intercambio, ocasionado por la gran depresión de los años treinta o durante la segunda guerra mundial, algunas naciones de América Latina empezaron a aplicar controles a sus importaciones. Estos controles, a juicio de varios autores, se han establecido en estos países más que todo para enfrentar una crisis de balanza de pagos, originada por un aumento considerable del gasto para el desarrollo de estos países. Lógicamente, la segunda guerra mundial, por las consecuencias que trajo consigo, abligó a adoptar a las naciones industrializadas un régimen casi completo de controles a las importaciones.

Los argumentos en favor de la aplicación de los controles en los países en desarrollo, fueron expuestos por Hans Singer y Raúl Prebisch hacia los años 1.950, basados en el deterioro de los términos de intercambio

como se anotó anteriormente.

En Colombia, el establecimiento de una forma organizada de los mecanismos de aranceles, depósitos previos, licencias previas y otros controles a las importaciones, se remonta al año 1931 cuando se dá término a una época de relativo liberalismo económico.

La protección a la industria nacional por medio de tarifas arancelarias y de otras restricciones, se establece con más claridad en la economía colombiana, después de la segunda guerra mundial, como consecuencia de una política, más definida, de sustitución de importaciones. El establecimiento de estos controles, más que respondiendo a un proceso de industrialización, han estado condicionados a las crisis periódicas de la balanza de pagos originadas por el deterioro de los términos de intercambio y por los ciclos del fenómeno inflación-devaluación, que han sido las características más relevantes del proceso económico colombiano.

Efectos de la gran depresión y de la segunda guerra: La crisis de 1929 se transmitió en la economía colombiana a través de varios mecanismos, entre los cuales sobresalen:

- a) Variación negativa de los términos de intercambio.
- b) Caída del cuántum de exportaciones y de importaciones.
- c) Disminución del crédito externo.

Esta situación se produjo básicamente por la caída del precio internacional del café y del número de exportaciones, en 1930.

Para poder analizar cual fué la reacción de las autoridades colombianas ante estos hechos, se hace necesario recordar que, Colombia al igual que la mayoría de las naciones latinoamericanas, abandonó el patrón oro en 1930, como un mecanismo de ajuste ante esta situación y procedieron a realizar una devaluación significativa que ocasionó un cambio en los precios relativos en favor de los productos exportables.

El gobierno colombiano, en forma simultánea a los ajustes que se mencionaron anteriormente, procedió a imponer controles a las importaciones y a aumentar los aranceles, con el fin de buscar el equilibrio de la balanza de pagos y generar ingresos fiscales.

En el período de años comprendido entre 1945-1950, se produce un notable crecimiento de la economía colombiana (9% en términos reales) a consecuencia de un aumento considerable de las exportaciones del café, lo que a su vez produjo un incremento de la demanda de bienes importados. Este fenómeno ocasionó a la larga una crisis en la balanza de pagos, que sólo se pudo contrarrestar con una política rigurosa de controles a las importaciones, hasta donde la tecnología y los recursos lo permitieron.

Cuando se produjo la caída de los precios del café en los años 1957, 1962 y 1965 las autoridades colombianas procedieron a devaluar, lo que

a su vez tuvo un efecto desestabilizador. Se hicieron intentos por reducir los controles a las importaciones en algunos años, pero la demanda especulativa de importaciones era estimulada, ya que los agentes económicos no pensaron que esta situación iba a ser permanente.

En el caso colombiano, el instrumento más importante en el control a las importaciones, ha sido el arancel cuyas recesivas reformas se han presentado dentro de un marco de desarrollo económico y de protección a la industria nacional.

El sistema arancelario del país, como se anotó anteriormente, se ha reformado con el paso de los años entre las cuales se destacan, la de 1963, que enmarcada en una filosofía proteccionista y de sustitución de importaciones. El nuevo régimen arancelario adoptó la nomenclatura arancelaria de Bruselas y convirtió todos los impuestos en tasas Ad-Valorem, reduciendo las tarifas de los bienes intermedios que no se producían en el país y elevando la de los bienes finales.

Durante los años 1965 y 1966, se llevó a cabo el más amplio programa de liberación que junto con otra serie de circunstancias, desembocó en la creación del Decreto Ley 444 de 1967 donde se reforzó considerablemente el control a las importaciones.

Con la Ley Cuadro del arancel de 1971, se hace explícito un espíritu proteccionista dentro de ciertas pautas de desarrollo, incluyéndose aspectos como crecimiento económico, aprovechamiento de divisas, sus-

titución de importaciones, etc.

En Julio de 1973, se decreta un nuevo arancel de aduanas por el cual se pone en marcha la Nomenclatura Arancelaria Común de los Países Miembros del Acuerdo de Integración Subregional Andina.

A partir de esta fecha, coincidiendo como en casos anteriores con altos ingresos por concepto de las exportaciones del café y de una posición favorable de las reservas internacionales, se ha continuado con el proceso de liberación, aunque han aparecido factores en este período, que hacen cambiar la concepción que se tenía del comercio exterior.

## 1.2 ARGUMENTOS EN FAVOR DEL LIBRE COMERCIO.

Son varios los argumentos por medio de los cuales se aboga por una situación de libre comercio, pero antes de entrar a resumir en este trabajo algunos de ellos, es preciso comprender antes las condiciones necesarias para alcanzar el bienestar óptimo en condiciones de libre comercio.

Samuelson a través de sus estudios sobre la materia, ha llegado a la conclusión de que una situación de libre comercio es superior a una en la cual se dé una ausencia del mismo. También ha establecido que algo de comercio, es superior a dicha ausencia, pero entendiendo en todo

caso que estas dos últimas situaciones son inferiores al óptimo al cual me refería.

Como lo plantea David Robertson en su libro Política Económica del Comercio Internacional: "el argumento esencial a favor del libre comercio es pues, que, al permitir la especialización conforme a las ventajas comparativas, se optimiza el comercio mundial y maximiza la producción y la eficacia económica de todos los países"... No obstante lo anterior, se exponen a continuación las otras consideraciones por las cuales se está en contra del proteccionismo y, por ende, en favor del libre comercio.

Entorpece el comercio que generalmente es benéfico: Si dos países deciden superar algunos obstáculos como las barreras lingüísticas, la distancia geográfica y todos los riesgos inciertos del comercio y de los controles financieros impuestos por los gobiernos, es porque se parte del supuesto que la transacción puede ser provechosa para ambas partes, ya que no tendría sentido que consumidores y compradores dirigieran su atención hacia otros países, cuando internamente podrían obtener la misma utilidad.

Es necesario anotar, que puede haber excepciones de naturaleza económica a la regla general de que el comercio libre y provechoso es benéfico para ambas economías. Este aspecto se refiere más que todo a los costos de producción, por un lado, y a los impuestos al consumo por el otro, cuando se trata de subvencionar a la producción con miras a exportarla

o de controles a la importación de ciertas mercancías respectivamente, lo que entorpece la situación de beneficio, anteriormente citada, ya que el comercio internacional estaría basado en una estructura de costos que no son las reales.

Protege la ineficacia: Este argumento parte del supuesto que la entrada de productos extranjeros al mercado nacional, estimula a los productores internos a mejorar la calidad de sus productos y a adoptar en algunos casos, las nuevas tecnologías imperantes, con el fin de contrarrestar la competencia. Pero si lo que se da, es una situación de protección a la industria nacional en forma excesiva, los resultados van a ser entre otros, la indiferencia del producto nacional en cuanto a mejorar la calidad y adquirir tecnologías más avanzadas, lo que conlleva a un estado de ineficacia.

Limita la escogencia de los productos por los consumidores: En forma simultánea al desarrollo de la moderna ciencia, que ha facilitado las comunicaciones y tecnificado los medios de transporte de una nación a otra, se han implantado medidas proteccionistas (controles de cambio, tarifas aduaneras, licencias de importación, etc.) que restringen o impiden en algunos casos, la entrada de productos extranjeros. No obstante, hay quienes plantean que una gran variedad de estos productos, con frecuencia conllevan ideas y estilos de otras culturas que serían interesantes conocer.

1.3 ARGUMENTOS EN FAVOR DE LA PROTECCION.

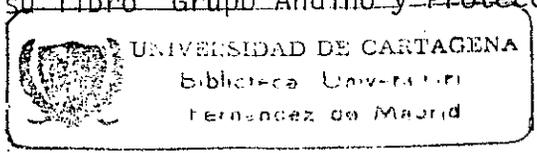
Existe dentro de la literatura económica, una variedad de argumentos en favor de la protección que van desde argumentos netamente económicos a los argumentos no-económicos. A continuación se resúmen los más importantes:

El arancel óptimo: Algunos Economistas clásicos como Mill Marshall, Edgeworth y Taussig, manifestaron que la imposición de un arancel adecuado podría traer efectos benéficos al país que lo impone, a expensas de otros países, en virtud a las posibles mejoras en los términos de intercambio.

Esta teoría del arancel óptimo, a juicio de varios autores entre ellos Samuelson, tiene una gran similitud al comportamiento de los monopolios, en el sentido de que una nación que impone una tarifa puede explotar a sus socios comerciales, de la misma forma en que un monopolista explota a sus socios consumidores. Es necesario aclarar que la imposición de un arancel demasiado elevado, puede conducir eventualmente a la supresión del comercio, lo cual puede ser peor para dicho país que la situación del libre comercio.

Industria incipiente: Es considerado como el argumento más fuerte en favor de una protección temporal y selectiva a través de aranceles.

Como lo manifiesta Luis J. Garay en su libro "Grupo Andino y Proteccio-



nismo: contribución a un debate": "La base del argumento radica en que un país puede poseer una ventaja comparativa potencial en el desarrollo de una industria determinada pero que para poder ser establecida en dicho país requiere ser protegida temporalmente ya que de lo contrario no podría competir inicialmente con los productores extranjeros debido a los costos temporales excesivos en que se incurren en las etapas iniciales..."

El argumento de la industria incipiente debe satisfacer las siguientes condiciones:

- a) La tasa social de retorno de la inversión en una industria incipiente debe exceder la tasa de retorno privada.
- b) Las características competitivas de la industria deben cambiar con el tiempo, una vez ha sido temporalmente protegida.
- c) El costo social presente de la inversión no debe exceder el valor presente de las ganancias sociales futuras.

Distorciones domésticas: Este argumento está basado en el análisis hecho por algunos autores, en cuanto a los supuestos básicos de las leyes de ventaja comparativa y de demanda recíproca y su operatividad en la vida real, con el propósito de establecer si su incumplimiento invalida las conclusiones de la teoría del comercio internacional, en el sentido de que bajo ciertas condiciones, la protección podría ser mejor, en tér-

minos de bienestar, que el libre comercio.

Estas condiciones pueden darse en el mercado de bienes o en el mercado de factores. En el primer caso, tales distorsiones pueden darse, por ejemplo, por la existencia de mono u oligopolios en la producción de insumos para dicho bien, lo cual puede tener el efecto de aumentar su precio de mercado por encima del costo de oportunidad. Por eso el argumento en favor de la protección para estos casos, consiste en que, al imponer un arancel a la importación de dicho bien, se compensa la distorsión que hace el costo doméstico al producir el bien en cuestión.

El segundo caso tiene en consideración si el pago de un factor productivo en la producción de un bien es mejor que su productividad marginal en el resto de la economía, lo cual haría que el precio de mercado del bien en consideración sea mayor que su costo de oportunidad. En este caso, al igual que el anterior, una política proteccionista, ya sea un arancel o subsidio a la importación del bien, puede llevar al país a un nivel de bienestar al que alcanzaría con libre comercio.

Distribución del ingreso doméstico: El argumento en favor de la protección como medio para redistribuir el ingreso doméstico, surge del siguiente racionamiento: Si un arancel óptimo permite mejorar el ingreso de un país, esto es, que la protección puede mejorar el ingreso de un grupo de personas a costa de otro grupo, entonces el arancel puede ser un mecanismo de redistribución del ingreso doméstico.

Pleno empleo: Quienes sustentan este argumento plantean que una vez

aplicada la protección, esta deberá producir un cambio en la demanda doméstica de bienes importables a bienes producidos internamente, lo que conduciría a un mayor nivel de actividad económica y, por ende, a un mayor nivel de empleo. Sin embargo, a este argumento se le atribuyen efectos de corto plazo, pues se supone que los socios comerciales del país que adopta la protección, pueden establecer políticas agresivas y deliberadas de retaliación.

Balanza de pagos: Es un argumento que está íntimamente ligado con el argumento del empleo.

Si bien es cierto, que la protección en algunos casos puede corregir desequilibrios en la balanza de pagos, se considera que esta no es una política óptima, entre otras razones, por sus posibles efectos negativos en el nivel de exportaciones del país que lo impone. Más bien lo que se recomienda es una devaluación en la tasa de cambio.

Ingreso gubernamental: Quienes defienden este argumento, parten del hecho de que la imposición de impuestos al comercio exterior, con el propósito de aumentar el ingreso gubernamental, tiene unos costos reducidos en cuanto a su recolección y por su aparente facilidad.

Industrialización: Son básicamente tres los enfoques, mediante los cuales se defiende el argumento de la industrialización para justificar la protección.

El primero de ellos parte del hecho de que los países, en especial los

subdesarrollados, tienen una marcada tendencia hacia la producción y exportación de bienes primarios, cuyos precios internacionales fluctúan más apreciablemente que los productos manufacturados, lo que incide en forma negativa en sus balanzas de pagos. He ahí que se plantea que una adecuada política proteccionista puede traer como resultado un desplazamiento de la economía hacia la industrialización, ya que como se dijo, los productos manufacturados tienen unos precios más estables en los mercados externos.

El segundo enfoque está basado en la posición que asume la CEPAL, en la que se plantea que la división internacional del trabajo postulada por la teoría ortodoxa, conduce necesariamente a una disparidad de las tasas de crecimiento entre los países industrializados y los subdesarrollados y a un desequilibrio estructural en sus balanzas de pagos.

El último de estos tres enfoques es expuesto por Emmanuel, el cual concluye que todo intercambio entre países desarrollados y subdesarrollados es desigual, ya que estos últimos transfieren, en el intercambio mutuo de mercancías, un mayor valor en favor de los primeros. Como solución a este hecho, Emmanuel plantea, una política de sustitución de importaciones para países subdesarrollados consistente en la protección de aquellas ramas sujetas a la competencia externa.

Acumulación de capital y crecimiento: Los efectos de la protección en la inversión, en la acumulación de capital y en el crecimiento dependen en primera instancia de los efectos en el ahorro. A su vez, estos

últimos dependen de los cambios producidos por la protección en el ingreso real del país que lo impone. De ahí, que toda política de protección que conlleve a un aumento en el ingreso real de la economía del país que lo imponga, se traducirá en un incremento en el nivel de consumo y de inversión. El primero conlleva a una ganancia en el bienestar social de la comunidad, mientras que el segundo, a una elevación de la tasa de crecimiento.

Inversión extranjera: Este argumento se sustenta en la atracción que ejerce la protección, a la inversión de capitales extranjeros. Se fundamenta en el principio general de que la protección a una actividad productiva, al producir una elevación de su correspondiente tasa de ganancia, tiende a atraer, naturalmente, recursos productivos, tanto nacionales como extranjeros, a dicha actividad.

Modificación de la estructura de consumo: El argumento se basa en el hecho de que la imposición de un arancel, por ejemplo, a un bien importado conduce a una reducción de la demanda de dicho bien. De esta forma, una política de protección, diferencial por tipo de bienes, puede modificar la estructura de demanda por bienes importados.

Poder de negociación: Algunos autores como Adam Smith, han definido el argumento del arancel negociador. Este argumento radica en la creencia de que un país impone un arancel con el propósito de persuadir a sus socios comerciales a negociar un intercambio entre la abolición del arancel negociador adoptado por el primero, a cambio de la reducción y/o no elevación de los aranceles existentes, o al menos la no adopción, de nue-

vos, en estos últimos países.

Defensa nacional: Otro de los argumentos en favor de la protección es la de la defensa nacional. Este se sustenta en la necesidad de crear fuentes domésticas de abastecimiento de bienes disponibles para la sociedad (por ejemplo, equipo militar, bienes agrícolas de primera necesidad, materias primas básicas, etc.) ante eventuales guerras con posibilidad de ocurrencia "no cero".

