

De cómo el modelo económico colombiano impidió el desarrollo de las regiones atrasadas¹

1. Introducción

DURANTE BUENA PARTE DEL SIGLO XX Colombia creció a tasas sostenidas y moderadas, pero en el último cuarto de siglo el desempeño económico del país se deterioró. Cuando en la década del 50 Colombia crecía el 3.5-4.0 por ciento anual, se consideraba que el desempeño económico de país era mediocre.

Hoy se ve como un logro poder crecer al 2.9 por ciento, la tasa que el gobierno y el Banco de la República acordaron para 1999². Para las regiones más atrasadas y para los grupos más pobres de Colombia una tasa de crecimiento baja, aunque estable, ofrece pocas esperanzas de prosperidad.

En este trabajo se muestra que el modelo económico colombiano produjo ganancias importantes en el bienestar de los colombianos y de sus regiones pero que, al mismo tiempo, impidió alcanzar mayores ganancias y discriminó contra las regiones más pobres y los sectores más atrasados. Los componentes del modelo económico cambiaron con los años; algunos de ellos estimularon el crecimiento y otros lo frenaron. Los cambios que frenaron el crecimiento predominaron sobre los que lo estimularon, lo que condujo a tasas de crecimiento inferiores a las potenciales y a una mayor desigualdad de ingresos regionales. La sección 2 resume la experiencia de crecimiento de Colombia durante el siglo XX. La sección 3 define los componentes del modelo económico colombiano y examina su evolución durante los últimos cincuenta años. La sección 4 describe cómo el modelo económico redujo la tasa de crecimiento y discriminó en contra de las regiones más pobres y de los sectores más atrasados. La sección 5 presenta uno

¹ Documento presentado en el *Primer Simposio sobre la Economía de la Costa Caribe*, Cartagena, octubre de 1998

² EL TIEMPO, versión electrónica, 25 de septiembre, 1988, p. 1.

de los elementos primordiales del modelo de crecimiento, la política de comercio exterior, tal como se refleja en el nivel de estructura de los aranceles, y cómo afectó a los departamentos. En la sección 6 se presentan algunas conclusiones.

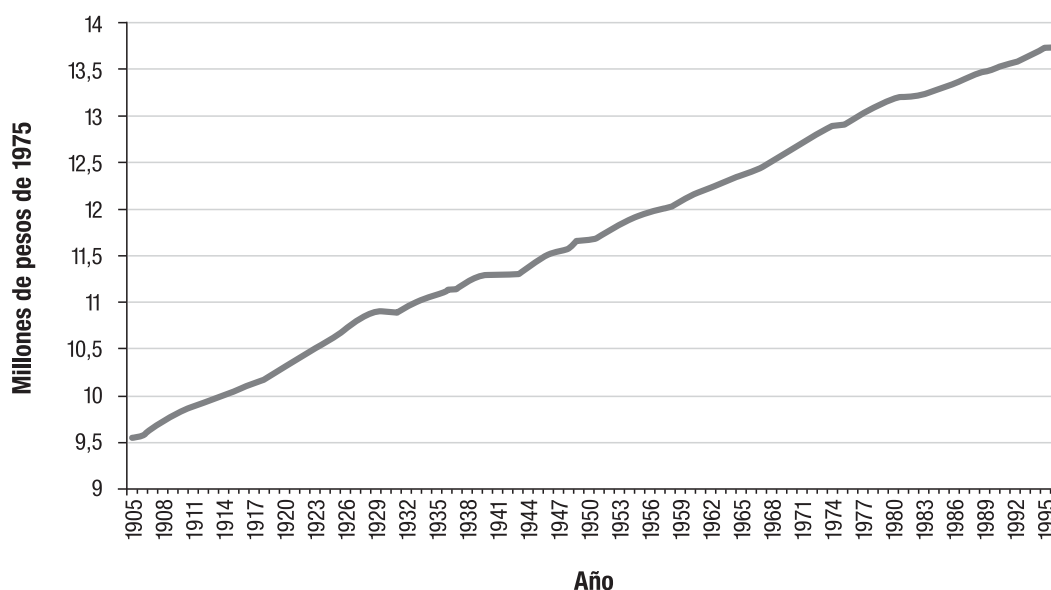
El análisis que sigue se concentra en tres elementos del modelo económico colombiano: el tamaño del sector público, la política financiera y la política de comercio exterior. La política en estos tres frentes impidió alcanzar una tasa de crecimiento más alta y, en particular, la política de comercio exterior discriminó en contra de las regiones y de sectores de menores ingresos. El proteccionismo promovió el desarrollo de sectores improductivos sin capacidad de enfrentar la competencia externa o de exportar eficazmente. El sector público redujo la tasa de crecimiento porque creció a un ritmo espectacular que le restó recursos al sector privado y redujo el rendimiento promedio del capital en Colombia. El aumento del sector público también generó una elevación de los precios de los bienes comerciados, que desestimuló la producción de bienes comerciables e impidió un crecimiento significativo del comercio exterior. La política financiera, a su vez, reprimió el desarrollo del sector financiero, impidió la expansión del crédito doméstico al sector privado, generó altas tasas de interés de colocación y bajas tasas de rendimiento para los ahorradores, y desestimuló el ahorro y la inversión privados.

2. El crecimiento económico colombiano durante el siglo xx

Durante el siglo XX Colombia creció en forma estable y sostenida, a una tasa de promedio de 4.6 por ciento anual y con pocas variaciones alrededor de esa tendencia. El PIB total nunca cayó durante este siglo; sólo en cuatro años tuvo la economía recesiones serias (1930, 1931, 1942, 1943), y sólo en 16 años tuvo una recesión (estos incluyen los cuatro años de recesión profunda)³. Las importaciones y las exportaciones también se expandieron en forma sostenida, pero crecieron en forma menos regular que el PIB, en gran parte como resultado de variaciones en los términos de intercambio, que aumentaban o reducían temporalmente los ingresos de moneda extranjera. El comercio de importación y exportación, sin embargo, se ha mantenido como una proporción relativamente estable y baja del PIB.

³ Una recesión es aquella en que la tasa de crecimiento es inferior al promedio menos una desviación estándar. Una recesión profunda es aquella en que la tasa de crecimiento está por debajo del promedio menos dos desviaciones estándar.

Gráfico 1. Producto bruto real de Colombia, 1905-1997



Fuente: GRUPO DE ESTUDIOS DEL CRECIMIENTO ECONÓMICO, GRECO, (1998). *Estadísticas históricas de la economía colombiana*, Bogotá: Banco de la República.

Pocos países presentan un desempeño similar durante este siglo pero, aun así, Colombia tiene hoy un ingreso per cápita bajo, mucha pobreza y muchas regiones pobres. A pesar de importantes logros en educación y salud (el analfabetismo se redujo de 43 por ciento en 1951 a 6 por ciento en la presente década y la mortalidad infantil cayó de 123 por mil en 1951 a 34 por mil en 1996) y el aumento en la esperanza de vida al nacer (de unos 40 años en 1950 a cerca de 70 años en 1995) esta sensación de empobrecimiento relativo (en comparación, quizás, con las expectativas) se acentuó durante los últimos 25 años⁴. Desde 1975 la economía creció más lentamente (3.9 por ciento por año), la inflación se incrementó (por encima del 20 por ciento anual) y la violencia se acentuó.

Desde 1980 el desempeño de la economía ha sido mediocre para calificarlo generosamente. Este desempeño se explica en gran parte por el modelo económico adoptado desde finales de los 60.

⁴ Para estudios de pobreza ver, entre otros, Ministerio de Agricultura, Departamento Administrativo Nacional de Estadística, DANE, DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN, DNP, (1989). *La pobreza en Colombia*, Bogotá: Ministerio de Agricultura.

3. El modelo de desarrollo colombiano

Tres tipos de política han generado una tasa de crecimiento inferior a la que se puede alcanzar con la dotación de recursos humanos y naturales: La de gasto público, la financiera y la de comercio exterior. Ciertamente, la inversión en capital físico y en recursos humanos, el respeto a la ley y otros elementos también “explican” el crecimiento económico, pero cambios en los precios relativos cambian las tasas de retorno a los factores de producción y afectan la decisiones de acumular mucho o poco capital, o de cambiar las instituciones que regulan las relaciones sociales y la actividad económica⁵. Las tres políticas constituyen pilares fundamentales del modelo de desarrollo colombiano, y los cambios en ellas cambian los precios relativos, la estructura de incentivos y, finalmente, la tasa de crecimiento económico y el nivel de ingreso.

A continuación se describe cómo evolucionaron estas políticas desde 1950 hasta mediados de la presente década. Aun cuando el Grupo de Estudios del Crecimiento Económico Colombiano del Banco de la República (GRECO) ha generado series de los grandes agregados macroeconómicos colombianos desde 1905, este trabajo se concentra en el período posterior a 1950, por conocer mejor el autor los desarrollos de la economía a partir de entonces⁶.

Cuanto el Estado interviene en la economía influye en el desempeño económico de la sociedad. Un mayor gasto público, mayores intervenciones en el sector financiero y más reglamentaciones en el régimen del comercio exterior constituyen mayores interferencias en las decisiones del sector privado y tienden a reducir la tasa de crecimiento. Un menor gasto público, mayor libertad de comercio y mayor libertad para operar en el sector financiero dan más libertad de acción al sector privado y conducen a una tasa de crecimiento más alta. A continuación se examina la intervención del Estado como utilizador de recursos del sector privado y como regulador de la actividad productiva con sus intervenciones en el sector financiero y en el sector externo.

⁵ BARRO, Robert J., (1997). *Determinants of Economic Growth: a cross-country empirical study*, Cambridge: The MIT Press.; BARRO, Robert J., SALA-I-MARTIN, Xavier, (1995). *Economic Growth*, New York: McGraw-Hill.; SALA-I-MARTIN, Xavier, (1997). “I Just Ran Four Million Regressions”, National Bureau of Economic Research, *NBER Working Paper Series*, núm. 6252.; NORTH, Douglass C., (1990). *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*, Cambridge: Cambridge University Press.; NORTH, Douglass C., THOMAS, Robert P., (1973). *The Rise of the Western World. A new Economic History*, Cambridge: Harvard University Press.

