

EL COMERCIO EXTERIOR COLOMBIANO EN EL SIGLO XX

**Leonardo Villar
Pilar Esguerra¹**

Octubre de 2005

RESUMEN

Este artículo presenta una visión de la política de comercio exterior de Colombia durante el Siglo XX. A diferencia de otros trabajos sobre la historia económica colombiana, la política proteccionista no es vista acá como un dato exógeno, producto de voluntades políticas o ideologías. Se argumenta en cambio que dicha política fue en buena medida resultado de las restricciones fiscales que imperaban en las primeras décadas del siglo y de la escasez estructural de divisas que se experimentó entre los años treinta y los años sesenta. La relativa liberalización que tuvo lugar en los veinte y, de forma más permanente, a partir de los setenta, sólo fue posible por incrementos en la generación de ingresos por exportaciones y por el mayor acceso a recursos financieros internacionales que caracterizó esos períodos. Esta argumentación facilita la comprensión de dos características del comportamiento de la tasa de cambio real a lo largo del siglo. La primera de ellas es la tendencia de largo plazo hacia la depreciación real del peso, la cual es explicada por una reducción sostenida en los costos de transporte –particularmente fuerte en la primera mitad del siglo- y por un proceso de liberalización de la política comercial a partir de la década de los sesenta. La segunda característica tiene que ver con las fluctuaciones que presentó la tasa de cambio real alrededor de su tendencia de largo plazo, en las cuales los períodos de mayor apreciación del peso típicamente coincidieron con los de mayor liberalidad de la política comercial. Esta característica es aparentemente contradictoria con la anterior en cuanto a la correlación entre política comercial y tasa de cambio real. La paradoja se explica precisamente por la endogeneidad de la política comercial, ya que esta se liberalizaba en los mismos períodos de abundancia de divisas en los cuales se manifestaban presiones temporales hacia la apreciación cambiaria.

¹ Leonardo Villar es miembro de la Junta Directiva y Pilar Esguerra es investigadora de la Unidad de Investigaciones del Banco de la República. Las opiniones expresadas aquí son estrictamente personales. Queremos agradecer a Luis Fernando Melo por su asesoría en temas econométricos y a Jonathan Conning, José Antonio Ocampo y Carlos Esteban Posada por los comentarios realizados sobre una versión anterior del artículo. Sin embargo, las opiniones expresadas aquí son estrictamente personales y los errores que persisten son responsabilidad exclusiva de los autores. .

INTRODUCCIÓN

Como en muchos países de América Latina, el desarrollo económico de Colombia durante el siglo XX estuvo estrechamente ligado al comportamiento de su comercio exterior. Las fluctuaciones de los términos de intercambio y el comportamiento de los volúmenes de las exportaciones determinaron los ciclos de la actividad económica y los puntos de inflexión más importantes de la estructura productiva del país.

El nivel de apertura de la economía colombiana fue relativamente bajo durante el siglo y aún hoy continúa siéndolo. Esto último es particularmente llamativo ante la impresionante caída en los costos de transporte y comunicaciones y ante la tendencia hacia la reducción en los niveles de protección arancelaria y no arancelaria, la cual fue particularmente fuerte en la última parte del siglo XX.

La hipótesis aquí planteada es que esas políticas de protección fueron en alto grado el resultado de situaciones exógenas como las inmensas restricciones fiscales que imperaban en las primeras décadas del siglo XX y la estructural escasez de divisas que enfrentó la economía desde los años treinta hasta los sesenta. En este sentido, la relativa liberalización que tuvo lugar en los veinte y, de forma más permanente, a partir de los setenta, sólo fue posible por incrementos en la generación de ingresos por exportaciones y por el mayor acceso a recursos financieros internacionales que caracterizó esos períodos. Tal como lo planteó Ocampo (1990), la política económica jugó un papel más subsidiario que estelar en el proceso, ya que, “en realidad, las modificaciones de política fueron, en gran medida, un efecto rezagado de los cambios en las condiciones económicas subyacentes” (p. 232).

Este trabajo consta de seis secciones, aparte de esta introducción. En la primera se plantean las hipótesis básicas. En la segunda se presenta una visión general de los indicadores del grado de apertura, el comportamiento de las exportaciones y las importaciones y de los términos de intercambio de la economía colombiana durante el siglo XX. En la tercera se hace un breve resumen de la política comercial durante este

período. En la cuarta se avanza en la construcción de indicadores cuantitativos sobre la evolución de la política comercial a lo largo del siglo. En la quinta se analiza la evolución de la tasa de cambio en sus componentes cíclico y de largo plazo y se realizan algunos ejercicios econométricos sobre los determinantes de su comportamiento. Finalmente, en la sexta y última sección se presentan las principales conclusiones.

I. HIPÓTESIS BÁSICAS

A. La endogeneidad de la política comercial

Una interpretación relativamente generalizada en la literatura anglosajona acerca de la historia económica latinoamericana sugiere que las últimas décadas del siglo XIX y las primeras del siglo XX se caracterizaron por una gran liberalidad en materia comercial, con regímenes de importación muy abiertos y estructuras productivas orientadas a la exportación. De acuerdo con esta visión, la crisis mundial de los años 30 habría conducido a estos países a adoptar políticas de carácter proteccionista, las cuales se habrían reforzado más adelante con el impacto de la Segunda Guerra Mundial, y de manera aún más importante, con la influencia que tuvieron las recomendaciones de Raúl Prebisch y la CEPAL durante los años 50s y 60s.

Esta interpretación de la historia económica latinoamericana contrasta con la que desde mucho tiempo atrás se encuentra en la historiografía latinoamericana y con la que más recientemente han planteado algunos trabajos académicos realizados en universidades de los Estados Unidos (Coatsworth y Williamson, 2002; Clemens y Williamson, 2002; Haber, 2003; y Haber (2005). Estos autores muestran que durante el período conocido como la *Belle Époque* (1870-1930), América Latina tuvo las tarifas arancelarias más altas del mundo, lo cual indica que su política comercial no fue propiamente librecambista. De manera aún más general, Paul Bairoch (1989) ha sugerido que ni siquiera entre los países más avanzados era cierto que en esa época dominaran políticas de libertad comercial en

la forma como entenderíamos esas políticas en la actualidad.² A esto se unían además los altos costos de transporte que prevalecían en la región, los cuales otorgaban una protección natural contra las importaciones (Bértola y Williamson, 2002).

Para el caso específico de Colombia, algunos historiadores han descrito las primeras décadas del siglo XX como un período acorde con la primera visión sobre América Latina. El Grupo de Estudios sobre Desarrollo Económico Colombiano (GRECO, 2002) dice, por ejemplo, que el crecimiento económico en las primeras tres décadas del siglo fue alto gracias a las políticas más liberales de comercio que se aplicaron en relación con las aplicadas en los siguientes períodos. Asimismo, se argumenta con frecuencia que la falta de un desarrollo exportador en nuestro país con posterioridad a los años treinta fue la consecuencia del fuerte sesgo anti-exportador creado por las políticas comerciales proteccionistas. De acuerdo con estos análisis, la ineficiencia del aparato productivo, la baja competitividad y la sobrevaluación cambiaria serían las responsables de la ausencia de un verdadero desarrollo exportador en Colombia entre los años treinta y los ochenta.

La visión descrita en el párrafo precedente, sin embargo, es radicalmente distinta a la presentada en trabajos clásicos sobre la protección en la historia económica colombiana y de la que tiene el presente trabajo. En realidad, los niveles de comercio per-cápita en Colombia en 1893-95 y en 1915, eran los más bajos del continente, inferiores incluso a los prevalecientes en Haití y Honduras (Ocampo, 1984; Ocampo y Montenegro, 1986). Además, los niveles tarifarios de Colombia, junto con los de Brasil, eran los más altos de América Latina, región que, como ya se mencionó, tenía las tarifas más altas del mundo entre 1870 y 1930. Tal como muestran Coatsworth y Williamson (2002), las tarifas arancelarias de Colombia y Brasil superaban en cerca de diez veces las de China o India.

Por otra parte, en el presente trabajo argumentamos que las políticas proteccionistas prevalecientes en Colombia durante buena parte del siglo XX fueron el resultado de la

² Aún en los años 1870, cuando el movimiento hacia el libre comercio llegó a su punto más alto, las tarifas arancelarias para bienes manufacturados excedían el 10-15% en Europa continental y alcanzaban un promedio de 45% en los Estados Unidos de América, donde los proteccionistas del norte acababan de ganar la guerra civil sobre los librecambistas del sur (Bairoch, 1989, p. 231).

falta de desarrollo de una base exportadora diversificada. Por supuesto, las ineficiencias asociadas al proteccionismo, lo mismo que la existencia de una tasa de cambio sobrevaluada –comparada con la que se hubiese presentado de no existir un alto nivel de protección-, seguramente desestimularon el desarrollo exportador. Sin embargo, nosotros hacemos énfasis en la causalidad inversa: la necesidad de una mayor protección fue consecuencia de una base exportadora pobre y poco diversificada, en un contexto en el cual el país no contaba con acceso a la financiación externa. A medida que aumentaron los ingresos de divisas por exportaciones o aumentó el acceso al financiamiento externo, el país pudo avanzar en el proceso de liberalización del comercio.

Esta interpretación nos permite dar una explicación más adecuada a dos hechos sobresalientes de la historia económica de Colombia que fueron destacados por Ocampo (1990) pero que, curiosamente, hasta hace muy poco, no constituían objeto de interés de otros especialistas. Ambos hechos están relacionados con la evolución del tipo de cambio real:

- 1) El primer hecho se refiere a la relación particular que se ha presentado en Colombia entre los ciclos de la tasa de cambio y la política comercial. Los períodos en que las políticas proteccionistas se relajaron temporalmente coincidieron con procesos de apreciación real de la tasa de cambio. En palabras de Ocampo, el uso de instrumentos arancelarios y para-arancelarios fue “un complemento y no un sustituto de la política cambiaria” (Ocampo, 1990, p.254). Esta observación parece contradictoria a primera vista con lo que sostiene la teoría económica. La paradoja se explica precisamente por la endogeneidad de la política comercial con respecto a la disponibilidad de divisas. En otras palabras, esa aparente contradicción sólo es comprensible bajo una hipótesis de causalidad como la que sugerimos en este trabajo. Cada vez que la economía incrementó su disponibilidad de divisas por la ocurrencia de un choque externo positivo, la situación de holgura permitió una liberalización de los controles a las importaciones y generó simultáneamente un proceso de apreciación cambiaria.

A manera de ejemplo, la situación descrita se presentó en los años veinte, cuando coincidieron varios choques externos positivos. Los precios al alza del café y otros productos implicaron un incremento en los términos de intercambio, al tiempo que se evidenciaba una alta liquidez de los mercados financieros internacionales y llegaban al país los pagos correspondientes a la indemnización de Panamá. Todo esto permitió que se flexibilizara la política comercial y se apreciara la tasa de cambio³. Lo mismo sucedió en la primera mitad de los años cincuenta y otra vez a finales de los setenta, cuando el país experimentó los efectos positivos de las bonanzas cafeteras más importantes del siglo. Algo similar ocurrió más recientemente, durante los dos episodios de importantes flujos de capital hacia la economía colombiana, como fueron 1979-81 y 1991-97. Como veremos más adelante, todos estos períodos se caracterizaron por apreciaciones fuertes del tipo de cambio, coincidentes con procesos de liberalización comercial.

2. El segundo hecho sobresaliente tiene que ver con la tendencia de largo plazo a la depreciación que exhibió la tasa de cambio real en Colombia durante todo el siglo XX, una vez se aíslan los ciclos descritos en el párrafo anterior. Después de cada uno de los períodos de apreciación y liberalización comercial sobrevino una corrección cambiaria que condujo la tasa de cambio real a un nivel más alto que el que vigente al comenzar el ciclo. De esta manera, en medio de grandes fluctuaciones, la tasa de cambio real manifestó una tendencia ascendente de largo plazo. Como veremos más adelante, esa tendencia no puede ser explicada satisfactoriamente por las diferencias en la evolución en la productividad de nuestro país frente a otras naciones ni por el comportamiento de los términos de intercambio. Una mejor explicación de este comportamiento cambiario parecería ser la tendencia sostenida hacia la reducción de los costos de transporte, - particularmente fuerte en la primera mitad del siglo-, unida al proceso de liberalización comercial que tuvo lugar a partir de los años sesenta. De manera consistente como lo sugiere la teoría económica, la tendencia hacia la

³ Como se mostrará más adelante, en este período el principal instrumento de protección eran los aranceles, que además tenían la característica de ser específicos. Esto hacía que cuando los precios de los bienes importados se incrementaban, disminuía el recaudo arancelario y los niveles de protección otorgados. En este período se produjo dicho deterioro, pero ante la gran afluencia de recursos no fue necesario llevar a cabo reformas arancelarias para incrementar el nivel de recaudo para contrarrestar tal deterioro.

depreciación real del peso que se observó en Colombia a lo largo del siglo XX estuvo explicada por una caída en los niveles de protección arancelaria y para-arancelaria, así como en la protección natural asociada con los costos de transporte. La caída en esos niveles de protección aumentó la demanda de divisas y llevó a una tasa de cambio real más depreciada en el largo plazo.

B. Restricciones al comercio vis-a-vis ajuste cambiario

La pregunta que surge frente al planteamiento de la sub-sección anterior es por qué la tasa de cambio no cumplió el papel de ajustar el mercado cambiario desde el principio del siglo XX y tuvo que dejarle ese rol a la política comercial. Desde el punto de vista del economista, la escasez de divisas es simplemente el reflejo de un desequilibrio en el mercado cambiario, en el cual la tasa de cambio se encuentra por debajo de su nivel de equilibrio. Una corrección hacia arriba de este precio relativo puede equilibrar este mercado. La existencia de una política comercial más libre y menos restrictiva, en la cual se permita a los agentes importar más, tendría el efecto de inducir dicha corrección vía un desplazamiento de la demanda de divisas. Este equilibrio, obviamente, implicaría una tasa de cambio mayor. La mayor tasa de cambio, a su vez, estimularía las exportaciones e incrementaría el nivel de apertura de la economía.

El problema de esta visión que en adelante denominaremos *economicista*, es que no tiene en cuenta tres problemas estructurales que caracterizaron a la economía colombiana durante el siglo XIX y buena parte del siglo XX:

- 1) Bajas elasticidades precio del comercio exterior. Durante todos esos años, la composición de las exportaciones e importaciones de Colombia era tal que su elasticidad frente a la tasa de cambio era muy baja. Por una parte, las exportaciones de minerales como petróleo, oro, esmeraldas y platino y los productos básicos tropicales como el café o el banano tienen un bajo nivel de respuesta a esa variable. Las denominadas exportaciones no tradicionales responden más a estímulos cambiarios, pero ellas solamente adquirieron

importancia dentro de las ventas externas del país en el último cuarto de siglo, y aún entonces, su peso dentro de las ventas totales fue inferior al 40%. Por otra parte, la respuesta de las importaciones a la tasa de cambio también era baja, como consecuencia del hecho de que los bienes importados eran más complementarios que sustitutos de los bienes producidos internamente.