#### 1.4 INSTRUMENTOS BASICOS PARA EL CONTROL DE IMPORTACIONES.

Son variados los mecanismos que existen para restringir o controlar las importaciones de un país. Estos mecanismos van desde los más conocidos como el arancel, la licencia previa y los depósitos previos, hasta las regulaciones sanitarias, los estándares industriales y las normas sobre etiquetado y empaçado, que en el caso colombiano, a excepción del primero, no han tenido una rigurosa aplicación.

Los instrumentos básicos para el control de las importaciones en Colombia han sido el arancel, la licencia previa y el depósito previo. Aún cuando los tres mecanismos efectan el nivel de las importaciones, muchas veces han sido utilizados para lograr en forma simultánea otros objetivos. El arancel ha sido utilizado especialmente bajo un esquema proteccionista de defender la producción nacional y especialmente la proveniente del sector industrial. Por su parte la licencia previa ha

sido utilizada con más frecuencia en momentos de crisis de balanza de pagos con el fin de garantizar un uso óptimo a las escasas divisas. Finalmente, el depósito previo si bien en principio apareció como otro mecanismo de control a las importaciones en períodos de crisis cambiaria, su utilización posterior ha sido como instrumento de política monetaria.

No obstante, lo expuesto anteriormente, a continuación se hace un breve análisis de todos los mecanismos citados en el primer párrafo.

#### 1.4.1 El Arancel.

La mayoría de los análisis teóricos sobre política comercial se hacen en términos de aranceles, es decir, de tasas a la importación. Ello está justificado por una serie de razones entre las cuales se pueden mencionar las siguientes: en primer lugar, los aranceles son el medio más extensamente empleado para regular los flujos comerciales. En segundo lugar, a excepción de algunas circunstancias especiales, los aranceles son la única medida de regulación del comercio permitida por el GATT. Y por último, el arancel incide en el mecanismo de los precios, que es la base de la teoría económica moderna.

Efectos de los aranceles: Antes de empezar el análisis sobre los aranceles, se hace necesario los efectos de la aplicación de estos.

Una tasa a la importación puede ser ad-valorem o específica y en algunos casos, puede ser aplicada sobre una base combinada.

Las tasas específicas son un gravamen expresado en unidades monetarias por unidad física de productos importados (libras, pié, número, etc.).

Las tasas ad-valorem en contraposición, se establecen en forma de un porcentaje del valor de la mercancía importada. Para el caso de la tasa combinada, específicos y ad-valorem, debe especificarse cual de ellos- ordinariamente los que implican el gravamen más bajo- son los que han de pagarse en las aduanas.

El arancel está concebido para gravar a los consumidores internos y a los productores extranjeros y a favorecer a los productores nacionales y al gobierno. Es decir, este equivale a un impuesto sobre el consumo, cuyo importe se reparten los productores nacionales en la medida en que se produce el bien importado, con un remanente para el gobierno.

La base para el cálculo de un arancel ad-valorem es diferente en los diversos países. Primero, las importaciones pueden evaluarse, para los efectos aduaneros, sobre el precio FOB en el Puerto de origen del país extranjero. Segundo, los aranceles ad-valorem pueden aplicarse sobre el precio CIF (costo, seguros y fletes) de las mercancías, que es el método más comunmente practicado para evaluar las importaciones para los efectos aduaneros.

El efecto directo de un arancel es elevar el precio doméstico, dependiendo esta magnitud de la variación de la elasticidad de la demanda doméstica por dicho bien y de la elasticidad oferta en el exterior.

1.4.2. La Licencia Previa.

La licencia previa es un mecanismo de regulación cuantitativa de las importaciones, que ha sido utilizado en Colombia desde la década de los treinta. Este mecanismo de restricción opera con mayor rapidez que el arancel, pero tiene desventajas pues no permite operar al mercado, tiene costos de administración superiores a los del arancel y crea una renta de índole monopólica a los importadores que obtienen aprobación de licencias.

Los objetivos de la licencia previa son:

- a) Regular la demanda futura del cambio exterior.
- b) Restringir los consumos superfluos.
- c) Coordinar la política de importaciones con los planes de desarrollo económico y social.
- d) Impedir movimiento especulativo de bienes que puedan afectar negativamente la producción nacional.

La licencia previa ha sido también un instrumento útil y eficaz para evitar la salida de divisas por mecanismos irregulares como la sobrefacturación de importaciones en un período de dificultades en la balanza de pagos. Así mismo, es una herramienta adecuada para la aplicación del principio de reciprocidad en las relaciones económicas comprándole a quien nos compre, y para reorientar el comercio cuando se busca un equilibrio

en el comercio exterior.

Los criterios que se utilizan en la aprobación o rechazo de las licencias presentadas, están planteados en términos generales en el Decreto Ley 444 donde se da especial importancia a factores como: función de la importación en la satisfacción de necesidades de consumo popular; contribución en el fomento de las exportaciones; ahorro neto en divisas; protección al consumidor en lo referente a precios y al productor nacional en el caso de existir producción doméstica del bien; situaciones de urgencia que puedan presentarse por escasez de materias primas o bienes necesarios en el desarrollo industrial; volúmen de existencias en manos del importador en comparación con el movimiento anterior de su negocio, y el valor de las importaciones solicitadas en comparación con las solicitadas en períodos anteriores.

En la práctica la licencia previa se ha aplicado con tres grados de intensidad los cuales forman lo que se conoce internacionalmente como :  
Previa-Libre, Previa-Previa y Previa-Prohibida.

En el primer grupo están comprendidas aquellas mercancías para las cuales casi nunca se niega la aprobación de las licencias y se mantienen en este régimen para evitar que en un momento dado se hagan importaciones masivas que afecten fundamentalmente el presupuesto mensual de divisas.

El grupo de Previa-Prohibida, está constituido por aquellas mercancías para las cuales sistemáticamente se niegan las solicitudes de importa-

ción pero que permanecen en licencia previa y no en prohibida con el fin de poder autorizar fácilmente importaciones para regular el abastecimiento interno, evitando alzas de precios o para establecer corrientes de comercio con países que no han sido exportadores tradicionales a Colombia.

El grupo de Previa-Previa, está conformado por bienes de capital, bienes intermedios, materias primas y algunos bienes de consumo preferencialmente producidos o ensamblados en el país. Para el estudio de estas solicitudes se aplican con rigor las causales establecidas para este tipo de licencias.

Mediante este instrumento el importador debe someter las solicitudes de importación a la consideración de la Junta de Importaciones del INCOMEX para su aprobación, ya que está facultada para aprobar total o parcialmente, y aplazar o negar las solicitudes de importaciones que le sean presentadas.

#### 1.4.3 Los Depósitos Previos.

El depósito previo, si bien fué creando un instrumento de control a las importaciones, preferentemente ha sido utilizado como instrumento de control monetario. Esto en razón de la rapidez con la cual este mecanismo actúa para contraer los medios de pagos, por lo cual es un eficaz instrumento de política monetaria.

En general los depósitos de importación representan siempre un costo adicional para el importador, pues significa la inmovilización de una porción de su capital por un determinado tiempo. Así, pues, podemos pensar que este costo implícito ad-valorem que genera el sistema de depósitos, lleva al importador a ser más eficaz en el uso de las divisas y/o a recargar estos costos adicionales en el consumidor final.

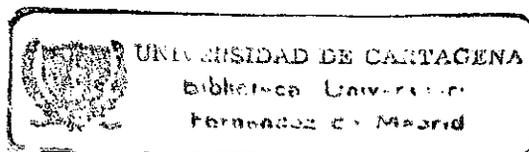
Estos depósitos se recolectan habitualmente al momento de presentarse la solicitud de importación y se devuelven sea al efectuarse la cobertura o pago al exterior, durante el desadecuamiento, o al vencer un determinado plazo. Generalmente suelen consistir en una tasa sobre el valor CIF de la solicitud de importación, que se pueden establecer en moneda nacional o extranjera.

#### 1.4.4 Las Regulaciones Sanitarias.

Es un hecho reconocido que las innumerables barreras no tarifarias impuestas por los países a los productos extranjeros tienen, en la mayoría de los casos, un efecto mucho más restrictivo que las barreras tarifarias.

50479

A pesar de que este tipo de restricciones obstaculizan en gran medida las importaciones de productos, principalmente agropecuarios, se debe reconocer que esta clase de obstáculos tienen por objeto salvaguardar la salud y el bienestar de la población y en esa medida deben ser aceptados. Sin embargo, en muchos casos los países desarrollados utilizan



este tipo de barreras para proteger al productor nacional más que para proteger la salud de la población y es en estos casos en los que se afirma que las reglamentaciones sanitarias tienen efectos restrictivos que deben ser eliminados.

Las regulaciones sanitarias hacen parte de los otros medios administrativos que se apartan de las consideraciones económicas propiamente tales y con las cuales se afecta nacionalmente la importación de mercancías. Entre ellas se encuentra la protección a la vida y salud de las personas, a los animales y a los vegetales.

A pesar de que la naturaleza de estos mecanismos, no es la de elevar directamente el costo relativo de ciertos bienes importados, su aplicación en la práctica, como se dijo anteriormente, puede constituirlos en una medida restrictiva de carácter cuantitativo a las importaciones.

#### 1.4.5. Los Estándares Industriales.

En comparación con los productos primarios, las manufacturas requieren procesos y maquinarias más complejos, una mano de obra más especializada y sistemas de gestión y control. Las normas y especificaciones de estos productos son más extensos y exigentes y la comercialización a nivel internacional se basa principalmente en los factores de calidad y precio. La calidad está relacionada con la adecuada satisfacción de las necesidades del cliente, a precios razonables, lo cual hace que se cumplan las exigencias del mismo.

Está demostrado que el control de calidad, no solo es un medio eficaz de promoción de exportaciones, sino también un instrumento para proteger a los países, especialmente a la industria, de los perjuicios que ocasionan fabricantes de productos importados mal informados, negligentes o inescrupulosos.

La normalización adquiere su mayor importancia a medida que el país diversifica las exportaciones de sus productos manufacturados. En estos casos las normas internacionales se aplican no solamente a la calidad de los materiales, sino a diversos aspectos del diseño del producto.

Partiendo de los planteamientos anteriores, hay quienes llegan a la conclusión de que si se aplican rigurosamente estas regulaciones pueden prohibir completamente las importaciones. Este tipo de medida ha constituido, junto con otras, una barrera comercial importante en la CEE y en la EFTA.

#### 1.4.6 Las Normas sobre Etiquetado y Empacado.

El 26 de Julio de 1971, el Consejo de la Comunidad Económica Europea adoptó un acuerdo que obligaba a los gobiernos de los estados miembros a promulgar la oportuna legislación nacional a fin de que los productos fueran marcados de manera uniforme.

Las dos razones principales fueron las siguientes:

- a) Facilitar a los consumidores de la CEE unos datos uniformes en el punto de venta concernientes a los productos que compran y,
- b) Garantizar que todos los países miembros de la comunidad siguieran unas mismas reglas básicas en la denominación y demás datos que figuren en las etiquetas, marcas y documentos que amparan los productos en las diversas facetas de su producción, manufactura y distribución.

El etiquetado con instrucciones de mantenimiento todavía no es obligatorio en los países europeos, a pesar de ser cada día más solicitado a nivel comercial. Dos organismos trabajan conjuntamente con la finalidad de establecer un sistema de etiquetado aceptable internacionalmente.

Una de estas organizaciones es GINETEX (Asociación Internacional para el Etiquetado de Textiles) y la otra (Organización Internacional para la Normalización).

1.5           ALGUNAS BASES TEORICAS SOBRE LOS EFECTOS DEL CONTROL DE IMPORTACIONES EN RELACION A:

1.5.1        La Sustitución de Importaciones.

Las políticas de sustitución de importaciones persiguen el crecimiento

a través de la diversificación de la producción para abastecer los mercados nacionales protegidos.

En el caso de la América Latina, ha sido la CEPAL quien, después de sus análisis e interpretaciones, ha planteado la necesidad de un cambio de las estructuras de importación de estos países para desarrollar un proceso de industrialización.

Raúl Prebisch concibe la sustitución de importaciones "...Como un incremento en la proporción de bienes suministrados domésticamente y no necesariamente como una reducción en la relación de importaciones a ingreso total". Por su parte, Luis J. Garay en su artículo "Algunos aspectos conceptuales, metodológicos y empíricos de la sustitución de importaciones", la concibe "...Como un proceso estructural por el cual la oferta (total) del sistema económico va adquiriendo una menor dependencia relativa en importados (tanto de insumos como de bienes finales).

Categorías: Para lograr una mejor comprensión conceptual y analítica se ha caracterizado la sustitución de importaciones, así:

Sustitución de importaciones en la actividad productiva: Proceso estructural por el cual la actividad productiva requiere una proporción cada vez menor de insumos importados en su producción total.

Sustitución de importaciones en la demanda final: Proceso estructural por medio del cual el sistema requiere una proporción cada vez menor

de productos finales importados.

Sustitución de importaciones en la demanda intermedia: Proceso estructural por el cual el sistema económico requiere una proporción cada vez menor de bienes intermedios para su producción.

Tipos: Existen tres tipos fundamentales de sustitución de importaciones, a saber, o una combinación de ellas.

La sustitución natural, es aquella que es el resultado de la evolución natural del sistema económico. Esto es, una sustitución sin necesidad de la imposición de controles discriminatorios, en circunstancias tales que permiten al país producir eficientemente bienes que anteriormente se importaban.

La sustitución impuesta es aquella que ocurre como consecuencia de la imposición de restricciones (arancelarias, para-arancelarias, tributarias, etc.). Este tipo de sustitución ha sido muy usado en los países en desarrollo.

De acuerdo a la naturaleza de los cambios particulares de la estructura de importaciones, se puede hacer la siguiente clasificación: sustitución aparente, sustitución real y sustitución efectiva.

Se entiende por sustitución aparente cuando a pesar de que la estructura de importaciones tanto en términos absolutos como relativos, no

haya cambiado; se está incrementando la participación de la oferta doméstica que se traduce en una disminución del coeficiente de importación de la economía.

Se entiende por sustitución real cuando a consecuencia de restricciones, ya sean arancelarias o para-arancelarias, se estimula la producción interna y se logra contraer el nivel de importaciones de ciertos bienes.

Finalmente, se define sustitución efectiva cuando la reducción en la participación de las importaciones de ciertos bienes es de carácter irreversible, aún una vez eliminados los controles.

#### 1.5.2. La Relación Real de Intercambio.

La imposición de un arancel eleva el precio interno del bien gravado, lo que conduce a una reducción de la demanda de importaciones del artículo en cuestión. Como esto significa un cambio importante en los mercados mundiales, de hecho repercute en los precios internacionales (es decir, en la relación real de intercambio). En estas circunstancias, los precios internos no se incrementan en una cantidad equivalente al importe total del arancel, pues los productores extranjeros cargan con una parte del impuesto.

Los aranceles; y muchas medidas proteccionistas, son aplicadas con el propósito de proteger a la industria nacional de la competencia exterior, creando diferencias entre las relaciones de precios de los mer-

cados internacionales y los vigentes en el mercado nacional. Las diferencias de precios son una traba al consumo de los bienes encarecidos por los aranceles y las otras restricciones y por ello inducen al desplazamiento de los recursos internos hacia las industrias favorecidas por la protección.

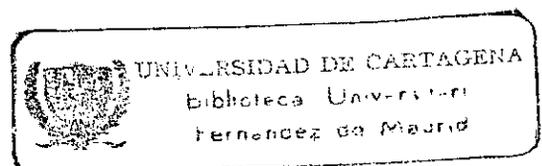
### 1.5.3 La Demanda de Bienes Importados.

La imposición de ciertas medidas restrictivas al flujo de bienes importados como en el caso de un arancel, tiene la tendencia de elevar el precio del bien, lo que a su vez produce un desplazamiento de la demanda hacia el consumo de bienes producidos internamente, siempre y cuando estos puedan sustituir los importados. Pero si la sustitución nos es posible, ya sea porque no se tengan los recursos o la tecnología, el fenómeno que se presenta, es una reducción en la demanda de los bienes importados.

La teoría ortodoxa del comercio internacional parte del supuesto de que los bienes importados encuentran sustitutos perfectos producidos domésticamente. En general, las variables más utilizadas para explicar el comportamiento de las importaciones son: la relación de precios de los bienes importables y el ingreso. La primera variable es el resultado de confrontar el precio del bien producido en el exterior, con el precio del bien producido domésticamente. Así las importaciones de un país serían el resultado de excesos de demanda locales, generados por los precios relativamente más bajos fijados en el mercado mundial del

bien.

