



# Una visión general de la política comercial colombiana entre 1950 y 2012

◆ Jorge García García ◆ David Camilo López ◆  
◆ Enrique Montes Uribe ◆ Pilar Esguerra Umaña' ◆

El proteccionismo caracterizó la política comercial colombiana de los últimos sesenta años. Entre 1950 y 1980 se observaron altos niveles de protección, con algunos altibajos. Los años noventa comenzaron con un intento más genuino por liberar el comercio, denominado *la apertura*, que duró poco, pues las medidas no arancelarias adquirieron gran preponderancia, y se constituyeron en la herramienta de política comercial. Como resultado, se observa un aumento sostenido en la protección implícita para el sector industrial, evidente cuando se compara la evolución de sus precios con los de índices de precios de manufacturas en el mercado internacional. En este contexto, quienes se benefician de los permisos de importación pueden obtener grandes ganancias. La reducción de los aranceles puede haber inducido a pensar que no hay una política industrial, cuando ella existe *de facto*, aunque no haya un intento deliberado y transparente por definirla. Esto se debe a la gran cantidad de actores que definen y emiten reglamentaciones que afectan los incentivos para producir y comerciar internacionalmente.

*Proteccionismo*, este término basta para describir la política comercial colombiana entre 1950 y 2013: reinó durante el período, a pesar de los intentos por liberalizar el comercio y promover las exportaciones distintas al café. Las políticas proteccionistas más agudas se observan entre fines de los años cincuenta y comienzos de los setenta, seguidas en intensidad por el de 1950-1951 y el de mediados de los años ochenta. Al comenzar los años noventa se buscó liberalizar el comercio exterior, en un episodio que se denominó

' Los autores son, en su orden, consultor del Banco Mundial, profesional especializado y jefe de la sección Sector Externo, y asesora de la Subgerencia de Estudios Económicos. El presente documento hace parte de una investigación sobre el comercio exterior en Colombia apoyada por la Corporación Andina de Fomento (CAF) y el Banco de la República. Las opiniones son responsabilidad de los autores y no comprometen al Banco de la República, a su Junta Directiva ni a la CAF. Los errores que persisten son responsabilidad exclusiva de los autores.

la *apertura económica*, la cual duró poco, pero en los debates económicos y en las noticias de prensa se le atribuye un alcance y una duración superiores a los reales. Al poco tiempo de iniciada la apertura se inició un esfuerzo por revertirla y fortalecer el proteccionismo con un aumento generalizado de medidas no arancelarias; lo que tuvo éxito. Por ello, no es claro que los niveles actuales de protección sean inferiores a los de comienzos o mediados de los años noventa, a pesar del menor nivel promedio de los aranceles. Es por esto que el sistema actual no resulta tan abierto como lo creen quienes se oponen a la apertura.

Aunque el proteccionismo permeó la política económica del período, distintos gobiernos intentaron liberalizar el régimen de comercio. Casi siempre fueron intentonas de liberalización, desencadenadas por problemas coyunturales, pero no constituían propósitos genuinos de liberalizar el régimen de comercio exterior con el fin de volver más productiva y eficiente la economía colombiana<sup>1</sup>. A mediados de los años cincuenta y de los años sesenta se intentó liberalizar el comercio, ya fuera por una acumulación excesiva de reservas internacionales que las autoridades evitaban monetizar o por presiones de los organismos internacionales, principalmente del Fondo Monetario Internacional (FMI), que condicionaban sus créditos a reducir las restricciones cambiarias y comerciales, entre otras acciones solicitadas a las autoridades colombianas. Solo los episodios de 1951, de mediados de los años setenta y de comienzos de los años noventa califican

como un intento consciente de liberalizar el régimen de comercio para crear las bases de una economía eficiente y productiva. La liberalización ocurrida entre 1968 y 1974 buscó reducir los obstáculos al comercio cuando las condiciones económicas lo permitieron; sin buscarlo, con esas acciones se redujeron el proteccionismo y sus efectos nocivos sobre el sector exportador, y se ayudó a mejorar la eficiencia de la economía.

Las ideas económicas en boga, la política cambiaria y los intereses económicos moldearon el régimen de comercio y las instituciones y organizaciones que lo rigieron desde 1950. La Gran Depresión de los años treinta desencadenó medidas proteccionistas (Rodríguez, 1973; Patiño Roselli, 1981), pero el respaldo intelectual al proteccionismo de la segunda mitad del siglo XX provino de las teorías económicas en boga en América Latina —principalmente las ideas de la Comisión Económica para América Latina (Cepal)—, las cuales proponían proteger la producción interna para sustituir importaciones e industrializarse<sup>2</sup>. La Cepal ejerció gran influencia en la política de comercio exterior y sus ideas recibieron el apoyo del sector industrial, el principal beneficiario de la protección.

Aunque las ideas y los intereses creados contribuyeron a moldear el régimen de comercio exterior, la política cambiaria desempeñó, indirectamente, un papel central en la evolución del proteccionismo durante una parte importante del período. Hasta finales de los años sesenta Colombia mantuvo tasas de cambio fijas que el Gobierno modificaba al devaluar el peso cuando no podía contener más la demanda por divisas. Durante estos veinte años la demanda por divisas siempre excedió su oferta, y para administrar

<sup>1</sup> Algunos pueden argumentar que el proteccionismo y el uso de restricciones cuantitativas se justificaban porque Colombia tenía una "escasez crónica" de divisas, resultante del poco acceso a los mercados internacionales de crédito y de su alta dependencia del café para sus ingresos de divisas. Ese argumento es incorrecto, puesto que la "escasez" de divisas se maneja mejor con una tasa de cambio que refleja el verdadero costo de oportunidad de las divisas para la economía que con una tasa que sobrevalora el peso y que obliga a usar aranceles y restricciones cuantitativas para manejar tal fenómeno, artificialmente creado por las autoridades. Los aranceles y, en particular, las restricciones cuantitativas tienden a esconder la causa y magnitud del problema (un peso sobrevalorado), y pueden generar grandes rentas para quienes resultan protegidos a costa del bienestar de los colombianos.

<sup>2</sup> Los escritos de Prebisch (1948, 1961, 1964) constituyen la literatura más característica del pensamiento de la Cepal, organismo que ha tenido gran influencia en la política económica de los países de América Latina. Debemos aclarar que este tema del proteccionismo no es un debate exclusivo del siglo XX, como se puede constatar leyendo a Ospina Vásquez (1955) o textos de historia de Colombia, como el de Safford y Palacios (2002).

este déficit el Gobierno imponía controles cuantitativos a las importaciones, pues el arancel resultaba insuficiente para equilibrar el mercado; así, los controles cuantitativos generaron una protección para el sector industrial superior a la que otorgaba el arancel. Este sistema cambió a finales de los años sesenta, cuando se comenzó a devaluar el peso continuamente en pequeños montos (Díaz Alejandro, 1976; García, 1991), lo que permitió absorber parte de la renta que generaban las restricciones cuantitativas y, eventualmente, en los años setenta, a eliminar esa renta en el agregado. El equilibrio cambiario logrado en los años setenta permitió reducir los aranceles y la cobertura de las restricciones cuantitativas, pero la oposición del sector industrial impidió liberalizar más el régimen. A comienzos de los años ochenta, ante la posibilidad de una crisis cambiaria, el Gobierno subió los aranceles y aumentó intensamente las restricciones cuantitativas, reviviendo las prácticas establecidas en 1966 y a finales de los años cincuenta. Las restricciones comenzaron a bajar cuando el Gobierno aceleró la devaluación del peso, logrando con ello absorber las rentas que generaban las restricciones y (en el agregado) limitar al arancel la protección otorgada a la producción interna. A partir de los años noventa la tasa de cambio dejó de ser un factor influyente en el manejo agregado de las restricciones, pero su comportamiento ha sido utilizado por exportadores y sectores afectados por la competencia externa para solicitar un tratamiento preferencial mediante el régimen de comercio exterior. La desaparición del Instituto Colombiano de Comercio Exterior (Incomex) en los años noventa como ente controlador de las barreras no arancelarias sacó del juego al árbitro final de lo que se podía importar y exportar, lo cual permitió la aparición de numerosos árbitros finales que sigilosamente, *de facto*, definen y administran la política de comercio exterior, pero sin ser vistos como actores fundamentales en ella.

Al tiempo que los instrumentos de control crecían y cambiaban en el tiempo, el andamiaje institucional sufrió importantes reformas que aumentaron su alcance e hicieron

necesario agrandarlos para poder programar y administrar la política comercial y cambiaria del país. En una primera instancia, la infraestructura organizacional se estableció “temporalmente” para manejar la escasez de divisas, pero esa estructura se fortaleció con el correr de los años como resultado de las frecuentes crisis cambiarias (inducidas por malos manejos monetarios y fiscales), y lo temporal se volvió permanente. Los primeros cambios de importancia y que habrían de regir el régimen de comercio exterior desde 1950 ocurrieron en 1931, cuando se reorganizó el mecanismo institucional de control y se estableció como dependencia del Banco de la República la Oficina de Control de Cambios y Exportaciones. Todos los cambios institucionales que siguieron reflejan la evolución y los requerimientos derivados de tener una política cambiaria impredecible y una política comercial compleja.

Las administraciones que gobernaron Colombia entre 1950 y 2012 presentan fuertes contrastes en la forma como manejaron la tasa de cambio, el régimen de pagos y la política comercial. La conducción de la política comercial se puede subdividir en tres subperíodos: a) 1950-1967, que se caracteriza por un manejo impredecible de las políticas cambiaria, comercial y de pagos externos; b) 1968-1990, que se caracteriza por un manejo más predecible de la política cambiaria y mayor estabilidad en el manejo de las restricciones cuantitativas, y c) 1991-2012, que se caracteriza por un intento temporal de abrir la economía y por la firma de acuerdos comerciales con varios socios comerciales.

Dado lo anterior, el presente documento se divide en cinco secciones, aparte de esta introducción. La primera desarrolla las bases de las restricciones al comercio que se dieron entre 1950 y 1967. La segunda presenta la evolución del manejo del arancel y de las restricciones cuantitativas a las importaciones (presupuesto de importación, cobertura de las restricciones por la clasificación entre listas, tasas de aprobación de solicitudes, distribución de los registros de importaciones entre las listas de libre y previa, etc.). La tercera

describe las medidas de tipo no arancelario que se tomaron en especial a partir de 1991 y relata, en términos generales, algunas contrarreformas en el sector agrícola y manufacturero. La cuarta sección expone brevemente la política comercial a comienzos del siglo XXI, y finalmente se concluye.

## I. Las bases de las restricciones al comercio, 1950-1967

Aunque entre 1950 y 1967 se conocía cómo las autoridades manejaban los instrumentos de política (por ejemplo, la tasa de cambio se mantenía fija), rara vez se tenía idea sobre cuándo, cuánto y en qué dirección las autoridades cambiarían la política. Los hechos más característicos de este periodo fueron las tasas de cambio múltiples, los altos costos y restricciones a las transacciones cambiarias, y las licencias para importar, las cuales se restringían en periodos de mayor escasez de divisas. A partir de 1957 las licencias de importación se constituyeron en el principal instrumento de política comercial.

El manejo macroeconómico y cambiario y las rigideces estructurales, causadas en parte por la política económica, impedían alcanzar equilibrio en la cuenta corriente y tener un régimen de comercio exterior libre de restricciones. Como se describe en los párrafos siguientes, a comienzos de los años cincuenta Colombia tenía un sistema extremadamente complejo de restricciones al comercio y a las transacciones en moneda extranjera, lo cual quizás ayude a explicar, entre otras razones, por qué solo se exportaban unos cuatro o cinco productos.

### A. La primera fase: 1950-1957

La existencia de controles y restricciones venía de tiempo atrás. En septiembre de 1931 la administración Olaya Herrera estableció el control de cambios, suspendió el libre comercio del oro y prohibió su exportación, estableció el control a las exportaciones, “prohibió la

importación de numerosas mercancías, y elevó los derechos de aduana aplicables a otras [...] El carácter proteccionista del arancel adoptado por la Ley 62 de 1931 quedó reforzado” (Patiño Roselli, 1981: 404). La tercera medida de importancia, según Patiño, fue la emisión del Decreto 1754 del 1.º de octubre, el cual autorizaba al ministro de Hacienda a abrir, de acuerdo con la Junta Directiva del Banco de la República, un crédito de \$5,0 millones (m) para pagar servicios pendientes a la Tesorería, fundar la Caja de Crédito Agrario, completar el aporte del Gobierno a la Caja Colombiana de Ahorros y construir obras públicas de carácter eminentemente productivo (Patiño Roselli, 1981: 405). Los cambios se completaron en noviembre de 1931, cuando se reorganizó el mecanismo institucional de control, se estableció la Oficina de Control de Cambios y Exportaciones como dependencia del Banco de la República, y se creó una Junta Consultiva de esa Oficina. Las reformas introducidas en estos cuatro meses establecieron los principios de política y las bases del andamiaje institucional que habrían de regir el régimen de comercio exterior y cambiario en los sesenta años siguientes.

El sistema establecido en 1931 sufrió modificaciones en los años subsiguientes, pero sus fundamentos filosóficos y administrativos se mantuvieron incólumes. A continuación se resume la situación a comienzos de 1950<sup>3</sup>. En ese año el Gobierno ejercía sus restricciones mediante: a) una lista que prohibía la importación de 295 ítems, de un total de 2.219, que constituían el Arancel (Martínez, 1986; Anexo C, Cuadro 1); b) aranceles *ad valorem* e impuestos específicos, cuyo valor promedio alcanzaba 40% y el cual variaba entre 95% para los bienes de consumo no duradero y 8% para lubricantes, combustibles y productos conexos (Martínez, 1986; Cuadro 13); c) licencias de importación, las cuales otorgaban hasta el límite de las cuotas de im-

<sup>3</sup> Esta descripción se basa en el Fondo Monetario Internacional (1950: 99-102). Urrutia (2014: 6-12) explica los orígenes del control de cambios durante este periodo.

portación individuales; d) licencias de cambio para pagos distintos a los de importaciones de mercaderías; e) cambios múltiples mediante impuestos cambiarios, un mercado de certificados de cambio y numerosas tasas de cambio efectivas; f) licencias de exportación, y g) con algunas excepciones, la obligación de vender las divisas al Banco de la República. En la práctica Colombia operaba un sistema de cambios múltiples en la compra de divisas, el cual resultaba de aplicar la tasa del mercado de certificados de cambio a distintas tasas de impuestos de cambio (FMI, 1950: 99).

Los pagos al exterior requerían licencias de cambio. Estas se emitían según la disponibilidad de divisas y según su orden de prioridad, el cual estaba determinado por quince categorías de pago, con la mayor prioridad para pagar deuda externa y la menor prioridad para pagar las cuotas de seguros y otros pagos. Dichas licencias se otorgaban cada semana hasta el límite de las compras de oro y de divisas de la semana anterior. Para las importaciones de mercaderías el Gobierno exigía licencias de importación, que otorgaba hasta los límites de las cuotas individuales para la mayoría de productos. Las cuotas las computaba con base en la producción y ventas del importador y otros criterios adicionales pero, para algunos productos, como remedios y farmacéuticos, el Gobierno otorgaba licencias sin tomar en cuenta las cuotas. Los importadores pagaban sus importaciones a la tasa de cambio básica (\$1,96 por dólar estadounidense; en adelante dólar o \$US), excepto para las de repuestos y maquinaria y equipos. A tal tasa se le adicionaban impuestos de cambio, que variaban según donde estuviera clasificado el producto (10% para la categoría I, 16% para la categoría II, y 30% para la categoría III). Para las importaciones de maquinaria y equipo el Gobierno vendía dólares a \$1,96 hasta pagar el 25%, 15% o 5% del valor de la licencia de importación; para las importaciones de repuestos estos porcentajes eran 50, 30, o 20. Los importadores de estos productos debían adquirir los dólares restantes en el mercado de certificados de cambio, los

cuales se transaban a \$2,87 por dólar; es decir, casi 50% por encima del dólar oficial. Las importaciones de artículos de lujo se pagaban a la tasa del mercado de certificados de cambio más el impuesto cambiario.

Los pagos por servicios y transacciones de capital tenían un régimen similar al de las importaciones de mercaderías. Para los servicios el Gobierno vendía los dólares a \$1,96 más un recargo proveniente de varios impuestos. La gran mayoría de los giros para gastos de residentes en el exterior se efectuaban con dólares comprados en el mercado de certificados de cambio, con algunas excepciones. Los giros para estudiantes en el extranjero se autorizaban hasta por US\$250 por mes, se pagaban a la tasa de \$1,96 por dólar y se eximían de impuestos cambiarios; los giros para personas que requerían tratamiento médico en el exterior se permitían hasta un monto de US\$2.500 por año y se pagaban a la tasa de cambio de \$1,96 por dólar más impuestos cambiarios. Las ganancias del capital registrado se podían girar a la tasa de \$1,96 por dólar más un impuesto del 4%. Los pagos por transacciones de capital requerían aprobación oficial. El capital registrado podía repatriarse después de cinco años a la tasa de cambio de \$1,96 por dólar más un impuesto del 4%, pero el capital invertido en la minería y en la industria del petróleo estaba exento de esta restricción. Los ingresos de inversiones de capital registradas y hechas antes de febrero de 1935 podían repatriarse totalmente.

La gran parte de los ingresos de divisas debía venderse al Banco de la República a la tasa de cambio oficial de \$1,95 por dólar y el resto de ellos se podía vender en el mercado de certificados de cambio. Todas las exportaciones requerían licencia, la cual se otorgaba automáticamente si: a) el exportador aceptaba reintegrar las divisas al Banco de la República o convertirlas en certificados de cambio, y b) el precio de venta declarado por el exportador correspondía a la cotización en el mercado de exportación. Los ingresos por exportaciones de café, bananos y cueros se reintegraban a la tasa de \$1,95 por dólar.

Los ingresos de divisas por exportaciones que contenían menos del 10% de materias primas extranjeras podían venderse en el mercado de certificados de cambio. Las compañías petroleras extranjeras convertían sus ingresos por exportaciones a la tasa de \$1,95 por dólar solo para cubrir sus necesidades de moneda local. Los ingresos por exportaciones de servicios se podían vender en el mercado de certificados de cambio, pero aquellos por seguros y por las ganancias en el exterior de las inversiones de residentes debían reintegrarse a la tasa de \$1,95 por dólar.

El recuento anterior muestra cuán difícil era para los colombianos comerciar con el exterior y para los extranjeros comerciar con Colombia. Resumiendo, los colombianos necesitaban permisos para importar y exportar bienes y servicios, y sus transacciones en moneda extranjera estaban sujetas a una gran cantidad de trámites, reglamentos e impuestos que creaban una gran diversidad de precios para un mismo producto (dólar) y unos costos probablemente altos para cumplir las reglas. Además de estas restricciones, las importaciones tenían que pagar aranceles altos y diferenciales para productos similares, creando así oportunidades para los importadores y los empleados de aduanas de negociar la posición arancelaria por la cual debía entrar la mercancía. Dejando los aranceles a un lado, la complejidad del régimen de comercio exterior en 1950 se puede entender por el número de tasas de cambio efectivas, al menos quince: dos para exportaciones y trece o más para las importaciones<sup>4</sup>.

El Gobierno modificó el sistema con frecuencia, pero sin cambiar la esencia de las restricciones. Entre 1950 y 1951 unificó el impuesto de giro en 30%; en un período de cien días hizo numerosos cambios al sistema: publicó una lista de los artículos que se podían importar por fuera de las cuotas establecidas, expan-

dió la lista y finalmente prohibió las importaciones por fuera de la cuota; luego, aumentó la lista de artículos no esenciales que se podían importar con certificados de cambio; aumentó el porcentaje de dólares oficiales que se podían usar para pagar las importaciones de repuestos (a 80%, 70% y 60%); estableció un sistema de depósitos previos para garantizar que las importaciones por fuera de las cuotas fueran utilizadas; estableció que la asignación de certificados de cambio a los importadores dependería de su capital, gastos y empleo (discriminando así contra los pequeños importadores); por último, determinó que los productores de oro debían vender un 15% de su producción entre \$1,44 y \$1,56 por dólar; es decir, al 60% de la tasa oficial (\$1,96) y al 25% de la tasa de los certificados de cambio. Todos estos cambios redundaron en al menos cinco tasas de cambio efectivas para las exportaciones, once para las importaciones, y un aumento del 47% al 62% en el diferencial entre las tasas básicas y de los certificados de cambio para las exportaciones.

En marzo de 1951 el Gobierno revisó completamente el sistema de control de cambios y de restricciones a las importaciones. Para comenzar, devaluó el peso a \$2,50 y \$2,51 para la compra y la venta de dólares, respectivamente, quitó los impuestos de giros al exterior, y prácticamente se eliminaron todos los requisitos de licencias para importar, excepto para una lista de 1.200 productos de prohibida importación considerados bienes de lujo o producidos localmente. Esta vez ciertas importaciones requerían la aprobación de algunos ministerios. Para las exportaciones de café estableció que un 75% se pagaría a la tasa de cambio oficial y el resto a la nueva tasa de cambio. Un elemento importante de la reforma fue reemplazar el permiso de importación y exportación por el requisito de diligenciar una solicitud para importar o exportar, la cual era aprobada automáticamente si cumplía con los requisitos legales; estos registros se hacían ante la Oficina de Registros de Cambio del Banco de la República. Al final de 1951 había dos tasas de cambio efectivas para exportaciones y cuatro para importaciones.

<sup>4</sup> El FMI (1950) calcula quince tasas de cambio, pero el número hubiera sido mayor si se hubieran aplicado los impuestos de cambio correspondientes a las transacciones que se pagaban con los certificados de cambio.

Las restricciones a las importaciones se redujeron en 1952 y 1953. Primero, se permitió importar ciertos artículos de prohibida importación (vinos, automóviles hasta 2.728 libras de peso, objetos de vidrio, otros) siempre y cuando provinieran de países con los cuales Colombia tuviera una balanza equilibrada o un tratado comercial. Luego se permitió importar otros artículos de prohibida importación (automóviles hasta de 3.630 libras, carnes y pescados enlatados) con los comprobantes de exportación recibidos con el reintegro de divisas provenientes de ciertas exportaciones menores (por ejemplo, algunos productos agrícolas, sal, cueros curtidos, manufacturas de cuero, ciertos textiles, cemento, azúcar, azufre, tabaco, metales no preciosos y minerales no metálicos); esto se podía hacer si el comprobante estaba relacionado con las exportaciones al país del cual se originaban las importaciones. Los comprobantes eran negociables y se vendían en el mercado libre. El 22 de julio de 1953 se autorizó el libre comercio del oro, se sacó a las manufacturas de oro del sistema de comprobantes de exportación, se permitió la libre negociabilidad de las divisas provenientes de las exportaciones de oro y se autorizó su uso para cualquier propósito. Aunque este era un mercado pequeño, su plena liberalización suministraba alguna información sobre la intensidad de las restricciones, ya que las divisas adquiridas en este mercado se podían usar para satisfacer algunas de las necesidades insatisfechas en el resto del sistema<sup>5</sup>. Como resultado de los mayores

ingresos de divisas causados por el aumento en los precios externos del café, en febrero de 1954 se eliminó la lista de prohibida importación y se crearon dos grupos: Grupo II, que consistía de los productos en la lista de prohibida importación y de aquellos que se podían importar con el régimen de comprobantes de exportación y el Grupo I, conformado por todos los otros bienes. Las importaciones de bienes en el Grupo II tenían que pagar un impuesto de giro del 40% sobre los registros de importación, el cual se aumentó a 80% en octubre de 1954.

La liberalización de 1954 duró un año. En febrero de 1955 el Gobierno restringió las importaciones para hacer frente a los menores ingresos de divisas causados por la caída en los precios externos del café y, además, para poder pagar la deuda externa que se había acumulado. Los nuevos arreglos clasificaron los productos en seis listas de importación (preferencial, grupos I, II especial, II, III, IV, y prohibida) para las cuales se establecieron impuestos de timbre (3, 10, 10, 30, 80, 100, y no impuesto para las prohibidas) y depósitos previos del 20, 24, 24, 30, 40 o 60%, los cuales tenían que pagarse a la tasa de cambio oficial (\$2,51 por dólar) antes de presentar la solicitud de importación. Las importaciones en los Grupos Preferencial y I se pagarían a la tasa oficial de \$2,51 por dólar. En materia cambiaria hubo dos pasos importantes: a) la eliminación de la tasa de cambio diferencial para las exportaciones de café, cuyos ingresos de divisas se liquidarían a la tasa oficial de \$2,50 por dólar a partir de esa fecha, y b) al tiempo que eliminaba el sistema de comprobantes de exportación se creaba un mercado libre de divisas,

<sup>5</sup> En su informe a la Junta Directiva del Banco de la República (Banco de la República, 1953, págs. 190-191) el gerente general anotaba sobre este sistema lo siguiente: "Considero pertinente referirme aquí al Decreto 1830 de 1952, por el cual se autorizan los llamados comprobantes de exportación. Esta medida permite traer al país algunas mercancías de las incluidas en la lista de prohibida importación, como automóviles de un peso unitario mayor de 1.240 kilogramos; carnes saladas, secadas, ahumadas; extractos de carne y conservas de pescados, siempre que para ello se empleen divisas provenientes de la exportación de artículos como arroz, maíz, tabaco en rama, papa, sal, cueros curtidos y manufacturas de cueros; textiles de algodón, de lana o de fibras sintéticas; cemento, cervezas, azúcar, cigarros y cigarrillos, y manufacturas de oro. La enumeración anterior fue adicionada

con la inclusión de azufre en bruto o refinado, manufacturas de asbesto-cemento, confección de telas de algodón, de lana o de fibras sintéticas; metales no preciosos y sustancias minerales no metálicas. Como dato complementario de lo anterior, y antes de presentar las exportaciones por países, anoto que las importaciones pagadas mediante el sistema de comprobantes negociables alcanzaron, de septiembre de 1952 a junio de 1953, un monto por US\$8.281.000, de los cuales US\$7.134.000 se destinaron al pago de automóviles, correspondiendo el segundo lugar al grupo de pescados en recipientes".

cuya oferta provendría de los ingresos de las exportaciones de bananos, de la mayoría de las exportaciones menores, y de la mayoría de las exportaciones de servicios; estos ingresos se usarían para pagar las importaciones de los grupos II, III y IV y para la mayor parte de las transacciones de servicios. Los importadores tenían que pagar, además, impuestos de timbre que variaban entre 3% y 100%, según el grupo donde estuviera clasificada la mercancía; a estos pagos hay que agregar los impuestos de aduanas que el importador debía pagar al nacionalizar la mercancía. Los cambios, que implicaban un aumento significativo en el costo de importar, parecen haber sido insuficientes para manejar el déficit en la balanza comercial. Solo ello puede explicar que el 4 de mayo de 1955 el Gobierno emitiera el Decreto 1259 donde establecía que para los grupos I y Preferencial se autorizarían los pagos por importaciones de cualquier país si los ingresos derivados de las exportaciones a ese país estuviesen disponibles. Prácticamente, el decreto forzaba a tener una balanza comercial equilibrada con cada país con el que Colombia comerciara. Esta regla se fue llenando de huecos rápidamente, y a la semana de emitida se le dio potestad a la Oficina de Registro de Importaciones para autorizar importaciones de materias primas, productos naturales o bienes de capital sin consideración de lo establecido en el Decreto 1259; posteriormente, varias resoluciones determinaron los productos a los cuales no se les aplicaba tal norma.

La complejidad del sistema cambiario y la multiplicidad de tasas se mantuvieron. Solo para ilustrar su complejidad y sus consecuencias, el Cuadro 1 muestra que a finales de 1955 había diez tasas efectivas para pagar al exterior, resultantes de los múltiples impuestos de giros y de la tasa de cambio aplicable al pago de las importaciones de bienes y servicios. Además de los múltiples impuestos de giros, las autoridades establecieron que el pago del transporte de las importaciones de los grupos Preferencial y I se haría en un 50% con la tasa de cambio oficial y el otro 50% a la tasa de cambio del mercado libre. Estas distorsiones

se multiplicaban al agregarles el arancel para cada mercancía, el cual se liquidaba a la tasa de cambio oficial. En la época, el arancel de aduanas consistía en impuestos específicos y una gran variedad de tarifas *ad valorem*, lo que multiplicaba aún más las diferencias en el costo de importar un dólar de mercancías; por ejemplo, 20 tarifas de arancel *ad valorem* conducían a que un dólar de importación tuviera 120 costos diferentes, dependiendo del grupo donde se clasificara el producto y de su arancel. Este sistema creaba numerosas distorsiones y es muy probable que condujera a una pérdida significativa de bienestar económico.