- 2) Bajos niveles iniciales de apertura comercial. Dada las bajas elasticidades precio de los flujos de comercio exterior, la tasa de cambio tenía una capacidad limitada para ajustar cualquier desequilibrio que se presentara en la cuenta corriente de la balanza de pagos. El bajo grado de apertura de la economía, además, hacía que este ajuste fuera aún más difícil. La corrección de un desequilibrio de cuenta corriente de un punto del PIB requiere una depreciación menor en una economía abierta que en una economía como la colombiana, cuyo comercio exterior, a lo sumo, representaba un 20% del PIB durante el siglo. El bajo grado de apertura era a su vez, en alto grado, consecuencia de las grandes barreras geográficas que hacían que el costo de transporte y comunicaciones con el exterior fuera elevado. Con estas características, la economía habría requerido de una depreciación cambiaria gigantesca para ajustar su situación externa. Para un país que dependía fuertemente de insumos importados y en el que prácticamente no había producción de bienes de capital, dicha devaluación habría resultado demasiado costosa.
- 3) Ausencia de financiación externa. Cualquier intento de liberalización de la política comercial –permitiendo que el ajuste se hiciera vía la tasa de cambio– habría generado desequilibrios de la balanza de pagos, al menos en forma temporal, los cuales requerirían financiamiento externo. Sin embargo, excepción hecha de los años veinte, el financiamiento externo no existió sino hasta los años setenta.

El punto de vista más *economicista* interpreta la sobrevaluación de la moneda nacional como resultado de una política de tarifas arancelarias altas y fuertes restricciones a las

importaciones. De acuerdo con esta visión, la política de importaciones es la variable exógena que explica el bajo grado de apertura de la economía colombiana. En este trabajo, en cambio, se parte de la perspectiva de que la política de importaciones fue un resultado de la escasez de divisas y del hecho de que resultaba demasiado costoso dejarle el ajuste al tipo de cambio⁴. Esta *visión alternativa* permite explicar por qué la tasa se apreciaba precisamente en aquellos momentos en que se liberalizaba la política comercial, hecho que no puede entenderse a la luz de la visión más tradicional. Esta coincidencia refleja que tanto la apreciación real como la liberalización comercial eran endógenas a los choques externos positivos y a la relativa escasez o abundancia de divisas del país.

II. INDICADORES DEL SECTOR EXTERNO COLOMBIANO, 1905-2003

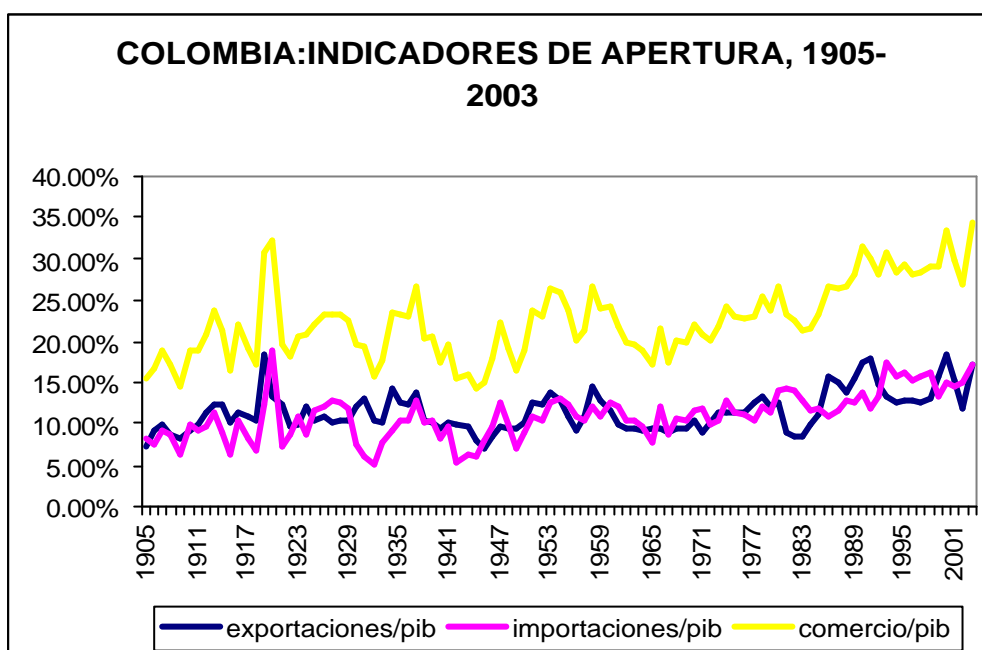
Las estadísticas disponibles sobre el siglo XX comienzan en Colombia hacia 1905. La información de años anteriores es prácticamente inexistente debido al caos político y económico que produjo la Guerra de los Mil Días, entre 1899 y 1902, y la separación de Panamá, en 1903.

A. Indicadores de apertura comercial

En el Gráfico 1 se presentan los tres indicadores más comúnmente utilizados de apertura comercial para el período comprendido entre 1905 y 2003: exportaciones/PIB, importaciones/PIB y comercio total (exportaciones + importaciones)/PIB. Estos indicadores fueron relativamente estables y se mantuvieron en niveles bajos durante todo el siglo. Sólo se aprecia un ligero incremento hacia final del período, pese a la importante reducción que tuvo lugar en los costos de transporte y comunicaciones.

⁴ Coatsworth y Williamson (2002) desarrollan el argumento acerca de la endogeneidad de la política de importaciones en América Latina entre 1870 y 1930. Para estos autores, sin embargo, dicha endogeneidad está relacionada con la necesidad de recursos fiscales más que con la necesidad de divisas.

Gráfico 1

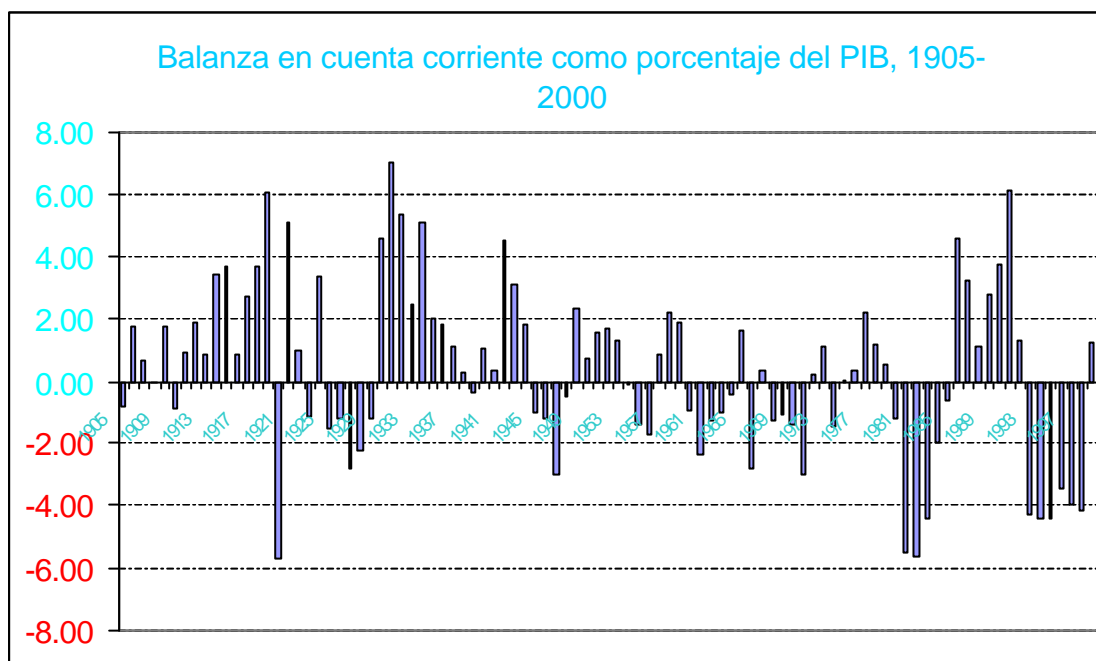


Fuentes: GRECO (2002) y cálculos de los autores.

Una característica interesante de la evolución de los indicadores presentados en el Gráfico 1 es la estrecha correlación existente entre el de exportaciones/PIB y el de importaciones/PIB. Esa correlación refleja el hecho de que Colombia no tuvo acceso a los mercados internacionales de crédito durante buena parte del siglo, como consecuencia de lo cual las importaciones tuvieron que comportarse de tal manera que no se generaran déficits importantes en la cuenta corriente de la balanza de pagos. De hecho, hay solamente tres períodos relativamente cortos en los cuales nuestro estimativo de déficit de cuenta corriente llegó a superar el 4% del PIB: 1922, 1982-87 y 1992-98 (Gráfico 2)⁵. Durante el resto del siglo, la disponibilidad de divisas provenientes de las exportaciones se convirtió en la restricción para importar. El valor de las importaciones tuvo que ajustarse a esa disponibilidad de divisas mediante ajustes en la tasa de cambio y a través de restricciones arancelarias y para-arancelarias impuestas por las autoridades.

⁵ No existe una serie consistente de la cuenta corriente de la balanza de pagos para todo el período. En el Gráfico 2 utilizamos como aproximación la suma del déficit comercial y los pagos de intereses.

Gráfico 2



Fuentes: GRECO (2002) y estimaciones basadas en las Memorias de Hacienda.

La evolución del grado de apertura en Colombia fue muy distinta a la de otras economías grandes de América Latina, como Brasil y Argentina, (Gráfico 3). Como lo ha hecho notar Haber (2003), lo que sucedió en esos dos países es lo que tiende a generalizarse para todo el continente en la visión tradicional de la historiografía económica latinoamericana. En efecto, Brasil y Argentina eran economías relativamente abiertas al comienzo del siglo, pero se fueron cerrando gradualmente a medida que adoptaron políticas más proteccionistas, primero como consecuencia de la crisis mundial y luego, como resultado explícito de las políticas adoptadas bajo los lineamientos de la CEPAL⁶.

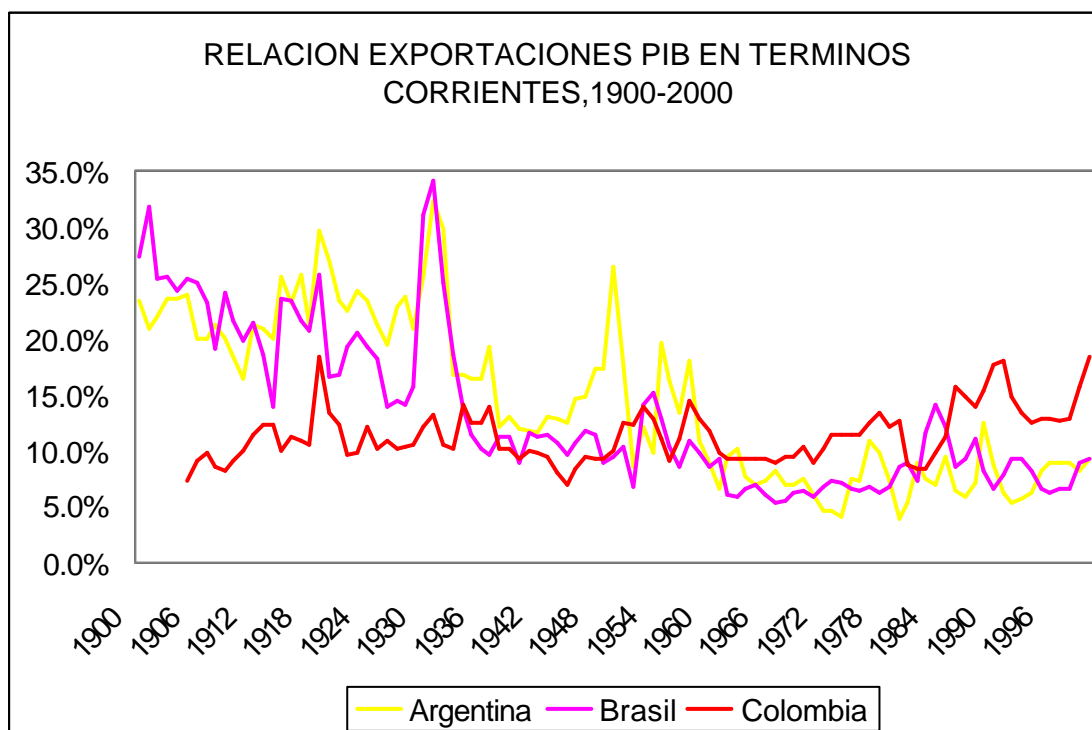
Colombia es un caso bien distinto. No era una economía abierta antes de los años treinta ni se fue cerrando a partir de esa década. Por el contrario, de ser una economía cerrada a comienzos del siglo, fue abriendo gradualmente sus fronteras más o menos hasta finales

⁶ Sobre Argentina, véase también Berlinsky (2003)

de los veinte, en un proceso explicado básicamente por el crecimiento de las ventas de café. Este proceso se vio interrumpido durante la Gran Depresión y luego durante la II Guerra Mundial, pero continuó a finales de los cuarenta y comienzos de los cincuenta, precisamente cuando las políticas de protección se encontraban en pleno auge en otros países latinoamericanos. El proceso de apertura fue revertido una vez más desde finales de los cincuenta hasta mediados de los sesenta, pero continuó en las últimas tres décadas del siglo. De hecho, el indicador de apertura registra una tendencia positiva desde comienzos de los setenta, solamente interrumpida entre 1982 y 1985, cuando se presentó la crisis de la deuda latinoamericana.

La diferencia de Colombia con respecto a Brasil y Argentina se aprecia claramente en el Gráfico 3. El indicador de exportaciones/PIB a comienzos de siglo era muy inferior al de esos dos países, pero la caída en aquellos a lo largo del siglo cambia radicalmente la situación. Desde los años sesenta, el indicador colombiano se ubicó sistemáticamente por encima.

Gráfico 3

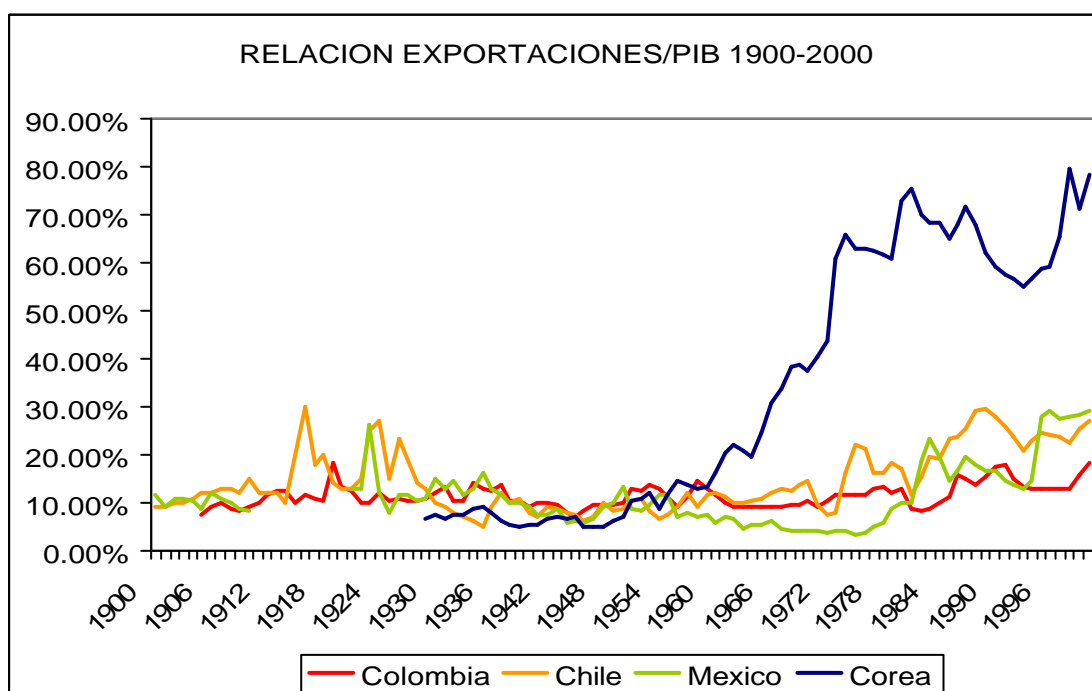


Fuente: Cálculos basados en OXLAD

Como puede verse en el Gráfico 4, la evolución de la relación exportaciones/PIB en Colombia se parece más a lo que sucedió con esta misma relación en el caso de México o incluso en el de Chile, países que también se caracterizaron por ser muy cerrados frente al comercio exterior a comienzos del siglo. Sin embargo, después de los años setenta, el proceso de apertura es mucho menos intenso en Colombia que en dichas economías. En cualquier caso, las experiencias de México y Chile también ilustran lo errada que es la generalización que normalmente se hace sobre la evolución del grado de apertura en Latinoamérica.

