

La crisis mundial de los años treinta en Colombia

*José Antonio Ocampo
y Santiago Montenegro*

José Antonio Ocampo: B.A. Economía y Sociología, Universidad de Notre Dame, M. Phil y Ph.D. Economía, Universidad de Yale. Director del Centro de Estudios sobre Desarrollo Económico, CEDE.

Santiago Montenegro: Economista y Magister en Economía, Universidad de los Andes. Investigador CEDE.

La crisis mundial de los años treinta en Colombia*

José Antonio Ocampo
y Santiago Montenegro

Los años treinta han fascinado tanto a los historiadores colombianos como a sus colegas en el resto de América Latina. Este interés refleja, sin duda alguna, los importantes procesos de transformación que se vivieron en dicha década. A nivel social, se acentuaron las movilizaciones campe-

sinas y obreras que habían comenzado a manifestarse en el país antes de la crisis, y se hicieron importantes avances en materia de reforma agraria y laboral¹. En el plano político, el país vivió los primeros gobiernos liberales en casi medio siglo, e importantes transformaciones políticas, económicas y sociales impulsadas desde el Estado². Finalmente, en la esfera económica, el país experimentó durante estos años una marcada transición en su modelo de desarrollo, surgiendo como resultado muchos de los instrumentos básicos de intervención del Estado en la economía que conocemos en nuestros días (el control de cambios, el régimen fiduciario organizado en torno al Banco de la República, el impuesto moderno de renta y patrimonio, etc.)³, y el país

* Una versión previa de este trabajo fue presentada en un taller sobre la crisis de los años treinta en América Latina, realizado en la Universidad de Oxford en septiembre de 1981. Agradecemos los comentarios de Carlos Díaz-Alejandro, Juan Carlos Jaramillo, Edgar Revéiz y Rosemary Thorpe a dicha versión, el financiamiento del Comité de Investigaciones de la Universidad de los Andes y la Fundación para la Promoción de la Investigación y la Tecnología, y la asistencia de Joaquín Bernal.

1 Este es uno de los aspectos que más ha fascinado a los historiadores de los años treinta. Ver al respecto: Jesús Antonio Bejarano, *El régimen agrario: de la economía exportadora a la economía industrial*, Bogotá: La Carreta, 1979; Pierre Gilhodes, *Las luchas agrarias en Colombia*, Bogotá: Tigre de Papel, 1973; Absalom Machado, *El café: de la aparcería al capitalismo*, Bogotá: Punta de Lanza, 1977; Daniel Pecault, *Política y Sindicalismo en Colombia*, Bogotá: La Carreta, 1973; Hermes Tovar, *El movimiento campesino en Colombia durante los siglos XIX y XX*, Bogotá: Ediciones Libres, 1975; Miguel Urrutia, *Historia del sindicalismo en Colombia*, Bogotá: Universidad de los Andes, 1969.

2 Ver, entre otras múltiples obras de historia política, el estudio reciente de Alvaro Tirado Mejía, *Aspectos políticos del primer gobierno de Alfonso López Pumarejo, 1934-38*, Bogotá: Pro-cultura - Colcultura, 1981.

3 CEPAL, *Análisis y proyecciones del desarrollo económico*, Vol. III: *El desarrollo económico de Colombia*, México, 1957; Alfonso Patiño

experimentó un rápido ritmo de crecimiento industrial, inigualado en el resto de América Latina⁴ y en la historia posterior del país.

El presente trabajo se propone estudiar cuatro aspectos específicos de la evolución económica de este período, revalorizando en ciertos casos tesis que han sido corrientes en su interpretación. La primera parte analiza el comportamiento del sector externo, con base en unas series estadísticas nuevas sobre los principales índices del comercio exterior del país desde 1905. El análisis de estas series nos permitirá situar los años treinta dentro de una perspectiva mucho más adecuada que los análisis corrientes de la crisis, que parten de 1925. En la segunda sección, se estudia el mercado mundial del café, y el fracaso del primer acuerdo de productores. En la tercera, se examina el manejo de la crisis, visto a través de las políticas monetaria, crediticia, fiscal, cambiaria y comercial, incluyendo algunas de sus múltiples interrelaciones, tales como el pago de la deuda externa, el financiamiento del Banco de la República al gobierno nacional, etc. Esta sección centra su atención en los años 1928-36 que, desde el punto de vista monetario, pueden considerarse como

los de depresión y recuperación. Finalmente, en la sección cuarta se consideran los efectos de la crisis sobre el crecimiento económico, concentrando la atención en cinco sectores claves de la industria manufacturera de la época: tejidos de algodón, de rayón, cerveza, cemento y azúcar.

I. El sector externo

En las dos décadas anteriores a la crisis, el sector externo de la economía colombiana había vivido un período de crecimiento acelerado. Según se observa en el Cuadro 1 y A-1, el valor de las exportaciones se había expandido a un ritmo anual del 11.0% entre 1905/9 y 1925/9, y el quantum al 7.0%. Para entender exactamente la magnitud de esta bonanza, vale la pena recordar que esta última tasa superaba la alcanzada en la fase cíclica de más rápida expansión en el siglo XIX (1850-7), y duplicaba el ritmo de crecimiento promedio del sector exportador en la segunda mitad del siglo pasado⁵.

El desarrollo del sector exportador a partir de 1905 estuvo jalonado por el café y los sectores de enclave. El primero de ellos tuvo un crecimiento mucho más continuo, aunque con un receso en su expansión entre 1913 y 1918. La expansión del sector de enclave fue menos uniforme: después de un período de desarrollo acelerado, que terminó en 1912 para el oro y 1913 para el banano, el sector de enclave tendió a retroceder (especialmente en el primer caso), y solo tuvo una expansión a fines de los años 20, cuando surgió el petróleo como producto de exportación.

El crecimiento entre 1905/9 y 1925/9 fue aún más rápido en el caso

Roselli, *La prosperidad a debe y la gran crisis, 1925-1935*, Bogotá: Banco de la República, 1981; David S. Chu, *The Great Depression and Industrialization in Latin America: Response to Relative Price Incentives in Argentina and Colombia, 1930-45*, Tesis Doctoral, Universidad de Yale, 1972; Mario Arrubla, *Estudios sobre el subdesarrollo colombiano*, Medellín: Oveja Negra, 1969; Carlos Esteban Posada, "La crisis del capitalismo mundial y la deflación en Colombia", *Cuadernos Colombianos*, Nos. 10-11, 1976-77; Oscar Rodríguez, *Efectos de la Gran Depresión sobre la Industria Colombiana*, Bogotá: Tigre de Papel, 1973; Santiago Montenegro, *Historia de la Industria Textil en Colombia, 1900-45*, Tesis de Magister, Universidad de los Andes, 1982; José Alberto Pérez Toro, "La Gran Depresión de 1930 en Colombia", *Comercio Exterior* (Incomex), noviembre de 1980.

⁴ Carlos Díaz Alejandro, "Stories of the 1930s for the 1980s", *Mimeo*, Universidad de Yale, Junio 1981.

⁵ José Antonio Ocampo, "Las exportaciones colombianas en el siglo XIX", *Desarrollo y Sociedad*, No. 4, Julio 1980, Cuadro 2, p. 168.

Cuadro No. 1
VALOR EXPORTADO E IMPORTADO Y TRANSFERENCIAS AL PAIS
(Millones de dólares anuales)

	(1) Valor total de las exportaciones (f.o.b.)	(2) Exportaciones efectivas	(3) Valor de las importaciones (c.i.f.)	(4) = (3) - (2) Transferencias a través del intercambio de bienes	(5) Cuenta efectiva de capitales = (4) + Cambio anual promedio en reser- vas internacionales
1905 - 9	13.9	11.8	12.8	1.0	
1910 - 4	27.3	23.2	23.9	0.8	
1915 - 9	44.5	40.0	39.7	-0.3	
1922 - 4	63.9	58.0	56.4	-1.5	
1925 - 9	112.2	93.6	129.9	36.3	39.1
1930 - 4	80.6	64.2	50.0	-14.2	-18.9
1935 - 9	94.2	76.5	86.7	10.2	12.3
1940 - 4	121.2	106.1	85.1	-21.0	5.7

¹ Hasta 1924 incluye valor exportado de oro; desde 1925 valor de la producción de oro. Ver nota (3) al Cuadro A-1.

² Excluye el 80% de las exportaciones de petróleo, 60% de las de oro y platino, y 50% de las de banano (Ver Guillermo Torres García, *Historia de la Moneda en Colombia*, 2a. ed., Medellín, 1980, p. 317 y José Alberto Pérez "La Gran Depresión de 1930 en Colombia", *Comercio Exterior*, Incomex, noviembre 1980, p. 52).

Fuente: *Anuario de Comercio Exterior y Revista del Banco de la República*. Los valores de las importaciones y las exportaciones en pesos han sido convertidos a dólares a la tasa de cambio promedio en el año, según el Banco de la República.

de las importaciones: el valor de las importaciones se incrementó en dicho período a un ritmo del 12.3% anual, y la importaciones reales al 9.4 - 9.7%.⁶ El crecimiento de las importaciones reales fue, sin embargo, muy poco uniforme. Después de alcanzar los niveles de fines del siglo pasado en 1910, las importaciones reales lo superaron en un 40% tres años más tarde⁷; desde entonces no mostraron ninguna tendencia ascendente hasta 1922, aunque

presentaron las oscilaciones típicas de la época (caída durante la primera guerra mundial y expansión en la bonanza de post-guerra). El crecimiento verdaderamente espectacular de las importaciones reales se concentró así en los años veinte, y especialmente entre 1924 y 1928, durante los cuales las importaciones reales se incrementaron entre un 150% y un 170% en el curso de sólo cuatro años.

Esta bonanza de las importaciones fue el resultado de una coyuntura de crecimiento acelerado de la producción nacional (8.6% anual en 1925-8, según estimativos de la Cepal)⁸, y de una serie de factores que orientaron gran parte del crecimiento en la demanda hacia el sector externo. La expansión del producto interno bruto reflejaba no solo el rápido crecimiento

⁶ El crecimiento de las importaciones reales entre 1905/4 se calculó con base en el valor de las importaciones y el índice de precios de las importaciones elaborado por McGreevy ("Exportaciones y precios de tabaco y café", en Miguel Urrutia y Mario Arrubla, *Compendio de Estadísticas históricas de Colombia*, Bogotá; Universidad Nacional, 1970, Cap. V); a partir de 1910/4 se utilizaron los datos del Cuadro A-5.

⁷ Para los niveles de las importaciones reales a fines del siglo XIX y comienzos del XX, ver José Antonio Ocampo, "Las importaciones colombianas en el siglo XIX" en Fedesarrollo, *Ensayos sobre historia económica colombiana*, Bogotá, 1980, Cuadro 11, p. 117.