Las distorsiones se presentaban también en las tasas de cambio de compra de los ingresos por exportaciones de bienes y servicios, pero su número era sustancialmente menor. A finales de 1955 había dos tasas, la oficial de \$2,50 por dólar y la del mercado libre que alcanzaba \$4,15 por dólar. La oficial se aplicaba a las exportaciones de café, cueros crudos, petróleo, platino, inversiones para el desarrollo de la industria del petróleo y para capitales y préstamos registrados. La tasa libre se aplicaba a todas las otras exportaciones de bienes, la mayoría de las transacciones de servicios (“invisibles”) y el capital no registrado.

Los diferenciales cambiarios eran grandes y generaban importantes subsidios a las importaciones —efectivamente, a quienes el sistema les permitía importar— e impuestos considerables sobre las exportaciones (Cuadro 1). El diferencial cambiario alcanzaba 66% para las exportaciones y 158% para las tasas efectivas de importación entre el grupo IV y el Preferencial. En términos de impuestos y subsidios, estos diferenciales gravaban con un impuesto implícito del 40% las exportaciones de productos cuyas divisas se reintegraban en el mercado oficial, y subsidiaban en un 61% las importaciones de productos en el Grupo Preferencial en relación con las importaciones de productos del Grupo IV. Si a este cálculo se le agrega el arancel que había que pagar por las importaciones de cada grupo, el subsidio para las importaciones del Grupo Preferencial aumenta. Ello es así porque las importaciones

Cuadro 1  
Tasas de cambio para pagos al exterior, 31 de diciembre de 1955  
(pesos por dólar de los Estados Unidos)

	Total (1) = (2) + (3)	Tasa de cambio (pesos por dólar)		Impuesto de giro	
		"Básica (2)"	"Para liquidar impuesto de giro (3)"	Total (pesos)	Porcentaje
<b>Tasas de compra y venta: mercados libre y oficial</b>					
Oficial: compra	2,50				
Oficial: venta	2,51				
Mercado libre: compra	4,15				
Mercado libre: venta	4,17				
<b>Tasa efectiva para pago de mercancías importadas</b>					
Grupo preferencial	2,585	2,51	2,5	0,075	3
Grupo I	2,760	2,51	2,5	0,250	10
Grupo II especial	4,420	4,17	2,5	0,250	10
Grupo II	4,920	4,17	2,5	0,750	30
Grupo III	6,170	4,17	2,5	2,000	80
Grupo IV	6,670	4,17	2,5	2,500	100
<b>Tasa efectiva para pago de servicios y otras transacciones</b>					
Estudiantes	2,510	2,51		0,000	0
Deuda externa registrada, repatriación de capital registrado y repago de préstamos registrados	2,585	2,51	2,5	0,075	3
Tratamientos médicos y otros <sup>a/</sup>	2,660	2,51	2,5	0,150	6
Pago de servicios de transporte de mercancías en Grupos I y Preferencial (50% con libre y 50% con oficial de compra)	3,335	4,17	2,5		0

a/ Dos impuestos lo gravan: de giro y de residente por 3% cada uno.

Fuente: FMI (1956: 83); cálculos de los autores.

que entraban por este grupo consistían de materias primas y partes y piezas, las cuales tenían un arancel promedio menor que las otras importaciones, mientras que las que entraban por el Grupo IV eran bienes de consumo que pagaban aranceles más altos. Por ejemplo, cuando se usa el arancel *ad valorem* promedio para 1950 para materias primas, bienes de capital y bienes de consumo (Martínez, 1986) y se asignan estos aranceles a los varios grupos de importación, el subsidio a las importaciones del grupo Preferencial y del I sube a 69%.

En los años subsiguientes la política comercial y su práctica sufrieron remezones grandes como resultado de las caídas en los in-

gresos de divisas causados por los menores precios del café y el manejo fiscal y cambiario, lo que acentuaba los desequilibrios externos. En un episodio estrambótico, el 11 de octubre de 1956 el Gobierno paró el registro de importaciones, excepto para aprobar solicitudes esenciales de importación. La Oficina de Registro de Cambios solo reanudó el registro de importaciones el 14 de enero de 1957 para los registros del Grupo I especial, y el 21 y 28 de enero y el 4 de febrero de 1957 para los de los grupos II, III y I, en su orden; estos nuevos grupos fueron creados a finales de 1956, a los cuales hay que agregarle los grupos de importaciones suspendidas y prohibidas. Los productos del Grupo I

especial se pagaban a la tasa oficial; estos productos consistían principalmente en alimentos y materias primas críticos para la economía, maquinaria para la producción agrícola y equipo de defensa. Los grupos I y II incluían productos alimenticios menos esenciales, bienes intermedios y maquinaria en general, y se pagaban en el mercado de certificados de cambio, tanto por importadores privados como por el Gobierno. La lista de importaciones suspendidas constaba de bienes que la industria local producía en cantidades importantes o cuyas existencias se consideraban amplias en ese momento. La lista prohibida incluía renglones de lujo o aquellos que eran producidos localmente o requerían protección. Los productores nacionales podían solicitar la transferencia de productos que ellos producían del mercado oficial a la lista prohibida cuando satisficieran ciertas condiciones sobre su producción.

Con los nuevos arreglos se crearon los títulos de divisas. Los exportadores los recibían al reintegrar las divisas y podían negociarlos libremente, pero su aplicación era limitada. Este mercado reemplazó al mercado libre que había estado operando, y las transacciones tenían que hacerse en los bancos comerciales. Este sistema, que implicaba un mayor uso de mecanismos de precio para enfrentar los desequilibrios comerciales, se cambió en marzo de 1958, lo que implicó un retroceso en la calidad de la política comercial y cambiaria. Los principales cambios consistieron en mantener fija la tasa de cambio oficial por lo menos durante 120 días, reducir sustancialmente la lista de libre importación y ampliar la lista de prohibida exportación; también, hubo un aumento significativo en la tasa de cambio media, se unificó el impuesto de giro, se gravaron las exportaciones de café y bananos con un 15% y las de otros productos con un 2,0%. Estos cambios redundaron en una reducción en la cantidad de tasas de cambio efectivas, de doce a finales de 1955 a siete terminando 1957<sup>6</sup>.

<sup>6</sup> Para los impuestos de giro, el Gobierno adujo que estos se ponían por razones fiscales y no cambiarias, y que los ingresos que se obtuvieran de ellos irían al Fondo Nacional del Café

La motivación fundamental de estos cambios fue manejar la situación cambiaria sin tener que devaluar el peso, pues los ingresos por exportaciones cayeron de US\$550 m en 1955 a US\$460 m en 1958. En cierta forma los nuevos arreglos constituyeron un cambio fundamental en la forma como se manejó la "escasez" de divisas: un menor énfasis en mecanismos de precios (a pesar de las innumerables distorsiones en las tasas de cambio) y un mayor énfasis en el manejo administrativo de las importaciones. El cambio de método probablemente aumentó la opacidad del sistema de comercio exterior. Se pasó de innumerables distorsiones que se podían "ver" (con las tasas de cambio múltiples) a una situación con menos distorsiones visibles, pero quizá con tantas o más efectivas que antes. Probablemente este nuevo sistema era más discriminatorio en la práctica que el sistema de tasas múltiples, y sus principales beneficiarios eran aquellos que recibían una licencia de importación. En su libro sobre Colombia, Díaz Alejandro (1976, cap. 5: 139-144) encontró que gran parte de las licencias de importación se otorgaban a empresas grandes en Bogotá y Medellín, y que la probabilidad de aprobar una licencia para una empresa grande era mucho más alta que la de aprobarla para una empresa pequeña.

El recuento anterior muestra que entre 1950 y 1957, exceptuando los años 1952-1953, el manejo del comercio exterior se hizo más complejo con el paso del tiempo. El Cuadro 2 resume la evolución de la forma como se manejaron las principales herramientas de comercio exterior durante este período, con excepción del arancel. Sin discutir cada uno de sus elementos, se puede apreciar cómo se complicó el manejo de la política comercial y cambiaria desde 1954: se agregaron instrumentos, se definieron más categorías para el mismo instrumento y las restricciones crecieron en cantidad e intensidad.

para cubrir las pérdidas en que el Fondo pudiera incurrir en "el proceso de garantizar precios remunerativos para los productores de café en el país" (traducción propia). Estos eran los argumentos del gerente general del Banco de la República, reproducidos en FMI (marzo de 1955).

Cuadro 2  
Régimen de comercio exterior en Colombia: principales características e instrumentos (1950-1957)

	1950	1951, febrero	1951, diciembre	1952	1953, diciembre	1954, diciembre	1955, diciembre	1956, diciembre	1957, diciembre
<b>Licencias</b>									
Licencia de importación	Sí	Sí	No	No	No		¿Sí?	Sí	Sí
Registro previo de importación			Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí
Licencia de cambio	Sí	Sí	Sí	¿Sí?	¿Sí?		Sí (Preferencial y Grupo I)	Sí	Sí
Aprobación sujeta a disponibilidad de divisas	Sí	Sí	Sí	No	No				
Presupuesto de importación									
<b>Régimen de importación: categorías</b>	3	3	2	2	2	2	6	6	3
Clasificación	I	I	Prohibida	Prohibida	Prohibida	Grupo I (todos los productos que no son parte del Grupo II; estos pueden venir de cualquier país)	Preferencial (parte del antiguo Grupo I)	Grupo I Especial	Prohibida
	II	II	Otras importaciones	Otras importaciones	Otras importaciones		Grupo I (otras materias primas - parte del antiguo Grupo I)	Grupo I	Libre
	III	III		"Prohibidas" permitidas con <i>export vouchers</i> (se con <i>export vouchers</i> aumentó la lista el 16 de abril)	"Prohibidas" permitidas con <i>export vouchers</i> (se con <i>export vouchers</i> aumentó la lista el 16 de abril)		Grupo II Especial: durables y semidurables (parte del antiguo Grupo I)	Grupo II	Licencia previa
							Grupo II (durables y semidurables)	Grupo III	
						Grupo II, compuesta por productos en la lista de prohibida importación y de productos importados con el sistema de <i>export vouchers</i> . Consiste de productos de lujo y no esenciales y deben provenir de países con equilibrio comercial (aproximado) o con tratado comercial (once países, principalmente industrializados)	Grupo III: bienes menos esenciales, solo procedentes de ciertos países (parte del antiguo Grupo II)	Suspendida	

Cuadro 2 (continuación)  
Régimen de comercio exterior en Colombia: principales características e instrumentos (1950-1957)

	1950	1951, febrero	1951, diciembre	1952	1953, diciembre	1954, diciembre	1955, diciembre	1956, diciembre	1957, diciembre
							Grupo IV: bienes no esenciales específicos (parte del antiguo Grupo II)	Prohibida	
							Prohibidas: bienes de lujo (parte del antiguo Grupo II)		
<b>Tasas de cambio efectivas (número)</b>									
Para exportaciones	2	>5	2	2	>3	3	2	3	4
Para importaciones	>13	11	4	4	5	>5	10	8	3
<b>Tasas de cambio: compra (pesos por dólar)</b>									
Oro (15%, 60%, 25%)		"1,44-1,56 1,96-3,16"							
Exportaciones básicas	1,95	1,95	2,19	2,29	2,38	2,38			4,61
Tasa oficial			3	3	3	2,50	2,5	2,5	
Comprobantes de exportación ( <i>export vouchers</i> )						3,49	no se aplica	no se aplica	no se aplica
Certificados de cambio	2,872	3,158						6,49	5,425
Mercado de oro (flotante)					3,16	3,4			
Tasa libre							4,15		6,21
Diferencial (porcentaje)	47	62	14	9	33	43	66	160	35
<b>Tasas de cambio: venta (pesos por dólar, excluye impuestos)</b>									
Menor	1,96	1,96	2,51	2,51	2,51	2,51	2,51	2,51	5,425
Mayor	2,87	3,82	2,66	2,66	3,16	3,4	4,17	6,50	6,22

Cuadro 2 (continuación)  
Régimen de comercio exterior en Colombia: principales características e instrumentos (1950-1957)

	1950	1951, febrero	1951, diciembre	1952	1953, diciembre	1954, diciembre	1955, diciembre	1956, diciembre	1957, diciembre	
Diferencial (porcentaje)	47	95	6	6	26	35	66	159	15	
<b>Impuestos a las transacciones cambiarias (porcentaje)</b>										
De timbre para importaciones (stamp tax)	4	4	3	2, 3, 6	2, 3, 6	3 para todos los registros de importaciones y no se reembolsaba; para el Grupo II, 80 o 40 si paga el 40 restante con vouchers	3, 10, 10, 30, 80, 100, no impuesto para prohibida; se calculaba a la tasa de cambio oficial de 2,50 por dolar	10, 40, 60, 90 calculados a la tasa de cambio oficial de compra: 2,50 (a partir de enero de 1957)		
De timbre para servicios										10, excepto para las de petróleo, industria de extracción de metales y las de ciertos bienes, siempre que estos sean exportados
De giro	6, 12, 26, 30	30	eliminado							
Precios mínimos de importación										Para algunos productos
Precios de reintegro de exportaciones										Café
Depósitos previos a las importaciones (porcentajes)	n. d.	5, 10, 20, 40								20 para un grupo pequeño de productos/ y 100% como prerrequisito para todas las importaciones; bienes de capital importados por el Gobierno y sus repuestos están exentos
Depósitos previos al registro de las importaciones (porcentajes)			10	10	10, y 12, 15, 20, 30 para cierto tipo de importaciones	20, 24, 30, 40, 60 [se devuelven al nacionalizar las mercancías]	20, 24, 24, 30, 40, 60, por definición prohibida no necesitaba depósito	40, 50, 60, 80 (a partir de enero de 1957)		

Cuadro 2 (continuación)  
Régimen de comercio exterior en Colombia: principales características e instrumentos (1950-1957)

	1950	1951, febrero	1951, diciembre	1952	1953, diciembre	1954, diciembre	1955, diciembre	1956, diciembre	1957, diciembre
<b>Giros por transacciones "invisibles"</b>									
Para estu- diantes	250 por mes	250 por mes	150-250 por mes	150-250 por mes	150-250 por mes	150-250 por mes	150-100 por mes	150 por mes para Estados Unidos, Canadá y Europa (excepto España): 80 por mes para España y América Latina. Para matricula en Estados Unidos y Canadá 800	
Para tratamiento médico en el exterior	2.500 por año	2.500 por año	1.500 por año	1.500 por año	1.500 por año	1.500 por año + 6% impuesto de giro	1.500 por año + 6% impuesto de giro	1.501 por año + 6% impuesto de giro	
<b>Cupo para viajeros al exterior</b>	500 por mes	500 por mes	1.200 al año por persona	1.200 al año por persona	300 a partir del 28 de agosto	300 al año por persona + 6% impuesto de giro	no se venden dólares oficiales para viajes al exterior [16 de febrero]	no se venden dólares oficiales para viajes al exterior	
<b>Pagos median- te acuerdos bilaterales (países/núme- ro de países)</b>								Dinamarca, Ecuador, Finlandia, Alemania Oriental, Italia y España	

a/ Papel periódico, ciertos alimentos, remedios, implementos agrícolas, partes para automóviles, fertilizantes e insecticidas.  
Fuente: Construido a partir de información de FMI en sus informes anuales sobre restricciones cambiarias y al comercio.

El manejo cambiario contribuyó a empeorar las cosas. La tasa de cambio se mantuvo fija por largos períodos, lo que resultaba incompatible con aumentos continuos en el nivel de precios y con desequilibrios cambiarios permanentes (incluso en 1954, cuando hubo la bonanza cafetera). Las autoridades trataron de desarrollar un mercado cambiario libre, pero sus esfuerzos fueron tímidos, limitados y de corta duración, resultando inadecuados para construir instituciones cambiarias más eficaces y capaces de contribuir al desarrollo de nuevos productos de exportación que permitieran reducir la dependencia de los ingresos de divisas de las exportaciones de café. La escasez permanente de divisas redundó, entre otras cosas, en la promoción de acuerdos de compensación y acuerdos comerciales bilaterales que, de hecho, desviaban la atención de las causas fundamentales de nuestros problemas en el sector externo (esencialmente, las políticas macroeconómica y cambiaria).

#### B. La consolidación del sistema: 1957-1967

En 1957 hubo un cambio cualitativo importante en la forma de manejar las importaciones. Hasta 1956 todas las importaciones, excepto las de bienes de prohibida importación —de las cuales se autorizaban algunas—, se permitían casi automáticamente. Las solicitudes para registros de importación se aprobaban casi automáticamente si cumplían con todos los requisitos legales. En enero de 1957 los permisos de importación (registros) para ser emitidos estaban sujetos a un tope mensual de acuerdo con un presupuesto de divisas; así, se obligó a los importadores a cumplir con ciertos requisitos antes de considerar su solicitud, y se introdujeron nuevas demoras al

pago de importaciones (FMI, 1957, parte II: 31). El nuevo sistema enfatizó el uso de restricciones cuantitativas para restringir o liberalizar las importaciones. Su forma de operar fue fijar un presupuesto de importaciones, clasificar los productos en tres listas de importación (libre, previa y prohibida), aprobar o negar cada solicitud que se presentara para importar bienes clasificados en la lista previa, y reclasificar entre las tres listas los productos del universo arancelario. La composición de las listas se cambiaba según el tamaño del problema cambiario; cuando el déficit externo se agudizaba, se trasladaban productos de la lista libre a la de previa, y de esta a la de prohibida; cuando el déficit caía o había un superávit, se trasladaban productos de la lista de prohibida a la de previa y de esta a la de libre. Este sistema operaría por cerca de 35 años a pesar de los grandes avances en el manejo de la política cambiaria y de los desequilibrios externos a partir de 1967.

Ejecutar esta nueva política de manejo del comercio exterior implicó crear una estructura administrativa que con los años creció en poder y tamaño. Esta infraestructura representó un cambio importante en relación con el sistema que regia hasta 1957, donde el Banco de la República, con su oficina de Registro de Cambios, controlaba las importaciones y los pagos al exterior. El primer hito fue establecer una Superintendencia de Importaciones (19 de junio de 1957), cuyas funciones principales eran: a) aprobar, renovar o denegar licencias para importar bienes en la lista de productos bajo licencia previa; b) asesorar al Ministerio de Hacienda sobre los cambios que debían hacerse en las listas de prohibida importación y de licencia previa, y c) autorizar la importación de maquinaria necesaria para la expansión o modernización de industrias nuevas o existentes. En su etapa inicial se pensó, con ingenuidad, que el arreglo sería temporal mientras se solucionaba el problema de la “escasez” de divisas, pero no fue así, pues resultó permanente, por dos razones: la primera fue no haber atacado las raíces fundamentales de dicha escasez; la segunda fueron

<sup>7</sup> Para una discusión de las políticas fiscales y monetarias, véase Musalem (1981) para el período 1950-1970; García y Jayasuriya (1997) para el período 1960-1990; Echavarría (1987) para el período 1970-1985, y Marulanda (1999) para el período 1966-1998.

las grandes rentas que generó el sistema para los productores nacionales y para quienes recibían los permisos de importar, los cuales tenían interés en que el sistema subsistiera, incluyendo el mantener una tasa de cambio fija.

Cuando resultaba evidente que el problema de la "escasez" de divisas continuaba, el sistema se reformó para darle una estructura institucional más sólida y organizada. Siete años después de creada, el Gobierno abolió la Superintendencia de Importaciones en 1964 y la reemplazó por la Superintendencia de Comercio Exterior y por la Junta de Comercio Exterior (Decreto-Ley 1733 de 17 de julio de 1964). Con tal disposición la Superintendencia ejecutaba la política que la Junta definía.

Los principales instrumentos de control cuantitativo fueron el presupuesto de divisas, la clasificación de los renglones arancelarios en tres listas de importación (libre, previa y prohibida), y el tipo de financiación (reembolsable y no reembolsable). El arancel suplementaba estos instrumentos, pero su impacto sobre el nivel y composición de las importaciones era eclipsado por el de las restricciones cuantitativas. El Banco de la República fijaba el presupuesto de divisas para importaciones (luego, a partir de 1964, lo haría la Junta Monetaria). El Consejo Directivo de Comercio Exterior determinaba la lista en la cual se clasificaba cada posición arancelaria y la Junta de Importaciones aprobaba o denegaba las solicitudes de importación que se presentaban para los renglones en licencia previa<sup>8</sup>. El presupuesto de importaciones reflejaba la creencia, y en muchas ocasiones la realidad de los desequilibrios externos, de que era necesario tener ese presupuesto para manejar la presión sobre la balanza de pagos. En verdad, aun si ese presupuesto no constreñía las importaciones, las cuotas se usaban para afectar la asignación de recursos (capital, tierra y trabajo) entre las diferentes actividades y, probablemente, para mantener los

derechos que grupos y sectores beneficiarios del sistema habían adquirido en el pasado. El manejo de la política de importaciones durante la bonanza cafetera de 1976-1977 lo demostró inequívocamente<sup>9</sup>.

Todo este entramado organizativo e institucional se mantuvo cuando se emitió el Decreto-Ley 444 de 1967, que codificó mucha de la legislación vigente y le dio el carácter de ley a la estructura institucional que se había estado construyendo desde la emisión de la Ley 1.<sup>a</sup> de 1959. Algunos cambios grandes que se hicieron con las reformas fueron eliminar el mercado libre de divisas, conceder el monopolio de compraventa de divisas al Banco de la República, prohibirle a los colombianos tener cuentas en moneda extranjera y activos en el exterior, y eximir a algunos organismos extranjeros y a algunas organizaciones colombianas, como la Federación de Cafeteros, de estos requisitos. Las reformas legales, de hecho, condujeron a una menor libertad económica para los colombianos, aunque muchos no lo asuman de esa forma. Por el contrario, muchos asocian la prosperidad de los años siguientes con esos cambios legales y no con el manejo prudente de las políticas monetaria, cambiaria y fiscal, ninguna de las cuales fue parte de ese decreto<sup>10</sup>. Un cambio que vino después de esa legislación, y que el decreto no lo contemplaba, fue el devaluar el peso en pequeños montos diarios para eliminar de manera paulatina el exceso de demanda por divisas y absorber la prima que su escasez generaba. Este cambio fue fundamental para sentar las bases de la liberalización posterior del comercio, para absorber algunas rentas asociadas con las distorsiones del sector externo y para recuperar parte de la libertad

<sup>8</sup> Nunca se consideró subastar las divisas en el presupuesto de importaciones, lo que hubiera llevado a una mejor asignación de esos escasos recursos y a la eliminación del andamiaje burocrático necesario para administrar los controles.

<sup>9</sup> En 1976 y 1977 el Incomex aprobó el 72 y el 84% de las solicitudes de importación, mientras que en 1974, un año sin bonanza cafetera, aprobó el 99%.

<sup>10</sup> Esto no es totalmente correcto, pues el decreto legisla sobre la cuenta especial de cambio, estableciendo que sus ganancias debían incorporarse al presupuesto nacional. El decreto no definió cómo se computarían esas ganancias, pero una descripción de cómo funcionaba esa cuenta y cuántos ingresos generó puede encontrarse en Jaramillo y Montenegro (1982).

económica perdida por causa de algunas de esas reformas.

## II. Las restricciones, su manejo y sus posibles efectos

### A. Restricciones cuantitativas

A continuación presentamos la evolución del manejo de las restricciones cuantitativas a las importaciones en cinco dimensiones: el presupuesto de importación, la cobertura de las restricciones por la clasificación entre listas, las tasas de aprobación de solicitudes, la distribución de los registros de importaciones entre las listas de libre y previa, y el número de ítems cubiertos por las listas de previa y prohibida importación.

*Presupuesto de importación:* este constituía el primer escalón en el sistema de control de importaciones. La Junta Monetaria establecía el presupuesto de divisas para su asignación a las licencias reembolsables, el cual era distribuido entre importaciones de las listas de libre y de previa importación de acuerdo con las pautas, prioridades, y proporciones

establecidas por el Consejo Directivo de Comercio Exterior. Las importaciones no reembolsables y las importaciones de Plan Vallejo quedaban por fuera del presupuesto. Las importaciones en el sistema de Plan Vallejo y las posiciones en la lista de libre estaban por fuera de la discrecionalidad del Incomex. Sin embargo, tal ente tenía discrecionalidad sobre las importaciones no reembolsables, las sujetas a acuerdos internacionales, y las de los puertos libres y las regiones especiales (Leticia y San Andrés). Durante la mayor parte del período el Incomex siempre operó con un presupuesto de importaciones mensual que el Banco de la República (hasta 1964) y la Junta Monetaria (desde 1964) determinaban. La expansión o la contracción de ese presupuesto era una señal para que el Incomex liberalizara o restringiera las importaciones. Para notar la opacidad del sistema de control de importaciones, la Junta Monetaria no publicaba el presupuesto autorizado y los colombianos del común no tenían conocimiento de su monto.

*Cobertura:* para describir lo que sucedió en materia de cobertura, se clasifica la intensidad de las restricciones en cuatro categorías: insignificante, baja, media y alta (Cuadro 3).

Cuadro 3  
Intensidad de cobertura de restricciones: 1950-1999  
(porcentaje de previa más prohibida)

Períodos	Rango de cobertura	Intensidad
1950-1953, 1955	6-13	Baja
1954	0	Insignificante
1956-57	20-36	Media
1958-junio de 1966	40-100	Alta
Septiembre de 1966	20	Media
Diciembre 1966 a junio de 1979	100-46	Alta
Septiembre 1979 a mayo de 1982	28-29	Media
Diciembre 1982 a marzo de 1990	38-100	Alta
Septiembre de 1990	24	Media
Noviembre de 1990	3	Baja
1991-1999	1-2	Insignificante

#### Grados de intensidad:

1. Insignificante: 2% o menos
2. Baja 15% o menos
3. Media: entre 15% y 40%
4. Alta: 40% o más

Fuente: cálculos de los autores.

Se define la intensidad como el porcentaje de productos del universo arancelario que se clasifica en las categorías de previa y prohibida, sin importar su distribución entre las dos listas<sup>11</sup>. La categoría de *insignificante* corresponde a aquella en la cual el 2,0% o menos de los productos están clasificados en una de las listas. La categoría *baja* corresponde a aquella en la cual entre un 2,0% y un 15% de los productos caen en una de las dos listas. La de intensidad *media* corresponde a aquella en la cual más del 15% y menos del 40% de los productos caen en una de las dos listas. La categoría de intensidad *alta* corresponde a aquella en la cual el 40% o más de los productos del universo arancelario caen en la categoría de previa o prohibida.

La evidencia compilada para este trabajo muestra que el comercio exterior colombiano sufrió fuertes restricciones durante la mayor parte del período. Desde comienzos de 1957 hasta septiembre de 1990, unos 34 años, la intensidad de las restricciones fue media o alta, y de ellos, unos 28 años se caracterizan como de restricciones *altas*. Si excluimos los pocos meses de 1966, cuando hubo un intento de liberalización mayor, pero insostenible, entre 1958 y 1979 Colombia vivió continuamente en un régimen de altas restricciones al comercio. La intensidad cayó a *media* entre fines de 1979 y 1982 pero, de nuevo, se acentuó entre finales de 1983 y 1989, cuando se tornó alta, con niveles de cobertura del 100% a finales de 1984, hecho que solo se había visto en la década de los años sesenta. La intensidad cae de manera abrupta en 1991-1999 como resultado de la apertura de 1991, la cual eliminó

la lista de prohibida importación y restringió severamente el tamaño de la lista de licencia previa, lo que clasifica a estos años en la categoría de restricción insignificante, según la definición acá presentada. Este resultado es engañoso, pues deja a un lado todas las medidas no arancelarias que se establecieron para reemplazar los instrumentos que se habían desechado. El capítulo III, sección B, muestra que las medidas usadas por tradición para restringir las importaciones fueron reemplazadas por otras medidas no arancelarias que cubrieron una parte significativa del universo arancelario.

*Solicitudes de importación*: un segundo nivel donde se ejercían las restricciones, no menos importante que el de la clasificación de productos por listas, lo constituían las tasas de aprobación de las solicitudes de importación. En estas es necesario diferenciar entre las solicitudes para importar productos con regímenes de licencia previa y libre importación. Estas últimas se aprobaban casi automáticamente, pero las de previa pasaban a estudio de la Junta de Importaciones, que denegaba la solicitud o la aprobaba total o parcialmente. El Cuadro 4 muestra las tasas de aprobación para las solicitudes de licencia previa y para las solicitudes totales (la suma de los registros de libre importación y las solicitudes de licencia previa). Los datos sobre aprobaciones aparecen en las columnas 1 y 2: allí se muestran altas tasas de aprobación en los años 1958-1961 y un cambio radical en 1962, cuando solo se aprobó el 65% de las solicitudes totales. A partir de entonces y hasta 1967 las restricciones aumentaron y la Junta aprobaba cerca del 50% de lo solicitado. Las restricciones para los bienes en lista previa eran mayores, y en 1966 la Junta aprobó el 34% de las solicitudes para importar artículos en lista previa.