⁶ GRUPO DE ESTUDIOS DEL CRECIMIENTO ECONÓMICO, GRECO, (1998). *Estadísticas históricas de la economía colombiana*, Bogotá: Banco de la República.

3.1. Gasto público

El gasto público indica el poder de compra que el sector público ejerce sobre los recursos del país⁷. Un mayor gasto público significa que el Estado tiene mayor capacidad para comprar bienes y servicios, de hecho, para restarle recursos al sector privado. La influencia del gasto del Estado en la economía se calcula tomando el gasto del sector público consolidado (gobierno central, departamental, municipal y empresas estatales) como porcentaje del PIB. Por no ser pertinente para este análisis, no se consideran aquí los diferentes estimativos existentes sobre el nivel del gasto. Todos los estimativos disponibles sobre el tamaño del Estado muestran que este aumentó entre 1950 y 1995, pero difieren sobre la magnitud del aumento⁸.

El Cuadro 1 muestra dos estimativos del tamaño del sector público colombiano, uno de García y Jayasuriya para 1950-1993 y el otro del Banco de la República para 1987-1995 el cuadro solo muestra promedios para períodos de 5 y 10 años, pues esta información solo pretende mostrar la evolución de la tendencia sobre períodos relativamente largos⁹. Los datos del Cuadro muestran, además, que el sector público prácticamente triplicó su tamaño en tres décadas, de 12 a 30 por ciento del PIB. La serie del Banco de la República muestra un sector público más grande que la serie de García y Jayasuriya.

Los datos del Banco de la República muestran, además, que el sector público colombiano representa casi la mitad de la economía. Aun cuando el sector público es muy grande, sorprende la falta de tendencia en las series anuales del Banco. Primero, es difícil creer que haya variaciones tan grandes de un año a otro (tres puntos porcentuales del PIB) en el tamaño del sector público. Segundo, más difícil aún es creer que el gasto público se redujo en 3 por ciento del PIB entre 1989 y 1990, durante un año electoral.

Si fuera fácil reducir el gasto en ese monto, la administración Pastrana debería tener muy pocos problemas en equilibrar su presupuesto en dos años. Tercero, para el período de la administración Gaviria es difícil reconciliar una

⁷ Para este ejercicio el sector público se refiere al sector público no financiero.

⁸ Ver, por ejemplo, GRECO, (1998). *Op. Cit.*, y GARCÍA GARCÍA, Jorge, JAYASURIYA, Sisira, (1997). *Courting Turmoil and Deferring Prosperity: Colombia between 1960 and 1990*, Washington, DC: The World Bank.

⁹ GRECO, (1998). *Op. Cit.*, presenta información sobre el gasto público desde 1924 hasta 1996. El tamaño del sector público durante 1950-1965 que se deriva de GRECO se parece mucho al que estima el autor para ese período, pero la serie de GRECO muestra un tamaño mucho menor. El tamaño que se deriva de los datos de GRECO es mucho menor, también, que el de la nueva serie del BANCO DE LA REPÚBLICA, (1996). *Op. Cit.*

Cuadro 1. Tamaño del sector público en Colombia, 1950-1995
(Gasto global como porcentaje del PIB)

PERÍODO	TAMAÑO
Series García-Jayasuriya	
1950-1959	12
1960-1969	14
1970-1979	20
1980-1989	29
1990-1993	31
1950-1993	20
Serie Banco de la República	
1987-1990	41
1991-1995	40

Fuente: Para 1950-1993, GARCÍA GARCÍA, JAYASURIYA, (1997). *Op. Cit.*; y actualización de GÓMEZ, Javier, y BANCO DE LA REPÚBLICA, (1996). *Indicadores del Sector Público no Financiero 1987-1995, Consolidados*, Bogotá: Linotipia Bolívar, p. 47.

reducción en el tamaño del sector público con un aumento en la nómina de 100,000 empleados y una expansión de los recaudos tributarios cercana al 4 por ciento del PIB¹⁰. Aunque el sector público creció entre 1987 y 1995, no hay mejor evidencia que la que presenta el Banco de la República. Aquí sólo se plantean interrogantes y se resaltan hechos que en apariencia contradicen la existencia de un sector público grande con un tamaño estable. No obstante estos interrogantes, es evidente que el sector público es muy grande, lo cual explica en parte el cada vez más pobre desempeño económico de Colombia.

3.2. Política financiera

La evidencia empírica muestra que, cuando un país se desarrolla, su sector financiero se expande como proporción de PIB y, en particular, los activos financieros (M1, M2, M3) y el crédito al sector privado crece en relación con el PIB. Ese no fue el caso en Colombia. El desarrollo colombiano fue pobre, en el mejor de los casos. Durante cuarenta años el crédito del sector financiero al sector privado fluctuó el 15 por ciento del PIB, y en la década del 70, por ejemplo, esa relación disminuyó. Sólo a partir de 1992, cuando la administración Gaviria reforma seriamente la política financiera, se observa un rápido crecimiento en esta relación. Otros indicadores también muestran un desarrollo financiero muy

¹⁰ La nómina oficial aumentó en casi cien mil empleados de 381,000 en 1990 a 471,000 en 1994, MINISTERIO DE HACIENDA, Dirección de Crédito Público, (sin fecha). *Evolución del empleo en el sector público 1990-1994*, Bogotá: Ministerio de Hacienda, Dirección de Crédito Público, mimeo.

pobre. Por ejemplo, la relación del M2/PIB se mantuvo en niveles bajos durante 40 años; de nuevo se observa un mayor desarrollo financiero durante la década de los 90. Los indicadores de profundidad financiera que se presentan indican que el sector financiero colombiano fue reprimido severamente por políticas gubernamentales. No de otra manera se puede explicar el bajo desarrollo del sector cuando la economía creció una tasa anual promedio de 4.5 por ciento durante 40 años y el sector no se expandió como proporción del PIB.

Cuadro 2. Indicadores de desarrollo financiero y de política monetaria y financiera para Colombia
(Porcentajes)

PERÍODO	M1/PIB	M2/PIB	B/PIB	m1 = M1/B	m2 = M2/B
1950-1959	14.4	17.5	8.1	1.8	2.1
1960-1969	16.0	19.0	8.3	2.0	2.3
1970-1979	15.5	19.6	10.5	1.5	1.9
1980-1989	12.1	20.9	10.5	1.2	1.9
1990-1997	11.2	20.8	9.8	1.2	2.3

Fuente: Derivado de INTERNATIONAL MONETARY FUND, IMF, (varios números). *International Financial Statistics*, Washington, DC: International Monetary Fund; M1/GDP y M2/GDP corresponde a 1990-1996.

La evidencia disponible indica que los distintos gobiernos, independientemente de su color político, reprimieron al sector financiero. El Cuadro 2 presenta indicadores de desarrollo financiero y de política financiera por décadas para el período 1950-1997. Los indicadores de desarrollo financiero son las relaciones M1/PIB, M2/PIB y B/PIB, y los indicadores de política monetaria son el multiplicador monetario para dinero, M1 (M1/Base Monetaria - B), y dinero amplio, M2 (M2/B). El Cuadro muestra una reducción en la demanda por dinero para transacciones (M1/PIB) a partir de 1970, lo que se explica por el aumento en la tasa de inflación que hizo más costoso mantener circulante. La relación M2/PIB de subió 17.5 por ciento en la década del 50 a 21 por ciento en la del 90, es decir, 3.5 puntos porcentuales en 40 años. La relación M2/PIB muestra mejor que la relación M1/PIB el grado del desarrollo financiero del país, pues M2 incluye otros instrumentos financieros sobre los cuales los bancos pagan intereses. Los bancos, sin embargo, no podían pagar tasas de intereses atractivas sobre los depósitos u otros instrumentos financieros porque el gobierno puso topes a las tasas de interés que las entidades financieras pagaban sobre los depósitos y cobraban sobre sus préstamos. Con el UPAC, en 1973, se hizo un intento serio por compensarles a los ahorradores los efectos de la inflación, pero este experimento duró apenas un año. En 1974 la administración López le puso topes a

la administración monetaria y de interés sobre el UPAC con el argumento de que la corrección monetaria causaba inflación¹¹. No debe sorprendernos, entonces, el mediocre desempeño del sector financiero colombiano.

El multiplicador monetario (M1/B y M2/B) resume con claridad la represión de que fue objeto el sistema financiero. Las columnas 4 y 5 del Cuadro 2 muestran el multiplicador monetario por décadas desde 1950. Las cifras hablan por sí solas. La represión del sistema financiero se inició en la segunda mitad de los 60, se intensificó en la década del 70 y continuó en las décadas siguientes. El valor del multiplicador bajó de 2 en los 50 y 60, al 1.5 en los 70 y al 1.2 en los 80 y 90 porque los gobiernos aumentaron sistemáticamente los encajes sobre depósitos para abrirle espacio a la financiación del déficit fiscal y el crédito fomentado del Banco de la República. Aun cuando este último ya no existe, la política financiera sigue reprimiendo al sector privado porque hay que hacerles espacio al déficit del sector público. Durante los últimos 4 años el déficit del sector público creció considerablemente, y la política monetaria del Banco de la República tuvo como objetivo abrir ese espacio.

Los indicadores del desarrollo financiero de política financiera muestran, sin duda alguna, que la autoridad económica reprimió el desarrollo del sector financiero y, por ende, la expansión de crédito doméstico al sector privado. La experiencia de otros países que crecieron rápidamente muestra que se necesita que el crédito doméstico al sector privado (sin recurrir a créditos del Banco Central, conocidos como créditos de fomento en Colombia) se expanda para que pueda apoyar un mayor nivel de actividad económica. Éste no ha sido el caso de Colombia, aún después de la liberalización financiera llevada a cabo durante la administración Gaviria; pero no puede serlo porque, como en los 80, el déficit del sector público no da espacio para una expansión sana del crédito bancario al sector privado.

