

## Capítulo 4. ARANCELES Y LA ECONOMÍA POLÍTICA DE LA PROTECCIÓN

Las políticas “antinacionalistas” –libre comercio– se han asociado con el retraso de la industrialización en Colombia durante el siglo XIX, una tesis que se asemeja a algunas discusiones sobre el crecimiento industrial en Chile o Argentina<sup>1</sup>. A un nivel distinto, protección *versus* libre comercio fue un área de discusión que de vez en cuando dividió a los partidos políticos en el país. No es de extrañar, entonces, que el estudio de aranceles y protección en el siglo XIX haya recibido atención especial entre economistas, historiadores y tratadistas de temas políticos<sup>2</sup>.

Se ha prestado menos atención a aranceles y protección en el siglo XX. Algunos autores cuestionan la importancia de las reformas arancelarias de 1931 y aseguran que el proteccionismo se inició a comienzos de siglo en el país. Para

- 
1. La creencia generalizada en Chile, señalaba que el arancel de 1860 era una de las razones principales para explicar la falta de industrialización –y muchos otros males que presentaba la economía–. Tratadistas argentinos que presentan razones similares consideraron que las características de los aranceles llevaron a desanimar las industrias que competían con importaciones; los terratenientes rurales “oligarcas” se aliaron con intereses extranjeros y los importadores fueron más influyentes que aquellos intereses relacionados con la sustitución de importaciones, la industrialización, el nacionalismo y la democracia social. Véanse G. Palma, “Growth and Structure of Chilean Manufacturing Industry from 1830 to 1935: Origins and Development of a Process of Industrialization in an Export Economy”, tesis de doctorado, University of Oxford, 1979, p. 145; y C. Díaz Alejandro, *Essays on the Economic History of the Argentine Republic*, Yale University Press, New Haven, 1970, Capítulo V, especialmente pp. 303-304.
  2. Véase L. E. Nieto Arteta, *Economía y cultura en la historia de Colombia*, Ediciones Tercer Mundo, Bogotá, 1942 (en cuanto al proteccionismo y la industrialización retardada, véanse el Capítulo XIII); G. Poveda, *Dos siglos de historia económica de Antioquia*, Biblioteca Pro-Antioquia, Medellín, 1979, pp. 135, 141; L. Ospina, *Industria y protección en Colombia*, 3a. edición, Biblioteca Colombiana de Ciencias Sociales, FAES, Medellín, 1979, p. 485. Otros trabajos importantes sobre aranceles y proteccionismo en Colombia incluyen: D. Bushnell, “Two Stages in Colombian Tariff Policy: The Radical Era and the Return to Protection. 1861-1885”, en *Inter-American Economic Affairs*, Vol. 9, pp. 3-23; J. A. Ocampo y S. Montenegro, *Crisis mundial, protección e industrialización*, Cerec, Bogotá, 1984, Capítulo IV.

otros, el arancel de 1931 marca el inicio del proteccionismo, con una profunda influencia sobre el modelo de industrialización. La última de estas posiciones es defendida no sólo por los "militantes" del partido liberal que tomaron parte activa en las tres administraciones entre 1930 y 1942, sino también por la Cepal y otros escritores "neutrales"<sup>3</sup>. Por último, para Kalmanovitz, las reformas realmente proteccionistas se iniciaron en 1938<sup>4</sup>.

La Sección A argumenta que ningún otro tema recibió tanta atención por parte de industriales (en sus negociaciones con el gobierno) como el arancel, lo cual sugiere que el comportamiento de los aranceles (y de los precios internacionales) tuvo una fuerte influencia sobre los precios internos. Ésta es una hipótesis de fondo en el estudio y será considerada nuevamente en los Capítulos 6 y 7. En la Sección B mostramos que los industriales consiguieron los aranceles altos que deseaban. La protección aumentó considerablemente durante los años treinta y los niveles arancelarios para este período fueron los más altos que se hayan registrado entre 1855 y 1950; de hecho, fueron mayores que en la mayoría de países latinoamericanos.

La Sección C analiza los factores detrás de la evolución del nivel y la estructura de los aranceles. El contrabando y la necesidad de rentas fiscales son candidatos obvios en la discusión sobre niveles arancelarios, pero muchos otros factores intervienen: los precios internacionales, los choques externos, el poder económico y político de los diferentes grupos, prácticas retaliatorias y efectos de demostración entre otros.

Los industriales tuvieron que luchar fuertemente para conseguir los aranceles que deseaban y la mayoría de los factores que se resumen en el capítulo mitigaron en su contra. La participación de la industria en la producción y empleo nacionales era baja, los políticos no apoyaban la protección abiertamente y mucho menos cuando ellos representaban otras regiones distintas a Antioquia. Por otra parte, la ideología de las personas en el poder jugó un papel "negativo" y tanto los fuertes intereses regionales como los comerciantes se opusieron a los altos aranceles. Sin embargo, los industriales constituían un grupo muy unido y luchaban con vehemencia para obtener lo que veían como su principal prelación. Por último, los años treinta fueron un momento ideal para introducir reformas, por cuanto no había recetas internacionales disponi-

- 
3. A. Cruz Santos, *Economía y hacienda pública*, Academia Colombiana de Historia, *Historia extensa de Colombia*, Ediciones Lerner, 1966, Vol. XV-2, p. 249; O. Alviar y F. Rojas, *Elementos de finanzas públicas en Colombia*, Temis, Bogotá, 1985, pp. 100-103; Naciones Unidas, Cepal, *Análisis y proyecciones del desarrollo económico*. Colombia, 1956, p. 250; C. Lleras Restrepo, "La obra económica y fiscal del liberalismo", en *El liberalismo en el Gobierno. Sus realizaciones. 1930-1946*, Minerva, Bogotá, 1946, pp. 9-65; J. A. Ocampo y S. Montenegro, *op. cit.*, Capítulo V; L. Ospina, *op. cit.*
  4. S. Kalmanovitz, *Desarrollo de la agricultura en Colombia*, La Carreta, Medellín, 1978, p. 142.

bles en un período cuando el gobierno sentía la presión de muchos grupos que pedían cambios en la política económica.

#### A. EL ARANCEL COMO LA PREOCUPACIÓN CENTRAL DE LOS INDUSTRIALES

El Estado “moderno” no fue un elemento importante en la industrialización de los primeros países que consiguieron industrializarse, pero en el caso de los países de “desarrollo tardío” el Estado favoreció a los industriales. En el primer caso, se producían y exportaban acero y hierro, pero los beneficios no eran tan claros en el segundo tipo de países; sus industrias producían artículos de baja calidad, cuya exportación era inconcebible. La cerveza, el tabaco o los textiles no se pueden comparar con el hierro y el acero cuando se trata de generar prestigio nacional, y por ello no atraen tan fácilmente subsidios o asistencia gubernamental.

Esto nos lleva al papel “empresarial” que posiblemente desempeñaron los industriales en la “toma” del Estado. ¿Fue quizás ésta su función empresarial más importante? Estamos seguros de que en el largo plazo tuvieron éxito en este campo de acción, como revela una encuesta efectuada recientemente a los congresistas colombianos. En efecto, éstos consideraron que la Asociación Nacional de Industriales (Andi) era la agrupación más poderosa e influyente del país, aún más que la *Federación Nacional de Cafeteros*. Esto tiene una mayor relevancia por cuanto, de acuerdo con algunos analistas políticos, en Colombia las asociaciones han reemplazado al Congreso –dominado por intereses agrícolas– como el foro natural para deliberar, con una interacción relativamente pobre entre el Congreso y las asociaciones<sup>5</sup>.

No fue fácil tarea, dada la reducidísima importancia de la industria en la producción nacional y en el empleo. Los políticos no apoyaban la protección abiertamente y tanto los intereses regionales como los grupos de presión lucharon contra el arancel. Los industrialistas tenían que “tomarse” el Estado. En este proceso emplearon tres mecanismos para impulsar políticas “favorables”. En primer lugar, los miembros de familias dedicadas a la industria consiguieron que se les nombrara directamente en altos puestos burocráticos dentro del Estado<sup>6</sup>.

5. Véase H. Kline, “Interest Groups in the Colombian Congress: Group Behaviour in a Centralized, Patrimonial Political System”, en *Journal of Interamerican Studies and World Affairs*, Vol. 16: 3, Tablas 3 y 4. Véase también M. Urrutia, *Gremios, política económica y democracia*, Fondo Cultural Cafeteros, también J. Bailey “Pluralist and Corporatist Dimensions of Interest Representation in Colombia”, en J. M. Malloy, ed., *Authoritarianism and Corporatism in Latin America*, University of Pittsburgh Press, 1977.

6. Éste fue claramente el caso para los Restrepo de Medellín y los Samper y Salazar en Bogotá: Carlos E. Restrepo fue Presidente de Colombia en 1910. Gonzalo Restrepo fue senador en 1927, 1939 y 1947, Ministro de Hacienda en 1936, 1941 y 1944; Ministro de Defensa en 1942;

En segundo lugar, los industriales pagaban por los servicios de personas que ocupaban posiciones muy altas<sup>7</sup>. Por último, y quizás más relevante, la mayoría de las negociaciones se realizaban a través de las Asociaciones de Industriales.

En 1930, se crearon dos grupos de presión, uno en Bogotá (Federación Nacional de Industriales) y el otro en Medellín (Industria Nacional Colombiana), con la tarea explícita de influir sobre la legislación arancelaria. Se añadieron otras tareas posteriormente: los tratados comerciales firmados por Colombia, especialmente con los Estados Unidos; las reformas tributarias; la legislación laboral; y la consecución de crédito. Otras tareas tenían importancia secundaria<sup>8</sup>, y rara vez se consideraba la política macroeconómica: no se hacían declaraciones específicas sobre el déficit o las inversiones públicas, y los pocos comentarios sobre la tasa de cambio siempre indicaban los inconvenientes de la devaluación. Otras áreas tuvieron menor importancia.

Las dos asociaciones reunían todas las empresas importantes del momento y poco después otras regiones se afiliaron a una u otra. Las industrias en Barranquilla se unieron al grupo en Bogotá; las industrias en Cali cambiaron su posición después de algunos conflictos con el grupo de Medellín, principalmente relacionados con tarifas "discriminatorias" en el Ferrocarril de Antioquia (las tarifas eran diferentes para mercancías enviadas a o desde Antioquia, lo cual impedía que otras regiones vendieran bienes en ese departamento. El con-

---

Ministro de Trabajo en 1938; Ministro de Agricultura en 1934, Alcalde de Bogotá en 1937. J. G. Restrepo fue Ministro de Agricultura en 1950 y R. Restrepo Representante en 1919; su hermano fue el primer director de la Andi en 1944 y director de Coltabaco durante la mayor parte del período. Camilo C. Restrepo fue gobernador de Antioquia en 1929 y "Designado" en 1929. Varios miembros de la familia Samper fueron representantes, senadores, Ministro de Relaciones Exteriores, entre otros. Si extendemos la definición de el "industrial" como aquellas personas que claramente podían representar a los antioqueños o a los industriales, veremos que los "industriales" correspondían a 2 de 54 alcaldes para Bogotá; 23 de 258 ministros (11 de 20 ministros de Hacienda); 1 de 23 gobernadores en Antioquia; 16 de 125 senadores y 7 de 68 representantes.