El cambio de una estructura de comercio exterior competitiva, como la expuesta en el párrafo anterior, a una complementaria invalida en gran parte el modelo ortodoxo de la demanda de importaciones. En efecto, dicha especialización invalida el supuesto de que los productos que se importan tienen sustitutos aceptables producidos internamente, a excepción de los bienes de consumo y algunos bienes intermedios. Por ello, la demanda de importaciones deja de ser una demanda derivada de productos importados, que se produjo por un exceso de demanda interna al precio internacional, para convertirse en una demanda normal.



2. ORGANISMOS O INSTITUCIONES DEL COMERCIO EXTERIOR QUE  
REGULAN EN COLOMBIA EL FLUJO DE BIENES IMPORTADOS O  
QUE SE RELACIONAN CON EL MISMO.

Para el manejo de todos los aspectos relacionados con el comercio exterior, Colombia cuenta con una serie de instituciones u organismos los cuales, para lograr los objetivos propuestos por el gobierno, están agrupados de la siguiente forma: los que determinan las políticas del comercio exterior; los que tienen a su cargo la formulación de la política económica y de comercio exterior y, por último se encuentran, los que ejecutan la política del comercio exterior.

Antes de seguir adelante con el tema de los institutos u organismos, creo necesario hablar, aunque sea en forma breve, de la clasificación de las importaciones y los pasos a seguir para la entrada de las mismas, con el fin de dar una visión más amplia del papel que desempeñan estos organismos o instituciones.

Si bien existen diversas clasificaciones para las importaciones, para efectos de este trabajo sólo se considerarán tres, que dependen de los siguientes factores: el tipo de bien que se importe, el impacto sobre las reservas internacionales y la legislación vigente en materia de las

mismas.

La primera corresponde a la clasificación internacional CUODE que incluye las importaciones de bienes de capital, intermedios y de consumo. Atendiendo el segundo factor, se clasifican en reembolsables, cuando el giro al exterior se efectúa a través de las reservas internacionales del país que administra el Banco de la República, y no en reembolsables, cuando este se hace con cargo a dicho activo, sino directamente en el exterior por parte de las empresas, como en el caso de las importaciones de compañías petroleras o mineras y de inversión extranjera. También se consideran como no reembolsables aquellas importaciones que no implican pago, como son las donaciones del exterior en favor de personas o entidades de derecho público o privado y las importaciones temporales. Dependiendo del tercer factor se clasifican como de libre importación, que no requieren de permiso previo del INCOMEX; de licencia previa, que necesita del cumplimiento de dicho requisito, y de prohibida importación.

En cuanto a los pasos para una importación, se distinguen en Colombia tres momentos importantes los que a su vez son fuente de información estadística: su registro (INCOMEX), la importación propiamente dicha (DANE- Balanza de Pagos) y su pago (Banco de la República-Balanza Cambiaria). El registro presenta la intención del importador de traer una mercancía al país. La importación efectiva origina el Manifiesto de Aduana, que se aproxima al concepto de cambio de propiedad del bien, por lo que se utiliza en la elaboración de la Balanza de Pagos.

Por último, el giro a través del Banco de la República afecta el nivel de los activos externos del país y se registra en la Balanza Cambiaria.

Luego que el importador ha acordado con el proveedor extranjero el precio del bien, el plazo para su entrega y las condiciones de pago, está obligado a registrar la factura importación en el INCOMEX para obtener el permiso correspondiente. Si la mercancía está clasificada en el régimen de licencia previa el permiso otorgado se llamará licencia de importación y si está en el régimen de libre se denominará registro de importación.

Aprobados los registros y licencias, tienen una validez de tres y seis meses, respectivamente, para su utilización, tiempo que va desde su expedición hasta aquel en que se produce el embarque de la mercancía.

Cuando ésta ingresa al país se inicia el proceso de nacionalización ante la Aduana, entidad encargada de expedir el Manifiesto de Importación correspondiente, con la documentación requerida para tal efecto.

El último paso de la importación lo constituye su pago, que depende de la financiación obtenida por el importador.

2.1 MINISTERIO DE DESARROLLO ECONOMICO.

El Ministerio de Desarrollo Económico tiene a su cargo la dirección y

ejecución de las normas directamente relacionadas con la ejecución de la política sobre comercio exterior de importaciones y exportaciones, para lo cual cuenta con un organismo adscrito a él, establecimiento público con personería jurídica, autonomía administrativa y patrimonio independiente, denominado actualmente Instituto Colombiano de Comercio Exterior. Este Ministerio toma este nombre a partir de la reforma administrativa de 1968. mediante el Decreto 2974, pues antes se llamaba Ministerio de Fomento.

Las siguientes son entre otras, las funciones que se le asignan a este Ministerio, dentro de los lineamientos que trae el Consejo Nacional de Política Social conforme a los planes y programas que se establezcan de conformidad con la constitución y la Ley, las cuales están contempladas en el Artículo 1° del Decreto 152 del 27 de Enero de 1976.

- Participar en la formulación de la política económica y de los planes y programas de desarrollo económico y social;
- Formular, en coordinación con el Ministerio de Relaciones Exteriores, la política de comercio internacional;
- Participar en la formulación de las políticas cambiarias, monetaria y arancelaria;
- Fijar, en unión del Ministerio de Agricultura en los asuntos de su competencia y del Departamento Nacional de Planeación, cuotas de absorción de materias primas de producción nacional y condicionar, el otorgamiento de licencias de importación al cumplimiento de los convenios que para el efecto se celebren.

Son funciones de la División de Comercio Exterior:

- Coordinar con el Consejo Nacional de Política Económica y Social, el Ministerio de Relaciones Exteriores y el Instituto Colombiano de Comercio Exterior, la formulación y ejecución de la política de comercio internacional del país.
- Preparar los estudios relativos a los aspectos económicos de la política arancelaria.
- Intervenir en los estudios relativos a las necesidades de importación de los diferentes sectores y en las recomendaciones relativas a la distribución de los presupuestos de divisas que fije la Junta Monetaria;
- Colaborar en la preparación de los proyectos para la formulación y modificación de las listas de bienes de libre importación de los sujetos a licencia previa y los de prohibida importación. Dichas listas serán adoptadas por el Consejo Directivo del Instituto Colombiano de Comercio Exterior, con el voto favorable del Ministerio de Desarrollo Económico;
- Participar en la elaboración de los estudios del caso para el establecimiento de la política general de licencias globales de importación, a la cual se ceñirá el Instituto Colombiano de Comercio Exterior al aprobar dichas licencias;
- Analizar la incidencia de la política económica, particularmente de la cambiaria, tributaria, de crédito y seguros, en el sector exportador y proponer recomendaciones al respecto;

- Colaborar en la elaboración de los estudios correspondientes a la participación de Colombia en la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio, en el Acuerdo Subregional y en otros organismos multilaterales de carácter económico.

## 2.2 CONSEJO NACIONAL DE POLITICA ECONOMICA Y SOCIAL.

Es el organismo asesor principal del Gobierno Nacional en todos aquellos aspectos que se relacionan con el desarrollo económico y social del país. Para el cumplimiento de sus objetivos el Consejo Nacional de Política Económica y Social tendrá las siguientes funciones las cuales les fueron asignadas mediante el artículo segundo del Decreto 627 de Abril 10 de 1974.

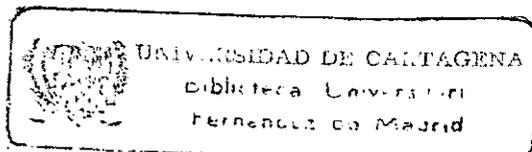
- Recomendar para adopción del gobierno la política económica y social que sirva de base para la elaboración de los planes y programas de desarrollo.
- Estudiar y recomendar al gobierno, para que sean sometidos al Congreso Nacional los planes y programas de desarrollo que le presente el Departamento Nacional de Planeación, como resultado del estudio y evaluación de los planes y programas sectoriales, regionales y urbanos elaborados por o con la intervención de los Ministerios, Departamentos Administrativos y entidades descentralizadas territorialmente o por servicios.

- Estudiar los informes periódicos u ocasionales que se le presenten a través de su secretaría ejecutiva, sobre el desarrollo de los planes, programas y políticas generales sectoriales, regionales y urbanas, y recomendar las medidas que deben adoptarse para el cumplimiento de tales planes y programas.
- Estudiar y definir las bases de los programas de inversión y de los gastos públicos de desarrollo sobre los cuales debe elaborarse el proyecto de presupuesto que el gobierno presente a la consideración del Congreso Nacional.
- Comunicar a la Junta de Importaciones los planes de desarrollo económico y social, para el otorgamiento de licencias de importación de maquinaria y equipo.

### 2.3 CONSEJO DIRECTIVO DEL COMERCIO EXTERIOR.

Creado por el Decreto Ley 444 de 1967 como Junta de Comercio Exterior, que fué reemplazada por el Consejo Directivo de Comercio Exterior mediante el Decreto 2966/68 en su Artículo 6º, tiene a su cargo la dirección y administración del Instituto Colombiano de Comercio Exterior y entre sus funciones se cuentan las siguientes:

- Formular la política general del Instituto y los planes y programas que deba desarrollar.
- Aprobar el presupuesto anual del Instituto.



- Dar concepto previo a los acuerdos o convenios internacionales que celebre el gobierno y dar aprobación a los acuerdos que celebre el Banco de la República, el Fondo de Promoción de Exportaciones y FEDECAFE para fomentar el intercambio comercial.
- Estudiar con preferencia los problemas de la integración latinoamericana.
- Programar y coordinar la política de comercio exterior en general.
- Determinar los requisitos que deban cumplirse para el trámite de las exportaciones e importaciones, especialmente en lo relacionado con el señalamiento de los vistos buenos previstos que para efectos de dichos trámites sea conveniente exigir.

#### 2.4 CONSEJO NACIONAL DE POLITICA ADUANERA.

La Ley 25 de 1968, en su Artículo 2º, autoriza al gobierno para reestructurar el Consejo Nacional de Política Aduanera y dotarlo de la asesoría técnica que le permita cumplir las funciones para los cuales fué creado mediante el Decreto 1345 y luego reestructurado por el Decreto 2611 de 1968. Mediante el Decreto 1868 de 1972 se le asignan entre otras las siguientes funciones, cuando tenga que dar su concepto al gobierno en los siguientes casos:

- Al actualizar la nomenclatura arancelaria y aduanera, sus reglas de

interpretación , notas legales y notas explicativas.

- Al reestructurar los desdoblamientos de las posiciones de la nomenclatura.
- Al actualizar las normas de valorización de mercancías.
- Al variar la tarifa o gravamen.
- Corresponde al Consejo fijar precios comerciales a maquinaria y equipos usados y reconstruidos y a los automotores nuevos de modelos anteriores al año de importación, para efectos del gravamen arancelarios.

Señalar los precios oficiales para ampliación de gravámenes ad-valorem.

Señalamiento de tarifas únicas, para conjuntos de equipos y maquinarias para el establecimiento y/o ampliación de industrias.

Expedir resoluciones sobre asuntos anteriores motivadas en forma detallada y precisa.

## 2.5 JUNTA MONETARIA.

La Junta Monetaria fué creada mediante la Ley 21 de 1963 que en su Artículo 5º, dice:

" Crease una Junta Monetaria encargada de:

- a. Estudiar y adoptar las medidas monetarias, cambiarias y de crédito que conforme a las disposiciones vigentes, corresponden a la Junta Directiva del Banco de la República, y
- b. Ejercer las demás funciones complementarias que se le adscriban por el Gobierno Nacional, y en el futuro por mandato de la Ley".

Antes de promulgada esta Ley, el Banco de la República era el encargado de establecer y dirigir la política monetaria y cambiaria del país.

Tiene entre otras, las siguientes funciones:

- Determinar las actividades que dan derecho a compra-venta de divisas por el Banco de la República.
- Reglamentar la venta de divisas que no dan lugar a la expedición de Certificados de Cambio.
- Establecer el régimen de depósitos previos, pagos anticipados, etc, para importaciones.
- Reglamentar todo lo relacionado con los establecimientos de crédito tal como entrega, posesión y depósitos en moneda extranjera.
- Autorizar previo concepto del INCOMEX las modalidades especiales de pago en operaciones de intercambio internacional.
- Elaborar el presupuesto de ingresos y egresos de divisas.
- Fijar las tasas de cambio para la compra de divisas, para la contabilización de las reservas internacionales y para las transacciones de petróleo.

## 2.6 INSTITUTO COLOMBIANO DE COMERCIO EXTERIOR.

Este Instituto, el cual está adscrito al Ministerio de Desarrollo Económico, tiene a su cargo la ejecución de la política del Gobierno en materia de comercio exterior para lo cual actuará en estrecha coordinación con las demás entidades gubernamentales que desarrollen labores complementarias o similares, especialmente con el Ministerio de Relaciones Exteriores, Ministerio de Hacienda y Crédito Público y el Fondo de Promoción de Exportaciones.

Conforme al Artículo 1° del Decreto 151 del 27 de Enero de 1976, le corresponde al Instituto Colombiano de Comercio Exterior entre otras, las siguientes funciones:

- Formular recomendaciones al Gobierno Nacional sobre la política que deba adelantarse en asuntos relacionados con el comercio exterior y las medidas que deban adoptarse para alcanzar las metas propuestas;
- Fijar metas y programas de exportación del país, con base en los planes sectoriales de desarrollo y adelantar estudios a fin de promover su aumento y diversificación y prestar asistencia a los exportadores en estrecha coordinación con el Fondo de Promoción de Exportaciones;
- Ejecutar la política de importaciones dentro de los criterios generales establecidos o que se establezcan, y velar por el cumplimiento de los requisitos fijados en materia de importación de mercancías al

país;

- Preparar las listas de bienes de libre y prohibida importación y de licencia previa;
- Vigilar, en coordinación con el Ministerio de Desarrollo Económico, la ejecución de la política de integración industrial, de los contratos de ensamble y de las cuotas de absorción obligatorias de ciertos artículos de producción nacional;
- Adelantar los estudios y coordinar la participación de Colombia en la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio, en el Acuerdo de Integración Subregional Andino y otros organismos multilaterales latinoamericanos de carácter económico y actuar como organismo de contacto del Gobierno con los órganos del Acuerdo de Cartagena;
- Registrar las importaciones y exportaciones, aceptar, cancelar y hacer efectivas en su caso, las garantías que deban constituirse ante el Instituto y llevar las estadísticas correspondientes;
- Colaborar con los estudios generales relacionados con el presupuesto de divisas, gravámenes arancelarios, reglamentación de exenciones, importación por una sola posición arancelaria, depósitos previos, cuando así lo solicite; formular recomendaciones y preparar proyectos en tales campos.

2.7 DIRECCION GENERAL DE ADUANAS.

La Dirección General de Aduanas tiene a su cargo el manejo directo de

las importaciones y exportaciones que se realizan a través de las distintas Aduanas establecidas en el país, en orden a recaudar los distintos impuestos, inclusive el de ventas, que se causan por el ingreso de bienes o por su salida, efectuar los trámites de nacionalización de las mercancías para su exportación y dirigir las demás actividades que sean indispensables para el debido cumplimiento de lo dispuesto en el Código de Aduanas y en las disposiciones legales tendientes a reprimir el contrabando. Además de las funciones antes mencionadas, también le son asignadas entre otras las siguientes:

- Decidir conforme a las disposiciones vigentes, sobre las solicitudes de nacionalización de mercancías y el despacho de las de exportación;
- Resolver sobre la introducción de mercancías libres de derechos de aduana, y publicar periódicamente las resoluciones respectivas, de acuerdo con las disposiciones legales vigentes y con el reglamento que expida la Dirección General de Aduanas.

En el estatuto de Cambios y Comercio Exterior Decretos 444/67 y 688/67, se establecen las siguientes funciones:

- Informar al INCOMEX de cualquier cambio de posición al nacionalizar la mercancía.
- Señalar el término de permanencia en el país de importaciones temporales.
- Reglamentar las importaciones que no requieran registro como equi-

pajes, muestras, menajes, etc.

- Revisar, actualizar y completar las notas explicativas del arancel, teniendo en cuenta las notas explicativas de la nomenclatura arancelaria del Consejo de Cooperación Aduanera y las modificaciones hechas por el Consejo que se consideran como normas del Arancel de Aduanas de Colombia.

