



CEPAL - NACIONES UNIDAS

BIBLIOTECA NACIONES UNIDAS MEXICO

POLITICAS
DE
PROMOCION
DE
EXPORTACIONES

SANTIAGO DE CHILE

VOLUMEN VI

E/CEPAL/1046/Add. 5

Octubre 1978

Las denominaciones empleadas en esta publicación y la forma en que aparecen presentados los datos que contiene no implican, de parte de la Secretaría de las Naciones Unidas, juicio alguno sobre la condición jurídica de ninguno de los países o territorios citados o de sus autoridades, ni respecto de la delimitación de sus fronteras.

Las opiniones expresadas en los artículos firmados, incluidas las colaboraciones de los propios funcionarios de la secretaría, son las de los autores y no reflejan necesariamente los puntos de vista de la organización.

INDICE

	<u>Página</u>
INTRODUCCION	3
I. CRITERIOS DE ANALISIS	6
1. Objetivos de la política de promoción	6
2. Categorías de políticas	14
3. Conclusión	20
II. EL COMPORTAMIENTO DE LAS EXPORTACIONES	22
1. Evolución general	22
2. Diversificación por productos	26
3. Diversificación por mercados	32
III. EL SISTEMA DE PROMOCION: EVALUACION DE LOS INSTRUMENTOS	42
1. Los primeros pasos: 1948-1959	42
2. Franquicias aduaneras y tributarias: 1959-1967	45
3. La reforma de 1967: Decreto-Ley 444	54
4. La revisión del sistema a partir de 1974	66
IV. ELEMENTOS PARA UNA EVALUACION GLOBAL DE LA POLITICA DE PROMOCION	75
1. Utilización de los incentivos y grado de promoción	75
2. La efectividad de la política de promoción	86
3. Efectos globales de la política de promoción	88
4. Consideraciones finales	96
Anexo estadístico	99

Al final de cada volumen de este trabajo se inserta el correspondiente
sumario general sistemático y detallado

Cuarta Parte

ESTUDIOS SOBRE PAISES LATINOAMERICANOS

COLOMBIA

BIBLIOTECA NACIONES UNIDAS MEXICO

LA POLITICA COLOMBIANA DE PROMOCION DE EXPORTACIONES

Ricardo Ffrench-Davis

José Piñera Echeñique */

INTRODUCCION

La economía colombiana ha sufrido en los últimos 25 años cambios sustanciales en el nivel y la estructura de sus exportaciones. El objetivo de este trabajo será estudiar las políticas económicas que hicieron posible este fenómeno, adoptando una perspectiva selectiva que ilumine lo que, a nuestro juicio, constituye lo más sobresaliente de esta experiencia.

En 1952, Colombia exportaba prácticamente sólo dos productos (café y petróleo) de crecimiento poco dinámico, cuyos valores eran altamente inestables; además existía un escaso grado de apertura al exterior. En 1976, Colombia presenta una estructura diversificada de exportaciones cuya alta tasa de crecimiento contribuye al resto de la economía; dichas exportaciones han disminuido la inestabilidad proveniente del sector externo y han logrado una apertura al exterior que permite un mejor aprovechamiento de las ganancias derivadas de la interacción económica internacional. La importancia que se le asigna en la estrategia de desarrollo del país está reflejada en una afirmación del Presidente de la República, quien expresó que se va a hacer un gran esfuerzo para hacer de "las exportaciones el motor de nuestro desarrollo económico".^{1/}

Las exportaciones colombianas se han diversificado. Las exportaciones menores, y en especial las manufacturas y semimanufacturas, se han incrementado notablemente. En 1952-1955, Colombia exportaba anualmente 510 millones de dólares (en valores de 1970), de los cuales 480 millones eran exportaciones "mayores" (94%) y sólo 30 millones eran exportaciones "menores" (6%); dentro de estas últimas, las de manufacturas representaban apenas 3.5 millones de dólares.^{2/}

*/ Los autores son Asesores Regionales en Políticas de Promoción de las Exportaciones del PNUD adscritos a la CEPAL. Las opiniones expresadas en este trabajo son de su exclusiva responsabilidad y pueden no coincidir con las de la CEPAL.

^{1/} Alfonso López Michelsen, "Informe Presidencial sobre el Estado de Emergencia Económica", Anales del Congreso, 25 de noviembre de 1974.

^{2/} En Colombia se han usado estos términos durante todo el período, aunque han variado los componentes incluidos en cada una de las categorías. En este trabajo, se denominan exportaciones "mayores" a las de café, petróleo y sus derivados y piedras preciosas, y "menores" al resto. Esta clasificación, como se verá más adelante, es la más relevante en términos de la política de promoción de exportaciones.

En 1974, las ventas colombianas al exterior (en dólares de 1970) eran de 860 millones, de las cuales las menores alcanzaban 320 millones (37%). Dentro de estas últimas, las exportaciones de manufacturas alcanzaban 210 millones, lo que equivalió al 24% de la exportación total, y a dos terceras partes de las exportaciones menores. También es interesante señalar que la inflación mundial ha elevado fuertemente el valor de las exportaciones colombianas en dólares corrientes. En 1974 éstas alcanzaron a más de 1 400 millones; de ellos, un 47% correspondía al café.

El crecimiento de las exportaciones menores indica la tendencia de la exportación total; las tendencias del café explican sus fluctuaciones. Entre 1952 y 1955, y entre 1973 y 1974, las menores crecieron, en términos reales, a una tasa promedio anual de 12.4%; las mayores sólo en un 0.8%, y las totales en 2.7%. La proporción de la oferta industrial interna exportada también ha aumentado significativamente. En 1952 constituía una cifra insignificante. Sólo a fines de los años sesenta empieza a aumentar: pasa de 1.7% en 1967 a 7.0% en 1975.

Otra característica destacada es que se ha producido una marcada diversificación por mercado de destino. Entre 1952 y 1955, el mercado de los Estados Unidos absorbía el 78% de las exportaciones colombianas, mientras las ventas a los países que hoy constituyen el Pacto Andino apenas superaban los 3 millones de dólares. En 1975, las exportaciones a Estados Unidos representaban sólo el 33% del total y los países del Pacto Andino compraban casi 180 millones de dólares en productos colombianos.

Cabe preguntarse: ¿Qué políticas específicas son responsables de este cambio drástico de la estructura de las exportaciones colombianas? ¿Cuál ha sido la configuración de las distintas políticas en las diversas fases que se pueden distinguir en la política de promoción de exportaciones colombianas? ¿Cuáles son los costos y beneficios de las distintas políticas y cómo pueden compararse? ¿Cómo configurar una política global concordante con la estrategia de desarrollo del país? Estas son algunas de las interrogantes que pretendemos abordar. El trabajo no pretende ser un estudio sistemático que abarque todos los aspectos del tema, sino sólo un intento de analizar ciertos aspectos cruciales de la experiencia colombiana, para así aportar elementos de juicio que pueden servir al diseño y aplicación de las políticas de promoción que adopten los países de la región.

El marco conceptual del análisis se expone en otro trabajo, y la parte I de este estudio resume, con referencias al caso colombiano, los principales criterios de análisis que se utilizarán.^{3/} La evolución de las exportaciones - en cuántum y valores unitarios - y su diversificación a nivel de productos y de mercados se analiza en la parte II. En la parte III se describen y evalúan los instrumentos utilizados por la política colombiana de promoción de exportaciones. Se distinguen cuatro fases en la política de promoción entre 1949 y 1976, y se examinan los efectos de los distintos mecanismos de fomento - cuales son las políticas centrales, qué promueven, con qué rapidez y a qué costo fiscal - dentro del marco de la política global de promoción que caracteriza a cada fase. La última parte contiene algunos elementos para una evaluación global de la política de promoción: antecedentes cuantitativos acerca del uso de los distintos instrumentos, tasa efectiva de cambio otorgada a las exportaciones menores, impacto del sistema de promoción sobre la asignación de recursos y el empleo. Finalmente se hacen algunas consideraciones en torno a las principales características de la experiencia colombiana.

3/ Ricardo Ffrench-Davis y José Piñera, Políticas de Promoción de Exportaciones en Países en Desarrollo (ST/CEPAL/Conf.59/L.2), 29 de noviembre de 1976. Dicho texto forma parte de esta misma publicación (E/CEPAL/1046, Add.2, junio 1978).

I. CRITERIOS DE ANALISIS 4/

Los inicios de la política de promoción de exportaciones se pueden situar a comienzos de los años cincuenta, aun cuando sólo en 1967 se empezó a aplicar una verdadera estrategia de desarrollo de éstas. Tras el impulso inicial se han suscitado dudas sobre los costos de tales políticas y sobre la significación de sus beneficios. Por otra parte, se ha comprobado que los mercados internacionales de algunos productos de exportación presentan imperfecciones que dificultan un mayor incremento de las ventas colombianas en el exterior.

Estos antecedentes señalan que la promoción de exportaciones no debe descansar en la proliferación de todo tipo de incentivos sin reparar en su costo fiscal y en las repercusiones sobre el resto de la economía; tampoco puede consistir únicamente en la simple manipulación de la política cambiaria. Una estrategia que contribuya a un desarrollo integral de la economía nacional exige un manejo más elaborado de la política de promoción de las exportaciones. Esta debe fundarse en un examen del papel que desempeña en la economía nacional, de los objetivos a que se debe subordinar y de los instrumentos y mecanismos más eficientes para alcanzarlos. En esta parte del trabajo se discuten los fundamentos y objetivos de las políticas de promoción de exportaciones menores con referencia al caso colombiano. Además se distinguen, desde un punto de vista conceptual, tres categorías de políticas de fomento a las exportaciones menores: políticas de simple compensación, de negociación y de sobrecompensación.

1. Objetivos de la política de promoción

Numerosos países latinoamericanos, entre ellos Colombia, desplegaron durante varios decenios un intenso esfuerzo destinado a sustituir importaciones. En años recientes, se ha extendido una visión crítica de aquel

4/ Este capítulo es un resumen, con referencias al caso colombiano, de las partes I y II del documento de R. Ffrench-Davis y J. Piñera anteriormente citado.

proceso; se reconoce su necesidad, pero se afirma que debió guiarse en una mayor medida por consideraciones de eficiencia en la asignación de recursos, adoptando un carácter más selectivo, y procurando una mayor integración vertical en ciertos sectores. Las críticas a la forma e intensidad de la sustitución de importaciones surgieron al mismo tiempo que la comprobación de que la continuación de ese proceso dentro de los márgenes de los mercados nacionales afrontaban crecientes limitaciones. La combinación de ambas circunstancias ha acentuado, en forma progresiva, la preocupación por fomentar las exportaciones.

Este fenómeno plantea, aparentemente, una disyuntiva tajante entre la sustitución de importaciones y la promoción de exportaciones. No obstante, en la realidad esto es así sólo en determinadas circunstancias y depende de los instrumentos de políticas que se utilicen. En efecto, una política sustitutiva amparada por una protección excesiva separa el mercado nacional del externo, y discrimina en contra de la producción para la exportación al conducir a un tipo de cambio sobrevaluado y conceder un nivel de protección real negativa a las exportaciones que utilizan insumos importados.

Por otra parte, la sustitución de importaciones constituye con frecuencia la etapa previa al desarrollo de nuevas exportaciones a las cuales el mercado nacional sirve de base de sustentación. Esta sustentación - que atenúa para el productor nacional la incertidumbre del ingreso a mercados nuevos - resulta particularmente importante para las exportaciones de manufacturas no basadas en la explotación de recursos naturales de elevada productividad, y para aquellas actividades incipientes que requieren un proceso de aprendizaje para reducir los costos de producción. Los procesos de integración amplían los mercados en los que se desarrolla la sustitución de importaciones. Un elemento constitutivo de este proceso de sustitución regional de importaciones es la expansión de las exportaciones de cada país miembro hacia el mercado de las otras naciones participantes. Estas exportaciones dirigidas a mercados con grado de desarrollo similares a los nacionales pueden constituir una etapa intermedia de aprendizaje y maduración para la búsqueda posterior de los mercados de más difícil acceso, pero también más amplios, que existen en los países industrializados.

/Los cambios

Los cambios en el nivel y composición de las exportaciones provocan numerosos efectos en la economía nacional. Así, por ejemplo, repercuten sobre la situación del balance de pagos y sobre su estabilidad, afectan en diferente grado a cada uno de los sectores de la producción, inciden en el presupuesto fiscal, en el manejo de la política monetaria, en el nivel de empleo y en la distribución del ingreso. Sin embargo, la posibilidad de que la política de exportaciones logre un efecto determinado sobre cada uno de estos aspectos varía en cada caso.

De lo anterior se desprende que la política de exportaciones debe emplearse para alcanzar objetivos en aquellos rubros en que puede ejercer mayor influencia. Sin embargo, esto no implica que deban ignorarse sus demás repercusiones. Aspectos tales como la mejor distribución del ingreso y el equilibrio presupuestario no constituyen objetivos primarios de una política de fomento a las exportaciones; sin embargo, en un país en desarrollo, deberían condicionar la elección de los instrumentos empleados por dicha política.

En la política económica colombiana distinguiremos tres objetivos a los cuales una política de exportaciones puede hacer aportes significativos: la eficiencia en la superación de la restricción externa, la diversificación de las exportaciones, y el incremento del aporte de la actividad manufacturera al desarrollo nacional.

a) Eficiencia en la superación de la restricción externa

Como es bien sabido, uno de los problemas recurrentes del desarrollo económico colombiano es la escasez de los recursos externos necesarios para cubrir las importaciones vitales para el proceso de crecimiento y para satisfacer las necesidades básicas de consumo. Dichos recursos pueden obtenerse fundamentalmente de tres maneras: generando mayores exportaciones, intensificando el proceso de sustitución de importaciones y recibiendo entradas netas de capital extranjero a través de incrementos en la deuda externa o nuevas inversiones foráneas. Sin embargo, un desequilibrio creciente del sector externo no podría sustentarse indefinidamente con entradas de capital extranjero. Para mantener su autonomía, el país deberá obtener los recursos externos necesarios para su desarrollo generando nuevas divisas a través del incremento de las exportaciones y/o liberándolas por medio de la sustitución de importaciones.

/Un factor

Un factor que ejercerá una influencia determinante en la importancia relativa que se otorgue a cualquiera de estas dos formas de mejorar la disponibilidad de divisas es la significación que en las nuevas inversiones o en la expansión de las existentes alcancen las economías de escala, las cuales, a mayor grado de avance del proceso de industrialización y menor dimensión de la economía nacional, plantean más urgentemente la necesidad de recurrir a mercados externos.

Otro aspecto importante lo constituye el grado de acceso a los mercados externos. No puede desdeñarse el hecho de que con la sustitución de importaciones se crea un mercado protegido que no puede ser interferido por acciones de otros países, y que la integración y los acuerdos de intercambio significan un mercado más amplio que el nacional y promueven las exportaciones de cada país participante en un contexto de intercambio con acceso negociado.

La asignación eficiente de los recursos escasos que posee un país requiere políticas que conduzcan a una situación en que el costo social en recursos reales de generar una divisa a través de exportaciones sea igual al de liberar una divisa por medio de la sustitución de importaciones. Sin embargo, esta fórmula admite diversas interpretaciones, y cada una de ellas tiene distintos efectos sobre el diseño de las correspondientes políticas económicas. Las interpretaciones se pueden clasificar en tres grupos. Una, la más simplista, sostiene que el óptimo se logra con el libre comercio, que implica un tipo de cambio total similar para cada exportación e importación. Un segundo tipo de enfoque toma en consideración la inestabilidad de los mercados internacionales, en particular los de las exportaciones tradicionales. Una tercera interpretación, situada dentro del ámbito de la teoría del desarrollo, trata de incorporar al diseño de las políticas de sustitución y de fomento la consideración de los diferentes desequilibrios que caracterizan a las economías en desarrollo.

A modo de ejemplo, y al margen de las dificultades que se puedan presentar en la práctica, el perfil de los incentivos concedidos a distintos rubros de exportación debería estar determinado por una suma de componentes, cada uno correspondiente a la contribución del respectivo rubro a la

solución de los desequilibrios o distorsiones de la economía nacional. En una economía con desocupación, el perfil de los incentivos debería comprender un componente determinado según la absorción de mano de obra por unidad de capital propio de cada actividad o grupo de actividades productivas.

b) Diversificación de las exportaciones

La inestabilidad de los ingresos de exportación constituye una característica notoria del sector externo colombiano y ha estado estrechamente ligada a la importancia del café y a las fluctuaciones en su precio. Esta inestabilidad ha tenido costos tanto políticos como económicos. En particular, se puede argüir que la inestabilidad del sector exportador ha supuesto un costo económico sustancial para la economía colombiana. En efecto, ha impedido una corriente estable de formación de capital; ha entorpecido un proceso normal de planificación tanto central como de las actividades productivas; ha hecho fracasar intentos de racionalización del comercio exterior, y ha generado grandes dificultades en los mecanismos de ajuste interno frente a estas fluctuaciones, lo que muchas veces dio impulso al proceso inflacionario.

Los costos de la inestabilidad se manifiestan en tres niveles distintos: directamente, recaen sobre la empresa exportadora-productora y sobre el balance de pagos; indirectamente, trasladan a la economía interna los ajustes ligados a la situación de balance de pagos. Para solucionar los problemas planteados se pueden distinguir dos vías complementarias: la primera, buscar métodos para reducir el costo de la inestabilidad, y la segunda, disminuir directamente las causas que la provocan.

El costo de la inestabilidad puede reducirse con políticas de reservas internacionales y con mecanismos de financiamiento externo de corto plazo; estos últimos podrán consistir tanto en el empleo de los mercados financieros internacionales como en la creación por parte de los gobiernos e instituciones multilaterales de fondos de compensación y redes de seguridad financiera. De esta manera se atenúa la transmisión hacia el interior de la economía de las fluctuaciones registradas en la situación del balance de pagos; ello puede llegar, incluso, a la estabilización del precio en moneda nacional percibido por el exportador. El primer aspecto implica

que la autoridad cambiaria, recurriendo a una política compensatoria de reservas de divisas, aplica una política cambiaria estable que impide que la fluctuación de precios de las exportaciones mayores afecte las condiciones en que se desenvuelve el resto de las exportaciones y las importaciones; la estabilización del ingreso del exportador implica, además que la autoridad económica también compensa al exportador las fluctuaciones de precios, con las consiguientes repercusiones sobre la situación monetaria o fiscal.

La inestabilidad de los ingresos de exportación puede reducirse directamente a través de la diversificación de productos y de mercados. Otra alternativa, que requiere ineludiblemente la participación de otros países, es la estabilización de los precios internacionales mediante la regulación de los mercados por parte de los productores y/o consumidores. Los sucesivos acuerdos internacionales del café representan un esfuerzo destacado en este sentido.

El precio del café sufre grandes fluctuaciones originadas en variaciones bruscas en la oferta, que depende en gran medida de condiciones climáticas. Las fluctuaciones de precios son amplificadas por la inelasticidad que presenta la demanda y oferta de café en el corto plazo, lo que no sólo dificulta el desenvolvimiento de las producciones directamente afectadas, sino que también afecta, principalmente a través de sus repercusiones sobre el balance de pagos, a todas las actividades nacionales ligadas al sector externo. Debe destacarse que, siendo la fluctuación en la oferta de café brasilero la causante principal de las variaciones en el precio de este producto, ha sido la demanda (exceso de demanda) de café colombiano la que se ha trasladado frecuentemente, y por tanto originado un efecto desestabilizador de ingresos al variar el precio y el volumen exportado en la misma dirección.

En consecuencia, más allá de las rentabilidades de mercado, habría que intentar evaluar los costos y la viabilidad de estos métodos para reducir la inestabilidad, de modo de determinar posteriormente el grado deseable de diversificación. Las rentabilidades de mercado de aquellos productos cuyas cotizaciones presentan mayor estabilidad debieran ser corregidas, aumentando su protección efectiva para reflejar así las

/rentabilidades sociales.

rentabilidades sociales. En efecto, la elección de la mezcla de productos exportados se puede asemejar conceptualmente a la búsqueda de una cartera óptima que tome en cuenta tanto la rentabilidad como el riesgo (varianza) de los bienes exportables. En general, para este caso la categoría de exportaciones relevantes comprende todas aquellas de mercados relativamente más estables. Una primera aproximación puede identificarlas como aquellas distintas del café. No obstante, toda diversificación del comercio externo de un país cuya exportación mayor tenga un precio con un alto coeficiente de variación tenderá a reducir la inestabilidad del índice de precios de exportación, por cuanto las fluctuaciones de los nuevos productos que se coloquen en los mercados mundiales no serán idénticas entre sí ni tampoco con las de las exportaciones mayores.

La diversificación de mercados también contribuirá a reducir la inestabilidad del sector exportador. La fragmentación política del mundo en Estados soberanos que se reservan, dentro de márgenes bastante amplios, el derecho de intervenir en el control de su comercio exterior hace que los mercados internacionales, que no son otra cosa que los mercados internos de otros países, sean de acceso imperfecto o incierto. Las razones que motivan la adopción de medidas proteccionistas no coinciden en uno y otro país, y por ello la diversificación de mercados reduce el riesgo que enfrenta el sector exportador como un todo; genera una economía externa que puede no ser internalizada completamente por la empresa exportadora, en cuyo caso exigiría la acción correctiva del Estado.

Por otra parte, el incremento de las exportaciones de café puede representar para Colombia la manera más "barata" de generar nuevos recursos externos. Sin embargo, si el país, o un conjunto de países exportadores que coordinan sus políticas al respecto, posee algún grado de poder monopólico en el mercado internacional, la maximización de los beneficios puede requerir una restricción de la oferta con el objeto de lograr una mejora de la relación de precios del intercambio. De igual modo, y en un contexto dinámico, el argumento del "crecimiento empobrecedor" señala que, en ciertos casos, la realización de nuevas inversiones en un producto que enfrenta una demanda externa inelástica podría llevar a un grado de bienestar menor que el inicial, debido a su fuerte efecto negativo

/sobre la

sobre la relación de precios del intercambio. La argumentación anterior aconseja no concentrar recursos de inversión sólo en el rubro de exportación "mayor", y por lo tanto, también constituye un argumento en favor de la diversificación de exportaciones.

La categoría de exportaciones que debiera ser promovida en virtud de este último argumento es la de productos cuyos precios, para el país o para un grupo de países que actúen coordinadamente, no son afectados por las cantidades que ellos exporten. Son las exportaciones "menores" de un país las que posiblemente enfrentarían precios que no son afectados por su nivel de ventas; éstas pueden incluir productos industriales, o de origen agrícola o minero, siempre que no representen una proporción elevada de las transacciones internacionales del producto respectivo.

c) Incremento del aporte del sector industrial

El avance registrado en el proceso de industrialización, así como el reconocimiento de la creciente importancia de las economías de escala, plantean la necesidad de buscar mercados más amplios, es decir, de exportar manufacturas para continuar el desarrollo del sector.

El fomento de diversas actividades industriales y agroindustriales se justifica cuando existen economías externas (como la generación de tecnología difundible) y desequilibrios de la economía (tales como el desempleo) que no son captadas por el sistema de precios de mercado. En virtud de las sustanciales economías de escala que exhiben muchos procesos industriales, un desarrollo orientado hacia la producción de manufacturas para los mercados externos, tanto regionales como de terceros países, tendrá un costo menor que un desarrollo industrial de carácter sustitutivo orientado a satisfacer exclusivamente la demanda interna.

Por otra parte, en ciertos períodos ha existido un alto grado de desocupación de la capacidad instalada en el sector industrial, lo cual es consecuencia en parte, de la estrechez del mercado interno y de un conjunto de distorsiones que atentan contra un uso pleno de la capacidad instalada. La capacidad ociosa varía grandemente entre los diversos sectores; frente a las dificultades para ajustar con precisión la estructura de la demanda a la de la capacidad instalada, la exportación permite facilitar la colocación de la producción de los sectores con excedente,

/atenuando así

atenuando así los desequilibrios entre oferta y demanda. Por lo tanto, es posible estructurar una estrategia de desarrollo de las exportaciones industriales que inicialmente se apoye sobre el exceso de capacidad instalada.

La categoría relevante para el análisis en este caso es la de exportaciones semimanufacturadas y manufacturadas. Por lo tanto, se excluyen las exportaciones de origen agrícola y minero que - si bien pueden ser exportaciones menores o no tradicionales - no se caracterizan por una gran subutilización de la capacidad instalada. Cabe advertir, nuevamente, que las fronteras entre sectores suelen ser difusas. Un desarrollo de la agroindustria o de la manufactura de los recursos mineros generará demanda interna de los productos básicos; no sucederá lo mismo, en cambio, si los mecanismos de promoción incentivan la producción industrial basada prioritariamente en componentes importados.

2. Categorías de políticas

En esta sección agruparemos las políticas de desarrollo de las exportaciones menores en tres categorías, según los propósitos globales de cada una. Estas se han denominado aquí de "compensación igualadora", de "negociación" y de "sobrecompensación". Las primeras intentan compensar la discriminación negativa de que son objeto las exportaciones menores de los países en desarrollo, la cual deriva de un énfasis excesivo en la sustitución de importaciones orientada exclusivamente a un ámbito nacional y de los desequilibrios propios de los mercados de los países en desarrollo. Las políticas de negociación actúan sobre las condiciones de acceso a los mercados internos de otros países, variables sobre las cuales el país no puede actuar directamente manejándolas en forma unilateral y de acuerdo con sus propios objetivos, pero que sí pueden ser objeto de negociación entre Estados. Por último, las políticas de sobrecompensación buscan establecer un tratamiento preferencial para las exportaciones menores, concediéndoles un trato más favorable que el dispensado al resto de los sectores de la economía.

/a) Políticas

a) Políticas de compensación igualadora

Colombia ha aplicado una política de sustitución de importaciones a nivel nacional caracterizada por una alta protección efectiva a las actividades involucradas en dicho proceso. La respectiva gama de políticas de control del comercio exterior generó una discriminación en contra de las exportaciones. En efecto, la mencionada protección disminuyó la demanda de importaciones y, por lo tanto, hizo posible mantener un tipo de cambio inferior al que habría regido sin tal política. Dicha situación de hecho ha discriminado contra los bienes exportables y en especial las exportaciones menores, y también contra los sustitutos de importaciones que reciben una protección arancelaria baja. Por otra parte, las tarifas aplicadas a los insumos de las actividades exportadoras, o el mayor precio de los insumos nacionales protegidos con aranceles elevados, inciden en los costos de producción y generan una protección efectiva negativa para esas actividades. En consecuencia, al diseñar las políticas de comercio exterior no se puede ignorar la interacción entre ambos sectores; proteger al sector sustitutivo de importaciones significa, en alguna medida, discriminar en contra del sector exportador.

Conviene ampliar la argumentación precedente señalando también que en el mundo real hay otras fuentes de discriminación particularmente importantes para las economías en desarrollo. Estas provienen tanto de la inestabilidad de los mercados internacionales como de los desequilibrios y distorsiones propios de dichas economías.

En el caso de mercados externos inestables, se debe contar con una política cambiaria más vinculada a las tendencias de mediano plazo que a la situación coyuntural del balance de pagos; debe asimismo aplicarse un conjunto adecuado de políticas que incluya acciones para favorecer aquellos productos de menor inestabilidad, que no originan economías externas negativas para el resto de la economía. Tales acciones conducirán a una mayor diversificación de las exportaciones.

Respecto de los desequilibrios internos, la política de compensación igualadora requiere el uso de incentivos ligados a la naturaleza de los procesos productivos, orientados tanto al mercado interno como al externo.

/Se trata

Se trata en este caso de establecer compensaciones vinculadas con características tales como la absorción de mano de obra y la generación de economías externas. Un ejemplo destacado en el caso de la economía colombiana se refiere al empleo. En efecto, la elevada tasa de desocupación del país indica la conveniencia económica y social de desarrollar actividades productivas que permitan elevar el coeficiente de intensidad de uso de la mano de obra. En consecuencia, las compensaciones también deberían corresponder a las características de los procesos productivos, a menos que fuera viable el subsidio directo para ciertos atributos. La dificultad para obtener recursos fiscales, característica de la economía colombiana, hace más difícil esta última alternativa. No existe, entonces, la necesidad de una elección tajante entre exportaciones o sustitución de importaciones, sino que se trata de alcanzar un nivel y una composición óptima de los recursos que deben fluir hacia la producción destinada a cada uno de los mercados. El argumento del análisis conduce a la necesidad de establecer discriminación entre distintos rubros en función de las divergencias entre precios de mercado y precios sociales entre los componentes de sus procesos de producción. De ello se deriva una recomendación general: el perfil de protección arancelaria debe ser similar al de los incentivos a las exportaciones. Por otra parte, la heterogeneidad de las imperfecciones de los mercados externos debe influir sobre el perfil de los incentivos.

En síntesis, una concepción amplia de la compensación igualadora requeriría el establecimiento de mecanismos que neutralicen las distorsiones cuando ellas no pueden eliminarse en su origen. Esto último obedece a que algunas distorsiones (tales como las economías externas dinámicas) desaparecen sólo con el desarrollo; otras están ligadas al comportamiento de países o unidades de decisión foráneas (tales como los mercados externos oligopólicos o inestables), y otras sólo pueden ser parcialmente eliminadas (tales como el desempleo en algunas economías).

La política de compensación igualadora está fundamentada, por este concepto, en un argumento de neutralidad, según el cual las exportaciones menores deberían recibir un trato preferente en algunas políticas para evitar la persistencia de una discriminación contraria. Los "subsidios"

/de exportación

de exportación que se requieren en virtud de este argumento son legítimos y no deben ser considerados como una instancia de competencia desleal en el comercio internacional.

b) Políticas de negociación

Las políticas económicas de los países importadores y el comportamiento de los agentes económicos que intervienen en el comercio internacional, en especial de las empresas transnacionales, configuran el marco dentro del cual las empresas locales desarrollan su actividad exportadora.