7. Carlos Lleras se ocupó de negociaciones arancelarias y tributarias durante prácticamente todo el período. Fue Ministro de Hacienda en 1937 y ocupó altos cargos en el gobierno a partir de los años veinte. La mayoría de las negociaciones en Bogotá se efectuaban a través de Carlos Lleras y Gonzalo Restrepo.
8. Entre las actividades del primer año se incluyeron: estudios sobre crédito en Colombia; análisis de los impuestos sobre el consumo en los diferentes departamentos; influenciar la creación de un impuesto sobre exportaciones de banano para ayudar a las finanzas del Estado. Véase "Industria nacional colombiana", en *Informe mensual*, julio de 1931. Más tarde se incluyeron: presentación de estadísticas, análisis de la demanda de los consumidores y de la producción dentro del país, desarrollo de colegios "técnicos", etc. Véase "La necesidad de crear un fuerte organismo industrial", en *Colombia industrial*, agosto de 1935, pp. 13-15; "Se inicia la constitución de un organismo fuerte que represente a los industriales de todo el país", Editorial, en *Colombia industrial*, septiembre de 1935, pp. 5-7; "La sociedad de fabricantes", en *El Espectador*, 14 de junio de 1930, p. 1.

flicto era especialmente agudo para el cemento). Realmente, ésta también era la principal causal de conflicto entre las dos asociaciones y retardó su unificación más de 10 años<sup>9</sup>. Los industriales sólo consiguieron ser representados por una institución única, la Andi, en 1944, a pesar de que siempre fueron conscientes de la importancia de este objetivo, y para 1936 lo justificaron en función de lo que le estaba ocurriendo a otros grupos:

“Los trabajadores se unieron en sindicatos, los asalariados en Federaciones, los agricultores en asociaciones, los profesionales en academias e institutos científicos, los productores de café en una gran corporación que administra esa industria”<sup>10</sup>.

Los impuestos adquirieron gran importancia en los años cuarenta y el impuesto al “exceso de utilidades” creado en 1935 (véanse páginas 196-197) siempre se consideró un atentado contra la libre empresa. Las Asociaciones lucharon contra los municipios y departamentos cuando éstos intentaron aumentar los impuestos sobre el consumo de cerveza y tabaco –principalmente en la primera mitad de los años treinta– o los impuestos sobre el consumo de materias primas (1932 y 1936 para el algodón).

Mantuvieron una actitud contradictoria frente a la inversión extranjera. Sus declaraciones formales pedían que más inversión extranjera ingresara al país y hasta invitaron a la *Tropical Oil Company* a formar parte de la Industria Nacional Colombiana en 1930. No obstante, se opusieron radicalmente cuando la *British Tobacco Company* invirtió en Colombia en 1937. Tal vez, simpatizaban con la inversión extranjera en el país, pero no en las manufacturas; tal vez, fue apenas una actitud demagógica.

Los industriales consideraban que la inmigración de extranjeros debía permitirse, siempre y cuando se controlara la de elementos “indeseables”, y siempre hubo demanda por técnicos extranjeros. En la legislación social<sup>11</sup> sólo se consideró un tema de discusión después de 1945, cuando los industriales se vieron amenazados por un intenso descontento social y “el peligro de revolu-

9. Importantes negociaciones con ese fin fracasaron en 1934 después de una reunión convocada por el presidente Alfonso López con la participación del Ministro de Agricultura y el Gerente de la *Federación Nacional de Cafeteros*. Este último propuso la creación de una asociación similar para los mineros –independiente o bajo la supervisión de los industriales–. J. Villegas, “Recopilación”, Vol. 1, junio de 1934, p. 137.

10. Acta de la décima sesión del *Comité Consultivo de la Industria Nacional Colombiana*, noviembre de 1936, p. 2. Comerciantes en cámaras de comercio; mineros en la *Asociación Colombiana de Mineros*; ganaderos en la *Asociación Nacional de Ganaderos*; cafeteros en la *Federación Nacional de Cafeteros* (1927) y agricultores en la *Sociedad de Agricultores de Colombia* (SAC) (1871); banqueros en la *Asociación Bancaria* (1936). La Industria Nacional desapareció en julio de 1943, posiblemente como una condición previa al surgimiento de la Andi en 1944.

11. Ley 6a. de 1945. La creación del *Servicio Nacional de Salud* en 1949; la prohibición de que existieran dos sindicatos en una sola firma; la definición de trabajadores estables, entre otros.

ción", y se acudió como estrategia a la ayuda de la Iglesia católica. La vivienda para los trabajadores se convirtió en tema de discusión en 1949, cuando el gobierno decidió invertir en *Acerías Paz del Río* recursos que antes se destinaban a tal fin.

El crédito y los fondos internos constituyeron tema de discusión, aunque no en forma permanente. Por ejemplo, en 1931 se propuso que las firmas industriales debían tener acceso al crédito de la Caja Agraria y la Caja Colombiana de Ahorros, especialmente diseñado para proporcionar crédito agrícola subsidiado. Los industriales también se opusieron a la intención del gobierno de "congelar" el ahorro interno de la industria en 1944<sup>12</sup>. Otros temas de discusión tuvieron menor importancia<sup>13</sup>.

## B. EVOLUCIÓN DE LA PROTECCIÓN. TARIFAS NOMINALES Y EFECTIVAS

En esta sección discutiremos la evolución de la protección nominal y efectiva para la industria y la mayoría de nuestras conclusiones estarán basadas en el segundo de los conceptos (véase el Apéndice E). Las cifras promedio están basadas en los resultados consignados en la Tabla 4.A.1, aun cuando allí se muestran las diferencias para los distintos ponderadores: importaciones, valor agregado a precios nacionales e internacionales<sup>14</sup>. La teoría recomienda utilizar el valor agregado a precios internacionales como ponderador, y ésta será la metodología que seguiremos en general en el resto del capítulo<sup>15</sup>.

Las principales reformas arancelarias se realizaron en Colombia en 1903, 1905, 1931 y 1950, con pequeñas modificaciones en 1906, 1913, 1916, 1923, 1927

- 
12. Trataron inicialmente de impedirlo; más tarde propusieron que esos fondos se destinaran a pagar impuestos o importar materia prima y maquinaria.
  13. Participación en la *Organización Internacional del Trabajo* en Ginebra; promoción de exhibiciones, frecuentemente con la colaboración de la Sociedad de Agricultores de Colombia (SAC). En cuanto a materias primas, la *Industria Nacional* trató de promover la producción de algodón en Antioquia (Dabeiba, Frontino, etc.) en 1932 e intentó ayudarles a las plantas textiles que estaban contra los productores de algodón en 1937, cuando los aranceles para el algodón eran fijados por el gobierno. La Asociación se abstuvo de cualquier participación cuando surgieron conflictos entre sus miembros. En 1949, algunas firmas textiles importantes ya producían hilo y deseaban aranceles bajos; para dicho insumo lo opuesto ocurría para otras firmas menos innovadoras.
  14. Sólo una aproximación general, suponiendo que los precios domésticos corresponden al precio internacional (en pesos colombianos) más el arancel. El impacto potencial de las cuotas no está incluido, a pesar de su importancia después de 1938. Véase el Capítulo 5, Sección A.2, especialmente la página 136.
  15. La distinción es importante por cuanto los resultados difieren notablemente para los métodos de ponderación alternativos. Así, el peso dado a los textiles es muy alto cuando se pondera por importaciones, bajo para valor agregado a precios domésticos y en un punto medio para valor agregado a precios internacionales. La participación de productos químicos y maquinaria no eléctrica es alta para importaciones, casi despreciable para valor agregado.

y 1928. También hubo importantes reformas arancelarias para el algodón en 1937/38. El panel (A) del Gráfico 4.1 permite analizar la evolución de la tarifa nominal y efectiva promedio entre 1905 y 1950 y el panel (B) presenta información para textiles y sus insumos. Los paneles (C) y (D) estudian las variaciones en el tiempo para el *impacto* del arancel ( $1 + t$ , siendo  $t$  la tarifa nominal) para la industria y los textiles respectivamente. La evolución de los aranceles en el sector textil se asemeja estrechamente a la relación entre los ingresos arancelarios totales y las importaciones dado el alto peso de los textiles en el total de importaciones (Tablas 4.A.1 y 4.A.2). Las conclusiones principales concuerdan con la información más detallada que presentamos en las tablas del Apéndice a este capítulo y pueden resumirse en términos generales en la siguiente forma:

En primer lugar, la protección efectiva fue alta durante la mayor parte del período, oscilando entre 60% y 142% para el conjunto de la industria, y entre 20% y 70% para textiles. De hecho, mostraremos a continuación que antes de los años treinta los aranceles en Colombia eran los más altos de Latinoamérica y que Luis Ospina tenía razón al argumentar que los altos aranceles compensaron parcialmente la falta de un espíritu empresarial en el país<sup>16</sup>. La protección nominal y efectiva era “moderada” para el cemento y los textiles, alta para la cerveza y ultraproteccionista para los cigarrillos. Nuestra información también revela que la protección efectiva era mayor que la protección nominal, y algo de espera, cuando se considera que el arancel nominal en 1951 era 57.1% y 34% para bienes de consumo no durables y durables (respectivamente) y de sólo 24% y 6% para materias primas y bienes de capital<sup>17</sup>.

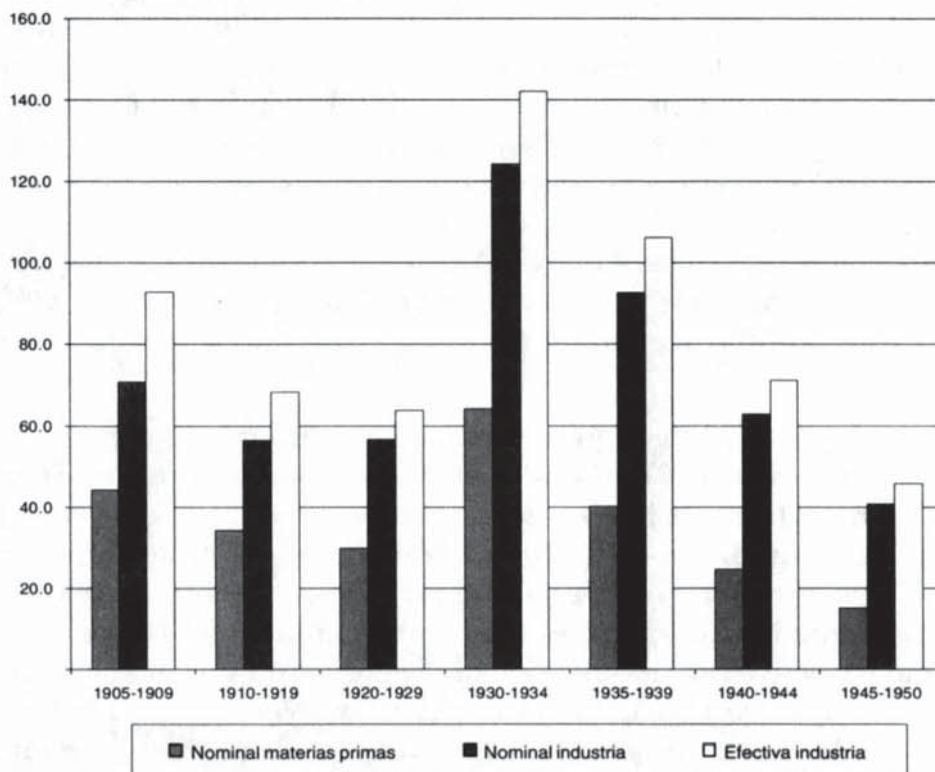
En segundo lugar, los aranceles nominales y efectivos aumentaron notablemente durante los años treinta, y entre 1930 y 1934 el impacto del arancel efectivo ( $1 + t$ ) para la industria era 50% más alto que entre 1920 y 1929; 26% más alto para textiles y 102% más alto para cigarrillos. La industria fue el sector más beneficiado por el cambio, aunque otros sectores agrícolas comercializables también se beneficiaron con respecto a los bienes no comercializables<sup>18</sup>. El *impacto* de los aranceles ( $1 + t$ ) aumentó 26% para las materias primas y 43% para bienes industriales entre 1920-1929 y 1930-1934. Casi se triplicaron entre 1927 y 1936 para el algodón (y eran mayores en 1945 que en 1927) y también aumentaron (ligeramente) para la hoja de tabaco. El aumento en el arancel para víveres y otras materias primas se debió en parte a la revocación de la llamada

16. L. Ospina, *Industria y protección*, pp. 366, 372, 392.

17. ONU, Cepal (1957), p. 108. El nivel de los aranceles cambió repentinamente durante el período bajo estudio, aunque no su posición relativa (*ranking*).