3.3. Comercio exterior

La parte “externa” del modelo del desarrollo colombiano se examina aquí con dos indicadores: la relación de importaciones y exportaciones a PIB, y el nivel y la dispersión del arancel de importaciones. Las relaciones de comercio a PIB miden resultados y, en partes, sirven como indicadores de la política comercial del país. El nivel y la dispersión del arancel miden intenciones de

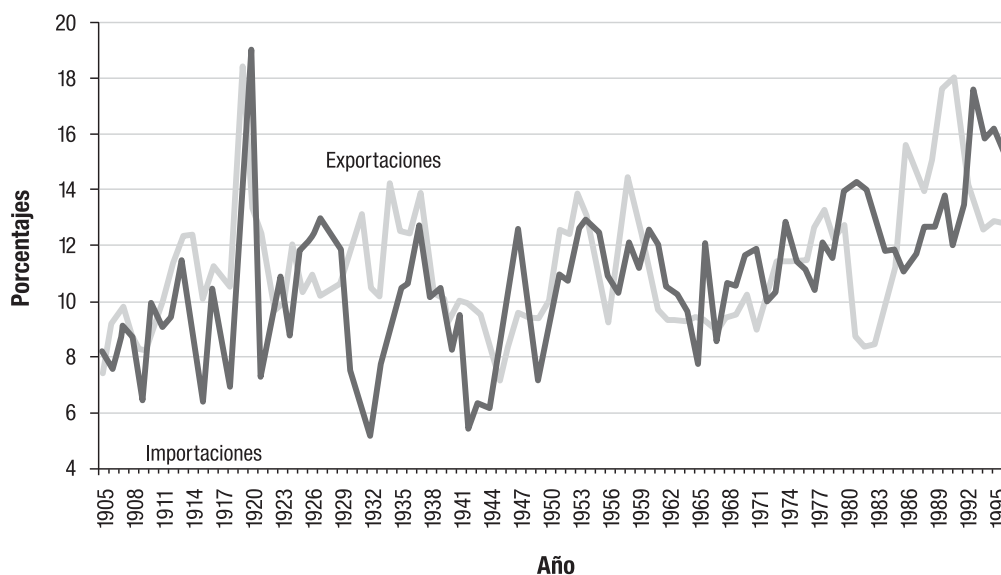
¹¹ Como nota histórica cabe a notar que la administración Lleras Restrepo fue la que estableció la indización en Colombia, con los ajustes diarios de la tasa del cambio del peso contra el dólar.

política del gobierno: reflejan niveles deseados de protección y tratamiento favorable de unos sectores (y, por ende, regiones) a expensas de otros.

El Gráfico 2 muestra la evolución de la relación de importaciones y exportaciones nominales a PIB para el período de 1905-1993. Los datos de importaciones y exportaciones provienen de las cuentas nacionales que ya han hecho provisión por comercio fronterizo y por contrabando de importación y exportación. Las dos líneas muestran un bajo nivel relativo del comercio exterior durante el período, 10 por ciento para las importaciones y 9.7 por ciento para las exportaciones. El Gráfico muestra también una gran similitud en la evolución del comercio, con el coeficiente de exportaciones, excepto comienzos de los 80 y de los 90.

El liderazgo del coeficiente de exportaciones sobre el de importaciones es sintomático del manejo de importaciones cuando las exportaciones caían, principalmente por bajas en el precio del café, cuando el gobierno restringía las importaciones. El gobierno hacía esto aumentando el número de renglones del arancel de prohibida importación, reduciendo así el número de bienes que se podían importar libremente o aumentando las restricciones a las importaciones de bienes en licencia previa. El régimen de importaciones constituyó un elemento fundamental de la política económica durante cuarenta años pero, infortunadamente, se conoce poco de las intimidades de esa política. Sólo unos

Gráfico 2. Relación de importaciones y exportaciones a PIB: 1905-1993



Fuente: GRUPO DE ESTUDIOS DEL CRECIMIENTO ECONÓMICO, GRECO, (1998). *Estadísticas históricas de la economía colombiana*, Bogotá: Banco de la República.

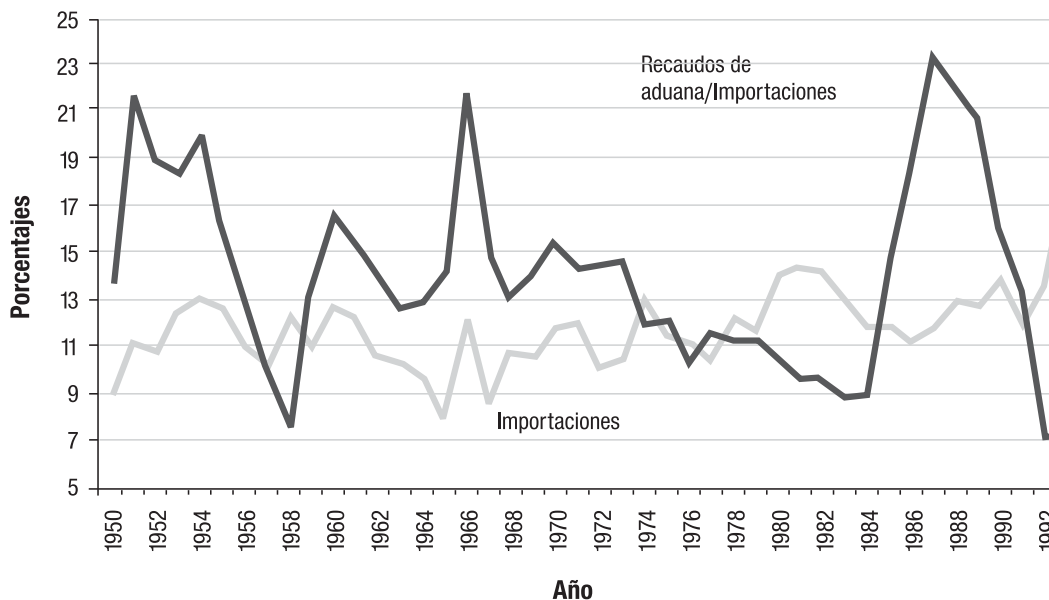
pocos, los dispensadores de permisos y los beneficiarios de licencias, saben quiénes recibieron las rentas provenientes de esos privilegios.

La política de importaciones influyó en la estructura de la producción y en la distribución de beneficios tanto o más que la política arancelaria. Sin duda alguna, en casos particulares el arancel constituía toda la protección que se le otorgaba a un producto y, en otros, el arancel sobrepasaba el nivel de protección nominal que recibía la producción doméstica (lo que se conoce en la literatura de la teoría de la política comercial como “agua en arancel”); de esta forma es difícil creer que estas dos situaciones fueran la regla. Más bien constituían la excepción. Por ello, la protección que recibieron los sectores productivos beneficiados con las restricciones sobrepasaban, muy probablemente la protección media que el arancel otorgaba. El régimen de importancia constituía la “ñapa” del régimen de protección en Colombia, pero en muchas ocasiones y para muchos productos la “ñapa” era mayor que el principal (la protección arancelaria). Por estas razones, el examen de la historia arancelaria sólo nos permite tener una historia “mínima” de la protección en Colombia, es decir, el nivel de protección arancelaria no da un límite inferior de la magnitud del proteccionismo en Colombia, en los 50, 60 y primera mitad de los 80 las restricciones cuantitativas es posible que fueran más intensas que en los 70 y en los 90. Aun cuando el arancel no captura toda la intensidad de las restricciones, mirar solamente la historia arancelaria sirve para arrojar mucha luz sobre el régimen de comercio exterior en el último medio siglo.

Cuando se emplea el arancel para examinar la historia del régimen del comercio exterior se pueden utilizar los recaudos de aduanas o la legislación arancelaria como indicadores de la política. Aquí se utilizaron ambos, primero los recaudos medios y luego el arancel legislado. El Gráfico 4 presenta información sobre el arancel de importación pagado anualmente entre 1950 y 1994. El arancel medio pagado durante el período alcanzó el 20 por ciento y el nivel más alto fue el 25 por ciento en 1951, seguido de 24 por ciento en 1955, 1966 y 1987. Infortunadamente cuando las importaciones se restringen cuantitativamente la información que suministra el arancel promedio pierde validez, en especial cuando esas restricciones constituyen el sistema principal de control de las importaciones. Por ejemplo, cuando se reducen las restricciones cuantitativas los recaudos de aduanas y el impuesto *ad valorem* medio pagado pueden aumentar. Quien desconozca la historia económica del país puede concluir que el proteccionismo aumentó cuando, en verdad, disminuyó. Una conclusión opuesta se deriva cuando

las restricciones cuantitativas aumentan y la tarifa media pagada cae; en verdad las restricciones aumentan, pero se cree que ha caído porque el arancel medio pagado cae. La experiencia de Colombia confirma estos argumentos. Para verlo basta con poner en un mismo gráfico el arancel medio pagado y la relación de importaciones a PIB (ver Gráfico 3). El Gráfico muestra claramente que los recaudos medios cayeron cuando la relación de las importaciones a PIB cayó —es decir, cuando aumentaron las restricciones cuantitativas—. El recaudo promedio de aduanas no constituye un buen indicador de las restricciones al comercio o de las intenciones de la política comercial. Por ello se necesita usar una medida alternativa como el arancel legislado.

Gráfico 3. Importaciones/PIB y Recaudos Aduana/Importaciones, 1950-1993



Fuente: GRUPO DE ESTUDIOS DEL CRECIMIENTO ECONÓMICO, GRECO, (1998). *Estadísticas históricas de la economía colombiana*, Bogotá: Banco de la República.