El Gráfico 4 muestra también que el indicador de exportaciones/PIB para Colombia hasta los años 50 era similar al de Corea. La magnitud del crecimiento exportador de ese país en el período subsiguiente, sin embargo, marca un profundo contraste con lo sucedido en los países de América Latina, incluso en aquellos que, como Chile y México, experimentaron procesos de apertura mucho más intensos que el colombiano.

Gráfico 4



Fuente: Cálculos basados en OXLAD y FMI

Los ciclos observados de los distintos índices de apertura en Colombia durante el siglo no pueden explicarse como consecuencia de decisiones exógenas de política comercial. Esos ciclos estuvieron más relacionados con la evolución de los términos de intercambio, el comportamiento de las exportaciones de café y minerales y, en algunos períodos, la disponibilidad de financiamiento externo. Las decisiones de política fueron endógenas a la disponibilidad de divisas y en términos generales tuvieron un menor impacto sobre los indicadores de apertura que las variables mencionadas. Incluso en el caso de la famosa “apertura” de los primeros años noventa, puede observarse que ella no logró aumentar el indicador de comercio total (exportaciones + importaciones)/PIB por encima de los niveles que ya había alcanzado a finales de los ochenta (Gráfico 1). Después de 1991, la relación de importaciones/PIB tuvo un repunte significativo pero su impacto sobre el indicador de comercio total/PIB fue contrarrestado por la caída en las exportaciones, especialmente de café. El incremento sustancial en el valor de las ventas externas sólo ocurrió entre 1998 y 1999, como consecuencia fundamentalmente del gran aumento de las exportaciones de petróleo.

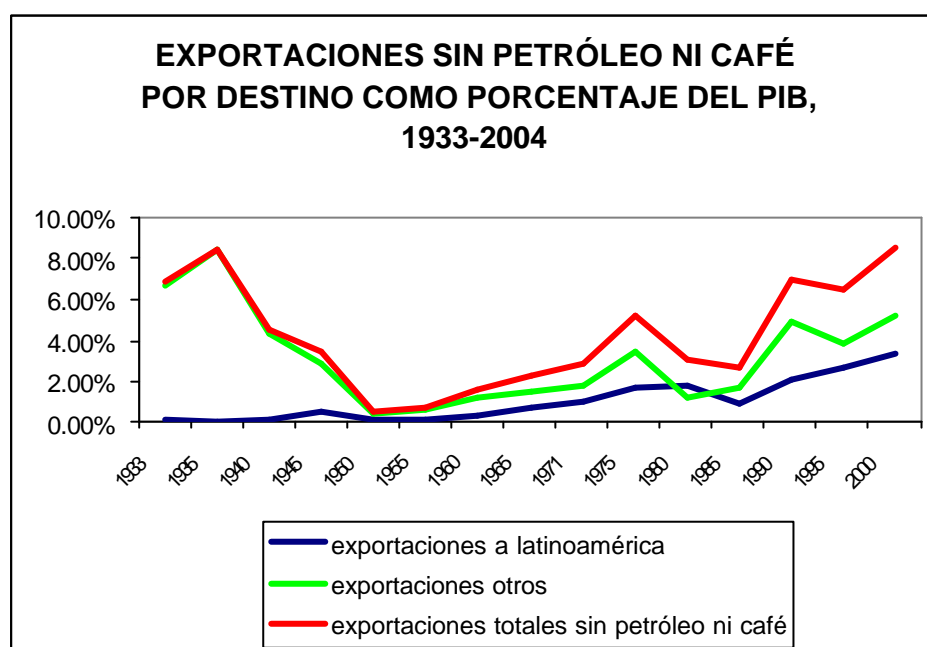
Cuando se excluyen el café y el petróleo de las cifras, el indicador de exportaciones/PIB en los años noventa sólo supera ligeramente el que se observaba antes de la década de los cincuenta (Gráfico 5). Además, su pequeño aumento es consecuencia exclusivamente de lo ocurrido con las ventas a otros países de América Latina, las cuales crecieron de manera persistente, pasando de ser prácticamente insignificantes hasta comienzos de los años sesenta a representar cerca del 3% del PIB hacia el final del siglo.⁷ En contraste, las ventas diferentes de petróleo y café a países por fuera de América Latina fueron menores a finales del siglo XX de lo que habían sido, como porcentaje del PIB, en el período anterior a 1950.

En suma, al menos desde el punto de vista de los indicadores de apertura comercial aquí presentados, la historia de algunos autores sobre el desarrollo de América Latina no

⁷ El crecimiento en las exportaciones hacia América Latina, como porcentaje del PIB, sólo fue interrumpido temporalmente en los años ochenta, cuando se presentó la crisis de la deuda regional.

coincide con lo sucedido en el caso de Colombia en el siglo XX. De acuerdo con esa historia, el siglo se habría iniciado con una economía abierta, posteriormente se habrían cerrado las fronteras por una decisión de política proteccionista y en la década de los noventa habría un retorno a la “apertura”. En contraste con esa visión, los indicadores de apertura comercial muestran una economía que se mantiene relativamente cerrada desde el principio hasta el final del siglo. Las fluctuaciones en esos indicadores, además, se asocian en mayor grado con los ciclos en el valor de las exportaciones de café, petróleo y otros minerales que con decisiones de política.

Gráfico 5



Fuente: Anuarios de Comercio Exterior, varios números

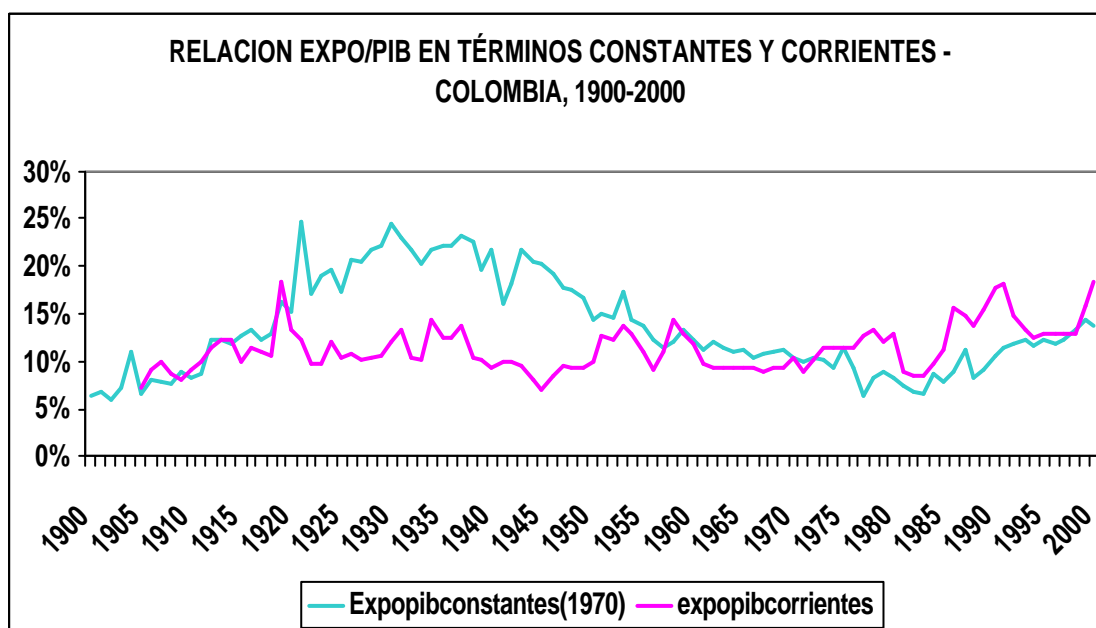
B. Indicador de exportaciones/PIB en términos corrientes y constantes

El comportamiento de la relación exportaciones/PIB cuando se calcula en pesos constantes, para aislar las fluctuaciones de los precios relativos, es muy distinto al que se deriva de calcularlo en términos corrientes. Hay dos razones para ello: (i) La tasa de cambio real, como ya se mencionó, registró una devaluación en el largo plazo, con lo cual se incrementó el precio relativo de los bienes transables. Como consecuencia, los

indicadores tradicionales de apertura comercial evaluados a precios corrientes muestran una tendencia a aumentar que no resulta de una mayor actividad comercial sino de un efecto contable. (ii) El indicador exportaciones/PIB en términos corrientes también se encuentra afectado por los términos de intercambio (*TI*), los cuales experimentaron importantes cambios durante el siglo, especialmente como consecuencia de la alta volatilidad de los precios del café. El impacto de los ciclos en los *TI* sobre el indicador de exportaciones/PIB logra aislarse cuando este último se calcula en términos de pesos constantes.

Al calcular el indicador exportaciones/PIB en precios constantes de 1970, su nivel a finales del siglo XX era menor que el registrado durante los años treinta (Gráfico 6). Ese indicador era menor al 10% a comienzos del siglo. Se incrementó muy rápidamente hasta comienzos de los años treinta, cuando alcanzó su punto máximo histórico, cercano al 25%. A partir de allí, sin embargo, se redujo de manera gradual y continua hasta comienzos de los años ochenta, cuando se ubicó nuevamente por debajo del 10%. Solamente se empezó a recuperar después de 1985, pero al finalizar el siglo se encontraba aún por debajo del 15%.

Gráfico 6



Fuente: Estimaciones basadas en GRECO (2002) y OXLAD

Desde esta manera, al calcular la evolución del índice de exportaciones/PIB en términos constantes se ratifica la idea planteada en la sub-sección anterior de acuerdo con la cual, incluso con posterioridad a la llamada “apertura” de los años noventa, la economía colombiana mantiene una actividad exportadora menor en términos relativos a la que tenía entre los años treinta y los años cincuenta, cuando dominaban los enfoques proteccionistas de la política comercial. Este resultado es particularmente llamativo cuando se tienen en cuenta la impresionante disminución en los costos de transporte y comunicaciones a lo largo del siglo y la tendencia al relajamiento en las restricciones arancelarias y no arancelarias que, como veremos más adelante, tuvo lugar desde finales de los años sesenta.

C. Composición de las exportaciones

Durante la mayor parte del siglo XX las ventas externas colombianas estuvieron dominadas por el café. Como lo han señalado muchos trabajos sobre el tema, el café no fue simplemente un cultivo de exportación, sino la fuente principal del desarrollo económico del país desde finales del siglo XIX. Palacio y Safford (2002) han identificado tres períodos de desarrollo de las exportaciones de café a partir de 1910. El primero de ellos, entre este último año y 1940, cuando se registró un aumento notorio del quantum exportado, el cual crecía a tasas anuales del 7,4%. Este rápido crecimiento llevó a que las ventas del grano llegaran a representar más de un 70% del valor total exportado por Colombia hacia mediados de los años veinte (Cuadro 1). En los años treinta, la caída del precio del café hizo que esta participación disminuyera un poco, pero se mantuvo por encima del 50%. El segundo período, comprendido entre 1940 y mediados de los años setenta, es descrito por estos autores como de relativo estancamiento. El quantum exportado apenas creció en 1.6%. Sin embargo, el peso del café en las exportaciones se mantuvo por encima del 50%. El último período es aquel que transcurre con posterioridad a la bonanza cafetera de los años setenta y se caracteriza por un aumento en la

tecnificación de las plantaciones pero también una fuerte caída de los precios internacionales, que fue especialmente pronunciada con la ruptura del Pacto Internacional del Café en 1989. El peso del café en las exportaciones pasó de representar más de un 50% en 1970 a menos de un 10% en la actualidad.

Cuadro 1

COMPOSICIÓN DE LAS EXPORTACIONES POR PRODUCTOS, 1910-14-2000/2004

Años	Café	Otros agropecuarios	Mineros	Otros
1910-14	45.10	18.80	28.40	7.70
1915-19	50.50	21.40	23.20	4.90
1920-24	68.50	7.00	13.90	10.60
1925-29	69.60	9.40	20.90	0.10
1930-34	58.60	8.60	22.37	0.50
1935-39	52.00	7.80	24.82	3.10
1940-44	64.00	2.90	24.51	4.10
1945-49	73.00	3.90	17.52	3.70
1950-54	78.86	2.00	15.83	3.13
1955-59	75.98	3.64	11.00	4.50
1960-64	68.79	2.68	12.00	10.77
1965-69	61.16	3.92	13.19	21.72
1970-74	53.21	1.92	4.62	40.25
1975-79	57.17	8.22	0.29	34.31
1980-84	48.87	13.50	9.07	28.55
1985-89	37.42	11.45	26.38	24.76
1990-94	18.60	14.62	30.44	36.34
1995-99	16.09	11.86	33.77	38.29
2000-2004	6.44	10.34	40.38	42.84

Fuente: Anuarios de comercio exterior, varios números

Como se muestra en el Cuadro 1, el peso de los productos mineros también fue importante durante el siglo. El oro fue la principal exportación del país en la época colonial y en el siglo XIX. Su importancia decreció con el ascenso de las ventas de café, pero junto con el platino, todavía representaban un 20% de las exportaciones en las primeras dos décadas del siglo XX. A finales de los años veinte comenzó a producirse petróleo y la participación de los productos mineros en el total exportado aumentó hasta un 25% en los años treinta y cuarenta. Esta participación, sin embargo, se empezó a

reducir paulatinamente hasta que en 1970 casi desapareció. A partir de 1985 el petróleo y el carbón volvieron a resurgir y en los años noventa se convirtieron en los principales productos de exportación, llegando a representar más de un 40% de las ventas externas del país.

Aparte del café, otros productos agrícolas tuvieron algún peso en la evolución de la estructura exportadora colombiana. Mientras el banano, la carne, el azúcar y el tabaco fueron productos tradicionales de exportación desde comienzos del siglo, a partir de los años setenta el dinamismo de este grupo se explica fundamentalmente por el comportamiento de las ventas de flores cortadas⁸.

Como en muchos países de América latina, los productos básicos constituyeron los principales rubros de exportación de Colombia durante el siglo XX. A comienzos del siglo, hasta los años veinte, tuvieron alguna importancia las ventas de sombreros de paja artesanales. Sin embargo, el comercio de manufacturas sólo se desarrolló realmente con posterioridad a los años sesenta, período a partir del cual las ventas externas de estos productos representaron un 40% de las exportaciones del país. El crecimiento de las exportaciones manufactureras ha estado asociado fundamentalmente con el proceso de integración de Colombia con otros países de AL, y en particular, con Venezuela y Ecuador.

D. Términos de intercambio (TI)

Tradicionalmente, la discusión sobre el comportamiento histórico de los términos de intercambio (TI) en América Latina se ha dado alrededor de dos temas: el primero se relaciona con la alta volatilidad generada por la inestabilidad en los precios de los productos de exportación de la región, en su mayoría bienes básicos. El segundo tiene

⁸ El banano y la carne de res eran exportaciones relativamente importantes en la costa caribe durante las primeras décadas del siglo. Meisel (1999) argumenta que el fracaso de esta área del país en las siguientes décadas fue resultado de la “Enfermedad Holandesa” inducida por las exportaciones de café. Las ventas externas de café llevaron a la existencia de una tasa de cambio menos depreciada de la que habría existido en ausencia de esas exportaciones. Bajo esta argumentación, sin embargo, resulta difícil explicar la tendencia continua a la depreciación real del peso que se registró en Colombia durante el siglo, a la cual nos referiremos más adelante.

que ver con las tendencias de largo plazo de los *TI*. De acuerdo con la hipótesis cepalina de Prebisch-Singer, habría una tendencia secular a su deterioro, asociada con la baja elasticidad-ingreso de la demanda de estos productos en los mercados de los países desarrollados⁹.