18. La legislación de 1931 también aumentó la varianza de las tasas arancelarias efectivas y benefició más algunos sectores como textiles y minerales no metálicos. Véase A. Berry, *Essays on Industrialization*, p. 35.

**GRÁFICO 4.1.A**  
ARANCELES NOMINALES Y EFECTIVOS EN LA INDUSTRIA. COLOMBIA, 1900-1950



**GRÁFICO 4.1.B**

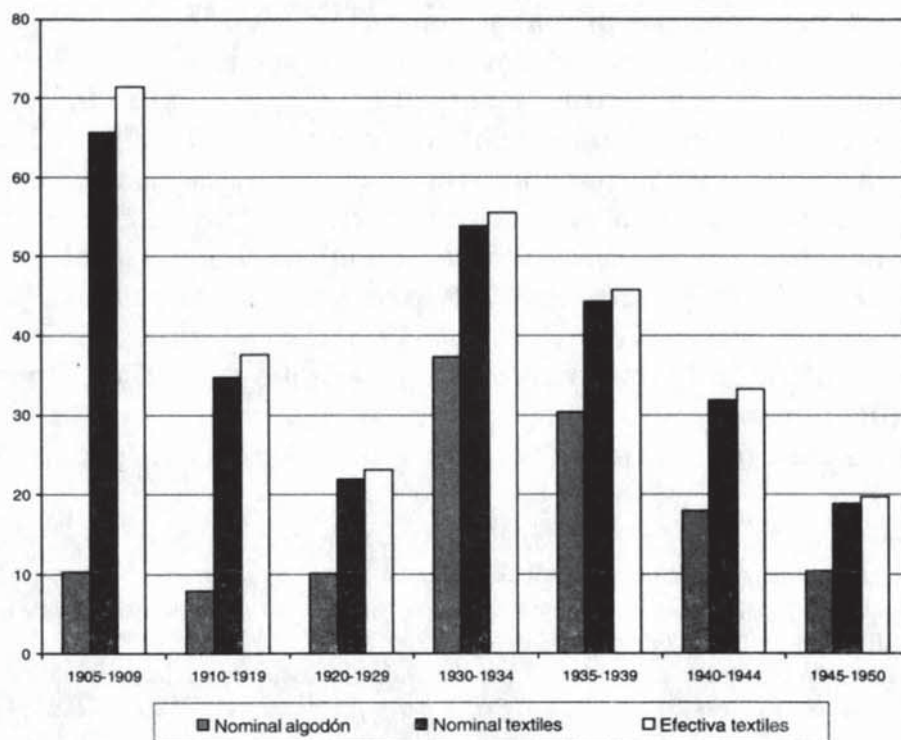


GRÁFICO 4.1.C

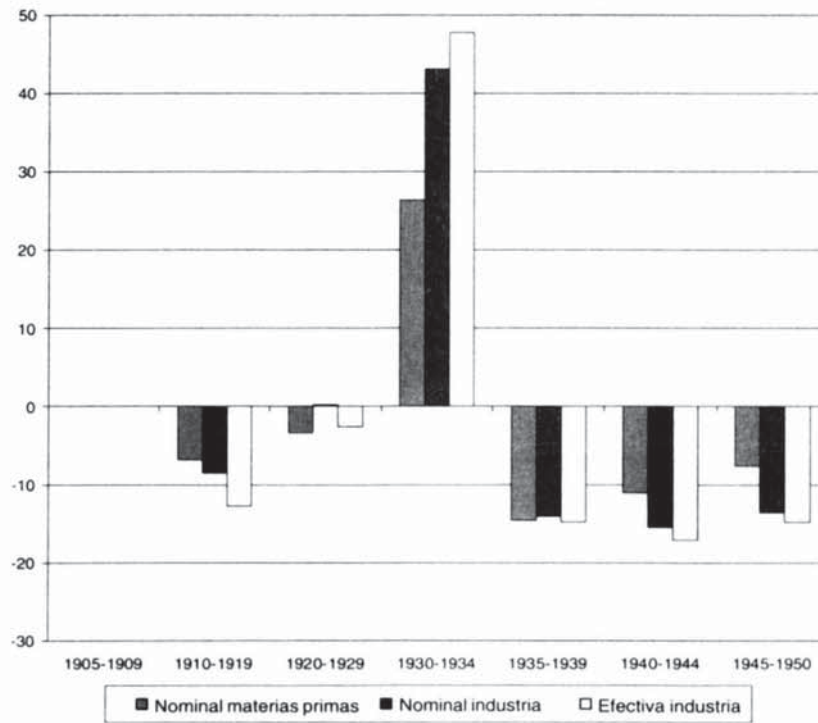
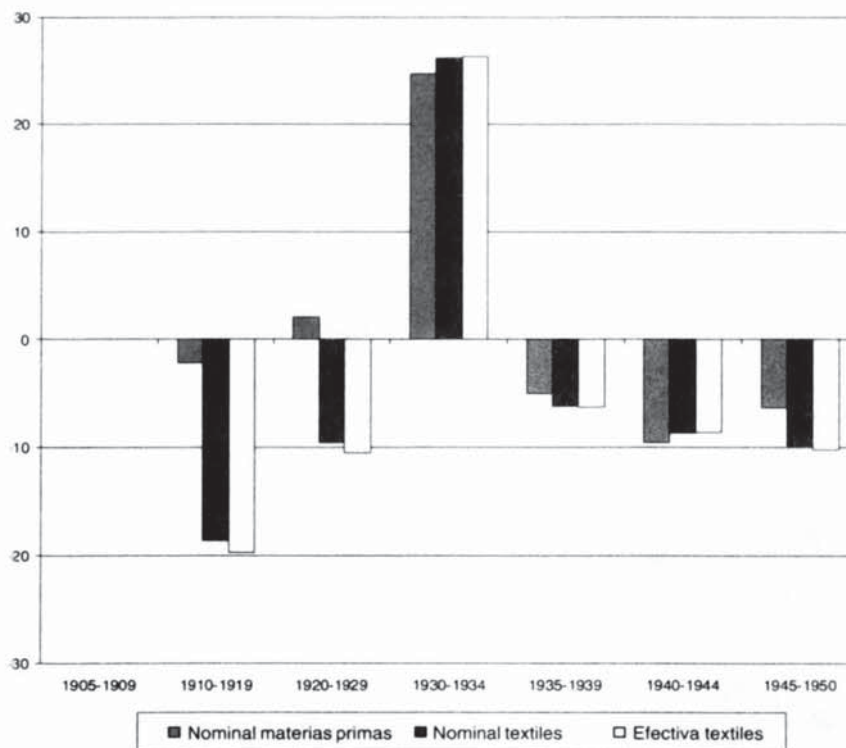


GRÁFICO 4.1.D



Fuente: Tabla 4.A.1; Ponderaciones: valor agregado a precios internacionales.

*Ley de Emergencia* (de 1927) que había reducido drásticamente los aranceles para víveres y otros insumos agrícolas como herramienta antiinflacionaria<sup>19</sup>.

El cambio de política arancelaria fue deliberado y explícito, y tal como lo enfatizó Carlos Lleras: "Debemos llamar la atención sobre el punto de que (las reformas arancelarias de 1931) no sólo protegieron a la industria manufacturera, que en aquel tiempo se encontraba en un estado incipiente, sino también y por sobre todo a la agricultura"<sup>20</sup>. Lleras también argumentó que las nuevas políticas proteccionistas beneficiaron principalmente a los campesinos, quienes constituían en ese entonces la mayor parte de la población.

En tercer lugar, el mayor arancel se deterioró con bastante rapidez como resultado de la inflación y de las devaluaciones de la tasa de cambio, pues todos los aranceles eran específicos en ese entonces, excepto para la joyería y los vehículos automotores. Los niveles promedio durante los años cuarenta eran ya inferiores que en los veinte y los aranceles promedio entre 1945 y 1950 (derechos de aduana sobre importaciones) representan *el nivel más bajo* para todo el período entre 1924 y 1978<sup>21</sup>. Un panorama similar aparece para los textiles, aunque en este caso el deterioro no fue tan marcado.

Las reformas de 1931 podrían haber sido más radicales. El proyecto inicial aprobado por el Congreso en 1931, siguiendo la recomendación de la Misión Suiza en 1925, contemplaba grandes aumentos en la protección nominal para los textiles, pero fue vetado por el presidente Olaya para no contrariar los intereses extranjeros, claves en la obtención de nuevos empréstitos internacionales<sup>22</sup>.

Por último, los aranceles en textiles fueron mucho más altos a principios de siglo que durante los años treinta, aun cuando los niveles fueron similares en 1905-1909 y 1935-1939 para el conjunto de la industria. En otras palabras, con

- 
19. Los productos afectados por la *Ley de Emergencia* fueron arroz, azúcar, maíz, trigo, frijoles, cereales, manteca, carne y papas, con reducciones arancelarias que oscilaban entre 40% y 60%. Véase A. Cruz Santos, *Economía y hacienda*, pp. 206-212 y J. A. Bejarano, *El régimen agrario. De la economía exportadora a la economía industrial*, La Carreta, Medellín, 1979, pp. 197-200. Sobre cafeteros y la *Ley de Emergencia*, véase S. Pérez, *Los propósitos de la industria cafetera colombiana*, Federación Nacional de Cafeteros de Colombia, Bogotá, 1987, p. 185. Sobre la inflación durante los años veinte, véase H. López, "La inflación en Colombia en la década de los 20", en *Cuadernos colombianos*, Bogotá, Vol. 5, 1975; J. O. Melo, "La República conservadora. 1880-1930", en *Colombia Hoy*, Siglo XXI, Editores, Bogotá, 1980, p. 94.
  20. C. Lleras, "La obra económica", pp. 54-57.
  21. Los aranceles promedio entre 1960 y 1978 fueron aproximadamente 14%, comparados con más de 50% en 1932 y (cerca de) 20% en 1924-1929 y 1935-1940. Véase A. Berry, *Essays on Industrialization*, p. 38.
  22. Véase J. J. Echavarría, "La deuda externa colombiana durante los 20 y los 30. Algunas enseñanzas para el presente", en *Coyuntura Económica*, julio de 1982, p. 106. Véase también L. Ospina, *Industria y protección*, pp. 85-115, 494; véase el mismo autor (pp. 418-419) para un resumen de las principales conclusiones de la Misión Suiza encabezada por el señor Haussermann.

las reformas arancelarias de 1931 se recobró el nivel de protección (arancelaria) perdido en las dos primeras décadas del siglo.

Las conclusiones presentadas anteriormente pueden considerarse como aplicables a la mayor parte de la industria colombiana, por cuanto textiles, cerveza, cigarrillos y cemento representan más del 50% del total del valor agregado industrial (evaluando tanto precios internos como externos). El único sector importante no incluido hasta el momento en nuestro análisis es el de químicos. Los resultados presentados en la Tabla 4.A.3 permiten complementar el panorama anterior y resaltar otro rasgo distintivo del arancel colombiano: aquellos sectores *recién desarrollados* recibieron protección adicional a medida que se crearon en los años treinta y cuarenta. Éste fue claramente el caso de los sectores de químicos, papel, productos químicos básicos y cosméticos. El arancel de 1936 fue mayor que el de 1927 para todos los bienes de consumo, pero no para ciertos bienes de capital como los productos metálicos o la maquinaria eléctrica. Ello significa que la protección efectiva pudo haber aumentado aún más entre 1927 y 1936 que lo revelado en las cifras de la Tabla 4.A.2-4.A.4 y el Gráfico 4.1.