Este marco externo presenta algunas características que afectan negativamente las exportaciones menores de los países en desarrollo. Las naciones industrializadas mantienen restricciones arancelarias y no arancelarias que provocan dificultades de acceso a las exportaciones de manufacturas del resto del mundo. Por otra parte, las reducciones tarifarias no discriminatorias han favorecido a aquellos bienes cuyo comercio se concentra entre los mismos países desarrollados. Además, cuando ciertos sectores sensibles de las economías de estos países se ven afectados en sus intereses, presionan para que se apliquen las normas contra subsidios de exportación y, alegando la existencia de éstos o de dumping, logran que se impongan tarifas compensatorias a las importaciones provenientes de los países en desarrollo. Estas situaciones, si bien afectan sobre todo a ciertos productos, generan incertidumbre y aumentan el riesgo que deben enfrentar los exportadores en los países en desarrollo.

Por otra parte, ciertos mercados internacionales están dominados por pocas empresas transnacionales que perciben cuasi-rentas en el proceso de distribución y comercialización, y que ejercen su poder oligopsónico en perjuicio de los exportadores de los países en desarrollo. Es probable que la relajación de las trabas de origen gubernamental a la importación conduzca a una mayor especialización internacional, aumentando los flujos comerciales; sin embargo, si este intercambio comercial se realiza fundamentalmente entre filiales que pertenecen a una misma matriz o familia de ellas, sin una adecuada regulación por parte de los gobiernos anfitriones, la medida podría no resultar favorable para los países en desarrollo.^{5/}

^{5/} La regulación podría comprender, entre otras medidas, la modificación de los incentivos compensadores cuando la producción y/o exportación es realizada por una filial de una empresa transnacional.

A grandes rasgos podría afirmarse que en los mercados internacionales hay dos fuerzas que han estado actuando en forma positiva - la reducción de restricciones arancelarias en los países desarrollados y la aparición de nuevas corporaciones transnacionales que compiten con las ya existentes - y dos fuerzas negativas, la creciente importancia del intercambio comercial entre filiales de empresas transnacionales y la persistencia de restricciones no arancelarias en los países desarrollados.

Los exportadores individuales difícilmente pueden cambiar estas situaciones; en cambio, los Estados sí pueden negociar condiciones más liberales de acceso, abogar por sistemas de preferencias tarifarias, crear empresas de comercialización junto con otros países, negociar el ingreso a ciertos mercados asegurando como retribución el abastecimiento de materias primas escasas o, por último, concertar acuerdos de acceso negociado. En un mundo en que las relaciones de poder también son importantes para las transacciones económicas, se hacen necesarias las políticas que emplean la capacidad negociadora del país para configurar un marco externo más favorable para sus exportaciones. En sentido estricto, las medidas comprendidas en esta categoría también tienden a crear una compensación. A diferencia de las primeras, sin embargo, no inciden en los costos de producción ni en el ingreso rentado por dólar exportado; en cambio, influyen sobre el volumen y la estabilidad de las ventas en el exterior y sobre las condiciones de precio y plazo en que se realizan.

c) Políticas de sobrecompensación

Los argumentos en favor de aplicar incentivos a las exportaciones no tradicionales en montos que excedan la compensación igualadora y que no constituyan un uso del poder negociador nacional para mejorar el marco externo, se fundamentan en razones extra-económicas o constituyen argumentos erróneos.

Suele defenderse la promoción de exportaciones como tal con argumentos análogos a la sustitución indiscriminada de importaciones. La proliferación de incentivos de toda naturaleza a las exportaciones puede compararse a la protección absoluta mediante restricciones cuantitativas o aranceles prohibitivos a las importaciones sustituibles. Una

/política de

política de esta naturaleza presenta el peligro de que la falta de selectividad y moderación constituya un exceso de promoción y por ello una desviación ineficiente de recursos hacia las exportaciones. Esto significa muchas veces una redistribución regresiva, y además una escasa contribución al empleo y un subsidio implícito al consumidor extranjero, lo que implica un elevado costo fiscal.

Otra línea de argumentación en favor de la sobrecompensación es aquella que procura aumentar artificialmente la competitividad de la producción nacional subsidiando costos reales en los que incurre el país. Por ejemplo, se propone subsidiar las exportaciones nacionales porque: a) los costos de transporte hasta el lugar de destino son altos debido a la distancia que media entre ambos mercados; b) otros países subsidian sus ventas de esos mismos productos en el exterior, y c) los países importadores aplican restricciones arancelarias que reducen la posibilidad de competir dentro de esos mercados. En los tres casos es preciso examinar la naturaleza de los argumentos. El primer ejemplo debe distinguirse de la existencia de costos artificialmente elevados, que el país puede evitar mediante una activa política de transporte; el argumento de "vías incipientes" de transporte y de comercialización corresponde a la categoría de políticas de compensación, como se expuso en la sección correspondiente. En cambio, la existencia de costos elevados causados por la dificultad de llegar a los mercados de destino constituye un desembolso real de divisas que reduce el ingreso fob.

Un análisis similar puede aplicarse a los argumentos relacionados con los subsidios de exportación y gravámenes de importación establecidos por otros países. Lo esencial es si ellos son permanentes o pueden obviarse mediante algún tipo de negociación.

Si se estima que su vigencia será prolongada, a pesar de las políticas de negociación, la concesión de subsidios a los exportadores nacionales para compensar los efectos de las políticas de otros países mejorará las posibilidades de competir de aquéllos a costa del presupuesto fiscal y con perjuicio para el país. En consecuencia, salvo que se trate de situaciones claramente transitorias o de procesos de producción o bienes que poseen alguna característica positiva que no es reflejada por los

/precios de

precios de mercado (caso de compensación igualadora), no se justifica desde el punto de vista de la contribución al desarrollo nacional, la concesión de subsidios dirigidos a evitar que el exportador soporte costos que en el hecho constituyen una carga efectiva para el país.

3. Conclusión

Los diversos instrumentos de una política de exportaciones pueden ser empleados para compensar o para sobrecompensar. En este sentido no hay instrumentos específicos de una u otra categoría. Estas no quedan identificadas por los mecanismos que se usan en cada caso, sino por la relación entre su grado de aplicación y la discriminación inicial existente en contra de las exportaciones menores.

En el plano internacional, la aceptación del concepto de políticas de compensación igualadora debilitaría la posición de algunos países industrializados, que consideran que los subsidios otorgados por los países en desarrollo a sus exportaciones las hacen acreedoras a la aplicación de tarifas compensatorias. En consecuencia, debería revisarse el concepto de dumping, reconociendo las discriminaciones existentes contra las exportaciones no menores. Dentro de este razonamiento, las políticas que implican subsidios compensadores no constituirían "competencia desleal" sino solamente contrarrestarían las repercusiones de otras políticas económicas y de las distorsiones de los mercados de los países en desarrollo. En consecuencia, uno de los objetivos de la política de negociación, en este caso en el foro mundial apropiado, sería precisamente conseguir que se acepte en el plano internacional una distinción entre subsidios justificados e injustificados.

Al diseñar una política de promoción se necesita definir selectivamente la categoría promovida en función de los objetivos que se persiguen con la política de exportación. Si el objetivo es generar divisas con un mínimo costo de recursos internos, interesan las exportaciones con mayor rentabilidad social. Si el objetivo es reducir la inestabilidad proveniente del sector exportador, interesan las exportaciones de productos con poca fluctuación de sus ingresos y destinadas a mercados de acceso estable. Si se trata de impedir un deterioro en la relación de precios

/del intercambio,

del intercambio, interesan las exportaciones que enfrentan elevadas demandas de elasticidades (precio e ingreso). Por último, si lo que se busca es incrementar el aporte del sector industrial a la economía, interesan las exportaciones de semimanufacturas y manufacturas. Como simplificación semántica utilizaremos el nombre de "menores" para designar la categoría de exportaciones que se quiere promover.

En definitiva, una visión integral de la rentabilidad social, o del aporte al desarrollo nacional, abarca todos los ejemplos expuestos en el párrafo precedente. En la medida que cada objetivo no se persiga en sí mismo, sino en función de su aporte al desarrollo, la importancia que se dé a cada uno de ellos debe depender de la de los restantes objetivos. La consideración de las influencias recíprocas constituye uno de los aspectos que debe gravitar en forma determinante sobre el diseño de las políticas.

Quizás cabe cerrar esta consideración con una advertencia. En el pasado pudo haber existido una tendencia acertada hacia la sustitución de importaciones; por no considerarse los costos del proceso, ésta dio origen a una sobresustitución, con protección excesiva para algunos productos en desmedro de otros, y con un empleo poco idóneo de los instrumentos y mecanismos de comercio exterior. Habría que señalar ahora los peligros de una sobrepromoción de exportaciones menores. No se puede simplemente señalar que éstas deben promoverse, sino que es necesario definir los objetivos de la política y discutir la estructura, duración y nivel de los incentivos indirectos y mecanismos directos que se emplearán. Ello implica intentar evaluar, cuantitativamente o cualitativamente, los costos y beneficios que cada opción de políticas acarrea, procurando diseñar una política de fomento de las exportaciones que forme parte integrante de la estrategia de desarrollo.

II. EL COMPORTAMIENTO DE LAS EXPORTACIONES

En esta parte del trabajo se describe y analiza la evolución de las exportaciones colombianas en el período 1952-1975. Hasta 1974 se proporciona información completa y desagregada; para el año 1975 sólo se dispone de cifras incompletas y provisionarias. Los 8 cuadros y 3 gráficos constituyen la médula informativa del estudio.^{6/} El texto es deliberadamente breve, y enfatiza los aspectos más destacados de los cuadros y gráficos. En la primera sección se analiza la evolución general del nivel de las exportaciones mayores y menores. Las otras dos secciones tratan la diversificación tanto de productos como de mercados de destino de las exportaciones.

1. Evolución general

El cuadro 1 contiene un resumen de la información básica acerca de las exportaciones colombianas. Se distinguen las dos categorías fundamentales, exportaciones mayores y exportaciones menores, y dentro de éstas se destacan los subgrupos más importantes. Para alcanzar conclusiones no distorsionadas por los cambios en los niveles de precios de los distintos bienes, y por lo tanto representativas de las variaciones reales del valor de las exportaciones, se deflactaron las series en valores corrientes por los índices adecuados, de modo de obtener series confiables de exportaciones en moneda constante. Debido al método de deflación utilizado, los valores reales obtenidos tienden a medir el cuántum de exportación; esto es, más que el poder adquisitivo de los ingresos de divisas por ventas en el exterior, las cifras obtenidas indican la evolución de los recursos reales utilizados por el país para generar las exportaciones. En términos simples, ambas concepciones coinciden sólo cuando los términos del intercambio permanecen inalterados.

^{6/} En el Anexo Estadístico de este trabajo se presentan 4 cuadros adicionales con información más completa sobre el comportamiento de las exportaciones colombianas.

Cuadro 1

COLOMBIA: EXPORTACIONES MAYORES Y MENORES, A PRECIOS CORRIENTES Y CONSTANTES;^{a/} TASAS DE CRECIMIENTO

	1952-1955		1960-1963		1968-1971		1973-1974		Tasas de crecimiento de las exportaciones a precios constantes (promedio anual)			
	A pre	A pre	A pre	A pre	A pre	A pre	A pre	A pre	1960-	1968-	1973-	1973-
	cios	cios	cios	cios	cios	cios	cios	cios	1963	1971	1974	1974
	corrien	constan	corrien	constan	corrien	constan	corrien	constan	1952-	1960-	1968-	1952-
	tes	tes	tes	tes	tes	tes	tes	tes	1955	1963	1971	1955
<u>Total exportaciones</u>	<u>577.6</u>	<u>512.8</u>	<u>452.2</u>	<u>561.3</u>	<u>647.9</u>	<u>727.1</u>	<u>1 297.1</u>	<u>861.1</u>	1.1	3.3	4.3	2.6
<u>1. Mayores b/</u>	<u>550.0</u>	<u>483.7</u>	<u>396.9</u>	<u>505.1</u>	<u>460.9</u>	<u>540.1</u>	<u>751.1</u>	<u>566.6</u>	0.5	0.8	1.2	0.8
a) Café	477.5	428.4	318.9	446.8	389.3	471.5	609.6	488.3	0.5	0.7	0.9	0.7
b) Petróleo crudo	71.3	53.3	71.5	52.1	49.3	46.4	15.7	9.8	-0.3	-1.4	-32.0	-18.1
c) Fuel oil	1.4	1.0	5.8	4.9	15.4	14.1	62.6	15.9	22.0	14.1	3.1	14.9
<u>2. Menores</u>	<u>27.6</u>	<u>29.2</u>	<u>55.3</u>	<u>56.2</u>	<u>186.9</u>	<u>187.0</u>	<u>546.1</u>	<u>307.6</u>	8.5	16.2	13.3	12.5
a) Manufacturas	5.3	6.8	15.9	18.7	78.1	79.7	291.3	197.5	13.5	19.9	25.0	18.3
b) BAAAT c/	15.7	15.6	34.4	32.2	73.4	71.8	133.8	48.8	9.5	10.6	-27.8	5.9
c) Resto menores	6.7	6.7	5.0	5.4	35.4	35.5	121.1	61.3	-2.7	26.4	14.6	11.7

Fuentes: DANE, Anuario de Comercio Exterior, para datos de las exportaciones a precios corrientes entre 1952 y 1973. Datos para 1974 obtenidos mediante consulta directa a DANE;

CEPAL, División de Estadísticas, Índices de precios de café, petróleo y fuel oil;

United Nations, Monthly Bulletin of Statistics, Índices mundiales de precios de manufacturas y productos básicos.

a/ Millones de dólares fob, en momento de cada año y de 1970.

b/ Las exportaciones mayores comprenden café, petróleo, fuel oil, otros derivados del petróleo y piedras preciosas. Las exportaciones de piedras preciosas (incluyendo esmeraldas) y otros derivados del petróleo no se presentan separadas en el cuadro, pero se incluyen en el total de las mayores.

c/ Banano, azúcar, arroz y tabaco.

Las exportaciones mayores se desagregan en café, petróleo crudo y fuel oil, y las menores en manufacturas (incluidas las semimanufacturas), BAAT (banano, azúcar, algodón y tabaco) y otras (diversos productos básicos de origen minero, agrícola o pecuario). En el cuadro en referencia se observan, para algunos períodos escogidos, las exportaciones en valores de cada año y de 1970. En el Gráfico 1 se muestra la evolución del valor de las exportaciones en moneda constante, con el objeto de permitir visualizar mejor el comportamiento de las exportaciones mayores y menores.

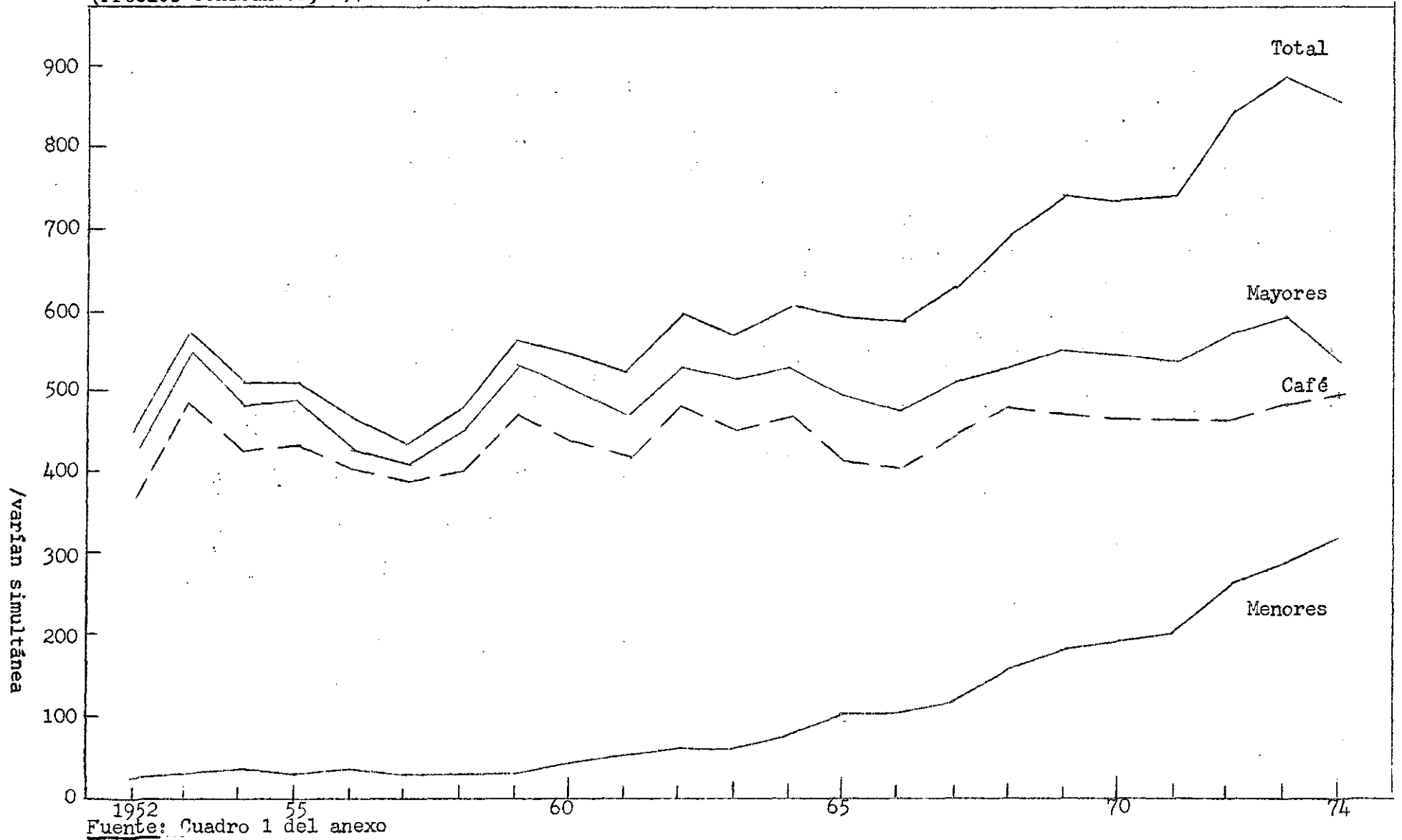
La evolución de las exportaciones mayores permite dos conclusiones centrales: i) Estas exportaciones se caracterizan por su escaso dinamismo. Entre 1952-1955 y 1973-1974 sólo aumentan de US\$ 484 millones a US\$ 555 millones (en dólares constantes de 1970), lo que implica una tasa de crecimiento promedio anual de sólo 0.7%. Las exportaciones de petróleo, cuya participación mantuvo un promedio de 15% entre 1952 y 1967, disminuyeron drásticamente y terminaron, en 1975, por desaparecer. ii) Al observar las cifras en valores corrientes, y el índice de precios de las exportaciones mayores, se destacan las frecuentes y amplias fluctuaciones en el valor de éstas, que dependen básicamente de la inestabilidad de los ingresos de las exportaciones de café. Este producto, que en 1952-1955 representó el 83% del valor de las exportaciones y que determinó en gran medida el valor de éstas en el período considerado, disminuyó su importancia hasta representar en 1974 sólo el 44% del total de las ventas colombianas en el exterior. El índice de precios nominales del café (1970=100) 7/ alcanza su valor máximo de 130 en 1954 y su valor mínimo de 67 en 1963. Es interesante destacar que los cambios en la oferta colombiana no han sido factor determinante de estas fluctuaciones, lo que habría tenido un efecto compensador sobre los ingresos de exportación por café. Las alteraciones en la oferta y demanda de otros países han repercutido en el aumento de la demanda del café colombiano, y ello produce un efecto desestabilizador de los ingresos, puesto que

7/ Véase el cuadro 1 en el Anexo Estadístico.

Gráfico 1

COLOMBIA : EVOLUCION DE LAS EXPORTACIONES
EN EL PERIODO 1952-1974

Millones de dólares
(Precios constantes, 1970=100)



Fuente: Cuadro 1 del anexo

varían simultánea y coincidentemente el precio y la cantidad. Aparte de la fluctuación del precio del café, éste muestra una tendencia decreciente hasta 1975, año en que se produce una espectacular recuperación.

El valor de las exportaciones menores, por otra parte, aumenta, en moneda constante de 1970, de 29 millones de dólares en 1952-1955 a 56 millones en 1960-1963, lo que significa un ritmo de crecimiento promedio anual de 8.5%. El decenio de 1960 presenció el auge exportador colombiano, en que las exportaciones menores se incrementan a una tasa promedio anual de 16% y llegan a 187 millones de dólares en 1968-1971. De ahí hasta 1974 crecen al 13% real por año, alcanzando los 308 millones de dólares anuales. Cabe notar que en este último período se produce un aumento sustancial de precios de las exportaciones menores (casi 50% en tres años), con el consiguiente incremento del valor de sus exportaciones a precios corrientes; no obstante, durante esos años la inflación en los mercados internacionales registra una fuerte aceleración, lo que explica la notable expansión de las exportaciones en moneda de cada año al mismo tiempo que una atenuación del aumento real (a precios constantes) de ellas.

La gran disparidad entre las tasas de crecimiento de las exportaciones mayores y menores condujo, obviamente, a un cambio drástico en la participación de cada subgrupo en el total de las exportaciones colombianas. Las menores, que constituían sólo el 5% de las exportaciones totales colombianas, pasan a representar el 47% en 1974. Las exportaciones de café, que hacían de Colombia un país virtualmente monoexportador a principios del decenio de 1950, generan menos de la mitad de sus ingresos de exportación. No cabe duda entonces de que se ha avanzado hacia el objetivo de reducir fuertemente la dependencia en el café a través de un incremento de las exportaciones menores.

2. Diversificación por productos

La composición de las exportaciones menores ha experimentado cambios sustanciales durante el período analizado. La información que refleja el origen sectorial de las nuevas exportaciones se presenta en el Cuadro 2, el cual las agrupa en siete categorías: tres de productos de origen

Cuadro 2

COLOMBIA: ESTRUCTURA DE LAS EXPORTACIONES POR GRUPOS DE PRODUCTOS

	1952-1955		1960-1963		1968-1971		1973-1974 ^{a/}	
	Porcen- taje del total	Porcen- taje de las expor- taciones menores	Porcen- taje del total	Porcen- taje de las expor- taciones menores	Porcen- taje del total	Porcen- taje de las expor- taciones menores	Porcen- taje del total	Porcen- taje de las expor- taciones menores
Café	82.5		70.5		60.1		47.0	
Petróleo y derivados	12.7		17.4		10.5		2.2	
Piedras preciosas					0.6		5.3	
<u>Subtotal exportaciones mayores</u>	95.2		87.9		71.2		54.5	
Bovinos para el consumo	0.1	1.8		0.1	1.4	5.1	1.9	3.7 ^{b/}
BAAT	2.7	56.2	7.7	62.6	11.5	40.0	14.0	30.3 ^{c/}
Otros productos agrícolas	0.5	9.8	0.1	1.2	1.4	4.8	4.8	9.3
Otros productos básicos	0.6	13.7	0.9	7.8	2.5	8.5	4.7	11.4
Semimanufacturas	0.4	8.1	2.0	15.8	6.8	23.7	12.4	27.8
Manufacturas	0.4	8.4	0.8	6.8	4.8	16.4	7.2	16.4
Otras exportaciones	0.1	2.0	0.6	5.7	0.4	1.5	0.5	1.1
<u>Subtotal exportaciones menores</u>	4.8	100.0	12.1	100.0	28.8	100.0	45.5	100.0
<u>Total</u>	<u>100.0</u>		<u>100.0</u>		<u>100.0</u>		<u>100.0</u>	

Fuente: CEPAL, sobre la base de datos del DANE (Anuario de Comercio Exterior).

^{a/} Información no definitiva para 1974. Muestra elaborada por CEPAL, sobre la base de datos de INCOMEX.

^{b/} Por el tipo de agregación, se incluye el grupo CUCI 001 completo en 1974.

^{c/} Por el tipo de agregación, se incluye el grupo CUCI 051 completo en 1974.

/agrícola, una

agrícola, una de otros productos básicos, una de semimanufacturas, una de manufacturas y una de otros.^{8/} El gráfico 2 ayuda a visualizar la evolución de ellas.

Hay cuatro productos de origen agrícola que durante la primera mitad del período cubrían con creces más de la mitad del valor de las menores. Estos productos son el banano, azúcar, algodón y tabaco, que suelen denominarse BAAT en diversas publicaciones. En los últimos diez años, a pesar de que el valor y volumen de las exportaciones de BAAT continúa creciendo, su participación se reduce en forma persistente, hasta una cifra del orden de un tercio del total de las exportaciones menores en los últimos años del período.

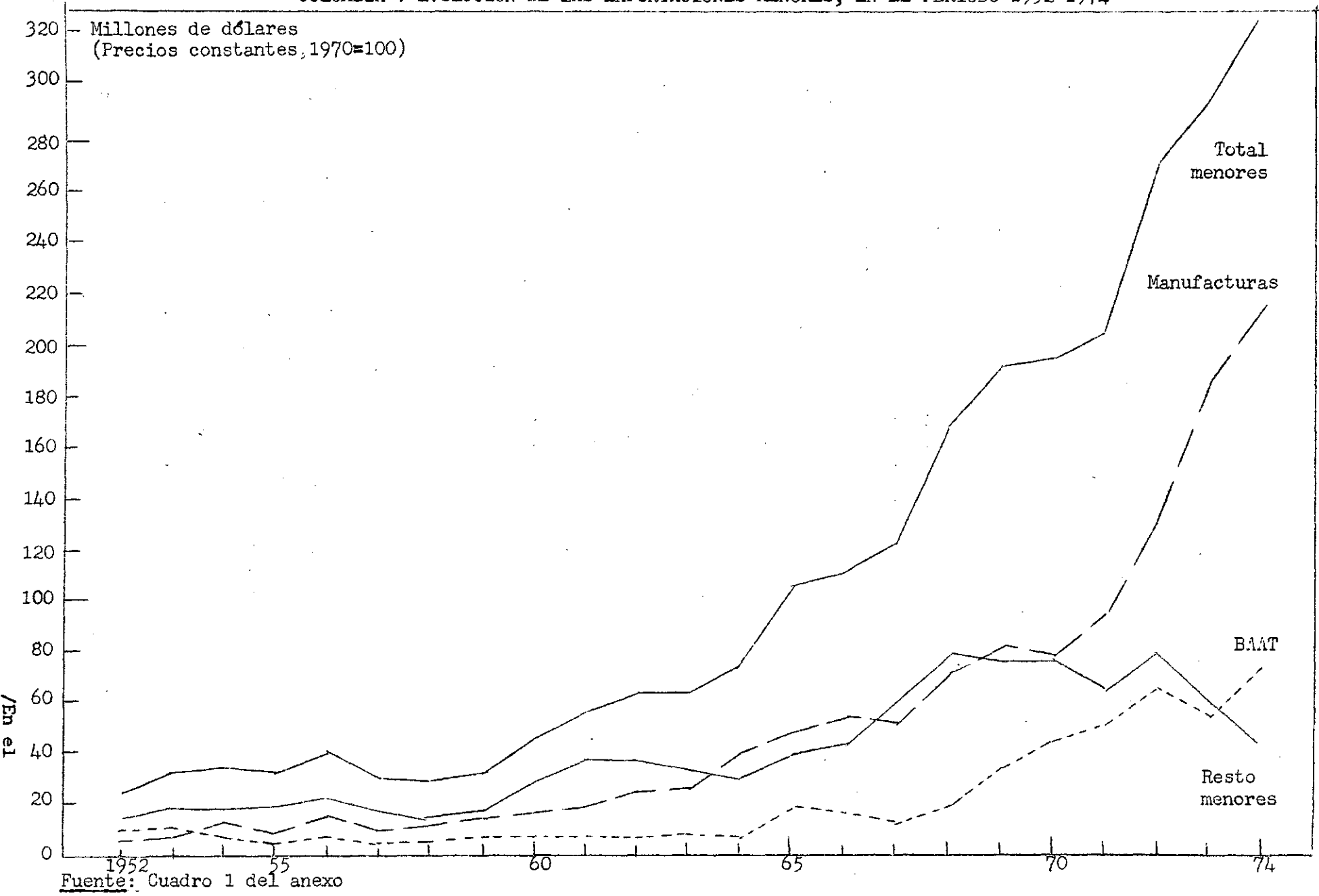
La otra evolución destacada corresponde a las semimanufacturas, cuya participación crece sistemáticamente, para alcanzar en 1973 un tercio de las exportaciones menores; junto con las manufacturas, alcanza más de la mitad de éstas. Ello les permite cubrir una quinta parte de las exportaciones totales de Colombia. Sin embargo, en los dos años siguientes, se registra una brusca reducción de las ventas de estos rubros, en particular de tejidos de algodón, ropa y calzado.^{9/}

^{8/} Como base para la desagregación se utilizaron los grupos de la CUCI, con las particularidades que se indican a continuación. El rubro "bovinos para el consumo" incluye los vacunos contemplados en el grupo 001, pero no se refiere a otros animales. El rubro BAAT incluye el banano (que forma parte del grupo 051 de la CUCI), el azúcar, el algodón y el tabaco. El rubro "otros productos agrícolas" se refiere a todos los incluidos en el grupo 051 de la CUCI menos banano, flores y capullos frescos y otros similares; tampoco incluye la madera en bruto. El rubro "otros productos básicos" incluye madera en bruto, animales no bovinos, desechos, despojos, pieles y cueros sin curtir, minerales en bruto y chatarra. Para el rubro "manufacturas y semimanufacturas" se utilizó como base de agregación de productos la clasificación adoptada por la UNCTAD (véase "Medidas relacionadas con el informe de la Comisión Especial de Preferencias. Definición de los productos básicos, semimanufacturados y manufacturados", TD/B/C.2/3, 1965). En el rubro "otras exportaciones" figuran aquellas no clasificadas en los rubros anteriores.

^{9/} Se han clasificado en forma aislada, dado su irregular comportamiento, las exportaciones de bovinos. Dicha irregularidad obedece parcialmente a un problema estadístico, por cuanto corresponde a cambios de los volúmenes registrados frente a exportaciones fraudulentas. (Cont.)