Es posible que estas tasas de aprobación muestren un mayor nivel de restricciones que el que habría ocurrido si los importadores hubieran revelado su verdadera demanda, pero pretender que en 1962-1966 sucediera esto era pedir mucho en un período marcado por gran incertidumbre económica. Esa gran

<sup>11</sup> Un mismo porcentaje de cobertura puede dar lugar a niveles diferentes en la intensidad de las restricciones; por ejemplo, un sistema con una cobertura de restricciones del 50% restringe más cuando todos los productos están en la lista de prohibida en lugar de la de previa. Para simplificar la discusión y la descripción de la evolución de estas restricciones, aquí no ahondamos en estas diferencias. También, es claro que otros analistas del comercio exterior colombiano pueden fijar límites diferentes a los aquí presentados, al igual que pueden definir las categorías en forma diferente. Sin embargo, las categorías expuestas bastan para describir lo que sucedió en cincuenta años de restricciones cuantitativas.

Cuadro 4  
Intensidad de cobertura de restricciones: 1950-1999  
(porcentaje de previa más prohibida)

Año	Registros previa/ solicitudes previa Col. 1	Registros totales/ solicitudes totales Col. 2	Registros libre/ total registros Col. 3
1958	0,85	0,93	0,58
1959	0,83	0,92	0,58
1960	0,89	0,95	0,58
1961	0,82	0,92	0,59
1962	0,65	0,66	0,49
1963	0,54	0,64	0,34
1964	0,53	0,49	0,34
1965	0,53	0,57	0,15
1966	0,34	0,55	0,57
1967	0,49	0,5	0,04
1968	0,77	0,79	0,12
1969	0,78	0,81	0,17
1970	0,82	0,85	0,19
1971	0,52	0,61	0,3
1972	0,53	0,62	0,32
1973	n. d.	0,92	0,33
1974	n. d.	0,99	0,46
1975	n. d.	n. d.	0,51
1976	0,58	0,72	0,51
1977	0,71	0,84	0,48
1978	n. d.	n. d.	0,52
1979	n. d.	0,99	0,44
1980	n. d.	0,99	0,44
1981	n. d.	0,97	0,52
1982	n. d.	0,96	0,55
1983	n. d.	0,81	0,41
1984	n. d.	0,76	0,21
1985	n. d.	0,65	0,15
1986	n. d.	0,81	0,42
1987	n. d.	0,78	0,45
1988	n. d.	0,82	0,47
1989	n. d.	0,98	0,45
1990 enero-julio	n. d.	0,96	n. d.
1990	n. d.	n. d.	0,62
1991	n. d.	n. d.	0,88
1992	n. d.	n. d.	0,9
1993	n. d.	n. d.	0,92
1994	n. d.	n. d.	0,88
1995	n. d.	n. d.	0,88
1996	n. d.	n. d.	0,86
1997	n. d.	n. d.	0,87
1998	n. d.	n. d.	0,89
1999	n. d.	n. d.	0,84
2000	n. d.	n. d.	0,84
2001	n. d.	n. d.	0,81
2002 enero-octubre	n. d.	n. d.	0,82

n. d.: no disponible.

Nota: las solicitudes totales son iguales a la suma de solicitudes por previa más registros por libre (véase Cuadro A1.1 del Anexo 1).

Fuente: cálculo de los autores.

incertidumbre fue causada por el manejo cambiario, fiscal y monetario y la ausencia de un norte definido para estas políticas. Las condiciones políticas también contribuyeron a que esto ocurriera: en un momento de ese período el Ministerio de Hacienda estuvo en interinidad por varias semanas, por lo que un ministro de otra cartera actuaba como encargado. Por ello, no sorprende que la gente tratara de importar más de lo que necesitaba, ya fuera para asegurarse contra futuros riesgos o para sacar su capital fuera de Colombia a una tasa de cambio favorable.

El comportamiento de las solicitudes entre 1965 y 1969 sugiere cómo puede incidir la incertidumbre económica sobre su monto. Entre 1965 y 1966 las solicitudes totales pasaron de US\$841 m a US\$1.155 m, pero en 1967 y 1968, cuando el manejo económico mejoró y se redujo la incertidumbre, el valor solicitado cayó a US\$889 m y US\$796 m.

En resumen, el comercio exterior colombiano sufrió de intensas restricciones cuantitativas, que sin lugar a dudas repercutieron en la asignación de recursos entre sectores y regiones y en el nivel de bienestar económico de los colombianos. Estas restricciones fueron la parte más importante de los instrumentos de control al comercio durante el período 1950-1990, y su impacto proteccionista superó el de los aranceles, los cuales se discuten a continuación<sup>12</sup>.

## B. El arancel

El arancel desempeñó un papel importante, pero no preponderante, en la política comercial de todo el período. Ganaba importancia cuando las restricciones cuantitativas caían y la perdía cuando estas subían. No obstante, el arancel nunca fue el elemento determinante de cuánto se importaba en el agregado o, incluso, tampoco lo fue en sectores por el peso tan grande de

las restricciones cuantitativas en el control del comercio. Entre 1950 y 1970 los aranceles se fijaban por ley (o decreto-ley), pero la Ley 6.<sup>a</sup> de 1971 estableció que se podían cambiar por decreto. En esos veinte años hubo tres cambios grandes en la política arancelaria: en julio de 1950 (Decreto-Ley 2218 del 10 de julio), mayo de 1959 (Decreto-Ley 1345 del 10 de mayo), y diciembre de 1964 (Decreto-Ley 3168)<sup>13</sup>. Hasta 1964 el arancel consistía en impuestos específicos y *ad valorem*, pero el gobierno abolió los impuestos específicos en el arancel de 1964.

Desde septiembre de 1971 las reformas arancelarias se hacen sin trámite legislativo pero el Gobierno debe seguir los lineamientos establecidos en la Ley 6.<sup>a</sup> (Martínez, 1986: 54). Este cambio legislativo facilitó modificar los aranceles con mayor frecuencia, lo cual permitió introducir cambios importantes a la estructura y niveles de los aranceles desde entonces. El Cuadro 5 presenta información sobre la evolución del arancel entre 1950 y 1997, la cual distingue entre arancel y sobretasa. La sobretasa consistía de un impuesto uniforme que tenían que pagar todos los importadores sin excepción, lo que aumentaba el arancel efectivo promedio, pero reducía su dispersión, pues el arancel efectivo aumentaba mucho más en términos porcentuales para los productos con menor gravamen arancelario. Las sobretasas eran un impuesto (inicial) del 1,5% para financiar a Proexpo, otro del 1,5% para financiar transferencias a los cafeteros y otro del 1,0% como impuesto consular; posteriormente, el impuesto para financiar a Proexpo se elevó al 5,0%. La sobretasa aumentó de manera significativa en la segunda mitad de los años ochenta, de modo que las reducciones en los aranceles se compensaban, total o parcialmente, por los aumentos en las sobretasas.

### 1. Nivel y dispersión del arancel

Durante la mayor parte del período las autoridades mantuvieron aranceles altos y dispersos.

<sup>12</sup> Aunque no tenemos medida del equivalente arancelario de las restricciones cuantitativas, es claro que sin ellas no se hubiera podido contener el volumen de importaciones a los niveles observados durante el período.

<sup>13</sup> Martínez (1986, cap. 1) hace un excelente resumen de la evolución de la política arancelaria y de comercio exterior entre 1950 y 1982.

Cuadro 5  
Arancel y sobretasa: años seleccionados: 1950 a 1997  
(porcentaje)

Año	Arancel promedio simple Col. 1	Sobretasa Col. 2	Arancel + sobretasa Col. 3	Arancel máximo Col. 4	Arancel ponderado <sup>b/</sup> Col. 5	Desviación estándar Col. 6
1950	40		40	n. d.	n. d.	10
1959	43		43	n. d.	n. d.	28
1964	48,7 <sup>a/</sup>		47	400	64	48
1965	47		47	400	65	48
1968	48	4	52	400	68	47
1970	47	4	51	450	68	46
1972	47	4	51	380	66	45
1973	48	4	52	350	62	37
1974	31	4	35	350	35	22
1976	28	8	36	200	29	20
1979	26	8	34	150	26	18
1980	26	8	34	150	24	18
1981	26	8	34	150	25	19
1983	34	8	42	198	32	24
1984	42	7	49	200	40	30
1985	31	15	46	200	34	17
1988	27	18	45	200	31	17
1989	27	18	45	200	29	17
1990	23	13	36	100	25	14
1991	17	n. d.	n. d.	75	19	13
1992-1994	12	n. d.	n. d.	40	12	6
1995-1997	12	n. d.	n. d.	35	12	6

n. d.: no disponible.

a/ Martínez (1986; cuadros 16 y 18), afirma que para 1964 el arancel nominal promedio (presumiblemente un promedio aritmético de las 3.941 posiciones) es 65,6%. Este valor excede el 48,7% que resulta de calcular un promedio del arancel por capítulos, ponderado por el número de posiciones en cada capítulo que aparece en sus cálculos.

b/ Ponderado por la producción característica de cada sector en las cuentas nacionales para la base de 1975; para 1964 se usó la distribución por sectores en 1965.

Nota: la sobretasa incluye Proexport, *ad valorem* y el impuesto consular. Se han redondeado los números decimales al entero más cercano. La desviación estándar para 1950 solamente se calcula sobre el arancel *ad valorem*; esta se derivó del Arancel de Aduanas aprobado por Decreto 2218 de 1950. En el arancel de 1950 había también gravámenes específicos para los cuales no tenemos su equivalente *ad valorem*. Promedio y desviación estándar computado sobre todas las posiciones del universo arancelario que regían en cada año.

Fuentes: Martínez (1986; para los años 1950 y 1959), DNP (1974 a 1997), para los demás años: cálculos de Franca Casazza de Galante para el trabajo de García García (1991), y de Ricardo Candelo para un trabajo colaborativo entre la Sociedad de Agricultores de Colombia y el International Food Policy Research Institute en el cual participaron Jorge García y Gabriel Montes.

En los años cincuenta el arancel fue de 40% en 1950 y de 37% en 1959. La reforma de 1964 elevó el nivel del arancel a un 48,7% (derivado de Martínez, 1986, cuadros 13, 16 y 18)<sup>14</sup>, y la

sobretasa los elevó al 51-52% en 1968-1973. En 1974 se hizo una fuerte reducción en los aranceles que redujo el gravamen efectivo al

<sup>14</sup> Martínez (1986: 98) afirma que el arancel promedio es 65,6%, pero ese número no es coherente con los valores que aparecen en su libro para el arancel promedio por capítulo

y el número de posiciones en cada capítulo. El número que aquí se calcula se obtiene como un promedio de los aranceles por capítulos ponderados por el número de posiciones en cada capítulo.

35%, un nivel que se mantuvo hasta 1982; debemos notar que en estos nueve años el arancel promedio se redujo, pero esa baja se compensó con un aumento a la sobretasa, lo que mantuvo el gravamen efectivo en cerca de un 34%. La reducción de 1974 tuvo su origen en las medidas para combatir la creciente inflación de inicios de los años setenta, así como en la política de las administraciones López y Turbay de bajar los aranceles y racionalizar la estructura arancelaria. Resultado de ese esfuerzo fue la reducción de aranceles a un 26% en 1979-1981, el menor valor alcanzado hasta 1990; después de agregarle la sobretasa, el promedio del gravamen efectivo alcanzó un 34%, el menor en el período 1950-1990<sup>15</sup>. La caída de los aranceles también estuvo acompañada de una reducción en su nivel máximo, el cual llegó a 400% en los años sesenta y alcanzó su pico de 450% en 1970; a partir de entonces este nivel bajó a 150% a finales de tal decenio, pero ascendió a 200% en la década de los ochenta.

La protección nominal simple, tal como se discute en los párrafos anteriores y se muestra en el Cuadro 5, esconde la importancia de los cambios en la protección porque considera que todos los sectores son igualmente importantes. Por ejemplo, cuando hay dos sectores, A y B, con cien posiciones arancelarias cada uno y unos aranceles del 20% y 40%, un promedio aritmético simple resulta en una protección nominal media del 30%; pero si el sector con 20% de arancel produce el 80% del PIB del país, entonces el arancel resultante de ponderar los aranceles nominales por estas participaciones sería de 24% ( $20 \times 0,8 + 40 \times 0,20$ ). Para tener una mejor idea sobre cuánto se estaba protegiendo la producción nacional se pondera el arancel nominal de cada sector por la participación de su producción característica en la producción total de la economía. Los resultados aparecen en la columna 5 del Cuadro 5 y deben compararse con los de la columna 1. Los datos muestran que el arancel

ponderado cayó pero, más importante, que su valor supera el valor nominal simple hasta 1974; a partir de entonces el valor simple cae por debajo del valor ponderado. Cabe notar que en los años sesenta la protección nominal ponderada, 65-68%, es unos 20 puntos porcentuales (pp) más alta que la protección nominal simple (47%).

La reducción en aranceles estuvo acompañada de una menor dispersión arancelaria, que cayó de cerca del 40% en los años sesenta al 15% en los setenta y a un 5,0% en los noventa. Esta nueva estructura se mantuvo relativamente incólume al creciente proteccionismo de los años ochenta pues, a pesar del aumento en los aranceles, la dispersión se mantuvo en niveles similares a los de la década de los setenta. Los niveles de dispersión citados se calcularon a partir de los valores promedio del arancel para los sectores según la clasificación de uso o destino económico (Cuode) a tres dígitos, y por ello subestiman la dispersión calculada como la desviación estándar de los aranceles para todas las posiciones arancelarias.

## 2. ¿A quién protegía la política arancelaria?

Antes de contestar la pregunta del encabezado, conviene anotar que los aranceles que se muestran en el Cuadro 5 posiblemente no miden la verdadera protección a las actividades productivas en Colombia, por tres razones. Primero, el sistema generalizado de restricciones cuantitativas pudo haber hecho superfluo el arancel en muchos casos. Segundo, es posible que cuando la protección nominal fuera muy alta, el arancel legislado excediera la protección nominal que un sector recibía efectivamente; en otras palabras, ocurrió lo que en la literatura económica se conoce como "agua en el arancel"<sup>16</sup>. Tercero, los aranceles medios se

<sup>15</sup> Este gravamen efectivo corresponde al legislado, no al realmente pagado por los importadores, el cual fue menor que el legislado.

<sup>16</sup> Díaz Alejandro (1976: 150) nota que para una muestra de 385 productos en 1969 el precio local excedía el internacional en 47%, mientras que el arancel promedio *ad valorem* para este grupo era del 71%.

calculan para todos los sectores y en algunos de ellos la producción característica principal corresponde a un producto de exportación (por ejemplo, café o algodón) donde el arancel legislado es superfluo. Entonces, ¿por qué mostrar aranceles por sectores? Por dos razones: primero, porque cuando los aranceles y las restricciones se redujeron, como en los años setenta o los noventa, es posible que el nivel del arancel constriñera más las importaciones que en períodos con aranceles y restricciones altos; segundo, que quizá es la razón más importante, porque esos aranceles muestran las intenciones de la política e identifican los sectores que aquella quería proteger. Con estas consideraciones pasamos a describir a quién protegía o a quién intentaba proteger el sistema arancelario en Colombia. El Cuadro 6 resume la información para algunos años seleccionados del período 1964-1997.

El sistema arancelario buscaba proteger al sector industrial a expensa de los otros sectores de la economía. Esta conclusión se deriva de los datos que aparecen en las columnas 1 y 2 del cuadro, los cuales miden el arancel para la agricultura y la minería como un porcentaje del arancel del sector industrial. La columna 1 indica que en 1964 el arancel para la agricultura y para la minería era del 57% y del 27% del estipulado para dicho sec-

tor, el cual tenía un nivel medio del 79% ese año. Los datos del Cuadro 6 muestran que la protección nominal para la agricultura y la minería fue siempre menor que la del sector industrial, y por cerca de veinte años (1964-1984) la protección arancelaria fue menos del 60% y del 40% de la del sector en mención. Solo a finales de los años ochenta se reduce ligeramente este diferencial, pero la discriminación arancelaria en contra de la agricultura (30%) y de la minería (un 60%) persistió en los años noventa. En verdad, sectores como el minero, donde hay una gran bonanza productiva y de exportaciones, poco requieren de la protección arancelaria; pero si la protección nominal fuera el único elemento efectivo para proteger la producción nacional, resulta evidente que este tipo de política discrimina al sector minero. Lo mismo se puede concluir sobre el agrícola: la política arancelaria discriminaba esta rama y, en especial, los productos agropecuarios de exportación. Al respecto se debe anotar que estos cálculos subestiman el grado de discriminación aparente en el arancel, ya que muchos productos agrícolas tenían aranceles altos y no los necesitaban para protegerse, pues eran productos de exportación; al calcular el arancel ponderado con un arancel positivo para esos productos en lugar de un

Cuadro 6  
Arancel industrial y aranceles en agricultura y minería en relación con el industrial, 1964-1997  
(porcentaje)

	Agricultura/industria	Minería/industria	Arancel industria
1964	57	27	79
1970	50	27	82
1976	54	31	34
1980	57	38	28
1984	54	37	48
1988	65	43	36
1989	69	46	33
1990	78	43	29
1995	73	44	14
1997	72	42	15

Fuentes: DANE (cuentas nacionales); cálculos de los autores usando como ponderación la participación de la producción característica en cada sector dentro del total. Para la clasificación se usó la de las cuentas nacionales de 1975; los datos para 1994 fueron convertidos a la antigua nomenclatura. La clasificación por sectores de cuentas nacionales es la siguiente: agricultura (01-05); minería (06-07); industria (08-25).

arancel de cero, resulta claro que se sobrestima la protección nominal para el sector y se subestima el nivel de discriminación.

### 3. *¿Qué bienes buscaba proteger la política arancelaria?*

Otra forma de examinar esta política consiste en analizar la protección arancelaria a los productos según su uso o destino económico. Para ello se sigue un esquema similar al de la sección anterior, pero esta vez se compara el arancel promedio para bienes de consumo con el de bienes intermedios y el de bienes de capital (Cuadro 7). Los datos muestran que con esa estructura el país buscaba favorecer la producción de bienes de consumo, desincentivando la de bienes intermedios y de capital. Esa estructura se mantuvo por un largo período, hasta la década de los años setenta, cuando las reformas arancelarias de aquel período y las del siguiente decenio redujeron la discriminación arancelaria en contra de los bienes intermedios y de capital, pero no la eliminaron. Para años seleccionados, el promedio simple de los aranceles (excluye sobretasas) fue del 60% para bienes de consumo, del 26% para bienes de capital y del 23% para materias primas y bienes intermedios. Esto quiere decir que los aranceles para bienes intermedios y de capital fueron, en promedio, un 40% de los aranceles para los bienes de consumo, aunque debe notarse que entre 1959 y 1964 la discriminación fue todavía mayor.

Los datos muestran que en 1950 la protección nominal promedio para los bienes de consumo excedía la de los bienes intermedios en un 40% y la de los de capital en un 160%. En 1959 esta discrepancia casi se cuadruplica para los bienes de consumo y más que se dobla para los bienes de capital, lo que daba una clara señal de que el Gobierno quería que en el país se produjeran bienes de consumo, pero tenía poco interés en los intermedios y de capital. La reforma arancelaria de 1964 redujo este sesgo en favor de los bienes de consumo. La estructura de 1964 se mantuvo estable por diez años hasta la década de los setenta, cuando el Gobierno comenzó a reducir el arancel y las discrepancias se redujeron un poco. Solo en los años noventa se observa una reducción importante en el sesgo en favor de los bienes de consumo, generado por la estructura arancelaria del país.

### C. Avances y retrocesos: 1968-1990

En este período productores, consumidores, importadores y exportadores tenían mejor idea sobre la dirección de la política y la posible magnitud de sus cambios. Más aún, el manejo de las políticas cambiarias, de comercio y de pagos externos redujo el riesgo de crisis cambiarias significativas, lo que permitió mantener la dirección de la política comercial por varios años. El cambio de manejo se hizo evidente en la reducción de las crisis cambiarias (frecuentes y grandes en 1950-1967,

Cuadro 7  
Relación de protecciones nominales por grandes grupos de bienes: 1950-1999  
(años seleccionados)

	Bienes de consumo/bienes intermedios (1)	Bienes de consumo/bienes de capital (2)
1950	1,4	2,6
1959	5,4	5,7
1964	3,1	2,6
1965-1969	3	2,5
Años setenta (6 años)	2,8	2,1
Años ochenta (8 años)	2,5	1,9
Años noventa (8 años)	1,7	1,6

Fuente: cálculos de los autores.

**Recuadro 1:**  
**Las restricciones, la diversidad de productos y el bienestar económico**

La literatura moderna del comercio internacional ha incorporado en los modelos de comercio la idea de la variedad de productos y su impacto sobre el bienestar económico (Feenstra, 2010). Desde 1950 los consumidores colombianos pudieron haber estado expuestos a una creciente variedad de productos, pero aquello nunca fue efectivo porque las restricciones al comercio lo impedían. En algunos períodos este fenómeno fue alto, lo que sugiere una pérdida de bienestar importante. Solo para ilustrar el tamaño del problema, sin intentar medir esta pérdida, el Cuadro A muestra el número de posiciones arancelarias cubiertas por restricciones en diferentes años del período. Las cifras presentan el número de posiciones en la lista prohibida, el total de posiciones restringidas (previa más prohibida), y el total de posiciones para el universo arancelario.

Los datos hablan por sí solos: las restricciones privaron a los colombianos de la posibilidad de adquirir legalmente un gran número de productos cuya importación estaba prohibida, en especial entre 1958 y 1961 (Cuadro A, columna 1). Estas cifras muestran el límite inferior del número de productos a los cuales

los colombianos no tuvieron acceso, pues en la misma posición arancelaria se clasifican distintas variedades de un mismo producto, como pueden ser los computadores portátiles provenientes de China, Corea del Sur, Taiwán o los Estados Unidos, o los vinos provenientes de Argentina, Chile, Francia, España, Italia, Australia o Nueva Zelanda, entre otros. Para las posiciones en la lista de previa la situación no es tan extrema, pero aun así, por los criterios para aprobar licencias, los colombianos no tenían acceso a todas las variedades de productos del mundo que pueden ser importados mediante alguna posición del arancel. Por ejemplo, es posible que por acuerdos comerciales regionales (Grupo Andino, Alalc, u otro) la Junta de Importaciones permitiera importar quesos argentinos porque no podía negar la solicitud, pero excluía los franceses o españoles. Estos comentarios ilustran que la política de comercio exterior le redujo el bienestar económico a los consumidores y productores colombianos al privarlos de gozar los beneficios de consumir una gran variedad de productos disponibles en la economía mundial.

Cuadro A  
Número de posiciones arancelarias cubiertas con restricciones  
(promedio del período)

	Prohibidas	Restringidas	Universo arancelario
1950-1953	295	295	2.219
1958-1961	1.053	1.791	2.772
1967-1971	437	3.981	4.116
1980-1982	0	1.438	4.853
1983-1985	367	4.133	5.019
1989-1990	32	1.998	5.152
Noviembre de 1990	0	168	5.163

Fuente: cálculos de los autores.

y esporádicas y menores en 1968-1980); en la reducción sostenida de las restricciones sobre las importaciones y los sistemas de pagos externos, y en un crecimiento firme de las exportaciones no tradicionales. Un buen indicador de estos cambios es, quizá, la menor frecuencia de los acuerdos de *stand by* (acuerdo de derecho de giro) con el Fondo Monetario Internacional (FMI), comunes antes de 1973, e inexistentes desde 1984<sup>17</sup>. La velocidad de estos cambios se redujo a partir de 1976. Las principales razones fueron la bonanza cafetera de 1975-1977 y su manejo, y la expansión del gasto público, del déficit fiscal y del endeudamiento externo en 1978-1982. Estos eventos culminaron en 1982 y 1984 con un aumento importante de las restricciones a las importaciones, las cuales se mantuvieron en firme hasta finales de los años ochenta. Todo esto cambió a comienzo de los años noventa, cuando se decidió liberalizar el comercio en forma rápida y radical.

En cuanto a la estructura organizacional y administrativa, la Superintendencia de Comercio Exterior, creada en 1964, fue reorganizada en 1968 y se le cambió el nombre a Instituto Colombiano de Comercio Exterior (Incomex), un organismo descentralizado del orden nacional. Su director, sin rango de ministro, participaba con voz y voto en las instancias más altas de la política económica: Junta Monetaria, Consejo Nacional de Política Económica y Social (Conpes), Consejo de Política Aduanera (a cargo de la política arancelaria), y el Consejo Directivo de Comercio Exterior, el cual reemplazó a la Junta de Comercio Exterior. A comienzo de los noventa el Incomex fue reemplazado por el Ministerio de Comercio Exterior, cuando la administración Gaviria decidió liberalizar.

La intensidad de la cobertura de restricciones en casi todo el período 1968-1990 se

mantuvo en un rango alto (Cuadro 3). Tan solo durante un corto intervalo, entre septiembre de 1979 y finales de 1982, el rigor restrictivo se redujo, en gran parte para “quemar reservas internacionales” y enfrentar la acumulación causada por los préstamos externos al sector público; como la liberalización de 1966, esta también era insostenible por los altos desequilibrios en las cuentas fiscales y en la balanza en la cuenta corriente. La delicada situación fiscal, financiera y externa que enfrentó la administración Betancur al tomar el poder en 1982 le permitió justificar ante la opinión pública un cambio radical de la política comercial y para restringir el comercio de manera significativa. El rigor restrictivo alcanzó su clímax entre abril y diciembre de 1984, cuando la cobertura de las restricciones alcanzó el 100%, y las posiciones arancelarias en la lista de prohibida importación alcanzaban el 17% del total. Solo durante los cuatro años de la administración Lleras Restrepo se observa un rigor tan grande y prolongado en la cobertura de las restricciones al comercio exterior<sup>18</sup>. La administración Betancur aflojó las restricciones a mediados de 1985, después de un acelerado ritmo de la devaluación, lo que hizo superfluas muchas de las restricciones. En diciembre de 1986, con la administración Barco a cargo de la política económica, la cobertura de las restricciones había caído al 62%, 38 pp menos que en diciembre de 1984.

El cambio en la política económica a finales de los años sesenta contribuyó a aumentar las tasas de aprobación de las solicitudes de importación a un 85% en 1970. Esta tendencia se revirtió en 1971 y 1972, cuando las tasas de aprobación cayeron a un 60% para las importaciones reembolsables (67%-70% si se incluyen las no reembolsables), pero se revierte rápidamente en 1973 y 1974 cuando suben al 94% y 97% (Cuadro 4). Este aumento obedece a la eliminación de la lista de prohibida en agosto de 1973 (16% de las posiciones arancelarias) y al aumento de la lista de libre

<sup>17</sup> Posteriormente, Colombia firmó seis acuerdos de préstamos con el FMI entre diciembre de 1999 y mayo del 2011, pero no utilizó los fondos a su disposición. Los acuerdos consistieron de tres líneas de crédito flexible, dos préstamos *stand by* y otra línea de crédito (*extended fund facility*). Véase: <http://www.imf.org/external/np/fin/tad/exfin1.aspx>

<sup>18</sup> En breves períodos de 1962 y 1964 el nivel de cobertura de las restricciones también alcanzó 100%.

importación de un 3,4% del total de posiciones arancelarias en 1970 a un 20% y 30% de ese total en 1973 y 1974.

La mayor liberalización que se estaba dando se revirtió en 1976 y 1977. En estos dos años el Incomex, en medio de una gran bonanza cafetera y un problema de control monetario serio, solo aprobó el 58% y 71% de las solicitudes de importación por el régimen de previa y el 72% y el 84% de las solicitudes totales (Cuadro 4). Esto iba en contra de los postulados del plan de desarrollo de la administración López Michelsen (Departamento Nacional de Planeación, 1976), el cual proponía una amplia liberalización del comercio para hacer más eficiente la economía y, en particular, al sector industrial. Los gremios industriales se opusieron con gran fuerza a esta política y, evidentemente, el Gobierno aceptó cambiarla sin anunciarlo. Esto fue posible porque la política de liberalización perdió apoyo en el gabinete. Al nombrar un nuevo ministro de Hacienda en 1976, quien no era partidario de liberalizar el comercio en la forma como la administración lo planteó inicialmente, el sector industrial se sintió más seguro de que la liberalización no se llevaría a cabo. Esto se hizo más claro cuando se nombró un nuevo director de Incomex, quien pensaba que la licencia previa era un instrumento esencial para el desarrollo del país<sup>19</sup>. En resumen, el intento de liberalización no llegó tan lejos como se pensó y no es posible saber si las bajas tasas de aprobación de las solicitudes se mantuvieron, se acentuaron o disminuyeron

porque el Incomex dejó de recopilar información sobre presión de importaciones<sup>20</sup>.