## 2.8 BANCO DE LA REPUBLICA.

El Banco de la República actúa por diversos canales en la política general sobre comercio internacional del país haciendo funcionar las previsiones sobre cambios internacionales, sobre manejo de las divisas extranjeras, sobre promoción de las exportaciones a través del Fondo de Promoción de Exportaciones, sobre convenios de pagos con los demás países, etc. También se le asignan entre otras, las siguientes funciones:

- Comprar o canjear divisas o monedas extranjeras por certificados de cambio;
- Recibir los depósitos previos de importación (reembolsos anticipados).
- Conceder préstamos especiales para industrias que produzcan bienes para la exportación o para la sustitución de importaciones esenciales;
- Adquirir la totalidad de las divisas provenientes de exportaciones.

- Monopolizar la compra, venta, posesión y exportación de oro.
-

3. CONSIDERACIONES GENERALES SOBRE LA EVOLUCION DE LA INDUSTRIA MANUFACTURERA DURANTE EL PERIODO 1978 - 1986.

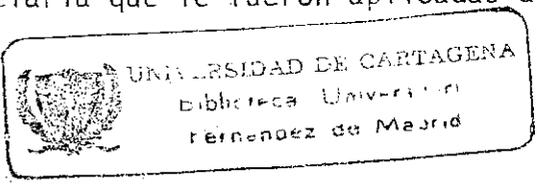
Antes de empezar a analizar el comportamiento de la industria manufacturera durante el periodo 1978 - 1986, es preciso tener bien claro, que la actividad industrial, desde sus orígenes, se ha mostrado especialmente sensible a las fluctuaciones o ciclos cafeteros, ya que las ventas de café en el exterior han sido, por mucho tiempo, la principal fuente de divisas para Colombia. De hecho, en los momentos en que los precios internacionales son altos, estos a su vez han tenido la tendencia de propiciar un proceso de liberación de importaciones y al presentarse, posteriormente, una escasez de divisas, se incrementan nuevamente la protección y los controles administrativos con el propósito de ampliar los mercados domésticos para la industria, pero dentro de ciertos límites.

La crisis industrial se presentó como resultado de la contracción de la demanda interna y de las exportaciones de manufacturas, causada a su vez por la pérdida de la competitividad de la producción nacional que trajo consigo la apertura de las importaciones y la sobrevaluación cambiaria.

Este fenómeno, conocido como la desindustrialización, aparece desde la segunda mitad de la década del setenta, cuando a raíz del superávit en la balanza de pagos se presentaron unas variaciones en las condiciones del sector externo y en las políticas comerciales y cambiarias que tenían como objetivo básico, contrarrestar dicho superávit. No obstante la insuficiente devaluación dió lugar a una baja considerable en la tasa real de cambio y junto con el creciente déficit fiscal, que surge de un ambicioso plan de inversiones públicas, contribuyeron a agudizar la crisis, ya que este déficit, por su parte, fué financiado con inversiones y recursos de crédito externo, apropiándose el estado de una gran cantidad de recursos monetarios que bien se hubiesen podido canalizar hacia la actividad industrial.

En relación a su estructura son por lo menos dos las limitantes que presentaba el sector industrial y que están relacionadas con el curso que tomó la sustitución de importaciones y la distorsión de costos y precios que produjo la elevada protección. La primera de ellas es la baja productividad, lo que trajo consigo la pérdida de la competitividad de la producción manufacturera. La segunda, es la composición de la oferta industrial, al momento en que el proceso de sustitución no se hace extensivo a los bienes de capital y sólo es aplicado en la producción de bienes de consumo duradero con un alto contenido importado, para atender a un mercado que se hacía cada vez más restringido.

La política de liberación de importaciones basada en el desmonte parcial de los mecanismos de protección arancelaria que le fueron aplicadas a la



industria sustitutiva hasta los años setenta, se puede ilustrar con las siguientes cifras: el arancel promedio ponderado para productos industriales que era de 52% en 1970, se redujo al 36% en 1975 y a 25% en 1980; en el campo de los bienes de consumo la disminución del arancel fué aún más drástica al pasar de 99% al 35% en el transcurso de la década. En cuanto al régimen de importaciones la liberación nominal fué considerable: mientras en 1971 el 96% de las posiciones del arancel se encontraban en el régimen de licencia previa, para 1980 eran solo el 31%. Pero el manejo que le dió en la práctica la Junta de Importaciones del INCO-MEX a las solicitudes de registro de importación fué tan liberal que en este último año prácticamente todas fueron aprobadas.

Si observamos la trayectoria del crecimiento industrial, nos podemos dar cuenta que desde mediados del decenio de los setentas, la industria muestra un vigoroso crecimiento que se quiebra en 1974, año en el cual comienza a experimentarse un movimiento cíclico de la producción que en promedio, resulta claramente inferior al del periodo precedente como se muestra en el Cuadro No. 1.

Antes de seguir avanzando en el desarrollo del tema, se hace necesario aclarar que al momento de realizar el estudio, aún no se disponen de las estadísticas para 1986 y lo que en algunos casos se puede encontrar, son avances estadísticos cuyas cifras tienen un carácter provisional.

Desde finales de 1983 el sector industrial comenzó a mostrar signos de una leve reactivación que luego se va consolidando durante 1984 para ter-

CRECIMIENTO DEL PIB TOTAL Y DEL PIB INDUSTRIAL Y EL PORCENTAJE DE VARIACION ANUAL.

Año	PIB	PIBIM	Año	PIB	PIBIM
1979	6.0	8.5	1979	5.4	2.9
1972	7.7	14.3	1980	4.1	3.6
1973	6.7	10.7	1981	2.3	-2.0
1974	5.7	8.3	1982	0.9	-1.3
1975	2.3	-6.1	1983	1.0	-1.2
1976	4.7	8.4	1984	3.2	8.0
1977	4.2	1.8	1985 E	2.8	3.0
1978	8.5	6.2			

PIB : Producto Interno Bruto.  
 PIBIM : PIB de la Industria Manufacturera.  
 FUENTE : Cuentas Nacionales del DANE.  
 E : Estimativo

minar con un aumento del 6%, restableciendo los niveles de producción alcanzados cuatro años atrás.

De las 28 ramas industriales 20 tuvieron crecimiento de su producción, algunos con tasas considerablemente altas, ya que fueron calculadas a partir de los bajos niveles que produjo la recesión. Entre estas ramas se pueden mencionar: alimentos (12%), tabaco (14%), textiles (13%), papel y sus productos (12%), sustancias químicas (23%), minerales no metálicos (15%) y equipo de transporte (55%). En oposición a las anteriores ramas, continuaron registrando disminución de la producción las industrias de calzado de cuero (-15%), editorial (-18%) y de productos plásticos (-7%), entre otras.

Un elemento importante para la reactivación global de toda la industria, fué el restablecimiento de la protección que antes se había desmontado en forma parcial. Así lo muestra el crecimiento industrial de 1984 en el cual se puede apreciar, la ampliación de la demanda interna con más del 57% del aumento total, la sustitución de importaciones que contribuye con un 41% y las exportaciones las cuales sólo pueden contribuir en 1.5%. Esta pobre contribución de las exportaciones manufactureras desvirtuó la viabilidad de convertir a la industria en sector líder.

### 3.1 PRODUCCION.

El papel de sector líder que venía desempeñando el sector industrial

desde 1925, se pierde a partir del año 1975 cuando se presenta una ruptura en el ritmo de crecimiento que mostró a lo largo de todos estos años. En todo este período que va desde 1925 a 1975, el sector industrial creció más rápidamente que el conjunto de la economía, impulsando el desarrollo económico del país, y llegando a situarse, en 1974 como el sector de mayor importancia relativa en la economía nacional, con una participación del 23% de la producción total como se puede observar en el Cuadro No. 2.

A partir de 1957, el crecimiento del sector industrial pasa a ser inducido, es decir, un sector que crece menos rápido que el conjunto de la economía, lo que condujo a perder su posición de primer sector.

Durante 1986 la industria manufacturera mantuvo e incrementó la dinámica registrada a partir del segundo semestre de 1984. Las cifras oficiales preliminares indican un crecimiento del producto interno bruto industrial mayor al 6% notoriamente superior al registrado en 1985 cuando el crecimiento según el DANE fué cercano al 3.0%.

Como se mencionó anteriormente, la considerable recuperación del sector externo fué una de las razones que determinó la buena marcha de la economía y, por supuesto, de la industria. Otro de los factores que determinaron esta situación fué la protección dada al mercado nacional, lo cual le ha permitido a los fabricantes colombianos disponer de mayores medios para colocar sus productos.

CUADRO No. 2

76

PRODUCCION TOTAL MANUFACTURERA  
( Millones de pesos de 1975 )

Años	PIB Total	Tasa de Crecimiento	PBI/1	Tasa de Crecimiento
1970	307.496	---	55.721	---
1971	325.825	6.0	61.051	9.6
1972	350.813	7.7	68.578	12.3
1973	374.398	6.7	75.002	9.4
1974	395.910	5.7	81.916	9.2
1975	405.108	2.3	81.270	7.5
1977	441.906	4.2	90.716	3.8
1978	479.335	8.5	95.366	5.1
1979	505.119	5.4	99.075	3.9
1980	525.765	4.1	100.107	1.0
1981	537.736	2.3	99.353	-0.8
1982	542.836	0.9	97.861	-1.5
1983	551.380	1.6	97.703	-0.2
1984	565.582	2.6	106.391	8.9
1985 E	576.894	2.0	109.582	3.0

E : Estimado.

/1 : Sin Trilla.

FUENTE : DANE, Cuentas Nacionales y Encuesta Anual Manufacturera.

Al analizar los indicadores de la actividad industrial se comprueba el dinamismo del sector en 1986. Cuando se compara el período Enero-Septiembre/86 con el mismo período del año anterior, encontramos que la producción creció en 6.73% en términos reales, cifra sólo superada en la presente década, por el crecimiento correspondiente al año 1984, cuando la producción industrial aumentó 8.9%. Analizando el comportamiento sectorial se puede ver que 25 de los 28 sectores manufactureros registran variaciones positivas en el período en mención. Sobresalen los siguientes: cuero y sus productos (26.24%), productos plásticos (22.24%), industrias básicas de metales no férreos (17.44%), maquinaria excepto eléctrica (16.53%), objetos de barro loza y porcelana (16.20%), equipo y material de transporte (15.51%), productos metálicos excepto maquinaria (12.70%) y fabricación de calzado (10.14%).

Por su parte los sectores que disminuyeron su producción, en términos reales, para el período fueron: muebles de madera (-11.07%), otros derivados del petróleo y del carbón (-4.5%) y prendas de vestir (-3.52%), como se puede observar en el Cuadro No. 3.

Es importante resaltar que las actividades con mayor dinámica corresponden a los grupos de bienes intermedios y de capital, mientras que los bienes de consumo tuvieron menor ritmo de crecimiento. Dicha situación se explica en parte por el contrabando de bienes de consumo, desde los países vecinos y las posibilidades de importación de los mismos.

Además hay que anotar que el futuro industrial del país tiene una estre-

CUADRO No. 3

MUESTRA MENSUAL MANUFACTURERA

VARIACION ACUMULADA DEL VALOR DE LA PRODUCCION, SEGUN AGRUPACIONES INDUSTRIALES.

ENERO - SEPTIEMBRE/86      ENERO - SEPTIEMBRE/85

Agrupaciones Industriales	Nominal	Real 1/
A. Incluyendo Café	(...)	(...)
B. Sin incluir Café	30.60	6.73
Alimentos	(...)	(...)
A. Trilla de Café	23.01	0.38
B. Resto de Alimentos	27.09	2.06
Bebidas	39.30	4.6
Tabaco	34.88	9.87
Textiles	15.43	(3.52)
Prendas de Vestir	90.19	26.44
Cuero y Productos	38.91	10.14
Fabricación de Calzado	31.67	0.47
Industria de Madera	4.03	(11.07)
Muebles de Madera	25.17	5.45
Papel y sus Productos	38.59	7.40
Imprenta, Editoriales y	30.58	7.91
Sustancias Químicas Industriales	36.46	12.59
Otros Productos Químicos	10.63	9.26
Derivados del Petróleo	29.94	(4.58)
Otros Derivados del Petróleo y del Carbón	38.19	7.19
Productos de Caucho	52.13	22.24
Productos de Plásticos	23.70	4.68
Objetos de Barro, Loza y Porcelana	25.08	6.52
Otros Minerales no Metálicos	30.42	5.88
Industrias Básicas de Hierro y Acero	30.18	17.44
Industrias Básicas de Metales no Ferrosos	40.56	12.70
Productos Metálicos Excepto Maquinaria	50.42	16.53
Maquinaria Excepto Eléctrica	32.52	5.87
Maquinaria y Aparatos Eléctricos	24.84	1.34
Equipo y Material de Transporte	24.84	1.34
Equipo Profesional y Científico	23.51	0.89
Industrias Diversas		

cha relación con las actividades de mayor complejidad tecnológica y más valor agregado.

### 3.2 EMPLEOS GENERADOS.

Uno de los elementos más importantes que ha caracterizado a la crisis reciente de la industria manufacturera en Colombia, es la pérdida de dinamismo en la generación de empleos.

Los estudios realizados por la Misión Chenery han demostrado la notable sensibilidad del mercado de trabajo frente a las fluctuaciones de la actividad productiva. A este hecho, también numerosos autores e instituciones entre ellas la OIT, han expresado su preocupación sobre la capacidad de la industria para generar empleos.

En la primera mitad del decenio de los setenta, la industria aumentó considerablemente su capacidad de creación de empleos a más o menos 12.000 empleos al año, a 24.000.

Para la segunda mitad del decenio de los ochenta los niveles de empleo tienden a igualarse a los existentes en los años sesenta. Entre 1980 y 1984 hubo una pérdida de 75.000 puestos de trabajo que representa un 30% superior a todo el empleo generado por la industria entre 1975 y 1980. Ver Cuadro No. 4.

CUADRO No. 4

EMPLEO INDUSTRIAL

( Millones de pesos 1975)

Años	Industria Manufacturera	
	Empleo	Tasa de Crecimiento
1970	347.159	---
1971	354.251	2.0
1972	383.853	8.4
1973	423.008	10.2
1974	447.899	5.9
1975	456.823	2.0
1976	469.778	2.8
1977	487.265	3.7
1978	500.605	2.7
1979	516.674	3.2
1980	516.275	-0.08
1981	501.035	-3.0
1982	489.023	-2.4
1983	472.044	-3.5
1984	451.823 E	-4.3
1985 E	n.d.	n.d.

E : Estimativo.

FUENTE : DANE, Cuentas Nacionales y Encuesta Anual Manufacturera.

Para el año 1986 en relación al empleo industrial se observa alguna mejoría, pues ha disminuido el ritmo de crecimiento. En efecto, para el período Enero - Septiembre/86 el empleo cayó en un 0.58%, comparado con igual período de 1985. Si se analizan los mismos intervalos en 1984 y 1985 el decrecimiento fué de -1.42% y -1.17% respectivamente.

### 3.3 PARTICIPACION EN EL PRODUCTO INTERNO BRUTO.

La participación de la industria manufacturera en el PIB se puede analizar haciendo una comparación del comportamiento de la misma en las décadas del setenta y ochenta.

No obstante de presentar la actividad industrial un comportamiento más o menos constante, a excepción de 1983, al hacer el análisis para la década del setenta vemos que en promedio, la participación de la industria manufacturera dentro del total del PIB es del 20.06%, en comparación a lo que va corrido en la década de los ochenta la cual baja a 18.50%, ya que como se anotó anteriormente 1983 es el año en donde la actividad industrial, tiene la más baja participación dadas las circunstancias recesivas por la cual atravesó la economía colombiana en ese año. Ver Cuadro No. 5.

Al ser 1983, el año en el cual la industria presenta la más baja participación (17.71%), es necesario detallar, en forma muy general, algunos

CUADRO No. 5

Años	PIB Total	PIB /1	INDUSTRIA	% del PIB Total
1970	307.496	55.721		18.12
1971	325.825	61.051		18.73
1972	350.813	68.578		22.42
1973	374.398	75.002		20.03
1974	395.910	81.916		20.69
1975	405.108	81.270		20.06
1976	424.263	87.380		20.59
1977	441.906	90.716		20.52
1978	479.335	95.366		19.89
1979	505.119	99.075		19.61
1980	525.765	100.107		19.04
1981	537.736	99.353		18.47
1982	542.836	97.861		18.02
1983	551.380	97.703		• 17.71
1984	565.582	106.391		18.91
1985	576.894	109.582		18.99
1986	n.d.	n.d.		n.d.