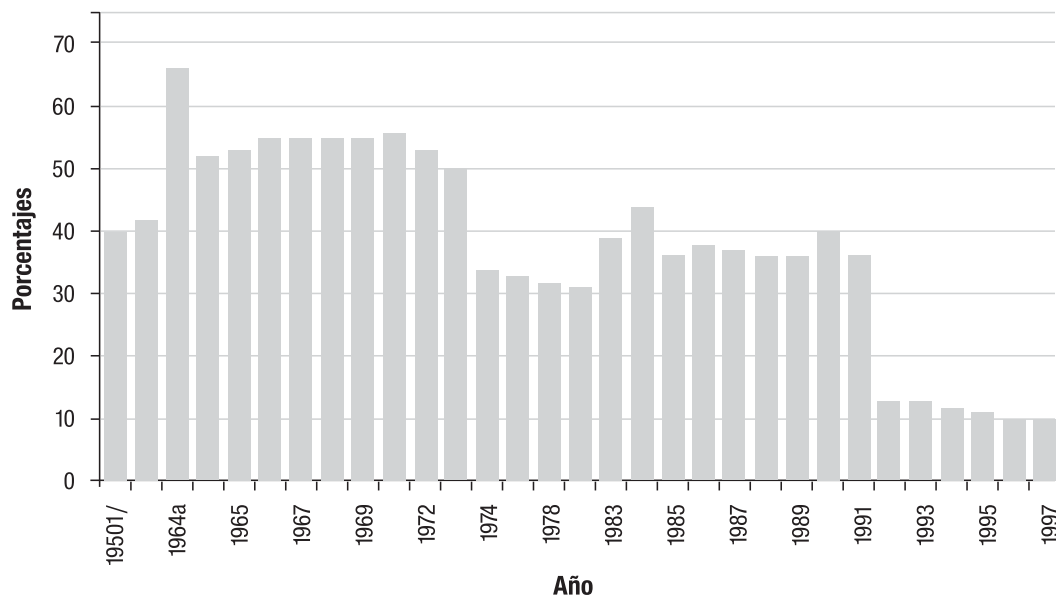
Por varias razones el arancel promedio legislado mide mejor que el nivel de restricciones deseado que el recaudo medio. Primero, porque el arancel legislado muestra las intenciones del legislador. Segundo, el arancel de aduanas suministra un límite inferior de la protección cuando existen restricciones cuantitativas a las importaciones; cuando se utiliza el arancel para estimular la protección, se está subestimando el monto del proteccionismo. Tercero, cuando no existen restricciones cuantitativas a las importaciones y no hay “agua en el arancel”,

los aranceles informan razonablemente bien sobre la protección media a los sectores que producen bienes sustantivos de importaciones. Por último, cuando no hay restricciones cuantitativas y hay “agua en el arancel”, el arancel de aduanas suministra un límite superior de la protección a la sustitución de importaciones. Colombia tuvo restricciones cuantitativas importantes entre 1950 y 1992, de modo que difícilmente se puede argumentar que el arancel como medida del proteccionismo exagera o sobreestima el nivel de protección que se otorgó a las actividades sustitutivas de importaciones.

El proteccionismo se examinará con dos indicadores: el nivel del arancel y su dispersión. Hay mayor proteccionismo cuando: a) para un arancel promedio dado, su dispersión es mayor y, b) cuando, para una cierta dispersión, el nivel del arancel es más alto. El caso del arancel más bajo con mayor dispersión es poco probable. El Gráfico 4 presenta la información básica sobre el nivel de arancel. El Gráfico muestra que hasta 1992 el arancel promedio legislado en Colombia fue alto. El arancel medio superó 40 por ciento en los años 50, 55 por ciento en los años 60, 50 por ciento en los 70 y 35 por ciento en los 80. El arancel medio es igual a 12 por ciento en los 90.

Sin duda, los niveles promedio que muestra el Gráfico 4 son altos, pero aún así subestiman la protección arancelaria promedio al sector productor de bienes sustitutivos de importaciones. La subestimación ocurre porque el

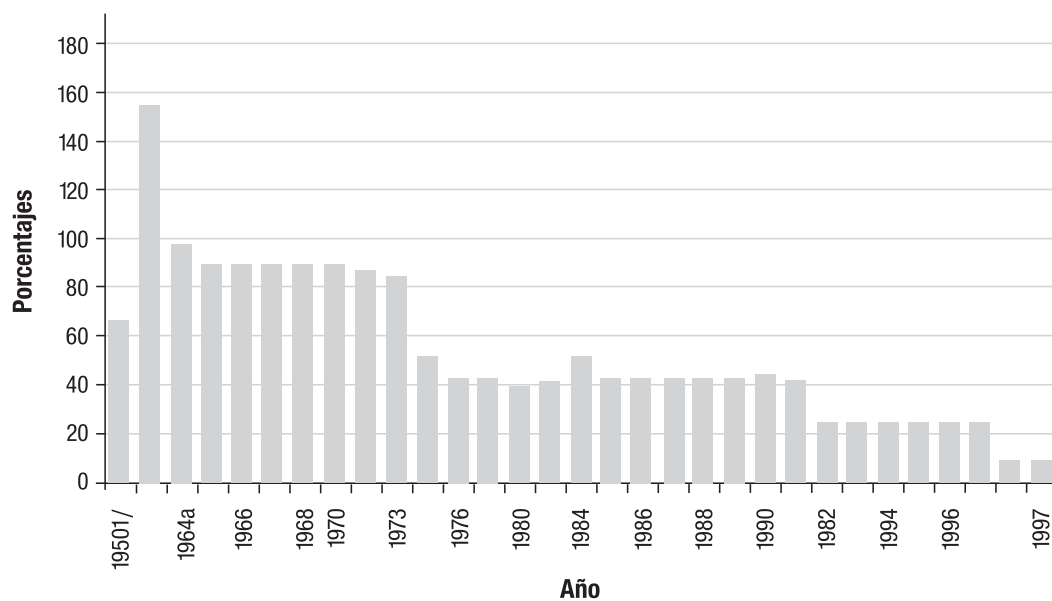
Gráfico 4. Colombia, arancel de aduanas promedio, 1950-1997



arancel cubija todo el universo arancelario, que incluye productos de exportación como el algodón, el banano y las flores, entre otros. La gran mayoría de los productos de exportación de Colombia provienen de los sectores agrícola y minero, y sufren poca transformación antes de su exportación. La protección no se requiere para estos productos de exportación. A pesar de ello, el arancel legislado estableció una protección arancelaria positiva, pero menor que la protección otorgada a los productos terminados y semi-terminados. La inclusión de productos en las cuentas del arancel reduce el nivel promedio del arancel. Para superar el efecto de aranceles superfluos (aquellos asignados a productos que el país exporta ya que pueden competir sin protección con las importaciones) sobre el mismo medio, se tomó el arancel promedio sobre los bienes de consumo final como el otro indicador de protección arancelaria. El Gráfico 5 muestra los niveles y la evolución de este arancel. Los niveles son, evidentemente, mucho más altos –dos o más veces– que los aranceles promedio. La evolución de los dos grupos de aranceles es similar: creciente entre 1950 y 1964, descendente en 1964, sostenido en niveles superiores al 90 por ciento durante los 60 y parte de los 70, reducido a niveles entre 50 y 60 por ciento entre 1975 y 1980, incrementando al 70 por ciento en la primera mitad de los 80 y rebajado al 17 por ciento en los 90.

Los datos presentados, sin embargo, sólo muestran una parte del problema, ya que miden la protección nominal en vez de la protección efectiva (la

Gráfico 5. Colombia, arancel para bienes de consumo final, 1950-1997



protección al valor agregado en una actividad). Normalmente, la protección efectiva supera la protección nominal. Según datos del Departamento Nacional de Planeación para el período 1974-1997, la protección efectiva excedió a la protección nominal en 15 por ciento para todo el universo arancelario, y en 100 por ciento para los sectores productores de bienes de consumo duradero. Es decir, los niveles de protección que muestran los Gráficos Nos. 4 y 5 subestiman la protección al valor agregado y, por ende, los incentivos para producir en diferentes actividades y regiones del país. La evidencia presentada muestra, además, que Colombia siguió una política proteccionista activa y agresiva, y que mal se puede calificar de moderado al proteccionismo colombiano. Este proteccionismo, sin duda alguna, redujo la tasa de crecimiento económico y postergó la prosperidad de las regiones y sectores más atrasados del país, entre ellos la Costa Caribe.

La dispersión arancelaria constituye otro elemento importante del régimen de comercio exterior. Altos niveles de dispersión arancelaria se sucedieron siempre que hubo altos niveles de producción y, naturalmente, condujeron a mayores ineficiencias porque las actividades productivas recibían diferentes niveles de protección que inducían a producir a costos marginales diferentes en cada actividad. En otras palabras, la mayor dispersión arancelaria que acompañaba a los aranceles altos exacerbaba los efectos negativos del proteccionismo sobre el crecimiento económico.

Al mismo tiempo que el gobierno adoptaba esta política proteccionista, las autoridades económicas, empresarios y asociaciones industriales prominentes se quejaban del bajo crecimiento de las exportaciones y de los pocos estímulos que tenían para exportar. ¿Cómo podían crecer las exportaciones no tradicionales si todo el régimen de comercio exterior prácticamente destruía los incentivos para exportar esos productos? Sólo el café, el tabaco, el azúcar, el oro, el platino y el petróleo, con grandes ventajas comparativas, podían resistir el régimen punitivo que la política de comercio exterior representaba para las exportaciones.

Las asociaciones de productores, la clase política y la administración pública tradicionalmente miran aspectos muy puntuales de la política económica y, por esa razón, ignoran o no perciben los efectos del proteccionismo sobre el sector exportador. Si a finales de los 60 y comienzos de los 70 se les hubiera preguntado a estos tres grupos si les parecía conveniente gravar las exportaciones con un impuesto del 50 por ciento habrían contestado sinceramente con un no rotundo. Era una respuesta increíble. Si a esos mismos grupos se les hubiera

preguntado si recomendaban gravar las importaciones con un impuesto del 50 por ciento habrían contestado sí, también con toda sinceridad. Y también habría sido una respuesta creíble.