⁸ CEPAL, *op. cit.* Anexo Estadístico, Cuadro No. 1.

del sector exportador, cuyos ingresos se vieron acrecentados por una relación de precios de intercambio favorable (gráfico 1c y Cuadros A-3 y A-4), sino también una política fiscal expansionista, cimentada en los mayores tributos generados por el comercio exterior y en el endeudamiento público externo, que el país vivía por primera vez en escala apreciable desde las guerras de independencia. La demanda agregada generada por el sector exportador y el Estado se orientó de manera no despreciable hacia la actividad económica interna y se reflejó en las obras públicas, la construcción de viviendas urbanas, el transporte interno y la actividad comercial, entre otros sectores. Una parte creciente de dicha demanda se encauzó, sin embargo, hacia las importaciones, como consecuencia del crecimiento espectacular de la inversión en maquinaria (Cuadro A-6), la demanda de bienes intermedios para ciertos sectores en expansión (especialmente la construcción de ferrocarriles), la orientación, por parte del Estado, de la mayor demanda de víveres al exterior, para evitar los efectos inflacionarios de la bonanza, y el estancamiento del sector textil ante la competencia externa (Cuadro A-7), en un momento en el cual los textiles continuaban siendo el principal renglón de las importaciones⁹.

La misma forma como se sustentó la bonanza en el sector externo de la economía, hizo posible que la demanda de importaciones se pudiera satisfacer sin generar una escasez de divisas. Para poder analizar este factor, hemos tratado de estimar en el cuadro No. 1, en forma sin duda alguna imperfecta, lo que podría ser la balanza de pagos

⁹ Del total del crecimiento del valor en pesos de las importaciones entre 1924 y 1928, un 43.3% es atribuible a mayores importaciones de metales y bienes de capital, un 22.12 a textiles y 15.5% a alimentos; estos tres renglones del comercio importador explican, por consiguiente, un 80.9% de dicha expansión.

real del país. Hemos incluido solamente las divisas generadas por el sector de enclave que estaban efectivamente disponibles (es decir, no se exportaban automáticamente a través de las cuentas de servicios y capitales)¹⁰. El cuadro supone además que los servicios de transporte marítimo y seguro comercial eran prestados en su totalidad por firmas extranjeras en el período analizado, de tal manera que al restar el valor c.i.f. de las importaciones del valor f.o.b. de las exportaciones efectivas, sólo falta sustraer el pago de los intereses de la deuda pública y privada (sobre todo bancaria) para obtener el balance en cuenta corriente del país. La última columna del cuadro No. 1 es, por consiguiente, una aproximación a los ingresos netos de capital menos dichos intereses, que podríamos denominar el "balance efectivo de capitales". Tal como se observa en el cuadro, dicho balance fue insignificante en Colombia hasta 1925/9; en este quinquenio, sin embargo, arrojó un saldo positivo de 181.5 millones de dólares, que se dedicaron en su mayoría a financiar el 28% de las importaciones del país, y en proporción mucho más reducida a la acumulación de reservas internacionales. La mayor parte del saldo positivo estuvo determinado por un influjo de capitales de largo plazo para los sectores público y bancario, que en términos netos fue de 161.6 millones de dólares en el quinquenio¹¹.

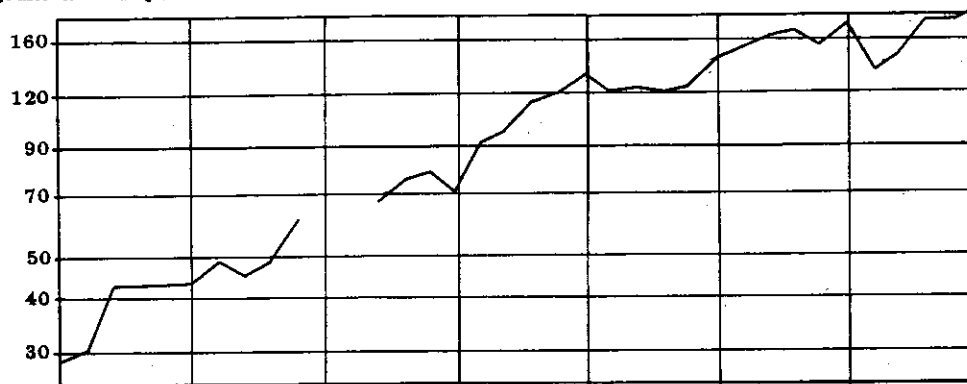
¹⁰ Los balances de pagos elaborados por la Cepal no hacen las diferencias implícitas en el Cuadro No. 1 entre los sectores de enclave y el resto de la economía, y no son, por lo tanto, muy útiles en nuestro análisis.

¹¹ Datos elaborados con base en Patiño, *op. cit.*, Cuadro No. 8, han sido complementados con la información del saldo de la deuda externa de largo plazo, tomada del *Informe del Gerente del Banco de la República a la Junta Directiva*, 1942-3, Cuadro LXXVI y de la deuda de corto plazo (en pesos) según los *Anuarios Generales de Estadística*. En 1933 se publicaron en algunos números de la *Revista del Banco de la República*, los costos de amortización y servicio anual de la deuda externa de largo plazo.

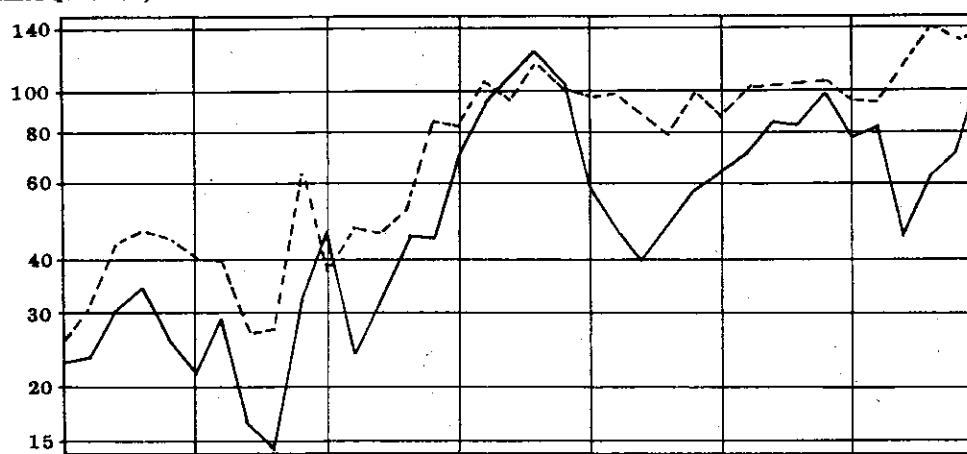
GRAFICO No. 1

INDICES DE COMERCIO EXTERIOR DE COLOMBIA, 1910-45
(1925-9 = 100)

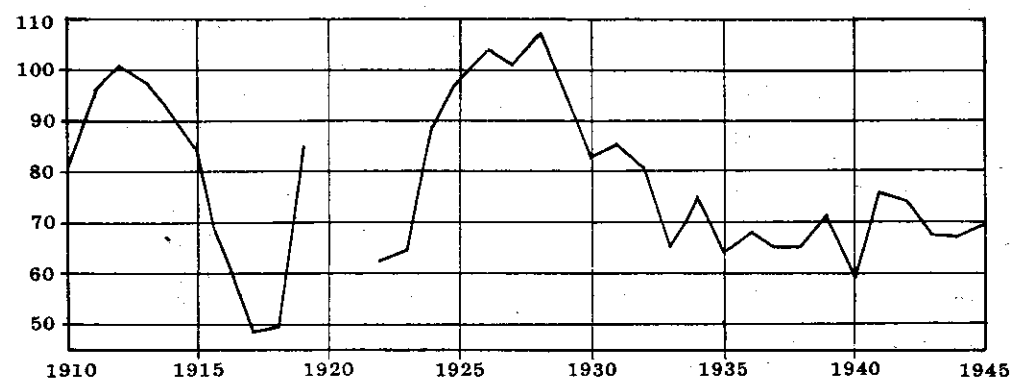
A - Quantum de Exportaciones



B - Importaciones reales (línea continua) y
poder de compra de las exportaciones
(línea quebrada)



C - Relación de precios de intercambio



Fuentes: Cuadros A-1, A-3 y A-5.

La crisis mundial llegó a Colombia, por lo tanto, en medio de una bonanza externa sin precedentes. Todos los signos fueron excepcionalmente positivos hasta 1928: las exportaciones de café y de petróleo estaban en plena expansión, la relación de precios de intercambio era muy favorable, especialmente para el café, el país estaba recibiendo del exterior capitales en forma masiva, y las importaciones reales se encontraban en su punto más alto. Desde el punto de vista del sector externo, la primera manifestación de la crisis fue la suspensión brusca de los ingresos de capital de largo plazo en la segunda mitad de 1928. Dichos ingresos venían incrementándose de manera ininterrumpida desde 1924, cuando ascendieron a 5.2 millones de dólares. En 1925 entraron al país por este conducto US\$8.4 millones, en 1926 US\$23.7 millones, en 1927 US\$59.8 millones, y en el primer semestre de 1928 US\$69.8 millones. En el segundo semestre del mismo año solo ingresaron US\$5.6 millones, y en todo el año de 1929, US\$9.9 millones. Los motivos de la paralización del crédito externo han sido analizados extensamente en un trabajo reciente de Patiño Roselli. Según este autor, en el segundo semestre de 1928 se conjugaron tres factores diferentes que paralizaron el crédito externo: la política monetaria restrictiva en los Estados Unidos a partir de julio, la actitud firme del gobierno colombiano ante los intereses petroleros y las dudas crecientes en el exterior sobre la situación fiscal del país y la racionalidad de la política de obras públicas. A fines de septiembre de 1928, el Departamento de Comercio de los Estados Unidos circuló entre los banqueros un documento en este sentido, que

causó un corto pánico en los círculos económicos del país, a pesar de que dichos criterios eran compartidos por importantes círculos económicos y políticos¹².

A la paralización del crédito externo se unió también en 1928 el descenso del precio internacional del café colombiano. Dicho precio venía disminuyendo en forma lenta desde comienzos del año, pero su caída se aceleró en los cuatro últimos meses, en plena época de cosecha¹³. La crisis definitiva se precipitó en octubre de 1929, cuando la crisis bancaria internacional, unida a la política deflacionista del gobierno federal brasileño, impidió que el gobierno del Estado de Sao Paulo pudiera seguir defendiendo el precio internacional del café¹⁴.

La crisis mundial afectó de manera muy diversa los diferentes índices de comercio exterior del país. La caída más brusca se presentó en las importaciones reales, que en su punto más bajo, en 1932, solo alcanzaron un 32-38% del nivel de 1928 (cuadro A-5). Según se observa en el cuadro No. 1, el descenso de las importaciones fue ante todo el producto de la suspensión brusca de los flujos de capital. En 1930-4 el país perdió a través de su cuenta efectiva de capitales 94.5 millones de dólares. La capacidad de pagos disminuyó de 132.7 a 45.3 millones de dólares anuales entre 1925/9 y 1930/4; de esta caída, un 44% es atribuible a la cuenta efectiva de capitales. En realidad, el poder de compra de las exportaciones descendió relativamente poco, según se observa en el

¹² Patiño, *op. cit.*, pp. 125-44. Ver también "Notas Editoriales", *Revista del Banco de la República*, Noviembre de 1928 y Fred J. Rippy, *El capital norteamericano y la penetración imperialista en Colombia*, Medellín: Oveja Negra, 1970, pp. 202-9.

¹³ Los precios mensuales de los cafés Manizales y Santos 4 citados en este estudio están tomados del *Boletín de la Federación Nacional de Cafeteros*, No. 39, septiembre 1963, pp. 78 y 80. Los precios internos se basan en la información de la *Revista del Banco de la República*.