E : Estimado.

n.d. : No Disponible.

1/ : Sin Trilla.

FUENTE : DANE, Cuentas Nacionales y Encuesta Anual Manufacturera.

aspectos de esta crisis.

La crisis que se precipitó entre 1981 y 1983 fue una consecuencia del derrumbe en casi mil millones de dólares, de las exportaciones de café por año. Simultáneamente, los ingresos externos en la cuenta de servicios y transferencias empezaron a reducirse en 1981, pasando de 1964 millones de dólares en 1980 a solamente 852 millones en 1983, reducción de ingresos que bajó considerablemente la demanda interna de bienes y servicios, en general. Esto, junto al particular estado al que había evolucionado la estructura productiva del país durante los últimos años, se reflejó en la depresión de la tasa de crecimiento del PIB global, que pasó de 4.1% en 1980 a 2.3% en 1981, a 0.9% en 1982 y 1.6% en 1983.

Por otra parte, la depresión de las exportaciones de algunas manufacturas afectó de manera particular algunas ramas industriales, como la metalmecánica, la maquinaria y las confecciones, en 1983, lo cual vino a gravar la recesión industrial.

#### 3.4 GRADO DE ESPECIALIZACION DE LA MANO DE OBRA.

Cuanto mayor es el proceso técnico e industrial de un país, mayor importancia adquiere la calidad y el número de su personal técnico y empresarial. En los países en desarrollo que gozan de estabilidad política y disponen de una mano de obra costosa, de buenas condiciones y de un mercado con suficientes posibilidades, la presencia de técnicos



no sólo atraerá las inversiones extranjeras, sino que facilitará considerablemente la absorción de la ayuda exterior.

Por sí misma, la formación técnica puede generar graves excedentes, si no se adapta debidamente a las necesidades cuantitativas, de la industria. En los países en vía de desarrollo los gobiernos han de determinar las profesiones para las que se requiere una capacitación técnica, compensar las pérdidas de trabajadores especializados que emigran, mejorar el nivel de competencia de los demás, velar por la importancia de la formación y facilitar los incentivos necesarios para atraer el personal en las profesiones importantes.

Algunos países como Colombia, han producido la enseñanza profesional y técnica en las escuelas. Otros países han organizado instituciones de formación independientes al sistema oficial.

En América Latina, sobre todo, esos centros se han convertido en fuentes importantes de mano de obra especializada para el desarrollo industrial. Para el caso colombiano, un ejemplo de este tipo de instituciones es el SENA.

La evolución educativa que ha experimentado el país se ha reflejado con vigor en el mercado de trabajo urbano en la última década. Entre 1976 y 1984, el número de años escolares cursados por un trabajador promedio en las 4 grandes ciudades colombianas pasó de 6.9 a 7.6. De hecho, cuatro de cada cinco trabajadores que ingresan al mercado laboral durante

estos años tenían al menos alguna educación secundaria.

Los niveles de escolaridad media difieren significativamente en los distintos sectores de la economía. Los sectores financiero, de servicios a las empresas y electricidad, gas y agua, concentraron una proporción relativamente alta de la fuerza de trabajo más calificada. La industria, el comercio y el transporte tienen, por otra parte, niveles educativos similares al promedio, mientras en la construcción los requisitos escolares resultan ser relativamente bajos. Ver Cuadros 6 y 7.

La industria, como se puede observar en los Cuadros anteriores, hace una discriminación de sus trabajadores en seis grandes categorías a saber: los propietarios, socios y familiares sin remuneración fija, personal técnico, personal directivo, empleados, obreros y operarios y los aprendices.

A continuación se hará un breve análisis del comportamiento de estas categorías hasta 1983, pues hasta esa fecha llegan los informes estadísticos más actualizados, al momento de hacer el estudio.

Como lo muestra el Cuadro 7, la categoría de obreros y operarios es la que agrupa el mayor porcentaje de trabajadores que en promedio ha representado el 72.34% del total de personas ocupadas en esa actividad.

Le sigue en importancia la categoría de empleados, quienes dentro de la distribución porcentual de 1983 logran alcanzar la más alta parti-

CUADRO No. 6  
 EMPLEO ANUAL EN LA INDUSTRIA  
 PERSONAL OCUPADO POR CATEGORIA  
 TOTAL PAIS  
 1970 - 1983

86

	1970 a	1975	1980	1981	1982	1983
Número de Establecimiento (a).	7.459	6.354	6.850	6.792	7.067	6.249
Personal Ocupado.						
Total	347.159	456.823	516.275	501.035	489.023	472.044
Hombres	251.808	323.963	349.031	349.287	341.837	328.710
Mujeres	95.351	132.860	155.244	151.748	147.186	146.334
1. Propietarios, socios y familiares sin remuneración fija.						
Total	8.364	6.373	7.732	7.573	7.923	6.966
Hombres	6.443	4.748	5.572	5.415	5.683	4.963
Mujeres	1.921	1.625	2.160	2.158	2.240	2.003
2. Personal Técnico.						
Nacionales.						
Total	12.465	10.881	13.695	14.003	14.023	13.047
Hombres	11.561	10.172	12.520	12.872	12.977	11.838
Mujeres	904	709	1.175	1.131	1.046	1.209
Extranjeros.						
Total	1.381	752	526	416	388	332
Hombres	1.316	712	447	389	371	314
Mujeres	65	40	79	27	17	18
3. Personal Directivo.						
Total	b	9.090	11.454	11.554	11.572	11.639
Hombres	b	8.182	9.872	9.993	9.961	9.894
Mujeres	b	908	1.582	1.561	1.611	1.745
4. Empleados.						
Total	55.876	88.373	104.273	103.060	103.085	101.486
Hombres	39.224	60.309	69.149	68.021	67.297	67.169
Mujeres	16.652	28.064	35.124	35.039	35.788	34.317
5. Obreros y Operarios.						
Total	264.099	334.296	371.906	358.173	346.231	332.920
Hombres	189.168	234.215	258.262	247.646	241.140	230.145
Mujeres	74.931	100.081	113.644	110.527	105.091	102.775
6. Aprendices.						
Total	4.974	7.058	6.689	6.256	5.801	5.654
Hombres	4.096	5.625	5.209	4.951	4.408	4.387
Mujeres	879	1.433	1.480	1.305	1.393	1.267

FUENTE : DANE.

a : En a 970 la información comprende los establecimientos de 5 ó más personas ocupadas; d  
 1975 - 1982 establecimiento de 10 ó más personas ocupadas.

b : Se incluyen en personal técnico 1970.

Bibliografía (Cuadro) Colombia Estadística 1986 - DANE -

50479

EMPLEO ANUAL EN LA INDUSTRIA

PERSONAL AGRUPADO POR CATEGORIA

Total del país 1970 - 1983

87

	1970 a	1975	1980	1981	1982	1983
Personal Ocupado.	100%	100%	100%	100%	100%	100%
i. Propietarios, socios y familiares sin remuneración fija.	2.41	1.40	1.50	1.51	1.62	1.48
2. Personal Técnico.						
Nacionales	3.60	2.38	2.66	2.80	2.87	2.76
Extranjeros	0.40	0.16	0.10	0.08	0.80	0.07
3. Personal Directivo.	----	1.99	2.22	2.30	2.36	2.47
4. Empleados.	16.09	19.34	20.20	20.57	21.08	21.50
5. Obreros y Operarios.	76.07	73.18	72.03	71.49	70.80	70.52
6. Aprendices.	1.43	1.55	1.30	1.25	1.19	1.20

FUENTE : DANE.

a : En 1970 la información comprende los establecimientos de 5 o más personas ocupadas; de 1975 - 1982 establecimientos de 10 o más personas ocupadas.

b : Se incluyen en personal técnico 1970.

cipación (21.50%), cifra no superada en los años anteriores, lo cual indica una marcada tendencia de la industria a incorporar trabajadores para realizar ciertas actividades que requieren un grado mínimo de preparación.

En cuanto al personal técnico al hacer la comparación entre nacionales y extranjeros, se puede notar que a lo largo de todos estos años (1970-1983 como lo muestra el Cuadro No. 6) no sólo ha sido mayor la participación de los primeros, sino que también ha habido un notable decrecimiento de los segundos, pues si nos atenemos a las cifras porcentuales en 1970 éstas últimas representaban un 0.40% y para 1983 sólo alcanzan a un 0.07%.

El personal directivo, el cual se supone de más alta capacitación, ha tenido, al igual que la categoría de los empleados, una tendencia a incrementar su participación dentro del total de personas ocupadas. Por otra parte, hay que resaltar el hecho que se muestra claramente en el Cuadro No. 6, el cual hace la diferencia entre hombres y mujeres, de como se ha ido incrementando la participación de éstos a nivel de altos puestos, sin descuidar que en otras categorías se ha producido un fenómeno similar.

Los aprendices, que porcentualmente presentan la más baja participación dentro del total, a excepción de los técnicos extranjeros, es una categoría que está constituida por aquellas personas que no tienen experiencia alguna de la actividad para lo cual son contratados y por lo tanto,

la empresa tiene la necesidad de desarrollarles una fase, en ocasiones larga y/o costosa, de entrenamiento. Si a este hecho, le sumamos los diferentes ciclos de crisis por los cuales ha atravesado la industria, podríamos encontrar el por qué de la tendencia de estas a tratar de ubicar dentro de sus procesos productivos, nivel técnico o de administración a personas que digan a comprueben tener algún conocimiento o experiencia en el cargo al cual aspiran.

La categoría de propietarios, socios y familiares sin remuneración fija, como no detalla el grado de especialidad de las personas a las cuales cobija, no se ha de esta ningún comentario.

3.5 INVERSION.

Un proceso de desarrollo económico está en realción directa con el ensanchamiento del sector productivo, en especial el industrial.

A partir de la reforma financiera de 1950, especialmente en las sociedades anónimas manufactureras, los préstamos se han constituido progresivamente en la fuente principal de los recursos de las empresas industriales, fundamentalmente a costa de la casi desaparición de los aportes de capital y una sensible reducción de los recursos internos.

Por otra parte en las grandes empresas se produjo un proceso de concen-

tración de la propiedad y de formación de conglomerados, que llevó a disminuir los niveles de inversión productiva y desviar los recursos hacia la compra de otras empresas o papeles financieros. El lugar dejado por las grandes empresas, fué ocupado por inversiones de los pequeños y medianos empresarios, los cuales con una proporción muy alta de recursos propios, adelantaron desde comienzos de la década de los setenta apreciables inversiones, pero de un nivel tecnológico mucho menor que el de las grandes empresas.

El sector industrial presentó, en la década de los setenta, tasas anuales de crecimiento de producción bruta en torno al 2%. Para los primeros años de la presente década las variaciones anuales promedios se hacen negativas, aproximadamente a -1%. Este resultado fué paralelo con el desenvolvimiento de la inversión, la cual se mantuvo con promedios de -0.5% en lo que vá corrido de la década de los ochenta.

### 3.5.1 Nacional.

En el Cuadro No. 8 se puede observar la participación por sectores de la inversión en la industria manufacturera, en el cual aparece la industria metálica básica como el sector que, en los años 1982 y 1983, logra absorber un gran porcentaje de la inversión total en la industria.

Para el último año de la serie, sobresalen el sector minerales no metá-

CUADRO No. 8

91

PARTICIPACION POR SECTORES DE LA INVERSION EN LA INDUSTRIA MANUFACTURERA.

	1970	1975	1980	1981	1982	1983
Alimentos	14.3	24.9	20.7	14.3	13.1	17.0
Bebidas	5.7	-0.9	9.0	4.4	1.3	3.3
Tabaco	0.2	0.2	0.3	0.1	1.0	0.5
Textiles	18.1	10.9	18.1	14.7	14.4	11.1
Madera - Muebles	5.2	-0.7	0.6	2.0	2.3	2.3
Papel e Imprenta	4.6	4.9	6.2	7.9	6.0	8.8
Químicos, Plástico, Caucho	10.4	18.1	15.8	30.2	11.9	6.4
Refinería Petróleo	11.0	21.9	-0.2	-0.5	-0.2	9.0
Minerales no Metálicos	5.8	1.9	9.2	5.2	5.2	16.9
Productos Metálicos Básicos	16.8	7.8	9.3	9.8	35.3	21.2
Maquinaria y Equipos	4.3	5.6	4.4	3.8	2.9	1.3
Material de Transporte	2.3	4.1	5.0	7.5	4.3	1.8
Industrias Diversas	1.1	1.3	1.6	0.6	2.1	0.4
TOTAL	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

FUENTE : Encuesta Anual Manufacturera.

licos, de refinería de petróleo y, en menor proporción, la industria del papel e imprentas. De lo anterior se deduce que la dinámica de la inversión ha sido sustentada fundamentalmente por la industria de bienes intermedios.

Un análisis más detallado de esta evolución, que permite ilustrar el comportamiento de la estructura de la industria manufacturera, se presenta en el Cuadro No. 9, en el cual se muestra la participación de los subagregados de consumo libiano (CL), de consumo durable (CD), de bienes intermedios (BI), y de bienes de capital (BK), en la inversión bruta.

Como se puede apreciar claramente, el Cuadro No. 9 corrobora lo que se planteó anteriormente, cuando se decía que la dinámica de la inversión en el sector industrial estaba sustentada en la producción de bienes intermedios.

### 3.5.2 Extranjera.

La inversión extranjera está regulada en Colombia por el Decreto 1900 de 1973, que contiene las Decisiones 24, 37 y 37-A de la comisión del Acuerdo de Cartagena; el Decreto 170 de 1977, que contiene las Decisiones 103, 109 y 110 de la misma comisión, y el Decreto 444 de 1967. Adicionalmente existen otras normas complementarias, entre las cuales se cuentan las regulaciones del Consejo Nacional de Política Económica y Social (CONPES), y los decretos sobre inversión extranjera en sectores específicos, como

CUADRO No. 9

## ESTRUCTURA DE LA INVERSION BRUTA

1958 - 1983

( Porcentajes )

Períodos	INVERSION BRUTA			
	CL	CD	BI	BK
1958 - 1967	26.3	7.8	49.3	16.6
1967 - 1974	30.5	6.8	48.0	14.7
1974 - 1980	33.5	8.3	41.0	17.2
1980 - 1983	31.3	6.8	47.5	14.4

FUENTE : CEDE.



UNIVERSIDAD DE CARTAGENA  
Biblioteca Universitaria  
Fernández de Madrid

transporte interno de carga extranjera, comercialización interna, turismo y sector financiero.-----

La presencia de la inversión extranjera en Colombia data de la segunda mitad del siglo pasado y en sus primeros tiempos, y hasta la iniciación de la tercera década del presente siglo, el mayor cúmulo de inversionistas procedía de la Gran Bretaña, orientándose, tales inversiones y como es apenas de esperarse, hacia el sector minero.

A partir de la Segunda Guerra Mundial, el interés de los inversionistas británicos desmejoró ante el de los norteamericanos, el cual se vio a tal punto enfatizado, que durante esa tercera década la inversión realizada en el país se financió en casi un 50%, con capital extranjero.

Durante la década de los cincuenta por virtud de la política de importaciones, la presencia del capital extranjero sufrió un gran impulso, orientándose, hasta mediados de la siguiente década, hacia la industria de bienes intermedios y de consumo duradero. Desde entonces y hasta lo que va corrido de la década de los ochenta, el énfasis de la inversión extranjera está marcado por los proyectos del Cerrejón, Cerromatoso y las inversiones petroleras.

La inversión extranjera ha sido importante en la industria, especialmente en el período 1957 a 1964, en el cual la inversión extranjera representó más del 20% de la inversión industrial total. Un segundo período de importancia se inició en 1975, después de una reducción de casi 10 años,

debida en alguna medida al Estatuto Cambiario de 1967 y a la Decisión 24 del Pacto Andino.

En 1981 el porcentaje de inversión extranjera en la industria, nuevamente llegó al 20% de la inversión total. Sin embargo, dado el cambio en las fuentes de recursos de las empresas, que a llevado a que gran parte de esa inversión se financie con créditos, se puede concluir que actualmente los aportes de capital externos representan una proporción mucho más alta que esa cifra en la capitalización industrial del país.