Gráfico 2
 COLOMBIA : EVOLUCION DE LAS EXPORTACIONES MENORES, EN EL PERIODO 1952-1974

Millones de dólares
 (Precios constantes, 1970=100)



Fuente: Cuadro 1 del anexo

En el cuadro 3 se presentan las fluctuaciones anuales de los precios de los principales grupos de productos colombianos de exportación. Las fluctuaciones de precios pueden contribuir a estabilizar ingresos cuando se originan en variaciones de la oferta exportable colombiana; sin embargo, es necesario observar el cuadro global de fluctuaciones, ya que pueden existir correlaciones inversas entre los precios de los productos exportados, y por ello el conjunto de los precios puede ser más estable que los precios de productos individuales.

La diversificación ha logrado atenuar la magnitud de las fluctuaciones de los reintegros de divisas del país. En efecto, en el período 1953-1973 la variación anual media del valor unitario de las exportaciones menores es inferior a la del café. Para apreciar el papel que desempeña la diversificación, es interesante observar en detalle qué acontece dentro de las BAAT. Los cuatro productos que comprende este rubro se caracterizan por la inestabilidad de sus precios. Así por ejemplo, la fluctuación media del precio del azúcar se empina a 44% por año. Sin embargo, a pesar de que el origen económico de todos los componentes del BAAT es común, sus variaciones de precios no están estrechamente relacionadas e incluso presentan en varios años una correlación inversa. En efecto, es frecuente que se presenten situaciones tales como que en un mismo año el precio del azúcar baje violentamente, el del algodón suba vertiginosamente y el del banano permanezca estable, como sucedió en 1960. Gracias a ese comportamiento asimétrico, el índice de precios de los BAAT resulta notoriamente más estable que el de cada uno de sus componentes.

(Concl.) Otro rubro que muestra un comportamiento semejante es el de las piedras preciosas (principalmente las esmeraldas). Ellas han sido incluidas aquí entre las exportaciones mayores. En C. Díaz-Alejandro, Foreign trade regimes and economic development: Colombia, National Bureau of Economic Research, 1976, cap. 2 y cuadros 2.1 y 2.2, en particular, se proporcionan antecedentes sobre exportaciones no registradas en las cifras oficiales.

Cuadro 3

COLOMBIA: FLUCTUACIONES ANUALES DE PRECIOS DE ALGUNOS GRUPOS DE PRODUCTOS, 1953 A 1974

Año	Café	Banano	Azúcar	Algodón	Tabaco	BAAT	Manufac- turas	Total menores	Total
1953	-1.7	-3.1	21.0		-0.4	-1.6	-3.8	-3.5	1.8
1954	28.7	15.2	5.2		-4.8	11.5	-1.3	3.2	24.3
1955	-13.1	19.1	-52.2		-2.4	15.6	0.0	11.4	-11.0
1956	-1.9	61.8	-7.9		20.4	49.9	3.9	27.8	0.8
1957	-1.1	9.5	-23.5		-13.1	9.5	2.5	6.7	1.2
1958	-19.2	-37.5	413.9		-12.1	-30.5	0.0	-25.2	-17.5
1959	-13.6	-23.4	-69.3		-7.6	-21.6	0.0	-10.9	-12.4
1960	-0.7	5.1	-50.5	135.8	-6.4	3.7	3.7	5.5	1.2
1961	-2.6	-4.8	47.2	-20.7	24.2	-9.5	1.2	-5.8	-3.4
1962	-7.4	5.8	1.1	36.9	20.6	16.6	0.0	8.5	-5.7
1963	-1.9	-9.5	12.7	-10.3	12.6	-2.5	1.2	-1.8	0.0
1964	25.4	10.5	-16.7	2.3	-10.0	0.1	0.0	-3.1	16.8
1965	-0.7	1.5	-36.8	-3.1	14.0	0.3	2.3	1.2	0.2
1966	-3.5	-15.5	-14.6	-14.3	-35.8	-18.6	2.3	-7.0	-4.7
1967	-10.3	14.7	-7.1	19.2	-13.0	5.4	1.1	3.3	-6.9
1968	0.8	-21.0	4.3	16.9	53.8	0.5	0.0	-0.4	0.1
1969	-0.4	-3.1	43.9	-6.7	-1.3	5.8	3.3	3.5	1.7
1970	37.4	13.3	2.1	-11.9	1.8	-1.1	6.4	3.3	22.0
1971	-15.2	-4.8	32.9	21.5	3.5	15.6	5.0	8.2	-6.6
1972	8.4	1.0	22.0	25.5	22.8	19.2	7.6	12.4	10.2
1973	34.2	12.0	43.1	0.63	-60.4	27.8	17.7	22.0	28.6
1974	2.5	11.6	142.5	142.6	206.3	132.7	20.3	37.4	24.8
Promedio a/ (1953-1973)	10.8	13.9	44.2	23.3	16.2	12.7	3.1	8.3	8.4

Fuente: CEPAL, sobre la base de estadísticas oficiales.

a/ Es igual a la suma de los valores absolutos de las fluctuaciones nominales de cada año dividida por el número de años. Se excluyó 1974 por las circunstancias extraordinarias que experimentó la economía mundial en ese año.

/El cuadro

El cuadro 4 presenta los registros de los principales productos de exportación colombiana en 1974 y 1975. De nuevo resalta la heterogénea diversificación, y se observa que comprenden bienes de muy distintos orígenes sectoriales. En los últimos tres años, entre 20 y 30 productos han tenido ventas en el exterior por más de un millón de dólares.

Con el propósito de obtener una visión más precisa de la diversificación de las exportaciones colombianas durante el período analizado, en el cuadro 5 se presentan antecedentes desagregados según grupos de productos.^{10/} Allí se observa que en 1952 un solo producto representaba más del 80% de las exportaciones totales; en 1974 el 80% de las exportaciones estaba constituido por 23 productos. De igual manera, entre 1952 y 1974 se duplicó el número de grupos CUCI que mostraban algún movimiento; éste fue un fenómeno que adquirió más dinamismo a partir de las reformas del régimen de promoción realizado en 1967. El gráfico 3 hace uso de un conocido indicador de la diversificación (o desigualdad), la curva de Lorenz, para apreciar mejor las etapas de la diversificación que, como puede verse, corresponden muy de cerca a las fases de la política de promoción de exportaciones colombianas.

3. Diversificación por mercados

La pronunciada diversificación de las exportaciones colombianas en términos de productos tiene su paralelo en la diversificación de los mercados de destino, como lo señala el cuadro 6. La evolución que experimentó la distribución geográfica está claramente diferenciada entre la primera y la segunda mitad del período; por otra parte, también se registran comportamientos notoriamente distintos en lo que respecta al destino de las exportaciones mayores y de las menores,

Respecto de las exportaciones totales, a comienzos de los años cincuenta una proporción abrumadora de las ventas se realizaba en los Estados Unidos. Durante todo el período estudiado se registra una progresiva disminución de la participación de este país. Hasta mediados de los

^{10/} Definidos sobre la base de los grupos de la CUCI. Algo similar ocurrió con el número de ítems, que aumentó de 881 a 1 600 entre 1968 y 1974.

Cuadro 4

COLOMBIA: REGISTROS DE EXPORTACION POR PRODUCTOS PRINCIPALES, 1974 Y 1975

Producto	1974			1975			Variación porcentual		
	Miles de toneladas	Valor en millones de dólares	Precio promedio (en dólares/toneladas)	Miles de toneladas	Valor en millones de dólares	Precio promedio (en dólares/toneladas)	Cantidad	Valor	Precio promedio
A. <u>Café</u>	<u>407.9</u>	<u>623.1</u>	<u>1 527.6</u>	<u>442.7</u>	<u>680.5</u>	<u>1 537.2</u>	<u>8.5</u>	<u>9.2</u>	<u>0.6</u>
B. <u>Principales productos agropecuarios</u>	<u>663.6</u>	<u>293.8</u>	<u>442.7</u>	<u>1 117.7</u>	<u>427.1</u>	<u>382.1</u>	<u>68.4</u>	<u>45.4</u>	<u>-13.7</u>
Azúcar crudo	140.0	87.9	627.9	197.6	82.5	417.5	41.1	-6.1	-33.5
Algodón	70.2	85.3	1 215.1	91.9	81.9	891.2	30.9	-4.0	-26.7
Carne bovinos	28.4	37.1	1 306.3	30.6	36.5	1 192.8	7.8	-1.6	-8.7
Animales vivos	7.8	4.8	615.4	76.2	51.6	677.2	877.0	975.0	10.0.
Tabaco	25.3	22.7	897.2	14.7	17.8	1 210.9	-41.9	-21.5	35.0
Arroz	1.3	0.5	384.6	207.8	75.3	362.4	15 884.6	14 960.0	-5.8
Plátanos	375.4	27.7	73.8	465.5	38.8	83.4	24.0	40.0	13.0
Flores	10.4	15.9	1 528.8	11.5	19.4	1 687.0	10.0	22.0	10.4
Langostinos	3.1	11.5	3 709.6	2.5	10.1	4 040.0	-19.4	-12.2	8.9
Torta de soja	1.7	0.4	235.3	79.4	13.2	166.3	4 570.6	3 200.0	-29.3
C. <u>Principales productos industriales</u>	<u>520.3</u>	<u>204.1</u>	<u>392.3</u>	<u>831.1</u>	<u>157.8</u>	<u>189.7</u>	<u>59.4</u>	<u>-25.0</u>	<u>-51.6</u>
Cemento	397.0	10.2	25.7	697.7	22.1	32.5	75.8	115.6	28.5
Tejidos de algodón	14.2	41.4	2 915.5	14.0	31.3	2 235.7	-1.4	-24.4	-23.3
Hilados de algodón	12.6	19.6	1 555.6	11.7	21.8	1 863.3	-7.1	11.2	19.8
Ropa y calzado	12.3	82.0	6 666.7	2.9	18.9	6 517.2	76.4	-77.0	-2.2
Cajas de cartón	35.9	11.8	328.7	42.2	18.1	431.0	17.0	53.4	31.1
Cuero	1.5	5.2	3 466.7	0.6	8.1	13 500.0	-60.0	56.0	289.4
Piedras trabajadas	-	12.8	-	-	13.1	-	-	2.3	-
Herbicidas	3.0	7.4	2 466.7	1.3	4.1	3 153.9	-57.0	-44.6	27.9
Abonos minerales	39.5	9.3	235.4	53.3	12.5	234.5	35.0	34.4	-0.3
Libros y folletos	4.3	4.4	1 023.3	7.6	7.8	1 026.3	76.7	77.3	0.3
D. <u>Demás productos</u>	<u>838.5</u>	<u>420.2</u>	<u>768.8</u>	<u>278.2</u>	<u>8.3</u>	<u>-33.8</u>			
E. <u>Total general</u>	<u>2 403.8</u>	<u>1 499.4</u>	<u>3 194.8</u>	<u>1 536.9</u>	<u>32.9</u>	<u>2.5</u>			

Fuente: Coyuntura Económica, Fedesarrollo, vol. 6, No 1, abril de 1976.

Cuadro 5

COLOMBIA: INDICADORES DE DIVERSIFICACION POR PRODUCTOS^{a/}

		Porcentaje del total de exportaciones cubiertas					
		50	60	70	80	90	100
1952	Número de productos	-	-	-	1.0	2.0	83
	Porcentaje del total	-	-	-	1.2	2.4	100
1962	Número de productos	-	-	1.0	2.0	6.0	102
	Porcentaje del total	-	-	1.0	1.9	6.0	100
1967	Número de productos	-	1.0	2.0	3.0	8.0	127
	Porcentaje del total	-	0.8	1.6	2.4	6.3	100
1973	Número de productos	1.0	3.0	6.0	12.0	26.0	166
	Porcentaje del total	0.6	1.8	3.6	7.2	15.6	100
1974	Número de productos	2.0	4.0	8.0	23.0	34.0	155 ^{b/}
	Porcentaje del total	1.3	2.6	5.2	15.0	22.2	100

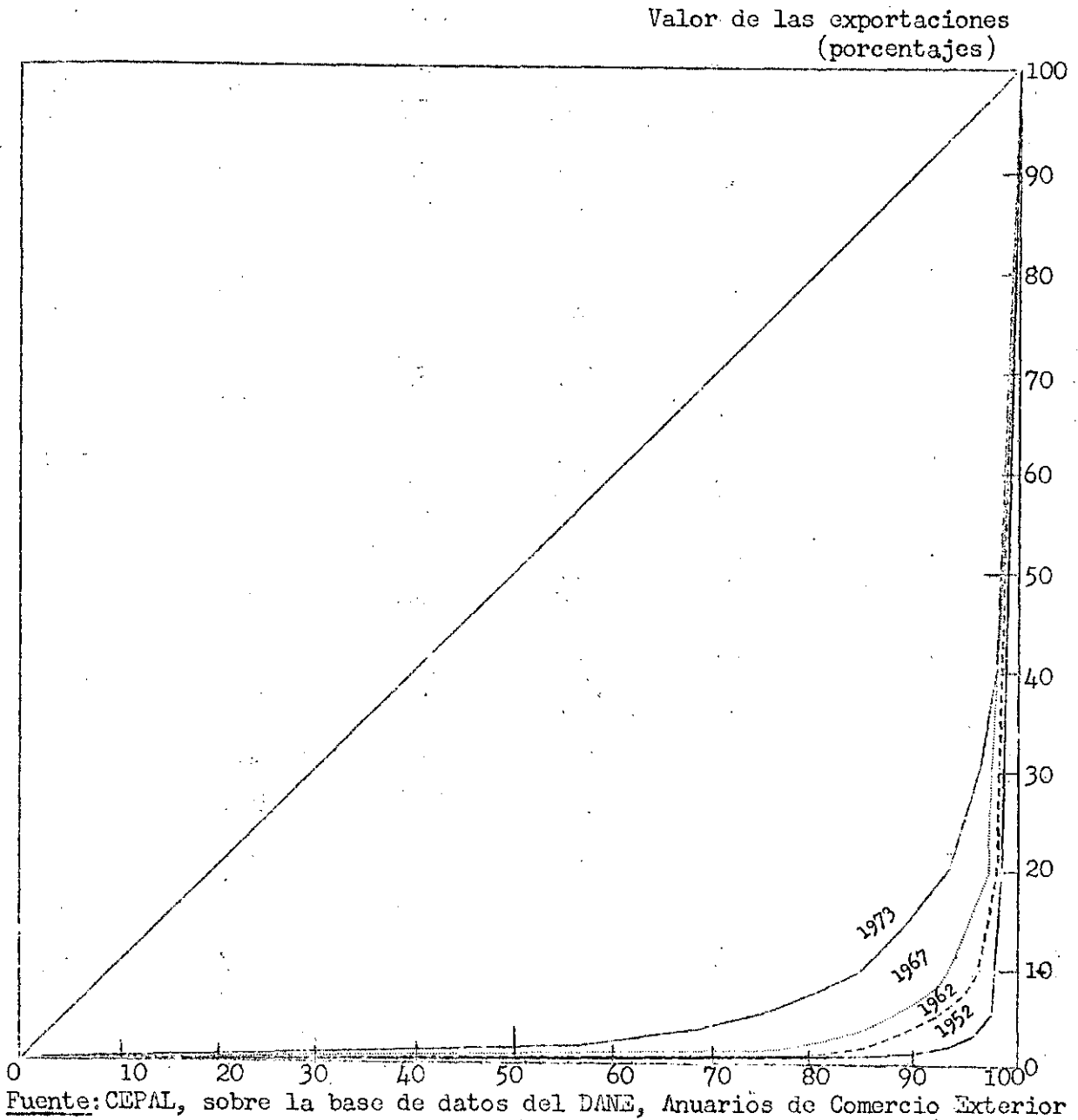
Fuente: CEPAL, sobre la base de datos del DANE (Anuarios de Comercio Exterior).

a/ Se trata de grupos CUCI, y no estrictamente de productos.

b/ Hay 15 rubros que se exportaron en montos pequeños en 1973 y que no registran movimiento en 1974.

Gráfico 3

COLOMBIA : DIVERSIFICACION DE LAS EXPORTACIONES
POR PRODUCTOS, SEGUN CURVA DE LORENZ



Cuadro 6

COLOMBIA: EXPORTACIONES MAYORES Y MENORES SEGUN DESTINOS; PROMEDIOS ANUALES PARA LOS PERIODOS INDICADOS

(Millones de dólares fob)

	1952-1955	1960-1963	1968-1971	1973-1974	1975
<u>Total mundial</u>	577.6	452.2	647.8	1 297.1	1 247.6
Total exportaciones mayores	549.7	396.9	462.8	751.1	672.6
Total exportaciones menores	<u>27.9</u>	<u>55.3</u>	<u>185.0</u>	<u>546.0</u>	<u>575.0</u>
<u>Grupo Andino a/</u>					
Exportaciones mayores	0.2	3.0	19.0	8.2	2.7
Exportaciones menores	3.0	3.4	34.2	110.6	174.8
Total	<u>3.2</u>	<u>6.4</u>	<u>53.2</u>	<u>118.8</u>	<u>177.5</u>
<u>Resto ALALC b/</u>					
Exportaciones mayores	1.7	0.3	5.6	17.5	16.7
Exportaciones menores	0.2	0.5	6.8	21.3	22.2
Total	<u>1.9</u>	<u>0.8</u>	<u>12.4</u>	<u>38.8</u>	<u>38.9</u>
<u>MCCA c/</u>					
Exportaciones mayores	-	-	-	2.0	0.4
Exportaciones menores	1.0	1.9	6.0	19.6	21.8
Total	<u>1.0</u>	<u>1.9</u>	<u>6.0</u>	<u>21.6</u>	<u>22.2</u>
<u>CARICOM d/</u>					
Exportaciones mayores	3.5	15.6	2.3	-	-
Exportaciones menores	-	0.2	1.6	2.7	3.1
Total	<u>3.5</u>	<u>15.8</u>	<u>3.9</u>	<u>2.7</u>	<u>3.1</u>
<u>Estados Unidos e/</u>					
Exportaciones mayores	442.9	248.2	205.5	340.2	262.2
Exportaciones menores	8.9	17.0	46.5	148.2	150.1
Total	<u>451.8</u>	<u>265.2</u>	<u>252.0</u>	<u>488.4</u>	<u>412.3</u>
<u>Resto de América</u>					
Exportaciones mayores	40.7	8.3	6.7	18.7	5.8
Exportaciones menores	2.3	2.0	16.4	69.2	64.1
Total	<u>43.0</u>	<u>10.3</u>	<u>23.1</u>	<u>87.9</u>	<u>69.9</u>
<u>CEE f/</u>					
Exportaciones mayores	45.4	83.3	126.0	207.9	260.7
Exportaciones menores	11.4	27.0	46.6	106.4	106.0
Total	<u>56.8</u>	<u>110.3</u>	<u>172.6</u>	<u>314.3</u>	<u>366.7</u>
<u>Resto de Europa</u>					
Exportaciones mayores	14.7	34.6	88.0	126.2	107.4
Exportaciones menores	0.6	1.5	17.7	51.3	25.2
Total	<u>15.3</u>	<u>36.1</u>	<u>105.7</u>	<u>177.5</u>	<u>132.6</u>
<u>Japón</u>					
Exportaciones mayores	0.4	3.0	8.4	24.1	13.3
Exportaciones menores	-	0.7	6.7	10.7	4.7
Total	<u>0.4</u>	<u>3.7</u>	<u>15.1</u>	<u>34.8</u>	<u>18.0</u>
<u>Resto del mundo</u>					
Exportaciones mayores	0.2	0.6	1.3	6.3	3.5
Exportaciones menores	0.5	1.2	2.5	6.0	2.9
Total	<u>0.7</u>	<u>1.8</u>	<u>3.8</u>	<u>12.3</u>	<u>6.4</u>

Fuente: CEPAL, sobre la base de datos del DANE (Anuario de Comercio Exterior). Las cifras de 1975 son provisionales y arrojan un total inferior al efectivo.

a/ Grupo Andino: Bolivia, Chile, Colombia, Ecuador, Perú y Venezuela.

b/ Resto ALALC: Argentina, Brasil, México, Paraguay y Uruguay.

c/ MCCA: Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras y Nicaragua.

d/ CARICOM: Guyana, Barbados, Jamaica y Trinidad y Tabago.

e/ Incluye Puerto Rico.

f/ CEE: Alemania, República Federal, Bélgica, Luxemburgo, Dinamarca, Irlanda, Francia, Italia, Reino Unido y Holanda.

años sesenta el fenómeno es muy pronunciado. Son varios los otros mercados que entran a desplazar a los Estados Unidos, sin embargo, la Comunidad Económica Europea es la que capta una proporción más elevada. Su participación, en efecto, se incrementa de un 10% en 1952-1955 hasta algo más de una cuarta parte en 1964-1967. Ya a estas alturas el mercado estadounidense absorbía menos de la mitad de las exportaciones de Colombia. La importancia de los países que pasaron a constituir la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio, ALALC, se había mantenido cerca del 1% durante el primer decenio. En los años sesenta, con la firma del Tratado de Montevideo, se produce un incremento de alguna significación: la participación de los mercados agrupados en la ALALC sube a cerca del 4%.

Siguiendo un patrón similar al de la diversificación de productos, a partir de fines de los años sesenta se realiza un marcado cambio en la distribución geográfica de las exportaciones. De ello resulta que, hacia 1975, son tres las áreas que alcanzan una significación destacada - la CEE, Estados Unidos y América Latina - cubriendo entre ellas un 80% del comercio. Dentro del total, la participación de los Estados Unidos se había reducido en dos terceras partes, en beneficio de la CEE en un comienzo y luego, en especial durante el último quinquenio, de los países de Latinoamérica. En los años setenta, la mayor parte de este comercio se concentra en los países del Pacto Andino.^{11/}

Las dimensiones de la diversificación geográfica están oscurecidas por la presencia de las exportaciones mayores. Estas se han concentrado mayoritariamente en los países desarrollados. Por ello; en el cuadro 7 se presenta información respecto de los mercados de destino de las exportaciones menores. Es interesante observar que su diversificación por mercados es mucho más marcada que la de las exportaciones totales.

^{11/} Este mercado también exhibe una creciente diversificación de productos. Por ejemplo, en los países andinos se venden 136 de los 166 rubros (según grupos de la CUCI) que exporta Colombia.

Cuadro 7

COLOMBIA: ESTRUCTURA DE LAS EXPORTACIONES MENORES SEGUN DESTINO, 1952 A 1975

(Porcentaje del total)

	1952- 1955	1956- 1959	1960- 1963	1964- 1967	1968- 1971	1972	1973	1974	1975
Grupo Andino	10.7	6.4	6.3	12.9	18.1	20.7	17.5	22.0	30.4
Resto ALALC	0.6	0.5	0.9	4.7	3.6	3.0	3.4	4.2	3.9
MCCA	3.5	3.9	3.3	4.6	3.2	2.0	3.1	3.9	3.8
CARIPZA	0.1	0.1	0.3	0.2	0.8	1.3	0.4	0.5	0.5
Estados Unidos	32.0	24.4	30.5	27.3	24.6	21.2	25.0	28.6	26.1
Resto de América	8.3	2.3	3.7	6.4	8.7	13.9	12.1	13.1	11.2
CEE	40.8	50.7	48.6	36.7	25.3	18.3	21.6	18.2	18.4
Resto de Europa	2.0	10.0	2.7	4.7	10.8	13.4	12.0	7.6	4.4
Japón	0.2	0.1	1.2	0.9	3.6	3.2	3.2	1.2	0.8
Resto del mundo	1.8	1.6	2.5	1.6	1.3	3.0	1.7	0.7	0.5
<u>Total</u>	<u>100.0</u>	<u>100.0</u>	<u>100.0</u>	<u>100.0</u>	<u>100.0</u>	<u>100.0</u>	<u>100.0</u>	<u>100.0</u>	<u>100.0</u>

Fuente: CEPAL, sobre la base de datos del DANE (Anuario de Comercio Exterior). Las cifras de 1975 son provisionales.

/A través

A través del período se producen cambios que, a grandes rasgos, van en la misma dirección de las ventas totales. Sin embargo, la participación relativa de cada área geográfica es permanentemente diferente entre las exportaciones mayores y las menores, con una representación más elevada de los mercados latinoamericanos entre las últimas. Hacia fines del período los mercados de la región cubren alrededor de un tercio de las exportaciones menores. El papel cumplido por los procesos de integración, así como por la cercanía geográfica, se observan con mayor precisión en la colocación de exportaciones menores; en efecto, son las ventas en los países andinos las que exhiben un crecimiento más acelerado.

Debe señalarse que la participación relativa no da, por sí sola, una visión exacta de la evolución de cada mercado, puesto que el valor de las exportaciones menores ha experimentado un crecimiento irregular. Ello se debe principalmente a los altibajos de los mercados de los países desarrollados, y es un fenómeno particularmente notorio en los años más recientes. Las ventas en los países andinos, en cambio, exhiben una expansión continuada, que se acentúa en 1974 y 1975, a pesar de la recesión que ha afectado a una elevada proporción de los mercados mundiales.

Al terminar el período estudiado, se había realizado una significativa diversificación por mercados; los productos colombianos llegaban a un elevado número de países. La tónica de este fenómeno ha sido la apertura de nuevos mercados. Entre ellos se destacan los mercados de la región, y especialmente aquellos ligados a Colombia en procesos formales de integración, que fueron especialmente importantes para las exportaciones menores. En consecuencia, se registra así una coincidencia entre las dos vías de diversificación de las exportaciones: la diversificación de productos y la de mercados.

Finalmente, es interesante observar, en el cuadro 8, la concentración de las exportaciones según empresas exportadores en 1974 (se excluyen las exportaciones de café). Allí se destaca que son cerca de 900 las empresas exportadoras colombianas. De éstas sólo 14 venden en el exterior una cifra superior a 10 millones de dólares, lo que representa

Cuadro 8

COLOMBIA: ESTRUCTURA DE LAS EXPORTACIONES SEGUN EMPRESAS EXPORTADORAS, 1974 a/

Exportación (miles de dólares)	Número de empresas	Valor (miles de dólares)	Participación porcentual en el valor
50 a 99.9	234	16 639	1.9
100 a 199.9	204	89 165	3.5
200 a 499.9	217	69 382	8.2
500 a 999.9	102	60 066	7.1
1 000 a 9 999.9	146	379 188	44.9
10 000 y más	14	290 485	34.4
<u>Total</u>	<u>917</u>	<u>844 925</u>	<u>100.0</u>

Fuente: Registros de exportación del INCOMEX, 1974.

a/ Empresas que han exportado más de 50 000 dólares en 1974. Las exportaciones de estas empresas constituyen el 95% de los registros totales, excluido el café.

un tercio de las exportaciones totales. Sin embargo, cerca de 150 empresas exportan bienes por valores comprendidos entre uno y 10 millones de dólares, y son responsables de algo menos de la mitad de las exportaciones. Estas cifras sugieren que habría cierta dispersión en la actividad exportadora. Los rubros exportables provenientes del sector industrial presentan sustanciales economías de escala, lo que tiende a generar concentración de plantas y empresas; sin embargo, la importancia que alcanzan las exportaciones de origen agrícola puede explicar la estructura diversificada de las exportaciones colombianas por empresas. Así, por ejemplo, entre los 50 principales exportadores, dos tercios operan con productos agropecuarios, y la mitad de éstos corresponde al café. Por otra parte, las empresas extranjeras tienen una participación importante tanto en la producción manufacturera como en su exportación.^{12/} Ello ha llevado a adoptar en 1967 una legislación interna destinada a regular el funcionamiento de la inversión foránea, y luego a poner en aplicación en 1974, las normas de tratamiento común acordadas por los países miembros del Acuerdo de Cartagena.^{13/} Uno de sus objetivos centrales es canalizar en favor de los países andinos los beneficios que se puedan derivar de la expansión del comercio recíproco.

^{12/} Véase Banco de la República, Incidencia de la inversión extranjera en el producto bruto interno manufacturero, Bogotá, 1975, y E. Tironi, Economic integration and foreign direct investment policies: the Andean Case, Tesis de Doctorado, MIT, Cambridge, Mass. 1976, Cap.V.

^{13/} Decisión 24, aprobada por la Comisión del Acuerdo de Cartagena en Diciembre de 1970.

III. EL SISTEMA DE PROMOCION: EVALUACION DE LOS INSTRUMENTOS 14/

Hacia fines del decenio de 1940 se adoptaron en Colombia las primeras medidas tendientes a promover las exportaciones menores, política que ha experimentado importantes modificaciones con el transcurso del tiempo. En esta parte del trabajo se examinará la evolución de la política de fomento, destacando las características más sobresalientes de los diferentes mecanismos de promoción que han sido utilizados. Los instrumentos que se analizarán serán aquellos comprendidos en la política cambiaria (tasas de cambio fijas, múltiples, devaluaciones programadas), la política de importaciones (sistemas de franquicias para la internación de insumos y bienes de capital), la política fiscal (exenciones impositivas, incentivos fiscales directos), la política financiera (reintegros anticipados, créditos de pre y post embarque), la política de comercialización (PROEXPO) y la política de acceso y negociación (Pacto Andino, ALALC).

El análisis se ha agrupado en cuatro subperíodos, que abarcan otras tantas etapas de la evolución que ha experimentado la política de exportaciones. Los puntos de corte, a partir de 1948, se sitúan en 1959, 1967 y 1974.

1. Los primeros pasos: 1948-1959

Los primeros intentos orientados a poner en práctica una política de promoción de exportaciones se realizaron en 1948. El esfuerzo fue modesto; se limitó a reducir las restricciones cuantitativas a que estaban sometidas las exportaciones, y a establecer una cotización cambiaria preferencial para las exportaciones menores, que se denominó certificados de cambio de mercado libre.15/ La nueva política cambiaria representó un incentivo importante para las exportaciones menores.

14/ Los criterios metodológicos que se utilizan en esta sección están expuestos en R. French-Davis y J. Piñera, op.cit., parte III.

15/ Decreto 1949, de junio de 1948.

En efecto, durante el segundo semestre de 1948, estas exportaciones gozaron de un tipo de cambio superior en un 57% al percibido por las exportaciones mayores.