¹⁴ Para un análisis más detallado, ver la parte II de este trabajo.

gráfico No. 1B y el cuadro A-5. Dependiendo del índice de precios de las importaciones utilizado, dicho poder de compra disminuyó entre un 6 y un 31 % entre 1928 y 1933.

La contracción severa de las importaciones se hizo durante los primeros dos años de la crisis de manera relativamente autónoma, es decir, sin mediación de la política estatal. La caída dramática de la inversión en maquinaria, en la construcción de ferrocarriles, y en el consumo de textiles desplazó rápidamente la demanda de importaciones en sentido descendente. A esto debe añadirse el efecto de la liquidación de inventarios excedentes de bienes importados una vez iniciada la crisis, la paralización del crédito comercial, la crisis de liquidez de los comerciantes, que los hacía mucho más cautelosos a adquirir nuevos compromisos, y el efecto proteccionista que generó la deflación mundial en un sistema arancelario basado en gravámenes específicos. Aún así, la contracción de las importaciones no fue lo suficientemente rápida como para impedir una crisis severa de balanza de pagos. El gobierno contribuyó a la contracción de la demanda de importaciones con las reformas arancelarias proteccionistas de 1931, pero la pérdida de reservas internacionales no se frenó hasta la implantación del control de cambios en septiembre de dicho año. Las importaciones reales solo pudieron recuperarse, sin embargo, cuando la cuenta efectiva de capitales dejó de tener un saldo fuertemente negativo. Esto se logró gracias, básicamente, a la moratoria gradual de la deuda externa, sobre la cual hablaremos en la tercera sección del ensayo; la recuperación de las importaciones reales en 1933, cuando continuaba disminuyendo el poder de compra de las exportaciones refleja la importancia de este factor. También influyeron en la segunda mitad de la década, la entrada de capital petrole-

ro,¹⁵ y la expansión de la producción aurífera, según veremos más adelante.

La recuperación de las importaciones reales fue muy acelerada, según se ve en el gráfico 1B y el cuadro A-5. Como se puede observar, los niveles de las importaciones reales alcanzados a partir de 1935 no fueron nada despreciables en términos históricos. La comparación que generalmente se ha hecho con el período de bonanza importadora de 1926-8, y en especial con el año 1928, aunque importante para entender las dificultades del proceso de ajuste a la crisis, según vimos en el párrafo anterior, es desde otro punto de vista engañosa, ya que se toma como punto de referencia un período absolutamente excepcional. Si las importaciones reales de 1937-9 se comparan, no con los años picos de la bonanza, sino con el período 1923-5 (que era ya muy bueno en términos históricos), el resultado que se obtiene es mucho más favorable. Dicha conclusión se refuerza, si se utiliza como indicador del precio de las importaciones colombianas el valor unitario de las exportaciones de Estados Unidos y no los precios al por mayor en dicho país. En ese caso, no solo se observa que las importaciones reales superaron en 1936-41 el promedio de los años de bonanza, sino que, en 1939 se alcanzó a sobrepasar el nivel de importaciones de 1928 (ver cuadro A-5). Más aún, como los cambios en la composición de las importaciones fueron muy acentuados durante estos años, algunos renglones del comercio importador presentaron un comportamiento aún más favorable, según tendremos oportunidad de analizar en la cuarta sección del trabajo.

El comportamiento de las cantidades exportadas de diferentes productos de exportación durante la década

¹⁵ CEPAL, *op. cit.*, p. 29; también *Ibid.*, Anexo, Cuadro No. 10.

del treinta fue muy disímil. Según se observa en el cuadro A-1, las exportaciones cafeteras crecieron hasta 1930, se estancaron durante cuatro años, para expandirse de nuevo en 1934-8. Hubo por lo tanto, un avance significativo del café, que entre 1925/9 y 1935/9 se puede estimar en un 5 % anual; aunque dicho ritmo fue inferior al 7.2 % alcanzado entre la primera década del siglo y los años 20, era de todas maneras muy significativo. Los productos de enclave no mostraron la misma resistencia a la crisis. Aunque crecieron en 1930, cayeron fuertemente en 1930-3, para mostrar desde mediados de los años 30 un importante dinamismo. Detrás de este comportamiento global, se ocultan en realidad patrones muy diferentes en los distintos productos. Las exportaciones de banano disminuyeron de manera notoria durante la crisis, y luego lograron recuperarse solamente a los niveles de los años veinte. En el caso del petróleo, la caída no fue tan fuerte (aunque las exportaciones fueron muy bajas en 1933), y se superaron levemente las cantidades exportadas en los años de la bonanza a fines de la década. El elemento dinámico fundamental en el sector de enclave fue, por lo tanto, el oro. La producción de oro creció de manera continua desde 1929 hasta 1941, a un ritmo del 14 % anual.

La diferencia entre el café y los productos de enclave es igualmente notoria cuando se analiza el comportamiento de la relación de precios de intercambio. En el caso de los productos de enclave dicha relación no muestra una tendencia muy definida entre 1926 y 1942 (Cuadro A - 3), debido a la evolución muy positiva de los términos de intercambio del sector aurífero, que contrarresta el deterioro de otros productos, y es decisivamente ascendente (Cuadro A - 4. En el caso del café (que representaba más del 90 % de la exportación de productos nacionales en la época), lo más notorio es la ten-

dencia a la caída continua en la relación de precios de intercambio a través de toda la década, hasta alcanzar su punto más bajo en 1940. En realidad, en términos comparativos, los precios del café no fueron malos en 1930-4, según se observa en ambos cuadros: solo lo fueron con relación a un período excepcional, pero no en términos de los niveles que prevalecieron desde 1910 hasta 1924. El hecho más importante, desde el punto de vista de los precios del café, fue que dicho producto no participó en la recuperación de los precios internacionales en la segunda mitad de los años treinta. El dinamismo de las cantidades exportadas fue así absolutamente clave para impedir que cayera el poder de compra de las exportaciones cafeteras.

Las características principales del comportamiento del sector externo colombiano en los años treinta, pueden sintetizarse así: (1) Las cantidades exportadas de café y oro crecieron significativamente durante los años treinta. Esto impidió que cayera fuertemente el poder de compra de las exportaciones en la primera mitad de la década; en la segunda mitad, las cantidades exportadas de café compensaron una caída continua en sus términos de intercambio internacionales, sin permitir, sin embargo, que el café contribuyera significativamente a la expansión del poder de compra externo del país. (2) El comportamiento de las importaciones estuvo fuertemente influenciado por lo que hemos denominado la "cuenta efectiva de capitales". Dicha cuenta es fundamental para entender la expansión excepcional de las importaciones a fines de los años 20, y su contracción dramática durante los primeros años de la crisis. Su recuperación posterior, unida a los efectos positivos de la expansión aurífera, permitió que las importaciones reales alcanzaran de nuevo niveles muy buenos en la segunda mitad de la década.

Como se ve, si se exceptúan las fluctuaciones bruscas de la cuenta de capitales (que en todo caso comenzó a ser importante en Colombia muy tarde), no se puede afirmar que la crisis externa haya sido muy severa en Colombia. Sin duda alguna, ese hecho contribuyó al buen comportamiento de la economía colombiana en los años treinta, como tendremos oportunidad de analizar en la cuarta sección del ensayo. La agudización de la crisis cafetera en la segunda mitad de la década del treinta, que se tornó crítica a comienzos de la segunda guerra mundial, es una peculiaridad del caso colombiano, como el de sus competidores en el mercado mundial, que merece un análisis más detallado.

II. El mercado mundial del café y la posición colombiana

La evolución del mercado mundial del café en los años veinte y treinta estuvo determinada en gran medida por las formas de intervención de Brasil en el mercado¹⁶. A fines de la década de 1910 hubo un período de siembras importantes ante unas condiciones de precios favorables, impulsados inicialmente por la segunda valorización¹⁷ realizada por el gobierno de

Sao Paulo a fines de la primera guerra mundial, y acelerado después por la helada de 1918 y el boom de la postguerra. Los efectos completos de dichas siembras se manifestaron a mediados de la década del veinte. La tercera valorización, iniciada por el gobierno federal en 1921, y la política de "defensa permanente" del precio del café que realizó el estado de Sao Paulo desde fines de 1924 contribuyó a los niveles excepcionales de precios que se observaron en la segunda mitad de la década del veinte, y generó una nueva expansión de la capacidad productiva mundial, de 3.209 a 5.014 millones de árboles entre 1926 y 1933¹⁸. Todos los autores que han analizado esta expansión coinciden en afirmar que la financiación generosa de la cosecha excepcional de 1927/8 fue el factor decisivo en el incremento notable en las siembras, ya que dejó a los productores de Sao Paulo con un exceso de liquidez, que se utilizó en gran medida para ampliar la capacidad productiva. Aunque la cosecha de 1928/9 no fue muy grande, el gobierno no pudo vender los inventarios acumulados el año anterior. Ante las dificultades financieras generadas por la crisis bancaria internacional, la falta de apoyo del gobierno federal, que decidió seguir con una política deflacionista para poder mantener el tipo de cambio, y el comienzo de una nueva zafra excepcional, la política de defensa del gobierno de Sao Paulo entró en colapso en octubre de 1929. Los precios del café colombiano, que ya venían cayendo lentamente desde comienzos de 1928, según anotamos con anterioridad, se precipitaron a fines de 1929. La caída fue inicialmente mucho más aguda para los cafés brasileños, que no había mostrado la misma tendencia descendente desde 1928, pero los diferenciales de precio con los cafés colombianos se normalizaron muy pronto (cuadro No. 2).

¹⁶ El recuento de la intervención brasileña que sigue a continuación puede detallarse en Antonio Delfim Netto, *o Problema do Café no Brasil*, Rio de Janeiro: Fundação Getulio Vargas, 1979, Caps. 2 y 3; Carlos Manuel Peláez, "Análise econômica do programa brasileiro de sustentação do café — 1906-1945: teoria, política e meio-ção", en *Ensaio sobre café e desenvolvimento econômico*, Rio de Janeiro: Instituto Brasileiro do Café, 1973, pp. 195-263; J.W.F. Rowe, *Studies in the Artificial control of Raw Material Supplies*, No. 3: *Brazilian Coffee*, London and Cambridge Economic Service, Enero 1932; V.D. Wickizer, *The World Coffee Economy, with Special References to Control Schemes*, Stanford University Press, 1943, Cap. 10.

¹⁷ El término "valorización" se utiliza en historia cafetera para referirse a tres episodios de intervención temporal de Brasil en el mercado cafetero a comienzos del siglo XX. Se utilizó también en Colombia en la época para referirse a cualquier intento de defensa del precio del café.

¹⁸ Wickizer, *op. cit.*, Cuadro 8, p. 117.