Al analizar la evolución de la inversión extranjera desde 1978 y 1986, debemos partir del hecho, que se observa claramente en el Cuadro No. 10, que esta se ha incrementado a lo largo de todos estos años, siendo los años 1975 y 1986 aquellos en los cuales se observan las cifras más altas.

Como es la industria manufacturera el caso que más nos interesa, se ha calculado a lado de esta columna, otra en la cual se muestra la participación de la misma dentro del total de la inversión para cada uno de esos años.

Sin duda alguna, son los años 1980, 1981 y 1982 en los cuales la activa manufacturera presenta la más alta participación dentro del total, destacándose 1981, cuya participación (72.2%) no ha sido superada por ninguno de los otros años.

Para 1984, 1985 y 1986 la participación de este sector comienza a decaer, llegando, en 1986, a mostrar un 44.9% dicha cifra porcentual es la más

## CUADRO No. 10

## SALDO DE LOS REGISTROS DE INVERSIONES EXTRANJERAS EN EL PAIS, SEGUN ACTIVIDADES ECONOMICAS (1)

( Millones de dólares )

Fin de	Agricul- tura y Caza.	Explo- tación de Minas.	Indust. Manufac- turera.	% del Total.	Elec., Gas y Agua.	Cons- trucción:	Comer- cio.	Transp. y comu- nicacio- nes.	Estable- cimien- tos Financ.	Serv. Comer- ciales.	Otras Actv. no Espe- cifica- das.	Total
1978	7.5	30.1	572.6	67.9	0.4	2.5	85.7	29.0	112.7	0.7	2.3	842.5
1979	9.0	48.2	648.9	67.7	0.9	2.6	94.9	30.3	119.1	0.8	2.7	957.4
1980	11.2	53.7	749.8	70.6	0.8	3.3	96.3	32.1	110.1	0.8	2.9	1.061.0
1981	12.3	55.8	868.0	72.2	0.8	3.6	108.7	33.0	114.6	0.8	3.1	1.200.7
1982	11.9	108.5	921.9	70.1	1.5	3.9	112.1	33.6	117.0	0.7	3.1	1.314.4
1983	13.9	119.3	990.9	69.2	1.5	2.8	122.0	32.3	141.6	0.8	6.3	1.431.4
1984	10.9	295.5	1.101.2	63.2	1.5	3.5	133.2	31.7	159.8	0.8	3.1	1.741.2
1985	12.3	735.8	1.126.9	50.5	2.2	2.5	138.2	32.5	196.3	0.7	3.3	2.230.7
1986	13.5	1.107.8	1.200.1	44.9	2.2	3.4	138.1	29.1	173.6	0.7	3.2	2.671.7

FUENTE : Banco de la República - Oficina de Cambios.

(1) : No incluye Inversiones en la Actividad Petrolera.

baja de la serie. Este hecho, como se planteó en los párrafos anteriores, se le ha atribuido el jalonamiento, por parte de la actividad de la minería, de gran parte de las inversiones extranjeras para esos años, tal es el caso de las inversiones en el Cerrejón y Cerromatoso.

### 3.6 EL EFECTO SUSTITUCION.

Según los resultados obtenidos por los estudios realizados a la economía colombiana en la década del sesenta, se puede observar claramente el importante papel que desempeñó el proceso de sustitución de importaciones, junto con la demanda interna quienes en aquella década participaron en el crecimiento total con un 10% y 86% respectivamente. Por su parte, las exportaciones sólo justificaron un 3.7% del incremento total.

La estrategia que se diseñó para las exportaciones a finales de los sesenta y su relativo éxito durante el período 1967 - 1974 hicieron que la sustitución de importaciones perdiera importancia relativa frente a los otros dos factores.

Finalmente en los años comprendidos entre 1974 - 1982 la sustitución de importaciones dejó de jugar un papel positivo frente al crecimiento, adoptando un comportamiento significativamente recesivo.

En el período 1974 - 1980 se puede observar que, a la par que el consumo interno de bienes industriales se deducía y la sustitución que se ha-

bía programado para las importaciones no se realizaba, los mercados externos comenzaron a cerrarse. Ante estos hechos, se presentó la liberación de importaciones, como la única alternativa posible, la cual trajo consigo la denominada sustitución de importaciones, es decir, un proceso de aumento, en sectores importantes de la actividad productiva, de los índices de penetración de las importaciones.

Dentro de los bienes intermedios, las sustancias químicas y los productos metálicos básicos - hierro - acero - explican la mayor parte de las importaciones que efectúa el país. La profundización del proceso sustitutivo en estos sectores se vé limitada por la inexistencia de materias de origen minero como el mineral de hierro de elevado tenor y otras sustancias y productos naturales que no existen en el país.

En cuanto a los bienes de capital, éstos se encuentran disponibles para una política sustitutiva principalmente en las áreas de equipos mecánicos para sectores como petróleo, minería, energía y petroquímica, etc, y aún maquinaria eléctrica y en el material de transporte.

### 3.7 EL ACCESO A LAS FUENTES DE MATERIAS PRIMAS.

El consumo intermedio de la industria dividido por el número de trabajadores y el acervo de capital, brinda dos indicadores adicionales de la productividad, en términos de la materia prima procesada por cada hombre

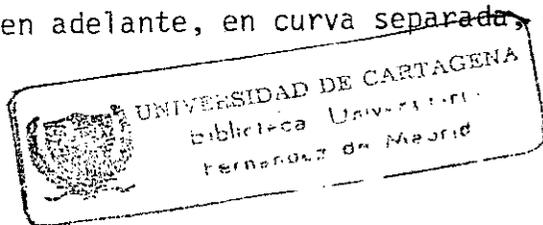
y por cada unidad de capital en el tiempo.

El indicador de consumo intermedio por hombre aumenta un 14.1% entre 1970 y 1981, en términos reales, o sea que cada hombre más mecanizado procesó más materias primas y hubo un aumento positivo de la productividad; pero teniendo en cuenta que la mecanización per cápita aumentó un 25% durante el mismo período. Si se observa el Gráfico No. 1, se podrá ver una caída fuerte para 1979 que puede ser resultado de inconsistencias en la misma encuesta manufacturera pues está demasiado afuera de las tendencias.

Con todo, la curva de productividad en el empleo de las materias primas tiende a confirmar que hubo problemas de eficiencia industrial, por fuera de los anotados para la pobre utilización de la capacidad instalada.

El indicador de consumo intermedio sobre capital muestra una baja del 10% si se compara 1981 con 1977, pero si esto sí refleja, casi que directamente, que existen muchas unidades de capital que no están siendo utilizadas y por tanto el equipo pierde eficiencia de procesamiento de materias primas.

Un elemento muy importante que surge del análisis del consumo intermedio es la participación de las materias primas importadas frente al total consumido. En el Gráfico No. 2 hemos expuesto la tendencia desde 1958 en términos nominales y de 1970 en adelante, en curva separada, en



términos reales.

---

GRAFICO No. 1  
CONSUMO INTERMEDIO POR HOMBRE Y POR UNIDAD DE CAPITAL.

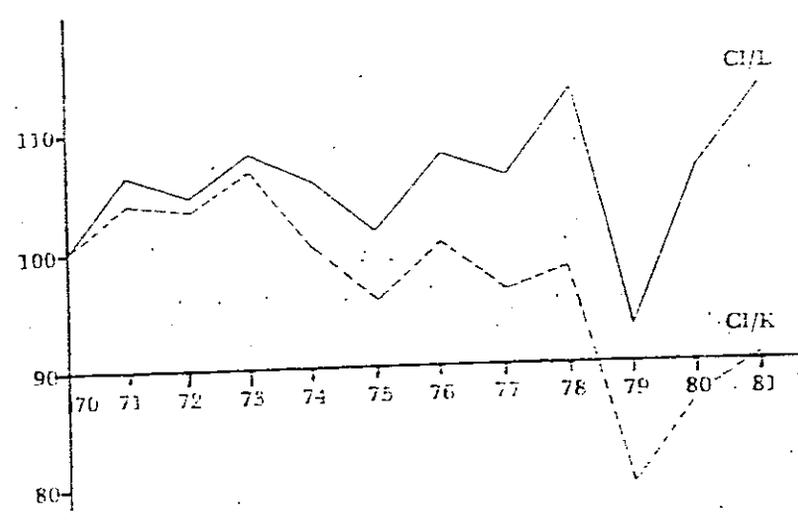
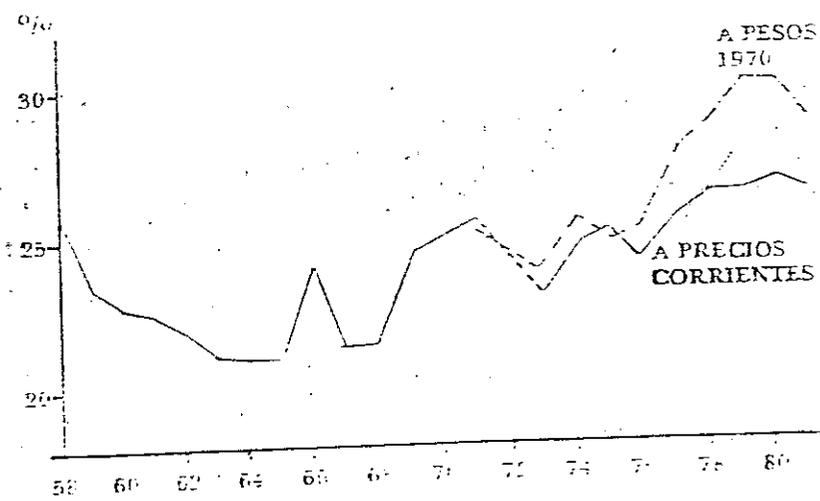


GRAFICO No. 2  
TOTAL DE MATERIAS PRIMAS IMPORTADAS - CONSUMIDAS.



La fase de crisis cambiaria, en el período 1958 - 1968, muestra una reducción considerable de las importaciones que rebajan un 5% de su participación en el total, mientras que a partir de una creciente holgura de divisas, de 1970 en adelante, el índice nominal retorna a sus altos niveles iniciales. El índice de participación en términos reales refleja bien el hecho de que las importaciones se abaratan relativamente a las materias primas producidas localmente, de 1979 en adelante, en razón de la sobrevaluación del peso, y por lo tanto la participación extranjera aumenta considerablemente sobre el nivel histórico, lo cual tiene un serio impacto de desplazamiento de producción local por materias primas importadas en menos precio y, en algunos casos, de mejor calidad.

---

### 3.8 GRADO DE TECNOLOGIA.

En los años setenta, la tecnología comenzó a presentar soluciones alternativas al desarrollo de la economía mundial, de manera tal que la industria resulta ser uno de los entes más beneficiados con estos avances, principalmente en los países desarrollados en donde los subsectores como el de los textiles y calzados lograron incorporar nuevas tecnologías en sus procesos lo que a su vez trajo consigo, un desplazamiento de la mano de obra tanto nacional como extranjera.

Mientras se iniciaba esta revolución, la industria colombiana redujo con-

siderablemente el ritmo de inversión y de creación de nuevas empresas desde 1968 no atebdió las necesidades de modernización de la maquinaria y equipo al ritmo del cambio tecnológico mundial.

Entre las explicaciones que se dan a este fenómeno, se destacan en primer lugar, el exceso de capacidad instalada con anterioridad a 1968, lo que permitió un rápido aumento de la producción hasta 1974. En segundo lugar, la estructura oligopólica de una parte de la industria, lo que llevó a muchos sectores manufactureros a no responder a los requerimientos de la demanda interna y a los de la competencia internacional, debido a la rápida obsolescencia de los equipos y procesos productivos.

La tardía toma de conciencia por parte de algunos sectores industriales como el textilero, frente a la importancia de la renovación tecnológica, dió lugar a que los productores colombianos fueran desplazados de mercados importantes.

En cuanto a la composición de la oferta industrial, se puede observar que ésta logró avances en los bienes de consumo no durables, se quedó resagada en la producción de bienes de consumo durables y de los equipos de capital, sin variar el esquema de ensamblaje de componentes importados, en los que la industria nacional juega un papel subordinado de operadora de procesos y proveedora de partes y piezas accesorias, todo lo cual ha inhibido el desarrollo de una capacidad científica y tecnológica propia.

3.9 MERCADO.

---

La expansión productiva, especialmente en el sector industrial, es un elemento clave para la disminución de las altas tasas de desempleo que registra la economía colombiana en los últimos años.

Colombia necesita desarrollar una base de consumos masivos que implique la configuración de mercados amplios, en los cuales haya margen para reducir costos, estimular la competencia y elevar la calidad productiva.

La búsqueda de una estrategia exportadora ha sido constante preocupación de la política económica colombiana en las últimas décadas, debido a la debilidad estructural que se deriva de un esquema de comercio basado en la exportación de unos pocos bienes del sector primario.

3.9.1 Nacional.

La disminución de la capacidad de compra de la población colombiana, reflejo de una baja en el ritmo de crecimiento del ingreso disponible de las unidades familiares, constituye un factor inicial en la explicación de la crisis industrial en lo referente a los mercados nacionales.

La crisis se inicia a mediados de los setenta y no se hace evidente

sino a comienzos de los ochenta en el momento en que el sector informal ~~no puede continuar~~ jugando un papel de amortiguador, aumentando los empleos, y las bonanzas externas dejan de estimular la demanda como lo hicieron a comienzos de los setenta.

Adicionalmente a los argumentos planteados, es necesario aclarar que en el gasto total de las unidades familiares, la vivienda, el transporte y los bienes de consumo de origen agrícola, aún tienen una elevada participación relativa, superior al 40% dejando una proporción reducida inferior al 34% del gasto total, para los bienes de consumo industrial.

Desde la perspectiva de la oferta es necesario señalar que el aparato productivo colombiano se encuentra diseñado en una proporción significativa, para satisfacer las demandas de las unidades familiares. En una economía en donde la producción industrial de bienes de consumo es superior al 50% y la de bienes de capital no pasa el 8% del PIB manufacturero, el crecimiento sin el gasto familiar y salarial no es viable. En realidad la demanda y por lo tanto la producción del sector manufacturero están estrechamente vinculadas al ingreso disponible de las unidades familiares.

### 3.9.2 Extranjero.

Es importante señalar que hoy día, el papel de las exportaciones no tra-

dicionales no se visualiza únicamente en términos de su contribución a la generación de divisas, sino también como elemento dinámico de la demanda agregada y en consecuencia, como fuente de crecimiento del producto y del empleo. De ahí, la importancia de las exportaciones industriales, que constituyen el núcleo principal de las llamadas exportaciones menores, ya que para el período 1980 - 1986, estas representaron el 62% de dichas exportaciones.

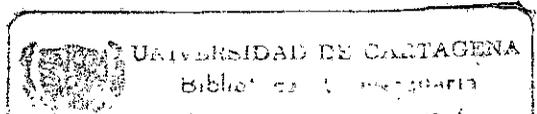
Segun estudios realizados, el desarrollo de las exportaciones menores, desde el punto de los países de destino, sí se ha caracterizado por una relativa contracción de un número limitado de mercados.

Como principales demandantes se destacan los Estados Unidos que ha sido el principal comprador de bienes no tradicionales colombianos y los países limítrofes, muy particularmente Venezuela, receptor de bienes manufacturados, sobre todo hasta 1983, antes de producirse los drásticos cambios en sus políticas cambiaria y comercial, a comienzos de ese año.

Este evento, como es bien conocido, determinó una sensible reducción de las ventas externas al vecino país.

A su vez puso de presente el bajo nivel al que habían capido las exportaciones dirigidas a otros países, en particular a los industriales.

La declinación de las ventas a los países industriales venía presentándose desde comienzos de la década, pero había sido en parte compensada



por el crecimiento de las ventas a Venezuela. Paralelamente los Estados Unidos se ha consolidado como el principal comprador de bienes no tradicionales colombianos, pasando de un promedio de 27.5% entre 1980 y 1982 alrededor del 40% desde 1984, hasta el presente, por lo cual en términos de valor significó en 1986 US 594 millones.

Le siguen en importancia los países europeos, que a comienzos de la década mostraban tendencias decrecientes en sus compras de bienes no tradicionales colombianos lo cual había hecho bajar su participación del 21% al 15% entre 1980 y 1982. A partir de entonces se observa un comportamiento contrario, recuperando sus niveles tanto absolutos (US 286 millones en 1986) como relativos (19.5%), similares a los vigentes en 1980 - 1982. Dentro de ellos se destaca como mayoritario al conjunto de países pertenecientes a la Comunidad Económica Europea que absorben en 1986 el 17% de las exportaciones menores de Colombia.