A partir de 1978 la cobertura de las restricciones cae y en 1979-1982 las tasas de aprobación aumentan al 96-99%. Los primeros años de la década de los ochenta estarían marcados por una nueva ola de aumento de la protección como respuesta a la crisis de la deuda y la recesión mundial de comienzos de los años ochenta. En 1982 estalla en toda América Latina la crisis de la deuda externa. Aunque en Colombia sus niveles no llegaron a ser tan grandes como en otros países de América Latina, el aumento de las tasas de interés internacionales y el cierre abrupto de los mercados financieros incidieron en el sector externo. Como respuesta a esta situación, el gobierno Betancur hizo más restrictiva la licencia previa e impuso una sobretasa del 16% sobre el arancel. En 1983 Venezuela devaluó el bolívar, que durante cuarenta años había permanecido en el nivel de 4,30 por dólar; esta devaluación paralizó y revirtió el comercio en la frontera, con lo cual se agravarían los problemas externos que venía experimentando el país. A partir de 1983 aumenta la cobertura de las restricciones y caen las tasas de aprobación hasta alcanzar un 65% en 1985, su nivel más bajo en estos años. De nuevo, como en la administración López, la política cambió al llegar un nuevo ministro de Hacienda en 1985, quien aceleró el ritmo de la devaluación y ello permitió absorber parte de la prima de escasez de divisas, depreciar el peso en términos reales y limitar la magnitud del desequilibrio cambiario. Desde mediados de los ochenta la situación del sector externo comenzó a mejorar cuando en 1986 se registró una nueva bonanza cafetera. Como consecuencia del aumento de los precios del café, en 1987 y 1988 se pudieron revertir algunas de las medidas tomadas durante la crisis de la deuda; también, desde ese momento se comenzó a hablar más decididamente sobre apertura económica.

<sup>19</sup> En una columna en el periódico *El Tiempo*, Antonio Urdinola, el director del Incomex en 1976-7198 (Urdinola, 1989), decía: "Está demostrado cómo el mecanismo de la licencia previa no ha sido aprovechado plenamente en los términos que estableció nuestro Estatuto Cambiario, y cómo este fracaso ha tenido serias repercusiones en la economía nacional, al restringir innecesariamente el grado de internacionalización de esta". La columna, titulada "Tasas de cambio, aranceles y protección", apareció en la edición del lunes 28 de agosto de 1989, p. 4. Aunque el autor acepta que la licencia previa como política de desarrollo fracasó, y pareciera proponer una economía más abierta, su idea implícita es que el instrumento de licencia previa era bueno para promover el desarrollo (Jorge García García le agradece a Miguel Urrutia el envío del artículo donde aparece esta cita).

<sup>20</sup> Esta información dejó de recopilarse a partir del 23 de septiembre de 1977.

La administración Barco mantuvo la política de la segunda parte de la administración Betancur y continuó reduciendo las restricciones, al punto que las tasas de aprobación alcanzaron el 98% y 96% en 1989 y 1990. El empuje para una mayor liberalización vino en la segunda parte de la administración Barco y se acentuó con la administración Gaviria, cuando eliminó la lista de prohibida importación y colocó el 99% de las posiciones arancelarias en la lista de libre

importación. Aunque solo el 1% de las posiciones quedó en la lista de previa, no quiere decir que su impacto hubiera sido limitado. Aunque no tenemos información para medir ese impacto, lo vivido en 1971 ilustra bien el gran efecto de una pequeña restricción: en ese año la lista de libre importación representaba el 3,4% del universo arancelario, pero el valor de los registros de libre importación alcanzaba el 20% del valor total de los registros de importación.

### Recuadro 2 La política cambiaria y la promoción de las exportaciones

La política cambiaria desempeñó un papel preponderante, pero indirecto, en la política de comercio exterior. Durante la mayor parte del período Colombia mantuvo un peso sobrevaluado, sobre todo entre 1950 y 1968, lo que era evidente por la magnitud de los desequilibrios cambiarios, la volatilidad de la política de importaciones y el creciente abuso de las restricciones cuantitativas como la herramienta por excelencia para manejar esos desequilibrios. Los años cincuenta y sesenta se caracterizaron por el uso de tasas de cambio fijas, las cuales era imposible mantener por largo tiempo dadas las políticas monetarias y fiscales que se siguieron. Eventualmente, el peso tenía que devaluarse. Siempre se devaluaba por menos de lo que se necesitaba para corregir el desequilibrio y generar un superávit cambiario que permitiera tener períodos de estabilidad más largos. La gran crisis de la deuda de 1957 y 1958 obligó a las autoridades a devaluar en forma considerable, pero esto fue insuficiente para generar un superávit cambiario amplio que permitiera cubrir los pagos de la deuda externa y mantener un régimen de comercio exterior liberalizado. En 1957 se comenzó a construir la infraestructura organizacional y administrativa para manejar

de manera "temporal" el problema de la escasez de divisas. Esa estructura se fortaleció con el correr de los años porque las crisis cambiarias se hacían frecuentes (por malos manejos monetarios y fiscales) y lo temporal se convirtió en permanente. Con esta estructura asentada, su burocracia y los beneficiarios de sus favores (es decir, quienes recibían las licencias y las actividades protegidas tras esa muralla de restricciones) existía todo el interés en mantener ese *statu quo*. Lo anterior repercutió en la calidad de la política cambiaria en los años cincuenta, una política ya de por sí inadecuada para manejar los desequilibrios externos.

La década de los sesenta presenta desequilibrios todavía mayores que la de los cincuenta si se juzga por la intensidad del aparato represivo del comercio. Se podría decir que en esta década, al menos hasta 1967, la calidad de la política fue inferior a la de los cincuenta. Las soluciones propuestas y ejecutadas para manejar el problema cambiario nunca crearon instituciones que le dieran un rumbo creíble a la política cambiaria y, al mismo tiempo, generaran estabilidad macroeconómica. Esta situación empezó a cambiar en 1967, cuando la administración Lleras Restrepo comenzó a devaluar el peso en

pequeñas cantidades, pero en forma consistente, absorbiendo poco a poco parte de las rentas generadas por el sistema de restricciones. Con este método tomó tiempo salir de la crisis cambiaria de 1966, pero el país pudo apreciar que la devaluación por cuentagotas podía generar alguna estabilidad y evitar una sobrevaluación considerable del peso. Esta política demostró que el estado natural del sector externo no eran las crisis cambiarias. Este manejo fue insuficiente para que en 1975, ante la posibilidad de un desequilibrio externo, el Incomex y el Ministerio de Desarrollo propusieran lidiar con el desequilibrio, aumentando las restricciones. Poner en práctica esa propuesta resultó innecesario ante la bonanza cafetera que se inició a mediados de 1975, la cual tendría efectos sobre el manejo cambiario y la política comercial.

El éxito de las minidevaluaciones condujo a la creencia de que para promover las exportaciones bastaba con devaluar nominalmente. La extraordinaria bonanza cafetera que vivió Colombia en 1975 hacía difícil devaluar por cuentagotas, como en el pasado, pero la idea de que la única herramienta de la política cambiaria era la de devaluar en pequeños montos, hizo imposible liberalizar el mercado cambiario. El Gobierno paró las minidevaluaciones, pero no tenía instrumentos suficientes para controlar el crecimiento monetario. Finalmente, cuando la Junta Monetaria se estaba quedando sin instrumentos para controlar el aumento del dinero base, se acudió al mecanismo de emitir certificados de cambio, los que se podían negociar con libertad en el mercado o redimir en el Banco de la República con un descuento. Este mecanismo habría de durar varios años, hasta cuando las condiciones externas hicieron innecesario mantenerlo.

En la década de los ochenta se vuelve al mecanismo de las minidevaluaciones. Estas adquieren gran magnitud a mediados de la década, cuando se buscó manejar el desequilibrio cambiario con mecanismos de precios en lugar de restricciones cuantitativas generalizadas. La gran devaluación ayudó a restaurar el equilibrio externo y, a partir de entonces, se volvió a las minidevaluaciones moderadas. Este sis-

tema habría de mantenerse hasta finales de los noventa, cuando las autoridades dejaron flotar el peso, primero libremente, y después con intervenciones de compra y venta del Banco de la República. Desde entonces el sistema parece haber funcionado sin mayores problemas y Colombia ha acumulado reservas internacionales hasta alcanzar el equivalente de casi once meses de importaciones en 2002, y 8,6 en promedio entre 2003 y 2012. Al no haber crisis externas considerables, el país no se ha visto en el dilema de enfrentarlas y, por tanto, de considerar levantar grandes barreras al comercio.

Este breve recuento de los grandes desarrollos de la política cambiaria sugiere que el manejo cambiario de los años cincuenta y sesenta contribuyó a erigir el sistema generalizado de restricciones al comercio, las cuales no solo impedían la entrada de bienes sino que se constituyeron en una barrera infranqueable para el desarrollo de las exportaciones diferentes al café. En los años cincuenta y en los sesenta se experimentó con mercados libres de divisas para estimular las exportaciones y controlar las importaciones. Estos mercados se alimentaban con los ingresos de algunas exportaciones menores, y su demanda se creaba permitiendo la importación de algunos productos “no esenciales” o prohibidos, como los carros. Esos mercados siempre fueron pequeños, lo que impidió crear un grupo de presión importante para mantener el experimento y ampliar su alcance. Por eso, pocos salieron a defender tales iniciativas, cuando figuras influyentes, preocupadas por la inflación y porque se mantuvieran materias primas baratas para la industria, clamaban por acabarlos, como efectivamente sucedió. Este temor a los mercados libres de divisas, creemos, impidió el desarrollo de las exportaciones por veinte años o más y contribuyó en forma importante al impulso de las grandes restricciones al comercio que rigieron la política comercial colombiana por sesenta años y que se constituyeron en la principal barrera para que las exportaciones distintas al café y a las mineras prosperaran.

A falta de incentivos cambiarios adecuados, el Gobierno creó otros mecanismos para

promover las exportaciones. Los más importantes fueron el Plan Vallejo, que se estableció a finales de los años cincuenta, el Certificado de Abono Tributario (CAT) y el crédito otorgado por Proexpo, que se establecieron a finales de la década de los sesenta. El Plan Vallejo, bautizado así en honor a su creador, Joaquín Vallejo Arbeláez, consistía en permitir la importación de materias primas y bienes intermedios con el objetivo de ser utilizados en la producción de bienes exportables, o a la prestación de servicios directamente relacionados con la exportación o producción de estos bienes. Entre los beneficios del plan Vallejo, el primero estaba relacionado con la posibilidad de obtener una licencia previa de importación, junto con la exención total o parcial de aranceles e impuesto al valor agregado (IVA) para materias primas y bienes intermedios y pago diferido del IVA, en el caso de compras externas de bienes de capital. En su inicio el CAT establecido en 1967 fue un subsidio uniforme y generalizado del 15% para todas las exportaciones menores. El certificado se podía negociar libremente en la bolsa de valores y se usaba para cancelar impuestos. Sus grandes virtudes fueron ser un subsidio uniforme y generalizado que cualquier exportador podía recibir. Estas virtudes se comenzaron a perder

en 1973, cuando se comenzó a quitar el subsidio a productos que “no lo necesitaban” (como las maderas). Las virtudes se perdieron totalmente en 1974, cuando el Gobierno creó tasas diferenciales de subsidios para grupos que “los necesitaban más o menos”, abriendo la puerta para que quienes tenían poder de cabildeo pudieran conseguir el subsidio, sin importar sus necesidades. El CAT fue reemplazado por el Certificado de Reembolso Tributario (CERT), pero sus virtudes iniciales (uniformidad y generalizado para todos los exportadores) no se recuperaron. El crédito otorgado por Proexpo fue el tercer elemento importante del sistema de promoción, pues financiaba a los exportadores a tasas de interés inferiores a las del mercado, lo que en un momento constituyó una especie de subsidio importante para aquellos que tuvieran acceso —Cardona (1977) y Ruiz (1984) estiman su monto—. Castro *et al.* (1991) realizan una completa descripción (por actividad económica y monto) de las distintas modalidades de crédito de Proexpo (inversión fija y promoción de exportaciones y crédito posembarque). A diferencia del diseño inicial del CAT, este subsidio no era generalizado ni transparente, lo que sugeriría que su impacto sobre el crecimiento de las exportaciones menores fue limitado.

### III. La apertura económica de 1991: reforma y contrarreforma

En este período se da el intento más serio y con mayores posibilidades de éxito por liberalizar el régimen de comercio exterior. Sin problemas cambiarios que resolver, por primera vez un presidente y su gobierno se comprometieron con liberalizar el comercio e introducir otras reformas estructurales a la economía. Adicionalmente, ya para entonces se habían consolidado otras exportaciones y Colombia había recuperado pleno acceso al mercado internacional de créditos, lo cual constituyó una base para que tal proceso se diera. En el prólogo a un libro sobre su programa de reformas el pre-

sidente dice: “Vamos a abrir nuestro sistema productivo para hacerlo más eficiente y más competitivo”, y “No queremos cometer el mismo error [del pasado de no prestar atención a los problemas estructurales] y por eso pusimos a consideración de las Cámaras un conjunto sin precedentes de reformas para remover los cimientos caducos de nuestro ordenamiento económico”, pues era evidente que “alcanzar una transformación económica tan ambiciosa no es posible con la simple apertura a las importaciones” (Gaviria 1991: 11). Esta política se denominó la *apertura económica*, porque buscaba reducir o eliminar restricciones y cuellos de botella en sectores claves de la economía, como el de puertos y el financiero, entre otros.

Los antecedentes de esta liberalización datan de finales de los años ochenta, cuando se buscó sustituir los controles cuantitativos por restricciones basadas en precios, lo que liberalizaría el sistema<sup>21</sup>. Se estableció un cronograma para dismantelar la mayor parte de las restricciones cuantitativas, pero para algunos bienes de consumo tradicionalmente restringidos se mantuvieron las cuotas, las cuales se asignarían por subasta. Se anunció, también, que los aranceles se reducirían en cuatro años. El anuncio casi paralizó las importaciones, pues los empresarios decidieron esperar a que se rebajaran los aranceles para iniciar los trámites de importación. Ante la parálisis de las importaciones y las dificultades que planteaba la gradualidad del proceso, en 1990 la administración Gaviria decidió liberalizarlo en forma significativa. A pesar de la oposición de algunos miembros de la administración, el Gobierno siguió adelante y la ejecutó rápidamente. Como lo muestra el cuadro 3, la cobertura de restricciones cayó entre marzo y noviembre de 1990 del 44% al 3%. La liberalización comenzó cuando se eliminó la lista de prohibida importación y se ubicó el 99% de las posiciones arancelarias en la lista de libre importación. La apertura fue posible porque la economía del país logró superar el cuello de botella de las divisas provenientes de una fuente única: el café.

Al tiempo que se liberalizó rápidamente el comercio exterior, se abrió la cuenta de capitales como resultado del flujo de recursos financieros sin precedentes hacia América Latina. Al igual que en 1978-1982, la apertura coincidió con una apreciación real del peso, lo que condujo a un aumento notorio de las importaciones, a un estancamiento de las exportaciones y a un deterioro en la cuenta corriente de la balanza de pagos (todos medidos como proporción del PIB). Esta combinación y la política fiscal de mitad de los años noven-

ta aumentaron la vulnerabilidad externa de la economía colombiana y contribuyeron a crear las condiciones para la crisis económica de finales de los noventa, cuando las condiciones financieras internacionales cambiaron abruptamente.

A pesar de las reformas, el instrumento de licencia previa se mantuvo vivo. La cobertura de la licencia previa parece haberse mantenido en el 1%-2% del universo arancelario. Este pequeño porcentaje de posiciones arancelarias representa entre el 15% y 20% del valor total importado, lo que indica el gran impacto que tiene sobre el comercio una restricción que en el papel parece "pequeña". Otro punto por notar lo constituye la caída de la participación de las importaciones libres en el valor total de importaciones: en 1993 ellas constituían el 93% del total y en el 2002 el 82%. Aunque se ha mantenido baja la cobertura de la licencia previa, poco tiempo después de las reformas se comenzaron a erigir otros controles, menos transparentes y más insidiosos, para reemplazar, en parte o totalmente, el mecanismo de las licencias de importación. Estos controles constituyen una gran masa de barreras no arancelarias (BNA) que posiblemente tienen un impacto importante sobre el comercio y sobre los ingresos de los sectores cuyos productos están protegidos de la competencia externa. Al tiempo que las barreras no arancelarias crecían, los aranceles se mantuvieron bajos. Esta combinación, sin lugar a dudas, ha dado pie al crecimiento de rentas (primas) causadas por la escasez artificial de productos, aunque no por la escasez de divisas. A continuación analizamos la evolución de las barreras y medidas no arancelarias, la política arancelaria y otros mecanismos de protección (como las franjas de precios para el sector agrícola) y los acuerdos comerciales.

#### A. Las barreras y las medidas no arancelarias

En su trabajo sobre barreras no arancelarias (BNA) al comercio internacional Baldwin (1970: 5) las define como "cualquier medida

<sup>21</sup> Krueger (1978: 65) considera que un sistema que reemplaza restricciones cuantitativas con medidas de precio (aranceles y subsidios) es un sistema más libre, pues estas absorben la prima que genera la escasez de divisas.

(pública o privada) que causa que los bienes y servicios comerciados internacionalmente, o los recursos destinados a su producción, se asignen de una manera que reduzca el ingreso potencial del mundo. El ingreso potencial del mundo es aquel nivel que se alcanza si los recursos y la producción se asignan en una forma económicamente eficiente” [traducción propia]. Un grupo compuesto por representantes de varias agencias internacionales define las medidas no arancelarias (MNA) como “medidas de política, distintas a los aranceles aduaneros ordinarios, que potencialmente pueden tener un efecto sobre el comercio internacional de bienes, cambiando las cantidades comerciadas, o los precios, o ambos” —Unctad (2012: 1; traducción propia); también, véase Cadot, Malouche y Sáez (2012: 10)—. Las MNA comenzaron a aparecer con mayor frecuencia en la literatura de comercio cuando los acuerdos para liberalizar el comercio mundial habían reducido los aranceles y, con ello, su importancia como instrumento de protección (Unctad, 2014). Este interés en las MNA comenzó a finales de los sesenta, pero después de ocho rondas de negociaciones del Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT, por su sigla en inglés) se volvió esencial entenderlas, codificarlas y medir sus efectos para comprender la política comercial y negociar acuerdos de liberalización del comercio.

En el análisis que sigue, y según las recomendaciones de la Conferencia de las Naciones Unidas para el Comercio y el Desarrollo (Unctad, por su sigla en inglés), se utilizará el término medidas no arancelarias (MNA) en lugar de barreras no arancelarias (BNA). Esta primera acepción se acordó en las reuniones que sostuvieron los miembros del Grupo de Apoyo de Varios Organismos Internacionales (conocido como el Multi Agency Support Team [MAST]), el cual fue convocado por el secretario de la Unctad y un conjunto de personas eminentes sobre BNA para examinar el tema de las barreras no arancelarias. Está compuesto por miembros de la Organización de las Naciones Unidas

para la Alimentación y la Agricultura (FAO, por su sigla en inglés), el Fondo Monetario Internacional, el Centro de Comercio Internacional (ITC, por su sigla en inglés), la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), la Unctad, la Organización de las Naciones Unidas para el Desarrollo Industrial (Unido, por su sigla en inglés), el Banco Mundial y la Organización Mundial del Comercio (OMC) (Unctad, 2014). En su más reciente revisión de las MNA (Unctad, 2012), el MAST “reconoció que una definición precisa y balanceada de MNA planteaba dificultades sustanciales, y que no debería intentarse distinguir entre BNA y MNA. Al tiempo, el MAST acordó que las MNA no pueden ser calificadas como BNA con base en una sola reglamentación y solo pueden identificarse inequívocamente como tal después de analizar los datos en detalle” (Unctad, 2014; traducción propia).

Para Colombia las MNA carecieron de importancia práctica hasta comienzos de los años noventa, pues se podía acudir al Incomex para pedirle restringir las importaciones que competían con la producción nacional. Aunque desde 1983 existía el marco legal para las salvaguardias y el *antidumping* (lo que se conoce como mecanismos de defensa comercial), estas herramientas no se utilizaban porque no se necesitaban ya que se acudía al Incomex y este detenía la importación del producto afectado si lo consideraba necesario. Cuando se liberalizó el comercio en los años noventa, las salvaguardias y el *antidumping* adquirieron relevancia como mecanismos de protección (Trujillo y Posada, 2006). Estos no fueron los únicos mecanismos utilizados con tal fin. Desde mediados de los años noventa se observa un crecimiento explosivo de decretos, reglamentaciones y resoluciones en las normas técnicas y medidas sanitarias, cuyo propósito formal era proteger a los consumidores, pero que, como lo anotan Trujillo y Posada (2006: 2), podían ser “esgrimidos con fines proteccionistas”. Muy posiblemente este conjunto de MNA buscó proteger a los productores nacionales, pero no a

los consumidores del país<sup>22</sup>. Estas normas les dieron un inusitado poder a los organismos encargados de aplicarlas, ya que podían convertir con facilidad una norma técnica o una medida sanitaria en un instrumento de protección. Repentinamente, estos organismos se convirtieron en formuladores y ejecutores de la política comercial, un papel para el cual no están diseñados ni preparados. Entre los organismos que en Colombia imponen alguna restricción de carácter no arancelario debemos destacar, entre otros, al Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, al Instituto Colombiano de Comercio Exterior, al Instituto Nacional de Vigilancia de Medicamentos y Alimentos (Invima), a la Dirección General de Impuestos y Aduanas Nacionales (DIAN), al Ministerio de Agricultura, y al Instituto Colombiano Agropecuario (ICA), entre otros.

A continuación se recuenta la evolución de las medidas descritas pero sin tratar de medir su efecto sobre la protección de los sectores afectados. Para esto se usa la información que la Unctad recopila sobre las MNA. Esta base de datos, conocida como Sistema de Análisis e Información Comercial (Trains, por su sigla en inglés), contiene la información más completa sobre MNA en el mundo. A esta información se puede acceder con el *software* Solución Comercial Integrada Mundial (WITS, por su sigla en inglés), desarrollado por el Banco Mundial en colaboración con otros organismos internacionales. Antes de recontar lo sucedido con las MNA en Colombia, se describe la antigua y la nueva clasificación de la Unctad para las medidas no arancelarias (Unctad, 2009: 1, y 2012).

<sup>22</sup> Colombia no es el único país que usa esta práctica con fines proteccionistas. Según Unctad (2014), "la evidencia disponible indica que las MNA a menudo se aplican como instrumentos alternativos de política comercial, pues los acuerdos multilaterales de comercio imponen límites al uso de los instrumentos tradicionales de política comercial, como los aranceles. El resultado es que las MNA rápidamente están ganando importancia en regular el comercio, y casi que han reemplazado a las barreras arancelarias en los sectores manufactureros [...] En la medida en que los niveles arancelarios cayeron, las barreras no arancelarias adquirieron un papel central en los problemas de acceso a mercados" [traducción propia].

La antigua clasificación (1994) codificaba las medidas no arancelarias en seis grandes categorías principales, de acuerdo con su naturaleza: a) controles de precios (código 3000); b) financieras (código 4000); c) licencia automática (código 5000); d) control de cantidad (código 6000); e) monopolísticas (código 7000), y f) técnicas (código 8000). Cada una se subdividió en subcategorías, según los tipos de medida que se consideraran. Solo las categorías de "productos sensibles" y las "regulaciones técnicas" se subdividieron de acuerdo con el objetivo de la medida, tales como salud humana, vida y salud animal, y medio ambiente (Unctad, s. f., y 2009: xi)<sup>23</sup> —el Anexo 1 describe lo que significa cada una de las MNA—.

La clasificación Unctad (2012) divide las MNA entre medidas de importación y medidas de exportación. Las primeras se clasifican en quince categorías, que corresponden a medidas técnicas (tres categorías: A-C) y no técnicas (doce: D-O), y las medidas de exportación se clasifican en la categoría P. El Anexo 2 presenta las dieciséis categorías. Unctad recoge información para las clasificadas de la A a la I, nueve de las quince categorías de importación; las otras categorías se usan para recoger información del sector privado mediante encuestas y portales de la red informática. En las medidas técnicas se encuentran las sanitarias y fitosanitarias, las barreras técnicas al comercio y la inspección preembarque y otras formalidades. En las medidas no técnicas se encuentran, entre otras, los controles de precios, las licencias, las cuotas, las prohibiciones y otras medidas de control de cantidad.

## B. Las MNA en Colombia: su evolución

La información consolidada sobre MNA para Colombia proviene de la base de datos Trains, a la cual se tiene acceso usando el *software*

<sup>23</sup> Las categorías distintas a las MNA se referían a las de las medidas arancelarias (Código 1000) y paraarancelarias (Código 2000).

WITS que se encuentra en el portal de internet del Banco Mundial (<http://wits.worldbank.org/wits/index.html>). Este *software* usa la clasificación de 1994 para codificar las medidas de control al comercio (TCMCS, por su sigla en inglés). Los códigos para los cuales hay información sobre Colombia en la WITS se presentan en el Cuadro 1 del Anexo 1. La información codificada que se utilizó para el caso colombiano corresponde a la de 1999, 2001, 2003, 2004, 2005, 2006, 2008 y 2012, y cubre las medidas para arancelarias, de control de precios, de control de cantidad, monopolísticas y técnicas (códigos 2000, 3000, 6000, 7000 y 8000)<sup>24</sup>. Los datos obtenidos muestran el código y el año en que se estableció la medida, información que fue utilizada para analizar las reglamentaciones emitidas antes de 1999; así, los datos para cada año muestran el total de sus reglamentaciones vigentes y la fecha en la cual se emitió la

medida. Los datos también nos dicen cuántas reglamentaciones se aplican a un producto; en otras palabras, el número de productos sujetos a una o más reglamentaciones. En resumen, la información permite conocer la evolución del número de productos sujetos a reglamentaciones, del número de reglamentaciones, del tipo de medidas no arancelarias utilizadas y el número de productos sujetos a estas últimas. A continuación se presenta tal información.

### 1. Productos cubiertos por MNA

La información disponible indica que las MNA se multiplicaron desde cuando el Gobierno bajó los aranceles y se trasladó a libre importación el 99% de las posiciones arancelarias. El Cuadro 8 muestra el número de productos sujetos a MNA entre 1991 y 2012 y su distribución por bienes de consumo, intermedios y de capital. Los datos indican un aumento notable de las MNA desde 1991, prácticamente desde que se inició la apertura económica. Los incrementos iniciales fueron sustanciales para los bienes de consumo y los

<sup>24</sup> A partir de 2012 la información se publica con la clasificación sobre MNA de la Unctad (2012) e incluye variables adicionales no reportadas en las bases anteriores.

Cuadro 8  
Cobertura de MNA en bienes de consumo, materias primas y bienes intermedios y de capital  
(porcentajes)

	1991	1992	1993	1994	1996	1997	1999	2001	2003	2005	2006	2008	2012 (jun)	2012 (dic)
<b>I. Total</b>	27	34	47	54	61	64	65	64	71	71	72	70	76	68
<b>II. Bienes de consumo</b>	26	36	57	64	71	78	79	77	79	79	79	82	77	73
1. No duraderos	30	46	72	75	84	93	94	95	93	93	93	92	84	81
2. Duraderos	15	16	25	37	41	43	43	36	44	45	47	58	59	52
<b>III. Materias primas y bienes intermedios</b>	39	47	62	69	75	79	78	78	86	86	87	85	81	73
1. Combustibles, lubricantes	2	2	4	45	56	56	60	74	100	100	100	100	95	75
2. Para la agricultura	42	95	100	100	100	100	100	100	100	100	100	97	98	98
3. Para la industria	39	46	61	68	74	78	77	77	85	85	86	84	80	72
<b>IV. Bienes de capital</b>	7	9	9	17	20	20	24	20	31	30	32	33	62	53
1. Materiales de construcción	15	26	27	38	40	40	40	33	48	48	48	47	67	37
2. Para la agricultura	11	11	7	10	18	20	20	15	45	43	46	46	46	23
3. Para la industria	2	3	3	8	9	9	14	14	19	19	19	20	57	54
4. Equipo de transporte	19	16	17	33	54	54	57	39	60	58	70	67	82	72

Fuente: cálculos de los autores.

intermedios, pero limitados para los bienes de capital; sin embargo, las MNA para bienes de capital crecieron considerablemente desde 1993. Todo esto indica que la cobertura relativa de las MNA creció mucho durante el período. Los datos disponibles muestran que la cobertura con MNA se duplicó del 27% del universo arancelario en 1991 al 54% en 1994 y alcanzó el 61% en 1996. Para 1999 las MNA cubrían el 65% del universo arancelario, y en el período 2003-2012 más del 70%. En 2012 las MNA vigentes cubrían un 76% en junio y un 68% en diciembre (Cuadro 8). Este resultado se explica porque entre junio y diciembre se desmontaron varias MNA sobre un gran número de partidas, hecho que coincidió con la entrada en vigencia del acuerdo comercial con los Estados Unidos. El guarismo para 1999 supera el 65% de cobertura de licencia previa y prohibida en 1958-1961 (un período de restricciones intensas); el 34% de 1992 supera al 30% de cobertura de previa y prohibida que hubo en 1980-1982 (un período de restricciones medias), y el 54% de 1994 supera el 39% de la cobertura de licencia previa y prohibida en 1989-1990, un período que se quería dejar atrás con la apertura iniciada por la administración Gaviria. La cobertura del 70% de la primera década del nuevo siglo no está muy lejos del 82% de cobertura observado en 1983-1985, cuando se intentó seriamente volver al pasado. Aunque los dos tipos de cobertura se refieren a un agregado diferente, el comparar los datos de varios períodos sirve para mostrar que el comercio de importación colombiano siempre ha estado sujeto a numerosas intervenciones y que el período que se conoce como de *apertura* no fue tan diferente de las épocas cuando se redujeron los aranceles, pero se mantuvieron las restricciones cuantitativas, como en 1976-1978.