Cuadro No. 2

PRECIO DEL CAFE COLOMBIANO Y DIFERENCIALES CON EL CAFE BRASILEÑO

	(1) Precio interno Girardot, Pilado (\$/saco de 60 kg.)	(2) Precio medio de importación en EE.UU.		(3) Café Manizales en Nueva York	
		(a) U.S.\$ lb.	(b) con relación al café brasileño	(a) U.S.\$ lb	(b) con relación a Santos 4
1922		15.4	1.25	17.5	1.22
1923	19.32	16.8	1.36	18.8	1.27
1924	26.13	20.0	1.19	24.9	1.17
1925	30.86	25.9	1.22	27.6	1.13
1926	29.40	27.3	1.38	28.5	1.28
1927	26.62	26.0	1.61	25.1	1.34
1928	30.48	26.3	1.33	27.3	1.18
1929	24.85	25.3	1.36	22.8	1.03
1930	17.65	20.4	1.99	17.2	1.32
1931	16.43	18.3	2.48	15.6	1.80
1932	12.83	13.0	1.73	11.4	1.08
1933	13.17	11.1	1.71	10.5	1.15
1934	22.15	12.1	1.61	13.7	1.23
1935	17.66	11.2	1.74	10.3	1.16
1936	19.40	11.2	1.75	11.3	1.19
1937	20.84	11.0	1.37	11.6	1.05
1938	18.24	10.1	1.80	11.0	1.43
1939	19.69	10.7	1.96	11.7	1.57
1940	14.88	8.1	1.61	8.4	1.19

Fuentes: (1) Revista del Banco de la República.

(2) U.S. Department of Commerce, *Commerce and Navigation of the United States*, varios años.(3) Fedecafé, *Boletín*, No. 39, Sept. 1963, Cuadros 55 y 56.

El comportamiento posterior del mercado mundial estuvo determinado por dos hechos básicos. En primer término, el consumo mundial se siguió desplazando hacia los cafés suaves, tal como venía sucediendo desde los años veinte. Colombia no tuvo así ninguna dificultad para disponer de sus cosechas durante estos años a precios superiores a los de los cafés brasileños (el bajo diferencial entre el precio del café Manizales y el Santos en 1932 fue debido a la revolución en el Estado de Sao Paulo, que mantuvo cerrado el puerto de Santos durante algunos meses; el de 1937 será objeto de un análisis posterior). De esta manera, el peso del manejo de la superproducción mundial se desplazó a manos brasileñas. En segundo término, tres cosechas excepcionales en 1929/30, 1931/2 y 1933/4 hicieron absolutamente imposible un manejo de la situación sin una activísima interven-

ción gubernamental. En realidad, el problema básico no fue el alto rendimiento por árbol en estos años, sino el exceso de capacidad ya instalada en los años 20¹⁹. La magnitud del problema se comprende con unos datos muy sencillos; la producción brasileña entre 1929/30 y 1933/4 fue 119.2 millones de sacos, de los cuales se consumieron solo 76.7; de esta manera, quedó un exceso de 42.5 millones de sacos, a los cuales hay que añadir 10.3 acumulados en el interior de Brasil a mediados de 1929, como resultado de las políticas de defensa anteriores²⁰. A este hecho hay que añadir que, al menos

¹⁹ Peláez, *op. cit.*, p. 223.

²⁰ Jorge Kingston, "A Lei estadística da demanda do café", en *Enqaios...* Cuadro No. 1, p. 174; International Institute of Agriculture, *Coffee in 1931 and 1932*, Roma, 1934, Cuadro VIII, p. 45.

en las primeras cosechas excepcionales, no se había manifestado completamente la expansión de la capacidad productiva de fines de la década del veinte, pero que actuaba obviamente como una amenaza de superproducción mundial aún mayor en un futuro cercano²¹. La única manera de disponer de estos excedentes en el mercado hubiese sido dejar caer los precios a niveles irrisorios, para disminuir la capacidad productiva de un golpe y lograr que los especuladores comprasen parte de la producción. Esta medida no tenía, por supuesto, ninguna viabilidad política. El gobierno brasileño decidió así destruir el café excedente, empezando a mediados de 1931, y aceleradamente desde fines del año. La operación se financió básicamente con un impuesto a la exportación, al cual se le añadió desde la cosecha de 1933/4 una "cuota de sacrificio" que el gobierno compraba a un precio nominal.

Con esa medida drástica, Brasil impidió una catástrofe en el mercado cafetero. Ciertamente estaba corrigiendo los errores de la política de "defensa permanente" en la década del veinte, pero los otros países productores, y entre ellos Colombia, salieron doblemente beneficiados: en los años veinte, la política brasileña permitió a Colombia expandir su capacidad, y en los treinta disponer del incremento resultante en la producción a precios que, al menos inicialmente, no eran nada malos, según vimos. Era una situación que Brasil no podía aceptar sin reservas. Intentó por lo tanto, llegar a un acuerdo de productores desde muy temprano²². En ma-

yo de 1931, por iniciativa del Ministro de Agricultura brasileño, se reunió un congreso internacional en Sao Paulo para discutir la posibilidad de dicho acuerdo. Colombia no mandó representante inicialmente, aunque, a solicitud de los asistentes, Mariano Ospina Pérez participó en dichas deliberaciones más tarde. No se logró acuerdo de ninguna naturaleza, incluso porque existía bastante escepticismo sobre el éxito de un acuerdo internacional en varios sectores brasileños. Dos años más tarde, Brasil presentó en la Conferencia Monetaria y Económica de Londres una propuesta en el mismo sentido. En este caso, tuvo una recepción favorable por parte del delegado colombiano, Alfonso López Pumarejo, quien veía no solo razones económicas para un acuerdo internacional, asociadas a la complementariedad entre los cafés colombianos y brasileños, sino también un motivo político: el apoyo brasileño a los puntos de vista colombianos en el conflicto con el Perú²³. La oposición de la Federación Nacional de Cafeteros, a cuyo frente estaba Ospina Pérez fue, sin embargo, violenta en contra de la propuesta de López de entrar en un acuerdo con Brasil. En una carta dirigida a López como presidente electo, el 15 de noviembre de 1933, Ospina se oponía a una política de restricción a la producción cafetera en Colombia²⁴. Los argumentos esenciales eran tres: la capacidad que había mostrado el país para seguir exportando toda su producción sin una caída en los precios por debajo

²¹ En Colombia en 1932 había todavía 69.8 millones de cafetos que no habían entrado en producción, de un total de 531 millones (*Anuario General de Estadística*, 1933, p. 276).

²² Carlos Lleras Restrepo, "Crónicas de mi propia vida", *Nueva Frontera*, Nos. 198 a 205, 1978; FAO, *The World's Coffee Industry: Origins and Major Trends*, Tesis doctoral, University of

Minnesota, 1947, Cap. 19; Marco Palacios, *El Café en Colombia (1850-1970): Una historia económica, social y política*, Bogotá; Presencia-Fedesarrollo, 1979, pp. 319-23; Rowe, *op. cit.*, p. 68; Wickizer, *op. cit.*, Cap. 11. La fascinante polémica que produjo el fracaso del acuerdo internacional de 1936 en Colombia se reproduce en *El Café* (El Salvador), No. 2, enero de 1938 y No. 4, septiembre de 1938.

²³ Tirado, *op. cit.*, pp. 83-4.

²⁴ *Informe del Gerente de la Federación al Sexto Congreso Nacional de Cafeteros*, junio de 1934, pp. 49-67.

de los brasileños, el carácter democrático de la producción cafetera en Colombia, que era necesario fomentar, y la capacidad de resistencia de la producción campesina ante una posible guerra de precios. El primero de estos argumentos reconocía el desplazamiento del consumo mundial hacia los cafés suaves, que eliminaba al menos parcialmente las complementariedades aducidas por López; el segundo tenía un significado muy especial en una coyuntura agraria delicada, y se abría como posible solución a dicho conflicto en sectores importantes del partido conservador²⁵; el último merece ser citado textualmente:

"Colombia, debido a la enorme parcelación de sus propiedades cafeteras y a la multiplicidad de los cultivos que hay dentro de cada plantación de café, está en situación muy favorable para resistir una lucha de precios (. . .) aún suponiendo que se perdiera gran parte de la cosecha de café o que el precio de éste baje considerablemente, la población cafetera contará con parte apreciable de los productos que necesita para su subsistencia²⁶.

Con la llegada a la presidencia de la república de López Pumarejo, el balance de fuerzas en el país se inclinó temporalmente hacia un acuerdo. A pesar de la oposición de un sector importante, en el VII Congreso Nacional de Cafeteros reunido en Bogotá a fines de 1935, López logró imponer un cambio en la composición del Comité Nacional de Cafeteros, que le daba al gobierno una representación igualitaria, y al presidente de la república la capacidad para dirimir los conflictos que surgieran entre los representantes privados y del gobierno. Además, el

presidente de la República quedó investido con la facultad de elegir el gerente de la Federación entre una terna presentada por el Congreso Cafetero. En este carácter, nombró a Alejandro López como Gerente²⁷.

La política de intervención en el mercado interno y el acuerdo con Brasil que se firmó en la gerencia de Alejandro López, constituyeron los primeros intentos, en gran escala, en ambos sentidos que se realizaron en el país. En realidad, la Federación venía interviniendo en el mercado interno desde la crisis de fines de 1929, cuando se aceleró la apertura de los cinco primeros Almacenes Generales de Depósito (Manizales, Medellín, Girardot, Cali y Honda) como medida de emergencia. La creación de dichos almacenes había sido contemplada en las leyes 20 de 1921 y 115 de 1923, a solicitud del Primer Congreso Nacional de Cafeteros reunido con motivo de la depresión de 1920, y se había incorporado en el primer contrato entre la Federación y el gobierno; sin embargo, al llegar la crisis de 1929, la Federación se hallaba apenas estudiando un informe técnico sobre el particular, y el gobierno no había reglamentado aún la ley 20 de 1921²⁸. La intervención de la Federación a través de los Almacenes Generales en la primera mitad de la década del treinta fue limitada, no solo por el escaso desarrollo de los almacenes, sino además por política expresa del gremio. En enero de 1931, el IV Congreso Cafetero estableció que la Federación solo podía intervenir en el mercado para evitar la baja anormal del precio en una localidad con relación a los precios prevalecientes en otras plazas, para hacer conocer el café colombiano en el exterior, o para enviar a puertos

²⁵ Patiño, *op. cit.*, p. 611.

²⁶ *Informe del Gerente de la Federación al Sexto Congreso Nacional de Cafeteros*, 1934, p. 64.

²⁷ *Revista Cafetera de Colombia*, Nos. 73-79, noviembre de 1935.

²⁸ *Ibid*, No. 14, diciembre de 1929.

extranjeros donde la exportación o los inventarios de café colombiano fueran insuficientes²⁹. La oposición de la Asociación Nacional de Exportadores de Café a esta intervención limitada, ayudó también a reforzar la moderación de la política en los primeros años³⁰.

Bajo la gerencia de Alejandro López, la política de intervención se amplió considerablemente. En octubre de 1936, la Federación auspició una Conferencia Panamericana en Bogotá, que había sido solicitada con anterioridad por algunos países centroamericanos. Aún antes de conocerse los resultados de dicha Conferencia, la Federación había comenzado a intervenir en el mercado interno, ofreciendo precios superiores a los imperantes³¹. En la Conferencia se llegó a un acuerdo en principio entre Brasil y Colombia; las conversaciones se siguieron en Nueva York, y el 3 de diciembre se firmó un pacto secreto, según el cual las cotizaciones mínimas en Nueva York serían de 10.5 centavos la libra para Santos 4, y de 12 centavos para Manizales, y la diferencia mínima de precios de 1.5 centavos.