En cuanto a América Latina es grande el contraste entre países limítrofes y el resto. La participación relativamente apreciable del Grupo Andino refleja el aporte venezolano y en menor medida el ecuatoriano y el peruano. El resto de la ALADI apenas adquiere entre el 2,6% y 3.7% en años recientes. Mercados de la dimensión del Brasil, Argentina y México son prácticamente desconocidos para los exportadores no tradicionales colombianos. El principal mercado es el de Chile, que en los últimos años adquiere alrededor de US 20 millones, aunque ocasionalmente (1980) estas compras ascendieron a US 64 millones. Por su parte, los países centroamericanos y del Caribe adquieren cerca del 10%, partici-

pación que puede calificarse de significativa, si se tiene en cuenta factores tales como tamaño de sus economías y de su población.

---

Por último, está el caso del Japón, que obtiene cerca del 5%, mostrando cierta continuidad en sus compras, que no modifica sin embargo el amplio superávit comercial de que se beneficia con Colombia.

4. POLITICAS DE LAS ADMINISTRACIONES TURBAY  
Y BETANCOUR EN CUANTO AL MENEJO DE :

4.1 LAS RESERVAS INTERNACIONALES.

La solución de los problemas planteados por la evolución del sector externo, especialmente en lo que se refiere a una disponibilidad adecuada de divisas, ha sido una de las preocupaciones centrales de la política económica del país durante las últimas décadas.

Si miramos el comportamiento del sector externo colombiano en los últimos años, los hechos fundamentales que lo caracterizaron desde el principio de la década de los setentas fueron las políticas de devaluaciones sucesivas, la promoción de exportaciones y en general el proceso de liberación iniciado desde 1968. Adicionalmente, deben considerarse varios hechos que podemos caracterizar como exógenos, tales como, el incremento en los precios del café y del petróleo, la baja en la tasa de crecimiento en los países desarrollados, el aceleramiento en las tasas de inflación y el crecimiento en las tasas internacionales de interés.

El fenómeno de la bonanza cafetera siempre fué considerado en Colombia, como es natural, algo transitorio y por lo tanto existían los temores de

de una escasez de divisas una vez se produjera una baja en los precios del café.

La situación se consideraba más dramática por el hecho de haber pasado Colombia de exportador a importador neto de combustibles. Lógicamente las medidas de la política-económica, influenciadas por la situación cambiaria estuvieron dirigidas básicamente a preservar el proceso de acumulación de reservas. La ocurrencia de una segunda minihelada en Brasil y el mantenimiento de algunas de las políticas citadas elevaron el monto de las reservas a niveles insospechados. Es así como este pasó de US 547'3 millones en 1975 a US 5.414 millones en 1980.

Solo recientemente ante el surgimiento de problemas en el frente fiscal y la liberación de la política monetaria se han presentado déficits en la balanza de pagos y descensos en el nivel de reservas internacionales.

En 1976 cuando la cuenta especial de cambio empieza a participar de manera cada vez más creciente hasta hacerse indispensable, en el financiamiento del gobierno, sus utilidades se incrementan a medida que se acumulan las reservas internacionales impulsadas por la bonanza cafetera, la bonanza de precios del azúcar y los ingresos de dólares de la economía subterránea.

1974 finalizó con 430 millones de dólares en reservas. El país tuvo en ese año un déficit en la cuenta corriente de la balanza de pagos de

112 millones de dólares. En 1975 las reservas ya son de 547 millones de dólares y ya no hay déficit en la cuenta corriente; saltan a 1.166 millones al año siguiente y a 1.830 en 1977, para llegar a 2.482 millones de dólares en 1978 y a 4.106 millones de dólares en 1979.

Los niveles más altos llegaron en 1980 con 5.416 millones de dólares y 1981 con 5.630 millones de dólares, pero ya en este año aparece nuevamente el déficit de la cuenta corriente, con 655 millones de dólares.

Desde ese momento empieza el fenómeno de la constante y acelerada caída de las reservas. Mientras tanto, hay oscilaciones en los ingresos por rentas en tanto que los gastos de funcionamiento, transferencias y la nómina mantienen un ascenso continuo.

Durante los cuatro años de la administración de Betancour, las reservas internacionales de Colombia disminuyeron casi en 2.600 millones de dólares.

Una merma de 2.593.2 millones de dólares experimentaron las reservas internacionales, al pasar de 5.125 millones el 7 de Agosto de 1982, a 2.531.3 millones de dólares el 23 de Julio de 1986, faltando 15 días para terminar el mandato.

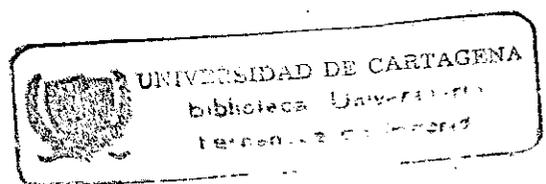
Paralelamente, otros indicadores del sector externo revelan una sustancial mejora, tal como es el caso de la balanza de la cuenta corriente, que se recibió deficitaria en 794'7 millones de dólares en 1982 y al

finalizar Julio se entrega con un balance superavitario de 568'7 millones; así también, la balanza comercial (reintegros y pagos al exterior del Banco de la República) arroja una mejora, cuando hace cuatro años era deficitaria en 457'3 millones y en 1986 es positiva en 641'4 millones de dólares.

El manejo de las reservas internacionales del país han sido encomendadas al Banco de la República y están gobernadas por criterios de seguridad y liquidez.

Las estadísticas desglosadas de la composición de las reservas internacionales de Mayo de 1986 muestran que el país contaba con reservas internacionales brutas por valor de 2.245.2 millones de dólares, de los cuales, el 53.7% estaba invertida en monedas y papeles en el exterior, totalizando en los cinco primeros meses 1.207 millones de dólares aproximadamente. Dentro de estas inversiones se destacan los Bancos del Tesoro de los Estados Unidos y de Canadá; otras inversiones en títulos-valores están constituidos por depósitos a término y a la orden por valor de 513'8 millones de dólares.

En segundo término, en cuanto a la composición de las reservas, se encuentra el oro tanto en custodia como en caja, por un valor de 633'9 millones de dólares y una participación del 28.2% dentro de las reservas brutas. Se debe tener presente que estas reservas no generan rendimiento, pero están sometidas a las fluctuaciones del precio en el mercado internacional.



El rubro especies extranjeras, es decir, los monedas en caja (dólar, marco alemán, franco francés, yen, etc.) tiene una participación del 4.2%, al totalizar 95.8 millones en dólares.

#### 4.2 LOS CONVENIOS INTERNACIONALES.

En la década del setenta se presentaron tres planes de desarrollo, correspondientes a tres administraciones, en su orden:

- a) Las Cuatro Estrategias, de la administración Pastrana Borrero (1971 - 1974).
- b) Para Cerrar la Brecha, de la administración López Michelsen (1974-1978).
- c) Plan de Integración Nacional, de la administración Turbay Ayala (1978 - 1982).

En la década de los ochenta, aparece el Plan de Desarrollo Cambio con Equidad, de la administración Betancour Cuartas.

Enseguida se hará una breve exposición de los dos últimos planes, destacando sus objetivos y estrategias generales referidos a la integración y a las relaciones económicas internacionales.

El Plan de Integración Nacional dá un énfasis particular al crecimiento y diversificación de las exportaciones como motor del crecimiento global de la economía. Se establece que la promoción de exportaciones cumplirá el importante papel de acelerar el crecimiento de sectores en los cuales el país tiene una ventaja comparativa, complementando la demanda doméstica con una vigorosa demanda externa, y contribuirá a reducir los costos de producción para el consumo interno al hacer posible el mejor aprovechamiento de las economías de escala existentes en muchos procesos industriales.

El desarrollo de esta estrategia se liga con la necesidad de una mayor apertura de la economía al mercado internacional, en condiciones que permitan una mayor eficiencia en el proceso interno de producción y un menor nivel de discriminación en las relaciones intersectoriales.

En lo que atañe a las estrategias referidas a la integración económica, en el plan se adopta una preferencia hacia los mecanismos relacionados con la liberación del comercio interior de la subregión, haciendo énfasis en la adopción de un Arancel Externo Común suficiente para proteger y fomentar un desarrollo de la industria subregional, pero no para proteger industrias ineficientes que no permitirían la generación de comercio deseada.

Al subrayar la liberación de comercio y necesidad de hacer efectivas las preferencias arancelarias, se supone que ello propicia la ampliación del mercado e introduce un grado de competencia que contribuye a

elevar la productividad y la eficiencia de la producción subregional.

---

La estrategia económica internacional de la administración Betancour se fundamenta en dos aspectos centrales: incremento de los flujos de capitales, ya sea a través de financiación de la banca privada internacional o del capital extranjero, y la búsqueda de nuevos mercados para las exportaciones y productos colombianos, especialmente en los países industrializados.

En la política económica internacional no ocurrieron cambios sustantivos, por lo que se deduce una continuidad en los esquemas de política exterior. Para poner un ejemplo que comprobara la afirmación anterior, podemos citar en esta parte, el tratamiento que se le ha dado al Grupo Andino dentro de las estrategias de la política internacional del gobierno de Betancour, la cual está en consonancia con el papel que ha tenido en el pasado. Igualmente, es posible argumentar que aunque la coyuntura política y económica favorecía la disolución del Pacto Subregional, el Presidente Betancour lo respaldó ampliamente.

La búsqueda de alternativas de acción para la reorientación del Acuerdo de Cartagena y la exploración de nuevos mecanismos de integración andina, son los dos principios que caracterizaron la política subregional de Colombia en esa administración.

#### 4.2.1 El Pacto Andino.

174

Aunque sea brevemente, conviene hacer referencia a las principales características del Grupo Andino, para una mejor comprensión del tema.

Sea lo primero decir que el Grupo Andino constituye el más avanzado de los esquemas de integración en América Latina. Ello no quiere decir que no esté expuesto a problemas y dificultades.

**Objetivos** : El tratado señaló como objetivos la promoción del desarrollo equilibrado y armónico de los países miembros, al impulso a su crecimiento y la participación en la ALALC estableciendo condiciones favorables para que esta se convirtiese en un acuerdo común. El acuerdo se diseñó buscando procurar un mejoramiento persistente en el nivel de vida de los habitantes de la subregión.

**Mecanismos** : Para alcanzar los objetivos antes mencionados, se dispone, entre otros, de los siguientes mecanismos:

- La armonización de políticas económicas y sociales y la aproximación de las legislaciones nacionales en las materias pertinentes;
- La programación conjunta, la intensificación del proceso de industrialización subregional y la ejecución de programas sectoriales de desarrollo industrial;
- Un programa de liberación del intercambio;
- Un arancel externo común, cuya etapa previa se inició con la adopción

de un arancel externo común;

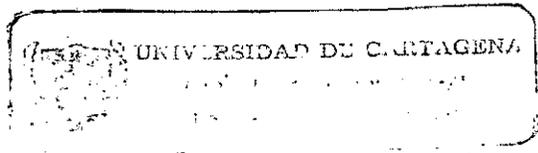
- La canalización de recursos dentro y fuera de la subregión, para proveer a la financiación de las inversiones que sean necesarias en el proceso de integración.

Organos del Acuerdo: La Comisión, la Junta y el Tribunal de Justicia, son los órganos principales del Acuerdo, teniendo el carácter de auxiliares los demás órganos que se mencionan. Estos órganos son, el Comité Consultivo, el Comité Asesor Económico y Social y los Consejos.

#### 4.2.2 La ALADI.

El nuevo tratado denominado Tratado de Montevideo 1980 que creó la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI), consagra los siguientes propósitos en su preámbulo:

- El fortalecimiento de los lazos de amistad y solidaridad entre los pueblos de los países firmantes;
- El aceleramiento del desarrollo económico y social que asegura un mejor nivel de vida para los pueblos, mediante la integración económica regional. La integración es uno de los principales medios para alcanzar el desarrollo aspirado;



- La necesidad de asegurar un trato favorable y especial para los países de menor desarrollo económico relativo y;
- La cooperación horizontal con otros esquemas de integración formados por países en vía de desarrollo.

Objetivos Principales: Los anteriores propósitos bien pueden entenderse como objetivos accesorios a los siguientes primordiales:

- a) La promoción del desarrollo económico social, equilibrado y armónico de los países miembros.
- b) El establecimiento a largo plazo en forma gradual y progresiva de un mercado Común Latinoamericano, y
- c) La promoción y regulación del comercio recíproco, la complementación económica y el desarrollo de las acciones que coadyuven la ampliación de los mercados.

La ALADI entró en vigencia el día 18 de Marzo de 1981 después de la ratificación de Argentina, México, Paraguay y Uruguay.

Mecanismos: Para el cumplimiento de las metas y objetivos la ALADI cuenta con los siguientes mecanismos para hacer de la región un área preferencias económicas: preferencia arancelaria regional, acuerdos de alcance regional y los acuerdos de alcance parcial.

Organos: La ALADI cuenta con los siguientes órganos para realizar las diferentes actividades: El Consejo de Ministros de Relaciones Exteriores, la Conferencia de Evaluación y Convergencia y El Comité de Representantes. Se creó además como órgano nuevo e independiente, la Secretaría General que funcionará como órgano técnico de la Asociación.

Los países de la ALADI exportaron en conjunto en 1982, 79'5 mil millones de dólares, de acuerdo con las cifras calculadas para ese año. De ese total, 11'7 se destinaron a la región. Estas exportaciones se distribuyeron de la siguiente manera: a la propia ALADI 9'8 mil millones, de los cuales 3'1 fueron al Grupo Andino, al Mercado Común Centroamericano (MCCA), 0'8 y otros países latinoamericanos 1'1'. Las exportaciones globales de los once países de la ALADI declinaron en 9.4% con respecto a 1981.

Las importaciones de esos mismos países han caído también de manera pronunciada. En este contexto restrictivo, es natural que el comercio intra-ALADI se bajó en 16.9%. Es decir, la Asociación perdió importancia como mercado para sus países miembros, no solo en términos absolutos, sino también con el total de exportaciones de esos países, ya que los dirigidos a los restantes mercados declinaron en solo 8.3%. Esta pérdida de participación es consecuencia de la contracción de importaciones que han registrado los países de la ALADI.

Desde este punto de vista, el esquema integrador revela su faceta más positiva, ya que la participación en las importaciones de las mercade-

rías provenientes de los países de la Asociación, continúa siendo creciente. Es decir, aunque el comercio intra-ALADI ha disminuido considerablemente, lo ha hecho en forma menos acentuada que las importaciones de fuera de la Asociación y, en consecuencia, ALADI ha ganado espacio relativo como proveedora de sí misma. Las importaciones totales de los países de la ALADI disminuyeron en 21.2%, en tanto que las originadas en la propia Asociación cayeron, como ya se ha mencionado, en 16.9%. Esta diferente evolución se manifiesta en un aumento del porcentaje de participación de la ALADI, que de 13.4 (1981) pasó a 14.2% (1982).

#### 4.3 EL ACUERDO DE CARTAGENA.

La administración Turbay Ayala al hacer un análisis sobre la contribución del Grupo Andino al desarrollo colombiano, encontró que el proceso de integración subregional podía tener una contribución muy positiva en la economía del país pero que, al mismo, ese proceso no estaba exento de riesgos y por ello era necesario lograr una mejor armonía entre el manejo de los instrumentos dentro del Grupo Andino y la política general del país. Los lineamientos que se propusieron para la política de integración andina, en el Plan de Integración Nacional fueron los siguientes:

- a) Arancel externo común: En el cual se recomendaba el establecimien-

to de un arancel externo común en el Grupo Andino.

- b) Ampliación del Mercado: En el cual se recomendaba la ampliación de los instrumentos que contribuyen a la ampliación del mercado y, especialmente, la ampliación del instrumento de liberación del comercio subregional.
- c) Coordinación de Políticas: En este aspecto el plan consideró importante continuar el proceso de coordinación de políticas entre los países en aquellos aspectos directamente relacionados con la ampliación de los mecanismos del Acuerdo, con particular atención a aquellas que tienen que ver con la creación de un mercado amplio.
- d) Programación Sectorial: Las prioridades que se establecieron en el campo de la programación sectorial fueron el pleno aprovechamiento de las asignaciones de los programas metalmecánicos y automotor y la revisión del programa petroquímico.