La alta cobertura de MNA desde 1991 hace improbable que Colombia hubiera liberado el comercio efectivamente. De la misma manera, debe cuestionarse la protección al consumidor como la motivación para erigir MNA. Estos interrogantes son válidos si se considera la falta de coordinación interinstitucional

entre los diferentes organismos que influían directamente sobre la política de comercio exterior, en particular, el Incomex, el Ministerio de Desarrollo Económico y otros organismos encargados de diseñar y ejecutar la apertura. Aunque los opositores de la apertura aceptaron con renuencia la casi total eliminación de la licencia previa, de la prohibida importación y la reducción de aranceles, todavía estaban disponibles herramientas poderosas para frenar este proceso, como fueron la definición de estándares, la aplicación de salvaguardias y el uso frecuente de mecanismos *antidumping*. En verdad, los incentivos creados no favorecían una liberalización efectiva, ya que los aranceles hicieron posible generar mayores rentas, y apropiarse de ellas, si se restringían las importaciones. Ello creó dos incentivos: promover barreras al comercio (como registros sanitarios, en apariencia para proteger al consumidor) y tratar de conseguir autorizaciones para importar productos sujetos a MNA. Esta combinación generaba rentas cuyos principales beneficiarios eran el importador y el productor nacional y, potencialmente, quien otorga el permiso (Sección IV, parte D).

## 2. *Intensidad de las MNA*

En la sección anterior se examinó cuántos productos fueron cubiertos por las MNA; la presente sección analiza cuán intensas fueron las MNA, factor que se mide por el número de regulaciones emitidas por posición arancelaria<sup>25</sup>. Para el análisis siguiente se debe distinguir entre el flujo y el acervo de normas emitidas. El flujo bruto corresponde a las normas emitidas durante un año y el flujo neto corresponde a las normas emitidas menos las derogadas. El acervo de normas se refiere al

<sup>25</sup> Somos conscientes de que una sola norma basta para detener la importación de un producto, por lo que el propósito no es juzgar la efectividad de una norma específica. Al parecer un número mayor de normas para importar un solo producto sube el costo de cumplirlas y tiende a desestimular su importación; por esta razón se observa el número de normas como una posible barrera para importar.

número de normas vigentes en un momento dado, el cual debe ser igual a la suma de los flujos netos de normas emitidas desde un comienzo.

La información sobre normas vigentes en cada año se encuentra en la base de datos Trains de la Unctad. El registro más completo existe a partir de 1999, cuando Trains acopia datos sobre un número mayor de categorías (Anexo) y se precisa mejor el tipo de MNA establecida. El año 1999 es, entonces, el primero cuando la información es más completa. Además de informar sobre el acervo de MNA vigentes, los datos para 1999 y años siguientes permiten deducir el flujo neto de medidas emitidas en 1999 y en años anteriores al comparar el cambio en el acervo de medidas de un año a otro. Para conocer la evolución de las MNA entre 1990 y 1998, inicialmente se usan las MNA vigentes en la base de datos de 1999, ya que allí se encontraría la mayoría de MNA que se emitieron durante las décadas de los noventa y ochenta. Detectar estas reglamenta-

ciones en una base de datos con un horizonte muy lejano (entre 2003 y 2012) podría no ser adecuado, pues varias de las medidas se derogaron o modificaron. El Cuadro 9 resume los resultados.

Cuatro puntos cabe resaltar de la información que se presenta: primero, el acervo de MNA vigentes hasta 1989 alcanzaba unas 1.700, lo que indica que cada posición arancelaria estaba sujeta, en promedio, a una reglamentación. Segundo, a partir de 1991 el número de reglamentaciones estalló y en 1993 alcanzó su pico, seguido por 1996; entre 1991 y 1995 el festín regulatorio alcanzó un promedio de 2.488 reglamentaciones por año, al punto que en promedio cada partida arancelaria regulada estaba sujeta a cuatro reglamentaciones<sup>26</sup>, cuadruplicando así la

<sup>26</sup> Se encuentra que para una BNA (a cuatro dígitos) asociada con una PA10 se emiten varias resoluciones en un año. En este conteo se incluyen todas las resoluciones, ya que en algunos casos una o varias instituciones pueden emitir en un

Cuadro 9  
MNA emitidas y partidas de aduanas a diez dígitos (PA10) afectadas por ellas: 1967/1989-1999  
(número)<sup>a</sup>

	Medidas emitidas en neto	Medidas vigentes	PA10 afectadas	Categorías usadas de MNA (códigos a cuatro dígitos)	Medidas vigentes por PA10
	(1)	(2)	(3) <sup>c</sup>	(4)	(5) = (2)/(3)
1967-1989	1.684 <sup>b</sup>	1.684	1.557	11	1,08
1990	109	1.793	1.563	13	1,15
1991	2.196	3.989	1.718	15	2,32
1992	1.829	5.818	2.169	15	2,68
1993	3.439	9.257	3.027	21	3,06
1994	1.539	10.796	3.451	24	3,13
1995	3.436	14.232	3.526	27	4,04
1996	970	15.202	3.526	28	4,31
1997	1.451	16.653	3.651	30	4,56
1998	87	16.740	3.652	30	4,58
1999	291	17.031	3.654	31	4,66

a/ Se refiere al número neto de medidas (emitidas menos derogadas).

b/ Corresponde al acumulado de las reglamentaciones emitidas antes de 1990, pero todavía vigentes en 1999.

c/ El número de PA10 afectadas, calculadas en este cuadro, corresponden a aquellas detectadas solo en la base de datos de 1999. Se detectaron partidas arancelarias en las bases de 2003 en adelante que habían empezado a regir entre 1967 y 1998 y que no estaban contabilizadas en la información de 1999 y 2001; estas partidas arancelarias no están incluidas en este cuadro, pero sí se tuvieron en cuenta en los cálculos del Cuadro 9.

Fuente: Unctad (Trains, 1999).

intensidad regulatoria de 1989 y 1990. Al final del período el acervo de medidas vigentes superaba las 17.000, unas diez veces más que las vigentes en 1989. Tercero, la mayor intensidad regulatoria estuvo acompañada de más cobertura del universo arancelario regulado: mientras que en 1989 las MNA afectaban cerca de 1.600 posiciones, en 1999 lo hacían en 3.654. Cuarto, entre 1990 y 1999 aumentó el número de instrumentos usados para manejar las MNA; dentro de la clasificación de MNA, Colombia pasó de usar once categorías en 1989 a 31 en 1999. En resumen, las MNA adquirieron preponderancia con el transcurso de los años, a tal punto que es difícil conciliar la realidad de las restricciones causadas por las MNA con las afirmaciones frecuentes sobre cuán liberado estuvo el comercio externo colombiano en esa década.

Parte de las reglamentaciones emitidas en los años noventa fueron modificadas en la primera década del siglo XXI, durante la cual hubo un ímpetu reglamentario que afectó la política de comercio exterior. Para examinar lo sucedido en lo corrido del nuevo siglo se usó la base de datos de 2008, la cual informa sobre el acervo de MNA en ese año, y de la cual se puede derivar el flujo neto de reglamentaciones para períodos anteriores<sup>27</sup>.

mismo año vistos buenos y modificar o agregar contenidos a lo ya expedido.

<sup>27</sup> Cuando se habla de flujo neto en un año se debe entender que es igual a las reglamentaciones emitidas, menos las derogadas en ese año. Con esta mirada de ninguna manera se debe entender que se "limpiaron" los datos para definir como una sola reglamentación las medidas emitidas en diferentes años para un mismo producto, algunas de las cuales buscan aclarar la norma inicial. Por ejemplo, la norma emitida en 1986 para el etiquetado (código 8130) del vino espumoso (PA10:2204100000) y la que la amplía o modifica en 1997 se cuentan como dos normas en nuestro conteo sobre MNA vigentes en 2008. Con esto, al parecer, se encuentran dos veces las reglamentaciones, pero para evitarlo estrictamente se requeriría examinar en detalle cada una de las 25.000 reglamentaciones listadas para 2008, lo que resulta muy engorroso. La multiplicidad de reglamentaciones también se puede interpretar como una falla del sistema reglamentario, el cual necesita refinar las herramientas para lograr su cometido; de ser ese el caso, intentos múltiples indican una gran inestabilidad en las reglas del juego y serias fallas en la calidad de la política.

De ese ejercicio se resaltan los siguientes hechos (los resultados se presentan en el Cuadro A2.1). Primero, las reglamentaciones emitidas y las categorías usadas para normar el comercio aumentaron en 2000-2007. En este último año el acervo de normas superaba las 24.000 y las categorías de MNA en las cuales se reglamentaba el comercio llegaban a 41; comparadas con sus valores en 1990 las categorías utilizadas casi que se cuadruplicaron. Segundo, el año 2002 constituye un hito regulatorio, con 3.852 normas netas extras y 1.015 posiciones arancelarias adicionales sujetas a reglamentación. En ese año se inicia un embate reglamentario que alcanzó su cima en 2006-2008, con casi 5.000 posiciones afectadas por MNA. Tercero, al comparar los resultados generados con las bases de datos de 1999 y 2008, se encuentra que muchas de las reglamentaciones emitidas en los años noventa fueron derogadas, pero a su vez fueron reemplazadas por otras en la primera década del nuevo siglo. Las bases de datos de 1999 y 2008 cuentan una historia coherente sobre la evolución de las MNA. Los grandes embates reglamentarios se dieron a partir de 1991, paradójicamente cuando comenzó la apertura. Los datos provenientes de la base de datos de 2008 muestran que en 1991-1996 cayeron en la red reglamentaria 999 posiciones, de las cuales un 50% corresponde a productos alimenticios y agropecuarios, un 25% a sustancias y productos químicos, un 10% a productos de la industria maderera y de fabricación de corcho, y el resto está repartido entre los otros capítulos del arancel. Pero esto fue apenas el primer escalón de la arremetida; ella se intensificó en 1997-2001 cuando se cobijaron 1.878 nuevas posiciones, y en 2002 cuando se sometieron 1.015 más. El ímpetu reglamentario amainó en 2003-2007, cuando se agregaron otras 394 posiciones; lo que no indica un cambio en la orientación de la política, sino que ya quedaban pocas posiciones por cubrir. En resumen, el ímpetu normativo se refleja de varias formas: en el número de a) reglamentaciones, b) posiciones arancelarias afectadas, c) medidas que afectan cada posición, y d) categorías

de MNA usadas para normar el comercio de cada producto.

### 3. *Reglamentaciones y forma de las MNA*

Hasta ahora se ha reseñado la evolución de las normas MNA sin importar la forma que toman. En esta sección se examinará su evolución y se mostrará la forma que tomaron usando la clasificación de 1994 de la Unctad para las BNA. La categorización distingue entre medidas básicas y no básicas, y los códigos reportados para Colombia en la base de datos de Train (WITS) siguen esta categorización (Cuadro A1.1). El grupo de medidas básicas reúne aquellas normas que buscan proteger a los productores locales, y el otro grupo reúne aquellas que protegen a los consumidores (el Anexo 1 describe cada tipo de medida). El Diagrama 1 presenta los códigos y las medidas que conforman cada uno de los dos grupos: los espacios sombreados corresponden a aquellos para los cuales hay información en la base de datos de Trains.

Para generar las categorías del Diagrama 1 y la serie para el período 1967-2012 se empleó la información disponible en la base de datos Trains (WITS)<sup>28</sup>. El período se divide en dos subperíodos: 1967-1998 y 1999-2012. A partir de la base de datos de 1999 se puede inferir de manera aproximada lo sucedido entre 1967-1998. Con esa información se identificaron las BNA, los productos a los cuales se aplican, y el tipo de medidas aplicadas (de precios, cantidades, monopolísticas, etc.); posteriormente, se calcularon las medidas de frecuencia. Para observar si una medida podía restringir el comercio en el año *T* se verificó si ella estaba vigente en tal año. Los resultados de estos cálculos los presentamos en el Cuadro 10, en el panel A para 1967-1998 y en el panel B para 1999-2008. Los resultados reportados

para 1967-1998 se calculan a partir de los datos en la base de la Unctad para 1999, y los del período 1999-2012 se miden con base en la información de la Unctad para esos años.

Del ejercicio realizado resulta evidente que las autoridades prefieren las medidas no básicas a las básicas. Antes de 1979 las medidas no básicas más usadas fueron exigir licencias que dependían del criterio de la autoridad expedidora, pero entre 1979 y 1984 ganó importancia el componente técnico, en el que sobresalían las disposiciones que deben satisfacer los productos para proteger la salud de las personas, las cuales se imponían sobre la importación de animales vivos, productos químicos y productos del reino animal. En 1991 se emitieron 2.196 reglamentaciones, el 83% de las cuales correspondían a medidas no básicas referidas a los requisitos relativos a las características de los productos y al etiquetado —las disposiciones que regulan el tipo y tamaño de los signos que deben estamparse en los embalajes y las etiquetas y prescriben la información que puede o debe proporcionarse al consumidor—. Para 1992-1995 empezó a regir otro tipo de medidas no básicas, tales como la obligación de pasar por determinada oficina de aduanas (designadas en especial para materias textiles y sus manufacturas), y la inspección previa a la expedición, que consistía en controlar la calidad, la cantidad y el precio de los productos antes de su expedición en el país exportador, y el control lo debía hacer la agencia de inspección asignada por las autoridades colombianas. En 1997 comienzan a regir medidas no básicas relacionadas con requisitos relativos a los ensayos, la inspección y la cuarentena. Los primeros se refieren a la obligación de ensayar muestras del producto en un laboratorio previamente designado; la inspección, a la exigencia de examinar el producto por la autoridad sanitaria antes de que la aduana autorice el levante, y la cuarentena corresponde al aislamiento preventivo, por razones sanitarias, de plantas y animales vivos.

Las medidas básicas tuvieron un gran auge en 1983-1990, pero perdieron importancia en los años noventa. En los ochenta ellas

<sup>28</sup> Los datos reportados para 2012 siguen la clasificación sobre MNA de la Unctad (2012), por lo cual fue necesario correlacionar dicha información con la clasificación del Diagrama 1.

Cuadro 10  
MNA básicas y no básicas vigentes entre 1967 y 2012  
(distribución en porcentajes)

	Panel A					Panel B								
	1967-1983	1984-1990	1991	1992-1994	1995	1996-1998	1999	2001	2003	2004	2005	2006	2008	2012 (dic)
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)	(8)	(9)	(10)	(11)	(12)	(13)	(14)
<b>Medidas básicas</b>	<b>8</b>	<b>21</b>	<b>17</b>	<b>3</b>	<b>10</b>	<b>6</b>	<b>8</b>	<b>10</b>	<b>12</b>	<b>12</b>	<b>16</b>	<b>16</b>	<b>16</b>	<b>11</b>
Monopolísticas	0	0	0	2	0	3	1	3	5	5	4	4	4	1
Control de precios	0	0	7	0	4	0	2	2	2	2	2	2	4	0
Control de cantidades	8	21	10	1	6	3	5	4	5	5	9	9	8	10
<b>Medidas no básicas</b>	<b>92</b>	<b>79</b>	<b>83</b>	<b>97</b>	<b>90</b>	<b>94</b>	<b>92</b>	<b>90</b>	<b>88</b>	<b>88</b>	<b>84</b>	<b>84</b>	<b>84</b>	<b>89</b>
Memo ítems:														
A. Reglamentaciones reportadas en la base de cada año	n. d.	17.031	16.355	20.893	21.694	22.288	22.578	25.138	-					
B. Reglamentaciones por producto	n. d.	3,9	3,8	4,2	4,4	4,5	4,5	4,8	-					

n. d.: no disponible.

Nota: los totales pueden diferir de la suma de los parciales por redondeo de cifras. Los datos para 2012 siguen la clasificación sobre MNA de la Unctad (2012) e incluyen otras variables adicionales no reportadas en las bases anteriores (país, fecha en que termina de operar la medida, etc.), por lo cual las reglamentaciones reportadas en este año no son totalmente comparables con las de 1999-2008. Cabe resaltar que la base de 2008 no registra ninguna reglamentación emitida ese año, y por ello esta información fue complementada con la de 2012. Se encuentran medidas vigentes en diciembre de 2012 que habían sido emitidas durante 2008 (alrededor de 781 reglamentaciones que afectaron a 143 PA10 adicionales).

Fuente: Unctad (Trains).

constituían el 21% de las MNA y correspondían a controles de cantidades. En 1991 los controles de cantidades perdieron participación a cambio de los derechos variables, cuyo fin era mantener el precio de los productos de importación a un nivel que no perjudicara la producción nacional. Las barreras monopolísticas empezaron a regir en 1993 y están asociadas con el establecimiento de un canal único de importación para categorías de productos sensibles, en su mayoría armamento militar y productos de la industria química.

Las medidas regulatorias se expandieron en la primera década del siglo XXI, durante la cual las medidas básicas ganaron importancia relativa. Con respecto a la evolución general de las MNA, el panel B muestra que entre 1999 y 2008 el número de MNA reportadas aumentó 47%, de una base de 17.031 en 1999. Adicionalmente, el número de reglamentaciones promedio por producto subió de 3,9 a 4,8. Las medidas básicas casi se triplicaron, al

pasar de 1.370 a 4.208, y las medidas no básicas aumentaron de 15.661 a 20.931. Los cambios condujeron a doblar la participación de las medidas básicas a un 16% del total en 2008, y a reducir al 84% la de las medidas no básicas. En cuanto a productos afectados, en 2008 las medidas básicas cubrieron 1.974 ítems, superior a los 563 de 1999, y las no básicas cubrieron 4.849, por encima de los 4.300 de 1999. En cuanto a la cobertura por producto reglamentado, en 2008 había doce medidas básicas y 29 no básicas, superior a las 8 y 23 que había en 1999. Para ilustrar la magnitud de lo sucedido y el tipo de medidas impuestas, se toma como ejemplo el año 2003. De las 20.893 medidas vigentes ese año, el 88% fueron no básicas y el 12% básicas (principalmente de control de cantidades y monopolísticas). De las medidas no básicas más usadas (no se muestran en el cuadro) sobresalen, en su orden, la autorización previa para la categoría de productos sensibles, los requerimientos sobre características

de los productos (en especial medidas sanitarias y fitosanitarias), las exigencias para entrar la mercancía por ciertas oficinas de aduanas (en particular textiles y sus manufacturas), y otras medidas técnicas no especificadas en otro numeral. En cuanto a las medidas básicas, predominaron aquellas como obligar al importador a usar un organismo estatal para importar productos catalogados como sensibles, y exigir una licencia discrecional que depende del criterio de la autoridad expedidora —una medida frecuente en las importaciones de bienes de capital—. Esta plétora de medidas indica un objetivo que va mucho más allá de proteger al consumidor nacional, cual es el proteger la producción local<sup>29</sup>.

El incremento de las medidas no básicas en 2012 (89% del total) se origina por las mayores reglamentaciones emitidas en 2010 y 2011, de las cuales un 60% estuvo relacionado con medidas sanitarias y fitosanitarias y un 27% con obstáculos técnicos al comercio (en su mayoría exigencias sobre el etiquetado). Los capítulos del arancel más afectados por estas resoluciones fueron los productos de la industria química, animales vivos y productos agropecuarios, que responden en conjunto por cerca del 83% de las reglamentaciones

<sup>29</sup> Importadores entrevistados afirmaron que exportadores de países industrializados como Alemania comentaban que Colombia tiene exigencias que exceden los del país de origen, al punto que esos exportadores no podían tramitar el certificado que el importador colombiano les solicitaba para cumplir con los requisitos de las autoridades colombianas.

emitidas entre 2010-2011 y que se encontraban vigentes en diciembre de 2012.

#### 4. MNA según uso o destino del producto en 2008

En esta sección se examina brevemente cómo se distribuyeron en 2008 las MNA por productos según su uso o destino económico (Cuadro 11). Se observa que las medidas no básicas constituyen el grueso de las MNA, con un 87% para los bienes de consumo y un 83% para los otros dos grupos. En cuanto a las medidas básicas, el grueso corresponde a los controles de precios y de cantidades; entre estas, las más usadas son:

- Requerimientos sobre las características de los productos, que buscan proteger la salud de las personas, animales y plantas (en productos como carne y sus embutidos, pollo, pescados, jamones, lácteos).
- Autorización previa para importar productos sometidos a reglamentos de sanidad o de seguridad, a normas técnicas o a disposiciones de tratados internacionales (se aplica a la importación de animales vivos, productos de la industria química, leche y nata, hortalizas, carnes, flores y capullos, frutas, entre otros).
- Trámites aduaneros especiales, que obligan a presentar información más detallada que la exigida normalmente; aquí sobresalen los productos de la industria química, y las materias textiles y sus manufacturas.

Cuadro 11  
Distribución de MNA básicas y no básicas por producto según uso o destino económico en 2008 (porcentaje)

	Bienes de consumo	Bienes intermedios	Bienes de capital
<b>Medidas básicas</b>	<b>13</b>	<b>17</b>	<b>16</b>
Monopolísticas	1	6	0
Control de precios	4	4	3
Control de cantidades	8	7	13
<b>Medidas no básicas</b>	<b>87</b>	<b>83</b>	<b>83</b>

Nota: los totales pueden diferir de la suma de los parciales por redondeo de cifras.  
Fuente: Unctad (Trains).

- Los controles monopolísticos se usan en los bienes intermedios (en particular para productos químicos), y entre ellos se destacan los relacionados con la importación mediante un canal único para categorías de productos sensibles (código 717 de la Unctad).

Este breve recuento muestra el tipo de medidas básicas preferidas para administrar el comercio, según el tipo de productos. Las preferencias en 2008 se asemejan a las de 2003, ya mencionadas.

### 5. Frecuencia de las MNA

En esta sección examinamos cuán generalizadas son las MNA en el comercio de importación colombiano. Para medir la frecuencia utilizamos dos índices que se emplean en la literatura (Bora, 2005; Bora *et al.*, 2002). El primero mide el porcentaje del valor de las importaciones totales sujeto a alguna MNA, y el segundo cuenta las partidas arancelarias sujetas a MNA como proporción del total de partidas. Estos dos indicadores computan el alcance de las MNA en el comercio de importación, pero no miden la magnitud de las restricciones que las MNA le infligen a las importaciones. De hecho, puede darse el caso de un sistema de MNA que restrinja tanto el comercio que solo se importa lo que no está reglamentado, creando la ilusión de que no hay restricciones porque ninguna de las importaciones realizadas están sujetas a reglamentación (lo que es cierto en tal caso). En resumen, estos indicadores deben tomarse como una medida que describe la prevalencia de las MNA en lo que se importa. A continuación presentamos las dos medidas de frecuencia.

La primera medida (frecuencia ponderada) se define como:

$$FP_t = \left[ \frac{\sum_i D_{it} V_{iT}}{(\sum V_{iT})} \right] \times 100 \quad (1)$$

donde  $D_{it}$  es igual a 1 si el producto  $i$  está sujeto a alguna MNA en el año  $T$ , y es igual a cero si no lo está;  $V_{iT}$  es el valor de las importaciones del producto  $i$  en el año  $T$ .  $FP_t$  representa la participación en el valor total importado de las importaciones sujetas a alguna MNA.

La segunda medida (conteo simple) se define como:

$$FS_t = \left[ \frac{\sum_i D_{it} M_{iT}}{(\sum M_{iT})} \right] \times 100 \quad (2)$$

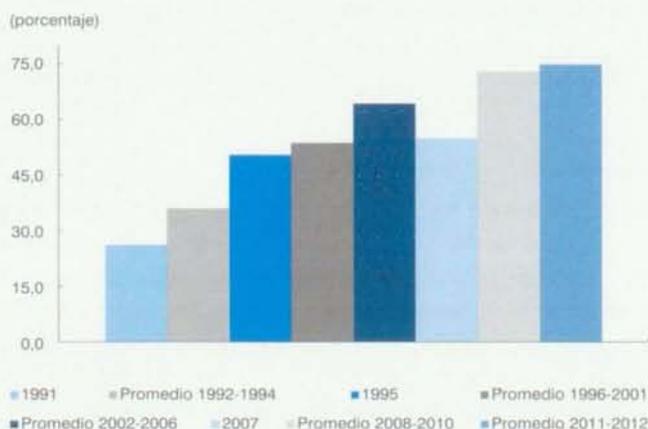
La diferencia con la primera ecuación se encuentra en que  $M_{iT}$  es igual a 1 si el producto  $i$  se importó en el año  $T$  y es igual a cero si no se importó. Esta medida cuenta cuántas de las partidas arancelarias sujetas a alguna MNA se importaron y divide ese número por el número de partidas importadas. El cálculo para el subperíodo 1990-1998 se hizo a partir de la información asociada con el año en que empezó a regir la MNA, la cual se obtuvo de lo informado en las bases de datos disponibles entre 1999 y 2008. Adicionalmente, se usó la base de 2012 para complementar la base de 2008 y para inferir lo sucedido entre 2009 y 2011<sup>30</sup>.

Los resultados del ejercicio se presentan en el Gráfico 1 para varios años del subperíodo 1991-2008. Los dos indicadores (ponderado y conteo simple) muestran que las MNA cubrieron un porcentaje creciente de los productos importados. Para la primera mitad de los años noventa el indicador ponderado fue del 37% y el de conteo simple fue del 32%. Ya para 2002-2006 los productos importados sujetos a alguna MNA (una o más) representaban el 64% del valor total importado y el 60% de las posiciones del arancel. En 2007 los indicadores de frecuencia se reducen, lo que se explica porque cae el número de productos importados que tienen alguna MNA (numerador), mientras que aumenta el total de productos importados (denominador), solo algunos de los cuales estaban sujetos

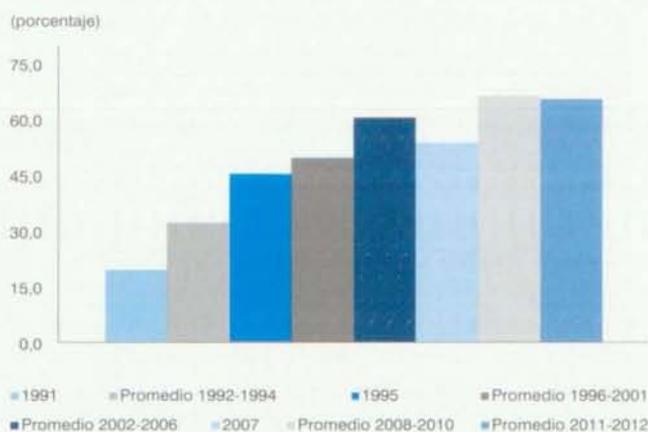
<sup>30</sup> Cabe resaltar que la base de 2008 no registra ninguna reglamentación emitida ese año; sin embargo, al analizar la base de 2012 se encuentra que en el 2008 sí se emitieron nuevas reglamentaciones.

Gráfico 1  
Medidas de frecuencia de las MNA en el comercio de importación

A. Frecuencia ponderada



B. Conteo simple



Fuente: Unctad (Trains - WITS).

a MNA. Sin embargo, en los años siguientes se observa un incremento sustancial; entre 2007 y 2012 el número de posiciones arancelarias a diez dígitos (PA10) que se importaron aumentó de 6.387 a 6.471, mientras que el de PA10 importadas con alguna MNA se incrementó de 3.365 a 4.173. Estas tendencias sugieren que las MNA se usaron cada vez más como instrumento de control del comercio, a diferencia del arancel, el cual se redujo de manera considerable durante el período.

C. La contrarreforma en la agricultura y en el sector manufacturero

Las secciones anteriores mostraron que la apertura fue de corta duración y que la contrarreforma fue rápida, eficaz y comenzó casi al tiempo que la reforma. Quienes se oponían a la apertura desplegaron imaginación y capacidad para erigir barreras a las importaciones mientras argumentaban que se estaba abriendo mucho la economía<sup>31</sup>. En este período sectores que por tradición habían pedido y alcanzado mayores niveles de protección, lograron que esta se les incrementara. Para ello consiguieron que se establecieran otros mecanismos de protección, como el esquema de franja de precios, los convenios de absorción y los precios de referencia, y cuando estos fueron insuficientes, se reestableció el sistema de licencia previa y de prohibida importación.