Al igual que en otros países de la región, la política cambiaria experimentó durante los siguientes veinte años drásticas y continuas modificaciones, estabilizándose recién a partir de 1967. A causa de esta indefinición, las condiciones en que se desarrollaron las exportaciones sufrieron frecuentes alteraciones, tanto respecto del procedimiento de determinación de las tasas como del nivel de éstas.^{16/} Las sucesivas políticas comprendieron, alternativamente, casos tales como una tasa única fija y regímenes de cambios múltiples con una cotización libre para las exportaciones menores. A modo de ejemplo, la política de cambio libre iniciada en 1948 se suspendió en marzo de 1951, cuando se fijó para todas las exportaciones e importaciones una tasa única claramente inferior a la existente hasta entonces, fórmula esta que es la antítesis de la inmediatamente anterior.

Aparte de los vaivenes entre las políticas cambiarias extremas mencionadas, hay dos aspectos que es interesante destacar. Por una parte, en julio de 1952 se creó un "sistema de comprobantes de exportación", que rigió durante casi tres años y que permitía a sus poseedores internar bienes de importación prohibida, en especial de consumo suntuario. Por otra parte, en 1957 se estableció un gravamen sobre las exportaciones, el cual se mantuvo hasta 1962.

El sistema de los comprobantes de exportación concedía un subsidio implícito a quienes exportaran bienes incluidos en una lista de mercaderías que contenía casi la totalidad de las exportaciones menores. El monto del beneficio o premio dependía de la diferencia entre la demanda y la oferta internas de los bienes de importación prohibida que podían internarse con los mencionados comprobantes. Por lo tanto, la magnitud del incentivo al exportador estaba determinada por el precio de escasez

^{16/} Para una descripción de los sucesivos cambios registrados en este período, véase J.D. Teigeiro y R.A. Elson, "El crecimiento de las exportaciones menores y el sistema de fomento de la exportación en Colombia", Fedesarrollo, Bogotá, julio de 1973.

de aquellas mercaderías, es decir, estaba directamente vinculada con el grado de restricción establecido en el régimen general sobre las importaciones de aquellas mercaderías. A su vez, si el exportador podía usar el producto de sus ventas en la compra de bienes de importación prohibida, un tipo de cambio de importación artificialmente bajo, que acentuara la escasez de artículos extranjeros, tendería a mejorar su posición.^{17/} En efecto, es sabido que una cotización cambiaria excesivamente subvaluada suele conducir a incrementar las restricciones no arancelarias para las importaciones de mercaderías prescindibles y suntuarias, lo que hace disminuir la disponibilidad de éstas. Los "comprobantes de exportación" eran negociables y se transaron con primas apreciables, que en el período que media entre agosto y diciembre de 1952 alcanzaron un promedio equivalente a 40%.^{18/}

El otro aspecto destacado que se registra en esta primera fase es que en 1957 se impuso un gravamen directo del 15% sobre la totalidad de las exportaciones con el propósito de recaudar fondos para servir la deuda externa acumulada en los años precedentes. Transcurridos tres meses, en septiembre de ese año, la tasa se redujo a 2% para las exportaciones menores, nivel en el cual se mantuvo hasta 1961.^{19/}

La definición de lo que eran las "exportaciones menores", objeto de la política de promoción, fue modificada en diversas ocasiones. Predominó aquella que incluía a la totalidad de las exportaciones, excepto el café, los bananos, el petróleo y los cueros sin curtir. Sin embargo, en diversas oportunidades se consideró entre las exportaciones menores a estos tres últimos rubros y/o se excluyó a los metales

^{17/} Normalmente, la mantención de un tipo de cambio bajo no ha significado una expansión indiscriminada de las importaciones sino una acentuación de las restricciones cuantitativas. La principal excepción ha correspondido a la de períodos muy favorables en la cotización internacional del café.

^{18/} La prima alcanzó un promedio de 1 peso por dólar. Véase Teigeiro y Elson, *op.cit.* cuadro 2. La prima dependía del margen de utilidad esperado por los importadores.

^{19/} La tasa de gravamen se mantuvo en 15% para el café, bananos y metales preciosos.

preciosos. El criterio central de definición consistió en favorecer a las exportaciones "nuevas" por oposición a las tradicionales, sin mayores consideraciones respecto de sus otras características.

A grandes rasgos, durante este subperíodo, que va desde 1948 a 1959, no hubo una política sistemática de promoción. El incentivo más importante, el comprobante de exportación, constituyó un mecanismo indirecto, de una incidencia muy incierta para el exportador; más que un incentivo de carácter estable y permanente, constituyó un paliativo transitorio para las pérdidas de poder adquisitivo de la cotización cambiaria y un aliciente para colocar mayores exportaciones en momentos de situación aflictiva del balance de pagos. Por otra parte, la política cambiaria se caracterizó por su inestabilidad, tanto en las normas de acceso como en la cotización de la divisa. En consecuencia, durante estos años no se recurrió a ningún instrumento específico que diera señales definidas de aliento a la creación de capacidad productiva orientada a los mercados externos.

2. Franquicias aduaneras y tributarias: 1959-1967

En las postrimerías de los años cincuenta se inician políticas de mayor permanencia; algunas de ellas se prolongan hasta hoy día. Su rasgo más distintivo son las franquicias de carácter tributario y aduanero para las exportaciones menores. En enero de 1959 se instauró un mecanismo de franquicias para la importación de insumos requeridos en la producción de bienes de exportación,^{20/} el cual fue conocido como Plan Vallejo.^{21/} Luego, en 1960, se aprobó un nuevo incentivo, en virtud del cual las utilidades provenientes de la actividad exportadora quedaron eximidas del pago del impuesto a la renta.

^{20/} Por lo menos desde 1956 existían incentivos a los exportadores consistentes en la liberación de gravámenes y restricciones a la importación de sus insumos. Véase Carlos Díaz-Alejandro, Las exportaciones menores colombianas, Fedesarrollo, Bogotá, enero de 1973, y Foreign trade regimes and economic development: Colombia, National Bureau of Economic Research, New York, 1976.

^{21/} Ley 1a. de 1959, artículos 55 a 60.

a) Las franquicias de importación y el Plan Vallejo

El Plan Vallejo consiste fundamentalmente en un mecanismo de franquicias de importación de materias primas, bienes intermedios y de capital, al que pueden optar las empresas productoras de bienes de exportación. El esquema opera sobre la base de "programas de importación-exportación", que están dirigidos a favorecer a las empresas: i) "que dispongan de equipo de trabajo que no se esté utilizando al máximo de su capacidad, por falta de consumo nacional o por escasez de materia prima extranjera", y ii) cuya capacidad instalada "convenga ampliar ... para destinar a la exportación los aumentos de producción".^{22/}

El primer objetivo - aprovechamiento de la capacidad instalada - es el que revistió mayor importancia durante el período estudiado, aun cuando no fue recogido en forma explícita por los instrumentos que se utilizaron. Cuando se trata de elaborar bienes para la exportación, las importaciones requeridas por las empresas mencionadas están exentas del pago de derechos de aduana, y quedan también liberadas de la obligación de constituir depósitos previos y del trámite de licencia previa; las franquicias abarcaron, incluso, a las mercaderías de importación prohibida. La exoneración del pago de gravámenes de importación guarda similitud con el draw-back;^{23/} en cambio, la liberación respecto de las otras restricciones es de naturaleza diferente. Con frecuencia, las importaciones colombianas han estado sujetas a la constitución de depósitos previos y a restricciones de tipo cuantitativo. Estas últimas han consistido en prohibiciones, contingentes y tramitaciones que retardan la operación. En consecuencia, el Plan Vallejo ha permitido a los exportadores liberarse de costos, limitaciones cuantitativas y demoras, lo que no siempre sucede en un sistema de draw-back.

^{22/} Artículos 55 y 56. Ley 1a. de 1959.

^{23/} Desde un punto de vista financiero, el Plan Vallejo se diferencia del sistema tradicional de draw-back en que el primero exonera al exportador del pago de gravámenes de importación, en tanto que en el segundo, los gravámenes son cancelados junto con la internación de la mercadería y son devueltos posteriormente.

Para tener derecho a estos beneficios, las empresas han debido suscribir con la institución pública correspondiente,^{24/} un contrato de importación-exportación por el cual se comprometen a efectuar determinadas exportaciones, a obtener crédito en divisas extranjeras para financiar las importaciones y a emplear éstas sólo en la elaboración de las mercaderías destinadas a los mercados externos. Para controlar el cumplimiento de estas disposiciones, las empresas se obligan a llevar un libro contable en el que deben registrarse las importaciones de insumos y las cantidades utilizadas en la manufactura de los productos exportados.^{25/}

Las dos características principales del Plan Vallejo consisten en que incentiva las exportaciones en proporción directa al componente importado de cada una y a las restricciones comerciales de las que dicho componente se exime. La argumentación en favor de este mecanismo sostiene que su objeto es reducir las repercusiones de la sustitución de importaciones sobre los costos de producción de los bienes exportables. Ello refleja una visión parcial de la economía, que se limita a considerar los efectos sobre el nivel de las exportaciones. Sin embargo, para realizar una evaluación correcta, de los efectos del Plan Vallejo y de su eficiencia social, éste debería compararse con una situación en la que se intenta aplicar una política económica integral, que abarque en forma coherente no sólo el desarrollo de las exportaciones sino también sus repercusiones sobre el resto de la economía, incluso la sustitución de importaciones.

^{24/} Ministerio de Fomento en un comienzo, INCOMEX en la actualidad.

^{25/} En garantía del cumplimiento de sus compromisos, además, deben otorgar una fianza bancaria equivalente al doble de los derechos de aduana que se aplican a esos rubros en el régimen general de importación.

Por la naturaleza intrínseca del Plan, éste concede un incentivo mayor a aquellas producciones que requieren una proporción elevada de insumos foráneos; por la misma razón, tiende en la medida que la sustitución sea técnicamente posible, a promover el reemplazo de componentes nacionales por importados.^{26/} No obstante, la sustitución tiende a producirse entre actividades y no dentro de ellas, promoviendo el desarrollo de industrias que utilicen mayor proporción de componentes importados. El aumento en la ponderación de éstas en la producción industrial eleva el coeficiente medio de importaciones del sector. En segundo lugar, la magnitud de la franquicia otorgada por el Plan depende de la política general de importaciones. Esto es, cuanto mayores sean las restricciones vigentes en el régimen general aplicado a las compras en el exterior, mayor significación tendrán para el exportador los privilegios de importación de que goce.^{27/}

El Plan Vallejo se limitó a la promoción de exportaciones de productos manufacturados. Debido a su complejidad el sistema fue, además, poco accesible para las empresas pequeñas y medianas;^{28/} en particular, el requisito de contar previamente con financiación externa así como el requisito de contar de antemano con un comprador en el exterior,

^{26/} Un examen de las posibilidades de sustitución se encuentra en Antonio Urdinola y Richard Mallon, "Policies to Promote Colombian Exports of Manufactures". Economic Development Report N°75, Centre for International Affairs, Harvard University, septiembre de 1967. El grado de sustituibilidad ha sido limitado en forma parcial mediante la exclusión de importaciones de bienes en los que haya producción nacional en "cantidad y calidad adecuadas". Aparte de una aplicación insuficiente de esta disposición, lo que desalienta la producción actual de estos bienes, el Plan Vallejo reduce las oportunidades que enfrentarían nuevas sustituciones de componentes importados.

^{27/} Es fácil apreciar que normalmente, en circunstancias como las que han regido en el comercio exterior de los países latinoamericanos en proceso de industrialización, aquellas importaciones liberadas se realizan en condiciones aún más favorables que las que regirían en un régimen de libre comercio.

^{28/} A esta conclusión llegan Díaz-Alejandro y Teigeiro y Elson.

constituyeron una poderosa limitación para las empresas nuevas y de menor dimensión. Por otra parte, es difícil ejercer un control efectivo sobre la utilización de los componentes foráneos, en especial respecto a las firmas que también operan para el mercado interno y que poseen una producción diferenciada y con una amplia variedad de insumos. Finalmente, el mecanismo utilizado impone un sistema dual de precios, que discrimina en contra de aquella parte de la producción destinada al mercado nacional. En otros términos, un mismo producto queda afecto a costos diferentes de sus insumos según si se destina al mercado interno o al externo. Ello conspira, obviamente, contra un desarrollo integrado de la economía nacional.

El Plan Vallejo alcanzó niveles modestos durante los primeros años de operación. No obstante, desde mediados del decenio del sesenta se desarrolló con rapidez, llegando a cubrir la mayor parte de las exportaciones de manufacturas. El componente importado promedio de las exportaciones beneficiadas por estas franquicias excedió del 40% del valor bruto de ellas, cifra apreciablemente superior al coeficiente de importación correspondiente a la producción industrial colombiana en su conjunto, que se ha estimado en 13%.^{29/} La compensación representada por la exención de derechos de aduana y depósitos previos de que gozan las exportaciones amparadas por el Plan Vallejo ha representado en promedio, según se estima, entre el 9 y el 12% del valor bruto de estas exportaciones.^{30/} Esto es, esas franquicias de importación equivalen a un alza del tipo de cambio de exportación en los porcentajes recién mencionados.^{31/}

^{29/} Díaz-Alejandro, *op.cit.* El coeficiente de las empresas acogidas al Plan Vallejo incluye la totalidad de las importaciones directas realizadas por éstas.

^{30/} Dicho porcentaje no comprende estimaciones respecto del valor asignable a la liberación de licencias previas y prohibiciones.

^{31/} Si se elevase simultáneamente el tipo de cambio de importación, para mantener la protección efectiva al valor agregado nacional se requeriría un alza mayor de la tasa cambiaria. En el ejemplo del texto, el aumento requerido fluctuaría entre 18 y 25%.

Hasta aquí, el examen de los efectos de la aplicación del Plan se ha realizado, comparándolo con la situación vigente con anterioridad a su instauración. Queda en pie la argumentación de que, en el pasado, la iniciación del proceso de sustitución de importaciones recargó los costos de los insumos utilizados en las industrias usuarias. El Plan ha estado dirigido a evitar el efecto de dicho recargo sobre el costo de producción de las exportaciones; pero el mecanismo utilizado ha conducido a que la producción de insumos nacionales quedase, en general, limitada a la demanda destinada al mercado interno. Así, se daba en plenitud la contraposición entre las políticas de sustitución de importaciones y de promoción de exportaciones. Una política que busque un desarrollo económico integrado, en cambio, posibilita la complementación entre estas dos caras de la política de comercio exterior. Parece ser totalmente viable siempre que la sustitución de importaciones se apoye en niveles de protección "razonables", que tanto los exportadores como las actividades dedicadas a producir para el mercado externo contribuyan a generar demanda de insumos de origen nacional, y que exista un mecanismo directo mediante el cual los exportadores reciban compensación por el posible recargo de costos en la compra de sus insumos.

b) Las franquicias tributarias y el artículo 120

En 1960 se aprobó un nuevo incentivo a las exportaciones, en virtud del artículo 120 de la Ley 81. Consistió en liberar del pago de impuesto a la renta las utilidades generadas por las exportaciones menores.^{32/}

En general, las empresas exportadoras atendían también la demanda interna, por lo que se estimó difícil discernir qué parte de las utilidades correspondía a ventas en uno u otro mercado. Por ello, se estableció una presunción de utilidades equivalente al 40% del valor bruto de la exportación. Las empresas quedaron autorizadas a descontar de su utilidad total aquella renta presunta. Puesto que se trataba de una imputación sobreestimada, en particular en el caso de actividades poco integradas verticalmente en una sola unidad jurídica, este mecanismo de promoción sirvió también en la práctica para reducir la carga impositiva sobre la

^{32/} Definidas como el total de las exportaciones salvo café, petróleo y sus derivados, bananos y cueros sin curtir.

parte de la producción destinada al mercado interno; en el caso de empresas especializadas en la producción para la exportación, la mencionada franquicia tributaria alentó su diversificación hacia el mercado interno o su operación de exportación a través de intermediarios.^{33/} Es interesante anotar que estos dos efectos secundarios constituían el reverso de los del Plan Vallejo; éste tendía a dividir la producción de acuerdo con el mercado de destino y a que el productor del bien exportable desarrollase paralelamente las actividades de comercialización.

El subsidio implícito en este instrumento dependía de la tasa de tributación sobre la renta a que estuviese sometida la empresa exportadora. Esta tasa variaba según la naturaleza de la persona jurídica. Si se estima una tasa promedio de 35%,^{34/} la exoneración representaba un ingreso adicional para el exportador de un 14%, libre de impuestos.^{35/}

c) Otros mecanismos de promoción

Las exoneraciones aduaneras y tributarias son los elementos más importantes de la política de promoción de exportaciones vigente entre 1959 y 1967. Sin embargo, en este período también se utilizaron otros mecanismos.

El más novedoso consistió en el llamado "reintegro anticipado". Más que promover las exportaciones, éste procuraba captar créditos externos que fortalecieran el balance de pagos. En virtud de este sistema,

^{33/} Las empresas exportadoras sin producción para el mercado interno no podían aprovechar plenamente el sistema, salvo que obtuviesen en sus exportaciones una utilidad neta equivalente al 40% de su valor bruto. Una forma de eludir el problema planteado fue la exportación mediante intermediarios que desarrollaban otras operaciones para el mercado nacional.

^{34/} Esa cifra coincide con las estimaciones de Díaz-Alejandro y de Teigeiro y Elson.

^{35/} El incentivo provisto por el artículo 120 equivale a un aumento del tipo de cambio de exportación de 21.6%. Al quedar afecto a una tributación de 35%, el alza se distribuye en 7.6% para el Fisco y 14% para el exportador. Debe tenerse presente, no obstante, que el incentivo se recibe diferido, pues consiste en la liberación de gravámenes que se cancelan después de terminado cada período contable.

/un exportador

un exportador con acceso al crédito externo podía endeudarse en el exterior hasta por el valor de su futura exportación. El préstamo obtenido lo cambiaba en el Banco de la República para financiar sus gastos de producción en moneda nacional; la amortización del crédito externo se efectuaba con el pago que recibía posteriormente por su exportación. A primera vista, parece un simple crédito de pre-embarque, con la peculiaridad de ser financiado desde el exterior. No obstante, el procedimiento utilizado implicaba además un subsidio ligado a los aumentos nominales del tipo de cambio que se registraran durante el lapso cubierto por la operación. En efecto, al realizarse el reintegro definitivo se efectuaba una reliquidación final al tipo de cambio del día. En consecuencia, el exportador, que ya había recibido anticipadamente la moneda colombiana, y por lo tanto había hecho uso de esos fondos durante el intervalo comprendido entre la liquidación provisoria y el reintegro, podía obtener un mayor ingreso real equivalente a la reliquidación en caso de que la cotización cambiaria hubiese experimentado un alza; lo contrario sucedía en caso de una revaluación.^{36/} Sin embargo, debido al carácter errático de la política cambiaria aplicada durante este período, el sistema no adquirió importancia hasta el año 1967; luego se expandió persistentemente hasta 1972.

Otro aspecto destacado estuvo ligado a una innovación de la política cambiaria, efectuada en 1959, que procuró excluir a las manufacturas con un alto contenido de componentes importados del acceso al tipo de cambio preferencial que regía entonces para las exportaciones menores;^{37/} de esta manera, las exportaciones más favorecidas por el Plan Vallejo no

^{36/} La utilidad neta del exportador es idéntica al valor real de la reliquidación en caso de que el costo para él del crédito externo sea igual al retorno que obtiene por la inversión de fondos en el mercado interno. En caso que no se registre esa igualdad, hay cinco variables que determinan la magnitud del beneficio neto que logra el exportador gracias a los reintegros anticipados. Ellas son la tasa de interés del crédito externo, la tasa nominal de interés interna, la tasa de inflación, la variación del tipo de cambio y el plazo de la operación.

^{37/} Desde agosto de 1959 excluyó a las exportaciones con un contenido importado superior a 40%; ese porcentaje se elevó a 50% a partir de marzo de 1961. Recuérdese que el coeficiente medio de importación de las empresas acogidas al Plan Vallejo ha sido cercano al 40%.

podieron gozar al mismo tiempo del incentivo cambiario. Se buscó, así, atenuar el sesgo favorable al desarrollo de actividades intensivas en componentes foráneos que presentaba el sistema de promoción. Esa medida, destinada a promover la mayor integración de valor agregado nacional a los bienes exportables, se mantuvo hasta agosto de 1966.^{38/}

Como se señaló antes, hasta 1967 la política cambiaria se caracterizó por su inestabilidad. En general, desde enero de 1963 se aplicaron tasas de cambio fijas para las exportaciones menores. Excepcionalmente, entre octubre de 1964 y junio de 1965, se dejó libre el tipo de cambio preferencial. Ante un brusco aumento de su cotización en el curso de esos meses - la tasa nominal de mercado, a fines de este breve lapso, terminó por duplicar la imperante a comienzos del mismo - el Banco de la República volvió a intervenir directamente, fijándola a un nivel inferior en cerca de 30% a la registrada en el mercado libre. Esta cotización, de \$13.50 por dólar, se mantuvo congelada hasta la reforma cambiaria de 1967; esto es, por un período de dos años.

Cabe mencionar, por último, que en 1960 se firmó el Tratado de Montevideo, en virtud del cual se estableció la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (ALALC), a la cual Colombia se incorporó en 1961. En los años siguientes, en particular entre 1962 y 1964, Colombia recibió diversas concesiones para algunas exportaciones, tradicionales o nuevas, que le permitieron intensificar sus corrientes de comercio con los países miembros de ALALC.^{39/}

En síntesis, durante el subperíodo 1959-1967, la política de exportaciones adquirió mayor importancia. Los principales instrumentos utilizados fueron tasas de cambio preferenciales, franquicias tributarias y exoneraciones aduaneras. La incidencia del primer incentivo fue muy inestable, con una tónica similar a la de los años precedentes, en tanto

^{38/} La abolición de esta disposición en 1966 significó para las exportaciones favorecidas una drástica alza cambiaria de 50%.

^{39/} Véase INTAL, La integración económica de América Latina: realizaciones, problemas y perspectivas, Buenos Aires, 1968.

que los dos últimos, que fueron establecidos a comienzos de esta fase, se mantuvieron sin modificaciones importantes durante todo el período. En general, los diversos instrumentos utilizados tuvieron por objeto una promoción indiscriminada de las exportaciones, sin considerar efectos secundarios. En particular, el Plan Vallejo alentó el desarrollo de exportaciones con un gran porcentaje de componentes importados. Una corrección parcial de aquel defecto consistió en la disposición de la política cambiaria que, entre los años 1959 y 1966, intentó marginar del acceso al cambio preferencial a las exportaciones con un valor agregado nacional minoritario.

3. La reforma de 1967: Decreto-Ley 444

En 1967 se produjeron grandes innovaciones en el sistema de comercio exterior, que se extendieron al régimen cambiario y a los regímenes de importaciones, exportaciones y movimientos de capitales. El cuerpo legal que fijó las nuevas disposiciones fue el Decreto Ley N°444, de marzo de 1967.

Los principales cambios relacionados con las exportaciones fueron los siguientes: iniciación de una nueva política cambiaria; reemplazo de la exoneración tributaria establecida en 1960 por un subsidio directo (CAT); extensiones del Plan Vallejo, y creación del Fondo de Promoción de Exportaciones (PROEXPO).

a) La nueva política cambiaria

Luego de un largo período de sucesivas modificaciones del régimen cambiario, que culminó en junio de 1965 con el establecimiento de una tasa fija para las exportaciones menores, en abril de 1967 se impuso una nueva política cambiaria que, a grandes rasgos, subsiste hasta la actualidad.^{40/} Su característica fundamental han sido los ajustes continuos y pequeños de la cotización de las divisas, relacionados con el ritmo de la inflación. De esa manera, se han evitado los cambios bruscos de las

^{40/} A partir de enero de 1959, por el lapso de unos breves meses, se aplicó una política que guarda cierta similitud con la iniciada en 1967. Véase Díaz-Alejandro, op.cit.

relaciones de precios provocadas tanto por las devaluaciones masivas de tasas nominales fijas, como por la inestabilidad que ha caracterizado a los periodos de vigencia del tipo de cambio de mercado libre.^{41/}

La política conducente a una mayor estabilidad real de la tasa de cambio se hizo extensiva a las exportaciones mayores (con la excepción del petróleo que tuvo una cotización nominal fija). Se estableció, no obstante, una tasa efectiva apreciablemente menor para el café, con el objetivo de redistribuir ingresos y de limitar su exportación.^{42/}

Desde 1967 se ha seguido en Colombia una política cambiaria de minidevaluaciones, tendiente a mantener una cotización real más estable y a equilibrar el balance de pagos en el mediano plazo; esto es, ha pretendido regular el nivel del tipo de cambio de acuerdo a los niveles esperados de importaciones y exportaciones, sin considerar fluctuaciones de corto plazo. Sin embargo, en el hecho la política ha cumplido sólo con una parte de sus objetivos. La frecuencia y persistencia de las minidevaluaciones se ha mantenido a partir de 1967, pero no se han evitado en su totalidad las fluctuaciones del tipo de cambio real en respuesta a las variaciones de corto plazo que ha experimentado el precio del café. Por otra parte, la velocidad de ajuste de la cotización cambiaria también se ha visto influida por razones de orden monetario. Así por ejemplo, en periodos en que la expansión de los medios de pago fue juzgada excesiva por la Junta Monetaria y cuando el volumen de reservas internacionales lo ha permitido, la cotización del certificado de cambio se ha reajustado con menor velocidad que la inflación; ello se

^{41/} Obsérvense, por ejemplo, los periodos comprendidos entre junio de 1948 y marzo de 1951, y octubre de 1964 a junio de 1965.

^{42/} El impuesto sobre los reintegros de los exportadores de café ha sido fluctuante; se estableció inicialmente en 22%, aparte de 4 puntos que se destinaron al Fondo Nacional del Café. Un estudio señala que la tasa de cambio que se aplicó a las exportaciones de café en 1969 resultó inferior a una estimación del tipo de cambio de "equilibrio", en cerca de 50%. Véase T. Hutcheson y D. Schydrowsky, "Incentives for industrialization in Colombia", Banco Mundial, agosto de 1976. Nótese que el café ha estado sujeto a restricciones en virtud del Acuerdo Internacional del Café. Por lo tanto, un gravamen contribuye a regular el volumen exportado así como la distribución de los ingresos de exportación.

ha hecho con el propósito de atenuar las presiones monetarias y de demanda global, pero al mismo tiempo ha restado estabilidad al tipo de cambio real.

La política cambiaria es un instrumento global de gran incidencia en el comercio exterior y afecta directamente la cotización a precios de mercado del valor agregado generado en las exportaciones y en la sustitución de importaciones. Es necesario, entonces, que el nivel del tipo de cambio sea adecuado y que su variación alrededor de la tendencia no sea demasiado amplia, para evitar generar incertidumbre respecto de las relaciones de precios entre bienes nacionales y extranjeros. La mayor estabilidad de esas relaciones evita decisiones de inversión erradas y limita operaciones de tipo especulativo.^{43/} Es preferible, entonces, usar como amortiguador de los altibajos de la economía mundial (en particular de la cotización del café) la política de reservas internacionales y de endeudamiento externo, sin transmitir hacia el mercado interno señales contradictorias que perjudiquen la correcta asignación de los recursos reales de la economía.

b) El CAT

La franquicia consistente en la exoneración del impuesto a la renta de que gozaban las empresas exportadoras fue eliminada y reemplazada por un incentivo directo. Este se fijó en un 15% del valor de las ventas en el exterior, tasa que se estimó similar a la incidencia del mecanismo derogado. El nuevo sistema eliminó parte de las deficiencias del anterior; en particular, tuvo la clara ventaja de ser directo, de fácil administración, y exento de efectos distorsionadores sobre el funcionamiento de las empresas exportadoras.

^{43/} Es interesante mencionar que durante períodos de cotización alta del café, en los que la tasa cambiaria se ha reajustado persistentemente en forma más lenta que la inflación interna, el endeudamiento externo del sector privado ha tendido a incrementarse. Ello se ha debido, en parte, a que el costo real del crédito externo se abarata gracias al menor ritmo de las devaluaciones. En consecuencia, los movimientos de capitales de corto plazo operan en forma desestabilizadora.

El estímulo se otorgó en la forma de un documento llamado Certificado de Abono Tributario (CAT), que se podía utilizar para cancelar impuestos sobre la renta, las ventas o la importación. El CAT se emitió por un porcentaje del valor de las exportaciones menores - que en 1967 fueron definidas como todas con excepción del café, el petróleo y sus derivados, y los cueros sin curtir - expresadas en cada caso en pesos al tipo de cambio vigente. Los CAT se emiten al portador y no constituyen renta imponible, por lo que han estado exentos de tributación sobre la renta de la empresa exportadora.

El Ejecutivo se reservó la facultad de modificar la tasa y el plazo de liquidez de los CAT. En 1967, la tasa se fijó en 15%, y se estableció un plazo de espera obligatoria de un año antes de que estos documentos pudieran utilizarse en la cancelación de impuestos adeudados por su portador. El plazo fue fijado por razones fiscales, señalándose que se reduciría en el futuro en la medida que mejorara la situación presupuestaria.^{44/} Se puede apreciar que el equivalente cambiario del valor presente del CAT resulta mayor que su tasa nominal (valor a la par), debido a la exención tributaria de que goza, en tanto que es menor debido al período de espera obligada. La incidencia del primer aspecto, tal como la franquicia del Artículo 120 de la Ley 81 de 1960, está subordinada a la tasa de tributación de la empresa receptora del CAT; suponiendo una tasa media de 35%, el CAT equivale a una compensación de un 23%. Su valor efectivo depende, por otra parte, del plazo obligatorio de espera y de la tasa de interés nominal. En efecto, como el CAT se otorga por un monto fijo en moneda nacional, su valor presente varía en proporción inversa al interés real y a la tasa de inflación registrada durante el plazo de espera. En términos generales, el incentivo efectivo provisto por el CAT fue aproximadamente similar al del Artículo 120.

^{44/} La disposición permitió evitar que el presupuesto fiscal sufriera, en el año de cambio del sistema, el impacto simultáneo del CAT y de las franquicias del Artículo 120. Así por ejemplo, las franquicias fiscales devengadas por los exportadores en el año contable 1966 debían ser acreditadas en el año tributario 1967; por lo tanto, en este período se producía la correspondiente merma de los ingresos tributarios. Para mayor precisión, el Artículo 120 permaneció vigente para las exportaciones embarcadas hasta el 21 de marzo de 1967.