Por último, se ha argumentado que con frecuencia la devaluación produce una racionalización del régimen y una menor dispersión de la estructura arancelaria, un tema que discutiremos en el siguiente capítulo, donde también argumentamos que después de 1938/39 de adoptó una estrategia más selectiva de promoción. Las cifras de la tabla indican que la dispersión de los aranceles nominales no disminuyó entre 1927 y 1936, lo cual sugiere que no hubo "homogeneización" después de las devaluaciones que tuvieron lugar en los años anteriores (incluso, la dispersión aumentó para los aranceles efectivos). Pero la dispersión fue mucho mayor en 1945 que en los otros dos años de la tabla, confirmando la adopción de una política más selectiva en este segundo período<sup>23</sup>.

Algunos puntos importantes permanecen sin explorar y se requiere investigar el tema más a fondo para extender y complementar algunas de las conclusiones de esta sección. En primer lugar, no contamos con un tratamiento explícito de las excepciones, a pesar de que sabemos que fueron importantes. Luis Ospina considera que en la reforma arancelaria de 1903 fue grande la lista de "excepciones"<sup>24</sup> y hubo frecuentes declaraciones de los ministros de Hacienda, indicando que la renta fiscal podía aumentarse considerablemente si éstas se suprimían. Así, la *Memoria de Hacienda* de 1945 afirma que el gobierno

---

23. Véase A. Krueger, *Foreign Trade Regimes and Economic Development. Liberalization, Attempts and Consequences*, National Bureau of Economic Research, New York, 1978, Vol. X, pp. 111-113. Por racionalización Krueger se refiere a la simplificación de los procedimientos, eliminando las inconsistencias y aquellas complejidades que se asocian tradicionalmente con controles cuantitativos. Diremos más sobre estos puntos en el próximo capítulo, donde discutimos las diferentes fases de control aplicados en la economía colombiana.

24. L. Ospina, *Industria*, p. 366.

“perdió” por ese concepto cerca de un 20% (Col. \$19 millones-1940/1944) del total de ingresos arancelarios. En segundo lugar, sólo consideramos en nuestro análisis el arancel “normal”, a pesar de que en 1934 se adoptó un arancel de tres columnas que favoreció las importaciones de países como los Estados Unidos y golpeó aquéllas provenientes de países que discriminaban contra las exportaciones colombianas.

Los costos del transporte representaban el 6% -16% de los precios internos para telas de algodón, hilo y algodón, más del 50% para cerveza y cebada, 7% para cigarrillos y hoja de tabaco y más del 270% para cemento- (Tabla 4.1). Esto significa que dichos costos fueron tan críticos como el arancel en la protección de la producción interna, con diferencias importantes entre sectores: los costos de transporte provocaron un nivel de protección similar al ofrecido por el arancel en el caso de algodón en rama, hilo y cerveza y de 25% del arancel para tela de algodón. Esta protección “natural” resultó ser insignificante sólo en el caso de cigarrillos y hojas de tabaco. Los costos de transporte eran muy altos para cemento y esto explica parcialmente por qué los aranceles eran relativamente bajos, con una significativa protección total.

**TABLA 4.1**  
COSTOS DE TRANSPORTE  
(Como porcentaje de los precios domésticos)

	Telas de algodón			Cerveza		Tabaco	Cemento	
	Tela	Hilo	Algodón	Cerveza	Cebada	Cigarrillos	Hoja de tabaco	
Internacional	2.3	2.5	5.9	9.0	12.8	1.9	2.7	96.4
Doméstico								
A Bogotá	3.9	4.2	10.3	46.1	46.1	5.5	6.1	230.5
A Medellín	3.0	3.3	8.1	36.0	36.0	4.3	4.8	180.0
<b>Total</b>								
A Bogotá	6.2	6.7	16.2	55.1	58.9	58.9	8.8	327.0
A Medellín	5.4	5.8	14.0	45.0	48.8	48.8	7.5	276.4

**Fuentes y metodología:**

U. S. Department of Commerce (1913); U. S. Department of State (1925).

Las cifras internacionales corresponden a costos de transporte de Nueva York a Guayaquil como un porcentaje del precio internacional; y a costos de transporte doméstico dividido por precios domésticos. Son tan sólo aproximaciones.

Los costos del transporte internacional siempre fueron menos importantes que los del transporte nacional. De estos últimos se puede suponer, con cierta certidumbre, que disminuyeron a través del tiempo y principalmente durante la década de los veinte, cuando el sistema de transporte del país tuvo

un verdadero desarrollo. Ésta es una razón adicional para considerar que la protección total (arancel y protección "natural") pudo haber sido mayor a comienzos de siglo.

### C. DETERMINANTES DE LA PROTECCIÓN

La Tabla 4.2 presenta una lista de los argumentos citados comúnmente en la literatura a favor o en contra de la protección general y/o selectiva: los ingresos fiscales, los precios internacionales, las crisis de balanza de pagos, las prácticas retaliatorias y los efectos de demostración, entre otros, han sido considerados como posibles explicaciones del nivel *general* de protección. El peso político y económico del sector (y de sus propietarios), la actitud favorable o desfavorable hacia el sector y algunas características de producción (concentración geográfica de ventas y producción, tasas de crecimiento, intensidad relativa de factores, etc.) han sido señalados como posibles elementos explicativos de los patrones relativos de protección *sectorial*. Algunos de estos elementos están relacionados, y se podría argumentar que el peso político y económico está estrechamente relacionado con la actitud de las autoridades en el poder. Más adelante discutiremos los determinantes de la protección general para el caso de Colombia.

En relación con la protección sectorial, a pesar de existir un relativo consenso sobre el tipo de influencia (positiva o negativa) de algunas de estas variables, los puntos de vista divergentes acerca del papel del Estado determinan predicciones divergentes para otras variables. En la literatura<sup>25</sup> pueden encontrarse por lo menos siete hipótesis diferentes (aunque no necesariamente incompatibles) de comportamiento político, pero nuestro análisis seguirá de cerca el denominado modelo de grupos de presión desarrollado por Olson, Pincus y Kindleberger<sup>26</sup>.

- 
25. Baldwin estudia siete descripciones alternativas del papel del Estado y las metas de funcionarios del gobierno. Véase R. Baldwin, "Trade Policies in Developed Countries", en R. W. Jones y P. B. Kenen, *Handbook of International Economics*, North Holland, Amsterdam, 1984, pp. 571-619. Las predicciones de diferentes teorías no coinciden necesariamente. Por ejemplo, el modelo de grupos de presión predice una influencia *positiva* para la concentración regional, por cuanto ésta facilita la coordinación del grupo; para el modelo sumatorio *-adding-machine model-* (los funcionarios del gobierno maximizan la probabilidad de reelección y están preocupados principalmente por el número de votos "ofrecidos" por cada sector industrial) la concentración regional juega un papel *negativo*, por cuanto producirá votos en una sola región. Véase R. E. Caves, "Economic Models", pp. 278-300. Caves encuentra respaldo para el modelo sumatorio en el caso de Canadá, pero otros estudios encuentran una relación positiva entre concentración industrial y proteccionismo para los Estados Unidos.
26. J. Pincus, "Pressure Groups"; M. Olson, *The Logic of Collective Action: Public Goods and the Theory of Groups*, Harvard University, Cambridge, 1965; R. Baldwin, "Trade Policies", pp. 574-576; C. Kindleberger, "Group Behaviour in International Trade", en *Journal of Political Economy*, 1951, Vol. 59-1, pp. 325-342.

Aplicando este enfoque, Kindleberger intentó explicar las diferentes reacciones a la gran disminución en los precios del trigo después de 1870 en cinco países: nada se hizo en Inglaterra donde el libre comercio era la norma; y se elevó la protección en Francia, Alemania e Italia (aunque por razones diferentes). La reacción más saludable se observó en Dinamarca donde el gobierno alentó la modernización de la agricultura y se negó a aumentar la protección.

**TABLA 4.2**  
LOS DETERMINANTES DE LA PROTECCIÓN GENERAL Y SELECTIVA

	<b>Relaciones en la literatura</b>	<b>Relaciones esperadas para Colombia</b>
<b>I. Nivel general de protección</b>		
1 Ingresos fiscales	positivo	positivo
2 Capacidad de control del contrabando	positivo	positivo
3 Precios internacionales		
4 Crisis en balanza de pagos	positivo	positivo
5 Prácticas retaliatorias	negativo	negativo
6 Efecto demostración	positivo	positivo
7 La influencia de teorías económicas y doctrinas	?	no relevante
8 ¿Qué tan regresivas son las tarifas?	negativo	negativo
9 Nivel histórico de protección	positivo	positivo
10 Nivel de desarrollo económico	negativo	negativo
11 Guerras internas y depresiones	positivo	positivo
<b>II. Protección para un sector particular</b>		
1 La importancia económica y el "peso" político del sector	positivo	positivo
2 Actitud favorable hacia ese sector	positivo	positivo
3 Prácticas retaliatorias	negativo	negativo
4 Características del sector		
1 Concentración de vendedores	?	positivo
2 Concentración geográfica	?	?
3 Número de firmas	negativo	negativo
4 Tasa de crecimiento	negativo	negativo
5 Alcance de inversión extranjera	positivo	?
6 Alcance de ventas a otras industrias	negativo	negativo
7 Número de trabajadores	positivo	positivo
8 Coeficientes de producción laboral	positivo	positivo
9 Proporción de mano de obra no calificada	positivo	no relevante
10 Edad de trabajadores	positivo	no relevante
11 Proporción en áreas rurales	positivo	negativo
12 Sueldo promedio	negativo	positivo
13 Tasa de penetración de importaciones	positivo	positivo
14 Nivel histórico de protección	positivo	positivo

Adaptado de C. Boloña (1981), y de R. Baldwin (1984), p. 579.

Grupos con intereses comunes tratan de organizarse para ejercer presión política y obtener protección, y lo hacen efectivamente cuando los beneficios de la acción superan los costos. La protección es un bien público (todas las firmas del sector se benefician independientemente de su contribución a lograr dicho objetivo) y por ello cada firma tiene un incentivo para no financiar el esfuerzo. El problema del *free rider* obstruye la organización, por lo que la formación de grupos de presión es más probable cuando el grupo es pequeño (las externalidades pueden internalizarse más fácilmente), y si los beneficios se distribuyen desigualmente entre sus miembros (entonces algunos de ellos liderarán el proceso).

La concentración geográfica presenta ventajas y desventajas: facilita la coordinación y el monitoreo, pero también produce conflictos regionales. En el caso colombiano, por ejemplo, los intereses industriales se concentraron en dos ciudades y unos pocos accionistas eran dueños de toda la industria, lo cual facilitaba la coordinación. Pero también fueron frecuentes los conflictos con los grandes terratenientes productores de algodón de la costa Atlántica, los cuales tenían una influencia notoria en el Congreso. La concentración de vendedores (II.4.1 en la Tabla 4.2), el número de firmas (II.4.3) y la concentración geográfica (II.4.2) son algunas *proxies* para las variables que acaban de mencionarse.