Esos grupos piensan, implícitamente, que es posible tener beneficios sin costos, y que el proteccionismo no desestimula las exportaciones. Por supuesto, se equivocan, porque es un gravamen sobre las exportaciones. El efecto de estos impuestos sobre las actividades exportadoras es el mismo, no importa si la obligación legal de pagar el impuesto está en el exportador o en el importador. El resultado económico es igual. Un arancel a las importaciones perjudica a las actividades exportadoras y a aquellas actividades que compiten con importaciones y que no están protegidas. Por ello, las regiones que derivan sus ingresos de actividades basadas en productos de exportación y competitivos con importaciones pierden con el proteccionismo. Para el caso colombiano, el autor demostró en un trabajo anterior que, en la década del 70, un arancel sobre las importaciones se transmitía en un 90 por ciento a las actividades exportadoras; es decir, el gravamen a las importaciones aumentaba el precio de los bienes no comerciados en 90 por ciento del gravamen, además de subir el precio relativo de las importaciones por el monto del gravamen¹². Por ejemplo, si las autoridades aumentaban los aranceles en un 5 por ciento, el precio de los bienes no comerciados aumentaba en 4.5 por ciento en relación con el precio de las exportaciones. Como resultado de estos cambios, los exportadores podían comprar 5 por ciento menos de artículos importados y 4.5 por ciento menos de bienes no comerciados.

La historia del régimen de comercio exterior colombiano muestra que los aranceles sobre las importaciones gravaron fuertemente al sector exportador. Durante 40 años los exportadores colombianos pagaron impuestos implícitos de 35-55 por ciento, por lo menos, pero no veían los impuestos porque éstos no estaban legislados ni aquellos tenían la obligación legal de pagarlos. Sólo en la década del 90 se redujo la discriminación contra el sector exportador, pero la discriminación continúa. En la actualidad, los gravámenes sobre las importaciones representan, de hecho, una sobretasa de 10 por ciento sobre las exportaciones. Para las regiones productoras de bienes de exportación, esto significa que los gravámenes reducen los ingresos del trabajo y del capital en 10 por ciento en relación con el ingreso que recibirían en ausencia de esos gravámenes.

¹² GARCÍA GARCÍA, Jorge, (1981). *The Effects of Exchange Rate and Commercial Policy on Agricultural Incentives in Colombia. 1953-1978*, Washington, DC: International Food Policy Research Institute.

4. De cómo el modelo económico colombiano redujo la tasa de crecimiento

Esta sección describe cómo el modelo económico redujo la tasa de crecimiento de la economía y cómo discriminó en contra de los sectores productores de exportaciones. Para el efecto se examina primero la rentabilidad del capital en los sectores público y privado, y luego se presentan resultados preliminares de un trabajo que el autor está adelantando con Javier Gómez Pineda, del Banco de la República, y Yair Mundlak, de la Universidad de Chicago¹³.

4.1 Rendimiento del capital

Una forma de mostrar si el modelo económico redujo la tasa de crecimiento es comparar el rendimiento del capital en el sector público y en el sector privado. De esta manera se puede determinar si la transferencia de recursos del sector privado al sector público elevó o redujo la tasa de rendimiento media del capital. Por ejemplo, si la inversión del sector público genera rendimientos del 20 por ciento mientras que la inversión del sector privado genera rendimientos del 10 por ciento, entonces sería conveniente transferir recursos del sector privado al sector público para elevar el rendimiento medio del capital. En este caso, transferir un peso de inversión del sector privado al sector público aumentaría en 10 centavos los ingresos futuros de los colombianos. Por otra parte, si se transfiere un peso del sector privado al sector público cuando el rendimiento al capital en el sector privado es del 20 por ciento y en el sector público es de 10 por ciento, entonces los colombianos perderían permanentemente 10 centavos de ingreso.

Como ya se vio, durante los últimos 40 años el tamaño del sector público colombiano aumentó en forma espectacular. El gasto del sector público consolidado no financiero pasó del 10 por ciento de PIB a 30-40 por ciento del PIB entre 1950 y 1995. Este crecimiento forzó una transferencia considerable de recursos del sector privado al sector público que redujo el rendimiento medio al capital en Colombia. No todo el aumento en el gasto del gobierno, ciertamente, fue en inversión y no todo fue financiado con una reducción en la inversión privada. Tanto el consumo como la inversión privados tuvieron que reducirse para darle espacio al mayor gasto público. Cuando el gobierno

¹³ Una versión preliminar de estos resultados se encuentra en GÓMEZ, Javier, GARCÍA GARCÍA, Jorge, MUNDLAK, Yair, (1997). *Economic Growth in Colombia: A Choice of Technique Approach, Part III: the Production Function*, mimeo.

le quita un peso al sector privado éste reduce su ahorro y su consumo en unos 15 y 85 centavos aproximadamente. El sector público, por otra parte, tiene una tasa media de ahorro inferior, y por cada peso de ingreso adicional que recibe aumenta su consumo en 90-95 centavos.

En un caso hipotético de buen desempeño del sector público, ¿se puede contestar afirmativamente que un peso de inversión extra del sector público acompañado de un peso menos de inversión del sector privado hará más prósperos a los colombianos? Ciertamente, no. El Cuadro 3 muestra el rendimiento medio real del capital, neto depreciación, en los sectores público y privado para el período 1950-1985. Las cifras indican que el rendimiento medio del capital privado fue de 12 por ciento, mientras que en el sector público fue de 10 por ciento. Estas diferencias en tasas ayudan a explicar, sin duda, por qué la economía colombiana ha tenido un desempeño pobre en los últimos 20-25 años. La tendencia solo se puede revertir si se reduce el tamaño del sector público privatizando empresas públicas y controlando el gasto corriente de los distintos niveles del gobierno.

4.2. La dinámica del crecimiento

En esta sección se presentan en forma breve resultados preliminares del citado trabajo que adelanta el autor con Javier Gómez y Yair Mundlak. Se estima allí una función de producción para la economía colombiana, donde la producción por trabajador depende del acervo de capital por trabajador y de otras “variables de estado”, como la tasa de cambio real, la razón de importaciones al PIB y el valor de la cosecha cafetera. El trabajo, que buscaba proyectar la tasa de crecimiento para 1997, estimó una función de producción para el período 1973-1996, y encontró que hubo una reducción permanente en la productividad al comienzo del período, al mismo tiempo que la tasa de inflación se aceleró. Un nivel de inversión 10 por ciento más alto que el proyectado para 1997 habría elevado la tasa de crecimiento en 0.33 por ciento. Una relación de importaciones al PIB 10 por ciento más alta que la prevista, habría aumentado la tasa de crecimiento en 0.45 puntos porcentuales. Una depreciación de la tasa de cambio real del 5 por ciento habría elevado la tasa de crecimiento en 0.17 por ciento. A su vez, una reducción del déficit fiscal en 1 por ciento del PIB habría aumentado la tasa del crecimiento del producto en 0.19 por ciento y una reducción en los flujos de capital (comparado con la proyección de 1997) habría incrementado la tasa de crecimiento de producción en 0.10 por ciento.

Cuadro 3. Tasa de rendimiento real del capital en Colombia 1950-1985*(Porcentaje)*

PERÍODO	TOTAL	PRIVADO	PÚBLICO
1950-1959	9.8	12	-0.1
1960-1969	8.6	10.9	-0.2
1970-1979	10.5	13.8	1.7
1980-1985	8.6	11.4	3.3
1950-1985	9.4	12.1	1.0

Fuente: GARCÍA GARCÍA, JAYASURIYA, (1997). *Op. Cit.* Table A-1.

Lo importante de los resultados del trabajo es que se ligan cambios en políticas con las tasas de crecimiento observadas. Por ejemplo, un aumento de 10 por ciento en la relación importaciones a PIB aumenta la tasa de crecimiento en casi 0.5 por ciento. Para que esa relación de importaciones a PIB aumente es necesario que las importaciones crezcan más rápidamente que el PIB, y eso sólo sucede cuando se reducen las restricciones cuantitativas y arancelarias sobre las importaciones. Otro resultado importante es que una depreciación real de 5 por ciento aumenta la tasa de crecimiento en casi 0.2 por ciento. Se sabe que la tasa de cambio real aumenta si se reducen las restricciones a las importaciones, ya sea con aranceles más bajos o eliminando restricciones cuantitativas. Estos ejemplos muestran la estrecha relación que existe entre cambios en política y tasa de crecimiento, y apoyan la tesis de que el modelo económico colombiano redujo la tasa de crecimiento y postergó el arribo de la prosperidad.

5. Los impactos regionales de la protección arancelaria

La protección arancelaria en Colombia favoreció ciertas actividades sobre otras y, por ende, favoreció a unas regiones más que a otras. Es decir, la actividad de ciertas actividades redundó en un tratamiento preferencial para algunas regiones o departamentos del país porque las actividades favorecidas con la protección se concentraban en esas regiones. A continuación se muestra cómo la política comercial favoreció a esas regiones y, perjudicó a otras. En esta sección se presenta, primero la evolución de la protección a la producción nacional entre 1964 y 1997. Luego se examina cómo la protección trató a la Costa Caribe en relación con el resto de Colombia. Después se muestra cómo la protección al sector industrial produjo diferentes niveles de protección para los sectores industriales de la Costa y del interior, y para cada departamento del país.

5.1. Aranceles por sectores

El arancel colombiano protege con niveles diferentes a las distintas actividades productivas y, por ello, las actividades protegidas con aranceles más bajos resultan gravadas desde el punto de vista económico. El Cuadro 4 muestra los niveles de arancel nominal promedio para 1964, 1974 y 1997 por sector de actividad económica, según la Clasificación Internacional Industrial Uniforme (CIIU) a nivel de dos dígitos¹⁴. Los datos muestran que la legislación arancelaria favoreció mucho a ciertas actividades productivas y muy poco a otras. Por ejemplo, los productores de alimentos, textiles y de maderas y sus productos recibieron una protección arancelaria de entre 80 y 100 por ciento en 1964, 40 a 60 por ciento en 1974 y 14 a 18 por ciento en 1997. La producción de petróleo crudo y gas natural recibió y recibe la menor protección: 1 por ciento en 1964 y 6 por ciento en 1997.