Desde octubre de 1967, los Certificados se han transado en las Bolsas de Valores de Bogotá y Medellín, y constituyen una elevada proporción de las operaciones que se realizan en esas instituciones. Su cotización no refleja en su totalidad el beneficio recibido por el exportador, pues ella está determinada solamente por el valor a la par menor el descuento financiero correspondiente al plazo de espera. La ventaja de constituir una renta no imponible para el exportador no se refleja en la cotización de la Bolsa, puesto que ella favorece sólo a su receptor inicial.

Aun cuando el Gobierno disponía de facultades relativamente amplias para modificar la cobertura y tasa de este incentivo, las normas de operación del CAT se mantuvieron invariables hasta fines de 1974, con algunas salvedades. La principal es que el plazo de espera se redujo en 1970 a nueve meses y disminuyó nuevamente en 1972. En esta segunda ocasión, las exportaciones menores fueron divididas en dos grupos: "productos elaborados y procesados", cuyo plazo se redujo a tres meses, y el resto de los productos, que quedaron sometidos a una espera de seis meses.^{45/} Por otra parte, el sistema fue objeto de dos modificaciones que le otorgaron cierta selectividad. En una serie de cambios registrados en 1973 se estableció la disposición de que el CAT se otorgase a las exportaciones afectas al Plan Vallejo sólo si los componentes importados representaran menos de un 60% de su valor. En segundo lugar, en enero de 1974, la tasa del CAT se redujo a 1% para algunos productos; la exportación de éstos no siguió recibiendo incentivos por sus efectos sobre el abastecimiento interno, o por su escaso valor agregado, o porque éstos ya resultaban innecesarios para su venta en el exterior.^{46/}

Descontando la incidencia de las variaciones en los plazo de liquidez, y de la tasa de inflación, la estabilidad del incentivo aportado por el CAT y la amplia gama de exportaciones cubiertas por este instrumento

^{45/} En 1973 se hizo un intento de extender, por parejo, el plazo de espera a 11 meses. La medida fue aprobada y luego derogada.

^{46/} El Ejecutivo tiene facultad para modificar la tasa del CAT pero no para eliminarla. Es una situación que también se ha dado en la legislación de otros países latinoamericanos.

determinaron que, respecto de los reintegros de las exportaciones menores, tuviera en la práctica un papel relativamente similar a un tipo de cambio más elevado.^{47/}

En contraste con esta situación, cabe destacar que la utilización de los incentivos fiscales resulta recomendable cuando se desea promover las exportaciones en forma discriminada - una determinada región, sector, producto, o uso de un factor productivo determinado; el tipo de cambio, precisamente por su globalidad, no permite hacer tales diferencias. Es por ello que la política fiscal de impuestos y subsidios puede complementar el tipo de cambio, dando selectividad al sistema de promoción de exportaciones de acuerdo a los objetivos de desarrollo nacional.

Durante este período, el CAT mostró varios inconvenientes. El primero es aplicar el estímulo sobre el valor total de la producción y no sobre el valor agregado, lo que crea una discriminación en favor de aquellos productos con elevada participación de componentes importados; por consiguiente, el incentivo efectivo (al valor agregado) resultaba mayor mientras menor fuere la proporción cubierta por el valor agregado nacional; a mayor abundamiento, también se aplicó a las exportaciones que ya gozaban de las franquicias del Plan Vallejo, gracias a lo cual contaron con una duplicación de incentivos. Además, el CAT no favoreció especialmente a algunas exportaciones con atributos deseables; sólo distinguió entre exportaciones mayores y menores, salvo casos excepcionales como los anotados en 1971 y 1974. Puesto que el CAT equivalía a un mayor tipo de cambio de exportación, sin una contrapartida sobre las importaciones, presentaba el inconveniente de generar un costo fiscal. Al iniciarse esta política las exportaciones menores no eran considerables, de modo que era escaso el monto total del respectivo incentivo fiscal.

^{47/} Nótese que difiere de un tipo de cambio único para el comercio de bienes en que sólo afecta a las exportaciones menores, no así a sus insumos; constituye un ingreso no imponible, y su valor efectivo es afectado por la tasa de inflación.

Pero precisamente el notable crecimiento de las exportaciones menores hizo que el egreso correspondiente empezara a gravitar en forma importante sobre el presupuesto nacional.

Por otra parte, el CAT ha sido objetado por algunos países importadores de productos colombianos por su calidad de "subsidio", lo que hizo que ciertas exportaciones nacionales quedarán sometidas a amenazas de establecimiento de derechos compensatorios en los países importadores. Esta situación replantea la necesidad de revisar prontamente, en los foros internacionales apropiados, el concepto de "subsidios" a la exportación y de prácticas "desleales" de comercio, con el fin de poder aplicar con mayor autonomía políticas explícitas de promoción para las exportaciones de los países en desarrollo.

Por último, el CAT alentó la sobrefacturación de exportaciones y las exportaciones ficticias,^{48/} así como los manejos de los precios de transferencia entre subsidiarias y matrices de empresas transnacionales, que provocaron ganancias ilícitas y significaron costos reales para la economía colombiana. En especial, las operaciones ficticias parecen haber alcanzado niveles significativos en 1974.^{49/}

c) Extensiones del Plan Vallejo

Pese a su complejidad y a su difícil administración y control, el Plan Vallejo mantuvo su vigencia después de la reforma de 1967. Incluso, extendió su operación en tres líneas, denominadas de reposición, múltiple y de confecciones.^{50/}

La primera con las mismas franquicias del Plan de 1959, permitía efectuar importaciones para reponer insumos internados por el régimen general e incorporados en bienes exportados. Este sistema ofrecía ventajas

^{48/} En la medida en que la diferencia de precio de la divisa extranjera en el mercado paralelo y oficial fuera menor que el porcentaje del CAT, convenía efectuar exportaciones ficticias y obtener en el mercado paralelo las divisas para el reintegro al Banco de la República.

^{49/} La existencia de esas operaciones provoca, en parte, un abultamiento de las cifras de exportación.

^{50/} Artículos 179 y 173 del Decreto Ley 444/67.

a las empresas cuyo acceso a los mercados internacionales era más incierto por lo que se les hacía difícil la utilización del sistema de contratos de importación-exportación. Dada la naturaleza del mecanismo empleado en la línea de reposición, el incentivo resulta equivalente a la liberación de la mitad de los gravámenes de importación;^{51/} en efecto, deben realizarse dos operaciones de importación; la primera queda afectada a gravámenes, y la segunda exenta de ellos.

El segundo mecanismo concedió franquicias de internación a los productores de bienes intermedios destinados a las industrias elaboradoras de exportaciones.^{52/} Su efecto fue extender el alcance de las franquicias de importación y, al mismo tiempo, eliminar incentivos artificiales para una integración vertical, al nivel de la firma, en la producción de bienes exportables. En otros términos, las exoneraciones cubrieron las importaciones de componentes indirectos, además de los directos ya incluidos en el Plan Vallejo.

Una tercera innovación permitió a los confeccionistas de vestuario internar materia prima, sin derecho a remesa de divisas, para su reexportación una vez confeccionada; el CAT se otorgó, en este caso, sólo sobre el valor agregado.

Se puede apreciar que los tres sistemas ampliaron la cobertura de los contratos de importación-exportación, atenuando, no obstante, sus rasgos negativos. En síntesis, el primero redujo el riesgo que encaraban las empresas pequeñas o nuevas con mayor dificultad de acceso al mercado externo; el segundo atenuó los alicientes artificiales a la integración vertical en una misma empresa para la producción de bienes de exportación y de sus insumos, y el tercero moderó el incentivo al uso de componentes importados, limitando la concesión del CAT al valor agregado por el exportador de determinados rubros.

^{51/} Con mayor precisión, su valor presente es igual a la mitad de los gravámenes normales menos el costo de capital de haberlos pagado al realizarse la primera operación de importación en lugar de distribuirse entre ambas.

^{52/} En este caso el contrato de importación-exportación debe ser suscrito tanto por el exportador como por el productor de los bienes intermedios.

d) PROEXPO: políticas de comercialización y políticas financieras

La creación de PROEXPO constituyó un esfuerzo para aplicar una política más integral de promoción.^{53/} Las funciones otorgadas al nuevo organismo procuraron proveer "economías externas" a los exportadores, suministrándoles información sobre mercados extranjeros, asesoría técnica en transporte, empaque y control de calidad, y promoviendo directamente en el exterior la venta de los productos colombianos mediante la designación de agregados comerciales, el auspicio de misiones y la realización de ferias internacionales. Además PROEXPO se encargó del control y administración del seguro de exportación. En general, estas funciones venían a llenar un vacío existente en la materia. En un mercado internacional poco competitivo, inestable y heterogéneo, la labor de dar a conocer los productos nacionales en el exterior, y de seleccionar y estudiar determinados mercados foráneos, permite localizar oportunidades de exportación difíciles de detectar por parte de cada exportador potencial. Cabe mencionar por último que, luego de la creación de PROEXPO, se simplificaron y racionalizaron los trámites requeridos para exportar, disminuyéndose drásticamente el número de instituciones públicas que intervenían en la operación. Aun cuando los progresos registrados parecen haber sido importantes, subsistieron diversos problemas que afectaban principalmente a las empresas pequeñas y a las radicadas fuera de Bogotá.^{54/}

La principal acción de PROEXPO parece haberse realizado en el campo de lo crediticio. Esta función ha constituido un incentivo importante, debido a la tradicional escasez de capital de trabajo que ha

^{53/} El Fondo fue creado por el Decreto-Ley 444 de 1967. Su estatuto vigente, según Decreto 1175 de junio de 1976, es el de una persona jurídica autónoma, anexa al Banco de la República. Se lo define como una empresa comercial del Estado con el carácter de establecimiento de crédito.

^{54/} Véase Manuel Martínez Roba, Obstáculos al desarrollo de exportaciones manufacturadas, Fedesarrollo, Bogotá, 1973.

caracterizado a la economía colombiana.^{55/} Además, la facilidad en el acceso al crédito ha estado acompañada por tasas de interés preferenciales, con lo cual el crédito pasó a ser un nuevo mecanismo de subsidio a las exportaciones.

La actividad crediticia de PROEXPO compensó en parte la menor disponibilidad de capital de trabajo que provocaron las modificaciones de 1973 al régimen de "reintegro anticipado". Este sistema había adquirido una importancia creciente a partir de 1967. Durante años de dificultades del sector externo, sirvió para captar créditos externos que pasaron a reforzar el balance de pagos. Sin embargo, el año 1972 se caracterizó por una situación holgada del sector externo, una expansión fuerte de la actividad económica interna y un aumento notorio de la oferta monetaria. Vista la conveniencia de regular la liquidez interna y considerando que las reservas internacionales habían alcanzado un nivel satisfactorio, la Junta Monetaria procedió a modificar el régimen de reintegro anticipado. A comienzos de 1973 se dispuso que la reliquidación se haría a la tasa de cambio del día del anticipo. De esta manera, se eliminó el subsidio implícito en el sistema entonces vigente, en tanto que se conservó la facultad de endeudamiento externo de los exportadores. Sin embargo, los efectos de estas medidas resultaron insuficientes desde el punto de vista monetario.^{56/} En agosto del mismo año la Junta Monetaria prohibió los reintegros anticipados, ampliando en cambio las líneas de crédito de PROEXPO; con ello, se reemplazó una fuente de emisión por otra. No obstante, la nueva forma de emisión fue susceptible de un mayor control, puesto que dependía del monto de las líneas de financiamiento que recibiese PROEXPO. Por otra parte, se

^{55/} Por ejemplo, los exportadores mencionan la escasez de capital de trabajo como uno de los principales factores limitantes de la producción de artículos exportables. Esta se mantiene aún en 1973, como se refleja en una encuesta a exportadores que sitúa a esa variable como la restricción más frecuente. Véase M. Martínez, op.cit.

^{56/} La situación holgada de balance de pagos facilitaba la obtención de créditos en el exterior; los esfuerzos por frenar el crédito interno empujaban a los exportadores a buscar su reemplazo en el exterior y, por último, un lento reajuste de las cotizaciones cambiarias hacía más barato endeudarse en el exterior.

puso término a un fuerte endeudamiento externo de corto plazo, de carácter muy precario y claramente inconveniente en momentos en que había una situación de excedente en el balance de pagos.

Por último, dentro de las labores de PROEXPO se puso en marcha un sistema de seguro de crédito a la exportación.^{57/} Se hizo a través de un grupo de compañías de seguros privadas nacionales, y cubrió riesgos comerciales, políticos y extraordinarios. El Fondo asumió el riesgo proveniente de medidas gubernamentales que impidieran la transferencia o inconvertibilidad del crédito en la moneda pactada, de moratorias generales, catástrofes, o medidas del gobierno colombiano que llegaran a impedir al exportador cumplir sus compromisos de entrega; la compañía de seguros, por su parte, asumió los riesgos de carácter comercial. Las pérdidas eran cubiertas en una proporción de 80% y 75%, respectivamente. En la práctica, el volumen de las exportaciones cubiertas por el seguro ha sido relativamente limitado, lo que se explica si se considera que más de la mitad de las exportaciones menores del período se vende al contado, mientras que otra parte opera con cartas de crédito irrevocable, por lo cual no necesita seguro. Sin duda, su mayor importancia reside en el estímulo a nuevas exportaciones de productos manufacturados destinados a mercados de países en desarrollo.

e) El Pacto Andino: acceso negociado

Durante el curso de este subperíodo se realizó la principal negociación de Colombia para ampliar el acceso de sus productos a los mercados externos. En efecto, en 1969 se firmó el Acuerdo de Cartagena, en virtud del cual se inició un proceso de integración de los países que constituyen la Subregión Andina.^{58/} En 1976, el comercio recíproco de más de la mitad del universo arancelario andino está afecto a

^{57/} La autorización legal para establecer el sistema fue otorgada por el Decreto-Ley 444 de 1967.

^{58/} El Acuerdo de Cartagena fue suscrito por Bolivia, Colombia, Chile, Ecuador y Perú en 1969; Venezuela ingresó en 1974, en tanto que Chile hizo abandono de él en 1976. En la actualidad, el Grupo Andino constituye un mercado que aproximadamente cuadruplica el de Colombia.

gravámenes iguales o inferiores al 50% de los que regían en 1969.^{59/} La disminución de los aranceles internos debe continuar en forma gradual, hasta su total eliminación en 1983.

La reducción progresiva de las trabas al comercio recíproco, que en la actualidad cubre alrededor de tres mil partidas arancelarias, en combinación con la gradual adopción por los países miembros de un arancel externo mínimo común (AEMC), ha ido creando paulatinamente un margen de preferencia para numerosos bienes producidos en la subregión. Las exportaciones de Colombia estarían gozando, entonces, de un margen de preferencia progresivo en los mercados andinos. En otros términos, ellas estarían recibiendo un incentivo por ese concepto, al poder colocarse a precios superiores a los internacionales, como sucede en el intercambio recíproco amparado por márgenes de preferencia en los procesos formales de integración económica.

Por otra parte, en 1972 se aprobó el primer Programa Sectorial de Desarrollo Industrial entre los países andinos, que comprendió una parte importante del sector metalmeccánico.^{60/} En virtud de este programa, Colombia podrá abastecer el mercado subregional en una serie de rubros metalmeccánicos, a cambio de la apertura de su mercado a la producción de los otros países miembros en los restantes rubros del sector. En 1974 se han empezado a producir las primeras corrientes de comercio recíproco correspondientes a este acuerdo, bajo la protección del arancel externo común aprobado expresamente para este programa.

La presencia de los mencionados incentivos aconseja una revisión de los estímulos vigentes con anterioridad en el régimen de promoción de exportaciones. Las normas comunes que regulan los incentivos nacionales a las exportaciones dentro de la subregión no están aún en vigencia, por lo cual cada país miembro ha podido mantener el sistema anterior.

^{59/} Véase Augusto Aninat, "El programa de liberación y el Arancel Externo Común Andino", CINDA, 1975.

^{60/} Véase un examen del Programa metalmeccánico en M. Avila, "Programación de la industria metal-mecánica en el Acuerdo de Cartagena", Revista de la Integración, n°13, mayo de 1973.

En el hecho, el gobierno de Colombia ha conservado para las exportaciones a la Subregión Andina los mismos incentivos que otorga a las destinadas a terceros países. La superposición de éstos y el estímulo adicional de los márgenes de preferencia ha contribuido al rápido crecimiento experimentado en los últimos años del subperíodo por las exportaciones de Colombia hacia los países asociados al Acuerdo de Cartagena, en particular las de bienes elaborados.

En síntesis, a partir de 1967 la política de exportaciones se transformó en un sistema de promoción que abarcó diferentes facetas, adquiriendo así un carácter más integral. Las políticas específicas, en particular la cambiaria y el CAT, se caracterizaron por un notorio aumento de su estabilidad y por otra parte, fueron complementadas por acciones directas de promoción realizadas por PROEXPO. Finalmente, en las postrimerías del decenio se firmó el Acuerdo de Cartagena, que ha dado un creciente impulso a la colocación de productos colombianos en los países andinos.

4. La revisión del sistema a partir de 1974

El sistema de promoción de exportaciones experimentó grandes modificaciones hacia fines de 1974, con ocasión del Programa de Emergencia Económica entonces puesto en ejecución. Los cambios en este terreno procuraron remover algunos de los aspectos cruciales de la política vigente. Pueden sintetizarse en tres puntos: aliviar la carga financiera que ésta significaba para el fisco, aumentar la selectividad del sistema y activar la política cambiaria. A su vez, su revisión cabía dentro del marco de la estrategia de desarrollo esbozada por el nuevo gobierno. Se procuraba, así, que las modalidades de promoción de exportaciones fueran compatibles con diversos objetivos estratégicos del gobierno.^{61/} Entre ellos cabe mencionar la generación de mayor empleo y la descentralización geográfica de las actividades productivas.

^{61/} Véase Departamento Nacional de Planeación, Para cerrar la brecha: plan de desarrollo social, económico y regional, 1975-78, Bogotá, 1975 y Rodrigo Botero Montoya, La Política Económica Colombiana, Exposición del Ministro de Hacienda y Crédito Público ante la Reunión del Grupo de Consulta en París, 23 de junio de 1975.

a) Alivio fiscal y reducción selectiva del CAT y del Plan Vallejo

La carga financiera soportada por el Fisco había crecido aceleradamente entre 1967 y 1974. Ello se debió a la multiplicidad de incentivos otorgados a la expansión del valor de las exportaciones menores. El elevado gasto público en incentivos a las exportaciones registrado a fines del subperíodo anterior - que en el caso del CAT se elevó a un monto equivalente al 8% del total de ingresos tributarios - explica la preocupación que surgió en diversos sectores acerca del costo fiscal del sistema de promoción.^{62/} Por otra parte, se apreciaban con mayor claridad algunas de las principales deficiencias o insuficiencias del régimen de promoción vigente.

Las medidas dirigidas a reducir la carga para el Fisco se adoptaron con rapidez. Por una parte la tasa del CAT, para la totalidad de las exportaciones, fue reducida a niveles comprendidos entre 7% y 1 por mil. Esta última tasa se aplicó, en general, a productos cuyo incentivo ya había sido reducido con anterioridad y a productos agropecuarios cuya exportación creaba problemas de abastecimiento interno.^{63/} La tasa de 7% se estableció para la mayoría de las exportaciones agropecuarias,^{64/} en tanto que la mayor parte de las manufacturas quedó sujeta a un CAT de 5%. A consecuencia de la reglamentación jurídica vigente, la medida, aun cuando se aprobó en septiembre, sólo rigió para los embarques

^{62/} En el documento presentado a la Tercera Reunión de Directores de Promoción de Exportaciones del Grupo Andino titulado "Objetivos y metas de la Promoción de Exportaciones" (JUN/RD.PE/III/di.5, 9 de septiembre de 1975, Acuerdo de Cartagena) se señala que si se hubiera pagado el antiguo porcentaje del 15%, el costo fiscal del CAT para exportaciones menores de 800 millones de dólares sería de 120 millones de dólares. El nuevo sistema reduce el subsidio a 25 millones de dólares anuales, aproximadamente.

^{63/} La exportación de varios de estos productos estaba sujeta a restricciones, por lo que la reducción del CAT tuvo un efecto de redistribución antes que de asignación.

^{64/} Se mantuvo un descuento de 2 puntos destinados al Instituto Colombiano Agropecuario para financiar el apoyo a agricultores pequeños. Por consiguiente, la tasa neta se redujo de 13% a 5%.

realizados a partir de 1975.^{65/} El plazo de espera de los certificados se aumentó a once meses. Por último, para las exportaciones acogidas a las franquicias aduaneras del Plan Vallejo, el beneficio se otorgó exclusivamente sobre el valor agregado.

La economía fiscal prevista por concepto de la aplicación de las nuevas disposiciones tardó en materializarse debido al desfase entre su adopción y su entrada en vigor. Por ello, y a pesar de que se registró una disminución drástica del valor de los CAT emitidos durante 1975, el valor de los certificados utilizados se elevó durante el año. El monto de estos últimos es el que repercute sobre la situación de caja fiscal, por cuanto es en el momento de su utilización cuando sirven como crédito de las obligaciones tributarias de sus portadores. Sólo en 1976 se ha producido una economía fiscal efectiva.

La selectividad del sistema del CAT fue incrementada por varias vías, con lo que se apoyaba una mejor contribución al desarrollo del resto de la economía. La primera de ellas consistió, como ya se señaló, en otorgar el CAT sobre el valor agregado generado por los exportadores acogidos al Plan Vallejo, lo que ha significado eliminar la duplicación de beneficios que éstos recibían; en consecuencia se redujo el incentivo a la utilización de componentes importados. La protección efectiva recibida por cada exportación afecta al Plan Vallejo, disminuyó, por lo tanto, en proporción directa a la utilización de insumos extranjeros. Segundo, para gozar de las franquicias del Plan se estableció la exigencia de que al menos el 50% del valor de los bienes exportables correspondiera a valor agregado nacional.^{66/} Tercero, la reducción de la tasa del CAT también se realizó en forma selectiva, para lo cual las exportaciones que se catalogaron como menos prioritarias se colocaron en la categoría inferior (1%). Por último, la exención tributaria de que gozaba el

^{65/} Las modificaciones deben efectuarse antes del 1º de octubre de cada año, para entrar en efecto el 1º de enero del siguiente, según el artículo 171 del Decreto-Ley 444 de 1967. Debido a la fuerte rebaja del CAT y al intervalo prolongado, se efectuaron adelantos de embarques de modo que se registraran antes de fines de año.

^{66/} Alcanza a 60% en el caso del Plan Vallejo modificado.

destinatario inicial del CAT fue reemplazada por un sistema de crédito al impuesto sobre la renta, con el propósito de atenuar el efecto de la existencia de tasas diferentes (según la naturaleza jurídica del exportador) sobre el subsidio equivalente del CAT.^{67/} De esta manera, todas estas disposiciones han tendido a reducir en el futuro la carga fiscal, y lo han hecho en forma selectiva.^{68/}

b) Incentivos fortalecidos: crédito y tipo de cambio

Las medidas descritas no sólo significaron mayor selectividad, sino también una clara disminución de los incentivos otorgados por estos conceptos a las exportaciones. Para compensar dicha disminución, el gobierno dispuso expandir las facilidades crediticias canalizadas por PROEXPO, y hubo en los meses siguientes una aceleración de los reajustes de la cotización cambiaria. El financiamiento de estos dos mecanismos no representó una carga fiscal.

En el frente crediticio, para financiar los mayores recursos requeridos, y los subsidios implícitos en la reducida tasa de interés cobrada a los beneficiarios de estos créditos, se incrementó la tasa del impuesto especial sobre las importaciones. Esta se elevó, en dos etapas, primero a 3.5% y, luego, a partir de octubre de 1975, a 5%;^{69/} así aumentó por dicho concepto el costo de importación de las mercaderías gravadas. Dada la reducción de derechos aduaneros y de restricciones no tarifarias durante este subperíodo, las importaciones han sufrido, por otra parte, una disminución de otros gravámenes.

^{67/} El sistema nuevo consiste en que el valor a la par de los CAT recibidos por el exportador forma parte de su renta imponible y, posteriormente, puede descontar de la obligación tributaria una proporción del CAT.

^{68/} Cabe destacar, sin embargo, que en septiembre de 1976 se acordó un alza a 8% del CAT de determinadas semimanufacturas, manufacturas y diversos productos agropecuarios, la cual entró en vigor en 1977.

^{69/} Cabe recordar que este recargo sobre el valor CIF de las importaciones no se aplica, entre otras, a aquellas realizadas en virtud del Plan Vallejo. Para evitar acentuar la discriminación entre insumos incorporados a bienes de exportación y los incorporados a bienes consumidos internamente, el impuesto debió cubrir también a las operaciones de dicho plan.

Se puede apreciar que en virtud del impuesto especial se reemplazó un incentivo financiado con fondos generales del presupuesto por uno cubierto por un gravamen sobre las importaciones. La recaudación de este gravamen es de una magnitud apreciable; mientras se destine al fomento de las exportaciones, constituirá una importante fuente de financiamiento para PROEXPO. Durante 1975 su monto superó los 40 millones de dólares.70/

La mayor parte del crédito ha seguido destinándose a dar capital de trabajo. Aun cuando PROEXPO aporta los fondos - de origen propio, del Banco de la República, y de otros organismos financieros - las operaciones crediticias son realizadas en general por intermedio de instituciones bancarias. En las colocaciones en moneda corriente, la tasa máxima de interés pagada por el exportador es de 18% anual, de los cuales 5 puntos son retenidos por la institución que actúa como intermediario financiero. A pesar de la atenuación registrada en la tasa de inflación en 1975, el costo real de estos créditos resultó negativo. Por lo tanto, el exportador que logró acceso al crédito de exportación obtuvo un incentivo, por intermedio de una tasa real de interés negativa, que se puede estimar en un equivalente cambiario medio de 3 a 4%.71/ Por otra parte, algo más de la mitad de las exportaciones menores contó efectivamente con financiamiento.72/

El reforzamiento del apoyo crediticio a las exportaciones también tuvo algunos elementos selectivos. En particular, se asignaron volúmenes importantes de recursos para exportaciones afectadas por la recesión económica de los países desarrollados; es interesante observar que se

70/ La recaudación se elevará aún más en 1976, al operar la tasa de 5% durante todo el año.

71/ El exportador recibe financiamiento hasta por el 80% del valor de la mercancía. Se ha calculado que el plazo medio del crédito es del orden de 4 meses y se ha operado con un costo nominal del capital de 34% anual.

72/ Véase PROEXPO, Fondo de Promoción de Exportaciones, Informe de Actividades 1975, Bogotá, 1976. El algodón, el azúcar y los bananos, incluidos en las exportaciones menores, no tienen acceso al crédito.

introdujo un apoyo temporal en respuesta a una situación de tipo coyuntural.^{73/} Ciertos productos, cuyas exportaciones se habían expandido fuertemente en los años precedentes, enfrentaron durante 1975 mercados drásticamente deprimidos. Además de las líneas especiales de créditos, se establecieron "mecanismos de compensación transitoria" para paliar situaciones difíciles producidas por bajas bruscas en las cotizaciones internacionales, o por otras causas de carácter transitorio.^{74/} Por último, durante un período de dificultades del balance de pagos, se reabrió el sistema de reintegro anticipado, aunque para un número limitado de productos (textiles, algodón, carne, tabaco y bananos); al mismo tiempo, se autorizó, con plazos mínimos de cinco años, el endeudamiento externo de empresas productoras de exportables, para financiar capital de trabajo o de inversión. Una vez superada la situación del balance de pagos, dicha autorización fue suspendida (marzo de 1976). El seguro de crédito de exportación siguió operando, con una innovación: PROEXPO entró a cubrir el 50% de la prima pagada por el exportador.^{75/} No obstante, la utilización del seguro ha continuado siendo muy limitada. Las pólizas, como es previsible, amparan en su gran mayoría créditos a menos de un año y cubren principalmente operaciones con países del Pacto Andino y de Centroamérica.

El segundo mecanismo de promoción al que el Gobierno asignó importancia fue la política cambiaria. Con el propósito de paliar los efectos de la reducción del CAT, el tipo de cambio pasó a desempeñar un papel cada vez más decisivo. Se procuró mejorar su nivel real, lo que se manifestó en un alza más acelerada de su cotización, en particular

^{73/} Los sectores textil y de confecciones fueron los principales receptores de créditos extraordinarios. Ambos atravesaron una crítica situación en 1975, resultado de la recesión económica de varios países desarrollados.

^{74/} El arroz recibió una compensación del orden de 7% en 1976.

^{75/} Hasta por un máximo de 1.5% del monto asegurado. Además se aumentó a 85% la proporción de las pérdidas susceptibles de ser compensadas por concepto de daños producidos por circunstancias políticas o factores extraordinarios.

durante los últimos meses de 1974 y comienzos de 1975. En efecto, la cotización de los certificados de cambio se incrementó en 22% durante los primeros doce meses de ejercicio del nuevo régimen, lo que permitió mejorar la tasa real (ajustada por la inflación interna y del exterior) en alrededor de 4%.^{76/} No obstante, luego se registró una espectacular y continuada alza del precio del café, que ha generado un rápido incremento de las reservas internacionales y una expansión monetaria más fuerte que la deseada por el Gobierno. A consecuencia de ello, los ajustes cambiarios se han tornado más pequeños, con el consiguiente retroceso en la cotización cambiaria real durante los últimos meses.

Entre las medidas tomadas para remediar la situación está un acuerdo celebrado en 1976 entre el Gobierno y los cafeteros. En conformidad con éste, los exportadores de café deben invertir en bonos el excedente de ingreso proveniente de un precio que sobrepase el de 1.20 dólares por libra de café. El acuerdo rige, sin embargo, sólo por un semestre. Aun cuando se trata de un paso insuficiente para la estabilidad de la economía, representa un movimiento en la dirección apropiada para evitar la transmisión hacia el interior de la economía colombiana de los altibajos de la cotización del café.

c) Otros esfuerzos de promoción

Desde 1974 se han realizado varios otros esfuerzos para fortalecer el sistema de promoción de exportaciones. Muchos de ellos, sin embargo, se encuentran en la etapa de diseño, o bien han tenido una vigencia todavía muy limitada como para mostrar frutos.