El debate en torno a estos dos puntos se ha dificultado por la ausencia de buenas estadísticas de índices de precios de importaciones y exportaciones, necesarios para calcular un índice de *TI*. Como lo ha explicado Bulmer-Thomas (2003), dichas dificultades son más protuberantes en el caso de los precios de las importaciones, dado que éstas tienden a ser mucho más diversificadas que las exportaciones. Una práctica muy generalizada consiste en calcular índices de *TI* aproximando los precios de las importaciones con índices de precios al por mayor de un país exportador importante de manufacturas. Este tipo de procedimiento tiene varios problemas. Por un lado, no tiene en cuenta el importante cambio en la composición de las importaciones que se registró en los países de AL y que no se recoge en los índices de precios de los países industrializados. Por otro lado, y quizás de mayor importancia, esos índices de precios no reflejan la impresionante disminución en los costos de transporte acaecida durante el siglo y que, entre otras cosas, se manifiesta en una reducción del margen de los precios entre el puerto de embarque (precios FOB) y el de entrada (precios CIF).

En el caso de Colombia, hay algunos estudios que intentan evaluar el comportamiento de los *TI* en el siglo XX. Uno de los más completos es el llevado a cabo por el Grupo de Estudios sobre Desarrollo Económico Colombiano del Banco de la República (GRECO, 2002). En él se presentan dos estimaciones distintas de los *TI* para el período 1905-2000, que se presentan en el Gráfico 7 como *GRECO1* y *GRECO2*. Los dos utilizan el índice de precios al por mayor de EEUU como aproximación al precio de las importaciones hasta 1956. Para este período por lo tanto, se les aplica la crítica de Bulmer-Thomas. Para el resto del período, el índice *GRECO1* mantiene el mismo procedimiento y se le aplica por lo tanto la misma crítica.

⁹ Prebisch (1950); Singer (1950)

Para el período posterior a 1956, el índice *GRECO2* se basa en la información de un índice de precios al por mayor en pesos de las importaciones de Colombia, que se transforma a dólares utilizando la tasa de cambio promedio. Este procedimiento, que también se utiliza en las Estadísticas Financieras Internacionales del FMI, tiene sin embargo el problema de que los precios involucrados están afectados por los movimientos de las tarifas arancelarias y las barreras no arancelarias. Esto significa que los procesos de liberalización (restricción) de la política comercial tienden a sesgar hacia abajo (arriba) el comportamiento del índice *GRECO2*.

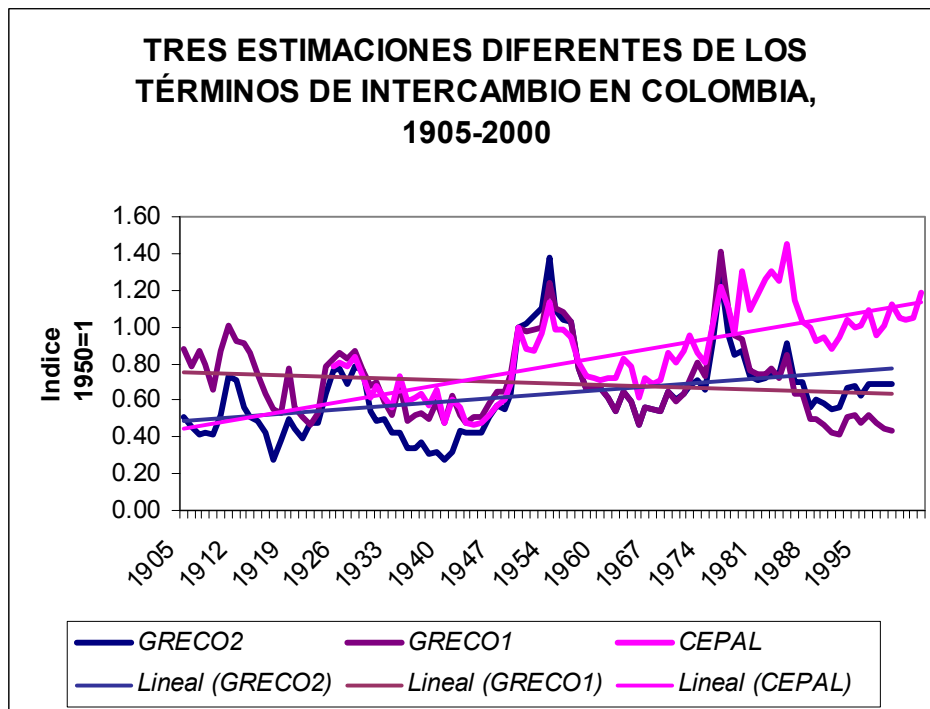
Los dos índices de *TI* elaborados por GRECO también difieren en lo que respecta al tratamiento de los precios de los bienes exportados. Ambos utilizan los precios al por mayor de las exportaciones después de 1956, pero *GRECO1* utiliza un índice de los precios implícitos de las exportaciones calculado a partir de valores y cantidades exportadas antes de ese año, mientras que *GRECO2* utiliza el precio del café como aproximación al precio de las exportaciones.

En adición a los indicadores de GRECO, el Gráfico 7 presenta un índice de *TI* construido con base en información de la CEPAL para el período posterior a 1925. Entre ese año y 1953 esta medición se obtiene de los precios implícitos de importaciones y exportaciones de las cuentas nacionales elaboradas por ese organismo. Para el período subsiguiente, el indicador de *TI* de la CEPAL se construye utilizando los precios implícitos en dólares de una canasta de los principales bienes de exportación e importación de Colombia. Este índice no está expuesto a la crítica de Bulmer-Thomas ni a la que hicimos al indicador *GRECO2* sobre posibles sesgos generados por cambios en la política comercial. Sin embargo, aparte de existir sólo desde 1925, el índice de la CEPAL está sujeto a críticas por la composición de las canastas de exportaciones e importaciones para las cuales se calculan los precios implícitos.

Con independencia de los problemas de cada uno de los indicadores que se presentan en el Gráfico 7, todos ellos muestran los grandes ciclos que presentaron los *TI* de Colombia durante el siglo XX, la cuales estuvieron claramente vinculados con la de los precios

externos del café. En particular, hay cuatro períodos en que estos índices están por encima de su tendencia coinciden todos con períodos de bonanza cafetera: la primera mitad de la década del diez, la segunda mitad de los veinte, casi todos los cincuenta y la segunda mitad de los setenta. De esta manera, resulta evidente que la gran volatilidad de los *TI* en Colombia fue producto principalmente del comportamiento de su principal rubro de exportación.¹⁰

Gráfico 7



Fuente: GRECO (2002) y GRECO con base en CEPAL (1925-1953) y CEPAL, Base de datos de la Balanza de Pagos BADECEL (1954-2004)

La evidencia sobre la tendencia de largo plazo de los *TI* es menos concluyente. El indicador *GRECO1* sugiere una ligera tendencia al deterioro de los términos de intercambio a lo largo del siglo XX. Sin embargo, vale la pena recordar que a este indicador se le aplica la crítica de Bulmer-Tomas en el sentido de subestimar el efecto

¹⁰ En el caso del indicador de la CEPAL se observa un auge en los términos de intercambio en los años ochenta que no coincide con el comportamiento de los precios del café. Ese comportamiento, que no se aprecia en los otros indicadores, posiblemente responde a problemas asociados con la canasta de bienes escogida para hacer el cálculo correspondiente.

sobre los precios de importación de la reducción de los costos de transporte. Por su parte, los indicadores *GRECO2* y *CEPAL* muestran una tendencia ascendente, la cual iría en contra de la hipótesis Prebisch-Singer. En el primer caso, ello puede ser efecto de la utilización de precios de las importaciones que incluyen los efectos de la protección arancelaria y no arancelaria, pero este problema no existe en el caso del índice de *CEPAL*.

Podemos afirmar, por lo tanto, que con la información disponible no existe evidencia concluyente acerca del deterioro secular de los *TI* de Colombia durante el siglo. La interpretación de estos índices debe ser extremadamente cautelosa, dados los problemas que, como hemos visto, presenta la información. De todas maneras, la ausencia de un comportamiento definido de los *TI* puede atribuirse a dos fuerzas opuestas que actuaron sobre ellos: por un lado, la planteada por Prebisch-Singer que impulsa una tendencia secular a su deterioro. Por otro, la sugerida por Bulmer-Thomas para explicar la tendencia positiva de los términos de intercambio de América Latina en el siglo XIX, consistente en que la productividad de los bienes manufacturados se incrementa más rápidamente que la de los productos primarios. Como los primeros eran el principal componente de las importaciones colombianas mientras que los segundos eran el principal componente de las exportaciones, esta fuerza impulsaría un incremento de los *TI* durante el siglo XX¹¹.

III. LA POLÍTICA COMERCIAL DURANTE EL SIGLO XX

A lo largo del siglo XX, los principales instrumentos de la política comercial colombiana fueron, por un lado, los aranceles y, por otro, los controles cambiarios, las restricciones cuantitativas a las importaciones y una gran variedad de instrumentos de promoción de exportaciones como los subsidios directos y al crédito. Los aranceles fueron en la práctica

¹¹ Muchos autores han escrito sobre esta discusión en los países en desarrollo. Bhagwati (2004) está en contra de la hipótesis de Prebisch-CEPAL, mientras que Bertóla y Williamson (2003) muestran que los *TI* eran favorables en las economías latinoamericanas durante el siglo XIX pero que se deterioraron en la primera mitad del SXX, tal como los sugería Prebisch. El trabajo de Ocampo y Parra (2003) muestra que la hipótesis de deterioro se cumplió para un buen número de productos básicos durante el siglo XX. Esta conclusión, sin embargo, no puede extenderse específicamente al caso de Colombia, por cuanto estos autores, a diferencia de lo que concluyen para otros productos básicos, no encuentran evidencia de deterioro sistemático del precio del café en este mismo período.

el único mecanismo de protección hasta 1931, cuando se estableció el control de cambios que se mantuvo de manera ininterrumpida hasta nuestros días, aunque con diferentes grados de flexibilidad. Los controles de cambios implicaban la existencia de restricciones cuantitativas a las importaciones. Éstas últimas, sin embargo, empezaron a usarse de manera explícita y sistemática desde fines de los treinta y se introdujeron a la legislación en 1957, año a partir del cual se definieron formalmente listas de productos sujetas a licencia previa, así como listas de prohibida importación. Adicionalmente, desde esta época se utilizaron varios instrumentos de promoción de las exportaciones.

Se pueden distinguir siete períodos distintos del manejo de la política comercial en Colombia, que se resumen de manera esquemática a continuación:

1. 1904-1928: Protección arancelaria alta pero decreciente.

Este período se inició con un fuerte incremento en las tarifas arancelarias a comienzos del gobierno del General Reyes, el cual tuvo el propósito explícito de obtener recursos para reconstruir la infraestructura y la capacidad productiva destruidas durante la guerra de los mil días (Junguito y Rincón, 2004). El aumento en las tarifas fue de un 70%, con respecto a los niveles que habían sido establecidos en 1886. Sin embargo, en la medida en que se trataba de gravámenes específicos –y no *ad-valorem*–, el recaudo rápidamente se erosionaba como consecuencia de variaciones en la tasa de cambio y/o en los precios externos de los productos importados (Martínez, 1986; Ocampo, 1990). Por esa misma razón, entre 1904 y 1928 se llevaron a cabo múltiples reformas arancelarias con el objeto de contrarrestar este deterioro del recaudo. El propósito fiscal de esas reformas fue mucho más importante en este período que cualquier objetivo proteccionista. En la práctica, tal como lo plantea Ocampo (1984), el debate entre proteccionismo y libre cambio era un tema político secundario antes de los años 30. Por esa misma razón, la abundancia de financiación externa y el ingreso de los recursos correspondientes a la indemnización por Panamá a comienzos de los años 20 facilitaron el mantenimiento de unos recaudos

arancelarios considerablemente más bajos, como porcentaje de las importaciones, de lo que habían sido en las dos décadas precedentes (ver adelante, gráfico 9).

2. 1928-1934: Crisis Mundial y Control de Cambios.

La Gran Depresión mundial que se inició en 1929 restringió dramáticamente el acceso al financiamiento externo y generó una caída en los términos de intercambio para Colombia, en la medida en que los precios de los productos básicos de exportación se vieron afectados en mayor medida que aquellos de los bienes industriales importados. La caída consiguiente en las reservas internacionales del país llevó a Colombia a suspender el patrón oro, a incrementar nuevamente la estructura de tarifas arancelarias y a establecer un control de cambios en 1931, que se mantuvo particularmente rígido hasta 1934¹².

3. 1934-1955: Segunda Guerra Mundial y Flexibilización de los Controles Cambiarios.

A partir de 1934, aunque se mantuvieron los controles de cambios, su aplicación fue flexibilizada, en especial para la importación de las materias primas y los bienes de capital que requería una industria nacional que estaba expandiéndose a un ritmo particularmente alto (Ocampo y Montenegro, 1986; Echavarría, 1999). En 1940, sin embargo, se empezaron a sentir los estragos de la II Guerra Mundial y el comercio se paralizó de manera exógena. Después de la guerra, el proceso de liberalización de los controles continuó, ya que el país había acumulado importantes reservas internacionales, aunque en varios aspectos esos controles se hicieron más complejos a partir de 1948, como consecuencia de la decisión de las autoridades de crear un sistema cambiario dual para estimular las exportaciones no cafeteras (Currie, 1951). En 1953 y 1954 se presentó un aumento muy importante de los precios del café y la

¹² Ver al respecto las Memorias de Hacienda del Ministro Esteban Jaramillo (Jaramillo, 1990).

flexibilización de los controles cambiarios y a las importaciones se hizo más amplia, extendiéndose incluso a los bienes de consumo

4. 1956-1967: Grandes Restricciones.

Una vez pasados los efectos de la bonanza cafetera, el país volvió a experimentar problemas cambiarios y se volvieron a endurecer los controles de cambios y las restricciones cuantitativas a las importaciones, a la vez que se introdujeron nuevos instrumentos encaminados a reducir la demanda por divisas, tales como los depósitos previos a las importaciones y los sistemas de trueque y compensación con países específicos. También en este período se creó el Certificado de Cambio y el sistema formal de controles a las importaciones con las listas de licencia previa y prohibida importación, buscando racionalizar lo existente hasta entonces (Díaz-Alejandro, 1976).

En algunos años particulares de este período, en los cuales la escasez de divisas se mitigaba por apoyos externos, como el de la Alianza para el Progreso, proveniente de EEUU, o el primer préstamo del Fondo Monetario Internacional, la política de importaciones se relajó de manera temporal, lo cual se hizo especialmente mediante aumentos en la tasa de aprobación de solicitudes bajo el régimen de licencia previa, más que mediante el traslado de productos a las listas de libre importación¹³. En todas esas ocasiones, sin embargo, las fases de liberalización fueron cortas y seguidas por períodos de fuerte restricción.