La Federación comenzó a intervenir en gran escala y entre octubre de 1936 y abril de 1937 compró 353.757 sacos, equivalentes a un 8% de la producción del país, y comprometió cerca de \$6 millones en la operación³². El precio interno en Girardot mejoró en un 17% entre octubre de 1936 y enero de 1937, y se mantuvo a niveles altos

durante los tres primeros meses del año. La intervención se encontró con grandes obstáculos, que condujeron finalmente a su fracaso. El primero, y sin duda alguna el más importante, fue el inadecuado financiamiento de la Federación. Dicha entidad dependía básicamente del impuesto de exportación de café, que a pesar de la solicitud de alza aprobada en el VI Congreso Nacional de Cafeteros, continuaba en 10 centavos por saco de 60 kg., y reportaba unos \$400.000 anuales; además, la ley 21 de 1935 le había dado a la Federación el 10% del impuesto de giros, que representaba un poco más de \$500.000. Estos ingresos eran enteramente inadecuados para las compras que se llegaron a realizar; Alejandro López esperaba encontrar el apoyo del Banco de la República, no solo a través de créditos directos (el primero de los cuales, por \$500.000 se otorgó a la Federación en noviembre de 1936), sino especialmente a través del redescuento de documentos de prenda agraria de los Almacenes Generales de Depósito. La Junta Directiva del Banco comenzó a oponerse crecientemente a las operaciones con la Federación, por considerarlas inflacionarias. El gobierno presentó entonces un proyecto de ley que elevaba el impulso de exportación a 25 centavos por saco de 70 kg., y entregaba a la Federación, a partir de 1938 la totalidad del impuesto de giros, ligeramente reducido.

El fracaso de la política de intervención se aceleró por dos motivos especiales, que elevaron substancialmente las compras de la Federación. En primer lugar, se habían paralizado las exportaciones a Alemania mientras se discutía el tratado de compensación, que solo se firmó a mediados del año, y mantuvo en el país durante el primer semestre, 148.900 sacos³³. En

²⁹ *Ibid.*, No. 22, enero de 1931, pp. 743-6.

³⁰ Absalom Machado, *Ensayos sobre política cafetera, 1920-1967*, Universidad Nacional, Mimeo, octubre 1981, pp. 52-58.

³¹ *Revista del Banco de la República*, septiembre de 1936, pp. 308-9; octubre de 1936, p. 345.

³² Absalom Machado, *Ensayos sobre política cafetera, 1920-1967*, p. 90; el precio promedio por saco calculado con base en los datos de inventarios en julio de 1937 (Manuel Mejía, *20 años de la Federación Nacional de Cafeteros de Colombia, 1937-1957*, p. 5).

³³ Alfredo García Cadena, "La Política Cafetera", en *El Café* (El Salvador), No. 4, Septiembre de 1938, pp. 160-6.

segundo término, en febrero de 1937, los precios de Santos 4, que venían subiendo desde octubre del año anterior, llegaron a 11.8 centavos, muy por encima del precio mínimo pactado. La Federación consideró que bajo esas circunstancias no tenía por qué conservar la diferencia mínima de precios, y además no disponía de recursos para hacerlo. Más tarde, Esteban Jaramillo y Alfredo García Cadena, quienes pertenecían al Comité Nacional de Cafeteros en ese entonces, acusarían al Departamento Nacional de Café (DNC) del Brasil de haber provocado dicha alza, cargo que, por supuesto, el DNC nunca aceptó³⁴. El representante de la Federación en Nueva York comunicó al del DNC que no podía defender la diferencia mínima, que se redujo así a 0.9 centavos; el DNC, según su vocero principal Eurico Penteado, no objetó entonces, por considerar que se trataba de una situación coyuntural. De todas formas, la Federación hizo compras a los precios altos, de tal manera que, sin el apoyo del Banco de la República, no tuvo fondos con qué defender el precio del café cuando se presentó una coyuntura bajista, y el 19 de marzo suspendió las compras.

El debate que se suscitó entonces tuvo un carácter violento, que se agudizó por la coyuntura política que vivía el país, y condujo a la pronta renuncia de Alejandro López y a la dificultad de encontrar quien lo reemplazara. Se acusó a la Federación, tanto en la prensa como en el Congreso Nacional (donde se debatía el proyecto de ley sobre impuestos cafeteros), de contraer compromisos sin un respaldo adecuado y de involucrarse en operaciones especulativas. Ospina Pérez lideró la oposición a la política de la Federación; sus críticas alcanza-

ron un gran eco, no solo por la influencia que tenía en sectores importantes del gremio desde tiempo atrás, sino también porque era uno de los principales líderes de la oposición del partido conservador del gobierno de López Pumarejo. Según los artículos publicados por él en diciembre de 1937, el error de la Federación consistió no solamente en haber firmado un acuerdo con el Brasil, que permitió a los cafés centroamericanos desplazar a los colombianos en el mercado mundial, sino además en no haber garantizado los medios adecuados para cumplirlo, contribuyendo así a una pésima imagen externa del país; además, se oponía frontalmente al "intervencionismo integral" de López Pumarejo, que se había concretado en la Federación en el VII Congreso Cafetero, según vimos.

Lo que ocurrió en los meses siguientes fue contradictorio. La opinión de Ospina Pérez jugó un papel básico en dicha evolución; aún así, la política de intervención no desapareció, e incluso logró algunos avances. La ley 41 sobre impuestos cafeteros fue aprobada por el congreso el 7 de mayo; el Banco de la República concedió nuevos créditos a la Federación a partir de abril, hasta alcanzar \$1.7 millones en junio; además, el Acuerdo No. 2 del VIII Congreso Nacional de Cafeteros, declaró el 3 de julio que era de "alta conveniencia" un acuerdo de productores, y que la Federación debería continuar interviniendo para defender los precios y debería gestionar la inmediata vigencia de la ley 41; el decreto 1485 del 12 de agosto hizo efectivo el nuevo impuesto de exportación el 10. de septiembre³⁵. A pesar de todo, la dificultad para llegar a un acuerdo en torno a las características que debería tener el pacto de productores, hizo suspender las deliberaciones del Congreso Cafete-

³⁴ *Ibid.*, ver también la polémica entre Esteban Jaramillo y Eurico Penteado en *El Café*, No. 2, enero de 1938, pp. 10-21.

³⁵ *Revista Cafetera de Colombia*, No. 100, agosto-noviembre de 1937, pp. 2208 y 2234.

ro hasta que se reunió la Conferencia Panamericana de La Habana en agosto atando las manos de los negociadores colombianos, quienes debieron consultar todos los acuerdos posibles al Congreso Cafetero.

Las deliberaciones de la Conferencia de La Habana fueron muy complicadas, no solo por el escaso poder de negociación de los delegados colombianos y la ausencia de consenso sobre la conveniencia de un nuevo acuerdo en el país, sino además por la evolución de los precios del café desde que la Federación suspendió su intervención en gran escala en marzo de 1937. Las cotizaciones de Santos 4 en Nueva York se mantuvieron relativamente elevadas alrededor de 11.5 ¢, pero el precio del café Manizales se situó por debajo de 12 ¢, de tal manera que el diferencial entre los dos tipos de café prácticamente desapareció; en el interior del país, los precios reaccionaron en abril y junio, después del pánico generado por la suspensión de compras de la Federación. La desaparición del diferencial entre los cafés colombianos y brasileños fue interpretada en formas completamente diferentes en ambos países. En Colombia se argumentó que la presión bajista de los precios en el mercado mundial se concentró en los cafés colombianos ya que los compradores no creían que la Federación sostendría los precios³⁶. En Brasil, por el contrario, se creyó que una situación de esta naturaleza conduciría al desplazamiento gradual de los cafés brasileños del mercado. Fue además ganando terreno la hipótesis de que, con una guerra de precios, Brasil podría volver a ganar la participación que había perdido en el mercado mundial. Finalmente, después de siete años de sostener el mercado cafetero, muchos sectores en Brasil no aceptaban la posibilidad de

seguir defendiendo unilateralmente el precio del café.

La situación no era, en ninguno de los dos países, propicia para un nuevo acuerdo. Muchos sectores en Colombia no rechazaban abiertamente un pacto de cuotas, aunque sí la prohibición de siembras, que los voceros del gobierno colombiano estaban dispuestos a aceptar. En todo caso, las posiciones de Brasil y Colombia fueron no solo contradictorias, especialmente en el último caso, sino además lo suficientemente distantes como para impedir un acuerdo. La ruptura definitiva no vino en La Habana, sin embargo, sino dos meses después en Nueva York, donde continuaron las negociaciones entre los dos países. A comienzos de noviembre de 1937, Brasil anunció su nueva política de libre comercialización del café; redujo los impuestos de exportación, pero continuó con la política de destrucciones, financiada con las "cuotas de sacrificio" que se reiniciaron en la cosecha de 1936/7; desde 1938/9 la cuota de sacrificio fue diferencial para cafés de distinta calidad.

Antes de analizar los efectos de esta "guerra de precios", vale la pena hacer unas consideraciones sobre los factores que hacían posible la expansión continua de las exportaciones colombianas. Según se observa en los Cuadros 3 y 4, la expansión colombiana, desde 1905/9 hasta 1925/9 se basó en el incremento en su participación en el mercado norteamericano. Esta expansión se hizo fundamentalmente a costa de Brasil, aunque en menor grado también de otros países productores, y se sustentó en dos elementos básicos: por un lado, la gran dinámica de la producción campesina en el país, y por otro, la actitud indudablemente receptiva de los importadores norteamericanos, que vieron en la competencia colombiana el principal instrumento para evitar un control total del mercado por parte de Brasil, que se

³⁶ *Revista del Banco de la República*, junio de 1937, p. 188 y julio de 1937, p. 228.

Cuadro No. 3
IMPORTACIONES DE CAFE DE ESTADOS UNIDOS

(Miles de sacos de 60 kg.)

	Brasil	%	Colombia	%	México y Centro América ¹	%	Otros	%	Total
1905-9	5.655	77.5	376	5.2	592	8.1	672	9.2	7.296
1910-4	5.088	74.8	533	7.8	525	7.7	652	9.6	6.799
1915-9	5.923	65.0	968	10.6	1.250	13.7	975	10.7	9.116
1920-4	6.513	64.2	1.669	16.4	1.095	10.8	875	8.6	10.153
1925-9	7.296	67.5	1.985	18.4	647	6.0	882	8.2	10.809
1930-4	7.937	66.0	2.596	21.6	671	5.6	819	6.8	12.023
1935-7	7.671	58.6	2.885	22.1	1.740	13.3	784	6.0	13.081
1938-9	9.189	60.8	3.307	21.9	1.654	10.9	973	6.4	15.123
1940-4	8.477	51.8	4.122	25.2	2.314	14.1	1.460	8.9	16.374

Fuente: U.S. Department of Commerce, *Commerce and Navigation of the United States*. Varios años.

¹ México, Guatemala, El Salvador, Costa Rica y Nicaragua.

había hecho evidente con la primera valorización a comienzos de siglo. Por otra parte, la expansión colombiana entre 1925/9 y 1935/9 se explica, en primer término, por un incremento adicional de la participación en el mercado norteamericano, unido al crecimiento en el consumo en Estados Unidos durante la depresión, como consecuencia del precio relativamente bajo del café y la mejora en la calidad de las mezclas³⁷. Debe anotarse, sin embargo, que la pérdida de participación de Brasil en el mercado norteamericano hasta 1937 no se debió tanto a la expansión relativa de las exportaciones colombianas, como al

empuje de los productores centroamericanos. Además, Colombia logró durante los años treinta una importante penetración en el mercado alemán, que explica el 36% de la expansión de sus exportaciones cafeteras entre 1925/9 y 1935/9. Esta expansión se debió al acuerdo bilateral de pagos que se firmó en septiembre de 1934, y que fue sumamente favorable para el país, ya que partía de una situación de déficit apreciable en el comercio con Alemania³⁸. Vale la pena añadir que el incremento total en las importaciones

³⁸ *Memoria de Hacienda de 1935-6*, p. 190; *Memoria de Hacienda de 1938*, p. 71; *Informe del Gerente de la Federación al Congreso Cafetero*, Septiembre de 1935, pp. 102-3.