76/ Es interesante señalar que algunos empresarios exportadores colombianos no consideran que una política cambiaria de esta naturaleza pueda favorecer sus intereses. Dos hechos pueden explicar esta inquietud: i) La devaluación eleva el costo en moneda nacional de los insumos importados si bien, obviamente, incrementa el valor agregado en moneda nacional; sin embargo, el capital de trabajo es escaso y algunas empresas sólo pueden obtenerlo a un alto costo en los mercados informales; ii) A una empresa exportadora que tiene pasivos exigibles en moneda extranjera no le conviene, por este concepto, un alza del tipo de cambio; si estos pasivos son considerables, este factor negativo puede ser más importante que el impacto positivo de la devaluación sobre el valor agregado en la exportación. Esta situación será más probable mientras menor sea el porcentaje de producción exportada.

Cabe mencionar como aspectos con cierta importancia futura un plan reciente de diseño industrial, control de calidad y embalaje,^{77/} y un estudio sobre "oferta exportable" destinado a orientar la búsqueda de mercados externos. En otro plano se encuentran los estímulos anunciados en 1975 para las empresas que se instalen en zonas fronterizas. El incentivo consiste en la devolución de una parte de los aportes efectuados al sistema de seguridad social (SENA y cajas de compensación) por la empresa; estos aportes son proporcionales a la nómina de salarios. El porcentaje de devolución, comprendido entre 40% y 80% dependerá de la proporción de la producción que se destine al mercado externo. El mecanismo tiende a producir efectos favorables ya que otorga incentivos a las empresas con mayor número de trabajadores y a las situadas en zonas fronterizas; no obstante, el estímulo es modesto por la baja incidencia de las cotizaciones previsionales en los costos totales.^{78/}

Por último, puede mencionarse la sistematización del proceso de aprobación de registros de exportación. Desde comienzos del decenio, la expansión de algunas exportaciones había provocado problemas de desabastecimiento interno. En respuesta a ello, en cada caso se habían establecido limitaciones de dichas exportaciones. Uno de los problemas que se intentó resolver con este procedimiento fue el de transmisión hacia la economía interna de la inestabilidad en diversos mercados externos, fenómeno especialmente notorio en los años recientes.^{79/}

^{77/} PROEXPO "Plan nacional de Diseño Industrial, Control de Calidad, Empaque y Embalaje para Industrias de Exportación", Bogotá, agosto de 1976.

^{78/} Véase un recuento de otras actividades de PROEXPO durante 1975 en Informe de Actividades 1975, op.cit.

^{79/} Algunos de los productos de exportación colombiana se caracterizaron por una marcada inestabilidad del precio y volúmenes de comercialización interna. Véase, por ejemplo, "El Idema y la política de comercialización de productos agrícolas en Colombia", en Coyuntura Económica, Volumen VI, n°1, abril de 1976.

A comienzos del año 1975, con el propósito de ordenar el sistema y evitar referirse a productos particulares, el ejecutivo dispuso que las exportaciones se clasificaran en cuatro categorías.^{80/} Ellas son:

- i) exportaciones sin requisitos especiales; ii) exportaciones realizables sólo por productores u organismos especializados de productores;
- iii) exportaciones autorizadas previo estudio de producción y consumo interno hecho por las entidades gubernamentales que se indica en cada caso; y iv) productos de exportación suspendida.

En síntesis, la política iniciada en 1974 marcó una innovación fuerte en algunos aspectos del sistema instaurado en 1967. Las diferencias se encuentran en la forma e intensidad del uso de los diversos instrumentos internos de promoción. Dentro del marco de una preocupación por el costo fiscal de la promoción de exportaciones, se han reducido drásticamente los incentivos indiscriminados sobre el valor bruto de las exportaciones; lo mismo se ha hecho, en menor proporción, respecto de los incentivos que favorecían selectivamente a los componentes importados. La tónica del cambio ha sido moverse, parcialmente, en la dirección de incentivar el valor agregado nacional, con cierta preferencia por el empleo comprendido en él. Por otro lado, parte de la carga financiera ha sido traspasada a la importación, mediante un gravamen; de esta manera, se ha procurado que el sector externo haga un mayor aporte al mejoramiento de la situación presupuestaria. Finalmente, la política cambiaria adoptó un papel activo en un comienzo; sin embargo, y luego del alza del precio del café, ha retomado un comportamiento condicionado por los altibajos de la cotización de ese producto.

^{80/} Resolución 003 del Consejo Directivo de Comercio Exterior, enero de 1975.

IV. ELEMENTOS PARA UNA EVALUACION GLOBAL DE LA POLITICA DE PROMOCION

1. Utilización de los incentivos y grado de promoción

La política de promoción utiliza recursos fiscales que podrían haberse destinado a otras actividades o sectores de la economía. La distribución de los recursos fiscales tiene una importancia enorme, puesto que el Estado tiene dificultades para captar ingresos adicionales (ya sea porque, por razones extraeconómicas, la sociedad impone un límite al tamaño del sector fiscal, o porque los mecanismos que captan ingresos generan costos reales a la sociedad cuando su operación excede ciertos márgenes). No puede olvidarse que el verdadero costo de oportunidades de los recursos fiscales destinados a la promoción es el "impuesto inflación" o bien la reducción de las demás partidas del gasto público, con los consiguientes costos económicos y sociales. En países en desarrollo con estructuras de ingreso muy dispares, puede ser muy grande el costo social de reducir programas redistributivos tan necesarios como los relacionados con el gasto en salud, nutrición, educación y vivienda.

Los cuadros 9, 10 y 11 contienen antecedentes acerca de la utilización de los tres principales incentivos de fomento (aparte del tipo de cambio) en la política de promoción de exportaciones colombianas: el Certificado de Abono Tributario (CAT), los sistemas de importación-exportación denominados Plan Vallejo, y el financiamiento a las exportaciones menores otorgado por PROEXPO o por el Banco de la República.

En el cuadro 9 se señala el costo fiscal del CAT. Dos aspectos destacan de inmediato: a) el rápido crecimiento de los certificados expedidos (de 11 millones de dólares al iniciarse el sistema en 1967 a 95 millones de dólares al reformarse drásticamente en 1974); y b) en su nivel máximo, registrado en 1974 su elevada proporción en relación con el monto total de los ingresos corrientes del gobierno.

Ambos hechos son fácilmente explicables. El ritmo de crecimiento del CAT no es más que el reflejo de la considerable expansión de las exportaciones menores; en efecto, su nivel es resultado directo de su tasa (que se mantuvo aproximadamente constante en 15%) y de la base que

Cuadro 9

COLOMBIA: CERTIFICADO DE ABONO TRIBUTARIO (CAT), 1967 A 1975

Año	Expedidos (equivalente en millones de dólares)	Expedidos	Abonados	Saldo sin abonar	Ingresos corrientes del gobier no central	Porcentaje de los ingresos corrientes del gobierno central representado por los abonos por concepto de CAT. (6) = (3)/(5)·100
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)
1967	11.0	160.0	0.0	160.0	7 294.7	0.0
1968	20.4	332.2	136.5	355.6	8 858.3	1.5
1969	25.6	444.6	331.2	469.1	11 249.1	2.9
1970	27.3	505.0	424.0	550.1	13 155.5	3.2
1971	35.3	706.7	543.2	713.6	16 651.5	3.3
1972	53.3	1 169.7	859.5	1 023.8	17 702.6	4.9
1973	74.5	1 764.5	1 456.0	1 332.2	23 947.8	6.1
1974	94.5	2 474.9	2 279.2	1 527.9	32 615.1	7.0
1975	39.0	1 209.2	1 779.9	957.2	42 019.8 ^{a/}	4.2

Fuentes: Columna (2), Banco de la República, el Instituto emisor de los CAT; columna (3), Dirección General de Impuestos; columna (4), corresponde a la diferencia entre los valores acumulados de las columnas (2) y (3); la columna (1), es igual a la columna (2) dividida por la cotización comprador promedio anual del certificado de cambio; Columna (5), Banco de la República.

^{a/} Cifra provisional.

/se escogió

se escogió para aplicarla (valor fob de las exportaciones menores). Fue el mismo éxito del sistema de promoción en general y del CAT en particular lo que condujo a su drástica reducción, ya que el hecho de ligar una tasa constante y de esa magnitud a una variable que podía crecer a ritmos excepcionales (como de hecho sucedió) constituía un factor de desequilibrio fiscal.

En la parte III se explicaron en detalle los cambios que se le introdujeron al CAT en 1974, todos los cuales intentaron mejorar sus efecto sobre la asignación de recursos. Desde el punto de vista fiscal, estos cambios representan un avance importante: las cifras de CAT expedidos en 1975 indican una carga fiscal menor.

La conclusión es evidente: el esfuerzo de promoción no puede descansar permanentemente en un incentivo fiscal parejo, sino que en el nivel del tipo de cambio; los incentivos fiscales deben determinar el grado de promoción de las diversas exportaciones. Por otra parte, el papel de los incentivos fiscales es más destacado en la etapa incipiente del esfuerzo exportador, cuando se necesita con mayor urgencia un instrumento selectivo para compensar los costos iniciales del proceso en la medida en que ellos generen efectos externos a la actividad exportadora o al país como un todo.

La evolución de las importaciones liberadas de derechos en virtud del Plan Vallejo, y la de las exportaciones a las que dieron origen, se presenta en el Cuadro 10. De allí se desprende que las importaciones por este concepto alcanzan una suma considerable (casi 80 millones de dólares en 1975) y que la mayoría de las exportaciones de manufacturas se realizan a través de este Plan. Estas cifras, así como lo señalado en el Capítulo III, permiten deducir que el coeficiente de importación es más elevado en las exportaciones efectuadas utilizando el Plan Vallejo que en el promedio de las actividades productivas colombianas, lo cual sugiere que el Plan Vallejo, especialmente si opera en conjunto con el CAT, otorga un estímulo mayor a los procesos y actividades que utilizan una mayor proporción de componentes importados.

Por último, en el cuadro 11 se presentan algunas cifras que indican el financiamiento especial para exportaciones menores. Como se explicó anteriormente, el sistema de reintegros anticipados constituyó durante

/Cuadro 10

Cuadro 10

COLOMBIA: IMPORTACIONES Y EXPORTACIONES REALIZADAS A TRAVÉS
DEL PLAN VALLEJO, 1960 A 1975

Año	Importaciones	Exportaciones	Coficiente de importación (1) : (2) (porcentajes)	Exportaciones de manufacturas (millones de dólares)
	Millones de dólares			
	(1)	(2)	(3)	(4)
1960	0.1	0.1		10.9
1961	0.2	0.2		13.3
1962	0.2	0.8	25.0	19.0
1963	2.2	5.8	37.9	20.5
1964	5.1	12.9	39.5	33.8
1965	9.8	26.1	37.5	40.8
1966	12.0	45.9	26.1	47.0
1967	17.0	41.9	40.6	45.3
1968	17.9	52.0	34.4	64.5
1969	13.7	61.5	22.3	75.0
1970	24.7	58.1	42.5	75.1
1971	26.6	64.9	41.0	97.7
1972	40.5	96.9	41.8	143.7
1973	64.8	172.4	37.6	243.4
1974	119.0	250.7	47.4	321.3
1975	79.6	228.3	34.9	a/

Fuentes: Columnas (1) y (2), INCOMEX, sobre la base de registros, salvo 1974, que son datos de la Oficina de la CEPAL en Bogotá. Columna (4), según Cuadro 1 del Anexo Estadístico.

a/ No disponible.

Cuadro 11

COLOMBIA: FINANCIAMIENTO ESPECIAL A LAS EXPORTACIONES MENORES, 1972 A 1975

Año	PROEXPO				Reintegros anticipados (millones de dólares)
	En moneda extranjera (millones de dólares)	En moneda corriente		Total (millones de dólares)	
		Millones de pesos	Equivalente millones de dólares a/		
(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	
1972	29.7	357.6	16.3	46.0	233.1
1973	4.8	1 974.7	83.3	88.1	146.3
1974	2.9	2 491.2	95.1	98.0	50.8
1975	8.1	4 624.1	149.3	157.4	-

Fuentes: PROEXPO y Banco de la República. Las cifras representan saldos a fines de cada año.

a/ Cifras obtenidas dividiendo los montos de la columna (2) por el tipo de cambio de las exportaciones menores.

/largo tiempo

largo tiempo el principal mecanismo de financiamiento de las exportaciones; en 1972 alcanzó su nivel máximo, de 230 millones de dólares. De ahí en adelante sus volúmenes han disminuido, coincidiendo con la creciente importancia de PROEXPO en materia de financiamiento. Hacia fines de 1975, esta institución mantenía un saldo de colocaciones de 160 millones de dólares; dada su rotación durante el año, otorgó créditos a la exportación por un monto cercano a 420 millones de dólares.

Dado el escaso desarrollo del mercado de capitales colombianos y de las actividades financieras relacionadas con las exportaciones menores, se hacía necesario canalizar recursos financieros a estos sectores por medio de organismos oficiales que garantizaran el acceso expedito al crédito. Debe señalarse, sin embargo, que no era necesario conceder un incentivo a través de tasas de intereses negativas en términos reales, con los consiguientes efectos perniciosos sobre el resto de la economía. Las magnitudes que está asumiendo la función de PROEXPO, así como su posible proyección futura (teniendo presente los considerables recursos provenientes del impuesto de 5% sobre las importaciones) plantean la necesidad de reconsiderar el papel de la intermediación financiera oficial, con el fin de evitar efectos secundarios negativos sobre la asignación de recursos financieros.

La tasa efectiva de cambio señala el grado global de promoción para las exportaciones menores. Esta se obtiene ajustando la tasa de cambio legal por el equivalente cambiario de los incentivos fiscales (CAT), de importaciones (Plan Vallejo) y financieros (créditos a tasas de interés inferiores a las de mercado). Las tres primeras columnas del Cuadro 12 muestran, en términos nominales (pesos colombianos por dólar de cada año), la tasa de cambio legal, la tasa de cambio efectiva de las manufacturas (incluye incentivo Plan Vallejo) y la tasa de cambio efectiva de las demás exportaciones menores (que no gozan del Plan Vallejo) para el período comprendido entre 1952 y 1975.

El análisis no puede hacerse en términos de tasas de cambio nominales que no contemplan las variaciones en la relación de precios externos a internos, consecuencia de las tasas diferentes de inflación registradas en el exterior y en Colombia. Es preciso calcular los tipos de cambio

/legal y

legal y efectivo, en términos reales. De inmediato surge un problema: ¿qué indicadores de precios externos e internos deben usarse? En este trabajo hemos construido un índice de precios externos para Colombia considerando los índices de valores unitarios de exportación de cuatro países que proveen una parte muy importante de las importaciones colombianas (Estados Unidos, Reino Unido, Francia y la República Federal de Alemania) y ajustándolos de acuerdo con las variaciones en las tasas de cambio de la libra, el franco y el marco con respecto al dólar. De este modo se obtiene el movimiento del peso en términos reales o de paridad.^{81/}

El cuadro 12 contiene la información necesaria. Las tres primeras columnas muestran la tasa legal y efectiva (ajustada por incentivos no cambiarios) en términos nominales. Utilizando el índice de precios de exportación referido (columna 9) y dividiendo por el índice de tasa de cambio (columna 10) se obtiene una estimación del índice de precios externos que enfrenta Colombia (columna 11). Este a su vez se divide por el índice de precios al por mayor colombiano (columna 12) para obtener la relación de precios externos a internos (columna 13) que se emplea para deflacionar las tasas nominales, convirtiéndolas así en reales. Las columnas (4), (5) y (6) contienen, entonces, las tasas de cambio reales en Colombia, tanto legales como efectivas, para un período de 24 años.

Estos antecedentes iluminan uno de los aspectos controvertidos de la política de promoción en los últimos diez años. En efecto, se señala en la parte II de este trabajo que el período de mayor crecimiento del cuántum de exportaciones menores había sido el que se extiende entre 1967 y 1971, y que si bien las exportaciones en valores corrientes

^{81/} Si bien la costumbre es deflactar la tasa de cambio por el índice de precios al consumidor, creemos que en este caso es más correcto hacerlo por el índice de precios al por mayor, ya que éste no incluye servicios que no participan en el comercio internacional (aunque sí presenta el problema de doble contabilización de los bienes intermedios). Incluso es preferible operar con el componente nacional de ese índice, excluyendo por lo tanto los bienes de origen importado. Lo último no se hizo por falta de información disponible para todo el período.

COLOMBIA: TASAS DE CAMBIO EFECTIVAS, 1952 A 1975

Año	Tasas de cambio nominales			Tasas de cambio reales			Contribución incentivos		Indice de precios de exportación (1970=100)	Indice de tasas de cambio (1970=100)	Indice de precios externos para Colombia a/ (1970=100)	Indice de precios al por mayor total de Colombia (1970=100)	Relación de precios externos a internos en Colombia (1970=100)
	Legal	Efectiva		Legal	Efectiva		no cambiarios a tasa efectiva de cambio						
		Manufac-turas	Otras menores		Manufac-turas	Otras menores	Manufac-turas	Otras menores					
(1)	(2)	(3)	(4)= (1)•(13)	(5)= (2)•(13)	(6)= (3)•(13)	(7)= [(5)/(4)-(1)]	(8)= [(6)/(4)-(1)]	(9)	(10)	(11)= (9)/(10)	(12)	(13)= (11)/(12)	
1952	2.92	2.92	2.92	12.29	12.29	12.29	0.0	0.0	75.4	99.0	76.2	18.1	421.0
1953	3.47	3.47	3.47	13.66	13.66	13.66	0.0	0.0	74.8	99.0	75.6	19.2	393.8
1954	3.49	3.49	3.49	12.68	12.68	12.68	0.0	0.0	73.8	99.0	74.5	20.5	363.4
1955	4.15	4.15	4.15	15.02	15.02	15.02	0.0	0.0	74.5	99.0	75.3	20.8	362.0
1956	5.09	5.09	5.09	17.25	17.25	17.25	0.0	0.0	76.8	99.0	77.6	22.9	338.9
1957	6.18	5.92	5.92	17.94	17.19	17.19	-0.04	-0.04	79.9	99.0	80.7	27.8	290.3
1958	6.32	6.19	6.19	15.74	15.42	15.42	-0.02	-0.02	80.6	99.3	81.2	32.6	249.1
1959	7.64	7.49	7.49	17.27	16.93	16.93	-0.02	-0.02	80.6	99.9	80.7	35.7	226.1
1960	6.90	6.76	6.76	15.10	14.79	14.79	-0.02	-0.02	81.6	100.3	81.4	37.2	218.8
1961	8.28	10.56	9.65	17.05	21.74	20.15	0.28	0.18	82.9	100.3	82.7	39.6	208.8
1962	9.11	11.60	10.65	18.76	23.88	21.93	0.27	0.17	83.6	99.8	83.8	40.7	205.9
1963	10.00	12.62	11.70	16.36	20.65	19.14	0.26	0.17	83.8	99.6	84.1	51.4	163.6
1964	10.41	13.18	12.25	14.65	18.54	17.24	0.27	0.18	84.7	99.6	85.0	60.4	140.7
1965	14.76	19.21	17.66	19.70	25.65	23.58	0.30	0.20	86.9	99.6	87.2	65.3	133.5
1966	13.50	17.61	16.09	15.75	20.55	18.78	0.30	0.19	89.1	99.6	89.5	76.7	116.7
1967	14.51	19.25	17.70	16.14	21.41	19.68	0.33	0.22	90.9	99.7	91.2	82.0	111.2
1968	16.30	21.51	19.83	17.05	22.50	20.74	0.32	0.22	91.8	100.8	91.1	87.1	104.6
1969	17.35	22.60	20.77	17.56	22.87	21.02	0.30	0.20	94.7	100.7	94.0	92.9	101.2
1970	18.49	24.42	22.42	18.49	24.42	22.42	0.32	0.21	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
1971	20.00	26.89	24.61	18.72	25.17	23.03	0.34	0.23	103.4	99.0	104.4	111.5	93.6
1972	21.94	28.80	26.56	18.17	23.85	21.99	0.31	0.21	106.1	97.2	109.2	131.9	82.8
1973	23.70	29.59	27.54	18.13	22.64	21.07	0.25	0.16	120.9	93.7	129.0	168.7	76.5
1974	26.20	32.07	30.22	18.34	22.45	21.15	0.22	0.15	151.1	94.1	160.6	229.5	70.0
1975	30.98	35.84	33.70	19.52	22.58	21.23	0.16	0.09	169.0	93.2	181.3	287.8	63.0

Fuentes: Tasa efectiva nominal: a) entre 1952 y 1971, Teigeiro y Elson, *op.cit.*, y b) entre 1971 y 1975, Departamento Nacional de Planeación, Documento UPG-DEM, octubre 2 de 1975. Índices de precios de exportación y de tasas de cambio, International Financial Statistics. Índice de precios al por mayor y tasa de cambio legal en Colombia: Revista del Banco de la República. Importaciones de Colombia: DANE (Anuarios de Comercio Exterior).

a/ El índice de precios externos para Colombia se construyó de la siguiente manera: a) las variaciones en los precios de exportación de Estados Unidos, Reino Unido, Francia y la República Federal de Alemania de cada año se ponderaron de acuerdo a las importaciones de Colombia desde estas fuentes en cada uno de esos años; b) lo mismo se hizo con las variaciones en las tasas de cambio del franco, marco y libra con respecto al dólar. En ambos casos se obtuvo un índice (base, 1970=100). Al dividir el primero por el segundo se obtuvo el índice de precios externos de Colombia. Con este índice se reflectó la tasa nominal de cambio, para deflactarla posteriormente con el índice de precios al por mayor total de Colombia.

aceleraron su expansión en los años 1971 a 1974, este crecimiento se debía más a una acentuación de la inflación mundial. En efecto, durante el lapso reciente las tasas de expansión del quántum exportado habían disminuido, aunque se mantenían en niveles satisfactorios respecto de los ritmos históricos colombianos y en comparación con otros países latinoamericanos. Pues bien, en el cuadro 12 se observa claramente que fue precisamente en el año 1971 en que el grado de promoción, medido según la tasa efectiva de cambio en términos reales, alcanzó su máximo, para disminuir en los tres años siguientes. Esto sugiere una conclusión, que la próxima sección reafirmará con antecedentes econométricos más sistemáticos: el tipo de cambio efectivo real es un elemento de gran importancia para el ritmo de crecimiento de las exportaciones menores colombianas.

Por otra parte, las columnas (7) y (8) muestran que la contribución de los incentivos no cambiarios a la tasa de cambio efectiva aumentó prácticamente durante todo el período, y en 1967-1971 representaba alrededor de un tercio de esta tasa para las manufacturas y un cuarto para las otras exportaciones menores. Después de 1971 esta fracción empieza a bajar, hasta que en 1975, después de las reformas del año anterior, los incentivos no cambiarios llegaron a constituir sólo un 15% de la tasa efectiva para manufacturas y un 9% de la tasa efectiva para las otras exportaciones menores.

En el año 1975, la tasa legal aumentó, en términos reales hasta alcanzar su nivel más elevado del período 1952-1975. Las reformas al sistema de promoción realizadas a fines de 1974 disminuyeron la diferencia entre la tasa legal y la efectiva; sin embargo, esta última se incrementó levemente. O sea, cambió la estructura de los incentivos, que apuntaron en la dirección correcta, trasladó incentivos no cambiarios a las tasas de cambio, y al mismo tiempo (hasta mediados de 1975) elevó el grado de promoción.

Como lo señala la evolución de la política cambiaria, durante todo el período ésta parece experimentar cierta inestabilidad, que si bien es pequeña en términos latinoamericanos, es suficiente como para provocar efectos perniciosos sobre el crecimiento eficiente del sector externo

colombiano. No cabe duda que las fluctuaciones del precio del café aún influyen, aunque en menor grado que antes, en la evolución del tipo de cambio real en Colombia.

El hecho de haberse adoptado en 1969 una política de tipo de cambio programado con minidevaluaciones frecuentes es el avance más destacado en este campo. El tipo de cambio es una variable que afecta las relaciones de precios de diferentes bienes; en economías que presentan fenómenos inflacionarios, como ha sido el caso de Colombia y de otros países latinoamericanos, lo importante es la cotización real, es decir, el tipo de cambio deflacionado adecuadamente por los índices de inflación interna y externa, y no considerado en su cotización nominal. Es por ello que cualquier política que pretenda mantener fijo el tipo de cambio nominal ante una inflación interna superior a la externa genera en el hecho una revaluación real de la relación cambiaria. Este comportamiento conduce, pasado un tiempo, a un problema de balance de pagos que obliga a una devaluación discreta y fuerte del tipo de cambio, con efectos negativos sobre las expectativas de inflación y con injustificadas ganancias de capital para ciertos sectores.

En un país que depende tan fuertemente de la exportación de un solo producto (el café) la política cambiaria se enfrenta al problema de los altibajos en el precio de éste. En efecto, las fluctuaciones en el precio del café, que han sido altas y frecuentes, conducen a déficit y superávit alternativos del balance de pagos. Si se utiliza el tipo de cambio como un instrumento de equilibrio a corto plazo, se dan señales fluctuantes para la asignación de recursos y se provocan así gastos ineficientes para la economía, puesto que en las actividades productivas existen rigideces y considerables costos de ajuste. Es por ello que las variaciones en el tipo de cambio no son un buen medio para solucionar problemas de corto plazo; resultan preferibles las soluciones financieras, como la mantención de reservas internacionales, el endeudamiento de corto plazo en el exterior o los mecanismos multilaterales de apoyo de los balances de pagos (fondos comunes de reservas o "redes de seguridad regional"). Todo lo anterior debe ir unido a los esfuerzos a nivel internacional y nacional para lograr un precio del café más estable alrededor de su tendencia de largo plazo.

/El problema

El problema entonces sería definir lo que podría llamarse un "precio normal" o de equilibrio del café, con el fin de aplicar una política cambiaria que acumule reservas internacionales cuando el precio del café sea mayor que el precio de equilibrio y que las libere cuando éste sea menor. Una política más perfeccionada podría definir un "bien compuesto", que consista en ciertas proporciones de productos muy importantes como café, azúcar, tabaco, banano y algodón (según su importancia en el total de exportaciones a precios normales). Se utilizarían movimientos del tipo de cambio real sólo para corregir desequilibrios fundamentales del balance de pagos, estimados sobre la base de precios normales del bien compuesto y niveles deseables de deuda externa y reservas internacionales.^{82/}

Igualmente, estas fluctuaciones inesperadas de precios crean problemas de manejo monetario a la autoridad económica. En efecto, al acumular reservas, producto de la compra de divisas a los exportadores, se emite dinero por ese concepto. En la medida que los instrumentos de control monetario no estén perfeccionados y sea difícil activar medidas compensadoras de la oferta monetaria, las variaciones en el precio del café se transformarán en presiones inflacionarias por medio de la oferta de dinero y dada la dificultad para hacer bajar precios una vez producida un alza.

Por otra parte, el nivel de equilibrio del tipo de cambio depende también del resto de las políticas económicas. Al cambiarse alguna de ellas se hace necesario buscar el nuevo nivel de equilibrio de éste. Así, por ejemplo, al aplicar una política de rebajas arancelarias se necesita un tipo de cambio mayor para equilibrar el balance comercial. Es así

^{82/} Luego de que se defina adecuadamente un tipo de cambio compatible con el precio normal del café, será necesario ir modificando ese tipo de cambio nominal de acuerdo a la evolución de la relación entre los niveles de precios externos e internos. Aquí se presenta el problema de medir adecuadamente esta relación; en general, los índices de precios al por mayor reflejan más adecuadamente variaciones en los precios pertinentes para determinar el tipo de cambio, ya que no incluyen bienes no transables internacionalmente como son los servicios, la construcción y el transporte.

/entonces que

entonces que pueden y deben producirse devaluaciones reales del tipo de cambio cuando se modifican otras políticas económicas que afectan negativamente el balance de pagos.

2. La efectividad de la política de promoción

La sensibilidad de las exportaciones menores colombianas ante variaciones del tipo de cambio efectivo ha sido objeto de varios estudios econométricos. Algunos de ellos cubren hasta la segunda fase de la política de promoción.^{83/} Con posterioridad, tanto Díaz-Alejandro como Teigeiro y Elson han hecho estudios sobre la efectividad de la política de promoción colombiana. Destacaremos sus resultados más importantes.

Díaz-Alejandro estimó la reacción de la oferta de exportaciones menores frente a la tasa efectiva de cambio aplicable a estas exportaciones.^{84/} La variable dependiente fue el cambio porcentual anual en el valor nominal de las exportaciones menores;^{85/} las principales variables independientes consistieron en el nivel de la tasa efectiva de cambio y un índice de la estabilidad de esta tasa. En las regresiones, que cubren el período 1954-1970, se obtuvieron coeficientes significativos para la tasa de cambio, con elasticidades comprendidas entre 0.7 y 1.1. Además, se comprobó que la inestabilidad cambiaria surte un efecto marcadamente negativo en las exportaciones menores.

^{83/} Véase John Sheahan y Sara Clark, "The Response of Colombian Exports to Variations in Effective Exchange Rates" (Research Memorandum N°11, Center for Economic Development, Williams College, junio de 1967); Leland L. Johnson, "The Question of Greater Exchange Rate Flexibility in Colombia" (Research Memorandum N°5545, U.S. AID, agosto de 1968) y A. Urdinola y R. Mallon, op.cit.

^{84/} Véase Carlos Díaz-Alejandro, op.cit. La tasa efectiva de cambio consiste, en este estudio, en el tipo de cambio corregido por diferencias en el crecimiento de los precios internos y externos, por los impuestos a las exportaciones menores (1957-1961) y por los subsidios concedidos a través del sistema tributario.

^{85/} Díaz-Alejandro está consciente del problema que se crea al usar valores corrientes y no índices de volumen físico cuando los precios de las exportaciones menores han variado mucho. Pero no le fue posible obtener índices de volumen físico, excepto para las exportaciones BAAT entre 1958 y 1969, para las cuales efectuó regresiones entre el cuántum exportado y la tasa efectiva de cambio.