*Las franjas de precios* se establecieron en 1993 para los productos agrícolas denominados “sensibles”, como trigo, maíz, aceite de palma, leche, pollo, soya, azúcar y arroz. El esquema consiste en un sistema de aranceles variables que se modifican según la evolución de los precios internacionales de esos productos. Para aplicar el arancel se define un precio *marcador* de la franja de precios, basado en el precio internacional del producto (por ejemplo, el arroz de ciertas características: blanco, partido en cierto porcentaje, cotizado en determinado mercado), se recopila la evolución de estos precios durante cinco años, se calcula su promedio móvil y el de las desviaciones estándares que sirven para determinar los pisos

<sup>31</sup> Este tipo de argumentos no se escuchaba solamente en los años noventa. En una nota periodística reciente, Eduardo Sarmiento (2014) afirmaba: “El país se enmarcó (sic) en una proliferación de TLC y en la Alianza del Pacífico sin saber a ciencia cierta qué ha ocurrido con la apertura comercial de los últimos veinte años”, lo que parecería indicar que el autor considera que la apertura continuó. En esa misma nota dice que “en la mayoría de las actividades industriales y agrícolas los precios nacionales superan los internacionales”; Sarmiento atribuye ese diferencial de precios a la revaluación del peso (en su opinión, uno de los más revaluados del mundo), pero es poco probable que después de 23 años de apertura esos diferenciales de precios se mantuvieran si la *apertura* hubiera sido efectiva.

y techos de la franja, es decir, los precios mínimos y máximos de importación para cada producto. A la mayor parte de los ítems se les protegía con un arancel base de 20%, al cual se le sumaba el arancel variable que mostrara la franja. Para calcular este último, se examinaba la evolución del precio *marcador* del producto en los últimos quince días; así, si estaba: a) por debajo del piso, se imponía un arancel variable que hiciera efectivo el precio mínimo; b) entre el piso y el techo, no se aplicaba el arancel variable, pero se cobraba el arancel base del 20%, y c) por encima del techo, se rebajaba el arancel base del 20%. Además de proteger la producción local, el esquema buscaba estabilizar los precios internos de estos productos, puesto que sus cotizaciones internacionales se consideran altamente volátiles. El sistema cobijaba a los productos básicos, a sus sustitutos y a sus derivados, y llegó a cubrir 113 partidas arancelarias.

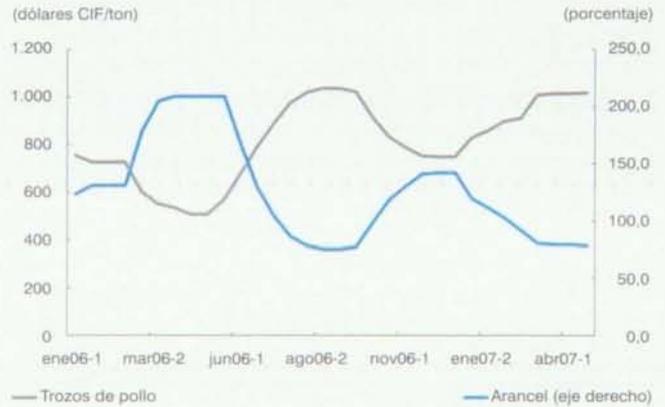
El sistema de franjas de precios no era neutral desde el punto de vista proteccionista. Por eso, en el caso de la leche y el pollo se acordó calcular las franjas sobre los precios de diferentes productos a los del marcador, con lo cual la franja otorgaba una protección constante y alta, independiente de la evolución de los precios internacionales del ítem. Con esta protección el arancel para las importaciones de leche superaba el 60% y para las importaciones de pollo el 120%. El Gráfico 2 ilustra el funcionamiento de la franja de precios para las importaciones de pollo entre 2006 y 2007, donde se puede ver cómo, a pesar de la evolución de los precios, la franja siempre muestra un arancel superior al 100%. En el caso de la leche ocurre algo similar.

Los *convenios de absorción* se establecieron en 1994 para algunos de los productos bajo el régimen de franjas de precios. Con estos el demandante de los productos se comprometía a adquirir la producción local de materias primas agropecuarias antes que importarla. Para hacer cumplir los convenios se estableció un sistema de licencias previas administradas por el Ministerio de Agricultura, el cual debía certificar dicha absorción para

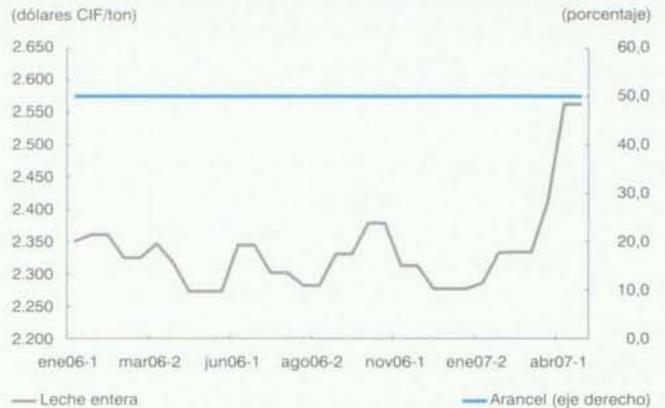
permitir que se importara. Como Colombia tenía que importar tales bienes, para satisfacer su consumo los productores nacionales usuarios de estos insumos debían cumplir con esta obligación para acceder a la materia prima importada. Con la puesta en marcha de los convenios, que en productos como el maíz continúan vigentes, Colombia regresó a los esquemas de licencia previa y prohibida importación para una buena cantidad de productos agrícolas, pecuarios y agroindustriales. Al igual que el sistema de franjas, los

Gráfico 2  
Precios internacionales del pollo y la leche  
y arancel de la franja

A. Pollo



B. Leche



Fuente: Ministerio de Agricultura (Agronet).

convenios cobijaban a los productos básicos, a sus sustitutos y a sus derivados.

Los precios de referencia se establecieron para algunos productos no cobijados por las franjas de precios y los convenios de absorción, como el frijol. El mecanismo consistía en establecer un precio al cual se debía liquidar el arancel del producto importado si su precio de importación era inferior al precio de referencia. Este mecanismo se aplicó también a algunos productos industriales de la cadena textil-confección, cuyos productores también lograron que las importaciones solo ingresaran por ciertas aduanas.

Otros mecanismos de protección que se introdujeron fueron las licencias previas y la prohibida importación a los productos de la leche y sus derivados, al pollo y sus partes, y a sus sustitutos, como el pavo y otras aves. Las restricciones a las importaciones de pollo y sus congéneres se impusieron para controlar la importación de las partes traseras de pollo que llegaban como desechos, en especial desde los Estados Unidos, donde sus consumidores no aprecian tales partes.

Los mecanismos de protección examinados en esta sección surgieron después de la apertura económica y cobijaron, sobre todo, a los productos agrícolas y agroindustriales. En otros sectores se buscó revertir la apertura con mecanismos como las salvaguardias y los derechos antidumping (véase Trujillo y Posada, 2006, para un examen del uso de estos instrumentos). Con estas medidas se buscaba controlar el ingreso de productos provenientes de ciertos países, y se aplicaron en especial a las importaciones desde China. La mayor parte de los productos a los que se elevó la protección pertenecían al sector textil-confección, calzado y productos metálicos. Como se aplicaron antes de que China ingresara a la Organización Mundial de Comercio (OMC), Colombia no tenía que seguir los protocolos y procedimientos exigidos por este organismo para incorporar esas medidas a la legislación nacional. A partir del año 2000, cuando China ingresó a la OMC, Colombia tuvo que acogerse a estas

normas internacionales para aplicar esas medidas, lo que redujo su número.

No todos los sectores del sector industrial fueron protegidos. A finales de los años noventa Colombia sufrió la peor recesión del período estudiado. El PIB, que había crecido constantemente casi durante setenta años, cayó 4% en 1999 y creció muy poco en 2000-2002. La inversión se había reducido desde 1999 y no daba muestra de recuperarse, no solo por la recesión, sino por los crecientes riesgos que los inversores percibían como resultado de la violencia desenfrenada que azotaba al país. Para apoyar la reactivación, la saliente administración Pastrana decidió incentivar la inversión reduciendo a cero los aranceles de los bienes de capital. Esta medida estaría vigente un año, pues tenía un importante costo fiscal, las cuentas públicas estaban bastante desequilibradas y el FMI monitoreaba la situación económica dentro de un acuerdo de *stand by*.

#### D. ¿Cuánta protección y cuántas rentas generan las MNA?

En esta sección describimos brevemente cuánto significa la protección que generan las MNA. Para ello usamos los valores estimados por Kee, Nicita y Olarreaga (enero de 2009) para Colombia durante 2001. En su trabajo, Kee *et al.* estimaron el índice de restricciones al comercio para 78 países, y separaron este valor entre restricciones al comercio provenientes de aranceles, y restricciones al comercio provenientes de BNA. Para estas últimas tomaron subconjuntos de la clasificación de BNA, propuesta en Trains, a saber: medidas de control de precios (códigos 6100, 62000 y 6300), restricciones de cantidad (códigos 3100, 3200 y 3300), medidas monopolísticas (código 7000), y reglamentos técnicos (código 8100) (Kee *et al.*, 2009: 181). A este grupo lo denominaron BNA básicas. En 2001 estas cubrían el 51% de las posiciones importadas sujetas a una BNA, y el 53% si se ponderaba por el valor de sus importaciones. Kee *et al.* también notan que en 2003 el 99% de las posiciones tenían aranceles superiores a cero

y que, al ponderar por el valor importado, su razón de frecuencia era 58%, lo que sugiere que una parte importante de los productos no se importaba.

Kee *et al.* (2009, Cuadro 3) estimaron varios indicadores de restricciones. El primero fue el equivalente *ad valorem* de las restricciones, el cual estimaron en 35%. El segundo fue el índice de restricciones al comercio (TRI, por su sigla en inglés), que mide el arancel uniforme equivalente sobre las importaciones que podría reemplazar la estructura de protección vigente y generar el mismo nivel de bienestar económico para el país. El valor estimado del TRI fue de 13% para los aranceles y de 46% para los aranceles y las BNA. Esto indica que en 2001 las BNA generaron una protección equivalente del 33%, casi tres veces más que la de los aranceles. El tercero mide el arancel uniforme equivalente que mantiene el mismo volumen de importaciones que el generado por la estructura de protección vigente en 2001 (arancel y BNA). El valor estimado para ese índice fue de 11,4% para el arancel y de 25% para el arancel más las BNA, lo que indica que las BNA restringían más que el arancel el volumen de importaciones. El cuarto indicador mide cuál debe ser el arancel uniforme que reemplaza a la estructura de protección de los socios comerciales de Colombia y deja su valor al nivel que tenían en ese momento; este indicador, que los autores denominan MA-OTRI, es del 13%. Este dato es revelador sobre los impuestos que afectan a las exportaciones colombianas: los socios comerciales castigan a Colombia con un arancel equivalente del 13%, pero la protección a la producción nacional las castiga mucho más, ya que el TRI del 46% se puede traducir en un impuesto a las exportaciones cercano al 40%<sup>32</sup>.

Los datos examinados indican que Colombia mantenía una protección relativamente alta a comienzos del siglo XXI; también, se observa que la mayor parte de la protección se generó por las BNA, fundamentalmente por medidas de control de precios, restricciones cuantitativas, reglamentaciones técnicas y medidas monopolísticas. Las medidas agregadas que se presentan en el Cuadro 8 muestran que las MNA cubrieron alrededor del 70% del universo arancelario entre 2003 y 2012, lo que llevaría a concluir que la protección total a la producción nacional en ese período fue superior al 46%, medido por el índice de restricciones al comercio. Aún a finales de 2012 la cobertura de las MNA (68%) excedió su cobertura en 2001 (64%), lo que indicaría que a finales de 2012 la protección probablemente pudo haber sido mayor a la de 2001. Esto implicaría, también, que el impuesto equivalente sobre las exportaciones del 40% o más constituyó un desincentivo importante para exportar productos diferentes a los mineros, al café, el banano y las flores. Los desincentivos para exportar se pueden explicar, en parte, porque las exportaciones de productos distintos a los mencionados no se expandieron como proporción del PIB en lo corrido de este siglo<sup>33</sup>. En resumen, los grandes lineamientos de la política comercial en Colombia no cambiaron sustancialmente en los últimos quince años, a pesar de la proliferación de los acuerdos comerciales; de hecho, el proteccionismo continuó y se fortaleció por una buena parte del presente siglo.

Lo anterior indica que la preponderancia de las MNA en la política comercial constituye una fuente importante de rentas para quienes pueden importar, quienes tramitan las importaciones y quienes conceden los permisos. Unos cálculos agregados y simples sugieren que estas ganancias pueden ser

<sup>32</sup> García (1981) estimó que un impuesto del 10% a las importaciones equivalía a gravar las exportaciones con un impuesto del 9%; es decir, la incidencia del impuesto era del 90%, y la protección lo que conseguía era reducir el precio relativo de las exportaciones por ese monto. Nosotros no

sabemos si estos estimativos de incidencia han sido actualizados para el siglo XXI.

<sup>33</sup> Otros dos factores que pueden haber afectado el desempeño de esas exportaciones son la situación económica de Venezuela y la gran recesión en la economía mundial.

considerables para todos los actores involucrados en una importación. Recontando, las medidas restrictivas generaron una protección de 46% en 2001, y de ese monto 33% provenía de la protección por MNA. Independiente de quién se beneficia con esa renta, una prima del 33% sobre el valor importado de bienes (12% del PIB en 2001) equivale a unos ingresos del 4% del PIB en 2001 (véase el Anexo 4). Si se compara con algunos de los recaudos del Gobierno para el período 2000-2012, el monto de esas transferencias supera los ingresos provenientes del IVA (3,6%), es inferior a los recaudos por impuestos a la renta (5,3%), y más que dobla el recaudo del Gobierno por concepto de impuestos derivados de la actividad petrolera (1,5%). En 2001, hubo alrededor de 16.623 firmas importadoras que se pudieron beneficiar de las rentas generadas por las MNA, las cuales sumaron un total de unos US\$4.234 m<sup>34</sup>. Si todas ellas hubieran participado por igual en la distribución de esa renta, cada una hubiera recibido unos US\$250.000 (\$50 m) por concepto de la prima resultante de los permisos

<sup>34</sup> Este valor se encuentra multiplicando 0,33 (monto del impuesto equivalente de las restricciones no arancelarias) por US\$12.834, el valor de las importaciones en 2001, según datos del Banco de la República (tomado el 10 de abril de 2014 de <http://www.banrep.gov.co/en/node/30608>).

para importar<sup>35</sup>. Estos cálculos constituyen el límite inferior de las rentas que genera el sistema de protección vigente en Colombia. A ello habría que agregarle las transferencias que llegan a los productores nacionales por poder cobrar precios más altos por sus productos (gracias a la protección) o por importar insumos más baratos (gracias al arancel diferencial y a no tener que pagar la prima por la renta que se gana).

Mientras que los importadores se benefician con las restricciones, los exportadores pierden, puesto que un impuesto a las importaciones equivale, desde el punto de vista de incidencia económica, a un impuesto a la exportación. La protección del 46% equivale a gravar las exportaciones con un impuesto del 40% (García, 1981). Para las exportaciones distintas al café, a las mineras, a las flores y al banano un impuesto del 40% equivalió a perder ingresos iguales a un 2,4% del PIB (en 2001 esas exportaciones representaban el 5,9% del PIB). Estas sumas no son despreciables, en especial para un grupo relativamente pequeño, con certeza menor que el de los importadores.

<sup>35</sup> Este monto es un promedio simple y difiere para cada importador. La transferencia para cada importador depende del producto que importa, del monto total importado, de la cantidad de restricciones aplicadas a ese producto y, por ende, del arancel equivalente de esas restricciones.

### Recuadro 3

#### ¿Cuánta protección industrial?: un arancel “verdadero”

La evidencia presentada en esta sección indica que el principal beneficiario de esta protección fue el sector industrial, pero, ¿en cuánto? Responder con precisión no es fácil, dado que se carece de la información necesaria; sin embargo, aun careciendo de un dato para el valor absoluto de esta protección, es posible formarse una idea de cómo evolucionó la protección al sector industrial a partir de un índice.

Cuando se mira el régimen de comercio en Colombia, se encuentra que para algunos productos los aranceles son una verdadera restricción a importar, pero no es así para otros productos donde el Gobierno restringía las importaciones a un punto tal que el arancel resultaba irrelevante. Sin considerar si los aranceles constriñen o no el comercio, el régimen de comercio produce resultados de precios,

producción y consumo, algunos de los cuales se pueden observar y nos pueden informar sobre la intensidad de las barreras al comercio. Una forma de conocer el impacto del régimen de comercio es mirar cómo afectó los precios internos de los productos importados. Comparar precios locales e internacionales daría una idea de cuán globalizado está el mercado interno. Para ciertos productos es posible comparar precios nacionales e internacionales, pero para la gran mayoría de los productos comerciados en Colombia es difícil, dada la limitada información que hay por producto, pero sí es posible formarse una idea de lo que pasó en el agregado, mirando cómo un índice de precios locales se comportó en relación con los internacionales.

Los precios locales, en últimas, reflejan el efecto de las restricciones sobre la economía, sin importar el origen de la barrera. En el caso de la industria interesa comparar los precios para el mercado interno con los de los bienes importados, para así tener una idea de cómo evolucionaron los incentivos para producir y vender en el mercado nacional. El impacto de las restricciones se mide tomando la razón del precio implícito de la producción manufacturera de las cuentas nacionales (precio del PIB para el sector hasta 1964 y precio de la producción bruta desde 1965) dividido por un índice en pesos de los precios "internacionales" de los productos manufacturados. La producción manufacturera excluye a los sectores azucarero y trilla de café. Al tomar un índice de precios internos, se incorporan los efectos de las restricciones sobre el mercado local, sin observar si el arancel es superfluo o no (es decir, si hay "agua en el arancel"). El índice de precios importados para el período 1950-1959 se mide por el índice del valor unitario de las importaciones de América Latina (Cepal, 1976: 25 y 33), y para el período 1960-2000 del valor unitario de las manufacturas, proveniente de los indicadores del desarrollo mundial del Banco Mundial. El dato del Banco Mundial corresponde al valor de las exportaciones de manufacturas de Alemania, Francia, los Estados Unidos, Japón y el Reino Unido a los países en desarrollo. Cada índice se calcula como un índice de precios en pesos.

La razón entre estos dos precios muestra cómo cambian las restricciones en relación con un año base, pero no indica cuánto es el monto de la restricción en ese año, en los anteriores ni en los subsiguientes. Para conocer el nivel se necesita un indicador independiente de protección para el año base y así poder generar una serie de niveles de protección para todo el período, pero esto queda por fuera del alcance de este estudio.

Inicialmente, se calcula un índice de precios para el productor local ( $P_p$ ) y un índice de precios de importación en pesos ( $P_m$ ) y se calcula su razón. Esta razón genera un índice del arancel verdadero ( $T_v$ ), cuya evolución muestra cómo las restricciones cambiaron la protección a los productores. Dado que el precio CIF (*cost, insurance and freight*) en pesos de las importaciones ( $P_m$ ), es igual al precio internacional ( $P_m^*$ ) multiplicado por la tasa de cambio ( $E =$  pesos por dólar), variaciones en dicha tasa pueden afectar el  $T_v$ , reduciéndolo cuando el peso se deprecia o aumentándolo cuando se aprecia. La relación entre el índice verdadero del arancel y los precios locales e internacionales se puede expresar como:

$$T_v = \frac{P_d}{P_m} = \frac{P_d}{[(P_m^*) \times (E)]}$$

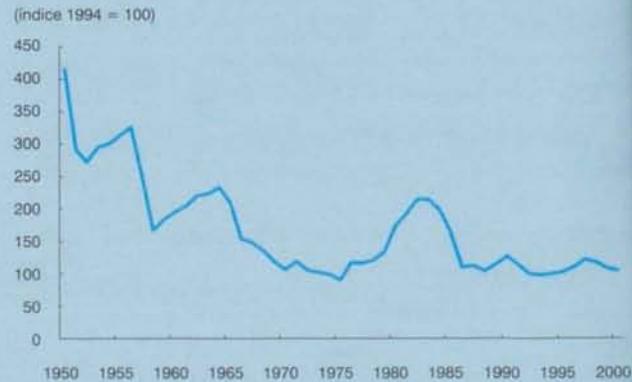
Para generar el índice de protección para la industria se usó el precio implícito de la producción manufacturera, según la información de cuentas nacionales, la cual tiene datos sobre valor agregado en el sector manufacturero para 1950-1964 y sobre la producción bruta y el valor agregado para 1965-2000. Para los cálculos se usó el valor agregado hasta 1964 y la producción bruta para 1965-2000. La razón de escoger el segundo criterio radica en que este representa el "precio" para la producción del sector; infortunadamente, esa información no se encuentra disponible para los años anteriores a 1965, por lo que se tuvo que usar el deflactor implícito del PIB manufacturero como una medida alternativa. Las tres bases de las cuentas nacionales (1958, 1975, 1994) se empalman utilizando tasas de crecimiento para generar la información con la misma base (base 1994 = 100). El mismo

procedimiento se emplea para la serie del índice de precios para importaciones de productos manufacturados. Comparar el índice de precios locales con uno de exportaciones de manufacturas en el mercado internacional permite generar un índice de la protección implícita con 1994 como año base (Gráfico A).

La línea muestra la evolución de la protección y cómo esta cambió en relación con la del año base (1994). La línea sugiere la siguiente tendencia: cae entre 1950 y 1958, sube entre 1959 y 1966, cae entre 1967 y 1976, sube entre 1977 y 1984, cae entre 1985 y 1991, aumenta un poco entre 1992 y 1997 y comienza a caer después de 1998. En líneas generales esta evolución es coherente con la información presentada en las secciones anteriores sobre restricciones cuantitativas y arancel. Dos cosas sorprenden de la información que se presenta. Primero, la aparente estabilidad de la protección después de 1966 y hasta 1976, lo que puede explicarse por la devaluación continua del peso que capturó gran parte de las rentas que se hubieran generado por la concesión de licencias; esa captura de rentas consiste en una liberalización, como lo anota Krueger (1978: xv y 65). Segundo, el aumento en la protección implícita durante la administración Gaviria después de la *apertura*, pero como se discute en la sección III, la protección no cayó, pues hubo un aumento en las MNA que impidieron la apertura que se buscaba.

Una segunda comparación es entre los precios locales y los internacionales para el período 1990-2012. Los datos para los precios internos del sector manufacturero se derivan de las cuentas nacionales, excluyendo los sectores de azúcar y café. Las series se calculan a precios de 2005 y se empalman los precios implícitos de las cuentas nacionales de 1994 con los de 2005. Los precios internacionales se obtienen del valor unitario de las manufacturas que publica el Banco Mundial, valor que incluye las exportaciones de manufacturas de quince países. El Gráfico B muestra estos resultados, los cuales sorprenden porque en Colombia se cree, popularmente, que el país tiene una economía abierta. El capítulo III muestra que hubo un intento de

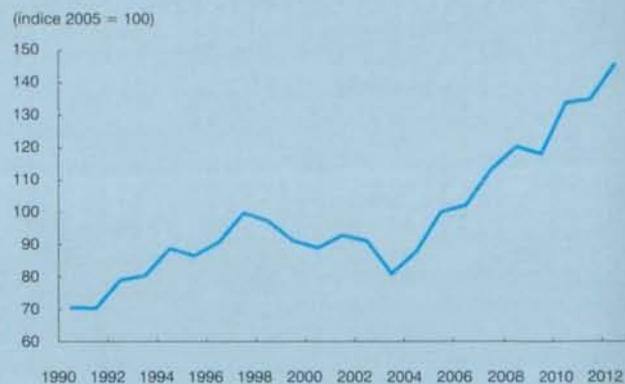
Gráfico A  
Índice "verdadero" de restricción



Fuentes: DANE (cuentas nacionales), Cepal y Banco Mundial; cálculos de los autores.

liberado por erigir restricciones no arancelarias desde el momento en que se decidió adelantar una política de *apertura*. El Gráfico B sugiere que desde 1992 la protección al sector manufacturero aumentó en todo el período, excepto durante 1998-2002. Lo interesante de anotar es que el valor del índice "verdadero" de protección se dobló durante el período, lo cual se podría atribuir, en parte, al efecto que tuvo la apreciación del peso entre 2004 y 2012, pero

Gráfico B  
Índice de protección implícita para manufacturas: 1990-2012



Fuentes: DANE (cuentas nacionales) y Banco Mundial; cálculos de los autores.

esta no sería la razón correcta. Si Colombia hubiera tenido un régimen de comercio verdaderamente abierto, la revaluación del peso debió haberse traducido en una reducción de los precios locales, pero eso no sucedió porque las restricciones al comercio no lo permitieron. Tam-

bién, se debe anotar que, tal como se discute en la parte D de la sección III, la protección total en Colombia fue de un 46% en 2001. Ese valor, y el del índice en 2012, señalan que el monto de la protección al sector manufacturero en ese año es superior al monto de 2001.

## V. La política comercial a comienzos del siglo XXI

La política reseñada no cambió de manera sustancial durante lo corrido de este siglo. Los mecanismos que protegían a ciertas industrias y sectores seguían vigentes, y el promedio del arancel no había cambiado, pero sí subió para algunos capítulos del arancel de aduanas, en particular los sectores agropecuarios sensibles y algunos bienes de consumo como textiles, calzado, cerámicas y alimentos procesados. La protección a sectores específicos caracteriza la política comercial colombiana de este siglo, aún más que a la de la contrarreforma en los años noventa. La protección que otorgaba la política comercial se acentuó con la aplicación de la medida como una política de “confianza inversionista”, la cual otorgaba una serie de beneficios a las personas o empresas que tenían la fortuna de conseguirlos; aunque la “confianza inversionista” no se puede considerar política comercial propiamente dicha, formaba parte del arsenal de incentivos para los sectores productivos y aumentaba el impacto de la política comercial. Los acuerdos comerciales que Colombia firmó en los últimos veinte años pueden diluir algunos de estos beneficios. Esta sección comenta de manera breve estos puntos sin entrar en detalle en sus impactos.

### A. Protección a grupos específicos

A partir de 2002, con la llegada de Álvaro Uribe Vélez a la presidencia (2002-2010), se acentuó la política de otorgar beneficios especiales a grupos específicos. Durante la administración Uribe se tomaron medidas de política

comercial cuyo resultado fue elevar la protección arancelaria para algunos de los sectores beneficiados antes, pero sin subir el promedio del arancel nominal. Este último subió de 11,6% en 2002 a 12,1% en 2005. Como lo señalan diversos analistas<sup>36</sup>, durante los ocho años de la administración Uribe se buscó proteger a sectores específicos afectados por fenómenos como la revaluación, la competencia externa o los acuerdos comerciales. Los aranceles que se aumentaron fueron de productos en franjas de precios, como el arroz, y la leche y sus derivados, y otros no cobijados por la franja, como la carne. Se argumentaba que era necesario reemplazar la protección de la franja por un arancel fijo, porque era muy probable que se desmontara ese mecanismo en la negociación del acuerdo comercial con los Estados Unidos y otros países. En el caso de la carne se argumentó que era necesario aumentarlo por problemas sanitarios, dada la posibilidad de que llegaran enfermedades, como la de las vacas locas<sup>37</sup>.

Para el sector agropecuario se cambiaron las franjas de precios por aranceles fijos altos en el arroz (80%), la leche (60%) y el maíz (40%); en el caso de la carne, no cobijado por el sistema de franjas, se subió el arancel de 20 a 80%. Los aranceles altos se aplicaron

<sup>36</sup> Por ejemplo, véase Buitrago (2007); Jiménez (2009); Quedo (2010); Vargas (2008), y *El Tiempo* (2007).

<sup>37</sup> Este argumento careció de lógica. Si en verdad existía el peligro de que al importar carne entrara una enfermedad como la de las vacas locas, ¿por qué si se podía importar con aranceles de, digamos, 80% o 100%, y no con aranceles de 10%, cuando el peligro sanitario de entrar un animal enfermo al país es el mismo?

también a todos sus productos sustitutos y derivados. El argumento principal para incrementarlos fue el de prepararse para iniciar las negociaciones para un acuerdo comercial (denominado tratado de libre comercio) con los Estados Unidos, debido a que los sectores productores de estos bienes se sentían poco preparados para enfrentar su competencia, y se consideraba que con un arancel alto habría que negociar una desgravación, dándole así un respiro a los productores colombianos.