El Cuadro 4 muestra que, sin duda, el régimen arancelario discriminó en contra de los sectores productores de materias primas y bienes terminados y semiterminados. El Cuadro muestra también que la discriminación contra el sector primario se redujo considerablemente en 1997. Se podría argumentar que el arancel favoreció al sector agropecuario, pues éste recibió una protección arancelaria relativamente alta, más de 40 por ciento en 1974 y 11 por ciento en 1997. Pero la verdad es que el arancel protegió poco al sector agropecuario porque éste produce bienes de exportación y poco necesita de esa protección.

La protección que se le otorgó al sector agropecuario fue, en verdad, superflua en la mayoría de los casos. Pocos productos agropecuarios colombianos compiten con importaciones pero, aun así la producción doméstica recibió poca protección. En un estudio elaborado por Gabriel Montes y el autor se muestra, que las políticas del gobierno gravaron la producción de café, arroz y algodón, y protegieron ligeramente la producción de trigo¹⁵. En el caso del sector primario –agricultura, silvicultura, caza, pesca y minería– la protección nominal que otorga el arancel tiene poca pertinencia en la práctica, pues se protege la producción de bienes que el país exporta y que, en principio, no necesitan de su protección. Como la mayor parte de la protección al sector primario es superflua, a continuación se examina cómo la protección industrial afectó los incentivos para producir bienes manufacturados en la Costa Caribe y en el interior.

¹⁴ Se dispone de información de nivel de arancel por sectores ciiu para casi todos los años del período 1964-1997, calculados por el autor (1964-1988) y por Fanny Giraldo, del Departamento Nacional de Planeación (1974-1997).

¹⁵ GARCÍA GARCÍA, Jorge, MONTES LLAMAS, Gabriel, (1989). *Trade, Exchange Rate and Agricultural Pricing policies in Colombia*, Washington, DC: The World Bank.

Cuadro 4. Colombia, arancel *ad valorem* por sector de actividad económica, 1964, 1974 y 1997*(Porcentaje)*

CIU	DESCRIPCIÓN	1964	1974	1997
11	Producción agropecuaria y caza	44	20	11
12	Silvicultura y extracción de madera	46	19	8
13	Pesca	73	27	15
21	Explotación de minas de carbón	20	10	5
22	Producción de petróleo crudo y gas natural	1	2	6
23	Minería	5	8	5
29	Extracción de piedras, sal y otros minerales	26	12	6
31	Alimentos, bebidas y tabaco	79	39	18
32	Textiles y prendas de vestir	100	61	18
33	Madera y sus productos	105	49	14
34	Papel e imprentas	51	32	12
35	Químicos	28	23	8
36	Vidrio y otros minerales no metálicos	72	40	13
37	Industria de hierro y metales no ferrosos	20	22	8
38	Productos metálicos, maquinaria y equipo	38	33	10
39	Otros productos industriales	106	51	16

Fuente: Cálculos del autor para 1964 y 1974, y de Fanny Giraldo, DNP, para 1997.

5.2. Arancel para el sector industrial: Costa Caribe e interior

La protección al sector industrial de cada región se calcula como un promedio de la protección arancelaria para cada sector del CIU ponderada por la participación de ese sector en el valor de la producción bruta industrial de la región. El valor bruto de la producción se tomó de la encuesta manufacturera anual del DANE para 1975, 1985 y 1998¹⁶. La protección arancelaria nominal para el sector industrial de la Costa y del interior se presenta en el Cuadro 5 para varios años, entre 1964 y 1997. Las razones para escoger estos años resultarán evidentes al mostrar y examinar los resultados obtenidos.

La información que se presenta en el Cuadro 5 muestra que el sector industrial de la Costa Caribe recibió menos protección que el sector industrial del interior¹⁷. Sólo a partir de 1992 recibe el sector industrial de la Costa la misma protección que recibe la industria del interior, gracias a la reducción

¹⁶ La información fue extraída de la encuesta para tres años porque ésta fue la única fuente que el autor tuvo a su disposición en el momento de preparar este trabajo.

¹⁷ El Cuadro muestra la protección sólo desde 1964 porque el autor no disponía de información sobre aranceles por clasificación ciu para los años anteriores. La protección al sector industrial de la Costa era inferior a la del sector industrial del interior porque aquél era muy pequeño y estaba concentrado mayormente en Barranquilla.

de aranceles que se hizo ese año. El Cuadro muestra también que cuando la protección industrial fue alta el arancel para la industria del interior era casi igual al arancel nacional. Cuando el gobierno aumentó la protección industrial en 1983 y 1984, el incremento porcentual de la protección fue mayor para la industria del interior que para la industria de la Costa; es decir, aumentó la discriminación en contra de la protección industrial de la Costa.

Cuadro 5. Protección arancelaria nominal para los sectores industriales de la Costa Caribe y del interior

(Porcentajes)

REGIÓN	1964	1973	1974	1980	1983	1984	1985	1990	1992	1997
	a	a	a	a	b	b	b	c	c	c
Costa Caribe	58	55	35	29	33	41	34	27	13	13
Interior	64	60	38	32	41	51	38	30	13	13
Colombia	63	60	38	32	40	50	37	29	13	13

Nota: Promedio de arancel ponderado por la producción bruta industrial. La ponderación se deriva de Departamento Administrativo Nacional de Estadística, DANE, (varios años). Encuesta Anual Manufacturera, Bogotá: Departamento Administrativo Nacional de Estadística. 1975(a), 1985(b) y 1995(c).

Fuente: Cálculos del autor con base en información del DANE, (varios años). *Op. Cit.* y niveles de aranceles por sectores ciuu a dos dígitos.

De otra parte, el Cuadro muestra que la industria colombiana recibió una protección altísima hasta 1974, cuando la administración Pastrana Borrero redujo los aranceles en forma significativa. Pero a pesar de la reducción, los niveles y la dispersión de los aranceles continuaron altos. Mirado con ojos de exportador, el arancel de 30 por ciento en 1974 era muy alto, pues representaba un impuesto implícito a las exportaciones del 27 por ciento, por lo menos. Sólo a comienzos de los 90, durante la administración Gaviria, se hizo una reforma significativa que redujo el proteccionismo y el gravamen implícito que implicaba para las exportaciones. Aun así, aranceles del 13 por ciento implican un gravamen implícito a las exportaciones del 11 por ciento. ¿Qué dirían los exportadores colombianos si el gobierno decretara un arancel de cero para las importaciones y un impuesto del 11 por ciento sobre las exportaciones?

El lector no debe interpretar estos comentarios sobre la discriminación en contra del sector industrial de la Costa como una propuesta de subir aranceles y acomodarlos en tal forma que se iguale el arancel para la industria de la Costa y para la industria del interior. A la Costa Caribe le perjudica un arancel más alto que el actual. La mejor protección para la industria y la economía de la Costa Caribe es, preferiblemente, ninguna, pero como ello no es factible políticamente, un arancel bajo y único (5 por ciento, por ejemplo) para todas las importaciones constituye la mejor opción. Un arancel bajo y uniforme constituye la mejor

forma de tratar a todas las regiones de Colombia equitativamente y es también la mejor manera de lograr una industria y una agricultura eficiente, que puedan exportar y competir eficazmente con la producción externa.

5.3. Protección industrial por departamento

Esta sección analiza información sobre la protección nominal para el sector industrial de cada departamento de la Costa y del interior del país para 1964, 1974 y 1997. Los datos pertinentes se presentan en el Cuadro 6, que muestra la distribución de la producción bruta por departamentos en la Costa y en el interior, el valor bruto de la producción para la Costa y el interior, y el arancel nominal para el sector industrial en cada departamento. Los datos del Cuadro 6 muestran que el arancel protegió al sector industrial de cada departamento. Esa protección fue altísima en 1964, muy alta en 1974 y moderada en 1997. Caquetá constituye la única excepción porque en 1964 y en 1974 ese departamento no tenía industria. En 1964, dos departamentos de la Costa, Cesar y Córdoba, tuvieron la protección industrial más alta del país¹⁸, y Bolívar tuvo la protección industrial más baja (41 por ciento).

La industria de Antioquia recibió una protección de 75 por ciento en 1964, la protección más alta de los cuatro grandes departamentos industriales (Antioquia, Atlántico, Bogotá-Cundinamarca y Valle). Es más, la protección que recibió el sector industrial antioqueño excedió en más de 10 puntos porcentuales a la de la industria del Atlántico, el segundo más protegido de los cuatro grandes departamentos. La reforma arancelaria de 1974 modificó la primacía de los “ganadores” con la protección. Antioquia continuó con el liderazgo de protección, con un 46 por ciento de arancel, y lo siguieron los departamentos de Risaralda, Cesar y Sucre. Finalmente las reformas introducidas a comienzos de los 90 redujeron la protección al sector industrial de todos los departamentos, y las diferencias absolutas en la protección por departamentos cayeron drásticamente.

Cabe anotar que la producción de algunos de los departamentos de la Costa que recibieron la protección industrial más alta constituye una proporción ínfima del total de la producción industrial del país. Por ejemplo, en 1975 la

¹⁸ Esta afirmación debe ser calificada. Este resultado se debe, quizás, a que se ha ponderado la protección de 1964 por la producción de 1975; es posible que en 1964 no hubiera la producción que se observa en 1975 y la afirmación en el texto carece entonces de validez. Infortunadamente, al momento de preparar este trabajo, el autor no disponía de información sobre producción bruta industrial por departamentos en 1964.