/Díaz-Alejandro concluye

Díaz-Alejandro concluye sosteniendo que la hipótesis de que la política cambiaria ha ejercido gran influencia sobre las exportaciones menores tiene más respaldo que la hipótesis contraria, pero reconoce que es difícil asignar a cada variable de política económica la explicación de una parte exacta del crecimiento de las exportaciones menores.

El estudio posterior de Teigeiro y Elson,^{86/} que cubre el período 1948-1971, consideró en el cálculo del tipo de cambio efectivo los certificados de abono tributario, los beneficios del Plan Vallejo y las facilidades especiales de crédito correspondientes al reintegro anticipado. Además hizo un intento de diferenciar entre el efecto de las variaciones del tipo de cambio sobre las exportaciones menores agrícolas y sobre las industriales, y de evaluar la importancia relativa de los diversos componentes del sistema de promoción de exportaciones sobre el comportamiento de las exportaciones menores.

Se obtuvo que la elasticidad de las exportaciones menores respecto al tipo de cambio efectivo real era de aproximadamente 1.3, lo que indica una fuerte respuesta del sector exportador ante variaciones en la tasa de cambio.^{87/} Por otra parte, al desagregarse los diversos componentes del tipo de cambio efectivo - tipo de cambio legal, valor financiero de los incentivos fiscales y valor financiero de las facilidades especiales de crédito - el tipo de cambio propiamente tal resulta ser "la variable explicatoria más importante en términos de su significación estadística".^{88/} Al introducirse una variable "imaginaria" (dummy) para reflejar la influencia de ALALC en el crecimiento de las exportaciones menores, se mejoran sustancialmente los resultados estadísticos y la variable ALALC resulta altamente significativa.

^{86/} Teigeiro y Elson, op.cit.

^{87/} No obstante, también trabajaron con valores corrientes, lo que puede introducir un sesgo alcista en esta elasticidad por la forma como han evolucionado las variables pertinentes durante ese período en Colombia.

^{88/} Teigeiro y Elson, op.cit. p. 36. Nótese que no se utilizó en esta regresión el valor financiero del Plan Vallejo.

/Los resultados

Los resultados econométricos y los juicios que se obtuvieron en la encuesta a empresas exportadoras colombianas 89/ coinciden en señalar que el nivel (en términos reales) y la estabilidad del tipo de cambio provocan una respuesta muy importante en las exportaciones menores colombianas. Los demás incentivos de naturaleza fiscal, arancelaria y crediticia, que pueden traducirse en un equivalente cambiario, tienen un efecto claramente discernible sobre el volumen exportado; sin embargo, dicho efecto no alcanza a equivaler al del tipo de cambio. Diferentes expectativas sobre la permanencia de estas otras políticas de promoción, distintas percepciones del valor efectivo de los diversos instrumentos y ciertos problemas de carácter econométrico pueden explicar estos resultados.

3. Efectos globales de la política de promoción

a) Asignación de recursos

En su completo estudio sobre el régimen de comercio exterior colombiano, 90/ que cubre hasta 1972, Díaz-Alejandro sostiene que, a pesar de las conocidas dificultades teóricas y empíricas de que adolece este tipo de cálculos, emerge con fuerza la conclusión de que la variación de la protección concedida a diferentes sectores es grande. No sólo puede afirmarse que, en promedio, el sector manufacturero estaba protegido mientras el primario carecía de protección; se observa también que la protección variaba considerablemente de una rama de actividad a otra, sin un criterio definido. El autor sugiere que el costo en recursos internos necesario para generar un dólar ha sido muy distinto entre diferentes rubros y sectores de producción, de modo que una política de promoción que conduzca a cierta reducción de la variación en la estructura de protecciones efectivas podría tener efectos positivos sobre la asignación de recursos en la economía colombiana.

89/ CEPAL-Bogotá, Encuesta a empresas exportadoras colombianas, agosto de 1976.

90/ C. Díaz-Alejandro, Foreign trade regime and economic development in Colombia, National Bureau of Economic Research, 1976.

A continuación, Díaz-Alejandro amplía su análisis, señalando que las actividades con tasas de protección efectiva por encima de 40% constituían sólo un tercio del valor agregado (a precios internos) en el sector manufacturero, o entre un 6 y 7% del producto geográfico bruto, y que debe destacarse el hecho de que una parte importante de la manufactura colombiana operaba a precios internacionales. Sin embargo, es enfático en señalar la ineficiencia que caracterizaba al tercio altamente protegido 91/ durante el período de análisis, y su inquietud por la elevada proporción de la inversión en el sector industrial que se ha canalizado hacia estos rubros.92/

La política de promoción de exportaciones ha tornado positiva la protección efectiva negativa que recibían la mayoría de los rubros exportables del país. Así un estudio acerca de la protección efectiva generada por el sistema arancelario y por los incentivos CAT y Plan Vallejo a 105 productos, seleccionados como exportados o exportables por Colombia a los países miembros del Pacto Andino,93/ señala que, en 1970, todos los grupos en que se clasificaron recibían una protección efectiva negativa cuando se consideraba sólo el sistema arancelario. El cuadro 13 presenta, para 1970, la protección para ventas en Colombia, para exportar sin CAT ni Plan Vallejo, y para exportar con ambos incentivos.

91/ Se refiere explícitamente a industrias como la petroquímica (especialmente la farmacéutica), la automotriz, la de bienes de consumo duraderos - como los refrigeradores y las máquinas de lavar - y la de fibras artificiales.

92/ D. Morawetz en "Import substitution, employment and foreign exchange in Colombia: No cheers for petrochemicals" (mimeo, Harvard Development Advisory Service, septiembre 1972) sostiene que la petroquímica ha recibido más apoyo gubernamental que cualquier otro sector industrial en el decenio de 1960 - por ejemplo, 25 por ciento del crédito total otorgado por el Fondo de Inversión Privado (FIP) del gobierno - y que, sin embargo, sólo genera un 8 por ciento del producto industrial. Además, este sector hace uso intensivo del capital - se estima que en él se requieren entre 200 y 300 mil dólares de inversión para crear una plaza de trabajo - por lo cual su absorción de empleo es notoriamente inferior a su participación en el valor agregado del sector industrial.

93/ Recuérdese que los mecanismos de integración andina, salvo excepciones, entran en operación recién a partir de 1972.

Cuadro 13

COLOMBIA: PROTECCION EFECTIVA GENERADA POR EL SISTEMA ARANCELARIO
Y POR EL SISTEMA CAT-PLAN VALLEJO (105 PRODUCTOS), 1970

(Porcentajes; las cifras entre paréntesis indican el
número de productos incluidos en cada categoría)

	Protección para ventas en Colombia	Protección para exportar	
		Sin CAT-Plan Vallejo	Con CAT-Plan Vallejo
Alimentos, tabaco y bebidas (8 productos)	198	-91	43
Textiles (5)	267	-34	43
Confecciones (7)	287	-52	40
Madera y sus productos (6)	120	-71	38
Papel y sus productos (7)	133	-67	47
Imprentas y editoriales (3)	79	-7	27
Cuero y sus productos (6)	203	-149	58
Caucho y sus productos (2)	59	-36	47
Productos químicos y petroquímicos (14)	49	-27	37
Productos de piedra, arena y arcilla (7)	97	-9	25
Metales y sus productos (19)	101	-39	40
Herramientas y maquinarias no eléctricas (6)	33	-17	27
Herramientas y maquinarias eléctricas (4)	57	-52	52
Equipo de transporte (6)	59	-30	38
Otros (5)	149	-48	42
<u>Total (105 productos)</u>	<u>130</u>	<u>-48</u>	<u>39</u>

Fuente: Datos resumidos a partir de cálculos inéditos de Gonzalo Giraldo, Departamento de Planeación Nacional, Colombia. Se eligió la muestra de 105 productos manufacturados por ser representativa de las exportaciones reales o eventuales al Mercado Común Andino al que pertenece Colombia. Al calcular la protección efectiva sólo se tuvieron en cuenta los sistemas arancelarios y de fomento de las exportaciones. Se utilizaron coeficientes de insumos efectivamente observados en Colombia, excluyéndose las importaciones de bienes de capital. Se partió de la base de un CAT efectivo de 20%. Este cuadro ha sido tomado de C. Díaz, Alejandro. Las exportaciones menores colombianas, Fedesarrollo, Bogotá, enero de 1973.

/Destacan el

Destaca el efecto que ambos incentivos, tomados conjuntamente, tienen sobre el nivel y estructura de la protección efectiva a estos rubros exportables. En efecto, transforma protecciones efectivas entre menos 7 por ciento y menos 150 por ciento, en protecciones positivas que van sólo desde 25 por ciento a 58 por ciento. La varianza ha disminuido y el rango de los niveles se asemejaría más al que podría mostrar una política de simple compensación. Sin embargo, para determinar la eficiencia de la política es preciso, además, examinar la estructura de la protección.^{94/} Un aspecto importante constituye la relación entre el perfil de protección y la intensidad de uso de mano de obra de los diferentes sectores productivos. En la próxima sección se examinará la generación de empleo en los distintos sectores productivos de la economía colombiana.

b) Empleo

La política de promoción de las exportaciones menores contribuirá a una expansión del empleo en la medida en que incentive aquellas técnicas productivas con mayor utilización de trabajo y aquellas actividades que hacen uso más intensivo de la mano de obra. En otras palabras, la relación trabajo/capital puede modificarse a través de efectos producidos dentro de las actividades y entre estas últimas.

La política de fomento colombiana no mostró hasta 1974 una preferencia visible por el uso de mecanismos que discriminaran en favor de técnicas y actividades que generen mayor empleo dentro del sector exportador. Por el contrario, ya se señaló incluso que algunos de los incentivos (Plan Vallejo, tasas de interés reales negativas) discriminaban en favor de procesos productivos con uso intensivo de insumos importados y de capital.

^{94/} Otro hecho que debe considerarse en relación al grado deseable de intervención en el comercio exterior colombiano es que, por razones geográficas, Colombia es un país de fronteras abiertas (tierra y mar). Es difícil entonces aislar el sistema de precios relativos internos del internacional, y cuando se intenta hacer esto en demasía, se produce un considerable flujo de comercio no registrado (en ciertos años ha bordeado según estimaciones, los 100 millones de dólares), especialmente en ciertos bienes (bovinos, azúcar, cemento, etc.). Los efectos de estos flujos comerciales en el bienestar y en las políticas económicas se han discutido en J. Bhagwati, ed., Illegal transactions in international trade, North-Holland, 1974.

Sin embargo, la política de promoción concedió un fuerte impulso a la actividad exportadora - como un todo - con respecto a otras actividades, y de este modo contribuyó positivamente a la absorción de desempleo tanto urbano como rural. En efecto, los rubros que han sido capaces de producir a precios internacionales (a la tasa de cambio efectiva) son precisamente aquellos en que el empleo generado por unidad de valor agregado es mayor. Los cuadros 14 y 15 presentan estimaciones del empleo y el valor agregado atribuible a las exportaciones. De ahí se desprende que son precisamente aquellos sectores más intensivos en mano de obra - los textiles y confecciones, los alimentos e incluso las industrias metálicas básicas - los que contribuyen en mayor medida a las exportaciones industriales.

La redistribución del ingreso no es un objetivo primario de la política de promoción de exportaciones; sin embargo, puede señalarse que dicha política ha contribuido a una mejor distribución a través de dos efectos: a) las exportaciones han disminuido el desempleo y elevado el nivel de vida de los sectores rurales que han sido identificados como áreas críticas en términos de extrema pobreza y marginalidad social;^{95/} b) al contribuir a superar el crónico desequilibrio externo que por tanto tiempo ha concentrado el esfuerzo de las autoridades económicas, ha liberado recursos y energías para contribuir a solucionar los problemas de distribución del ingreso o para lograr un ritmo de crecimiento del producto nacional que permita encarar mejor los problemas de desigualdad y pobreza.^{96/}

^{95/} En el caso colombiano varias teorías parecen explicar el patrón de comercio. Así las teorías de Hecksher-Ohlin, la de venta del excedente y la del ciclo del producto sirven para comprender los flujos de comercio de determinados bienes. Por lo tanto, los efectos distributivos son complejos y difíciles de estimar en un contexto de equilibrio general. Al respecto véase el trabajo de C. Díaz-Alejandro, "Efectos de las exportaciones no tradicionales sobre la distribución del ingreso: el caso colombiano", Estudios de Planificación N°50, CEPLAN, Universidad Católica de Chile, 1975.

^{96/} Otro aspecto que no hemos tratado (por falta de tiempo e información) es el papel de las empresas transnacionales en el comercio de exportación colombiano y el efecto de éstas sobre el ritmo de crecimiento y el destino de las exportaciones, sobre la efectividad y eficiencia de la política de promoción, y sobre la distribución del ingreso entre países.

Cuadro 14

COLOMBIA: EMPLEO Y VALOR AGREGADO ATRIBUIBLE A LAS EXPORTACIONES, POR RAMAS DE LA PRODUCCION, 1970

Sector y producto	Valor de la producción (miles de pesos)	Valor exportado (miles de pesos) <u>a/</u>	Valor agregado (miles de pesos)	Empleo (número de (trabajadores)	Empleo atribuible a la exportación <u>b/</u>	Empleo gene- rado por un millón de pesos en la producción total	Empleo gene- rado por un millón de pesos de valor agre- gado
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)
I. Industrial							
<u>Alimentos</u>	2 280 723	482 023	723 119	7 432	1 570	3.3	10.3
Carne	235 911	152 588	33 536	810	468	3.4	23.8
Aceite	963 436	159 176	172 375	1 555	266	1.6	9.0
Azúcar	555 032	99 088	289 687	2 750	511	5.0	9.5
Crustáceos	84 652	56 427	36 099	820	501	9.7	22.8
Confitería-galletas, envasados	441 692	14 744	191 422	1 497	55	3.8	7.8
Alimentos animal-levaduras	428 010	25 643	199 415	1 659	99	3.9	8.3
<u>Bebidas</u>							
Maltas	215 425	888	36 780	181	1	0.8	4.9
<u>Textiles</u>							
Telas	4 852 297	352 218	2 191 311	27 609	2 004	5.7	12.6
<u>Prendas de vestir</u>							
Sacos, pantalones, camisas, batas	286 343	9 140	152 572	2 961	95	10.4	19.5
<u>Curtidos</u>							
Cueros	525 092	70 667	171 836	2 544	336	4.8	14.9
<u>Madera y productos</u>							
Madera aserrada, muebles	182 687	49 747	90 660	1 450	493	7.9	15.9
<u>Papel</u>							
Papel-sobres, papel carbón	1 314 297	126 577	412 967	2 983	263	2.3	7.2
<u>Editoriales</u>							
Libros	380 900	169 958	209 988	2 649	315	7.0	12.6
<u>Químico</u>							
Sustancias químicas	1 553 193	118 099	867 649	4 967	358	3.2	5.7
Otros: pintura, etc.	592 224	70 861	297 440	1 013	112	1.7	3.4
	960 238	47 238	570 209	3 954	246	4.1	6.9

Cuadro 14 (conclusión)

Sector y producto	Valor de la producción (miles de pesos)	Valor exportado (miles de pesos) a/	Valor agregado (miles de pesos)	Empleo (número de trabajadores)	Empleo atribuible a la exportación b/	Empleo generado por un millón de pesos en la producción total	Empleo generado por un millón de pesos de valor agregado
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)
Caucho	1 180 843	64 602	565 426	6 421	379	5.4	11.4
Productos de caucho: llantas, zapatos	562 431	15 188	278 563	2 525	68	4.5	9.1
Plásticos	618 412	49 414	286 863	3 896	311	6.3	13.6
Minerales no ferrosos	940 621	164 947	564 720	5 983	904	6.4	10.6
Cerámicas, baldosas	126 715	10 749	77 198	1 618	137	12.7	21.0
Vidrio y objetos	383 812	73 741	238 845	2 522	485	6.6	10.6
Cemento	147 457	72 631	87 168	497	245	3.4	5.7
Asbesto-hormigón	282 637	7 826	161 509	1 346	37	4.8	8.3
Industrias metálicas básicas							
Lingotes-láminas	237 469	10 656	91 740	912	41	3.9	9.9
Productos metálicos, maquinaria-equipos	1 600 433	160 050	982 119	10 852	1 139	6.8	11.0
Herramientas, cuchillos	191 661	15 077	114 935	1 467	115	7.6	12.8
Muebles y productos metálicos	530 287	30 692	290 959	3 236	187	6.1	11.1
Maquinarias no eléctricas	140 734	3 978	60 124	941	27	6.7	15.7
Maquinaria eléctrica	594 079	80 382	461 939	3 998	541	6.7	8.7
Generadores, transformadores	79 900	21 300	28 469	775	207	9.7	26.7
Equipo profesional y científico	34 537	6 290	12 421	262	48	7.5	21.8
Otros productos no especificados	29 235	2 331	13 272	173	14	6.0	13.3
Subtotal industria	15 573 949	1 789 248	7 069 210	77 115	8 208	5.4	10.9
II. Agropecuario							
Café	43 427 911	10 664 500	36 782 711	2 262 183	555 519	52.1	61.5
III. Minero							
Petróleo y otros minerales	4 505 512	1 322 000	2 843 010	16 174	4 745	3.6	5.7

Fuentes: DANE, tabulados de la industria manufacturera; Matriz de insumo producto, 1970; INCOMEX, Registros de exportación, 1970; DNP, "Impacto de un aumento en el precio de los hidrocarburos sobre el nivel general de precios de la economía". UPG, División Programas de Desarrollo, 1975; Candelo, R. Structural Change of Employment in Colombia, 1951-1968 (Master Thesis).

a/ El valor exportado en dólares se estimó a una tasa de \$18.5.

b/ Se asume que el empleo generado por las exportaciones es proporcional a su participación en la producción de cada rubro.

Cuadro 15

COLOMBIA: PARTICIPACION DE LOS SECTORES EN LA GENERACION DE EMPLEO Y VALOR AGREGADO ATRIBUIBLES A LAS EXPORTACIONES, 1970

Sector	Porcentaje del valor total de la producción en la industria exportadora	Porcentaje del valor agregado en la industria exportadora	Porcentaje del empleo en la industria exportadora	Porcentaje del valor exportado en el total de la industria exportadora	Porcentaje del empleo atribuible a la exportación	Empleo generado por un millón de producción total	Empleo generado por un millón de valor agregado	Valor exportado/valor agregado
	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)	(8)	(9)
I. Industrial								
Alimentos	14.6	10.3	9.9	27.5	22.9	3.3	10.3	.67
Bebidas	1.4	.5	.2	.1	.0	.8	4.9	.02
Textiles	31.2	31.0	35.8	19.7	24.4	5.7	12.6	.16
Prendas de vestir	1.8	2.2	3.8	.5	1.2	10.4	19.5	.05
Curtidos	3.4	2.4	3.3	4.0	4.1	4.8	14.9	.41
Maderas y productos	1.2	1.4	1.9	2.8	6.0	7.9	15.9	.55
Papel	8.4	5.8	3.9	7.1	3.2	2.3	17.2	.31
Editoriales	2.4	2.9	3.4	9.5	3.8	7.0	12.6	.80
Químico	10.0	12.3	6.4	6.6	4.4	3.2	5.7	.14
Caucho	7.6	7.9	8.3	3.4	4.6	5.4	11.4	.11
Minerales no ferrosos	6.0	7.9	7.8	9.2	11.0	6.4	10.6	.29
Industrias metálicas básicas	1.5	1.3	1.2	.6	.5	3.9	9.0	.12
Productos metálicos, maquinaria y equipos	10.3	13.9	14.1	8.9	13.9	6.8	11.1	.16
Total	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	5.4	10.9	
II. Agropecuario								.29
III. Minero								.47

Fuente: Cuadro 14.

No obstante, deben considerarse diversos otros antecedentes antes de entregar una respuesta definitiva. Sin embargo, resulta claro que la política de promoción puede ser perfeccionada para contribuir más efectivamente a la generación de empleos y a una más equitativa distribución del ingreso.

4. Consideraciones finales

Una característica sobresaliente de la economía colombiana es la importancia del sector externo, que representa cerca de 20% del ingreso nacional y genera alrededor de una cuarta parte de los ingresos del gobierno. La política de promoción de exportaciones afecta, entre otras variables, el nivel y el ritmo de crecimiento del producto, la situación fiscal y el nivel de empleo. Es por ello que la política debe ser coherente y compatible con la estrategia global de desarrollo del país. La política de promoción colombiana ha registrado un continuo proceso de perfeccionamiento, en que cada fase corrige algunas de las debilidades de la anterior y condiciona los rasgos de la política a las nuevas circunstancias de la economía nacional e internacional.

No cabe duda que la política ha sido efectiva en el sentido de que ha tenido un efecto fuerte y claramente discernible sobre el nivel y la estructura de las exportaciones colombianas. Por otra parte, los elementos de juicio que se han señalado apuntan a la conclusión de que su evolución también ha sido relativamente eficiente puesto que la política se ha diseñado y se ha aplicado tomando en consideración sus costos y beneficios para la economía nacional. Todo lo anterior no excluye, por supuesto, varias instancias específicas en las que la política de fomento debe ser mejorada para lograr sus objetivos con un mínimo de efectos secundarios negativos.

Son dos los aspectos de la política que deben considerarse y estudiarse para acrecentar su contribución al desarrollo económico colombiano.

Por una parte, ya se señaló la necesidad de que el sistema de incentivos se estructure alrededor de un tipo de cambio adecuado para lograr el equilibrio de largo plazo del sector externo de la economía colombiana. De este modo se minimiza el costo fiscal de la política y se

/tiende a

tiende a evitar fricciones con los países importadores en torno del problema de las prácticas desleales de comercio. El sistema de incentivos diferenciados debe constituir parte importante de la política, ya que tiene la función de darle selectividad a ésta. Sin embargo, sostener que la política debe ser selectiva para darle más incentivos a aquellas actividades que son ineficientes no sólo a precios de mercado sino también a precios sociales, llevando así a una errónea asignación de recursos y a una competitividad artificial fundamentada en subsidios, es muy diferente a recomendar selectividad porque en la realidad las discrepancias entre precios sociales y de mercado no son homogéneas entre sectores y productos. En efecto, deben incentivarse preferentemente aquellas actividades que generen mayor valor agregado nacional, empleo, tecnología y otros efectos externos no íntegramente reflejados en los valores de mercado.

Por otra parte, las políticas de comercialización, acceso y negociación adquirirán cada vez mayor importancia. Ellas cumplen una función preponderante dentro de los procesos de integración subregional y regional, así como en los esfuerzos de colaboración internacional con otros países en desarrollo. A su vez, el éxito exportador crea fricciones que deben ser atenuadas con la negociación. Si bien no han sido numerosos los productos que han encontrado problemas de acceso en los mercados de los países desarrollados - los más destacados son los textiles, las flores y la carne - y no puede tampoco desconocerse que han coincidido estas restricciones con la peor recesión del mundo industrializado desde la crisis de 1930, es necesario no escatimar esfuerzos para prevenir posibles problemas en este campo. El hecho de que los exportadores supongan que existe inestabilidad en el acceso - suposición que puede ser generada por medidas poco numerosas pero de gran difusión - puede ser tan dañino para el futuro de la inversión en proyectos de exportación como la verdadera inestabilidad.

La política de promoción de exportaciones ha contribuido a superar algunos de los problemas más graves de la economía colombiana. No cabe ninguna duda de que en ella hay experiencias valiosísimas para los demás países de la región, e incluso para otros países en desarrollo, que recién inician el diseño y la ejecución de una estrategia de inserción dinámica en los mercados regionales y mundiales con el fin de acelerar su tasa de crecimiento, aumentar su nivel de empleo e incrementar el bienestar de toda la nación.

/ANEXO ESTADISTICO

ANEXO ESTADISTICO

Cuadro 1

COLOMBIA: EXPORTACIONES MAYORES Y MENORES, A PRECIOS CORRIENTES Y CONSTANTES, 1952 A 1975^{a/}

(Millones de dólares fob, en moneda de cada año y de 1970)

	1952	1953	1954	1955	1956	1957	1958	1959	1960	1961	1962	1963	1964	1965	1966	1967	1968	1969	1970	1971	1972	1973	1974	1975
Total exportaciones																								
A precios corrientes	423.2	596.1	657.1	583.9	537.0	511.1	460.7	473.0	464.5	434.4	463.4	446.6	548.1	539.1	507.6	509.9	558.3	607.5	735.6	690.0	865.9	1 177.3	1 416.9	1 429.4
A precios constantes	450.4	577.3	512.3	511.2	466.4	438.9	479.5	561.9	545.5	527.8	596.8	575.2	605.0	593.7	587.0	633.3	693.1	741.3	735.6	738.3	841.3	889.9	858.3	
Indice de precios b/	105.1	103.2	128.3	114.2	115.1	116.5	96.1	84.2	85.2	82.3	77.6	77.6	90.6	90.8	86.5	80.5	80.6	82.0	100.0	93.4	102.9	132.3	165.1	
1. Mayores c/																								
A precios corrientes	451.7	568.9	626.8	552.4	485.8	470.1	431.2	443.6	420.0	382.3	400.4	384.9	477.8	440.3	409.8	397.3	403.7	425.2	543.4	471.4	540.1	745.4	756.7	
A precios constantes	427.3	547.0	479.6	480.7	427.6	409.8	451.5	530.6	500.6	472.0	534.6	513.2	532.1	492.5	479.3	513.3	527.7	552.9	543.4	536.3	573.4	598.7	534.4	
Indice de precios	105.7	104.0	130.7	114.9	113.6	114.7	95.5	83.6	83.9	81.0	74.9	75.0	89.8	89.4	85.5	77.4	76.5	76.9	100.0	87.9	94.2	124.5	141.6	
a) Café																								
A precios corrientes	380.0	492.3	550.2	487.4	413.1	388.8	354.5	361.2	332.2	308.0	332.2	303.0	394.2	343.9	328.3	322.4	351.1	343.9	466.7	395.4	429.6	596.9	622.3	680.5
A precios constantes	370.3	488.0	423.4	431.7	373.0	355.0	400.4	471.9	437.0	416.2	482.8	451.2	467.8	411.1	406.0	444.6	480.6	472.6	466.7	466.0	467.2	484.3	492.2	535.8
Indice de precios	102.6	100.9	129.9	132.8	110.7	109.5	88.5	76.5	76.0	74.0	68.5	67.2	84.3	83.7	80.8	72.5	73.1	72.8	100.0	84.8	91.9	123.3	126.4	127.0
b) Petróleo crudo																								
A precios corrientes	71.5	76.3	75.8	61.5	69.9	76.3	66.6	73.3	80.0	68.2	60.6	77.2	75.0	88.2	71.7	61.2	36.3	56.7	58.6	45.7	31.4	26.8	4.5	-
A precios constantes	56.8	58.5	55.5	42.3	52.7	51.8	44.5	52.0	57.1	50.2	44.3	56.8	55.4	73.1	63.8	56.2	32.3	52.1	58.6	42.6	28.6	18.7	0.9	-
Indice de precios	125.8	130.4	136.6	132.8	132.6	147.3	149.6	140.9	140.0	135.9	136.6	135.8	135.4	120.6	112.4	109.0	112.4	108.7	100.0	107.3	109.7	143.4	500.0	-
c) Fuel oil																								
A precios corrientes	-	-	0.46	2.3	2.7	4.9	10.1	8.7	7.5	4.6	7.1	3.8	7.3	7.3	9.7	13.4	13.4	15.7	12.1	20.5	21.7	22.5	102.6	98.3
A precios constantes	-	-	0.35	1.6	1.8	2.8	6.7	6.5	5.9	3.9	6.1	3.6	7.1	7.2	9.3	12.1	11.1	16.8	12.1	16.5	16.0	14.6	17.1	15.9
Indice de precios	-	-	131.7	143.4	149.3	173.6	151.9	134.1	126.0	117.1	116.4	105.9	103.0	100.4	103.6	111.3	120.0	93.4	100.0	123.8	135.4	154.1	600.0	618.2
2. Menores																								
A precios corrientes	21.5	27.2	30.3	31.5	51.2	41.0	29.5	29.4	44.5	52.1	63.0	61.7	70.3	98.8	97.8	112.6	154.6	182.3	192.2	218.6	325.8	431.9	660.2	
A precios constantes	23.1	30.3	32.7	30.5	38.8	29.1	28.0	31.3	44.9	55.8	62.2	62.0	72.9	101.2	107.7	120.0	165.4	188.4	192.2	202.0	267.9	291.2	323.9	
Indice de precios b/	93.1	89.8	92.7	103.3	132.0	140.9	105.4	93.9	99.1	93.4	101.3	99.5	96.4	97.6	90.8	93.8	93.5	96.8	100.0	108.2	121.6	148.3	203.8	
a) Manufacturas																								
A precios corrientes	2.8	4.4	8.4	5.4	9.7	8.0	8.8	9.2	10.9	13.3	19.0	20.5	33.8	40.8	47.0	45.3	64.5	75.0	75.1	97.7	143.7	243.4	321.3	
A precios constantes	3.5	5.7	11.0	7.1	12.3	9.9	10.8	11.3	13.0	15.6	22.3	23.8	39.3	46.3	52.2	49.8	70.9	79.8	75.1	93.0	127.2	183.0	211.9	
Indice de precios d/	80.0	77.0	76.0	76.0	79.0	81.0	81.0	81.0	84.0	85.0	85.0	86.0	86.0	88.0	90.0	91.0	91.0	94.0	100.0	105.0	113.0	133.0	160.0	
b) BAAT																								
A precios corrientes	11.4	14.1	15.7	21.4	36.0	29.3	17.5	15.9	28.8	34.0	39.5	35.4	31.5	41.7	37.0	57.8	73.6	75.4	74.6	70.3	106.0	99.9	167.6	142.6
A precios constantes	12.5	15.7	15.7	18.5	20.8	15.5	13.3	15.3	26.8	34.9	34.9	32.0	28.5	37.6	41.0	60.7	77.0	74.6	74.6	60.8	76.3	56.7	40.9	
Indice de precios e/	91.2	89.7	100.0	115.5	173.1	189.6	131.8	103.4	107.2	97.1	113.2	110.4	110.5	110.9	90.2	95.1	95.6	101.1	100.0	115.6	137.8	176.1	409.8	
c) Resto menores																								
A precios corrientes	7.3	8.7	6.2	4.7	5.5	3.7	3.7	4.3	4.7	4.8	4.5	5.8	5.0	16.3	13.8	9.5	16.5	31.9	42.5	50.6	76.1	88.6	153.5	
A precios constantes	7.1	8.9	6.0	4.9	5.7	3.7	3.9	4.7	5.1	5.3	5.0	6.2	5.1	17.3	14.5	10.1	17.7	33.6	42.5	48.2	64.4	51.5	71.1	
Indice de precios f/	102.0	97.0	102.0	96.0	97.0	99.0	94.0	92.0	92.0	90.0	89.0	94.0	97.0	94.0	95.0	94.0	93.0	95.0	100.0	105.0	118.0	172.0	216.0	

Fuentes: DANE (Anuarios de Comercio Exterior); Datos a precios corrientes de las exportaciones; División Estadística, CEPAL; Indices de precios de café, petróleo y fuel oil; Monthly Bulletin of Statistics; Naciones Unidas, Indices mundiales de precios de manufacturas y de productos básicos.

a/ El Anuario del DANE para 1975 no estaba disponible al confeccionarse este cuadro; sólo se obtuvieron, a través de consultas directas al DANE, algunas cifras para este año.

b/ Los índices de "menores" y "total exportaciones", se obtuvieron al agregar los parciales a precios constantes y usarlos como divisor de los mismos datos a precios corrientes.

c/ Las exportaciones mayores comprenden café, petróleo, fuel oil, otros derivados del petróleo y piedras preciosas. Las exportaciones de piedras preciosas (incluyendo esmeraldas) y otros derivados del petróleo no se presentan separadas en el cuadro; sin embargo se incluyen en el total de las mayores.

d/ Las exportaciones de manufacturas, clasificadas según la definición de UNCTAD, se deflacionaron por el índice mundial de precios de manufacturas de Naciones Unidas.

e/ El índice de precios de BAAT (bananos, azúcar, algodón y tabaco) fue calculado usando como base los datos corrientes de los Anuarios de Comercio Exterior, ponderando las variaciones anuales en los precios de cada uno de los productos que lo componen por su respectiva participación porcentual en el total BAAT del año anterior.

f/ Las exportaciones "resto menores" se deflacionaron por el índice mundial de precios de productos básicos de Naciones Unidas. A partir de 1971, se utiliza este índice recalculado por la CEPAL para excluir el grupo combustibles (petróleo crudo, fuels y otros).