Otros cambios en el arancel cobijaron principalmente a la cadena textil-confección, afectada por varios fenómenos como la recesión interna de 1999-2002, la revaluación del peso y la competencia china en el mercado local y de destino de sus exportaciones, en especial los Estados Unidos. Las primeras acciones para favorecer a este sector fueron: aumentar los aranceles para los productos finales, reducir los aranceles para los insumos y bienes de capital que la industria necesitaba, imponer precios de referencia para las importaciones provenientes de China y Panamá, y revivir los certificados de reembolso tributario (CERT). Todo esto se hizo porque las salvaguardias y los derechos *antidumping* no protegían al sector, que se veía amenazado por el nuevo entorno comercial.

La administración Uribe cobijó con subsidios tributarios a las exportaciones de otros sectores —calzado, alimentos, muebles, joyas, productos plásticos, de cuero, de la industria editorial y de repuestos de automotores (USTR, 2013: 107)— sin importar que con esa medida Colombia incumpliera el acuerdo de la OMC. El argumento principal fue el de que a partir de 2004 se acentuó la revaluación del peso y sectores como los productores de banano, flores, calzado y textil-confección se veían fuertemente afectados por ella. El CERT se mantuvo hasta 2009 y se combinó con créditos subsidiados para esos sectores. Sin embargo, en 2009 fue evidente que el otorgamiento del CERT y de los créditos fue irregular y poco transparente en varios casos y muchos sectores utilizaron datos poco confiables para recibirlos. Debido a este manejo,

algunas de estas operaciones aún son materia de investigación.

Otro evento importante en estos años fue liberar a Colombia del compromiso del Arancel Externo Común Andino (AEC), una camisa de fuerza para la política comercial, pues Colombia lo cumplía y los demás miembros lo incumplían. Venezuela aplicaba un control de cambios estricto, lo que constituía una fuerte barrera paraarancelaria, y Ecuador había modificado sus aranceles de manera general. Perú no lo había acogido íntegramente, porque desde 1992 tenía una estructura arancelaria plana en dos niveles: 11% y 15%. Los problemas de incumplimiento condujeron a los países a acordar en 2006 que cada cual podía definir de manera unilateral su arancel. Otro hecho que incidió en esta decisión fue la autorización que en 2004 otorgó la Comunidad Andina de Naciones (CAN) a Perú, Ecuador y Colombia para negociar un TLC con los Estados Unidos, con lo cual el AEC perdía vigencia. Esta autorización se dio por presiones de Perú y Colombia, principalmente, pues ellos ya habían adelantado conversaciones para negociar un acuerdo, las cuales habían comenzado en mayo de 2004.

## B. Acuerdos comerciales y estructura arancelaria

La administración Uribe utilizó los aranceles y subsidios directos para mejorar la situación de sectores específicos. Al tiempo, negoció la mayor cantidad de tratados comerciales tendientes a establecer zonas de libre comercio entre Colombia y uno o más países; en otras palabras, le daba prelación a negociar acuerdos preferenciales que a liberalizar el comercio unilateralmente. Se retoma con mayor intensidad el esfuerzo de firmar acuerdos comerciales con otros países, entre los que se destacan Chile, México, Canadá, los Estados Unidos, Corea del Sur y la Unión Europea.

Los esfuerzos señalados fueron, en cierto sentido, la culminación de los que comenzaron en la década de los años noventa, cuando se adelantaron negociaciones de acuerdos

comerciales que buscaron consolidar la apertura. El primer paso se tomó con Venezuela, cuando en 1992 se acordó crear una zona de libre comercio (ZLC), a la que luego se unieron los demás países andinos. Después, se negoció con México y Venezuela el G3, estableciéndose una ZLC en un período de catorce años (máximo plazo de desgravación, correspondiente a los automóviles), excepto para algunos bienes (agrícolas en su mayoría). Se negoció también una ZLC con Chile y otra con la Comunidad del Caribe (Caricom).

Los acuerdos que Colombia comenzó a negociar en este siglo representaron algo novedoso y tenían un alcance mayor que los de los años noventa. Además de comenzar a negociar el TLC con los Estados Unidos en 2004, Colombia también lo hizo con países del Mercosur, el Triángulo Norte de Centroamérica (Guatemala, El Salvador y Honduras), la European Free Trade Association (EFTA: Suiza, Liechtenstein, Noruega e Islandia), profundizó el tratado con Chile, renegó el tratado con México y comenzó a negociar acuerdos con Corea (2010), Turquía (2011), y con la Unión Europea, entre otros. Esta estrategia se enmarcaba en una política general de abrir el mercado a otros países, para evitar la desviación del comercio que traería el TLC con los Estados Unidos y de buscar mercados de exportación a los sectores golpeados por la revaluación. Esta nueva generación de acuerdos comerciales puede considerarse de mayor profundidad que los firmados hasta entonces. En materia arancelaria, prácticamente se cobijó a casi todo el universo arancelario, mientras que a comienzos de los años noventa los acuerdos excluían con frecuencia los servicios y los productos sensibles de la agricultura. De hecho, debido a la poca profundidad de algunos de los acuerdos de los años noventa, Colombia renegó sus acuerdos con Chile y México en 2006-2010 para hacerlos más completos e incluir más temas comerciales. Debe anotarse que los acuerdos suscritos quedaron cortos en relación con el firmado con los Estados Unidos.

La firma de los acuerdos impidió revertir en varios sectores y productos la rebaja aran-

celaria que se dio con la apertura, lo cual fue evidente al suscribir Colombia el Acuerdo de Marrakech, que dio vida a la OMC en 1994, el cual limitó lo que se podía hacer para promover las exportaciones. Las restricciones estipuladas obligaron a Colombia a desmontar su política de promoción de exportaciones, en particular subsidios como el CERT, lo mismo que algunos componentes del Plan Vallejo y de los créditos subsidiados. Donde la adhesión a estos acuerdos no tuvo impacto inmediato fue sobre la estructura arancelaria, porque Colombia negoció tarifas máximas del 34% para la mayor parte de los bienes y consolidó ante la OMC tasas superiores al 200% para los productos agrícolas "sensibles". Los aranceles consolidados cobijarían los aranceles efectivos que podían resultar del sistema de franjas de precios.

El AEC, suscrito en 1994, tuvo efectos encontrados sobre la política comercial colombiana: elevó a nivel supranacional el sistema de franjas de precios y un 80% de las tarifas arancelarias colombianas. Esto hizo imposible modificar los aranceles unilateralmente hasta 2006, cuando se acordó que cada país podría hacerlo. En el caso de los sectores no agrícolas, esa restricción impidió sucumbir a las presiones de algunos grupos de interés que pedían aranceles más altos. En el caso de los productos cobijados por las franjas de precios, el AEC perpetuó una mayor protección, la cual, a pesar de ser alta o muy alta, resultó menor que la que pedían sus beneficiarios.

El gran interrogante que surgió con motivo de este alud de acuerdos comerciales que firmó Colombia con países distintos de la CAN, fue lo que podría ocurrir con este proceso de integración. En la negociación con los Estados Unidos se tenía clara conciencia de que esto implicaría abrir un boquete al proceso de integración, a menos que la negociación se hiciera conjuntamente, lo que llevó a hacer algún esfuerzo porque así fuera. En un comienzo Colombia, Perú y Ecuador intentaron negociar de manera coordinada, pero ello no se logró por la diferencia de criterios en muchos temas. Mientras que Perú exhibía una posición claramente

aperturista, Ecuador quería un tratamiento especial con mejores condiciones para proteger sus industrias locales, y Colombia se encontraba en un plano intermedio, con unos sectores aperturistas y otros que querían retrasar la negociación para conseguir mayor protección. La divergencia de intereses llevó a los tres países a negociar por separado. Finalmente, Ecuador no negoció ningún acuerdo y el Congreso de los Estados Unidos aprobó los acuerdos con Perú en 2009 y con Colombia en 2011. El acuerdo de Colombia con los Estados Unidos fue suscrito en 2006 y comenzó a ejecutarse en mayo de 2013.

La CAN quedó herida de muerte como resultado de las diferentes posturas de sus miembros sobre política comercial y de los acuerdos comerciales de Colombia y Perú con otros países. Lo primero fue la decisión de acabar con el AEC. A ello se sumó la decisión de Venezuela de retirarse de la CAN por considerar que se vulneraba el espacio común con el TLC con los Estados Unidos. Este retiro se hizo efectivo en abril de 2011.

Con la llegada del presidente Santos se realizaron algunos cambios a la política comercial colombiana. El primero fue hacer una reforma arancelaria de gran envergadura en octubre de 2010, la cual redujo el promedio de 11,6% a 8,5%. Esta medida consistió en bajar en 5 puntos porcentuales los aranceles de casi todos los productos, excepto los de

los vehículos y la mayoría de los productos agropecuarios y agroindustriales, ítems que tradicionalmente habían gozado de mayores aranceles. Se adoptó un arancel por grados de elaboración con cuatro niveles: 5%, 10%, 15% y 20%, en el cual le correspondía a los bienes de consumo o finales el nivel más alto, los insumos 10% y 15% y los bienes de capital 5%; se mantuvieron algunas excepciones como las importaciones libres de arancel (papel periódico, libros, medicamentos esenciales) y una tarifa del 35% para los carros (respetando el Convenio Automotor Andino). La medida se tomó con el fin de aumentar la demanda por importaciones y reducir la presión cambiaria. A pesar de esta reducción, el promedio arancelario de Colombia supera el de otras economías más abiertas, como Chile y Perú. Además de estos cambios, también se eliminó la deducción del 30% en el impuesto de renta que beneficiaba la inversión en activos fijos y se han estado revisando los contratos de estabilidad jurídica y las zonas francas para reducir el costo fiscal asociado con ellos. En el Cuadro 12 se puede apreciar que la protección arancelaria nominal no presentó cambios sustanciales entre 1991 y 2010, como tampoco la protección efectiva<sup>38</sup>.

<sup>38</sup> Esta conclusión sobre los niveles de protección efectiva debe tomarse con cautela, porque su cálculo se basa en

Cuadro 12  
Protección arancelaria nominal y protección efectiva  
(promedio simple)

	1980	1991	2010
<b>A. Protección nominal</b>			
Bienes de consumo	49	23	24
Bienes intermedios	18	11	9
Bienes de capital	15	4	4
<b>Promedio</b>	<b>26</b>	<b>12</b>	<b>12</b>
<b>B. Protección efectiva</b>			
Bienes de consumo	52	35	35
Bienes intermedios	32	20	10
Bienes de capital	21	19	12
<b>Promedio</b>	<b>40</b>	<b>28</b>	<b>19</b>

Fuente: DNP.

La protección efectiva (medida solamente por los aranceles) permaneció igual para los bienes de consumo y cayó de 20% a 10% para los bienes intermedios y de 19% al 12% para los bienes de capital. Vale la pena mencionar que en 2012 los sectores de calzado y de textiles, así como el de confección lograron que les aumentaran de nuevo los aranceles de los bienes finales, esta vez con una tasa específica, y que se les rebajaran los aranceles para los bienes intermedios y de capital que utilizan en elaborar sus productos finales.

Esta estructura sesgada en favor de los bienes de consumo, a costa de los bienes intermedios y de capital, se mantuvo estable hasta la década de los años setenta, cuando comenzó un proceso de reforma gradual del arancel y las discrepancias se redujeron un poco. Solo en los años noventa, cuando se realizó una liberalización más profunda, las discrepancias en el arancel en favor de los bienes de consumo a costa de los bienes intermedios y capital se redujeron. Durante gran parte de esta década la protección nominal promedio para los bienes de consumo excedía la de los bienes intermedios en un 70% (Cuadro 6), nivel similar al observado en los cincuenta y bastante inferior al de los años setenta y ochenta. Por otro lado, la protección nominal frente a los bienes de capital alcanzó niveles históricamente bajos del 60% (Cuadro 6).

## VI. Conclusiones

La política comercial colombiana sufrió grandes vaivenes durante los 62 años reseñados, pero sin perder su norte proteccionista. Las bases del proteccionismo en el siglo XX se establecieron en 1931 para responder a las consecuencias de la Gran Depresión, pero a comienzos de los años 50 el proteccionismo se justificó y se apoyó en el pensamiento de

la Cepal. Aunque la justificación conceptual de este organismo perdió influencia con el tiempo, en particular desde finales de los años sesenta, cuando la política cambiaria se manejó de manera más racional, la política proteccionista se mantuvo incólume, ya fuera porque había quienes creían en la validez de los argumentos de la Cepal en que se necesitaba proteger la industria nacional para industrializar a Colombia o porque quienes se beneficiaban del proteccionismo presionaban para mantener la protección, preferiblemente con restricciones cuantitativas porque con ellas se generaban más rentas y, por ende, se enriquecían más.

Durante este período los argumentos en favor del proteccionismo se vieron favorecidos por las inconsistencias entre las políticas cambiaria, fiscal y monetaria, en particular entre 1950-1970. En esos años el peso resultó sobrevalorado. Si a ello se agrega la volatilidad de los precios del café y la alta dependencia de los ingresos de divisas de las exportaciones de café, no debe sorprender que caídas en sus precios generaran grandes crisis cambiarias, las cuales condujeron a cambios importantes en la organización y en las instituciones establecidas para administrar la escasez de divisas. En una primera instancia esa infraestructura organizacional y administrativa se estableció para manejar de manera “temporal” el problema, pero con el correr de los años, y como resultado de las frecuentes crisis cambiarias, lo que se esperaba transitorio se volvió permanente. Como resultado de las crisis y de los intereses que los controles crearon, ese andamiaje organizativo e institucional se fortaleció durante cuarenta años.

La administración Gaviria trató de acabarlo a comienzos de los años noventa, eliminando la licencia previa (excepto para unos 140 ítems), la lista de prohibida importación y reduciendo los aranceles de manera sustancial. El episodio de 1991 constituyó el esfuerzo más serio por liberalizar el comercio exterior durante los 62 años reseñados, pero sucumbió al embate de sus opositores —ya fuera por su convicción sobre las ventajas del

aranceles legislados y no en la protección verdadera que recibe cada producto vía aranceles y restricciones al comercio causadas por las MNA.

proteccionismo o porque no iban a permitir perder los beneficios que el sistema tradicional les otorgaba—. Quienes se oponían a liberalizar el comercio reemplazaron el sistema anterior rápidamente por otro más disperso, más restrictivo y más opaco. No fue difícil acabar con este intento de liberalización, pues quienes se oponían tenían a su disposición herramientas poderosas para frenarla, como fueron la definición de estándares y reglamentos técnicos, la aplicación de salvaguardias y el uso frecuente de mecanismos *antidumping*. Desde mediados de los años noventa se observa un crecimiento sustancial de decretos, reglamentaciones y resoluciones en las normas técnicas y medidas sanitarias, cuya razón formal era proteger a los consumidores. Estas reglamentaciones les dieron un inusitado poder a los organismos y a los funcionarios encargados de aplicarlas, ya que podían convertir con facilidad una norma técnica o una medida sanitaria en un instrumento de protección. Los datos indican un aumento notable de MNA desde que se inició la apertura. Poco tiempo después de las reformas, a estos mecanismos se agregaron otros controles que se tradujeron en un número importante de MNA que a mediados de 2012 llegaron a cubrir el 78% del universo arancelario. Con la aplicación de estas medidas a casi todo el universo arancelario, debe cuestionarse seriamente la protección al consumidor como la motivación para erigir MNA.

Los desarrollos anteriores afectaron mucho la protección y los incentivos para exportar. La protección no arancelaria generó rentas equivalentes a un 4% del PIB, las cuales se repartieron entre los importadores y, posiblemente, todos los involucrados en el proceso de autorizar y tramitar una importación. En lo corrido de este siglo esos ingresos superaron los ingresos del Gobierno por impuesto del valor agregado (IVA) o los provenientes del sector petrolero, y fueron un 30% menor que los ingresos por impuestos al ingreso. Los montos estimados de las rentas son considerables y ellos se repartieron entre menos de

20.000 firmas importadoras durante 2000-2012. En cuanto a los incentivos para exportar, la protección del 46% equivalió a gravar las exportaciones con un impuesto del 40%, el cual sería imposible legislar con un decreto o con una ley.

En general, puede afirmarse que el régimen de comercio exterior del país es menos libre hoy día que en 1991, y posiblemente es tan restringido como en los años setenta y finales de los años ochenta. La gran diferencia entre hoy y ayer lo constituyen los organismos e instituciones que lo administran y rigen. Antes se sabía quién controlaba (Incomex), hoy en día el control es disperso debido a la complejidad y diversidad de organismos y funcionarios que tienen injerencia sobre el comercio exterior y por la multiplicidad de reglamentaciones que emanan de ellos. En el sentido de Krueger (1978: 65), Colombia está lejos de tener un régimen de comercio exterior liberalizado, pues se sustenta fundamentalmente en medidas administrativas que buscan objetivos proteccionistas, pero no en medidas explícitas de precios como aranceles y subsidios directos. Dado que el régimen de comercio exterior casi no se ha modificado durante 62 años, no debe extrañar que en Colombia no se desarrollen productos nuevos, fenómeno que preocupa a quienes defienden la necesidad de tener una política industrial para sacar al sector de su letargo. Colombia sí tiene y ha tenido una política industrial basada en la protección, la cual no ha cambiado de manera sustancial en 62 años, promueve sectores incapaces de competir en los mercados internacionales e impide surgir sectores nuevos con potencial<sup>39</sup>. 

<sup>39</sup> En este contexto, debemos anotar que mayor competencia a la producción interna puede aumentar la productividad y el crecimiento de la economía, especialmente de los sectores más protegidos y regulados, Aghion y Griffith (2005) y Aghion et al. (2012) tocan estos puntos. Los autores agradecen a Jorge Restrepo de la Universidad Javeriana por estas referencias. Harrison y Rodríguez-Clare (2009) encuentran poca evidencia a favor de intervenciones "duras" que distorsionan precios para crecer más y atraer inversión extranjera.

## Referencias

- Aghion, P.; Griffith, R. (2005). *Competition and Growth: Reconciling Theory and Evidence*. Cambridge: The MIT Press.
- Aghion, P.; Dewatripont, M.; Du, L.; Harrison, A.; Legros, P. (2012). "Industrial Policy and Competition", working paper 18048, National Bureau of Economic Research, mayo, disponible en: <http://www.nber.org/papers/w18048>
- Armenta de la Peña, R.; Márquez, B.; Arango, G. (1976). "Análisis de la estructura arancelaria colombiana vigente en febrero de 1975", *Planeación y Desarrollo*, vol. 8, núm. 1, pp. 7-42.
- Baldwin, R. (1970). "Nontariff Distortions of International Trade", documento interno, The Brookings Institution, Washington, D. C.
- Banco de la República (1953). *Informe Anual del Gerente a la Junta Directiva* (1.º de julio 1 de 1952 a 30 de junio de 1953), Bogotá: Imprenta del Banco de la República.
- Banco de la República (1956). *XXXIII Informe del Gerente, 1955-1956*, Bogotá: Imprenta del Banco de la República.
- Banco de la República. (1965). *Informe Anual del Gerente a la Junta Directiva*, Bogotá: Imprenta del Banco de la República.
- Banco de la República (1975). *Informe del Gerente a la Junta Directiva 1974-1975*, Bogotá: Imprenta del Banco de la República.
- Banco de la República (febrero de 1974). *Revista del Banco de la República*.
- Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento (1983). *Colombia: Manufacturing Sector Developments and Changes in Foreign Trade and Financial Policies*, vol. II, reporte núm. 4093-CO, enero.
- Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento (1968). *Current Economic Positions and Prospects of Colombia*, vol. III, reporte núm. WH-188a, Washington, D. C., diciembre.
- Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento (1967). *Current Economic Position and Prospects of Colombia*, report núm. WH-172a, vol. I, Washington, D. C., mayo.
- Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento (1962a). *An Appraisal of the Development Program of Colombia 1962*, reporte núm. WH-119a, Washington, D. C.
- Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento (1962b). "Annex I", *An Appraisal of the Development Program of Colombia 1962*, reporte núm. WH-119a, Washington, D. C.
- Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento (1958). "Appendix II", *Recent Economic Developments and Prospects of Colombia*, reporte núm. WH-72, pp. 18, Washington, D. C., marzo.
- Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento (1954). *The Economy of Colombia*, octubre.
- Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento (1953). *The Economic Situation of Colombia*, Washington, D. C., agosto.
- Banco Mundial (1994). *Colombia: Private Sector Assessment*, reporte núm. 13113-CO, 5 de agosto.
- Bora, B. (2005). *The Quantification and Impact of Non-Tariff Measures (NTM): Quantitative Methods for Assessing the Effects of Non-tariff Measures and Trade Facilitation*, World Trade Organisation.
- Bora, B.; Kuwahara, A.; Laird, S. (2002). "Quantification of Non-Tariff Barriers. Policy Issues in International Trade and Commodities", *Study Series*, núm. 18, Unctad.
- Buitrago, A. (2007). "Nuevo arancel para los textiles", *El Tiempo*, 3 de septiembre de 2007.
- Cadot, O.; Malouche, M.; Sáez, S. (2012). *Streamlining Non-Tariff Measures: A Toolkit for Policy Makers*, Washington D. C.: The World Bank.
- Cardona Marta, H. (1977). "El crecimiento de las exportaciones menores y el sistema de fomento a las exportaciones en Colombia", *Planeación y Desarrollo*, vol. 9, núm. 2, pp. 49-78.
- Castro, R.; Pabón, C.; Santamaría, M. (1991). "Metodología para el cálculo de la tasa

de cambio efectiva: caso colombiano”, *Desarrollo y Sociedad*, núm. 27, Universidad de los Andes.

Comisión Económica para América Latina (Cepal) (1976). *América Latina: relación de precios de intercambio*, serie Cuadernos Estadísticos de la Cepal, Santiago de Chile: Naciones Unidas.

Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (Unctad, 2014). *History of NTMs in Unctad, Unctad Work on Non-Tariff Measures* [en línea], disponible en: <http://www.unctad.info/en/Trade-Analysis-Branch/Key-Areas/Non-Tariff-Measures/>

Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (Unctad, 2012). *Classification of Non-Tariff Measures February 2012 version*, Nueva York y Ginebra: United Nations Publication.

Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (Unctad, 2009). *Non-Tariff Measures: Evidence from Selected Developing Countries and Future Research Agenda: Developing Countries in International Trade Studies*, Nueva York y Ginebra: United Nations Publication.

Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (Unctad, s. f.). *Unctad Coding System of Trade Control Measures: TCMCS* [en línea], disponible en: <http://www.unctad.info/en/Trade-Analysis-Branch/Key-Areas/Non-Tariff-Measures/>

Departamento Nacional de Planeación (1976). *Para cerrar la brecha: plan de desarrollo social, económico y regional, 1975-1978*, Bogotá: Ediciones del Banco de la República.

Departamento Nacional de Planeación (1991). “Decisiones sobre el Programa de Apertura Económica”, Documento Conpes 1990.

Díaz Alejandro, C. (1976). “Foreign Trade Regimes and Economic Development: Colombia”, IX Special Conference Series on Foreign Trade Regimes and Economics Development, New York: Columbia University Press.

Echavarría, J. J. (1987). “Colombia, 1970-85. Management and Consequences of

Two Large External Shocks” (documento interno), Overseas Development Institute, julio. *El Tiempo* (2007). “La apertura... de Uribe?” (editorial) [en línea], disponible en: <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-2723381>, 9 de noviembre.

Feenstra, R. (2010). *Product Variety and the Gains from International Trade*, Cambridge: MIT Press.

Fondo Monetario Internacional (1957). *Consultations: Colombia*, Washington, D. C.: IMF, mayo.

Fondo Monetario Internacional (1956). *Seventh Annual Report on Exchange Restrictions*, Washington, D. C.: IMF.

Fondo Monetario Internacional (1955). *Exchange System, Colombia, Additional information on Colombia: Changes in coffee rate and other measures*, Washington, D. C.: IMF, marzo.

Fondo Monetario Internacional (1954). *Annual Report on Exchange Restrictions*, Washington, D. C.: IMF.

Fondo Monetario Internacional (1950). *First Annual Report on Exchange Restrictions*, Washington, D. C.: IMF.

Fondo Monetario Internacional (1950-1970). *Annual Report on Exchange Restrictions, 1950-1970*, Washington, D. C.: IMF.

García, J. (1991). “Colombia”, en D. Pappageorgiou, M. Michaely y A. Choksi (eds.), *Liberalizing Foreign Trade* (vol. 4), Cambridge: Basil Blackwell.

García, J. (1981). *The Effects of Exchange Rates and Commercial Policy on Agricultural Incentives in Colombia: 1953-1978*, Washington, D. C.: International Food Policy Research Institute.

García, J.; Jayasuriya, S. (1997). *Courting Turmoil and Deferring Prosperity: Colombia between 1960 and 1990*, Washington, D. C.: The World Bank.

Gaviria, C. (1991). *Una caja de herramientas para la apertura y la modernización*, Bogotá: Presidencia de la República; Departamento Nacional de Planeación.

Giraldo, G. (1979). “Estructura de la protección arancelaria y paraarancelaria después

de las reformas”, *Planeación y Desarrollo*, vol. 11, núm. 2, pp. 7-47, mayo-agosto.

Harrison, A.; Rodríguez-Clare, A. (2009). “Trade, Foreign Investment, and Industrial Policy for Developing Countries”, working paper 15261, National Bureau of Economic Research, agosto, disponible en: <http://www.nber.org/papers/w15261>

Incomex. (1977). *Comercio Exterior 1968-1976*, Bogotá: Italgaf.

Jaramillo, J.; Montenegro, A. (1982). “Cuenta especial de cambios: descripción y análisis de su evolución reciente”, *Ensayos sobre Política Económica*, núm. 2, Banco de la República.

Jiménez, G. (2009). “Alza de aranceles: ¿dádiva del Gobierno o salvavidas?” [en línea], *El Colombiano*, disponible en: [http://www.elcolombiano.com.co/BancoConocimiento/A/alza\\_de\\_aranceles\\_dadiva\\_del\\_gobierno\\_o\\_salvavidas/alza\\_de\\_aranceles\\_dadiva\\_del\\_gobierno\\_o\\_salvavidas.asp?CodSeccion=9](http://www.elcolombiano.com.co/BancoConocimiento/A/alza_de_aranceles_dadiva_del_gobierno_o_salvavidas/alza_de_aranceles_dadiva_del_gobierno_o_salvavidas.asp?CodSeccion=9)

Kee, H.; Nicita, A.; Olarreaga, M. (2009). “Estimating Trade Restrictiveness Indices”, working paper, núm. WPS3840, Banco Mundial.

Krueger, A. (1978). *Foreign Trade Regimes and Economic Development: Liberalization Attempts and Consequences. A Special Conference Series on Foreign Trade Regimes and Economic Development*, Cambridge: Ballinger Publishing Company.

Martínez, A. (1986). *La estructura arancelaria y las estrategias de industrialización en Colombia*, Bogotá: Universidad Nacional de Colombia.

Marulanda, O. (1999). *Economía política del manejo macroeconómico en Colombia. Un primer recorrido de memoria*. Bogotá: Universidad Jorge Tadeo Lozano.

Musalem, A. (1981). “Dinero, inflación y balanza de pagos” (documento interno), Banco de la República.

Ospina Vásquez, L. (1955). *Industria y protección en Colombia*, Colección FAES, Medellín.

Patiño Roselli, A. (1981). *La prosperidad a debe y la gran crisis, 1925-1935: capítulos de*

*historia económica de Colombia*, Bogotá: Banco de la República.

Peña, R. de la; Márquez, B.; Arango, G. (1976). “Análisis de la estructura arancelaria colombiana vigente en febrero de 1975”, *Planeación y Desarrollo*, vol. 8, núm. 1, pp. 7-42.

Prebish, R. (1964). *Nueva política comercial para el desarrollo*, informe a la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo, México D. F.: Fondo de Cultura Económica.

Prebish, R. (1961, marzo). “El falso dilema entre desarrollo económico y estabilidad monetaria”, *Boletín Económico de América Latina*, núm. 6, pp. 1-27.

Prebish, R. (1948). *El desarrollo económico de América Latina y algunos de sus principales problemas* [en línea], disponible en: <http://prebisch.cepal.org/es/textos/el-desarrollo-economico-america-latina-algunos-sus-principales-problemas>

Presidencia de la República; Departamento Nacional de Planeación (1991). *La revolución pacífica: modernización y apertura de la economía*, vol. I, Bogotá: Impreandes.

Quevedo, N. (2010). “Se agita el caso de los créditos a los floricultores” [en línea], *El Espectador*, disponible en <http://www.elespectador.com/noticias/investigacion/se-agita-el-caso-de-los-creditos-floricultores-articulo-230477>, 19 de octubre.

República de Colombia (1956). *Diario Oficial*, núm. 29201, 21 de noviembre, año XCIII, p. 8, Bogotá: Empresa Nacional de Publicaciones.