Cuadro 6. Colombia, Arancel sobre importaciones industriales y producción bruta industrial por departamentos: 1964, 1974 y 1997

DEPARTAMENTOS	PRODUCCIÓN BRUTA %		ARANCEL		
	1975	1977	1964	1974	1997
Costa Caribe	100	100			
Atlántico	62	47	65	38	13
Bolívar	31	36	41	27	12
Cesar	3	5	82	42	18
Córdoba	1	6	80	40	16
La Guajira	0	0	67	41	16
Magdalena	2	5	70	63	16
Sucre	1	1	74	40	14
Total interior	100	100			
Antioquia	23	21	75	46	14
Bogotá, DC	31	29	58	36	13
Boyacá	2	2	42	29	12
Caldas	2	2	70	39	14
Caquetá	0	0	0	0	16
Cauca	1	2	76	39	17
Cundinamarca	5	8	63	36	13
Huila	1	1	78	38	17
Meta	0	1	79	39	17
Nariño	0	0	84	41	17
Norte de Santander	1	1	74	38	15
Quindío	1	0	78	39	15
Risaralda	3	3	82	45	16
Santander	5	7	51	32	15
Tolima	2	2	77	38	17
Valle del Cauca	22	21	59	35	13
Otras secciones	0	0	80	39	16
PRODUCCIÓN - VALOR Y DISTRIBUCIÓN POR REGIONES					
<i>(en millones de pesos y porcentajes)</i>					
Costa Caribe	26,449	4,023,228		13*	13
Interior	175,686	26,363,007		87*	87
Total Colombia	202,135	30,386,234			

(*) Participación en producción bruta en 1975

Fuente: DANE, (varios años). *Op. Cit.* (1975 y 1997) para ponderación bruta; cálculos del autor para el arancel por departamento.

producción de Cesar y Córdoba representó, en conjunto, 0.5 por ciento del valor bruto de la producción industrial colombiana, mientras que la industria de los cuatro grandes departamentos industriales generó el 80 por ciento. Estas proporciones variaron poco en 1995: los cuatro departamentos grandes produjeron cerca de 75 por ciento de la producción bruta industrial, mientras que Cesar y Córdoba produjeron un 1.4 por ciento.

¿Quiénes se beneficiaron más con la protección industrial? La respuesta es Antioquia, Atlántico, Bogotá-Cundinamarca y Valle del Cauca. La concentración de la producción industrial en esos cuatro departamentos significó que ellos pudieran extraer la mayor parte de los beneficios de la protección industrial, no los departamentos pequeños como Cesar y Córdoba¹⁹. La concentración de los beneficios en cuatro departamentos también debe poner en alerta a aquéllos con producciones industriales pequeñas ante cualquier intento de aumentar la protección industrial, pues perderían con un aumento, en la protección, dado que la mayor parte de los ingresos adicionales generados por la protección iría a los departamentos grandes. Al final de cuentas, los sectores industriales de Antioquia, Bogotá-Cundinamarca, Valle y Atlántico poseen el mayor poder económico y político para pedir y obtener más protección. Esos sectores, por supuesto, van a pedir protección para ellos, no para el resto del país.

La información anterior presenta una visión limitada de los efectos de la protección en Colombia por dos razones. Primero, quien lea las páginas anteriores puede pensar que la protección beneficia a Colombia porque aumenta los ingresos del trabajo y el capital en el sector industrial de ciertas regiones. En realidad, esos beneficios se consiguen a costos muy altos para el país: la protección reduce la tasa de crecimiento y empobrece a las regiones y a los grupos más pobres. Segundo, la protección al sector industrial debe mirarse en un contexto más amplio, teniendo en cuenta sus implicaciones sobre los sectores agropecuario y minero que producen la mayor parte de los ingresos de divisas del país. Como la protección desestimula las exportaciones también desestimula la actividad de los sectores que las producen.

¹⁹ Esta distribución de las ganancias me recuerda el comentario de un economista colombiano sobre su remuneración en un banco de inversión en New York, quien decía, “Yo tengo una participación muy alta en los ingresos que obtenemos de los mercados emergentes, y esos ingresos son cero en este momento”.

5.4. Protección global por departamento

En esta sección se examina el nivel de protección arancelario nominal que le otorgó el arancel a cada departamento para varios años del período 1965-1995. La protección nominal se calculó como un promedio ponderado de la protección nominal para los sectores minero, agropecuario y manufacturero. El factor de ponderación es la participación de cada sector en el valor agregado de los tres sectores. El valor agregado, a su vez, se derivó de las cuentas regionales del DANE, que traen información por sectores para el período 1980-1995. Para ponderar los aranceles en los años 1965 y 1975 se emplearon los valores de 1980²⁰.

¿Por qué conviene conocer el arancel por departamentos? Para identificar a los departamentos que protegió el arancel entre 1965 y 1995. Esta sección resalta el siguiente resultado: la legislación arancelaria favorece a unas regiones y perjudica a otras, aun cuando se aplique por igual a todas. La *misma* legislación arancelaria protegió a unos departamentos y gravó a otros porque unos departamentos producen los productos protegidos y otros no.

Los resultados que aquí se presentan constituyen el primer intento que se hace en Colombia por conocer cómo la política de comercio exterior afecta a cada sección del país. Muestran las grandes tendencias de la protección *arancelaria* por departamento, pero no reflejan toda la protección que recibió cada uno y cada sector durante la mayor parte del período bajo estudio, porque el gobierno utilizó instrumentos no-arancelarios para proteger o gravar la producción doméstica²¹. Para calcular la protección por departamentos se supone que el arancel constituye la única protección al sector industrial y que el sector agrícola no recibe protección arancelaria. A continuación se examinan estos supuestos. Diversos estudios de la política comercial colombiana muestran que las restricciones cuantitativas constituyeron el principal instrumento de

²⁰ Cuando se usan las ponderaciones de 1980 para los años 1965 y 1975 se sobreestima el nivel del arancel promedio por departamento porque: a) la participación del sector industrial en 1980 fue mayor que la participación en 1965 y 1975, y b) el arancel promedio para el sector industrial es mayor que el arancel para los sectores agropecuario y minero. Esta sobreestimación no es grande, pues los departamentos no sufrieron transformaciones radicales en su estructura productiva entre 1965-1975 y 1980. El sector manufacturero aumentó su participación en la producción total gradualmente.

²¹ Para calcular la *verdadera* protección a cada actividad productiva se necesita conocer la protección al valor agregado (protección efectiva) en esa actividad, lo cual requiere comparar precios domésticos de productos e insumos con precios en el mercado internacional. Calcular la protección efectiva requiere tiempo y gran cantidad de información; el tiempo y la información se multiplican si queremos calcularla por regiones.

protección industrial²². Por ello, cuando se emplea aquí como el indicador de la protección industrial, se subestima la protección al sector, pues se descarta la protección adicional que le otorgaban las restricciones cuantitativas.

Los aranceles no protegieron al sector primario porque, durante mucho tiempo, el sector produjo para exportar²³. La agricultura no necesitaba protección. En verdad, el gobierno podía haber decretado un arancel de cero y el sector primario habría continuado produciendo y exportando. La realidad fue peor. El gobierno controló las exportaciones y los precios del café, del algodón, del ganado en pie y del petróleo, lo que se constituyó en un impuesto porque sus precios internos fueron inferiores a los internacionales. La política protegió sistemáticamente la producción de maíz, trigo y leche, pero unas veces protegió y otras gravó la producción de arroz y palma africana²⁴. Como resultado, las intervenciones del gobierno protegieron poco al sector primario. Para simplificar los cálculos, y porque el autor carece de información sobre la protección al sector primario por departamento, se ha supuesto que el arancel para el sector es igual a cero^{25, 26}.

La protección nominal para la producción de cada departamento fue calculada como el promedio ponderado de la protección nominal para los sectores industrial, minero y agropecuario. La ponderación es la participación de cada sector en el valor agregado de los tres sectores, según las cuentas regionales del DANE²⁷. La protección nominal para los sectores minero y agropecuario se fijó en cero, tal como se examinó en párrafos anteriores. La protección al sector industrial

²² DÍAZ-ALEJANDRO, Carlos F., (1976). “Colombia”, en: *Foreign trade regimes and economic development*, New York: National Bureau of Economic Research – University of Columbia Press.; GARCÍA GARCÍA, Jorge, (1986). “Colombia”, en: CHOKSI, A., MICHAELY, M., PAPAGEORGIOU, D., (Eds.), *The Timing and Sequencing of Trade Liberalization*, Oxford: Blackwell.

²³ En realidad el sector primario necesitaba que lo protegieran de las intervenciones del gobierno, que lo gravaban fuertemente.

²⁴ En algunos años el gobierno también aplicó tasas de cambio diferenciales.

²⁵ Convendría calcular la protección al sector agrícola por departamentos para poder calcular así una protección nominal global más precisa.

²⁶ Felipe Jaramillo presenta información sobre los aranceles de importación para productos agrícolas y calcula el coeficiente de protección nominal para productos importables y exportables. Jaramillo encuentra que, en el período 1994-1997 la protección nominal excedió el arancel para ciertos productos importables como la cebada, el sorgo, el maíz y el arroz mientras que para el trigo y la palma africana la protección arancelaria superó la protección nominal. Las exportaciones de banano, café y cacao fueron gravadas, mientras que la producción de algodón recibió una pequeña protección JARAMILLO JIMÉNEZ, Carlos Felipe, (1998). *Liberalization, Crisis and Change in Colombian Agriculture*, Boulder: Westview Press.

²⁷ Como las cuentas regionales comienzan en 1980, el autor no disponía de ponderadores para los años anteriores. En su reemplazo se empleó como ponderador la participación del valor agregado de cada sector en el valor agregado total en 1980.

de cada departamento se obtuvo como un promedio ponderado de la protección para cada sector CIU a dos dígitos (31-39). La ponderación es la participación de cada sector CIU en el valor de la producción bruta industrial de cada departamento, y la protección nacional es la protección para el sector por departamento²⁸.

Para establecer cuáles departamentos recibieron protección, se calculó a la protección nominal neta por departamentos *PNNd*, definida como la diferencia porcentual entre la protección a la producción en cada departamento y en todos los departamentos. La *PNNd* para el agregado de todos los departamentos es por definición, igual a cero, pero la *PNNd* diferirá de cero en la mayoría de los casos individuales. Cuando los aranceles protegen a la producción departamental, la *PNNd* es positiva. Cuando el régimen de comercio exterior grava la producción de ese departamento, la *PNNd* es negativa. El Cuadro 7 muestra la protección nominal neta por departamentos.