La voluntad de un grupo para organizarse también dependerá del grado en que sus intereses comunes se vean amenazados, y no es coincidencia que los industriales (también los comerciantes de Bogotá) se organizaran en asociaciones justo después del choque de la década de los treinta. El choque fue violento y ya se perfilaban negociaciones arancelarias importantes: se discutía sobre nuevos aranceles y controles de cambio y sobre los niveles "adecuados" para los alimentos (la llamada *Ley de Emergencia*, véase página 110).

Quien vende a otros productores tendrá mayores dificultades presionado por mayores tarifas, puesto que los productores están mejor organizados que los consumidores. Éste podría ser el caso del cemento en Colombia, utilizado como insumo por otros productores y por el gobierno (obras públicas). También podría ser el caso de algunos productores de materias primas.

Es probable que se presente mayor resistencia a presiones proteccionistas en sectores exportadores, pero las exportaciones industriales eran prácticamente inexistentes en el período bajo estudio. Además, por temor a represalias de extranjeros, habrá un bajo grado de protección en aquellos sectores en que existe inversión extranjera directa: sin embargo, la inversión extranjera en Colombia se concentró en la minería y no en la agricultura o la industria.

En los Estados Unidos y otros países desarrollados las industrias que reciben la mayor protección son aquéllas intensivas en trabajo no calificado, con salarios bajos, viejos y residentes en áreas rurales. También se caracterizan por emplear grandes números de trabajadores, por un alto coeficiente trabajo-producción, pequeños números de firmas, crecimiento lento y una alta tasa de

penetración de importaciones. Esto da por sentado un Estado relativamente sofisticado y moderno para el cual el desempleo y los costos de ajuste son asuntos de gran importancia; éste no es nuestro caso, a pesar de que algunos de los argumentos se sobrentendían en el tratamiento dado a la protección sectorial. El nivel histórico de protección también es relevante. Las industrias protegidas por altos aranceles también tienden a recibir protección a través de mecanismos no arancelarios<sup>27</sup>.

Dos factores adicionales mencionados en la Tabla 4.2 ameritan algunos comentarios. Existe una relación positiva entre la tasa de penetración de importaciones y la protección. En el caso colombiano, hubo un proceso importante de sustitución de importaciones en la industria y no se presentaron motivos especiales que justificaran un aumento en los aranceles para ayudar a las firmas nacionales. Por último, el nivel histórico de protección juega un papel importante, y en Colombia las reformas arancelarias de 1903, 1905 y 1931 no alteraron significativamente la protección relativa (*ranking*) a los diferentes sectores.

### 1. Factores detrás de la protección general: comparaciones con otros países de Latinoamérica

La mayoría de los argumentos dados para explicar el nivel de protección *ad valorem* en Colombia centran su atención en los primeros dos factores de la Tabla 4.2, es decir, la relación entre aranceles, rentas fiscales y contrabando como en factores disuasivos de mayores aranceles. Deas resume así la experiencia del país durante el siglo XIX:

“Es un axioma que la facilidad de crear impuestos es directamente proporcional al predominio de una economía de mercado. El comercio exterior se presta más fácilmente a la tributación que el comercio interno... el registro de exportaciones [colombianas] era mediocre... a pesar de todos los argumentos económicos que ellos [ministros y funcionarios] presentaron, a pesar de todas sus euforias transitorias, también como ministros mostraron una preocupación más permanente por las rentas y el arancel no se consideró como instrumento principal de la política económica... [ellos] desarrollaron un conocimiento práctico respecto a los niveles que llevarían al comercio a la ilegalidad. Muchos de ellos eran comerciantes... Colombia era una de las economías latinoamericanas menos gravable, un país donde muchos podían subsistir, pero con una población abrumadoramente rural y dispersa, con un ingreso *per cápita* [muy bajo] donde la evasión de impuestos era para muchos un deber cívico”<sup>28</sup>.

27. R. Baldwin, “Trade Policies”, pp. 580-581.

28. M. Deas, “The Fiscal Problems of Nineteenth-Century Colombia”, en *Journal of Latin American Studies*, Vol. 14-2, pp. 289, 291, 292-293.

Ocampo<sup>29</sup> estudia estos dos argumentos más detenidamente para el siglo XIX. El nivel promedio de aranceles fue relativamente estable a pesar de todos los debates sobre proteccionismo *versus* libre comercio, pues los impuestos al comercio exterior se requerían para costear las frecuentes guerras civiles y otras “necesidades básicas” del Estado. Al fin de cuentas, muchos gobiernos “liberales” defensores del libre comercio resultaron más proteccionistas que sus rivales proteccionistas. Las necesidades fiscales también explican la persistencia de monopolios gubernamentales en sal y tabaco durante diferentes períodos de la historia colombiana.

Vale la pena señalar algunos puntos en este contexto. En primer lugar, es más fácil aumentar las rentas cuando las elasticidades precio de la demanda son bajas, una característica de los productos que nos interesan. Ello facilitó el éxito de las medidas tomadas por el gobierno en el período. En segundo lugar, los aranceles diseñados para efectos fiscales implican una estructura muy diferente a aquellos que se diseñan para proteger –y aumentar– la producción interna: deben ser más altos para aquellos artículos con oferta inelástica en el primer caso (renta fiscal), y lo contrario se da si el objetivo es aumentar la producción nacional. Esta diferencia no es terriblemente significativa cuando la mayor parte de las importaciones son textiles, pero empieza a ser pertinente cuando la estructura de las importaciones se diversifica. Los bienes de capital correspondieron a cerca del 50% del total de importaciones a finales de los años cincuenta en Colombia. Por último, no existe un indicador enteramente satisfactorio de las “necesidades fiscales”. Varía con la distribución del total de rentas entre la nación y las regiones (un punto que es especialmente apropiado para un país de regiones como Colombia), con el porcentaje de impuestos que ya están comprometidos en determinados gastos y con la disponibilidad de crédito internacional. Durante algunos períodos el gobierno central de Colombia le cedió parte de sus ingresos a los departamentos y municipios, y ello resultó en un aumento de las “necesidades fiscales” a nivel central<sup>30</sup>.

Las necesidades fiscales (y el contrabando<sup>31</sup>) fueron factores importantes en la definición de las tarifas en el país. En 1913, Colombia tuvo los mayores niveles arancelarios de Latinoamérica y, con el Brasil, el mayor grado de dependencia de los impuestos a las importaciones como una fuente de renta fis-

---

29. J. A. Ocampo y S. Montenegro, *Crisis mundial*, Capítulo 4.

30. Sobre la relación entre rentas nacionales y regionales en Colombia, véanse A. Cruz Santos, *Economía y hacienda*, pp. 220-223; L. Ospina, *Industria y protección*, p. 315.

31. Es muy difícil detectar el impacto del contrabando. La evidencia está diseminada, pero existen varias quejas por parte de las asociaciones de industriales: quejas sobre contrabando de azúcar en 1931, de cigarrillos y seda en 1937, de cemento en 1944. (La Andi pidió medidas fuertes contra el contrabando en 1945).

cal (Tabla 4.3)<sup>32</sup>. También es cierto que la tarifa arancelaria era más estable en el período 1905-1950 –véase Tabla 4.3, Parte II–. Esto también podría explicar por qué la diferencia entre protección en Colombia y otros países latinoamericanos disminuyó con el tiempo: los niveles arancelarios en Colombia eran 86% más altos que en otros países de Latinoamérica en 1913, 10% más bajos en 1938.

El alto grado de dependencia fiscal de los impuestos a las importaciones en Colombia se explica parcialmente por la falta de impuestos de exportación, una fuente muy importante en la mayoría de los demás países latinoamericanos<sup>33</sup>. Las experiencias de Perú y Chile ilustran el caso: los aranceles de importación aumentaron en Perú durante las décadas de 1880 y 1890, cuando las exportaciones de guano desaparecieron de manera parcial, y disminuyeron cuando los impuestos de exportación se convirtieron nuevamente en una opción en 1915, al finalizar el período de veinticinco años en que la minería y el petróleo estuvieron exentos de cualquier tipo de impuesto de exportación<sup>34</sup>. La experiencia de Chile durante la década de 1860 también es reveladora. Los terratenientes no permitieron la creación de impuestos a las exportaciones o a las utilidades (los impuestos de exportación representaban menos del 3% del total) y el gobierno se vio obligado a crear impuestos de importación –y consumo–, produciendo un gran estímulo para la industria y la producción nacionales<sup>35</sup>. Por cuanto estaban principalmente en manos de extranjeros, hubo un estímulo adicional tanto en Chile como en Perú para gravar estas exportaciones de enclaves. Sin embargo, esto no ocurrió en Colombia. Algunas exportaciones estaban en manos de extranjeros, pero nunca se gravaron fuertemente (también véanse páginas 21-22).

Las necesidades fiscales y el contrabando pueden explicar sólo una parte de la historia. ¿Cómo analizar el hecho de que los impuestos *ad valorem* en

- 
32. No fue así en 1938, algo que es consistente con los resultados de la Sección B.1. Solamente Venezuela (no aparece en la tabla) tuvo un nivel similar en 1913. Un problema con nuestra comparación es que distintas –y en algunos casos importantes– sobretasas se establecieron en la mayoría de los países. Así, en 1913 las sobretasas representaban más del 100% de los derechos de importación directos en Ecuador, más del 20% en Chile y menos del 10% en Argentina, Brasil y Perú. Véase U. S. Tariff Commission, "Tariff Systems of South American Countries", en *Tariff Series* No. 34, 1916, p. 27.
33. Representaban más del 20% del ingreso del sector externo en cuatro de los siete países para los cuales se dispone de información en la Tabla 4.3, con cifras muy altas para Chile (58%), Ecuador (45%) y Bolivia (37%). La importancia de impuestos de exportación disminuyó con el tiempo en la mayoría de los países, pero en 1938 aún representaban un porcentaje alto en Chile y Perú. La cifra para Colombia (3.5%) es baja; también es engañosa por cuanto los "impuestos" sobre las exportaciones de café no ingresaban a las arcas del Estado.
34. R. Thorp y J. Bertram, *Perú 1890-1977. Growth and Policy in an Open Economy*, Macmillan, London, 1978, p. 127.
35. La situación cambió después de la Guerra del Pacífico cuando Chile ganó acceso a las exportaciones de cobre. Entonces los impuestos de exportación representaron el 52.4% del total de las rentas fiscales durante la década de 1890, lo que significaba que el Estado chileno recibía la mitad del total de las ganancias generadas por tal actividad.



Colombia casi se duplican entre 1905 y 1909 o de que el arancel promedio no disminuyó uniformemente a través del tiempo cuando los impuestos al ingreso y al consumo fueron ganando importancia como fuente de rentas en comparación con el arancel<sup>36</sup>? ¿Cómo explicamos que la importancia del arancel como fuente de ingresos fiscales fuera similar en Brasil y en Colombia en 1913, pero que el arancel promedio fuera mucho más alto en Colombia (Tabla 4.3)?

Para empezar, la evolución de los *precios internacionales* (I.3 en la Tabla 4.2) tiene que haber jugado un papel crucial puesto que la mayoría de los aranceles hasta la reforma de 1950 eran *específicos*<sup>37</sup>. Esto significa que los aranceles nominales (*ad valorem*) resultan “bajos” durante aquellos períodos cuando los precios internacionales crecen aceleradamente y viceversa. La evolución de los precios internacionales también podrían influenciar el comportamiento de la balanza de pagos y, de manera indirecta, los patrones arancelarios. Un estudio detallado para Perú sugiere de hecho que los choques externos fueron los principales determinantes de las variaciones en los aranceles<sup>38</sup>.