³⁷ Wickizer, *op. cit.*, p. 50.

Cuadro No. 4
DESTINO DE LAS EXPORTACIONES CAFETERAS

(Miles de sacos de 60 kg.)

	EE.UU.	Alemania	Canadá	Otros	Total
1922-4	1.927	9	3	75	2.014
1925-9	2.258	45	7	142	2.452
1930-4	2.756	129	32	232	3.149
1935-9	3.060	592	132	188	3.972

Fuente: Robert C. Beyer. *The Colombian Coffee Industry: Origins and Major Trends*, Tesis Doctoral, U. de Minnesota, 1945, Apéndice Cuadro VIII.

alemanas³⁹ fue inferior al crecimiento en las exportaciones de Colombia a ese país, de tal manera que el país logró desplazar en términos absolutos a otros proveedores.

Los factores que determinaron el incremento en la participación en el mercado norteamericano durante los años treinta ha sido motivo de diversas explicaciones. Según algunos autores, el café colombiano desplazaba al brasileño cuando los diferenciales de precios se reducían; además los nuevos patrones de consumo de la población tendían a mantenerse incluso si los diferenciales se ampliaban con posterioridad. De esta manera, Rowe explica el crecimiento en las exportaciones colombianas al comienzo de la crisis, simultáneamente con un ensanchamiento en los diferenciales de precio⁴⁰. En forma similar, Wickizer considera que los bajos diferenciales explican el crecimiento en la participación colombiana en el mercado norteamericano en 1933-7, y la rigidez de los nuevos patrones de consumo, su constante participación en 1938-40⁴¹. Estas hipótesis son, sin embargo, debatibles. Según se observa en el Cuadro No. 2, no hay ninguna tendencia a la reducción sistemática de los diferenciales de precios entre los cafés colombianos y brasileños en los años treinta. Por otra parte, los niveles anormales de 1931 tienen probablemente que ver más con el carácter absolutamente artificial de los precios del café brasileño a fines de los años 20, y el proceso de reajuste a una situación más normal, que a inelasticidades de la demanda de cafés suaves. Algunos análisis muestran además que los cambios en los patrones de consumo hacia cafés suaves no eran irrever-

sibles⁴². Finalmente, la evidencia estadística manifiesta que la elasticidad de sustitución entre cafés colombianos y brasileños era baja (del orden de -0.5). De esta manera, parece más probable que la explicación de la creciente participación de Colombia en el mercado norteamericano, haya sido un desplazamiento "autónomo" en las preferencias de los consumidores, más que una sustitución generada por alteraciones en los diferenciales de precios (es decir, más un desplazamiento de las curvas de demanda que un movimiento sobre unas funciones dadas). Así al menos lo sugiere un estudio estadístico sobre el período⁴³, muy compatible con los puntos de vista que defendía Ospina Pérez en la época.

En todo caso, los efectos de la guerra de precios del café no fueron desfavorables para Colombia. Después de una caída inicial, los precios del café colombiano se recuperaron y nuestra participación en el mercado norteamericano permaneció inalterada. El incremento de la participación de Brasil no fue muy notorio, pero sí la caída en los precios relativos del café brasileño. Esto indica que la política de libertad de mercado no era la manera de mejorar la posición relativa de las exportaciones cafeteras de dicho país.

A comienzos de la segunda guerra mundial, el problema de superproducción se agudizó. Los precios disminuyeron aún más, y la relación de precios de intercambio cafetero de Colombia cayó a su punto más bajo. A pesar de que Colombia era el productor cafetero menos dependiente del

³⁹ FAO, *op. cit.*, pp. 360-2.

⁴⁰ Rowe, *op. cit.*, pp. 18-9.

⁴¹ V.D. Wickizer, *Coffee, Tea and Cocoa*, Stanford University Press, 1951, pp. 79-80.

⁴² Carlos Lleras Restrepo, *Política Cafetera*, Bogotá, 1980, Cap. 1.

⁴³ Antonio Delfin Netto, "O Café brasileiro no mercado dos Estados Unidos no período de 1922-39", Instituto Brasileiro do Café, *Curso de Economia Cafeeira*, 1962, Vol. II, pp. 715-22.

consumo europeo, la pérdida del mercado alemán era un golpe significativo. Este hecho, asociado a las bajas cotizaciones del café, y al ambiente político reinante, abrieron paso rápidamente al primer acuerdo internacional de cuotas, que se firmó en noviembre de 1940.

Como se ve, la situación cafetera fue de persistente desequilibrio durante toda la década. Colombia ciertamente se benefició de la defensa de los precios que hizo Brasil a comienzos de ella, pero los precios reinantes en esos años eran enteramente artificiales, y se mantenían solo gracias a las gigantescas destrucciones de inventarios realizadas por el gobierno brasileño. En medio de una crisis persistente, el café no participó en la recuperación de precios que caracterizó a la economía mundial en la segunda mitad de los años treinta. Más aún, continuando con su política de destrucción de inventarios, Brasil trató de acercarse más a un precio de mercado, a fines de 1937, lo cual obviamente agudizó las presiones a la baja en los precios internacionales del café. Estos, por lo tanto, dejaron de ser favorables a medida que transcurrió la década. Colombia logró, sin embargo, incrementar sus cantidades exportadas, gracias al acuerdo bilateral de pagos con Alemania y al desplazamiento en los patrones de consumo en Estados Unidos. Este crecimiento en las cantidades exportadas impidió que cayera el poder de compra de las exportaciones cafeteras en la segunda mitad de los años treinta, pero no permitió que el café contribuyera a la recuperación de la capacidad externa de pagos del país.

III. El manejo de la crisis

El manejo de la crisis en Colombia tuvo dos fases muy caracterizadas. En la primera, que duró un poco más de dos años y medio, se manejó la crisis dentro de los más rígidos principios del patrón oro. En la segunda fase,

impulsado por una serie de eventos externos y la presión interna de ciertos sectores sociales, el país terminó abandonando toda ortodoxia, y construyendo un paquete anticíclico muy completo.

1. La fase ortodoxa

La crisis en Colombia tuvo manifestaciones claras desde el segundo semestre de 1928, cuando se interrumpió la entrada masiva de capitales de largo plazo, y se aceleró la caída gradual que se venía presentando desde comienzos del año en el precio internacional del café colombiano. Durante todos estos meses, se menciona en forma repetida en las Notas Editoriales de la Revista del Banco de la República la "quietud en los negocios". La acumulación de reservas internacionales alcanzó su punto máximo en julio, y desde entonces mostraron una leve caída hasta fines del año. La política de redescuentos del Banco a los accionistas fue, sin embargo, expansiva desde julio, permitiendo que la oferta monetaria (M_1) siguiera creciendo en la segunda mitad del año⁴⁴.

La "quietud en los negocios" se convirtió en una crisis muy aguda desde comienzos de 1929, cuando la balanza de pagos del país se tornó fuertemente negativa. Durante este año, el Banco de la República perdió el 41.6% de sus reservas internacionales y recogió el 30.5% de sus billetes en circulación. La oferta monetaria disminuyó en un 26.8%. El objetivo del Banco era ante todo mantener una sólida posición de encaje. La política de crédito a los bancos fue manejada con ese criterio, lo cual obviamente generó una dramática contracción monetaria. El 18 de marzo, el Banco

⁴⁴ Todas las cifras monetarias están tomadas de la *Revista del Banco de la República*, y del *Informe del Gerente a la Junta Directiva*, 1942-3. Los datos de oferta monetaria se refieren todos a M_1 .

Cuadro No. 5

ORIGEN DE LOS CAMBIOS EN LA OFERTA MONETARIA, 1928-36 (DIC. - DIC.)

(Miles de pesos)

	1928-9	1929-30	1930-1	1931-2	1932-3	1933-4	1934-5	1935-6
(1) Cambio en la oferta monetaria	-29,825	-16,724	-7,351	+10,303	+16,441	+16,067	+2,619	+20,946
(2) Contribución del cambio en la base: Total	-24,339	-16,169	-3,608	+6,954	+14,479	+17,178	+6,868	+18,227
Según componentes de la base:								
(a) Reserva de oro y divisas	-35,176	-12,679	-16,591	+3,873	-499	-773	+11,100	+11,882
(b) Préstamos netos al gobierno nacional	+3,766	+1,922	+3,890	+10,040	+4,959	+6,286	+3,569	-573
(c) Préstamos y descuentos a bancos accionistas	+9,046	-5,676	+5,741	-12,456	-2,972	+3,995	-4,571	+4,910
(d) Documentos de deuda pública	-	+47	+2,661	+2,410	+6,156	+4,823	+5,532	-637
(e) Préstamos y descuentos a particulares	-	-	+1,529	+272	+308	+409	+372	+2,554
(f) Inversión en el Banco Central Hipotecario	-	-	-	+4,566	+9,754	-	-	-
(g) Otros	-1,975	+216	-838	-1,749	-3,227	+2,437	-2,005	+93
(3) Contribución de los cambios en el multiplicador	-6,778	-694	3,966	+3,876	+1,618	-925	-4,071	+2,326
(4) Interacción de los dos efectos	+1,492	+138	+223	+474	+344	-188	-278	+411

Fuente: Calculado con base en información de la Revista del Banco de la República y el Informe del Gerente del Banco a la Junta Directiva 1942-3.

elevó la tasa de redescuentos al 8%, frenando la tendencia alcista en el crédito a los bancos accionistas. En ese momento, los préstamos-redescuentos habían llegado a \$17 millones, contra \$4.3 en julio de 1928. Los niveles de marzo de 1929 prácticamente no se volverían a superar en los años siguientes. De esta manera, el primer elemento anti-cíclico dentro de la ortodoxia monetaria había quedado agotado cuando apenas se iniciaba la crisis. También en marzo, el Banco elevó por primera vez la tasa de cambio del dólar, de \$1.0275 a 1.035. La contracción monetaria se suspendió por unos pocos meses, la posición de reservas en relación con los pasivos monetarios mejoró, de tal manera que el 10 de agosto el Banco consideró que podría volver a una tasa de redescuento del 7%. A partir de ese momento se presentó, sin embargo, una contracción severa, para la cual no existían ya mecanismos de defensa dentro de la ortodoxia. El Banco elevó la tasa de redescuentos al 8% el 10 de octubre, y al 9% el 20 de noviembre. Por presión de los cafeteros, el Banco no aplicó esta última alza a los redescuentos garantizados con bonos de prenda agraria, básicamente originados en los Almacenes de Depósito que la Federación Nacional de Cafeteros estaba organizando como medida de emergencia. Habían nacido en esta forma, pero de una manera muy tímida, las tasas de interés preferenciales, y se había manifestado por primera vez lo que sería una característica de la crisis en Colombia: la lucha de los cafeteros en contra de la ortodoxia del banco central⁴⁵. Por el momento, sin embargo, el Banco de la República, se negó a financiarlos directamente⁴⁶.