La política de estímulo a las exportaciones no tradicionales también recibió impulso en este período de estrechez de divisas. El “Plan Vallejo” -un sistema de exención de aranceles y restricciones para las importaciones de insumos y bienes de capital usados en exportaciones- se introdujo en 1959 y empezó a utilizarse más intensamente en 1962. En 1961, además, el gobierno introdujo subsidios directos a las exportaciones no tradicionales con los llamados *Certificados de Abono Tributario* (CAT), que en la

¹³ Por esta razón, la participación del valor de las compras externas realizadas bajo el régimen de “libre importación” en las importaciones totales no es un buen indicador de mayor libertad de importaciones (Villar, 1985; Martínez, 1986).

década de los ochenta pasaron a convertirse en los *Certificados de Reembolso Tributario* (CERT). Durante la mayor parte de este período, además, se mantuvo un sistema de tasas de cambio múltiples, dejando las más bajas para las exportaciones cafeteras y las importaciones esenciales y permitiendo un diferencial a favor de las exportaciones no tradicionales. En 1967, finalmente, se creó el Fondo de Promoción de Exportaciones (Proexpo), vinculado al Banco de la República, a través del cual se canalizaron durante muchos años los subsidios al crédito sectorial. Ese Fondo fue transformado a comienzos de los noventa en el Banco de Comercio Exterior – BANCOLDEX-, que aún existe.

En el segundo semestre de 1966, los controles cambiarios y de importaciones se hicieron particularmente restrictivos en el contexto de un enfrentamiento del entrante gobierno de Carlos Lleras Restrepo con el Fondo Monetario Internacional, a raíz del cual se frenó el desembolso de un crédito de apoyo de esa entidad. Poco después, en marzo de 1967, la misma administración expidió el Decreto-Ley 444, conocido como Estatuto Cambiario, con base en el cual funcionó el sistema de control de cambios hasta 1991. A partir de 1967, además, Colombia inició una política de minidevaluaciones (*crawling-peg*) que también se mantuvo hasta comienzos de la década de los noventa.

5. 1968-1981: Nueva liberalización comercial.

El principal mérito del nuevo régimen de minidevaluaciones y del *Estatuto Cambiario* que entraron en vigencia en 1967 fue el de introducir un ambiente de estabilidad, después de muchos años de cambios impredecibles y en ocasiones caóticos en las políticas comerciales y de controles cambiarios. El sector externo se estabilizó y la década de los sesenta terminó en relativa calma. En los primeros años setenta, además, las exportaciones no tradicionales se vieron favorecidas por la devaluación del dólar y por el auge de precios del petróleo, cuya incidencia se dio

principalmente a través de Venezuela, país que empezó a importar cantidades importantes de productos colombianos.

En estas circunstancias, Colombia inició un proceso de flexibilización gradual de los controles a las importaciones, el cual estuvo en parte encaminado a combatir las presiones inflacionarias que se empezaban a observar en ese período. En 1971, además, una nueva legislación transfirió del Congreso al Gobierno la facultad de modificar la estructura de tarifas arancelarias, la cual empezó a usarse en un importante proceso de racionalización de esa estructura a partir de 1973.

Pese a la gran bonanza de precios del café que se inició en 1976, el proceso de liberalización comercial se mantuvo gradual hasta el final del gobierno de López Michelsen. Ese proceso sólo se aceleró de manera significativa en 1978 en un ambiente de creciente endeudamiento externo público, dirigido a financiar el ambicioso plan de obras públicas en infraestructura de la administración Turbay. Como resultado, los primeros años ochenta, cuando la bonanza cafetera ya había desaparecido, coincidieron con la aparición de un importante déficit en la cuenta corriente de la balanza de pagos y con un notorio proceso de apreciación real del peso, el cual se produjo a través de la inflación, a pesar de la persistencia del sistema de minidevaluaciones nominales diarias.

6. 1982-1985: La crisis de la deuda latinoamericana.

Aunque los niveles de deuda externa de Colombia no llegaron a ser tan grandes como los de otros países de América Latina, el aumento de las tasas de interés y el cierre abrupto de los mercados financieros internacionales a partir de 1982 afectaron negativamente al sector externo colombiano. El ritmo de minidevaluaciones tuvo que acelerarse y la tasa de cambio real se depreció, a la vez que se hicieron más estrictos los controles a las importaciones y se incrementaron las tarifas arancelarias. De todo este proceso, el país salió relativamente bien librado comparado con otras naciones

del continente. El PIB creció año tras año, aunque en forma más lenta que en el decenio anterior y el país pudo atender oportunamente sus pagos de deuda externa, sin tener que recurrir a reestructuraciones forzadas.

7. 1985-2004: ‘La apertura’.

A mediados de la década de los ochenta, las inversiones que se habían realizado en los años precedentes en los sectores del petróleo y el carbón permitieron incrementar sustancialmente los ingresos de divisas, los cuales se vieron reforzados, además, con una mini bonanza en los precios del café. En 1985, por otra parte, empezaron a sentirse los efectos de una depreciación acelerada del peso, la cual se realizó íntegramente a través del sistema de minidevaluaciones diarias y sin los traumatismos propios de las devaluaciones abruptas que se hicieron en otros países de América Latina. Adicionalmente, en 1985 se incrementaron drásticamente las tarifas a las importaciones mediante la imposición de una sobretasa arancelaria generalizada de 16%. Con ello se inició un proceso de sustitución de controles cuantitativos a las importaciones por políticas más basadas en el sistema de precios, proceso que habría de mantenerse hasta comienzos de la década de los noventa.

En 1989, a finales de la administración Barco (1986-1990), se tomó la decisión de abrir la economía de manera más decidida, aunque gradual. Se estableció un cronograma que incluía el dismantelamiento acelerado de la mayor parte de las restricciones cuantitativas. Se mantenían cuotas para algunos bienes de consumo cuya importación había sido tradicionalmente muy restringida. Esas cuotas, sin embargo, habrían de ser asignadas en forma más transparente que en el pasado, mediante un esquema de subastas. Adicionalmente, las tarifas arancelarias habrían de reducirse gradualmente, en un plazo total de cuatro años. Este cronograma, sin embargo, se aceleró con la elección del gobierno de Cesar Gaviria, aún antes de que éste se posesionara, en agosto de 1990. Para fines de 1990 se habían eliminado virtualmente todas las restricciones cuantitativas a las importaciones y un año más tarde se habían

llevado los niveles de las tarifas arancelarias a un promedio de 11% (Ocampo y Villar, 1992).

A la vez que se abandonó el enfoque gradual a la apertura comercial, Colombia adoptó decisiones encaminadas a abrir la cuenta de capitales en un momento en que el flujo de recursos financieros hacia toda América Latina alcanzaba niveles sin precedentes.¹⁴ En consecuencia, la apertura comercial coincidió nuevamente, tal como había sucedido entre 1978 y 1982, con un notorio proceso de apreciación real del peso y con un fuerte deterioro en la cuenta corriente de la balanza de pagos. Esto implicó que si bien aumentaron de manera muy notoria las importaciones, no sucedió lo mismo con las exportaciones, expresadas como porcentaje del PIB. Tal como anotamos en la sección II, la famosa “apertura” de los primeros años noventa no logró aumentar el indicador de comercio total (exportaciones + importaciones)/PIB por encima de los niveles que ya se habían alcanzado a finales de los ochenta.¹⁵ Ese indicador sólo se incrementó de manera sustancial con posterioridad a 1998, como consecuencia fundamentalmente del gran aumento de las exportaciones de petróleo.

En cualquier caso, la combinación de apreciación cambiaria y déficit en cuenta corriente de la balanza de pagos hizo que la vulnerabilidad externa de la economía colombiana se incrementara fuertemente, creando las condiciones para la gran crisis económica que se desató a finales de los noventa, cuando las condiciones financieras internacionales cambiaron de manera abrupta. En esta ocasión, el ajuste no se realizó como en anteriores crisis de balanza de pagos, mediante restricciones arancelarias y no arancelarias a las importaciones. El peso del ajuste se concentró en la depreciación de la tasa de cambio y en la más grande recesión que hubiese experimentado la economía colombiana en su historia reciente. El producto interno bruto colombiano, que había tenido tasas de crecimiento positivas durante casi setenta años, se redujo en

¹⁴ Ver Villar y Rincón (2003) y Ffrench-Davis y Villar (2005).

¹⁵ En Villar (2000) se muestra que la proporción de bienes transables en la producción nacional se redujo en la década de los noventa y se sugiere que desde ese punto de vista, en lugar de abrirse, la economía colombiana se cerró en dicho período.

más de 4% en 1999 y se mantuvo con muy bajas tasas de crecimiento en los tres años subsiguientes.

IV. UN ÍNDICE DE POLÍTICA COMERCIAL

Tal como se describió en el capítulo anterior, la política comercial durante el siglo XX en Colombia utilizó fundamentalmente dos tipos de instrumentos para regular las importaciones: por un lado, las tarifas arancelarias y, por el otro, las Barreras No Arancelarias (*BNA*), conformadas por los controles de cambios y las restricciones cuantitativas. El propósito de esta sección es construir un indicador en el cual se resuma la evolución de la política comercial seguida durante todo el siglo. En una primera subsección se describen dos indicadores alternativos que pueden utilizarse para evaluar la protección arancelaria, en un contexto de muy poca disponibilidad de información. En la subsección siguiente se presenta la metodología para cuantificar el efecto de las *BNAs* y se presenta un indicador de la protección total, arancelaria y no arancelaria.

A. Protección arancelaria

El indicador más comúnmente utilizado en la literatura para medir la protección arancelaria es el recaudo por tarifas de importación (T), expresado como proporción de las importaciones (M). En la práctica, este indicador, que en adelante denotaremos por $t = T/M$, es un promedio ponderado de la estructura tarifaria vigente, en el cual los productos con mayor participación en el valor de las importaciones totales reciben mayor ponderación. A pesar de que se cuenta con información completa sobre este indicador para todo el siglo, hay que tener cautela con las interpretaciones que se derivan de él. La razón es que los bienes de consumo, cuyas tarifas arancelarias fueron tradicionalmente más altas, vieron reducir su peso dentro de las importaciones en forma sostenida, especialmente en la primera parte del siglo. En este sentido, la evolución del indicador t

se encuentra sesgada y puede reflejar la disminución de la participación de los bienes de consumo en las importaciones totales, más que la evolución de las tarifas arancelarias.

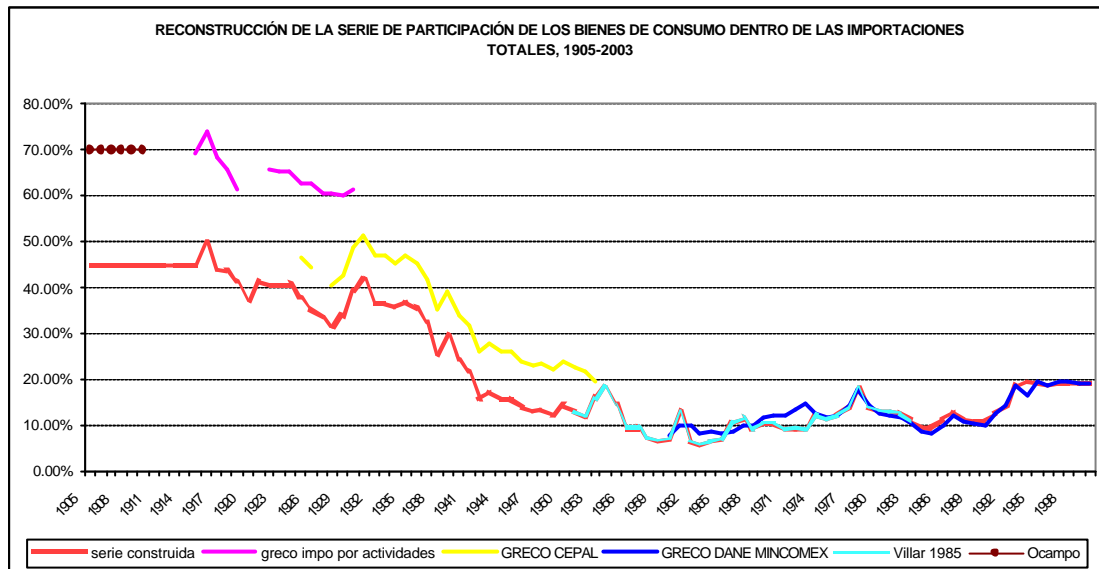
Infortunadamente, la información disponible no nos permite realizar para todo el siglo cálculos del promedio aritmético -sin ponderar- de las tarifas arancelarias. Tampoco es posible calcular tasas de protección efectivas, como sería deseable. Sin embargo, podemos utilizar la información disponible acerca de la participación de los bienes de consumo en las importaciones totales y en el arancel ponderado para obtener una aproximación a la evolución del promedio aritmético. Este promedio aritmético puede definirse como:

$$t_A = (t_C + t_R)/2 \quad (1)$$

Este índice t_A es claramente mejor que el promedio ponderado t como indicador del comportamiento de las decisiones de política arancelaria

En el Gráfico 8 se presenta la evolución de la participación de los bienes de consumo dentro de las importaciones totales durante el siglo XX, construido con información de distintas fuentes. Este indicador se denotará en adelante por $PART_C = M_C/M$, donde M_C y M representan las importaciones de bienes de consumo y las importaciones totales, respectivamente. Como se aprecia en el Gráfico, $PART_C$ se redujo sustancialmente a lo largo del siglo: los bienes de consumo pasaron de representar 46% del valor total importado a comienzos del siglo a menos de 20% al final. Como las tarifas arancelarias (t_C) de los bienes de consumo eran más altas que las del resto de bienes (t_R), estos cambios afectaron significativamente el comportamiento de t .

Gráfico 8



Fuentes: GRECO (2002), Ocampo (1984) y Villar (1985). Cálculos propios

El indicador t puede expresarse como

$$t = PART_C \cdot t_C + (1 - PART_C) \cdot t_R \quad (2)$$

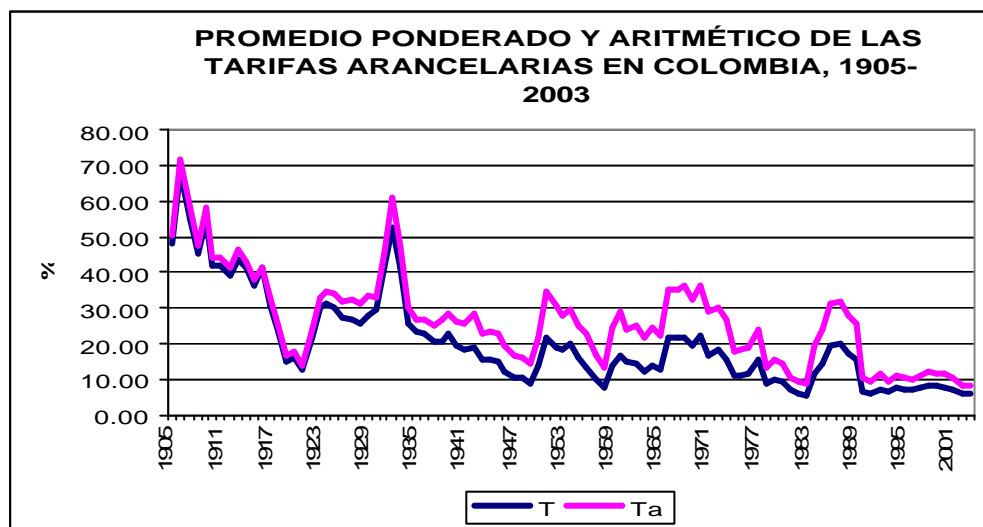
Basados en información disponible de distintos momentos del tiempo podemos hacer el supuesto de que la tarifa arancelaria sobre los bienes de consumo es n veces más alta que la tarifa de otros bienes ($t_C = n \cdot t_R$). Utilizando ese supuesto y las ecuaciones (1) y (2), podemos expresar t_A en función de t , n y $PART_C$

$$t_A = \frac{(n+1)t}{2 \cdot ((n-1) \cdot PART_C + 1)} \quad (3)$$

En el Gráfico 9 se presenta la evolución del promedio ponderado t junto con el promedio aritmético de las tarifas arancelarias t_A , calculado bajo el supuesto de que las tarifas de bienes de consumo eran 3 veces superiores a las del resto de bienes ($n=3$). Ambos indicadores muestran que la protección arancelaria tuvo una tendencia a decrecer durante el siglo y que sus niveles más altos se observaron antes de la Primera Guerra Mundial y a

comienzos de los años treinta¹⁶. Sin embargo, la tendencia decreciente de nuestro indicador (t_A) es menos pronunciada que la del indicador tradicional (t). De acuerdo con nuestro indicador, la protección arancelaria a finales de los sesenta, a comienzos de los setenta y en la segunda mitad de los ochenta, fue similar a la de los años veinte -y no inferior, como lo sugeriría el indicador tradicional-.