Por su parte, la administración Betancour Cuartas al elaborar su Plan de Desarrollo "Cambio con Equidad", plantea la importancia del Acuerdo de Cartagena como un pilar fundamental para contrarrestar los efectos negativos de la contracción del comercio internacional sobre la economía de los países en desarrollo. No obstante, las fallas y obstáculos que se podrían presentar, el gobierno manifestó desde un principio su apoyo a dicho proceso integracionista.

Los lineamientos propuestos para el plan fueron los siguientes:

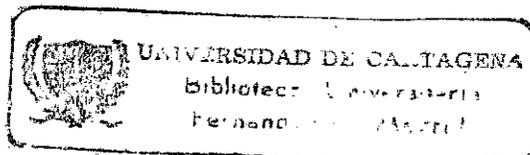
- a) Establecimiento del arancel externo común y de las normas relativas a la armonización de los incentivos a la exportación para el comercio subregional: El establecimiento del arancel interno común se planteó con el fin de eliminar una causa de distorsiones a la competencia subregional.
- b) Establecimiento de las Normas Subregionales de Origen: En el cual se planteaba que, los beneficios de la liberación comercial dentro del Grupo Andino se extienden exclusivamente a los productos originarios de los países miembros.
- c) Flexibilidad de la Programación Sectorial: Los países andinos han estado de acuerdo con la necesidad de flexibilizar la programación industrial con el fin de hacerla más operativa y facilitar el cumplimiento de sus objetivos que se le han asignado. En esta parte se daba prioridad a una completa revisión de la programación automotriz a fin de hacerla más realista y acorde con las políticas trazadas por el gobierno en este campo.
- d) Política Exterior Conjunta: En esta parte, el gobierno manifestó el propósito de apoyar los esfuerzos por definir para el Grupo Andino una política exterior conjunta. Así mismo, el respaldo a las acciones tomadas para concretar convenios con los principales países y áreas económicas tales como el Mercado Común Europeo, Estados, etc.

Los proyectos de integración entre los países en desarrollo no avanzan conforme a una dinámica en permanente expansión sino que evolucionan a través de un movimiento que oscila entre la crisis y la depresión. De esto se deduce, que la integración no es un fin en sí mismo sino un medio para promover el desarrollo y no un punto de llegada sino un proceso en marcha cuyos mecanismos e instrumentos deben combinar en la medida en que las circunstancias también cambien.

A lo largo de 15 años de existencia, la integración andina ha mostrado períodos de dinamismo y ampliación y otros de estancamiento y aún de retroceso. Los balances que se le han hecho a la integración, muestran que en muchos casos se han logrado las metas propuestas, pero también han mostrado metas inalcanzadas y esfuerzos no han arrojado los resultados esperados..

Las dificultades de la integración andina son también el reflejo de una crisis mundial de grandes proporciones que se manifiesta tanto en el plano de lo político como en lo económico y ha tenido sus efectos negativos en los países en desarrollo.

El Grupo Andino no se ha escapado al impacto de los problemas que afectan la región latinoamericana y por lo tanto presenta una desmejora en sus principales indicadores económicos. En efecto, mientras que el PIB de la subregión en su conjunto creció a una razón del 6.8% anual, en el período 1970 - 1979, en 1981 se incrementó solo en un 2%, en 1982 experimentó por primera vez en más de 20 años una contracción absoluta, tendencia que con-



tinuó en 1983, año en el cual el PIB subregional se contrajo en un 5%.

Para hacerle frente a la crisis, la Comisión y la Junta emprendieron un proceso de revisión del Acuerdo de Cartagena con miras a actualizar sus marcos conceptuales y jurídicos, ajustar los instrumentos existentes y diseñar nuevos mecanismos adaptados a las nuevas realidades.

La integración andina tiene un doble compromiso en el marco de la crisis general: superar su propia crisis y contribuir al mismo tiempo a la definición del camino para el desarrollo futuro de los países miembros del Acuerdo de Cartagena.

Con el fin de hacer frente a las grandes modificaciones ocurridas en los últimos años, en las estructuras económicas y políticas de los países miembros y, en particular, las graves secuelas derivadas de la crisis económica internacional, se pidió a la Junta del Acuerdo y a su Comisión el diseño y aprobación de un Plan de Reorientación, cuyos lineamientos fueran recogidos por los Presidentes andinos en la Declaración "Para Nosotros la Patria es América", suscrita en Caracas en Julio de 1983.

Dicho protocolo adaptará el Acuerdo a los nuevos lineamientos establecidos en el Plan de Reorientación (incluye ocho estrategias: de Relaciones Económicas Externas, Comercial, Agropecuaria, Industrial, Integración Física, Ciencia y Tecnología, Financiamiento, Inversiones y Pagos, y el Régimen Especial para Bolivia y Ecuador) y en las Estrategias Sectoriales así como la adecuación de los plazos que establece

el Acuerdo para la aprobación de determinadas decisiones. También se tendrá en cuenta los cambios institucionales y la desvinculación jurídica del Tratado de Montevideo de 1980.

La crisis por la cual atraviesa el Grupo Andino, se vé reflejada en la caída sin precedentes en el comercio intrasubregional, el cual en 1984, llegó a situarse en la mitad de las cifras logradas en 1981.

## CONCLUSIONES.

Colombia, al igual que muchos países latinoamericanos, pasó de un modelo de acumulación industrial de una marcada tendencia proteccionista o otro de relativa apertura dentro de un modelo de Neoliberalismo Estructurador, modelo que revirtió en parte, con un elevado costo social, los logros alcanzados por la industrialización sustantiva de importaciones.

Las políticas de control a las importaciones tuvieron siempre la intención de ajustar la balanza de pagos antes que propiciar un desarrollo industrial.

En cuanto al manejo de las divisas de que dispone el país, encontramos frecuentemente que los criterios que se han seguido por tal efecto, están subordinados casi siempre, a los resultados de las ventas del café en los mercados mundiales, ya que ha sido el café, desde mucho tiempo atrás, la principal fuente de generación de divisas del país.

Las políticas de las administraciones Turbay Ayala y Betancour Cuartas en relación a los convenios internacionales (ALADI y Pacto Andino) siempre estuvieron encaminados a fortalecer y apoyar dichos convenios con el

propósito de hacer de estos un instrumento en la solución de los problemas económicos no solo en Colombia, sino en todos los países signatarios.

A pesar de ello estas integraciones, principalmente el Pacto Andino, al hacer su operatividad notoriamente sensible a los ciclos de la economía mundial, ha mostrado también momento de expansión y en otras circunstancias, depresivos.

Como la industria manufacturera reúne las condiciones para ser el sector líder, porque tiene los mayores efectos de interrelación con otros sectores de la economía, a continuación se hacen dos recomendaciones para el logro de dicho objetivo:

- El nuevo proteccionismo industrial debe caracterizarse por su selectividad para alcanzar una mayor integración vertical de los procesos productivos de bienes básicos que de preferencia atiendan las demandas de otros sectores de la economía.
- Para la profundización de la sustitución de importaciones, especialmente de bienes de capital y bienes durables, los proyectos del Estado colombiano deben presentar acciones concretas con miras a estimular en un mayor grado el desarrollo tecnológico de la industria nacional, revisar y dar estabilidad a una política arancelaria coherente que permita una protección efectiva en la actividad o rama industrial que así lo requiera, incrementar hasta donde sea posible los

compromisos de exportación y orientar a la industria hacia los mercados externos.

## BIBLIOGRAFIA.

- ANIF. La Actual Política de Liberación de Importaciones. Carta Financiera. Bogotá, Octubre 1976.
- ARANGO, Juan. La Inversión Extranjera en la Industria Manufacturera en Colombia. Boletín Mensual de Estadísticas. Bogotá, Septiembre 1976.
- AZUERO, Francisco. Control de Importaciones y sus Efectos Sobre la Estructura Industrial. Economía Colombiana. Contraloría General de la República. Nov - Dic 1986.
- BEJARANO, Jesús Antonio. La Economía Colombiana en la Década del 70. Editorial CEREC. 2º Edición. Bogotá, 1986.
- CLAVIJO VERGARA, Sergio. Los Depósitos Previos de Importación: Su Operatividad y Comportamiento Reciente. Ensayos Sobre Política Económica Banco de la República. Bogotá, 1981.
- CHICA, Ricardo. Oscar, LANDERRETCHÉ. Juan Mauricio, RAMIREZ. Evolución y Estructura de la Industria Manufacturera en Colombia. Contraloría General de la República. Nov - Dic 1986.

DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO NACIONAL DE ESTADISTICA.

Encuesta Anual Manufacturera. Bogotá, DANE, 1984 - 1985.

FFRENCH - DAVIS, Ricardo. Economía Internacional: Teorías y Políticas para el Desarrollo. Fondo de Cultura Económica. México, 1979.

GARAY, Luis Jorge. Análisis de la Estructura del Control de Importaciones. Fedesarrollo. Bogotá, 1974.

----- El Pacto Andino. ¿Creación de un Mercado para Colombia?  
Fedesarrollo. Bogotá, 1981.

----- Grupo Andino y Proteccionismo. Contribución a un Debate.  
Editorial Pluma. Bogotá, 1979.

-----Algunos Aspectos Conceptuales, Metodológicos y Empíricos de  
la Sustitución de Importaciones. Revista de Planeación y Desarrollo. Bogotá, Vol III. Enero - Junio 1975.

GOMEZ R, Hernando José. Estimaciones de la Demanda Colombiana de Importaciones y de Consumo de los Años Setenta. Ensayos Sobre Política Económica. Banco de la República. Bogotá, 1981.

GONZALEZ Q. Néstor E. Importaciones Exportaciones en Colombia.  
3ra Edición. Asesorías & Capacitación.

KALMANOVITZ, Salomón. La Rentabilidad Decreciente en la Industria Colombiana. Controversia No. 119. Editorial CINEP. Bogotá, 1984.

LAVERDE TOSCANO, Eduardo. Inversión Extranjera, Tributación y Mercado de Capitales. Comisión Nacional de Valores de Colombia. Bogotá 1986.

LITTLE, I.M.D. Controles de Importación y Exportaciones en Países en Desarrollo. Finanzas y Desarrollo. Septiembre, 1979.

MISAS ARANGO, Gabriel. La Política de Liberación de Importaciones: El Caso Colombiano 1974 - 1980. Economía Mundial y la Economía Colombiana. Editorial Gustavo Reyes Zambrano. Bogotá, 1982.

MONTENEGRO, Santiago. José Antonio, OCAMPO. Crisis Mundial Protección e Industrialización. Ensayos de Historia Económica Colombiana. Editorial CEREC. Bogotá, 1984.

PROEXPO "Colombia Exporta". Editorial Presencia Ltda. Bogotá. Abril-Junio, 1984.

PUELLO CHAMIE, Mario. Los Fundamentos de una Investigación Socioeconómica. Imprenta de la Universidad de Cartagena. Cartagena, 1981.

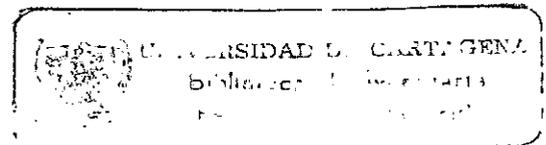
REVISTAS DEL BANCO DE LA REPUBLICA.

ROBERSTSON, David. Política Económica del Comercio Internacional.  
Editorial Vicens - Vives. Barcelona ( España ). Mayo, 1975.

SANDOVAL PERALTA, Diego. Financiación de la Industria Manufacturera  
Colombiana 1945 - 1983. Revista de Planeación y Desarrollo.  
Vol. XVI No. 2 y 3, Abril - Septiembre, 1984.

SILVA LUJAN, Gabriel. Política Exterior ¿Continuidad o Ruptura?  
Reseña de un Debate. Fondo Editorial CEREC. Bogotá, 1985.

ANEXOS



ANEXO No. 1

SALDO DE LOS REGISTROS DE INVERSIONES EXTRANJERAS EN EL PAIS, SEGUN ZONAS GEOECONOMICAS DE PRODEDENCIA ( 1 )

( Millones de dólares )

Países	1978	1979	1980	Fín de 1981	1982	1983	1984	1985	1986
América del Norte		539.7	616.0	700.6	759.4	813.1	1.040.5	1.491.3	1.846.9
Canadá		32.2	41.5	45.4	46.4	49.2	64.1	62.0	59.1
Estados Unidos	451.8	507.5	574.5	655.2	713.0	763.9	978.4	1.429.3	1.787.8
América del Sur		54.8	71.9	74.0	77.5	84.4	82.1	84.2	80.8
Grupo Andino		49.7	66.3	68.1	71.2	78.7	76.6	78.8	76.8
Resto de Países		5.1	5.6	5.9	6.3	6.0	5.5	5.4	4.0
América Central		71.4	74.3	74.8	80.1	86.2	85.3	82.5	92.7
Mdo Común Centro-americano.		0.3	0.2	0.1	0.1	0.1	0.2	0.1	0.1
México		5.0	4.9	5.1	5.6	5.6	5.3	6.8	7.3
Panamá		66.1	69.2	69.6	74.4	80.5	79.8	75.6	85.3
Antillas		38.9	33.9	46.3	48.5	46.7	46.7	48.8	53.1
Auropa		240.0	251.6	291.5	334.7	387.7	450.3	482.7	554.3
Asoc. Económica de Libre Comerc.		99.8	113.0	129.6	133.9	145.3	134.1	136.9	157.3
Mdo Común	116.7	134.6	132.1	153.6	193.2	2.296.0	303.4	332.5	395.4
Resto de Europa		5.6	6.5	8.3	7.5	12.8	12.3	13.3	1.6
Asia		11.3	11.9	12.1	12.6	12.5	32.5	39.3	41.3
Otros Países		1.3	1.4	1.4	1.5	1.6	1.8	1.9	2.3

FUENTE : Banco de la República - Oficina de Cambios.

(1) : No incluye inversiones en la actividad petrolera.

ANEXO No. 2

436

DESTINO DE LAS EXPORTACIONES MENORES  
( En porcentajes )

	1980	1981	1982	1983	1984	1985
Norteamérica.	28.6	27.9	28.9	37.6	42.0	39.5
Estados Unidos	27.8	27.2	27.2	36.5	40.9	38.6
Canadá	0.8	0.7	1.7	1.1	1.1	0.9
ALADI.	33.2	34.5	36.4	19.6	17.1	20.3
Grupo Andino	26.0	29.9	33.8	15.9	13.8	17.5
(Venezuela)	(18.6)	(22.3)	(27.3)	(10.2)	( 7.8)	(10.3)
(Ecuador)	( 5.2)	( 4.4)	( 3.9)	( 3.8)	( 3.9)	( 4.6)
Resto ALADI	7.2	4.6	2.6	3.7	3.3	2.8
Centroamérica y el Caribe.	10.7	11.9	13.5	11.7	10.2	9.6
Europa	21.3	19.4	14.4	20.8	23.9	21.9
CEE	15.1	13.6	12.1	15.8	15.4	18.3
Otros	6.2	5.8	2.3	5.0	8.5	3.6
Otros países	6.2	6.3	6.8	10.3	6.8	8.7
Japón	4.2	4.1	5.3	5.8	5.1	4.5
Otros	2.0	2.2	1.5	4.5	1.7	4.2
TOTAL	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

Fuente : DANE y Cálculos del Departamento de Investigaciones Económicas ( Banco de la República ).

## ANEXO No. 3

RESERVAS INTERNACIONALES NETAS Y VALOR DE LAS  
IMPORTACIONES DEL PAIS.

Año	Reservas Netas (1)	Importaciones (2)
70	152	858.6
71	170.4	917.9
72	345.2	998.6
73	515.9	1.184.7
74	429.5	1.888.0
76	1.165.8	1.867.2
77	1.829.6	2.381.6
78	2.481.8	2.778.4
79	4.105.9	3.488.1
80	5.416.0	4.918.6
81	5.630.8	5.640.0
82	4.890.8	5.623.0
83	3.078.5	5.431.1
84	1.585.6	3.050.0

Fuente : Revista Banco de la República varios números.

ANEXO No. 4

RESERVAS INTERNACIONALES NETAS Y VALOR DE LAS IMPORTACIONES DEL PAIS.