En los dos años siguientes, el sistema monetario siguió contrayéndose de manera casi ininterrumpida. En los tres años que transcurrieron entre diciembre de 1928 y diciembre de 1931, las reservas internacionales cayeron en un 78.7%, el Banco de la República recogió el 63.4% de sus billetes en circulación, y la oferta monetaria se vio disminuida en un 48.6%. Según se observa en el Cuadro No. 5, la principal fuente de contracción monetaria fue la caída en las reservas internacionales. El multiplicador también disminuyó de 1.307 a 1.141 en el período, contribuyendo a la contracción. El principal determinante de esta disminución en el multiplicador fue la política de cautela de los bancos, que elevaron la proporción de sus reservas a depósitos a la vista del 34 al 62%. Aunque el Banco de la República renunció a garantizar con reservas internacionales el 100% de sus pasivos monetarios desde fines de 1929, mantuvo su encaje promedio en un poco menos del 90% en 1930, y en un 76% en los primeros ocho meses de 1931, muy por encima de los encajes legales prevalecientes (60% hasta fines de 1930, y 50% desde enero de 1931). Desde un punto de vista técnico, como afirma Triffin, fue una deflación bien manejada. El Banco Central nunca se vio en dificultades serias para garantizar sus depósitos y billetes en circulación, y el público nunca perdió la confianza en el sistema bancario. El costo fue, por supuesto, una contracción severa⁴⁷. El único paso adicional que dio el Banco de la República fue iniciar sus operaciones directas con el público en octubre de 1930, acción que estaba contemplada en los estatutos desde su fundación, pero que requirió de la presión de los cafeteros para que comenzara a ejecutarla en medio de la

⁴⁵ Ver sobre todo el Informe del Gerente de la Federación al Quinto Congreso Nacional de Cafeteros, junio de 1932.

⁴⁶ *Revista del Banco de la República*, diciembre de 1929, p. 363.

⁴⁷ Robert Triffin, "La moneda y las instituciones bancarias en Colombia", Separata, *Revista del Banco de la República*, Agosto 1944, Tercera Parte.

crisis⁴⁸. Como reflejo de la baja en las tasas de interés mundiales, el Banco redujo las suyas un punto el 21 de mayo de 1930, y otro adicional el 18 de septiembre del mismo año. De esta manera, volvió a las tasas prevalecientes antes de la crisis, excepto por el descuento adicional para préstamos a los bancos con garantía de prenda agraria. En términos internacionales, eran tasas excesivas en ese momento.

Desde el punto de vista fiscal, la política tuvo tres elementos fundamentales. Por una parte un mayor equilibrio presupuestal, lo cual obviamente significó una contracción severa de los gastos una vez se suspendieron los créditos externos. Como además se decidió pagar puntualmente la deuda externa del país, recientemente adquirida en su mayoría, la contracción de otros tipos de gasto, y especialmente de la inversión pública, tuvo que ser aún más severa. Finalmente, el gobierno nacional comenzó a buscar desesperadamente cualquier crédito externo de corto plazo disponible. En esta concepción del manejo fiscal, se suponía que el banco central no debería financiar el déficit fiscal, ya que este contribuiría a aumentar artificialmente el medio circulante, y a deprimir aún más las reservas internacionales. Esta era además la filosofía de los banqueros internacionales a los cuales intentaba acudir el gobierno. A pesar de que los nuevos reglamentos elaborados por Kemmerer en su segunda misión en Colombia, aprobados por el Congreso a fines de 1930, aumentaban la proporción de préstamos del Banco de la República al gobierno del 30% al 45% del capital y reservas del Banco, este no fue un factor de expansión importante. Entre diciembre 31 de 1928 y junio 30 de 1931, los créditos al gobierno nacional solo aumentaron un poco menos de \$2 millones; la

expansión fue mayor, porque el gobierno disminuyó sus depósitos en el mismo período en \$1.8 millones. La expansión neta generada por estos dos factores apenas ayudó a contrarrestar un 9.6% de la caída en la oferta monetaria. A fines de 1931 ya estaban en juego otros factores que se reflejan en el Cuadro No. 5, sobre los cuales tendremos oportunidad de hacer algunos comentarios más adelante.

Las gestiones del gobierno nacional para contratar créditos de corto plazo no fueron muy exitosas. En el segundo semestre de 1928, el gobierno de Abadía Méndez consiguió un crédito de \$2 millones (para el Banco Agrícola Hipotecario), y en mayo de 1929 otro por \$3 millones. El mayor éxito lo obtuvo Olaya Herrera, quien no solamente logró renovar los anteriores, sino obtener desembolsos por aproximadamente \$12 millones entre agosto de 1930 y junio de 1931⁴⁹. Entre fines de 1928 y fines de 1931 el gobierno solo logró movilizar como recursos externos netos de corto plazo \$17.6 millones; buena parte de esta suma se dedicó a amortizar deuda de largo plazo, de manera que la deuda global del gobierno nacional solo se incrementó en \$10.6 millones. Era una suma irrisoria, ya que no alcanzaba para pagar el valor de los servicios de la deuda externa del país en un solo año; en 1931 dichos servicios se estimaban en \$13.2 millones, y la amortización anual en \$5.8 millones.

La única solución verdadera fue, por consiguiente, una contracción severa del gasto público. No es, por lo tanto, cierto lo que afirma la Cepal en el sentido de que el gasto gubernamental sirvió como un importante elemento anti-cíclico⁵⁰. Para analizar el com-

⁴⁸ *Revista del Banco de la República*, octubre de 1930, p. 292.

⁴⁹ Esteban Jaramillo, *Memoria de Hacienda de 1932*.

⁵⁰ CEPAL, *op. cit.*, p. 91.

Cuadro No. 6
ESTADÍSTICA FISCAL NACIONAL
(Miles de pesos corrientes)

	(1) Ingresos corrientes ^a	(2) Gastos en deuda pública empréstitos	(3) Ingresos disponibles para gasto = Col (1) - Col (2)	(4) Gastos excluyendo deuda ^b	(5) Superávit (+) o déficit (-) fiscal = Col (1) - Col (4)	(6) Superávit (+) o déficit (-) de Tesorería implícito Col (3) - (4)	(7) Gasto de defensa
1924	39,862.3			(34,346.7) ^c			
1925	51,517.8			(43,645.3) ^c			
1926	60,648.9	6,492.7	64,156.2	61,110.4	-461.5	-6,954.2	4,306.2
1927	63,392.5	-16,746.6	80,139.1	78,362.8	-14,970.3	1,776.3	6,300.3
1928	75,514.3	-24,255.2	99,769.5	107,370.0	-31,855.7	-7,600.5	6,709.1
1929	75,238.9	9,039.0	66,199.9	73,307.9	1,931.0	-7,108.0	6,457.1
1930	49,358.0	4,654.3	44,703.7	61,259.1	-1,901.1	-6,555.4	3,741.1
1931	43,694.1	-761.8	44,455.9	42,464.6	1,229.6	1,991.4	3,546.7
1932	41,467.2	3,735.0	37,732.2	34,407.2	7,060.0	3,325.0	3,333.0
1933	49,662.8	-12,080.7	61,743.6	55,986.1	-6,323.3	5,757.4	16,644.5
1934	63,563.8	-3,566.5	67,130.3	61,583.7	1,980.1	5,546.6	23,182.0
1935	72,259.5	9,290.0	62,969.4	57,725.3	14,534.2	6,244.1	13,635.3
1936	85,075.2	10,313.6	74,761.6	66,210.7	18,864.5	8,550.9	12,928.8

Fuente: 1924-31: *Anuario General de Estadística*, 1935, 1932-6: *Ibid.*, 1936.

^a Desde 1932 incluye los ingresos del Consejo Administrativo de los Ferrocarriles Nacionales, pero excluye las transferencias de los Ferrocarriles a la Nación.

^b Desde 1932 incluye los gastos del Consejo Administrativo de los Ferrocarriles Nacionales.

^c Supone gastos en deuda pública semejantes a los de 1926-7 (\$6 millones anuales).

Cuadro No. 7
GASTOS DEPARTAMENTALES, 1923 - 36
(Miles de pesos corrientes)

	(1) Total departamental		(2) Antioquia		(3) Antioquia, Cundinamarca, Valle	
	(b)		(b)		(b)	
	(a) Excluyendo deuda pública	Excluyendo deuda y transferencias nacionales	(a) Excluyendo deuda pública	Excluyendo deuda y transferencias nacionales	(a) Excluyendo deuda pública	Excluyendo deuda y transferencias nacionales
1923 -- 4			3.061.3	3.061.3		
1924 -- 5			4.507.3	4.507.3		
1925 -- 6			6.478.9	6.478.9		
1926 -- 7			5.648.2	5.648.2		
1927 -- 8			13.871.6	13.621.6		
1928 -- 9	62.080.9	57.653.6	11.466.7	9.994.7	37.797.9	35.243.9
1929 -- 30	42.795.5	37.982.2	7.924.3	6.103.8	22.328.0	19.257.3
1930 -- 1	36.176.8	31.650.7	6.300.7	6.300.7	17.693.5	16.705.4
1931 -- 2	27.695.1	24.336.2	3.841.3	3.841.3	12.847.0	11.550.0
1932 -- 3	28.460.3	26.500.6	4.229.7	4.229.7	14.280.1	13.482.1
1933 -- 4	30.847.8	29.578.6	4.819.2	4.819.2	15.494.0	15.016.6
1934 -- 5	37.749.4	36.490.0	5.672.2	5.672.2	17.964.1	17.864.0
1935 -- 6	39.357.8	37.431.1	7.136.6	7.136.6	20.072.9	19.601.7

Fuentes: 1923/4 -- 30/1: *Anuario General de Estadística*, 1935. 1931/2 -- 35/6: *Ibid.*, 1936.

portamiento de la política fiscal, hemos elaborado los Cuadros 6 y 7; desafortunadamente, no es posible obtener datos confiables sobre ingresos y gastos municipales, ya que en el período analizado dichos datos se referían exclusivamente a información presupuestal⁵¹. El Cuadro No. 6 requiere dos anotaciones importantes para su interpretación correcta. En primer lugar, hemos hecho la corrección lógica que se deriva del funcionamiento independiente de los Ferrocarriles Nacionales desde 1932; esta corrección no se hace en la información estadística elaborada por la Cepal, y constituye una grave omisión. En segundo término, podemos suponer que, como en la actualidad, la información fiscal suministrada en el Cuadro se refiere a ingresos y gastos causados, y no a las operaciones efec-

tivas del gobierno nacional. Este hecho es muy importante, ya que distorsiona el efecto económico de la acción estatal. En efecto, si el déficit de tesorería implícito en el Cuadro No. 6 para los años 1928-30 se manifestó, no en un déficit real (por la imposibilidad de financiarlo dentro del manejo ortodoxo del momento), sino en un retraso en los pagos, su efecto económico fue muy probablemente el mismo de lo que habría ocurrido si tales gastos no se hubieran realizado; por el contrario, se estaría subestimando el nivel de gastos en los años posteriores, cuando los pagos se hicieron efectivos. Esto fue en realidad lo que ocurrió: desde fines de 1928 se hicieron notorios los retrasos en la tesorería, hasta alcanzar niveles de \$20 millones o más en 1930⁵². En este caso, es prudente sustraer la Columna (6) del gasto público implícito en la Columna (4) y utilizar la Columna (2) como una

⁵¹ Calor Lleras Restrepo, *La estadística nacional: su organización, sus problemas*, Bogotá, 1938, p. 209.