Cuadro 2

COLOMBIA: COMPOSICION DE LAS EXPORTACIONES BAAT

Año	Banano	Azúcar	Algodón	Tabaco	Total BAAT (valor en millones de dólares de 1970)
	Participación en el total BAAT				
1952	81.0	4.7	0.0	14.3	12.5
1953	81.6	0.1	0.0	18.3	15.7
1954	83.8	0.1	0.0	16.1	15.8
1955	78.9	11.1	0.0	10.0	18.5
1956	78.0	13.7	0.0	8.3	20.8
1957	89.3	1.0	0.0	9.7	15.5
1958	88.6	0.0	0.0	11.4	13.3
1959	87.5	0.0	0.0	12.5	15.4
1960	47.6	0.0	44.2	8.2	26.9
1961	41.4	15.3	31.4	11.9	34.9
1962	26.9	18.7	40.0	14.4	34.9
1963	37.5	15.5	26.7	20.3	32.0
1964	39.4	10.4	20.2	30.0	28.5
1965	44.6	18.6	19.4	17.4	37.6
1966	54.1	24.6	6.3	15.0	41.0
1967	43.3	22.3	26.8	7.6	60.8
1968	33.5	21.6	38.3	6.6	77.0
1969	26.1	20.7	43.5	9.7	74.6
1970	24.2	19.8	46.3	9.7	74.6
1971	20.9	23.8	42.2	13.1	60.8
1972	13.0	28.9	48.7	9.4	76.3
1973	15.4	31.1	38.2	15.3	56.7
1974	11.2	32.3	48.2	8.3	40.9

Fuente: CEPAL, sobre la base de datos del DANE (Anuarios de Comercio Exterior).

ORGANIZACIÓN MUNDIAL DEL COMERCIO

Cuadro 3

COLOMBIA: DESAGREGACION DE LAS EXPORTACIONES TOTALES, 1970 A 1973^{a/}

CUCI	Descripción	1973			1972			1971			1970		
		Volumen	Valor	Porcen- taje	Volumen	Valor	Porcen- taje	Volumen	Valor	Porcen- taje	Volumen	Valor	Porcen- taje
	<u>Total general</u>	<u>5 052 726</u>	<u>1 176 743</u>	<u>100.0</u>	<u>5 718 402</u>	<u>865 954</u>	<u>100.0</u>	<u>6 293 570</u>	<u>690 011</u>	<u>100.0</u>	<u>7 126 314</u>	<u>735 657</u>	<u>100.0</u>
0	<u>Productos alimentación y animales vivos</u>	<u>917 942</u>	<u>703 040</u>	<u>59.8</u>	<u>1 027 613</u>	<u>540 055</u>	<u>62.3</u>	<u>938 879</u>	<u>472 788</u>	<u>68.5</u>	<u>1 008 776</u>	<u>537 317</u>	<u>73.0</u>
00	Animales vivos	4 659	3 523		25 212	13 970		37 332	16 282		39 161	17 403	
01	Carnes y sus preparados	32 545	41 197		28 641	25 324		17 656	12 320		8 126	4 735	
02	Productos lácteos y huevos	3 379	3 348		2 138	1 816		592	1 461		252	432	
03	Pescado y sus preparados	3 486	10 685		3 487	9 953		2 479	5 900		2 444	4 830	
04	Cereales y sus preparados	25 633	4 528		5 134	1 311		1 665	441		18 624	1 581	
051	Bananos	217 492	16 403		213 760	14 449		230 201	15 297		262 128	18 208	
054	Legumbres frescas	51 978	3 595		38 854	2 482		56 201	2 186		44 394	1 360	
05	Otras frutas y legumbres frescas	802	471		983	419		797	440		392	366	
061	Azúcar	162 564	31 061		227 872	30 341		153 692	16 748		180 343	14 784	
062	Dulces de azúcar y otros preparados de azúcar	2 938	1 457		2 957	1 240		2 073	793		870	336	
071	Café	395 517	583 260		390 918	429 746		389 802	395 433		390 436	466 890	
07	Té, cacao, especias y sus preparados	505	436		99	77		36	35		71	33	
08	Materias destinadas a la alimentación de animales	16 041	2 767		67 219	8 688		46 035	5 268		61 348	6 252	
09	Preparados alimenticios diversos	403	309		339	239		318	174		187	102	
1	<u>Bebidas y tabaco</u>	<u>53 640</u>	<u>15 595</u>	<u>1.3</u>	<u>14 069</u>	<u>10 210</u>	<u>1.2</u>	<u>15 606</u>	<u>9 240</u>	<u>1.3</u>	<u>12 747</u>	<u>7 218</u>	<u>1.0</u>
11	Bebidas	231	94		197	56		49	33		84	32	
121	Tabaco en bruto	53 292	15 271		13 701	9 879		15 546	9 164		12 656	7 169	
122	Manufacturas de tabaco	117	230		171	276		11	43		7	17	
2	<u>Materiales crudos no comestibles</u>	<u>171 705</u>	<u>67 094</u>	<u>5.7</u>	<u>192 477</u>	<u>72 079</u>	<u>8.3</u>	<u>134 477</u>	<u>42 455</u>	<u>6.1</u>	<u>144 350</u>	<u>46 829</u>	<u>6.3</u>
21	Cueros y pieles sin curtir	86	3 610		511	4 664		290	1 551		235	1 672	
22	Semillas y nueces, oleaginosas	6 483	1 818		27 455	3 218		10 708	1 324		10 569	1 205	
23	Caucho en bruto (sintético y regenerado)	295	177		251	181		456	279		405	229	
242	Madera en bruto	39 217	2 126		29 827	807		25 496	505		44 060	834	
24	Madera trabajada, tablas y corcho	57 967	6 549		53 435	4 445		34 378	2 623		6 096	2 572	
25	Pulpa y desperdicios de papel	146	27		5	3		-	-		2	2	
263	Algodón	52 644	38 139		71 079	51 245		51 624	29 690		73 117	34 548	
26	Otras fibras textiles y sus desperdicios	4 125	4 323		3 821	3 455		4 759	3 943		4 312	3 844	
27	Abonos en bruto y minerales en bruto	1 775	767		1 465	153		3 250	158		1 364	187	
28	Minerales metalíferos y chatarra metálica	133	126		837	141		899	145		2 291	417	
29	Productos animales y vegetales en bruto n.e.p.	8 134	9 432		3 791	3 667		2 617	2 237		1 899	1 319	
3	<u>Combustibles y lubricantes minerales y productos conexos</u>	<u>3 280 324</u>	<u>61 917</u>	<u>5.2</u>	<u>3 987 856</u>	<u>65 314</u>	<u>7.6</u>	<u>4 817 650</u>	<u>70 161</u>	<u>10.1</u>	<u>5 539 904</u>	<u>73 196</u>	<u>10.0</u>
32	Carbón, coque y briquetas	35 160	912		37 736	858		12 128	336		8 802	174	
331	Petróleo crudo	1 339 946	26 773		2 049 639	31 378		3 054 411	45 768		4 202 817	58 618	
332	Productos derivados del petróleo	1 900 097	34 041		1 900 841	33 078		1 750 980	24 047		1 328 285	14 404	
34	Gas natural	5 121	191		-	-		131	10		-	-	
4	<u>Aceites y mantecas de origen animal y vegetal</u>	<u>97</u>	<u>92</u>	<u>-</u>	<u>191</u>	<u>140</u>	<u>-</u>	<u>35</u>	<u>30</u>	<u>-</u>	<u>37</u>	<u>38</u>	<u>-</u>

Cuadro 3 (conclusión)

CUCI	Descripción	1973			1972			1971			1970		
		Volumen	Valor	Porcentaje	Volumen	Valor	Porcentaje	Volumen	Valor	Porcentaje	Volumen	Valor	Porcentaje
5	<u>Productos químicos</u>	124 780	35 648	3.0	119 677	20 546	2.3	63 105	12 969	1.9	66 367	8 692	1.0
51	Elementos y compuestos químicos	85 210	12 444		82 081	5 991		52 370	4 277		55 509	3 379	
52	Alq. min. y productos quim. der. del carbón y petróleo	6 146	249		19 970	685		548	25		5 175	82	
53	Materiales para curtir, teñir y colorear	463	454		495	328		397	356		458	276	
54	Productos medicinales y farmacéuticos	2 239	7 438		979	5 255		665	3 752		399	2 683	
55	Aceites esenciales, prod. de perf., tocador, etc.	309	692		288	472		188	325		341	225	
56	Abonos manufacturados	10 426	1 241		4 205	222		1	1		5	7	
57	Explosivos y productos de pirotecnia	429	121		3	8		6	9		1	10	
58	Materias plásticas artificiales	6 367	3 486		7 215	3 065		5 398	1 829		2 838	1 019	
59	Materias y productos químicos n.e.p.	13 191	9 523		4 441	4 520		3 532	2 395		1 641	1 011	
6	<u>Artículos manufacturados según material</u>	472 654	209 542	17.8	358 097	119 585	13.8	303 350	50 777	7.3	345 102	42 163	6.0
61	Cuero y sus manufacturas	2 766	18 501		3 531	12 641		1 668	4 949		1 343	5 667	
62	Manufacturas de caucho	2 330	2 724		1 198	1 643		1 052	1 357		1 119	1 290	
63	Manufact. de madera y corcho (excepto muebles)	18 222	7 083		12 558	2 966		10 732	2 030		18 426	1 948	
64	Papel, cartón y sus manufacturas	9 072	3 796		6 069	2 772		3 558	1 393		4 474	1 374	
651	Hilados e hilos de fibras textiles	12 409	20 399		9 935	13 233		5 548	7 011		3 468	4 182	
652	Tejidos de algodón	12 174	24 175		10 272	15 663		7 575	10 860		5 426	7 512	
653	Tejidos de fibras text. que no sean de algodón	1 765	4 815		335	739		88	394		162	592	
654	Confecciones pequeñas	46	245		27	154		7	63		7	68	
655	Tejidos especiales de fibras textiles	2 143	2 465		820	1 025		363	529		187	237	
656	Art. confeccionados de materias textiles	2 137	2 477		728	780		96	183		79	106	
657	Alfombrado y tapicería	47	87		37	55		19	57		3	18	
661	Cal y cemento	327 888	8 390		275 354	6 179		237 289	3 743		273 425	3 546	
664	Vidrio	8 160	1 357		8 980	1 305		8 554	1 204		7 409	904	
665	Manufacturas de vidrio	15 909	2 789		11 358	2 302		13 655	2 397		20 855	3 155	
667	Piedras preciosas y semipreciosas	2	86 622		-	46 019		-	6 207		1	3 546	
66	Otras manufacturas de minerales	6 905	1 613		3 513	910		3 472	749		3 852	590	
67	Hierro y acero	39 469	8 616		6 696	1 340		1 264	482		1 392	429	
68	Metales no ferrosos	1 828	4 169		1 015	2 984		425	2 882		649	4 417	
69	Manufacturas de metales comunes, n.e.p.	9 382	9 220		5 671	6 875		7 985	4 287		2 825	2 582	
7	<u>Maquinaria y material de transporte</u>	11 526	17 720	1.5	9 203	11 518	1.3	13 777	16 366	2.3	4 786	5 575	0.8
71	Maquinaria excepto la eléctrica	8 009	11 708		6 320	7 461		9 943	5 398		3 386	3 805	
72	Maquinaria, aparatos y utensilios eléctricos	2 156	3 196		1 439	1 738		1 102	1 478		768	1 080	
73	Material de transporte	1 361	2 816		1 444	2 319		2 732	9 490		632	690	
8	<u>Artículos manufacturados diversos</u>	19 978	62 647	5.3	9 132	23 623	3.0	6 600	13 168	1.9	4 161	6 260	0.8
81	Artículos sanitarios, artefactos para sistemas de conducción de aguas, calefacción y alumbrado	2 549	1 233		1 708	832		1 586	583		669	278	
82	Muebles	3 571	6 676		388	791		265	475		116	155	
83	Art. de viaje, bolsas de mano y art. similares	292	2 891		121	934		72	389		15	119	
84	Vestuario	4 281	19 221		977	5 919		679	1 955		208	1 095	
85	Calzado	1 486	5 088		1 097	3 122		793	2 182		358	739	
86	Instr. científ. de control y apar. fotogr. y óp. y reloj.	217	1 066		175	1 026		190	1 629		181	726	
89	Art. manufacturados diversos	6 582	26 472		4 666	10 999		3 015	6 955		2 614	3 148	
9	<u>Mercaderías y transacciones no clasificadas según material</u>	1 080	3 451		87	2 887		91	2 057		84	8 369	1.1

Fuente: DANE.

a/ El volumen está expresado en toneladas netas; el valor en miles de dólares.

Cuadro 4

COLOMBIA: EXPORTACIONES MAYORES Y MENORES SEGUN DESTINO, a/ 1952 A 1975

(Millones de dólares fob)

	1952	1953	1954	1955	1956	1957	1958	1959	1960	1961	1962	1963	1964	1965	1966	1967	1968	1969	1970	1971	1972	1973	1974	1975
Total mundial	473.2	596.1	657.1	583.9	537.0	511.1	460.7	473.0	464.5	434.4	463.4	446.6	548.1	539.1	507.5	509.8	558.2	607.5	735.6	690.0	865.9	1 177.3	1 416.9	1 247.6
Total mayores	451.8	568.4	626.6	552.1	485.1	470.8	432.4	443.6	420.5	382.3	400.3	384.8	477.5	440.0	409.5	397.2	403.2	425.2	543.4	479.2	540.1	745.2	756.7	672.6
Total menores	21.4	27.7	30.5	31.8	51.9	40.3	28.3	29.4	44.0	52.1	63.1	61.8	70.6	99.1	98.0	112.6	155.0	182.3	192.2	210.8	325.8	432.1	660.2	575.0
Grupo Andino																								
Mayores	b/	b/	0.6	0.3	0.6	2.2	2.6	3.1	3.8	3.1	3.8	1.1	1.9	1.9	2.5	2.1	7.4	14.4	28.2	25.7	17.0	12.2	4.2	2.7
Menores	0.9	3.0	4.7	3.3	3.9	2.4	1.5	0.8	2.1	3.6	3.6	4.6	6.5	11.2	16.1	15.3	16.6	30.1	39.3	50.9	69.4	75.7	145.4	174.8
Total	0.9	3.0	5.3	3.6	4.5	4.6	4.1	3.9	5.9	6.7	7.4	5.7	8.4	13.1	18.6	17.4	24.0	44.5	67.5	76.6	86.4	87.9	149.6	177.5
Resto ALALC																								
Mayores	2.2	1.3	2.0	1.2	1.5	1.9	-	b/	0.1	0.2	0.6	0.3	2.0	2.4	5.9	2.0	4.3	5.1	8.4	4.5	10.9	9.3	25.7	16.7
Menores	0.3	0.1	0.1	0.2	0.4	0.1	0.1	0.1	0.2	0.5	0.4	1.0	2.3	4.4	7.4	3.6	5.9	5.9	6.2	9.3	10.1	14.5	28.1	22.2
Total	2.5	1.4	2.1	1.4	1.9	2.0	0.1	0.1	0.3	0.7	1.0	1.3	4.3	6.8	13.3	5.6	10.2	11.0	14.6	13.8	21.0	23.8	53.8	38.9
MCCA																								
Mayores	-	-	-	-	-	-	-	0.3	-	b/	-	b/	b/	0.2	b/	b/	-	b/	-	-	0.7	0.9	3.2	0.4
Menores	0.3	1.5	0.9	1.2	2.4	1.3	1.1	1.1	0.6	1.7	2.2	2.9	4.2	6.1	3.8	3.4	4.2	5.0	6.6	8.2	6.5	13.6	25.7	21.8
Total	0.3	1.5	0.9	1.2	2.4	1.3	1.1	1.4	0.6	1.7	2.2	2.9	4.2	6.3	3.8	3.4	4.2	5.0	6.6	8.2	7.2	14.5	28.9	22.2
CARICOM																								
Mayores	3.5	3.0	3.3	4.2	8.1	8.2	4.7	6.8	7.2	11.1	13.5	30.6	31.9	28.2	21.7	17.4	2.9	3.4	2.3	0.7	0.3	b/	b/	b/
Menores	-	-	-	0.1	-	-	0.1	0.1	0.1	0.1	0.2	0.2	0.1	0.1	0.1	0.4	0.6	1.6	1.6	2.5	4.3	1.9	3.6	3.1
Total	3.5	3.0	3.3	4.3	8.1	8.2	4.8	6.9	7.3	11.2	13.7	30.8	32.0	28.3	21.8	17.8	3.5	5.0	3.9	3.2	4.6	1.9	3.6	3.1
Estados Unidos																								
Mayores	372.9	467.0	509.4	422.4	372.3	351.7	309.8	314.7	287.7	245.6	246.2	213.3	257.8	225.0	196.6	195.7	190.6	191.6	224.3	215.7	224.1	337.9	342.5	262.2
Menores	8.1	10.1	9.1	8.3	10.8	7.3	9.1	9.4	10.3	16.7	20.5	20.4	25.5	27.0	24.9	26.5	43.7	46.4	51.5	44.2	71.1	107.8	188.7	150.1
Total	381.0	477.1	518.5	430.7	383.1	359.0	318.9	324.1	298.0	262.3	266.7	233.7	283.3	252.0	221.5	222.2	234.3	238.0	275.8	259.9	295.2	445.7	531.2	412.3
Resto de América																								
Mayores	38.2	46.3	43.7	34.5	43.4	40.4	32.7	10.0	7.6	7.8	8.4	9.2	11.4	10.3	6.1	5.3	7.3	8.5	3.8	7.2	8.6	15.1	22.2	5.8
Menores	2.4	1.9	4.2	0.8	1.1	0.6	0.8	1.0	1.6	1.2	2.7	2.8	4.2	6.2	6.4	7.7	12.0	14.9	15.4	23.5	46.6	52.1	86.4	64.1
Total	40.6	48.2	47.9	35.3	44.5	41.0	33.5	11.0	9.2	9.0	11.1	12.0	15.6	16.5	12.5	13.0	19.3	23.4	19.2	30.7	55.2	67.2	108.6	69.9
CEE																								
Mayores	26.6	40.4	52.6	62.1	42.0	47.5	62.1	84.1	84.7	82.5	83.7	82.4	111.4	101.4	97.7	100.2	106.9	113.2	148.4	135.3	152.4	193.0	222.7	260.7
Menores	9.0	9.5	11.4	15.6	24.5	22.5	13.9	16.5	26.4	26.2	29.3	26.1	23.8	35.9	31.9	47.9	57.8	47.3	38.4	43.0	61.1	93.3	119.6	106.0
Total	35.6	49.9	64.0	77.7	66.5	70.0	76.0	100.6	111.1	108.7	113.0	108.5	135.2	137.3	129.6	148.1	164.7	160.5	186.8	178.3	213.5	286.3	342.3	366.7
Resto de Europa																								
Mayores	8.1	10.1	14.2	26.5	16.3	18.3	18.2	21.9	26.4	28.5	40.8	44.1	58.0	67.7	72.6	69.7	77.4	79.7	115.5	79.5	102.2	183.4	118.9	107.4
Menores	0.3	0.3	0.1	1.5	7.4	5.7	1.3	0.3	-	1.0	1.8	1.8	1.4	4.9	5.9	5.6	9.1	22.7	20.6	18.4	36.0	52.1	50.5	25.2
Total	8.4	10.4	14.3	28.0	23.7	24.0	19.5	22.2	26.4	29.5	42.6	45.9	59.4	72.6	78.5	75.3	86.5	102.4	136.1	97.9	138.2	185.5	169.4	132.6
Japón																								
Mayores	0.2	0.2	0.4	0.7	0.9	0.5	1.1	1.8	2.4	3.1	2.9	3.5	2.5	2.5	6.0	4.4	5.5	8.0	11.1	9.0	22.9	35.0	13.2	13.3
Menores	-	0.1	-	0.1	-	-	0.1	-	2.1	0.1	-	0.5	0.7	1.1	0.4	1.4	3.4	5.2	9.4	8.8	10.7	13.9	7.5	4.7
Total	0.2	0.3	0.4	0.8	0.9	0.5	1.2	1.8	4.5	3.2	2.9	4.0	3.2	3.6	6.4	5.8	8.9	13.2	20.5	17.8	33.6	48.9	20.7	18.0
Resto del Mundo																								
Mayores	0.1	0.1	0.4	0.2	b/	0.1	1.2	0.9	0.6	0.4	0.4	0.3	0.6	0.4	0.4	0.4	0.9	1.3	1.4	1.6	1.0	8.4	4.1	3.5
Menores	0.1	1.2	-	0.7	1.4	0.4	0.3	0.1	0.6	1.0	2.4	1.5	1.9	2.2	1.1	0.8	1.7	3.2	3.2	2.0	10.0	7.2	4.3	2.9
Total	0.2	1.3	0.4	0.9	1.4	0.5	1.5	1.0	1.2	1.4	2.8	1.8	2.5	2.6	1.5	1.2	2.6	4.5	4.6	3.6	11.0	15.6	8.8	6.4

Fuente: CEPAL, sobre la base de datos del DANE (Anuario de Comercio Exterior); las cifras de 1975 son provisionales y comprenden un total inferior al efectivo.

a/ Grupo Andino: Bolivia, Chile, Colombia, Ecuador, Perú y Venezuela; Resto ALALC: Argentina, Brasil, México, Paraguay y Uruguay; MCCA: Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras y Nicaragua; CARICOM: incluye cifras solo de Guyana, Barbados, Jamaica y Trinidad y Tabago; Estados Unidos incluye a Puerto Rico; CEE: Alemania, República Federal, Bélgica, Luxemburgo, Dinamarca, Irlanda, Francia, Italia, Reino Unido y Holanda.

b/ Cantidad menor que 100 000 dólares.

SEMINARIO SOBRE POLITICAS DE PROMOCION DE EXPORTACIONES

Auspiciado conjuntamente por la Comisión Económica para América Latina (CEPAL), el Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento (BIRF) y el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD)

Santiago de Chile, 5 al 7 de noviembre de 1976

PARTICIPANTES

Avramovic, Dragoslav *
Balassa, Bela *
Balboa, Manuel **
Bardeci, Oscar **
Benalcázar, Jorge - Economista, Argentina
Berger, Frederick E. - Economista, OEA
Bianchi, Andrés **
Bitrán, Daniel **
De Vries, Barend *
Dubey, Vinod *
Faroppa, Luis - Contador Público, Uruguay
Ffrench-Davis, Ricardo **
Garay, Luis Jorge - Economista, Colombia
García, Héctor A. **
González, Norberto **
Hachette, Dominique - Economista, Chile
Hosono, Akio **
Iglesias, Enrique V. **
Macario, Santiago **
Malagón, Fabio - Banco de la República, Colombia
Massad, Carlos **
Michaely, Michael - Universidad Hebrea, Jerusalén
Monti, Angel **
Morawetz, David *
Pinto, Aníbal **
Piñera E., José **
Power, Alejandro **
Prebisch, Raúl - Director de la "Revista" de la CEPAL
Renner, Wolfgang - Comisión de las Comunidades Europeas
Sansaeu, Horacio - Director de Organismos Internacionales, Argentina
Schneider, Tomaz - Universidad Católica de Río de Janeiro, Brasil
Schydrowsky, Daniel - Universidad de Boston, Estados Unidos
Tironi, Ernesto - CIEPLAN, Chile
Villacis, Fabio - Instituto de Comercio Exterior, Venezuela
Westphal, Larry *
Wolf, Martin *

* Banco Mundial.

** Secretaría de la CEPAL.

POLITICAS DE PROMOCION DE EXPORTACIONES

SUMARIO GENERAL

Primera Parte

RESUMENES Y COMENTARIOS

I. TRABAJOS SOBRE EXPORTACIONES LATINOAMERICANAS

"Las exportaciones manufactureras en América Latina: Experiencias y Problemas", por Angel Monti: resumen del autor y comentario de Norberto González

"Las exportaciones en el nuevo escenario internacional: el caso de América Latina", por Barend A. de Vries: resumen del autor y comentario de Raúl Prebisch

II. TRABAJOS SOBRE LAS EXPORTACIONES DE PAISES EN DESARROLLO

"Los incentivos a la exportación y el desempeño de las exportaciones en los países en desarrollo: análisis comparativo" por Bela Balassa: resumen preparado por la CEPAL

"Políticas de promoción de exportaciones en países en desarrollo", por Ricardo Ffrench-Davis y José Piñera: resumen de los autores

III. ESTUDIOS SOBRE PAISES LATINOAMERICANOS

"Las exportaciones manufactureras argentinas", por Angel Monti: resumen del autor

"La política de desarrollo de las exportaciones de manufacturas en Brasil", por Héctor A. García: resumen del autor

"La política colombiana de promoción de exportaciones", por Ricardo Ffrench-Davis y José Piñera: resumen de los autores

"La exportación de manufacturas en México y la política de promoción", por la Subsección de la CEPAL en México: presentación de Daniel Bitrán y comentario de Bela Balassa

IV. ESTUDIOS SOBRE PAISES NO LATINOAMERICANOS

"El desarrollo industrial para la exportación: la experiencia de Corea", por Larry E. Westphal: resumen del autor y comentario de Frederick E. Berger

"Exportaciones en la India", por Martin Wolf: resumen del autor

"Políticas de fomento de las exportaciones en Israel", por Michael Michaely: resumen preparado por la CEPAL

"Yugoslavia: exportaciones de bienes y políticas de exportación", por Vinod Dubey: resumen preparado por la CEPAL y comentario de Ernesto Tirone

Segunda Parte

POLITICAS DE PROMOCION DE EXPORTACIONES EN AMERICA LATINA

"Las exportaciones manufactureras en América Latina: experiencias y problemas", por Angel Monti

"Las exportaciones en el nuevo escenario internacional: el caso de América Latina", por Barend A. de Vries

Tercera Parte

POLITICAS DE PROMOCION DE LAS EXPORTACIONES EN PAISES EN DESARROLLO

"Los incentivos a la exportación y el desempeño de las exportaciones en los países en desarrollo: análisis comparativo", por Bela Balassa

"Políticas de promoción de exportaciones en países en desarrollo", por Ricardo Ffrench-Davis y José Piñera

Cuarta Parte

ESTUDIOS SOBRE PAISES LATINOAMERICANOS

"Las exportaciones manufactureras argentinas", por Angel Monti

"La política de desarrollo de las exportaciones de manufacturas en Brasil", por Héctor A. García

"La política colombiana de promoción de exportaciones", por Ricardo Ffrench-Davis y José Piñera

"La exportación de manufacturas en México y la política de promoción", por la Subsección de la CEPAL en México

Quinta Parte

ESTUDIOS SOBRE PAISES NO LATINOAMERICANOS

"El desarrollo industrial para la exportación: la experiencia de Corea",
por Larry E. Westphal

"Exportaciones en la India", por Martin Wolf

"Políticas de fomento de las exportaciones en Israel",
por Michael Michaely

"Yugoslavia: exportaciones de bienes y políticas de exportación",
por Vinod Dubey

Anexo 1

METODOLOGIAS PARA LA SELECCION DE PRIORIDADES DE EXPORTACION

Nota introductoria

"Argentina: la exportación de productos industriales y su relación con
la integración latinoamericana", por Federico Herschel

"Aplicación de las tablas de insumo-producto para cuantificar algunos
derivados de un aumento unitario del valor de las exportaciones", por
el Banco Central de la República Argentina (Ernesto Monteverde)

"Sobre la evolución del contenido de importaciones intermedias en la
demanda final y las exportaciones argentinas: un ejercicio en
insumo-producto", por Juan V. Sourrouille y Bernardo Kosacoff