Como se muestra en el Cuadro, la protección arancelaria perjudicó a todos los departamentos de la Costa, menos al Atlántico, y a 12 de los 17 departamentos del interior. En 1965 el régimen de comercio exterior protegió a seis departamentos (Atlántico, Antioquia, Bogotá, Quindío, Risaralda y Valle del Cauca), pero gravó a los otros 18 departamentos. El arancel protegió a los departamentos más ricos y perjudicó a los más pobres. Ello, sin embargo, no debe interpretarse como que la protección *causó* el enriquecimiento de los departamentos más ricos. Tomemos el caso del Atlántico, protegido por el régimen de comercio. Atlántico siempre fue relativamente más industrializado que la mayor parte de los departamentos del país, y por ello se benefició de los aranceles altos. Cuando el gobierno aumentó los aranceles en 1964, la industria ya estaba localizada en Barranquilla y se benefició con la mayor protección, al menos en el corto plazo: En el largo plazo la protección perjudicó a Barranquilla. Por su localización, Barranquilla podía aspirar a ser el centro industrial exportador más grande de Colombia, pero el proteccionismo gravó onerosamente las exportaciones y le impidió a la ciudad explotar su localización, que constituye su mayor ventaja comparativa.

La protección empobreció a los departamentos más pobres y, sin lugar a dudas, a los de la Costa Caribe. En 1965 la protección arancelaria gravó la producción de los departamentos del Cesar, Córdoba, Guajira y Sucre en la Costa, y del Caquetá, Chocó, Meta y Nariño en el interior. Los impuestos implícitos alcanzaron

²⁸ La información sobre el valor de la producción bruta a nivel CIU proviene de la *Encuesta Anual Manufacturera*, y la información sobre el valor agregado por sectores proviene de las *Cuentas Regionales*, ambas del DANE.

26 por ciento para el Chocó, el más perjudicado, y 18 por ciento para Huila, Meta y Nariño. Los departamentos de la Costa fueron castigados con un impuesto del 21 por ciento. Los altos impuestos duraron 10 años, pero la rebaja de aranceles en 1974 no redujo el patrón de discriminación: los departamentos más perjudicados en 1965 fueron también los más perjudicados en 1974, con impuestos implícitos que variaron entre 12 por ciento (La Guajira) y 17 por ciento (Chocó). La rebaja de aranceles claramente redujo la discriminación contra los departamentos pobres, pero no la eliminó. La política comercial mantuvo esa discriminación por 15 años más, hasta comienzos de los 90 cuando se cambió radicalmente esa política.

Cuadro 7. Protección nominal neta por departamento, 1965-1995, diversos años

(Porcentajes)

DEPARTAMENTOS	1965	1970	1974	1980	1985	1990	1995
Costa							
Atlántico	14	14	2	5	9	9	5
Bolívar	-9	-9	-7	-5	-1	-1	0
Cesar	-21	-21	-15	-13	-9	-9	-4
Córdoba	-21	-20	-15	-13	-11	-11	-6
La Guajira	-24	-23	-15	-12	-12	-12	-7
Magdalena	-14	-14	-12	-9	-6	-6	-4
Sucre	-21	-20	-15	-12	-9	-9	-4
Interior							
Antioquia	9	9	1	4	3	3	2
Boyacá	-14	-13	-10	-7	-9	-8	-4
Caldas	-8	-8	-7	-5	-3	-2	-3
Caquetá	-26	-25	-17	-15	-17	-12	-6
Cauca	-1	-2	-6	-3	-2	2	-1
Cundinamarca	-10	-9	-11	-8	-7	-5	0
Chocó	-18	-25	-17	-12	-14	-11	-6
Huila	-18	-18	-14	-11	-11	-10	-4
Meta	-18	-17	-13	-11	-11	-8	-4
Nariño	-5	-17	-14	-11	-12	-8	-5
Norte de Santander	14	-5	-8	-5	-8	-4	-3
Quindío	7	12	0	3	3	0	-4
Risaralda	16	7	0	3	6	6	1
Bogotá, DC	-10	16	8	11	14	13	5
Santander	-10	-9	-9	-6	-6	-3	0
Tolima	3	-11	-10	-7	-5	-3	-4
Valle del Cauca	3	3	-1	2	4	4	1

Fuente: ver texto.

Nota: La protección nominal neta para cada departamento $PNNd$, se obtiene como la razón de la protección nominal para cada departamento PND , a la protección nominal para todos los departamentos, ó $PNNd = \left[\frac{1 + PNd}{1 + PN \text{ todos}} - 1 \right]$.

Aun cuando las desigualdades se han reducido notoriamente, también es cierto que hay espacio para reducir aún más la discriminación en contra de las regiones más atrasadas del país, de las cuales cinco departamentos de la Costa Caribe (Cesar, Córdoba, Guajira, Magdalena y Sucre) forman parte. Para lograr esta reducción se necesita un arancel uniforme, que no exceda el 5 por ciento. Si se adoptara ese arancel, o uno menor, prácticamente se eliminaría la discriminación que la política comercial introduce contra las regiones más pobres de Colombia.

6. Conclusión

El modelo económico que se aplicó en Colombia en los últimos 50 años promovió tasas de crecimiento bajas y tiró por la borda el mejor antídoto contra la pobreza y la desigualdad: las altas tasas de crecimiento. Ese modelo impidió la prosperidad de las regiones más atrasadas y, entre ellas, las de los departamentos de la Costa Caribe. El gasto del gobierno, la represión del sector financiero y el proteccionismo industrial redujeron la tasa de crecimiento del país por debajo de su potencial, y distorsionaron la estructura de incentivos en forma tal que le quitaron ingresos a las regiones más pobres para dárselos a las más ricas. El gobierno expandió su gasto y le restó recursos al sector privado, lo que redujo el nivel medio del rendimiento del capital en Colombia, estimuló la supervivencia del proteccionismo y desestimuló la producción eficiente de bienes para la exportación y el mercado interno. Todo ello creó una economía ineficiente con tasas de crecimiento bajas que desestimularon el ahorro y la inversión en capital, sobre todo en capital humano, y promovieron inequidades en la distribución personal y regional del ingreso.

Se impone que el país revise a fondo su modelo económico para convertir en realidad los deseos y expectativas de vivir en un país más próspero y equitativo. Ese modelo tradicional sigue vigente y ha demostrado con creces que no puede conseguir esos objetivos. Aunque la administración Gaviria redujo el proteccionismo, también aumentó el tamaño del Estado, lo que neutralizó los buenos efectos de la reducción en el proteccionismo. Hoy, como a mediados de los 70, se le achacan a la liberación del comercio las bajas tasas de crecimiento, cuando nuestros problemas provienen fundamentalmente del gran, y creciente, tamaño del Estado. Colombia necesita de libertad económica para progresar y reducir las desigualdades de ingreso personales y regionales. Para lograr estos objetivos se necesita un Estado más pequeño y un comercio libre.

Bibliografía

- BANCO DE LA REPÚBLICA, (1996). *Indicadores del Sector Público no Financiero 1987-1995, Consolidados*, Bogotá: Linotipia Bolívar.
- BARRO, Robert J., (1997). *Determinants of Economic Growth: a cross-country empirical study*, Cambridge: The MIT Press.
- BARRO, Robert J., SALA-I-MARTIN, Xavier, (1995). *Economic Growth*, New York: McGraw-Hill.
- DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO NACIONAL DE ESTADÍSTICA, DANE, (varios años). *Encuesta Anual Manufacturera*, Bogotá: Departamento Administrativo Nacional de Estadística.
- DÍAZ-ALEJANDRO, Carlos F., (1976). “Colombia”, en: *Foreign trade regimes and economic development*, New York: National Bureau of Economic Research – University of Columbia Press.
- EL TIEMPO, versión electrónica, 25 de septiembre, 1988, p. 1.
- GARCÍA GARCÍA, Jorge, JAYASURIYA, Sisira, (1997). *Courting Turmoil and Deferring Prosperity: Colombia between 1960 and 1990*, Washington, DC: The World Bank.
- GARCÍA GARCÍA, Jorge, MONTES LLAMAS, Gabriel, (1989). *Trade, Exchange Rate and Agricultural Pricing policies in Colombia*, Washington, DC: The World Bank.
- GARCÍA GARCÍA, Jorge, (1986). “Colombia”, en: CHOKSI, A., MICHAELY, M., PAPAGEORGIOU, D., (Eds.), *The Timing and Sequencing of Trade Liberalization*, Oxford: Blackwell.
- GARCÍA GARCÍA, Jorge, (1981). *The Effects of Exchange Rate and Commercial Policy on Agricultural Incentives in Colombia: 1953-1978*, Washington, DC: International Food Policy Research Institute.
- GÓMEZ, Javier, GARCÍA GARCÍA, Jorge, MUNDLAK, Yair, (1997). *Economic Growth in Colombia: A Choice of Technique Approach, Part III: the Production Function*, mimeo.
- GRUPO DE ESTUDIOS DEL CRECIMIENTO ECONÓMICO, GRECO, (1998). *Estadísticas históricas de la economía colombiana*, Bogotá: Banco de la República.
- INTERNATIONAL MONETARY FUND, IMF, (varios números). *International Financial Statistics*, Washington, DC: International Monetary Fund.
- JARAMILLO JIMÉNEZ, Carlos Felipe, (1998). *Liberalization, Crisis and Change in Colombian Agriculture*, Boulder: Westview Press.
- MINISTERIO DE AGRICULTURA, DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO NACIONAL DE ESTADÍSTICA, DANE, DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN, DNP, (1989). *La pobreza en Colombia*, Bogotá: Ministerio de Agricultura.
- MINISTERIO DE HACIENDA, Dirección de Crédito Público, (sin fecha). *Evolución del empleo en el sector público 1990-1994*, Bogotá: Ministerio de Hacienda, Dirección de Crédito Público, mimeo.
- NORTH, Douglass C., (1990). *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*, Cambridge: Cambridge University Press.
- NORTH, Douglass C., THOMAS, Robert P., (1973). *The Rise of the Western World: A new Economic History*, Cambridge: Harvard University Press.
- SALA-I-MARTIN, Xavier, (1997). “I Just Ran Four Million Regressions”, National Bureau of Economic Research, *NBER Working Paper Series*, núm. 6252.