Gráfico 9



Fuente: Cálculos basados en Rincón y Junguito (2005) y GRECO (2002).

B. Barreras no arancelarias (BNAs)

La historia de la protección es incompleta si no incluimos el efecto de las *BNAs*. En esta sub-sección se presenta una metodología para asignarle un indicador cuantitativo a ese efecto. Para hacerlo, partimos de la hipótesis de que la composición de las importaciones depende de variables como el producto interno bruto real (*PIB*), la tasa de cambio real (*TCR*) y la política comercial (*POLCOM*), representada esta última tanto por las barreras arancelarias como las no arancelarias. Así:

¹⁶ Aún cuando este número $n=3$ parecería un tanto arbitrario, está basado en la evidencia empírica de varios momentos del tiempo. En la estructura arancelaria de 1903, los bienes finales como los textiles de algodón y algunos alimentos como la harina de trigo tenían tarifas ad valorem equivalentes del orden del 120%, mientras que otros bienes como la manteca y el arroz tenían tarifas equivalentes de 30% (Ocampo y Montenegro, 1986, p. 280). En Martínez (1986) también se ve que en la reforma arancelaria de 1950, los bienes de consumo tenían aranceles 2.5 veces más altos que los otros bienes (p. 81) y que esta diferencia se incrementó en la reforma arancelaria de 1959 a 3.5 veces (p.86). En los años sesenta (1964) dicha diferencia disminuyó nuevamente a 2,8 veces (p. 98) y ya en 1981 era de 2 veces (p.98). En promedio, durante el siglo, esta diferencia fue aproximadamente de 3 veces

$$PART_{C/MI} = f(PIB, TCR, POLCOM) \quad (4)$$

donde,

$PART_{C/MI}$ = Composición de importaciones representada por el peso de bienes de consumo en las importaciones totales excluyendo bienes de capital y petróleo.

Estimamos una regresión en la cual la variable dependiente es $PART_{C/MI}$ y las variables independientes son PIB , la protección arancelaria (t_A), TCR y una variable cualitativa ($DUMMY$), construida de acuerdo con nuestra percepción subjetiva –aunque basada en la historia- sobre la evolución de las BNA s.

Algebráicamente,

$$PART_{C/MI_t} = \beta_0 + \beta_1 \cdot \ln(PIB_t) + \beta_2 \cdot \ln(TCR_t) + \beta_3 \cdot t_{At} + \beta_4 \cdot DUMMY_t + u_t \quad (5)$$

donde el sufijo \ln denota el logaritmo natural y u_t es el término de error de la regresión. El propósito de estimar esta regresión es la de obtener una *proxy* cuantitativa de las BNA s, de tal manera que:

$$BNA_t = (\beta_4 \cdot DUMMY_t + u_t) \cdot (MI_t/M_t) \quad (6)$$

donde el término MI_t/M_t se incluye para expresar BNA_t como proporción de las importaciones totales (M_t) y no como proporción de la variable que se utilizó en la regresión (esto es, las importaciones totales excluyendo petróleo y bienes de capital, MI_t).

La estimación de la ecuación (5) se hizo en diferencias puesto que hay evidencia de que $PART_{C/MI_t}$ es no estacionaria e integrada de grado uno, $I(1)$. De los resultados obtenidos, reconstruimos el término de error (u_t) acumulando los errores estimados.

Los resultados econométricos obtenidos para la ecuación en diferencias de (5) se presentan en el Cuadro 2:

Cuadro 2

DETERMINANTES DE LA PARTICIPACIÓN DE BIENES DE CONSUMO EN LAS IMPORTACIONES SIN COMBUSTIBLES Y BIENES DE CAPITAL

Dependent Variable: $dPART_{CM10t}$

Muestra (ajustada): 1906 2003
Observaciones incluidas: 98 después de ajustes

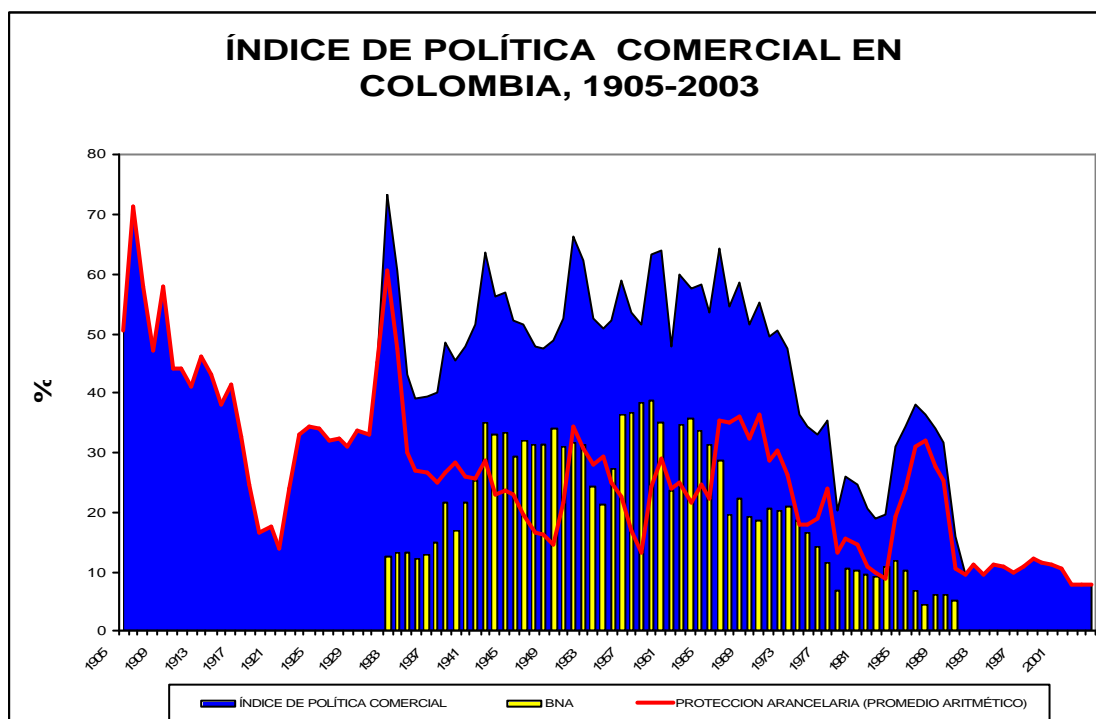
Variable	Coeficiente	Error estandar	Estadístico t	Prob.
<i>Constant</i>	-0.350	0.408	-0.858	0.393
<i>dln(TCR_t)</i>	-6.458	3.813	-1.693	0.093
<i>dt_{A,t}</i>	-0.119	0.072	-1.647	0.102
<i>dDUMMY_t</i>	-1.403	0.783	-1.791	0.076
R-cuadrado	0.085	Media de la var dependiente		-0.407
Adjustado	0.055	S.D. dependiente		4.109
S.E. de regresión	3.992	Akaike info criterion		5.646
Suma de residuos al cuadrado	1498.36	Schwarz criterion		5.752
Log likelihood	-272.686	Estadístico F		2.915
Estad. Durbin-Watson	2.358	Prob		0.038

Fuente: Cálculos de los autores

Nuestro estimativo de BNA_t obtenido para el período 1931-1991, se presenta en el Gráfico 10. Allí también se muestran el indicador total de la política comercial, que es la suma de la protección no arancelaria (BNA) y la protección arancelaria.

De acuerdo con estas estimaciones, las BNA s representaron un papel muy importante en la historia de la política comercial colombiana a lo largo del siglo XX y fueron el componente principal de esta política en los años cuarenta, cincuenta y sesenta. Por la misma razón, se hace evidente en el Gráfico que mirar la protección únicamente a través de las variables que miden la protección arancelaria (ya sea t o t_A) lleva a conclusiones erradas sobre la evolución de la política comercial.

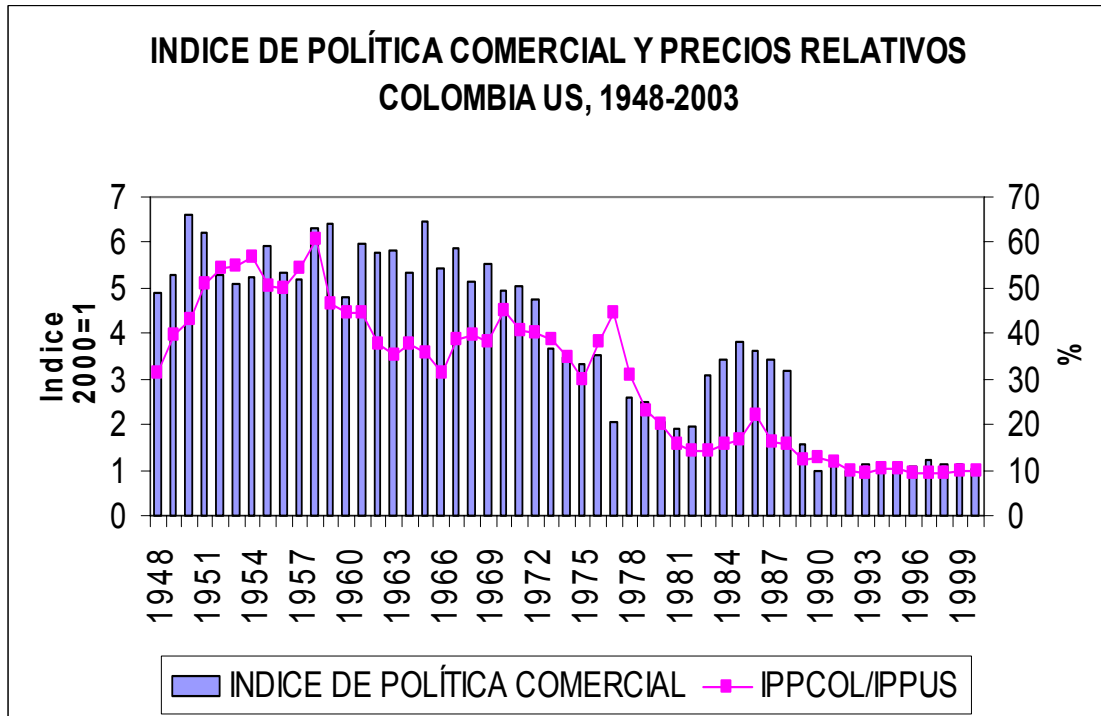
Gráfico 10



Fuente: Cálculos propios

Podemos comparar nuestro indicador de la política comercial con otros indicadores comúnmente utilizados en la literatura internacional para medir la protección total. Uno de estos indicadores es la evolución de los precios al por mayor en Colombia frente a los de sus principales socios comerciales. En este caso, podemos utilizar el de EEUU. Infortunadamente este índice no se puede calcular para todo el período puesto que la información solamente está disponible a partir de 1948. En el Gráfico 11 se muestra que cuando nuestro indicador de política $POLCOM_t$ es alto, este índice de precios relativos también lo es. Además, las reducciones de la protección comercial de los años setenta y noventa también han coincidido con menores precios al por mayor de Colombia frente a los de EEUU. Estos hechos nos refuerzan la confianza en la bondad del indicador $POLCOM_t$.

Gráfico 11



Fuente: Estadísticas Financieras Internacionales, FMI y cálculos propios

V. LA TASA DE CAMBIO REAL: SU EVOLUCIÓN Y DETERMINANTES

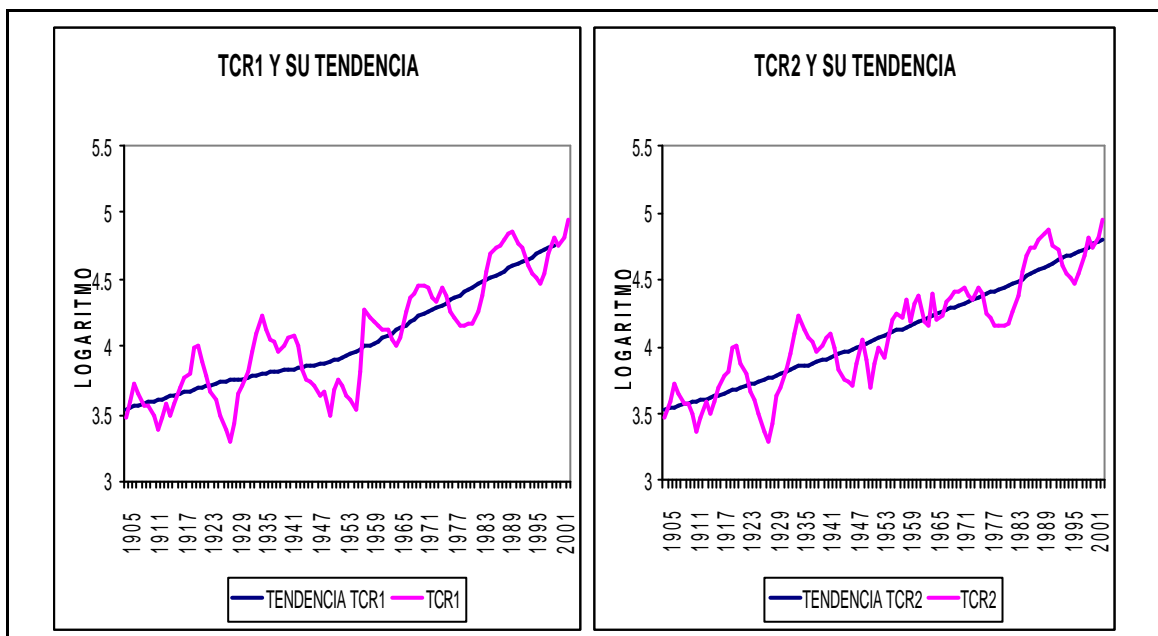
A. Tendencias y ciclos de la tasa de cambio real en el siglo XX