República de Colombia (1957). *Diario Oficial*, núm. 29440, 23 de julio, año XCIV, p. 24, Bogotá: Empresa Nacional de Publicaciones.

Rodríguez, O. (1973). *Efectos de la Gran Depresión sobre la industria colombiana*, Bogotá: Ediciones El Tigre de Papel.

Ruiz, A. (1984). “La competitividad de las exportaciones menores en el período 1975-1983 y el déficit en la balanza de pagos registrado entre 1980-1983”, *Planeación y Desarrollo*, vol. 16, núms. 2 y 3, pp. 57-98, abril-septiembre.

Safford, F.; Palacios, M. (2002). *Colombia Fragmented Land, Divided Society*, New York: Oxford University Press.

Sarmiento, E. (2014). "Los desaciertos del libre comercio" [en línea], *El Espectador*, disponible en: <http://www.elespectador.com/opinion/los-desaciertos-del-libre-comercio-columna-474895>, 16 de febrero.

Trujillo, E.; Posada, C. (2006). "El proteccionismo no arancelario y la coyuntura económica: el caso colombiano reciente (1990-2005)", Borradores de Economía, núm. 399, Banco de la República.

United States Trade Representative (2013). *National Trade Estimate Report on Foreign Trade Barriers* [en línea], disponible en: [http://www.ustr.gov/sites/default/files/Colombia\\_0.pdf](http://www.ustr.gov/sites/default/files/Colombia_0.pdf)

Urdinola, A. (1989). "Tasas de cambio, aranceles y protección", *El Tiempo*, 28 de agosto.

Urrutia, M. (2014). "Adaptación del Banco de la República a los cambios en la política monetaria, cambiaria y de crédito: 1923-2013", documento CEDE, núm. 13, Universidad de los Andes.

Vargas, M. (2008). "Uribe juega al proteccionismo" [en línea], *El Tiempo*, disponible en: <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/CMS-4571521>, 28 de septiembre.

Villar, L.; Esguerra, P. (2005). "El comercio exterior colombiano en el siglo XX", en J. Robinson y M. Urrutia (eds.), *Economía colombiana del siglo XX: un análisis cuantitativo*, Bogotá: Banco de la República; Fondo de Cultura Económica.



## Anexo 1

Cuadro A1.1  
Registros de importación: 1950-2002  
(millones de dólares y porcentaje)

	Lista de libre importación	Lista de licencia previa	Total	Libre/total (porcentaje)		Lista de libre importación	Lista de licencia previa	Total	Libre/total (porcentaje)
1950	n. a.	n. a.	432	0,65	1977	1.093	1.573	2.666	0,41
1951	n. a.	n. a.	383	0,75	1978	1.468	1.945	3.413	0,43
1952	n. a.	n. a.	416	0,8	1979	1.848	2.353	4.201	0,44
1953	n. a.	n. a.	489	0,85	1980	2.383	3.030	5.413	0,44
1954	n. a.	n. a.	631	0,90	1981	3.178	2.916	6.094	0,52
1955	591	29	620	0,95	1982	3.332	2.763	6.095	0,55
1956	360	102	463	0,78	1983	2.085	2.945	5.030	0,41
1957	289	119	408	0,71	1984	841	3.141	3.982	0,21
1958	160	117	277	0,58	1985	695	3.994	4.689	0,15
1959	243	178	420	0,58	1986	2.069	2.805	4.874	0,42
1960	279	200	479	0,58	1987	2.475	2.991	5.466	0,45
1961	307	216	524	0,59	1988	2.769	3.097	5.866	0,47
1962	223	232	455	0,49	1989	3.005	3.711	6.716	0,45
1963	189	365	553	0,34	1990	4.344	2.686	7.030	0,62
1964	175	338	513	0,34	1991	6.374	852	7.226	0,88
1965	72	404	476	0,15	1992	9.533	1.104	10.637	0,90
1966	360	279	639	0,56	1993	11.855	1.055	12.910	0,92
1967	20	505	525	0,04	1994				0,88
1968	75	553	628	0,12	1995				0,88
1969	129	632	761	0,17	1996				0,86
1970	176	751	927	0,19	1997				0,87
1971	216	573	789	0,27	1998				0,89
1972	253	656	909	0,28	1999				0,84
1973	382	843	1.226	0,31	2000				0,84
1974	776	1.004	1.781	0,44	2001				0,81
1975	643	859	1.503	0,43	2002				0,82
1976	792	1.198	1.991	0,40	(ene-oct)				

n. a.: no aplica.

Fuentes: 1. Para 1950-1954, 1956-1958, 1966-1967, Musalem (1981: cuadro XIX del anexo estadístico, capítulo 1: 156).

2. Para 1955, Banco de la República (1956: 49).

3. Para 1959-1965, 1968-1972 Banco de la República, información directa, tabulados del Banco de la República (Informe 2), e Incomex (importaciones: IMPO 1).

4. Para 1973-1976, derivados del Incomex (1977: 51).

5. Para 1977-79, IBRD (1983: 187, apéndice estadístico, tabla 6).

6. Para 1980-1993, Incomex.

7. Para 1994-2002, Ministerio de Comercio Exterior (cubre el periodo 1985-2003).

8. La información de 1950-1958 corresponde a registros de importaciones reembolsables.

Cuadro A1.2  
Arancel *ad valorem* promedio 1950-1997  
(porcentaje)

	Bienes de consumo no duradero	Bienes de consumo duradero	Bienes de consumo	Combustibles y lubricantes	Productos intermedios para la agricultura	Productos intermedios para la industria	Bienes intermedios	Materiales de construcción	Bienes de capital para la agricultura	Bienes de capital para la industria	Equipo de transporte	Bienes de capital	Otros	Total
1950 <sup>a</sup>	95	40	68	8	46	46	48	92	23	31	23	26	13	40,0
1959	230	78	154	16	13	32	28	52	35	46	0	27	31	43,0
1964	95	105	100	20	10	42	36	71	23	40	62	41	74	48,7
1965	101	85	93	7	17	46	29	52	33	34	35	34	37	53,5
1966	101	82	92	7	19	48	31	56	37	39	36	38	39	54,7
1967	100	82	91	7	19	48	31	56	37	39	36	38	39	54,4
1968	100	82	91	7	19	48	31	56	37	39	36	38	39	54,4
1969	100	82	91	7	19	48	31	56	38	39	36	38	39	54,5
1970	98	80	89	7	20	46	30	54	36	36	39	37	43	53,4
1972	98	75	86	8	21	46	30	52	36	36	36	36	43	52,3
1973	88	72	80	9	14	44	28	53	24	37	35	33	39	48,4
1974	55	55	55	7	10	29	19	36	19	31	31	28	21	34,7
1976	49	51	50	7	12	27	19	35	19	30	32	28	13	32,6
1978	46	50	48	7	10	26	18	33	16	30	32	27	13	31,2
1980	43	46	44	6	11	24	16	29	15	27	30	25	12	28,8
1981	39	43	41	11	6	25	20	39	20	25	34	26	26	26,0
1983	55	60	58	8	12	30	21	37	18	32	36	30	13	36,4
1984	69	74	71	10	15	38	26	46	23	40	45	36	17	44,9
1985	50	51	50	10	14	31	22	33	19	30	33	28	15	33,6
1986	49	51	50	10	13	31	21	33	17	30	33	27	15	33,1
1987	49	50	50	10	13	30	21	32	17	26	31	25	15	32,2
1988	48	46	47	10	13	28	20	30	17	22	29	23	15	30,1
1989	48	46	47	10	13	27	19	30	17	22	29	23	11	29,9
1990	53	53	53	17	27	39	31	46	31	35	39	35	11	39,4
1991	38	40	39	15	22	30	24	34	18	23	29	23	12	28,7
1992	14	17	16	7	10	11	10	13	9	10	12	10	9	12,0
1993	14	19	16	6	9	11	9	12	10	10	12	10	8	12,1
1994	14	18	16	6	8	11	9	12	9	10	11	10	9	11,9
1995	14	17	16	6	9	11	9	13	9	10	11	10	15	11,9
1996	17	17	17	6	10	11	10	13	8	10	11	10	0	12,0
1997	17	18	17	6	9	11	9	13	10	10	11	10	15	12,6

## Notas:

1. La tarifa nominal es igual al arancel *ad valorem* más el equivalente *ad valorem* del impuesto específico.
  2. El arancel para bienes de consumo, intermedios y de capital para 1950, 1959, 1964 y 1981 es un promedio simple de los aranceles por Cuode a un dígito.
  3. El arancel por grandes agrupaciones Cuode es un promedio de los aranceles por clasificación Cuode a dos dígitos.
  4. Los números en este cuadro son ligeramente diferentes a los que aparecen en el Cuadro 5. La diferencia entre los dos cuadros resulta de lo siguiente: en el Cuadro 5 el promedio se computa sobre todo el universo arancelario, mientras que en este caso se computa sobre las diez categorías de la clasificación de Cuode, lo cual le da implícitamente una mayor ponderación a los valores altos.
- Fuentes: 1. Martínez (1986) para los datos de 1950, 1959, 1964 y 1981.  
2. Para 1965-1988 cálculos de Franca Casazza de Galante para el estudio de García (1991; pero no publicados anteriormente).  
3. Departamento Nacional de Planeación (DNP), para el período 1989-1997.

Cuadro A1.3  
Número de posiciones arancelarias por lista 1950 - 1989

Fecha	Número de posiciones en arancel			Total
	Libre	Previa	Prohibida	
1950	1.924	0	295	2.219
1951	1.924	0	295	2.219
1952	1.924	0	295	2.219
1953	1.924	0	295	2.219
18-feb-55	2.219	0	0	2.219
nov-56	2.606	0	443	3.049
jul-57	2.260	591	198	3.049
may-59	1.176	827	1.046	3.049
18-sep-62	11	3.038	0	3.049
7-nov-62	0	0	3049	3.049
17-dic-62	0	522	2.527	3.049
21-dic-64	0	3343	598	3.941
ene-68	0	3.512	429	3.941
31-dic-70	264	3.382	704	4.350
ene-71	150	3.496	704	4.350
feb-75	1.621	3.128	0	4.749
07-mar-78	2.567	2.211	0	4.778
1979	2.560	2.218	0	4.778
1980	3.276	1.502	0	4.778
1981	1.814	3.180	0	4.994
Junio 1981	3.675	1.405	0	5.080
1982	1.287	3.716	0	5.003
1983	340	4.671	0	5.011
1984	23	4.160	828	5.011
1985	1.359	3.602	69	5.030
1986	1.826	3.160	56	5.042
1987	1.905	3.081	56	5.042
1988	1.939	3.131	50	5.120
1989	1.973	3.125	53	5.151

Fuentes: 1. Martínez (1986) para 1950, 1959 y 1964.

2. Presidencia de la República-DNP (1991) para 1970-1980.

3. IBRD (1983) para 1971.

4. The World Bank (1994) para 1981, 1990-1992.

5. Datos recibidos de Javier Gómez del Banco de la República para 1993-1999 citando DNP, DIAN e Incomex.

6. Datos de enero de 1971 provienen de Díaz-Alejandro (1976).

7. Para mayor información sobre las fuentes consultar Borradores de Economía, núm. 817, pp. 69-71, Banco de la República.

## Anexo 2

### Categorías de restricciones al comercio en 1994

**Medidas paraarancelarias** (código 2000): son medidas no arancelarias que aumentan el costo de las importaciones en un determinado porcentaje, calculado sobre la base del valor o la cantidad. Se destacan los gravámenes adicionales asociados con derechos y recargos aduaneros, como el impuesto sobre las transacciones en divisas, el impuesto de timbre, los derechos de licencia de importación, los gravámenes para proteger el medioambiente y la salud de las personas, entre otros. Los impuestos y gravámenes sobre productos sensibles, suntuarios y no esenciales, como el tabaco y las bebidas alcohólicas, también hacen parte de este grupo.

**Medidas de control de precios** (código 3000): se emplean para controlar el precio de los productos importados. Entre las más usadas están las *medidas compensatorias*, las cuales se adoptan si el país importador determina que los productos importados se benefician de una subvención en el país exportador; los *derechos antidumping*, que se otorgan a empresas concretas para compensar el margen de *dumping*<sup>40</sup>; *derechos variables* y medidas de *fijación de precios* en las que las autoridades del país importador tienen en cuenta el precio interno al productor o al consumidor o alguna cotización del mercado internacional para establecer un precio mínimo y uno máximo.

**Medidas financieras** (código 4000): se refieren a medidas que tienen por objeto regular el acceso y el costo de divisas para poder realizar operaciones de importación y definir las condiciones de pago. Estas medidas pueden aumentar los costos de importación de la misma manera que las arancelarias.

**Medidas de concesión automática de licencias** (código 5000): están relacionadas con

la aprobación de solicitudes de importación y de vigilancia de las importaciones de determinados productos. Se utilizan principalmente para limitar y restringir el movimiento de la cantidad de importaciones. También se pueden aplicar con fines ambientales.

**Medidas de control de cantidades** (código 6000): restringen la cantidad de importaciones de un producto determinado, mediante el establecimiento de un contingente, la concesión restrictiva de licencias<sup>41</sup> y la prohibición de importar el producto.

**Medidas monopolísticas** (código 7000): crean una situación monopolística, al otorgar derechos exclusivos a un agente económico o a un grupo limitado de agentes económicos. Por ejemplo, si se establece la obligación de efectuar las importaciones de determinados productos por intermedio de un organismo estatal o una empresa bajo control estatal, o si se establecen derechos exclusivos otorgados por la administración a empresas nacionales de seguros o de transporte.

**Medidas técnicas** (código 8000): se refieren a las características de los productos tales como la calidad, la seguridad, las dimensiones, terminología, símbolos especiales, métodos de ensayo, así como requisitos de embalaje, marcado y etiquetado. También, incluyen trámites aduaneros especiales, como la obligación de presentar información más detallada que la exigida normalmente y el requisito de usar una determinada aduana de entrada. Parte de estas medidas técnicas se establecen con el objeto de proteger la vida o salud de las personas y animales (medidas sanitarias), y plantas (medidas fitosanitarias), entre otras.

<sup>40</sup> Existe *dumping* si el precio de exportación del producto exportado es menor que el precio de un producto similar destinado al consumo en el país exportador.

<sup>41</sup> Es una autorización que impone condiciones previas para importar determinado producto.

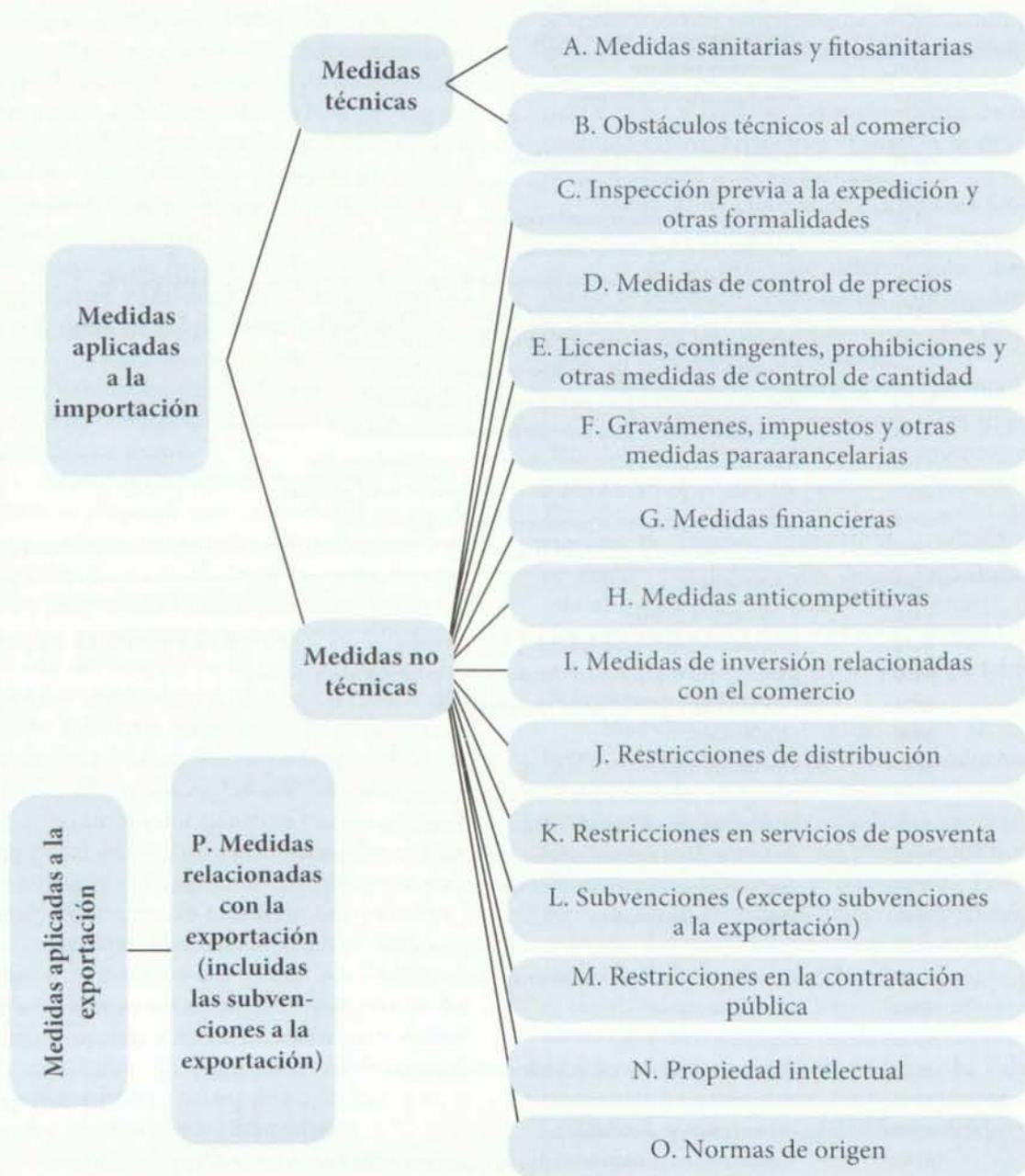
Cuadro A2.1  
Códigos de Colombia disponibles en Trains (WITS)

<b>2000</b>	<b>Medidas para arancelarias</b>
2400	Valoración aduanera por la administración de aduanas
<b>3000</b>	<b>Medidas de control del precio</b>
3110	Precios mínimos de importación
3310	Exacciones variables
3410	Investigaciones <i>antidumping</i>
3420	Derechos <i>antidumping</i>
<b>6000</b>	<b>Medidas de control de la cantidad</b>
6100	Licencias no automáticas
6110	Licencia sin criterios específicos <i>ex ante</i>
6141	Adquisición de productos nacionales
6160	Licencia combinada con una autorización especial de importación o sustituida por ella
6171	Autorización previa para proteger la salud de las personas
6172	Autorización previa para proteger la salud/vida de animales
6173	Autorización previa para proteger la salud de plantas
6174	Autorización previa para proteger el medioambiente
6175	Autorización previa para proteger la fauna/flora silvestre
6176	Autorización previa para combatir el uso indebido de drogas
6177	Autorización previa para garantizar la seguridad de las personas
6178	Autorización previa para garantizar la seguridad nacional
6179	Autorización previa para fines N. E. P.
6200	Contingentes
6210	Contingentes globales
6212	Asignados a países exportadores
6250	Contingentes vinculados con la adquisición de productos nacionales
6274	Contingentes para proteger el medioambiente
6300	Prohibiciones
6310	Prohibición total
6371	Prohibición para proteger la salud de las personas
6372	Prohibición para proteger la salud/vida de animales
6373	Prohibición para proteger la salud de plantas
6374	Prohibición para proteger el medioambiente
<b>7000</b>	<b>Medidas monopolísticas</b>
7100	Canal único para la realización de importaciones
7170	Canal único para categorías de productos sensibles
<b>8000</b>	<b>Medidas técnicas</b>
8100	Reglamentos técnicos
8110	Normas relativas a las características del producto
8130	Normas relativas al etiquetado
8140	Normas relativas al embalaje
8150	Normas relativas a las pruebas, la inspección y la cuarentena
8180	Obligación de pasar por determinada oficina de aduanas
8200	Inspección previa a la expedición
8300	Formalidades aduaneras especiales
8900	Medidas técnicas N. E. P.

Fuente: Unctad (2012).

## Anexo 3

### Medidas no arancelarias según la clasificación Unctad de 2012



Nota: se recogen datos para las categorías A-I. Las categorías J-P, sombreadas, se usan para recoger información del sector privado mediante encuestas o portales de la red informática.  
Fuente: Unctad (2012: 3).

## Anexo 4

### Otros cuadros estadísticos

Cuadro A4.1  
Intensidad de cobertura de restricciones: 1950-1999  
(porcentaje de previa más prohibida)

	1991	1992	1993	1994	1996	1997	1999	2001	2003	2005	2006	2008	2012 (jun)	2012 (dic)
<b>I. Total (número PA)</b>	<b>6.840</b>	<b>7.127</b>	<b>7.212</b>	<b>7.290</b>	<b>6.726</b>	<b>6.727</b>	<b>6.782</b>	<b>6.804</b>	<b>6.907</b>	<b>6.979</b>	<b>7.013</b>	<b>7.280</b>	<b>7.461</b>	<b>7.461</b>
<i>Posiciones arancelarias con MNA</i>	<b>1.879</b>	<b>2.446</b>	<b>3.387</b>	<b>3.949</b>	<b>4.078</b>	<b>4.319</b>	<b>4.415</b>	<b>4.339</b>	<b>4.912</b>	<b>4.947</b>	<b>5.053</b>	<b>5.235</b>	<b>5.645</b>	<b>5.098</b>
<b>II. Consumo (número PA)</b>	<b>1.575</b>	<b>1.611</b>	<b>1.638</b>	<b>1.682</b>	<b>1.604</b>	<b>1.605</b>	<b>1.610</b>	<b>1.613</b>	<b>1.683</b>	<b>1.684</b>	<b>1.691</b>	<b>1.798</b>	<b>1.950</b>	<b>1.950</b>
1. No duraderos	1.082	1.092	1.121	1.174	1.130	1.131	1.136	1.138	1.195	1.196	1.202	1.250	1.395	1.395
2. Duraderos	493	519	517	508	474	474	474	475	488	488	489	548	555	555
<i>Posiciones arancelarias con MNA</i>	<b>405</b>	<b>588</b>	<b>940</b>	<b>1.074</b>	<b>1.139</b>	<b>1.254</b>	<b>1.274</b>	<b>1.250</b>	<b>1.325</b>	<b>1.332</b>	<b>1.344</b>	<b>1.469</b>	<b>1.500</b>	<b>1.419</b>
<b>III. Materias primas y bienes intermedios (número PA)</b>	<b>3.469</b>	<b>3.624</b>	<b>3.665</b>	<b>3.712</b>	<b>3.474</b>	<b>3.474</b>	<b>3.531</b>	<b>3.547</b>	<b>3.600</b>	<b>3.643</b>	<b>3.651</b>	<b>3.752</b>	<b>3.777</b>	<b>3.777</b>
1. Combustibles, lubricantes	44	51	52	51	43	43	43	43	53	53	53	55	56	56
2. Para la agricultura	131	133	137	151	146	146	146	146	147	152	152	169	175	175
3. Para la industria	3.294	3.440	3.476	3.510	3.285	3.285	3.342	3.358	3.400	3.438	3.446	3.528	3.546	3.546
<i>Posiciones arancelarias con MNA</i>	<b>1.347</b>	<b>1.695</b>	<b>2.271</b>	<b>2.559</b>	<b>2.607</b>	<b>2.732</b>	<b>2.746</b>	<b>2.755</b>	<b>3.091</b>	<b>3.116</b>	<b>3.172</b>	<b>3.199</b>	<b>3.067</b>	<b>2.753</b>
<b>IV. Capital (número PA10)</b>	<b>1.796</b>	<b>1.892</b>	<b>1.909</b>	<b>1.896</b>	<b>1.648</b>	<b>1.648</b>	<b>1.641</b>	<b>1.644</b>	<b>1.624</b>	<b>1.652</b>	<b>1.671</b>	<b>1.730</b>	<b>1.734</b>	<b>1.734</b>
1. Materiales de construcción	264	272	272	263	249	249	249	249	247	247	247	266	265	265
2. Para la agricultura	84	85	126	118	65	65	65	65	64	67	67	68	69	69
3. Para la industria	1.189	1.194	1.202	1.180	1.101	1.101	1.104	1.107	1.080	1.103	1.113	1.122	1.117	1.117
4. Equipo de transporte	259	341	309	335	233	233	223	223	233	235	244	274	283	283
<i>Posiciones arancelarias con MNA</i>	<b>127</b>	<b>163</b>	<b>176</b>	<b>316</b>	<b>332</b>	<b>333</b>	<b>395</b>	<b>334</b>	<b>496</b>	<b>499</b>	<b>537</b>	<b>567</b>	<b>1.078</b>	<b>926</b>

Fuente: cálculos de los autores.

Cuadro A4.2  
MNA vigentes en 2008: evolución desde 1967 hasta 2007

	Medidas emitidas en neto	Número de reglamentaciones acumuladas al final del período	PA10 afectadas	Categorías usadas de MNA (códigos a cuatro dígitos)	Número de reglamentaciones por PA10
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5) = (2)/(3)
1967-89	1.102	1.102	779	11	1,41
1990	149	1.251	806	13	1,55
1991	842	2.093	911	14	2,3
1992	823	2.916	1.436	14	2,03
1993	941	3.857	1.490	19	2,59
1994	270	4.127	1.619	22	2,55
1995	623	4.750	1.733	26	2,74
1996	283	5.033	1.805	27	2,79
1997	1.823	6.856	2.572	30	2,67
1998	276	7.132	2.663	32	2,68
1999	1.074	8.206	2.688	33	3,05
2000	1.050	9.256	3.598	33	2,57
2001	467	9.723	3.683	35	2,64
2002	3.852	13.575	4.698	37	2,89
2003	586	14.161	4.783	39	2,96
2004	1.268	15.429	4.818	40	3,2
2005	1.033	16.462	4.844	40	3,4
2006	3.957	20.419	4.962	41	4,12
2007	3.938	24.357	5.092	41	4,78
2008 <sup>a/</sup>	781	25.138	5.235	41	4,80

a/ La base de 2008 no registra ninguna reglamentación emitida ese año, y por ello esta información fue complementada con la de 2012. Se encuentran medidas vigentes en diciembre 2012 que habían sido emitidas durante 2008 (alrededor de 781, que afectaron a 143 PA10 adicionales).

Fuente: Unctad (Trains, 2008).

## Anexo 5

Cuadro A5  
Algunas variables macroeconómicas como porcentaje del PIB y número de firmas importadoras  
(porcentaje)

	Exportaciones sin principales productos <sup>a/</sup>	Exportaciones sin petróleo crudo ni sus derivados, ni café	Exportaciones sin café	Importaciones de bienes	Importaciones de bienes y servicios <sup>b/</sup>	Ingresos del Gobierno por concepto de impuestos derivados de la actividad petrolera <sup>c/</sup>	Ingresos por impuestos al IVA interno	Ingresos por impuestos al ingreso	Firmas importadoras
2000	5,15	7,32	12,10	10,79	16,75	0,85	2,78	3,61	16.576
2001	5,93	8,43	11,78	12,23	18,51	1,36	3,24	4,54	16.623
2002	5,58	8,10	11,45	12,16	18,17	1,06	3,24	4,43	16.783
2003	5,71	9,44	13,02	13,77	19,94	0,93	3,55	4,61	16.340
2004	6,29	9,86	13,47	13,34	19,09	1,23	3,58	5,18	17.313
2005	6,07	9,66	13,45	13,51	18,78	1,23	3,58	5,45	18.370
2006	6,64	10,20	14,08	15,07	20,54	1,53	3,68	5,84	19.305
2007	6,64	10,11	13,63	14,86	19,79	1,77	3,96	5,74	21.079
2008	6,14	9,64	14,64	15,22	20,26	1,64	3,93	5,55	21.340
2009	4,90	8,99	13,38	13,32	18,25	2,07	3,86	6,08	20.556
2010	3,57	7,43	13,18	13,29	17,76	1,14	3,98	5,16	22.163
2011	3,52	7,72	16,19	15,37	19,93	1,99	4,05	5,62	24.902
2012	3,38	7,20	15,73	15,16	19,92	3,14	3,99	6,87	27.344

a/ Incluye exportaciones de petróleo crudo y derivados, carbón, oro, ferroniquel, café, flores y banano.

b/ Según información DANE (cuentas nacionales). Ingresos por impuestos al ingreso incluye declaración de renta y retención en la fuente a título de renta.

c/ Ingresos derivados por impuestos de renta, patrimonio, dividendos Ecopetrol e IVA (no incluye arancel ni IVA externo).

Fuentes: DIAN y DANE.