Los aranceles *específicos* no aumentaron mucho durante la administración de Reyes (1904-1909), pero los precios de importación –textiles– estuvieron al nivel más bajo durante la totalidad del período de 60 años considerado en la Tabla 4.4; por consiguiente, entre 1905 y 1909 los impuestos *ad valorem* fueron los más altos para Colombia, Brasil y Perú<sup>39</sup>. Pero ése no fue el caso para Argentina (más alto entre 1930 y 1934) o Chile (más alto entre 1945 y 1950). Lo que en

- 
36. Los impuestos a las importaciones representaron el 55% del total de ingresos en 1924, comparado con el 39% de los impuestos a las ventas –consumo– y sólo el 2% de los impuestos a la renta. Los datos para 1935 son: 36.2%, 45% y 5.7%, respectivamente, y para 1950: 15.4%, 38% y 33.4%. Véase Naciones Unidas, Cepal, *Análisis y proyecciones*, Tabla 55. Colombia fue el primer país Latinoamericano en crear los impuestos a la renta. Sobre la historia de los impuestos al ingreso y al consumo, véanse J. Bernal, “Las finanzas del sector público central en los años veinte y treinta en Colombia”, en *Coyuntura Económica*, junio de 1984, pp. 129-168; A. Cruz Santos, *Economía y hacienda*, p. 164; O. Alviar y F. Rojas, *Elementos de finanzas*, pp. 72-110.
37. Las únicas excepciones en Colombia fueron las importaciones de joyas y automóviles. Cuatro sistemas arancelarios regían en Suramérica en 1916: (1) el arancel por avalúo –Argentina, Bolivia, Paraguay y Uruguay–; (2) el arancel específico tipo tasa –Ecuador, Venezuela y Colombia– sólo hasta 1913; (3) el arancel específico –Perú (desde 1910), Colombia (desde 1913) y Chile (desde 1916)–; (4) el arancel brasileño. El arancel por avalúo podía compararse con un impuesto *ad valorem*, pero en la práctica está estrechamente relacionado con derechos de aduana específicos. Las autoridades definían los precios con antelación para evitar subfacturación o sobrefacturación. Esto implicaba que las variaciones en los precios internacionales no afectaban el arancel *ad valorem*. Véase U. S. Tariff Commission, “Tariff Systems”, pp. 14-15.
38. C. Boloña, C., “Tariff Policies in Perú. 1890-1980”, D. Phill. Thesis, University of Oxford, 1981, p. 97.
39. Sobre las reformas arancelarias en Perú después del choque de los años treinta, véase R. Thorp y G. J. Bertram, *Perú 1890-1977*, p. 191. En general, tuvieron un impacto secundario y la proporción de aranceles sobre el total de impuestos disminuyó durante los años treinta y cuarenta. La mayoría de las reformas arancelarias se introdujeron en Chile durante los años veinte y no después de los treinta. Véase G. Palma, “Growth and Structure”, p. 265.

**TABLA 4.4**  
**ARANCELES Y PRECIOS INTERNACIONALES EN COLOMBIA Y EN OTROS PAÍSES LATINOAMERICANOS**

	Impuestos de importación/ importaciones (%)					Precio para textiles 1920-1929=100			Precio internacional del commodity principal/precio de textiles (1929-1933=100)			
	Colombia	Argentina	Brasil	Chile	Perú	Estados Unidos	Colombia	Estados Unidos	Colombia Brasil	Argentina	Chile	Perú
									Café	Trigo	Nitrato	Petróleo
1890-1899	31.5	ND	27.6	23.0	ND	ND	116.6	49.2	139.6	140.3	131.1	74.3
1905-1909	55.6	ND	48.2	17.8	25.3	23.6	58.2	57.5	65.6	156.7	158.8	88.8
1910-1919	38.9	16.5	30.5	15.4	19.2	13.3	76.1	77.7	81.3	171.3	138.2	91.1
1920-1929	27.6	16.5	21.5	12.9	15.8	12.7	108.9	106.2	86.3	122.6	115.8	92.1
1930-1934	37.1	27.8	32.4	ND	17.6	18.1	78.9	67.8	93.2	97.4	88.3	103.5
1935-1939	21.4	25.7	22.4	26.7	16.9	16.0	121.9	71.0	69.2	125.4	45.6	103.7
1940-1944	16.8	15.0	18.8	ND	13.4	11.7	153.4	90.3	59.6	122.2	40.9	84.9
1945-1950	11.1	10.2	ND	32.2	11.0	7.6	225.8	129.7	74.5	148.8	36.4	83.2

Aranceles: incluye sobretasa y otros.

**Fuentes:**

Argentina: *Anuario de Comercio Exterior* (1943); *Anuario Estadístico de la República de la Argentina* (1949-1950). Cálculos incluyen 'demás rentas aduaneras', pero excluyen impuestos de exportación.

Brasil: A. Villela y W. Suzigan (1973), *Statistical Appendix*, pp. 404, 426 (incluye 'cuota 5 % oro').

Chile: 1890-1930. Tomado de G. Palma (1979), Tabla A. 42; primer año para cada subperíodo; 1930-1950: de IMF, *International Financial Statistics*. 1938; Liga de las Naciones (1939); U. N. *Statistical Year-book*, 1948-1952.

Perú: R. Thorp, (1984), *Statistical Appendix*, Tabla 3, p. 333.

Colombia: 1890-1898: M. Urrutia y M. Arrubla, (1970), p. 110, 'cifras oficiales' convertidas a pesos. 1910-1928: Ocampo y Montenegro, (1984), Tabla 3, p. 318. 1929-1950: *Anuario de Comercio Exterior*, 1952.

Impuestos de importación:

1890-1929: Ocampo y Montenegro (1984), pp. 229, 237.

1929-1950: *Anuario de Comercio Exterior*, 1952.

Precios de commodities y de textiles:

Principalmente de U. S. Department of Commerce (1975); Nitratos: De G. Palma (1979); 1930-1950: Serie U. S. Department of Commerce (1975),

E-49 ('Químicos y productos afines'); Perú: de *Extracto Estadístico*, 1919, 1938, 1939, 1944-1945, 1950.

ND: No disponible.

realidad es curioso es por qué las tarifas *ad valorem* no fueron aún más altas entre 1930 y 1934, otro período con precios internacionales muy bajos.

Por otra parte, una primera aproximación a la evolución de la balanza de pagos es el comportamiento de los términos de intercambio en cada país. Como se muestra en la Tabla 4.4, los precios internacionales del café (Brasil y Colombia), trigo (Argentina), nitrato (Chile) y petróleo (Perú) se comportaron de manera muy diferente en la "lotería" internacional de productos primarios. Mientras los precios relativos del café y –menos acentuadamente– el petróleo estuvieron en su nivel más bajo entre 1905 y 1909, ése no fue el caso para el trigo o los nitratos. Los precios del trigo estuvieron en su nivel más bajo entre 1930 y 1934, correspondiendo al período de mayores aranceles *ad valorem* en Argentina y los nitratos entre 1945 y 1950, correspondiendo a los mayores aranceles en Chile<sup>40</sup>.

## 2. Factores que explican la protección sectorial

No fue fácil obtener los altos aranceles de los años treinta. En un vacío intelectual donde la protección o la importancia de la industrialización nunca se justificaron, los industriales tuvieron que luchar contra las preferencias e ideologías de aquellos que estaban en el poder, antiindustrialistas en su mayoría. Existía aversión hacia los monopolios, que además estaban en manos de unos pocos, y siempre abogaron por el libre comercio<sup>41</sup>. Los tres presidentes liberales del período (Olaya, 1930-1934, López, 1934-1938, Santos 1938-1942, López, 1942-1944), como desde luego el partido conservador, fueron menos "industrialistas" que otros presidentes en el pasado, posiblemente porque las condiciones políticas y económicas también eran diferentes; el país estaba en paz y el crecimiento económico moderno ya se había iniciado<sup>42</sup>.

Todos los presidentes del período creían que no se debía sacrificar a cientos de consumidores para beneficiar a unos pocos monopolios productores de bienes industriales. Por otra parte, en caso de que la protección fuese otorgada, se deberían introducir políticas tendientes a crear una sociedad más homogénea

- 
40. Sobre la importancia de diferentes productos en las exportaciones latinoamericanas, véase R. Thorp, "Latin America and the International Economy. From the First World War to the World Depression", en L. Bethell, ed., *The Cambridge History of Latin America*, Cambridge University Press, Cambridge, Tabla 5, p. 68.
41. Sin embargo, algunos de ellos reconocieron los beneficios de la industrialización y durante los años treinta hubo un acuerdo entre socialistas, conservadores y liberales en apoyo de los aranceles y la promoción de la industrialización. Véase J. O. Melo, "La República Conservadora", p. 85.
42. Ésas eran dos consideraciones a favor de la protección en el pasado. Por ejemplo, para Núñez (1886-1892; 1892-1898), se requería de la industria porque ésta produciría una nueva clase social políticamente necesaria para garantizar la paz; para Reyes (1904-1909), las "chimeneas" industriales y la modernidad estaban asociadas con el orgullo nacional, el crecimiento económico y –por consiguiente– la paz. L. Ospina, *Industria*, pp. 359-360.

y los beneficios de la protección deberían ser compartidos con los trabajadores, con otras regiones y con el consumidor común. Este último punto resultaba aún más importante, puesto que el arancel era regresivo: las clases baja y media eran los principales consumidores de productos importados, los cuales eran aún de calidad superior a los textiles producidos internamente. Los aranceles eran *específicos* y la protección *ad valorem* era por lo tanto más alta para la tela –pesada– de menor calidad. Las diferencias en calidad parecen haber disminuido con el tiempo, aunque referencias a distintos períodos indican que se mantuvieron algunas brechas importantes<sup>43</sup>. Las industrias fueron atacadas por importar sus materias primas, argumento curioso, puesto que podrían ser productoras eficientes sólo en las últimas etapas de la producción; quizás ello era considerado poco probable<sup>44</sup>.

Los comerciantes se opusieron a los aranceles para bienes terminados y los intereses agrarios concentrados en ciertas regiones forzaron los altos aranceles para ciertas materias primas. Por último, los caficultores y exportadores moldearon la política económica durante el período y argumentaron que el gobierno debía mantener bajos aranceles para evitar represalias internacionales contra las exportaciones colombianas. Sólo los trabajadores, los artesanos y los “nacionalistas” apoyaban los aranceles altos para la industria, pero ellos eran políticamente débiles.

La mayoría de los resultados anteriores eran de esperarse: los aranceles a la importación aprecian la tasa de cambio real y golpean a los exportadores (véase el Capítulo 6, página 168) y la clase obrera apoyará la creación de aranceles en la economía cuando el capital es específico y las máquinas no se trasladan (véase Apéndice F). Cuando se da este escenario es probable que los capitalistas en los distintos sectores defenderán la protección para su sector y atacarán la protección a “otros” sectores (véase el Apéndice E).

### *Ideología y actitudes hacia la industrialización*

La influencia de la ideología y el peso de las ideas económicas (I.7 en la Tabla 4.2) es difícil de apreciar, incluso en los países desarrollados. El libre comercio se adoptó en Inglaterra sólo 50 años después que Adam Smith escribiera *La riqueza de las naciones*; y las barreras proteccionistas se adoptaron en los Estados Unidos y Alemania 25 años después de Hamilton y List<sup>45</sup>. La relación es aún más difícil de apreciar en países como Colombia donde los argumentos eran

---

43. Véase E. Jaramillo, *Tratado de hacienda pública*, Bogotá, 1945, p. 236; United States Tariff Commission, “Mining and Manufacturing Industry in Colombia”, 1949, p. 43; U. S. Department of Commerce, Bureau of Foreign and Domestic Commerce, Colombia. *A Commercial and Industrial Handbook* (por P. L. Bell), 1921, p. 232.