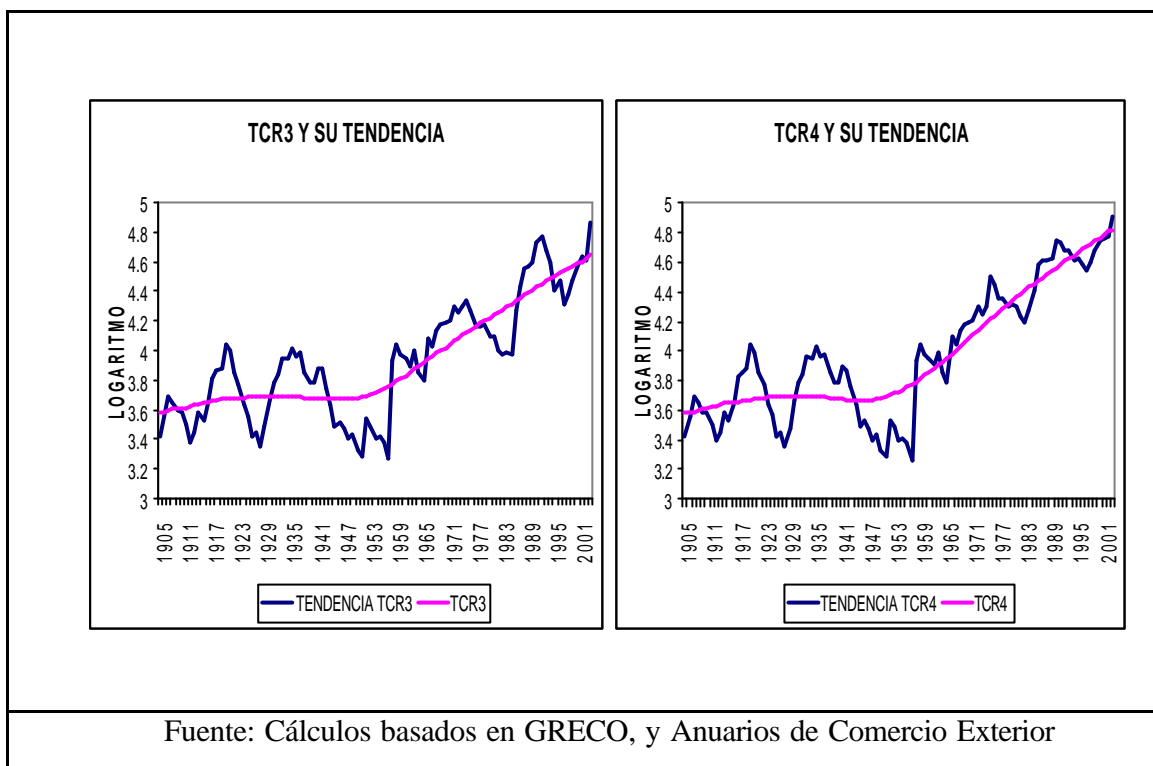
En el Gráfico 12 puede verse la evolución de cuatro indicadores distintos de la tasa de cambio real bilateral del peso colombiano con respecto al dólar durante el siglo XX. Los dos primeros indicadores, *TCR1* y *TCR2*, se calcularon utilizando el índice de precios al consumidor como deflactor. La diferencia entre uno y otro indicador sólo existe para los períodos de tasas de cambio múltiples. El primero, *TCR1*, es calculado con base en la tasa de cambio oficial, la cual era en general la que aplicaba para las exportaciones de café y para importaciones esenciales. El segundo indicador, *TCR2*, se construye con la tasa de cambio aplicable a las exportaciones no tradicionales y en varios períodos corresponde a una tasa de cambio de mercado libre. El tercer indicador, *TCR3*, es equivalente a *TCR1*

pero utiliza el deflactor del PIB en lugar del índice de precios al consumidor. Finalmente, *TCR4* se calculó utilizando la canasta de países con los que comercia Colombia, con ponderaciones móviles, con la tasa de cambio oficial y el índice de precios al consumidor como deflactor.

Gráfico 12

TENDENCIA Y CICLO DE CUATRO MEDICIONES DISTINTAS DEL TIPO DE CAMBIO REAL EN COLOMBIA DURANTE EL SIGLO XX
(Filtro de Hodrick y Prescott, $\lambda=10000$)





En el Gráfico se advierte que todos los indicadores de tasa de cambio real en Colombia mostraron una tendencia ascendente durante el siglo XX. Para poder observar esto más claramente se efectuó una descomposición de las series entre sus tendencias de largo plazo y sus ciclos de corto plazo utilizando la metodología de Hodrik y Prescott¹⁷. Con los indicadores *TCR1*, *TCR3* y *TCR4*, la tendencia positiva resulta más pronunciada a partir de los años cincuenta. En el caso de *TCR2* -que es el indicador que mejor refleja las fuerzas del mercado por cuanto utiliza la tasa de cambio libre en el período en que hubo tasas múltiples- la tendencia positiva tiene una pendiente similar en la primera y segunda parte del siglo.

El Gráfico 12 también muestra que los ciclos exhibidos por la tasa de cambio fueron bastante pronunciados. Además puede observarse que aquellos períodos de apreciación de la tasa de cambio real típicamente coincidieron con fases de relajamiento temporal de la

¹⁷ Utilizamos un factor lambda de 10000 para derivar la tendencia de muy largo plazo. El lambda utilizado para series anuales es de 400, cuando su propósito es capturar ciclos de mediano plazo.

política comercial. A primera vista, esto parece contradictorio con la teoría económica, la cual sugeriría que un mercado de importaciones más libre debe conducir a un incremento de la demanda por divisas y a una devaluación real de la moneda. La explicación que le damos aquí a esta aparente contradicción es que la política comercial es endógena con respecto a la disponibilidad de divisas. Cuando la economía enfrenta un incremento exógeno en la oferta de divisas -como resultado por ejemplo de un auge de precios del café o de un cambio favorable en los mercados financieros internacionales-, la mayor disponibilidad de divisas permite a las autoridades flexibilizar los controles a las importaciones, a la vez que se crean presiones hacia la apreciación real de la moneda.

Lo anterior sucedió, por ejemplo, durante los años veinte. Tal como se mencionó en la sección III, este fue un período de ingresos crecientes por exportaciones de café que coincidió con importante disponibilidad de crédito externo como consecuencia de mercados financieros mundiales caracterizados por mucha liquidez y el pago por la indemnización de Panamá. En este período los recaudos por aranceles a las importaciones se deterioraron -sin que fuera necesario llevar a cabo nuevas reformas arancelarias- y la tasa de cambio se apreció.

Algo similar se observó a comienzos de los años cincuenta y a finales de los setenta. En ambos períodos Colombia se benefició de las bonanzas cafeteras más importantes del siglo. Argumentos similares se aplican a aquellas situaciones en las que el país tuvo acceso importante a flujos de financiamiento en los mercados internacionales como en 1979-81 y, más recientemente, 1991-1997. Como se muestra en los gráficos, todos estos períodos fueron seguidos por crisis, en los que la tasa de cambio saltó hacia niveles aún más depreciados que los vigentes antes de que se iniciara el ciclo.

B. Determinantes de los ciclos de la tasa de cambio

Los ejercicios econométricos que se presentan a continuación fueron realizados utilizando *TCR2*, la tasa de cambio real relevante para las exportaciones no tradicionales, como

variable dependiente. Ello se hizo así por cuanto, como se mencionó anteriormente, dicha tasa es la que más se asemeja a una tasa de mercado durante los años en que prevaleció en el país el control cambiario.

La literatura económica sobre los determinantes de la tasa de cambio real sugiere que deben considerarse los efectos de variables tales como la productividad relativa *vis a vis* el resto del mundo (que aquí denominaremos *PRODREL*)¹⁸, los términos de intercambio (*TI*), el gasto público como porcentaje del PIB (*GOB*), la disponibilidad de financiamiento externo (*FINEXT*) y la política comercial (*POLCOM*)¹⁹. El incremento en cualquiera de estas variables debe conducir a una disminución en la tasa de cambio real, o lo que es lo mismo, una revaluación.

Expresado en términos algebraicos,

$$TCR2 = f(PRODREL, TI, GOB, FINEXT, POLCOM) \quad (7)$$

donde se espera que los signos de todos los coeficientes sean negativos.

Las pruebas de estacionariedad para estas variables arrojan resultados ambiguos. Encontramos que *TCR2* puede considerarse *I(0)* alrededor de una tendencia si esta tendencia es determinística. Sin embargo, otras pruebas señalan que podría ser *I(1)*. Algo similar pasa con otras variables del modelo²⁰. Puesto que estos resultados no son muy concluyentes, preferimos trabajar con las dos hipótesis en nuestro análisis econométrico. Bajo la hipótesis de que *TCR2* es *I(0)*, utilizamos una especificación semilogarítmica, incluyendo la tendencia como una de las variables explicativas del modelo. Bajo la hipótesis de que *TCR2* es *I(1)*, utilizamos las primeras diferencias de cada variable en la ecuación estimada. En esta última especificación la existencia de una tendencia no puede evaluarse.

¹⁸ Utilizamos como *proxy* de la productividad relativa la relación entre la productividad laboral (PIB real/Población en edad de trabajar) en Colombia y la misma variable en EEUU. El llamado efecto de Balassa-Samuelson supone que la productividad de los sectores transables se comporta de manera similar en los distintos países, mientras que las diferencias en la tasa de crecimiento de la productividad son muy pronunciadas en los sectores no transables. El precio de los transables disminuirá más –y la tasa de cambio se apreciará en términos reales- en países con crecimiento más acelerado de la productividad.

¹⁹ Hay muchos trabajos empíricos sobre los determinantes de la tasa de cambio real en países en desarrollo. Véanse Taylor (2002), Choudri y Khan (2004) y Wood (1991). Para el caso colombiano el más reciente es el de Echavarría, Vasquez y Villamizar (2005).

²⁰ Todas las pruebas de raíz unitaria se presentan en el Anexo.

En los Cuadros 3 y 4 pueden verse los resultados de las estimaciones de la ecuación 7 en niveles y primeras diferencias, respectivamente. Los resultados son, en general, satisfactorios. Los efectos asociados a los términos de intercambio (*TI*), el financiamiento externo (*FINEXT*) y la política comercial (*POLCOM*) son significativos desde el punto de vista estadístico (al menos al 90% de probabilidad) y con los signos negativos esperados. En cambio, no se encuentran significativos los efectos del gasto público (*GOB*) ni de la productividad relativa (*PRODREL*).

Cuadro 3

DETERMINANTES DEL NIVEL DE TCR2		
Variable dependiente: TCR2		
Método de mínimos cuadrados ordinarios		
Muestra ajustada: 1906-2003		
Observaciones incluidas 98		
Variable	Coefficiente	Estadístico t
A2	3.481	34.4**
Tendencia	0.013	8.9**
TI	-0.174	-3.0**
FINANEXT	-0.011	-1.8*
POLCOM	-0.002	-1.4*
AR(1)	0.633	6.7**
MA(1)	0.529	5.1**
R- cuadrado 0.98		
Estadístico DW 2.0		

Cuadro 4

DETERMINANTES DE LAS DIFERENCIAS DE TCR2		
Variable dependiente TCR2		
Método: mínimos cuadrados ordinarios		
Muestra ajustada: 1906-2003		
Observaciones incluidas: 98		
Variable	Coefficiente	Estadístico t
A3	0.012	0.7
D(TI)	-0.146	-2.4**
D(FINANEXT)	-0.010	-1.6*
D(POLCOM)	-0.003	-1.9**
AR(1)	0.236	2.2**
MA(1)	0.340	3.3**
R-cuadrado 0.197		
Estadístico DW: 2.1		

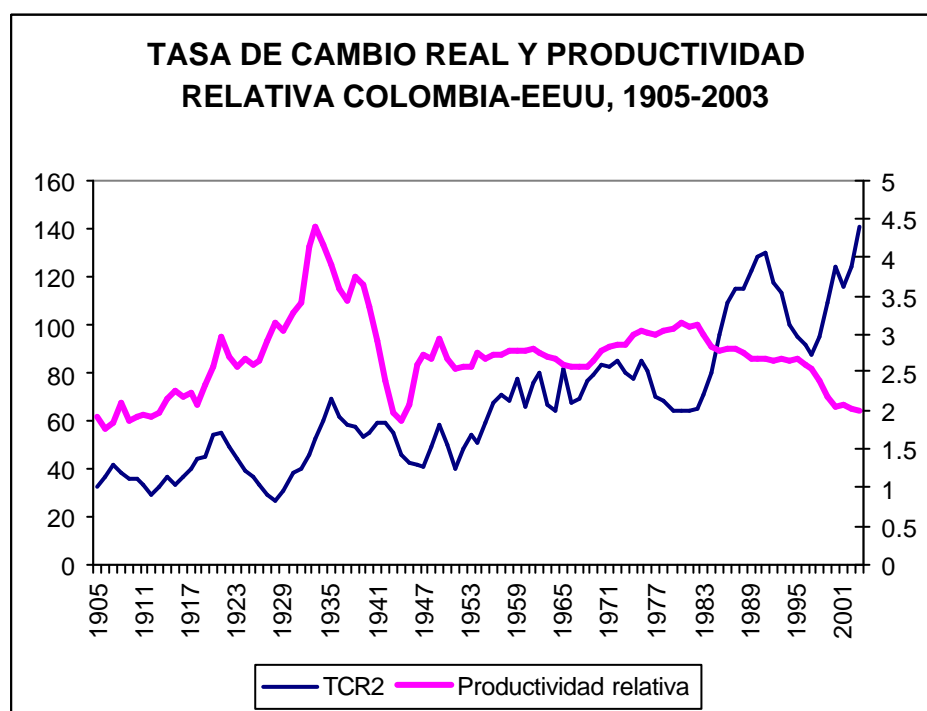
C. Tendencias de la tasa de cambio y la política comercial.

Una característica de la evolución de la tasa de cambio real que se aprecia claramente en los ejercicios econométricos es que ella exhibió durante el siglo XX una tendencia creciente. Esta tendencia es destacada en Ocampo (1990), quien la explica como resultado de una “política cambiaria activa” asociada con la necesidad de generar las condiciones para la diversificación de las exportaciones “en una economía con fuertes ventajas comparativas en un producto primario particular (café)” (p. 253). Lo que intentamos hacer en esta sub-sección es indagar sobre explicaciones alternativas de tal tendencia, partiendo de considerar la tasa de cambio real como una variable endógena, cuyo comportamiento difícilmente puede explicarse en el largo plazo por decisiones de política cambiaria o monetaria.

Una explicación potencial para explicar la tendencia mencionada de la tasa de cambio real sería el comportamiento de la productividad relativa. Aún si esta variable no es uno de los determinantes de los ciclos de la tasa de cambio, como se mostró en los ejercicios

econométricos planteados en la anterior sección, un deterioro de largo plazo de dicha productividad podría explicar la devaluación permanente de la tasa de cambio real. Sin embargo, nuestra información acerca de estas variables no sustenta dicha hipótesis. Tal como se observa en el Gráfico 14, la productividad relativa de Colombia frente a la de EEUU no registra una tendencia permanente al deterioro durante el siglo XX. Por el contrario, la productividad relativa de la economía colombiana se incrementó sustancialmente durante los primeros treinta años y se estabilizó en el período subsiguiente en niveles superiores a los vigentes a comienzos del siglo. Solamente en los años noventa se advierte un deterioro de esta productividad relativa de Colombia con respecto a la de los Estados Unidos pero, paradójicamente, ese período coincide con una apreciación del peso. De esta manera, las cifras no sustentan la hipótesis según la cual la evolución de la productividad relativa explique la tendencia a la depreciación de la tasa de cambio real a lo largo del siglo XX.

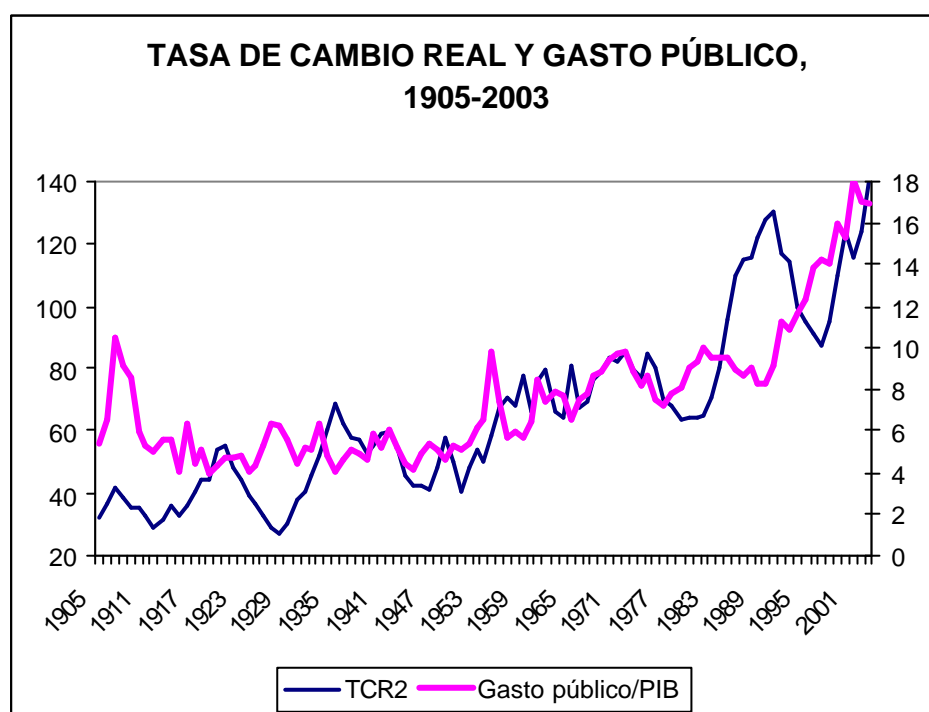
Gráfico 13



Fuente: Cálculos basados en GRECO (2002) y Censo de Estados Unidos

Otra hipótesis que merece ser examinada es que la tendencia de largo plazo de la tasa de cambio real sea explicada por el comportamiento del gasto público. Sin embargo, tal como se aprecia en el Gráfico 14, el gasto público tendió a aumentar como porcentaje del PIB a lo largo del siglo XX, lo que hubiese explicado una tendencia de la tasa de cambio a apreciarse y no a depreciarse.

Gráfico 14



Fuente: Cálculos basados en GRECO y en Rincón y Junguito (2004)

Una tercera hipótesis tiene que ver con los términos de intercambio. Una tendencia decreciente de TI podría explicar la depreciación permanente del peso colombiano en términos reales. El comportamiento de los términos de intercambio fue fundamental para explicar los ciclos de la tasa de cambio real, tal como se deduce de las estimaciones

presentadas en la sección precedente²¹. Sin embargo, la tendencia de esa tasa de cambio real a aumentar en el largo plazo no puede entenderse como consecuencia de ese comportamiento ya que, como se examinó en otro capítulo de este trabajo, no es claro que los *TI* en Colombia hayan tendido a reducirse a lo largo del siglo XX (Ver atrás, Gráfico 7).

Una hipótesis alternativa que parece concordar mejor con la información estadística disponible, es que la tendencia a la depreciación real de la tasa de cambio fue producto de dos procesos que tuvieron lugar a lo largo del siglo XX y se manifestaron ambos en un abaratamiento relativo de las importaciones, aumentando la demanda por estas y haciendo necesaria la devaluación del tipo de cambio real para mantener el equilibrio en el mercado de divisas en el largo plazo.

El primero de esos procesos fue el drástico abaratamiento en los costos de transporte y comunicaciones, el cual fue particularmente fuerte en los primeras décadas del siglo por la sustitución de la mula por el ferrocarril (Mc. Greevey, 1988) y más adelante por la consolidación en el país del sistema de transporte por carretera, mucho más eficiente que el ferroviario para la compleja topografía nacional (Ramírez, 2004).

El segundo proceso fue el de la liberalización de la política comercial, que si bien estuvo sujeto a grandes ciclos, tuvo una tendencia particularmente clara a partir de los años setenta, tal como lo ilustramos en la sección anterior de este trabajo.

De esta manera, fue precisamente un proceso de liberalización del comercio –producto tanto de la reducción de costos de transporte, como de la propia política comercial– la que generó en Colombia una tendencia a la devaluación real. Paradójicamente, este proceso ocurrió de tal manera que en los ciclos cambiarios se observó un proceso contrario: las liberalizaciones temporales de importaciones inducidas por incrementos exógenos en la disponibilidad de divisas coincidieron con procesos de apreciación también temporales del

²¹ Ocampo (1990) destaca este vínculo entre tasa de cambio real y términos de intercambio y plantea que “la diversificación de la base exportadora desde mediados de la década de 1950 ha sido un “beneficio holandés” (“Dutch Benefit”) derivado del shock adverso de los términos de intercambio experimentado por la economía colombiana” (p. 243 -244).

tipo de cambio. Después de cada uno de esos períodos de liberalización comercial y apreciación cambiaria, sin embargo, se presentaron situaciones de crisis y depreciación que llevaron la tasa de cambio real a niveles más altos que los vigentes a comienzos del ciclo.

VI. CONSIDERACIONES FINALES

De la información presentada en este trabajo se puede concluir que a lo largo de todo el siglo XX Colombia fue una economía relativamente cerrada. Ello sigue siendo así a pesar de la enorme reducción en los costos de transporte y comunicaciones y de la tendencia hacia la liberalización de la política comercial que, en medio de grandes fluctuaciones, tuvo lugar desde los años sesenta. De acuerdo con los argumentos que se presentaron, la capacidad que tuvieron las autoridades en este período para reducir aranceles y relajar las barreras no arancelarias al comercio estuvo usualmente asociada a la capacidad de financiar las importaciones, ya fuera con mayores ingresos por exportaciones o con financiamiento externo.

El interrogante que surge en este punto es por qué a lo largo del siglo XX no se permitió que la tasa de cambio jugara un papel más activo para ajustar los problemas estructurales de la balanza comercial y más bien se dejó esta función a los instrumentos de protección arancelaria y no arancelaria. El argumento aquí presentado es que los controles a las importaciones no eran una decisión exógena de las autoridades, sino más bien la respuesta institucional a la imposibilidad de obtener un equilibrio en el mercado cambiario que fuera adecuado, por lo costosa que hubiese resultado una depreciación muy fuerte del peso.

Durante buena parte del siglo, la baja elasticidad-precio de las importaciones y las exportaciones, los altos costos de transporte y comunicaciones, el bajo grado de apertura de la economía y el inexistente acceso al financiamiento externo hacían imposible liberalizar más la política comercial. Aún si esa liberalización hubiese conducido a una tasa de cambio más alta -que a su vez habría incentivado las exportaciones en el mediano

y largo plazo-, en el corto plazo habría generado un déficit que no era posible financiar en las circunstancias externas que enfrentaba la economía colombiana.

Así las cosas, se puede afirmar que el proteccionismo no fue simplemente la receta basada en las recomendaciones de la CEPAL, como otros autores han sugerido recientemente. Tal como lo ha señalado José Antonio Ocampo, el proteccionismo no surge de teorías económicas abstractas, algunas de las cuales, como el keynesianismo o el cepalismo, ni siquiera se conocían en el momento que se tomaban las decisiones (Ocampo, 1987; Ocampo 2004).

En este artículo hemos dado explicación a una paradoja que se hizo evidente en Colombia durante el siglo XX, específicamente, que los períodos de apreciación real del tipo de cambio coincidieron con liberalizaciones de la política comercial. Este resultado que a primera vista parece contradictorio con el efecto que normalmente tiene la política comercial sobre la tasa de cambio, se explica por la endogeneidad de dicha política. Solamente cuando se registró un aumento de los términos de intercambio o un acceso más amplio a los mercados financieros internacionales, la mayor disponibilidad de divisas llevó a una apreciación cambiaria, y, al mismo tiempo, les permitió a las autoridades relajar los controles a las importaciones.

REFERENCIAS

Bairoch, Paul (1989), "The Paradoxes of Economic History", *European Economic Review*, 33, pp. 225-249, North Holland.

Berlinsky, Julio (2003), "International Trade and Commercial Policy" in Gerardo Della Paolera and Alan Taylor, *A New Economic History of Argentina*, Cambridge University Press.

Bertola, L. and J. Williamson (2003) "Globalization in Latin America Before 1940", *NBER Working Paper*, No. 9687.

Bhagwati, Jagdish (2004), *In Defense of Globalization*, Oxford University Press.

Bulmer-Thomas, Victor (2003), *The Economic History of Latin America since Independence*, Cambridge Latin American Studies, Cambridge University Press.

Choudhri, E. and M. Kahn (2004) "Real Exchange Rates in Developing Countries. A Balassa-Samuelson Effect Present?", *IMF Working Paper*, WP/04/188, October.

Clemens M. and J. Williamson (2002), "Close Jaguar, Open Dragon: Comparing Tariffs in Latin America and Asia Before World War II", *NBER Working Paper*, No. 9401, December.

Coatsworth, J., and J. Williamson (2002), "The Roots of Latin America Protectionism: Looking Before the Great Depression", *NBER Working Paper*, No. 8999, June.

Currie, Lauchlin (1951), *Report of the World Bank Misión*, republished in Spanish as *Reorganización de la Rama Ejecutiva del Gobierno Colombiano*, FONADE, Bogotá.

Diaz-Alejandro Carlos (1976), *Colombia: Foreign Exchange Regimes and Economic Development*, NBER and Columbia University Press.

Echavarría, Juan José (1999), *Crisis e Industrialización: Las Lecciones de los Treintas*, Tercer Mundo Editores, Banco de la República y Fedesarrollo, Bogotá.

Echavarría, Juan José, Diego Vásquez y Mauricio Villamizar (2005), "La tasa de Cambio Real en Colombia: ¿Muy lejos del equilibrio?", *Borradores de Economía*, No. 337, Banco de la República, Bogotá.

Ffrench-Davis, Ricardo and Leonardo Villar (2005), "Real Macroeconomic Stability and the Capital Account in Chile and Colombia", in Ricardo French Davis (ed.), *Seeking*

Growth under Financial Volatility, Palgrave Macmillan (forthcoming). En español: *Crecimiento Esquivo*, MAYOL Ediciones S.A., Bogotá.

GRECO - Grupo de Estudios del Crecimiento Económico (2002), *El Crecimiento Económico Colombiano en el Siglo XX*, Banco de la República - Fondo de Cultura Económica, Bogotá.

Haber, Stephen (2003), "It wasn't All Prebisch's Fault: The Political Economy of Latin American Industrialization", *Mimeo*, Stanford University, September.

Jaramillo, Esteban (1990), *Memorias de Hacienda 1919, 1921, 1927, 1928, 1932, 1933 y 1934*, Banco de la República, Historia y Teoría Económica, Colección Bibliográfica.

Junguito, Roberto y Hernán Rincón (2004), "La Política Fiscal en el Siglo XX en Colombia", *Borradores de Economía*, Banco de la República, No. 318. Por publica en el libro *Historia de Colombia en el siglo XX*.

Martínez, Astrid (1986), *La Estructura Arancelaria y las Estrategias de Industrialización en Colombia, 1950-1982*, Centro de Investigaciones para el Desarrollo, Universidad Nacional, Bogotá.

Mc. Greevey, William Paul (1988), *Historia Económica de Colombia, 1845-1930*, Tercer Mundo Editores, cuarta edición, Bogotá.

Meisel, Adolfo (1999), "¿Por qué perdió la Costa Caribe el Siglo XX?", en Haroldo Calvo y Adolfo Meisel (editores), *El Rezago de la Costa Caribe Colombiana*, Banco de la República-Fundesarrollo-Universidad del Norte-Universidad Jorge Tadeo Lozano-Seccional del Caribe, Bogotá, 1999.

Ocampo, José Antonio (1984), *Colombia y la Economía Mundial, 1830-1910*, Fedesarrollo y S. XXI editores.

Ocampo, José Antonio (1987) "Crisis Mundial y Cambio Estructural, 1929-45", en Ocampo (ed.), *Historia Económica de Colombia*, Fedesarrollo y Siglo XXI Editores.

Ocampo, José Antonio (1990), "La Transición de una Economía Primario-Exportadora al Desarrollo Industrial en Colombia", en Mágnun Blomstrom y Patricio Meller (eds.), *Trayectorias Divergentes: Comparación de un Siglo de Desarrollo Económico Latinoamericano y Escandinavo*, CIEPLAN-HACHETTE, Santiago de Chile, 1990.

Ocampo, José Antonio (2004), "La América Latina y la Economía Mundial en el Largo Siglo XX", *El Trimestre Económico*, Vol. LXXI (4), num. 284, diciembre, pp. 725-786.

Ocampo, José Antonio y Santiago Montenegro (1986), *Crisis Mundial, Protección e Industrialización*, Ensayos de Historia Económica Colombiana. CEREC, Bogotá.

- Ocampo, José Antonio y María Ángela Parra (2003) “Los Términos de Intercambio de los Productos Básicos en el Siglo XX”, *Revista de la CEPAL*, 79, Abril. pp 7-35
- Ocampo, J.A. y L. Villar (1992), “Trayectoria y Vicisitudes de la Apertura Económica Colombiana”, *Pensamiento Iberoamericano*, No. 21, pp 165-186.
- Palacios, Marco and Frank Safford (2002), *Colombia: País Fragmentado*, *Sociedad Dividida*, Editorial Norma, Bogotá.
- Prebisch, Raúl (1949), *Estudio Económico de América Latina*, E/CN.12/164/Rev1, , Naciones Unidas, Nueva York.
- Ramírez, María Teresa (2005). “La infraestructura de transporte en Colombia en el siglo XX y su efecto sobre la economía”, *mimeo* para el libro *Historia de Colombia en el siglo XX*, por publicar.
- Singer, Hans (1950), “US foreign investment in underdeveloped areas, the distribution of gains between investing and borrowing countries”, *American Economic Review: Papers and Proceedings*, No. 40, Nashville, Tennessee, American Economic Association.
- Taylor, Alan A. (2002), “A Century of Purchasing-Power Parity”, *Review of Economics and Statistics*, 84, February.
- Villar Gómez, Leonardo (1985), “Determinantes de las Importaciones en Colombia: Un Análisis Empírico”, *Ensayos de Política Económica*, Banco de la República, No. 8, Diciembre.
- Villar Gómez, Leonardo (2000), “¿La economía colombiana se abrió o se cerró en la década de los noventa? Una nota sobre indicadores de apertura económica”, *Revista del Banco de la República*, No. 867, p. 26-31, enero.
- Villar Gómez, Leonardo and Hernán Rincón (2003), “Capital Flows and Foreign Exchange Regimes in the Colombian Economy”, in Albert Berry and Gustavo Indart (eds.), *Critical Issues in Financial Reform*, Transaction Publishers, New Brunswick (USA) and London (UK).
- Wiesner, Eduardo (1978), “Devaluación y Mecanismos de Ajuste en Colombia”, *Banca y Finanzas*, No. 179, Asociación Bancaria de Colombia, Bogotá, Marzo.
- Wood, Adrian (1991), “Global Trends in Real Exchange Rates, 1960-84”, *World Development*, Vol. 19, No. 4.

ANEXO

Variables	PRUEBAS DE RAIZ UNITARIA							
	Phillips-Perron (con intercepto)		Dickey-Fuller aumentado (intercepto)		Dickey fuller con tendencia e intercepto		KPSS	
	Estadístico t	p value	Estadístico t	p value	Estadístico t	pvalue	Estadístico t	valor crítico
TCR1	-1.35	0.6***	-1.28	0.54***	-5.28	0.002	1.16	0.73 (1%)***
TCR2	-1.39	0.58***	-1.47	0.54***	-3.81	0.02	1.07	0.73 (1%)***
POLCOM	-1.86	0.35***	-1.98	0.29***			0.40	0.34 (10%)**
PRODREL	-2.15	0.22***	-3.37	0.02			0.30	0.34 (10%)
GOB	-1.17	0.68***	-1.59	0.07**			1.01	0.74 (1%)***
FINEXT	-5.33	0.00	-5.29	0.00			0.49	0.46 (5%)**
LTI	-2.86	0.05**	-2.74	0.07**			0.13	0.34 (10%)
LPIB	-2.30	0.08***	-1.98	0.08**			1.08	0.73 (1%)***
Ta	-2.87	0.05**	-3.80	0.04			0.87	0.73 (1%)***

Fuente: estimaciones de los autores. ** Significativo al 95%***: Significativo al 99%, de que la variable en mención que tenga raíz unitaria

Ho: La variable en mención es I(1). Entre mayor sea el pvalue mayor la probabilidad de que esta hipótesis se cumpla, entre menor sea el pvalue se rechaza Ho.