44. L. Ospina. *Industry*, pp. 403, 479-484.

45. C. Boloña “Tariff Policies”, p. 11.

dispersos o confusos. List y Hamilton nunca se citaron en los acalorados debates sobre protección<sup>46</sup> y la mayoría de los argumentos se expresaron con poca claridad. Sólo unas pocas personas creían en los méritos de un país enteramente especializado en la agricultura<sup>47</sup>, mas no se expusieron razones a favor o en contra del proteccionismo y la industrialización.

Entre las razones dadas están las siguientes: "el excedente de trabajadores" (*brazos ociosos* –principalmente mujeres–) tenía que ser ocupado, un argumento que no es especialmente favorable para la industria; también se dijo que algo de industria debería estar presente en una nación "normal". En raras ocasiones se consideró que el libre comercio era inconveniente para un país técnicamente rezagado. La falta de divisas se citó después de 1930, pero ello justifica las mayores exportaciones y no tanto la industrialización. Unas pocas personas expresaron ideas relativamente claras sobre los costos y las consecuencias de la industrialización pero no fueron escuchadas. Así, Alejandro López creía que el país debía crear un arancel de tres columnas, con aranceles elevados para aquellos productos que se quería proteger, pues los consumidores deberían pagar el costo de la industrialización<sup>48</sup>.

Las preferencias y visiones de quienes detectaban el poder político eran factores importantes detrás de la dirección que se le daba a la política económica en el vacío intelectual existente, y ello era aún más evidente cuando el Congreso les otorgaba poderes especiales para manejar situaciones económicas difíciles<sup>49</sup>. Casi

- 
46. Ospina argumenta que, de todas maneras, los planteamientos de List eran inaplicables para Colombia. List se ocupaba de una nación "rezagada debido a algunos infortunios relacionados con su industria, comercio y navegación, pero con los recursos intelectuales y materiales requeridos para su desarrollo". L. Ospina, *Industria y protección*, pp. 402-480.
47. Mariano Ospina y Florentino González durante el siglo XIX; Carlos E. Restrepo y los conservadores en el siglo XX. L. Ospina, *ibíd.*, p. 481.
48. También consideraba que la cláusula de "nación más favorecida" en que se basaba la posición de Hull era absurda. Francia e Inglaterra estaban trabajando más de cerca con sus colonias y ex colonias y los Estados Unidos debían hacer lo mismo. López argumentaba que Colombia no debía preocuparse por los aranceles más altos sobre el café en los Estados Unidos por cuanto finalmente ellos serían pagados por los consumidores norteamericanos. Un arancel que discriminara contra el café colombiano sí sería traumático para Colombia. Véase A. López, "El tratado con los Estados Unidos y nuestro comercio internacional", en *El Tiempo*, 29 de octubre de 1935, p. 4. Hoy sabemos que López tenía razón en cuanto a su argumento de quién pagaría los costos de aranceles más altos para nuestras exportaciones de café. Éstas serían pagadas por el consumidor norteamericano si su demanda era relativamente inelástica (cierto) y si la oferta colombiana era relativamente elástica (también cierto, debido a la disponibilidad de grandes inventarios de café). En cuanto a los efectos de los aranceles sobre consumidores y productores, véase A. P. Lerner, "The Symmetry Between Import and Export Taxes", en *Economía*, Vol. 3, 1936, pp. 306-313. La actitud de Carlos Lleras también era mucho más favorable hacia la industria. Con frecuencia, los industriales de Medellín contaban con sus consejos e influencia (véase la Sección A).
49. El arancel no podía modificarse durante tiempos normales sin el consentimiento de ambas cámaras –Congreso y Senado–, confirmado en dos sesiones. Hasta la Corte Suprema participó en algunos casos.

todas las declaraciones –y medidas– de los presidentes Olaya (1930-1934), López (1934-1938, 1942-1944) y Santos (1938-1942) fueron claramente “antiindustrialistas”, y consideraban que no se debía sacrificar a los consumidores para beneficiar unos pocos monopolios industriales. De todas formas, consideraban que no podía “darse marcha atrás”<sup>50</sup>, y que la industria ya estaba presente en Colombia, pero los industriales debían al menos compartir su riqueza con otros grupos de la población. La actitud del partido conservador no era muy diferente. Tanto liberales como conservadores defendieron el libre comercio o el proteccionismo en diferentes períodos, pero cuando los liberales defendieron el libre comercio también lo hicieron los conservadores, siempre con disidentes en cada uno de los partidos<sup>51</sup>.

Repasemos cuidadosamente la posición de los tres presidentes liberales en cuanto a la industria y la industrialización. En su discurso inaugural el presidente Olaya prometió revocar la *Ley de Emergencia* de 1927 y aumentar los aranceles sobre aquellos productos agrícolas y alimentos afectados<sup>52</sup>. Esperando atraer nuevos préstamos extranjeros después de 1929, vetó aumentos arancelarios adicionales para productos textiles, entre otros. También consideró que los trabajadores jóvenes debían capacitarse en el exterior como una alternativa de promoción a la industria diferente a los aranceles. La protección no debía ser excesiva o golpearía a los consumidores, creando industrias artificiales “moldadora” de materias primas. La memoria es efímera en la política y en su *Mensaje al Congreso* en 1934 Olaya declaró que hasta 1930 los aranceles se habían establecido como un mecanismo para generar rentas fiscales; pero que para entonces su administración había transformado definitivamente el arancel<sup>53</sup>.

El presidente López tenía ideas mucho más claras sobre economía<sup>54</sup>, pero de ninguna manera eran favorables a la protección para la industria o la industrialización. Respondió con entusiasmo a las propuestas que presentó Corden Hull en Montevideo en 1933<sup>55</sup>, las cuales implicaban apoyar una concepción particular sobre el papel del comercio internacional y la industrialización. Siempre expresó la opinión de que los aranceles y la protección –un regalo del Estado– eran los elementos básicos que permitían a los industriales obtener riqueza

---

50. Ésa pudo ser la posición de la Misión del Banco Mundial que dirigió L. Currie a finales de la década de los años cuarenta: ella condenaba la protección de industrias que sólo podían sobrevivir con protección; pero también recomienda mantener la protección para industrias ya existentes. L. Ospina, *Industria*, p. 503-530.

51. L. Ospina, *Industria*, p. 475.

52. A. Cruz Santos. *Economía y hacienda*, p. 237.

53. E. Olaya, Mensaje al Congreso, 1934, citado por L. Ospina, *Industria y protección*, pp. 493-497.

54. Ospina considera que en realidad Olaya no creía en el libre comercio, pero tampoco tenía una idea clara sobre economía o proteccionismo.

55. S. J. Randall, *The Diplomacy of Modernization: Colombian-American Relations 1920-1940*, University of Toronto Press, Toronto, 1977, p. 35; A. Patiño, *La prosperidad a debe y la gran crisis: 1925-1935*, Banco de la República, Bogotá, p. 554.

y ganancias, y que a cambio éstos deberían aumentar los salarios y pagar mayores impuestos. Sus reformas tributarias, consideradas prematuras por la Cepal, se diseñaron especialmente para cubrir la industria<sup>56</sup>, y causaron un fuerte rechazo de los industriales.

Según Olaya, su posición era que el Estado no debía favorecer a la industria sino a la mayor parte de la población, la cual estaba en el sector agrícola<sup>57</sup>. En los pocos conflictos claros entre intereses industriales y agrarios, favoreció los intereses agrícolas (por ejemplo, la discusión en cuanto a los aranceles sobre el algodón a partir de 1937). López tenía vínculos familiares con la costa Atlántica que abastecía las dos terceras partes de la producción nacional de algodón y se convirtió en el presidente de la Sociedad de Agricultores de Colombia (SAC) en 1941. Su hermano ocupó el mismo cargo entre 1943 y 1944.

Aunque tenía menos relación con los intereses agrarios, el presidente Santos (1938-1942) sostenía una posición filosófica similar. Estaba consciente de que los productores internos debían ser defendidos de los extranjeros pero, con el mismo argumento, consideraba que los trabajadores debían ser defendidos de sus administradores; la "homogeneidad social" debía ser la regla en sociedad<sup>58</sup>.

### *Grupos de presión*

La mayoría de los grupos atacaban el arancel y sólo lo apoyaban los industriales, los trabajadores, los artesanos y algunos "nacionalistas" de izquierda. Las industrias estaban concentradas en una región (Antioquia), un factor que fomentaba la unión entre ellos (II.4.1 en la Tabla 4.2, "concentración de vendedores", un factor positivo), pero también era perjudicial por cuanto los hacía más vulnerables a los ataques de otras regiones (II.4.2 en la Tabla 4.2).

El arancel era regresivo, los *agricultores* –principalmente aquéllos de la costa Atlántica– estaban a favor de aranceles sobre importaciones agrícolas y materias primas industriales y los comerciantes se oponían a aranceles altos para bienes industriales<sup>59</sup>. Los senadores de la costa Atlántica presionaban a favor de mayores aranceles para el algodón, por cuanto la mayor parte de la producción de algodón provenía de esa región, pero también atacaban los altos aranceles para el cemento (1936)<sup>60</sup>.

56. Estados Unidos. Cepal, *Análisis y proyecciones*, p. 96, 107-110, citado por M. Palacios, *Coffee in Colombia: 1850-1870. An Economic, Social and Political History*, Cambridge Latin American Studies, Cambridge University Press, Cambridge, 1980, p. 216.

57. U. K. Public Record Office, Archivo 371, *Informe Anual*, 1936.

58. L. Ospina. *Industria y protección*, pp. 507-509.

59. Véase J. Villegas, *Recopilación*, 4 de diciembre de 1934, p. 173. Véase S. J. Randall, *The Diplomacy*, p. 33; U. S. Department of Commerce, "Investment in Colombia, Conditions and outlook for United States Investors", 1952, p. 9; *La Razón*, 26 de diciembre de 1946, p. 6 y 17 de junio de 1947, p. 1.

60. Cementos Samper, *Informe de la Junta Directiva*, marzo de 1936.

Vimos en la Sección B que el arancel de 1931 aumentó substancialmente la protección *efectiva* para el cemento, la cerveza y el tabaco, no tanto para los textiles de algodón. Esto se hizo aún más claro cuando los aranceles de algodón se aumentaron substancialmente después de 1936-1937 y las importaciones de algodón se prohibieron después de 1938. Nuestra discusión sobre el comportamiento de los distintos grupos y la protección (*véase* arriba) ayuda a entender lo sucedido. La cebada y la hoja de tabaco eran importados o producidos por campesinos en las regiones políticamente débiles del país, pero el algodón era producido por grandes y poderosos terratenientes en la costa Atlántica, con una representación importante en el Congreso<sup>61</sup>. Ellos mejoraron su posición (al menos en relación con los bienes no comercializables) después del choque de los años treinta. La Sociedad de Agricultores de Colombia (SAC) argumentó en 1925 que los aranceles más bajos sobre la tela significaban sencillamente que los productores de textiles pagarían menos por el algodón<sup>62</sup>, pero la misma organización también luchó por mayores aranceles para el algodón en 1937-1938.

La *Cámara de Comercio de Bogotá* fue creada con el propósito inequívoco de luchar contra los altos aranceles y la *Federación de Comerciantes de Medellín* criticó los controles de cambios de 1933; los agricultores apoyaron los aranceles más altos para el algodón (1937-1939). Nuevas quejas fueron presentadas por su Asociación (Fenalco) en diciembre de 1946 y hubo nuevos roces entre la Andi y Fenalco, cuando los cupos básicos de moneda extranjera se fijaron de acuerdo con la categoría del importador (industria, comercio y gobierno) durante 1947-1948 (Capítulo 5). Existieron estrechas conexiones históricas entre comerciantes e industriales, aún más próximas en Antioquia<sup>63</sup>, pero éstas ya eran frágiles para 1934 (*véase* el Apéndice D, página 227).

Los trabajadores y artesanos siempre apoyaron aranceles industriales más altos, pero ellos eran políticamente débiles. La *Memoria de Hacienda* de 1912 –apoyando un menor grado de protección para la industria– se queja de que la clase obrera haya asumido una posición en favor de la protección. Los trabajadores y los artesanos protestaron en 1919 contra la decisión del presidente

---

61. Los dueños de la firma textil más importante en la costa Atlántica, *Tejidos Obregón*, también eran grandes terratenientes y productores de algodón. No fueron golpeados por los mayores aranceles sobre el algodón. Los fabricantes de textiles de Antioquia estaban completamente aislados, por cuanto las firmas importantes de textiles cercanas a Bogotá –por ejemplo, Textiles Samacá– también utilizaban algodón local. Sobre la cebada, *véanse* U.S. Tariff Commission, *Agricultural, Pastoral and Forest Industries in Colombia*, 1949, p. 26 y L. Ospina, *Industria y protección*, p. 346.

62. J. Villegas, *Recopilación*, 1925.

63. No es coincidencia que 12 de los 24 miembros elegidos en 1932 a la *Cámara de Comercio* en Medellín podían identificarse claramente como importantes industriales. *Véase* J. L. López, "Informe de la Cámara de Comercio", en *La industria nacional colombiana*, marzo de 1932, p. 14.

Suárez de importar uniformes y botas para el ejército, los fabricantes de zapatos pidieron mayor protección en 1930, y los trabajadores del sector textil en Medellín protestaron contra la protección excesiva para el algodón nacional y contra el Tratado Comercial de 1935 con los Estados Unidos.

Es más probable que los trabajadores luchen por la protección en el sector en que trabajan cuando los bienes comercializables no pesan en la canasta familiar. Ello podría explicar por qué los trabajadores se mostraron a favor de la protección en Colombia, Chile y los Estados Unidos, pero se opusieron a ella en Perú y Argentina. Para el caso de Argentina, por ejemplo, Díaz Alejandro muestra el alto peso de los bienes comercializables en la canasta familiar de los trabajadores y es muy probable que ésta fuera también la situación en los Estados Unidos. En Colombia ocurrió lo contrario.

La otra variable que podría ser importante en la explicación de las diferencias entre países es la influencia de la "izquierda" en el movimiento obrero<sup>64</sup>, un factor difícil de apreciar y cuantificar. Algunos nacionalistas de izquierda se mostraron a favor de aranceles más altos en Colombia, pero la meta para la mayoría de la "izquierda" en Perú y Argentina era el libre comercio. Los trabajadores se mostraron a favor del libre comercio en Argentina donde los inmigrantes conservaban su apego a los productos europeos y también en Perú —después del apoyo inicial a la protección de los artesanos—. Ambas variables explican el gran apoyo a los aranceles en Colombia por parte de los trabajadores.

### *Cultivadores de café, intereses norteamericanos y efectos de demostración*

La Federación Nacional de Cafeteros consiguió que después de 1932 se creara un doble arancel, preferencia para aquellos países que le daban tratamiento favorable a las exportaciones colombianas<sup>65</sup>, y presionó al gobierno para que

64. Para el caso de los Estados Unidos, Magee encontró que en prácticamente todas las situaciones los obreros y la administración en una industria determinada compartían las mismas opiniones. El autor examinó los testimonios presentados ante el Congreso por obreros y capitalistas para el *Trade Act* de 1974. Sobre la posición de la izquierda colombiana en relación con la industrialización, véase G. Molina, *Las ideas liberales en Colombia: 1915-1934*, Tercer Mundo, 2a. edición, Vol. 2, pp. 220-225. Sobre el "peso" de la izquierda, véase C. Lleras, *Borradores para una Historia de la República Liberal*, Ediciones Nueva Frontera, Bogotá, 1975, pp. 281-283. Sobre la clase obrera y protección, véanse L. Ospina, *Industria y protección*, p. 413; M. Urrutia, *Historia del sindicalismo colombiano*, La Carreta, 2a. edición, 1976, p. 81; J. Villegas, *Recopilación*, octubre de 1930 y S. J. Randall, *The Diplomacy*, p. 47. Para las experiencias de Chile, Argentina, Perú y los Estados Unidos, véanse G. Palma, "Growth and Structure", p. 28; R. Thorp y J. Bertram, *Perú 1890-1977*, p. 127; C. Díaz Alejandro, *Essays*, p. 305; S. P. Magee, "Three simple tests of the Stolper-Samuelson Theorem", en P. Oppenheimer, ed., *Issues in International Economics*, Oriel Press, London, 1978, pp. 138-153.

65. M. Palacios, *Coffee in Colombia*, p. 216. La discriminación de importaciones por país se adoptó como una reacción a políticas similares en el exterior y como resultado de la influencia del

firmara el Tratado Comercial con los Estados Unidos (1936-1948) por temor a represalias contra las exportaciones colombianas<sup>66</sup>.

El Tratado Comercial que se firmó en 1936 y concluyó en 1948 mantuvo esa estrecha relación entre Colombia y los Estados Unidos, que consideramos en el Capítulo 1 (páginas 6-7)<sup>67</sup>. Afectó algunos sectores de la industria como el de los textiles, al congelar los aranceles específicos, y reducía los aranceles *ad valorem* con la inflación internacional. El Tratado estipulaba que las importaciones provenientes de los Estados Unidos no pagarían impuesto a las ventas (consumo), y por ello tuvo un impacto sobre los cigarrillos, pues las firmas nacionales sí tuvieron que pagar aquellos impuestos sobre las ventas decretados por los distintos departamentos y municipios.

En un análisis del impacto de los diversos tratados, Becket considera que Colombia fue el único país para el cual la reducción en los aranceles llevó a mayores exportaciones de los Estados Unidos. La eliminación de superávit comerciales, y el comercio como un fenómeno de complementación, promotor de la paz fueron los puntos básicos subrayados en la filosofía de Hull<sup>68</sup>. Los conservadores y el partido comunista, en Colombia, se unieron sin éxito contra el Tratado, el primero de ese tipo firmado por la administración Roosevelt.

Por último, aunque parecen haber sido marginales, algunos "efectos de demostración" se citan como un factor importante en la literatura colombiana anterior a los años treinta. El hecho de que los Estados Unidos eran un país muy proteccionista nunca se mencionó<sup>69</sup>. Aparecen algunas referencias a ejem-

---

grupo cafetero (Capítulo 5). Se aplicaron bases compensatorias estrictas para el comercio colombiano con Japón y Alemania en 1934 y 1935, y con España, Dinamarca, Tailandia, Italia, China y Rusia después de 1936. El tratado comercial más importante del período se firmó con los Estados Unidos en 1935. Sólo se firmaron unos pocos acuerdos de este tipo entre 1938 y 1950, el más importante de ellos fue el Tratado de Libre Comercio firmado con Ecuador en 1942 (ratificado en 1944). Véase U. S. Department of Commerce, "Establishing a Business in Colombia", International Reference Service, septiembre de 1945, Vol. 2-23, pp. 1-9.

66. *Ibid.*, p. 216. También se opusieron a controlar el oro con el argumento de que podría asustar a la gente y el oro tomaría un curso ilegal. Sobre el debate en cuanto a aranceles y represalias, véase nota al pie de la página.

67. Importantes exportadores de café y la Federación Nacional de Cafeteros (FNC) argumentaban que los Estados Unidos aumentarían los derechos de aduana si Colombia se negaba a firmar el Tratado.

68. Los productos que se vieron afectados fueron: cueros, hilaza de algodón y tela de algodón, tela de seda, manteca y la ropa en general. Los Estados Unidos no tuvieron éxito en obtener reducciones en las importaciones de trigo. Véanse A. Patiño, *La prosperidad*, pp. 642-643; S. J. Randall, *The Diplomacy*, pp. 34,46; G. Beckett, "Effect of the Reciprocal Trade Agreements upon the Foreign Trade of the United States", en *Quarterly Journal of Economics*, Vol. 55, 1940, p. 93; W. Allen, "Corden Hull and the Defense of the Trade Agreements Program, 1934-1940", en A. de Conde, *Isolation and Security*, 1957, pp. 106-132.

69. Con un aumento en la protección después de la Guerra Civil, prácticamente hasta los Tratados de Hull en los años treinta. Para una descripción de las etapas del proteccionismo en los Estados

plos de "Porfirismo" en México durante el gobierno de Reyes<sup>70</sup> y más tarde sobre las experiencias de Chile y Brasil<sup>71</sup>.

#### D. CONCLUSIÓN

Ningún otro asunto recibió tanta atención por parte de los industriales como los aranceles, lo cual sugiere que los precios internacionales tuvieron un efecto importante sobre los precios internos (un tema sobre el que volveremos en los Capítulos 6 y 7). No era fácil obtener protección arancelaria elevada, dado el tamaño de la producción y el empleo industrial, y la posición de los gobiernos y políticos en otros departamentos distintos a Antioquia.

Pero los industriales finalmente consiguieron lo que querían: los aranceles efectivos para la industria se duplicaron entre los años veinte y treinta y su impacto  $(1 + t)$  aumentó en un 30%. Además, los aranceles colombianos fueron los más altos de Latinoamérica y ello creó un ambiente importante para la industrialización.

Sin embargo, el proteccionismo no se inició durante los años treinta y mostramos en el capítulo que los niveles tarifarios para la tela ya eran muy altos a comienzos de siglo. Esto no sólo se debió a altos aranceles específicos, sino también a los bajos precios internacionales para bienes importados.

Muchos factores intervienen en la explicación de la protección global y sectorial. El contrabando y las necesidades fiscales explican parcialmente los aranceles altos y estables en Colombia: el contrabando era difícil de controlar, dadas las características geográficas del país y los aranceles eran la fuente más importante de impuestos hasta mediados de los años treinta, cuando se creó el impuesto sobre la renta. El café nunca llegó a ser una fuente importante de impuestos para el gobierno.

Pero los industriales obtuvieron los aranceles altos que querían, a pesar del hecho de que la mayoría de los factores resumidos en el capítulo los limitaban. Solamente los trabajadores de la industria, los artesanos y los "nacionalistas" (principalmente de izquierda) favorecieron aranceles altos para la industria. Ante la falta de ideas fuertes y claras a favor de la industrialización, la ideología de las personas en el poder jugó un papel "negativo" y los presidentes Olaya, López y Santos no fueron claramente pro industriales. En el mejor de los casos, podríamos decir que eran antimonopolistas, que apoyaban el libre comercio

---

Unidos y en otros países desarrollados, véase C. Boloña, "Tariff Policies", p. 8. El período entre 1870 y finales del siglo XIX coincidió con movimientos proteccionistas en la mayoría de los países. Boloña considera que el período entre 1890 y 1914 en los Estados Unidos fue uno de "fluctuaciones" en la protección.

70. L. Ospina, *Industria y protección*, p. 363.

71. *Ibíd.*, p. 399.

en teoría, pero que en la práctica no se oponían al proteccionismo. Consideraban injusto proteger unos pocos monopolios cuando los consumidores tendrían que pagar los costos. Por otro lado, ellos veían la industria como algo que ya existía ("no podemos dar marcha atrás") y consideraban obvio que los industriales compartiesen los beneficios de la protección con los agricultores, los trabajadores y los consumidores. El arancel era regresivo, los comerciantes se oponían a él y poderosos agricultores de la costa Atlántica con una influencia notable en el Congreso presionaban para que se introdujeran altos aranceles al algodón y bajos aranceles a los bienes industriales, en general. Los exportadores de café también se oponían al arancel y fueron responsables de algunas de sus características.