⁵² Patiño, *op. cit.*, pp. 272-6, 332-6.

aproximación al déficit o superávit fiscal.

Como se observa en el Cuadro No. 6, el gobierno nacional pasó de un período de rápida expansión fiscal en 1924-8, sustentada en el crecimiento de los ingresos corrientes y un déficit financiado externamente en 1927-8, a una fase de rápida contracción del gasto en 1929 y 1930. El superávit fiscal substancial que apareció en 1929 (Columna 2 del Cuadro 6), después de dos años de déficit, fue el determinante de la contracción del gasto público en dicho año; en 1930 se añadió al superávit fiscal la contracción en los ingresos corrientes. En total, entre 1928 y 1930, el gasto público disminuyó en un 52% según la Columna (4) del Cuadro No. 6, y un 55% si se hace el ajuste indicado al final del párrafo anterior. Como tal disminución es superior a cualquier caída en los precios registrada durante dichos años, no hay ninguna duda acerca de la contribución del gasto público nacional a la contracción de la actividad económica. Más aún, no hay ninguna duda acerca del carácter real (y no meramente nominal) de la contracción en el gasto público nacional: los reportes de la época efectivamente indican que, a pesar de la reducción de los sueldos en varias partes del Estado, las obras públicas nacionales, que habían representado más de la mitad del gasto nacional en 1928, estaban prácticamente paralizadas en su totalidad a fines de 1930⁵³. Según se observa en el Cuadro No. 7, un ciclo similar al analizado con respecto al gasto público nacional se observa en los departamentos, especialmente en aquellas que más habían dependido del endeudamiento externo en los años veinte; en estos casos, si se toma toda la fase deflacionista, la contracción del gasto fue más severa que a nivel nacional.

Lo que sucedió en 1931 y 1932 con el gasto nacional es más difícil de interpretar, ya que se conjugaron, especialmente en el segundo año, una serie de factores que tendremos oportunidad de analizar más adelante y que no se reflejan correctamente en el Cuadro No. 6. Como durante el primer semestre de 1931, el gobierno recibió en créditos externos de corto plazo \$8 millones, y a fines de año nuevos créditos del Banco de la República la situación de superávit fiscal y déficit de tesorería característica de los dos años anteriores se interrumpió, y en el segundo caso comenzó a invertirse. Como además los ingresos corrientes prácticamente llegaron a su punto más bajo en dicho año, podemos estar relativamente seguros de que en 1931 terminó la contracción del gasto público nacional.

Según el estudio reciente de Drake, los motivos de este manejo tan ortodoxo de la crisis fue el deseo de conseguir crédito externo por parte del gobierno nacional⁵⁴. A nuestro modo de ver, este autor invierte los términos del problema. El país no permaneció en el patrón oro porque quería acceder al crédito externo sino, por el contrario, quiso solucionar sus problemas fiscales con crédito externo porque deseaba ante todo permanecer en el patrón oro. El motivo era sencillo: todos miraban con terror la posibilidad de retornar al sistema fiduciario que prevaleció a fines del siglo XIX, y que generó un gran desorden monetario durante la guerra de los mil días (1899-1902). El recuerdo estaba demasiado cercano, ya que solo a fines de la década del diez habían desaparecido los viejos billetes de la época del papel moneda. Este pensamiento lo expresaron con claridad los comer-

⁵³ *Revista del Banco de la República*; junio de 1930, p. 167, septiembre de 1930, p. 265; Enero de 1931, p. 13.

⁵⁴ Paul W. Drake, "The Origins of United States Economic Supremacy in South America: Colombia's Dance of the Millions, 1923-33", Wilson Center, Working Paper No. 40, diciembre 1979, esp. pp. 46-59.

cientes de Medellín en un telegrama dirigido al presidente Olaya Herrera, días después de establecido el control de cambios, solicitándole que no fuese a abandonar la relación fija que todavía guardaba el peso con el oro. Decían los comerciantes:

Todavía recuerda Colombia con angustia la dura lección objetiva de fines del siglo pasado y principios del presente, con motivo de la moneda de papel sin respaldo de oro. Esta medida, que perjudica en general a todos los ciudadanos, y al mismo gremio obrero, quien recibe por su trabajo una especie depreciada, solo beneficia a los especuladores, con evidente perjuicio para la moralidad y la riqueza públicas⁵⁵.

A esto respondió Olaya Herrera:

Coincido enteramente con la opinión de ustedes sobre la necesidad fundamental de conservar la sana moneda y mantener el patrón de oro. Todo sacrificio es poco si con él evitamos volver al régimen del papel moneda que junto con las guerras civiles, significó para el país la miseria y el descrédito⁵⁶.

En las notas Editoriales de la Revista del Banco de la República unos pocos meses antes se atacaba duramente el papel moneda, con base en la experiencia histórica del país. Se le imputaron entonces al régimen fiduciario casi todos los males económicos sobre los cuales se puede pensar: la falta de crédito, especialmente de largo plazo, las altas tasas de interés, la incertidumbre, el desorden, el despilfarro en la administración pública, la especulación y la inflación⁵⁷. En mar-

zo de 1931, cuando una comisión de estudios parlamentarios propuso un crédito neto del Banco de la República al gobierno nacional de \$7,5 millones (\$15 en total, pero el gobierno debía depositar en oro un 50%), el Ministro de Hacienda, Francisco de Paula Pérez, y algunos senadores se opusieron a la propuesta sobre la base de que era el primer paso hacia el papel moneda de curso forzoso; el Banco de la República caracterizó la propuesta no solo de ineficaz sino de "peligrosa"⁵⁸. Tanto en este, como en otros debates posteriores el espectro del papel moneda fue una constante, y todos los defensores de las medidas de expansión monetaria se veían en la obligación de mostrar que su propuesta no implicaba el retorno al Banco Nacional⁵⁹.

Tal fue la oposición al papel moneda en Colombia, que en la Reforma Constitucional de 1910 había quedado consagrado un artículo que curiosamente todavía figura dentro de nuestra Constitución ("Queda prohibida en absoluto toda nueva emisión de papel moneda de curso forzoso" - Artículo 49 de la actual codificación); la importancia que se le atribuyó a este artículo fue tal, que quedó consagrado, no dentro del título XIX referente a la hacienda pública, sino dentro del título III, sobre "derechos civiles y garantías sociales"⁶⁰. Se necesitaba, pues, un remezón muy profundo para que el país abandonara lo que consideraba no solo una conquista económica extraordinaria, sino incluso un derecho ciudadano.

⁵⁵ *Revista del Banco de la República*, octubre de 1931, p. 347.

⁵⁶ *Ibid.* pp. 347-8.

⁵⁷ *Ibid.* Enero de 1931, pp. 5-6.

⁵⁸ *Revista del Banco de la República*, abril de 1931, pp. 124-7.

⁵⁹ Patiño, *op. cit.*, pp. 365-70, 517-45, 558-9.

⁶⁰ Ver Hugo Palacios Mejía, *La economía en el derecho constitucional colombiano*, Bogotá, ANIF, 1975, pp. 320-8.

2. *La transición a una política anti-cíclica: políticas monetaria, crediticia y fiscal*

Ese remezón llegó a través de una serie de acontecimientos externos de grandes repercusiones. El primero de ellos fue la suspensión de la libre convertibilidad de la libra esterlina el 4 de septiembre de 1931. Según Esteban Jaramillo;

Esta medida se extendió por todas partes como una ola de desconfianza, de inseguridad y de pánico, que afectó profundamente los negocios y la actividad económica de los pueblos ya muy quebrantados por un largo período de malestar y de depresión. El crédito, bajo todas sus formas sufrió un nuevo y extraordinario golpe con aquella medida, todo el mundo se apresuró a ponerse a cubierto de la catástrofe, exigiendo el pago de lo que se le debía. . .

Las gentes se apresuraron a cambiar por oro los billetes del establecimiento emisor y a retirar de los bancos sus depósitos en ese metal, a tiempo que los acreedores extranjeros de los establecimientos de crédito colombianos cancelaban repentinamente los descubiertos que les habían concedido, y exigían con apremio, de manera brusca y sin consideraciones de ninguna clase, el pago de los saldos a su favor⁶¹.

El Banco de la República tenía sus depósitos en Estados Unidos y por lo tanto no se vio afectado directamente por la medida, pero sí enfrentó una crisis interna severa. Sus reservas internacionales cayeron durante el mes de septiembre en \$5.7 millones adicionales, que representaban el 28% de sus ya menguados niveles. A corto plazo se respondió a la crisis con una política

liberal de descuentos a los bancos accionistas, que impidió una nueva caída en la oferta monetaria. Lo más importante fue, sin embargo, que el país se vio obligado a dar el primer paso fuera de la ortodoxia. Autorizado rápidamente por el Congreso Nacional para manejar la situación como una emergencia económica, el gobierno estableció el control de cambios sobre el exterior el 24 de septiembre. Para fines del año, se hallaba establecida una junta unitaria de control de cambios y exportaciones como dependencia del Banco de la República.

La medida no se entendió en el país como el abandono del patrón oro, sino más bien como lo que Esteban Jaramillo denominó el "Patrón oro controlado" y que calificó como una "espléndida base de restauración económica y de equilibrio financiero"⁶². Ella generó, sin embargo, una serie de procesos anexos que condujeron al país en otras direcciones. Desde el punto de vista monetario, como la expansión fiduciaria no podía generar ya una disminución directa o indirecta en las reservas internacionales, dado que estaban controladas directamente por el Estado, el país se embarcó rápidamente en una política crediticia agresiva, con características claramente reflaccionistas, que se reflejó también en el ámbito fiscal. Estas medidas, que habían sido solicitadas por la Comisión Interparlamentaria a comienzos de 1931, según vimos y cuyos principales defensores fueron desde entonces Jesús María Marulanda y Esteban Jaramillo, los dos ministros de hacienda en propiedad de los últimos cinco meses de 1931, solo fueron factibles una vez establecido el control de cambios.

En materia crediticia, se desarrolló un paquete de medidas claramente diri-

⁶¹ *Memoria de Hacienda de 1934*, pp. 16-17.

⁶² *Memoria de Hacienda de 1932*, p. 23; ver también su análisis completo del patrón oro, pp. 15-25.

gido a disminuir el peso de las deudas, especialmente las hipotecarias, y a la expansión del crédito privado, sobre todo el del sector agrario. En ambos casos la presión de la Federación de Cafeteros fue fundamental. Tres elementos básicos de esta nueva política crediticia fueron la creación de la Caja Agraria, el Banco Central Hipotecario y la Corporación Colombiana de Crédito. En el segundo caso, hubo un aporte substancial por parte del Banco de la República, y en el primero un aporte indirecto, ya que se le concedió un crédito al gobierno para que invirtiera en la Caja. El Banco Central Hipotecario fue creado con la condición expresa de que durante los primeros tres años se dedicara exclusivamente a arreglar deudas privadas existentes. La Corporación Colombiana de Crédito fue instituida para comprar la cartera de los bancos que requiriera facilidades especiales para su saneamiento; contó con un préstamo del gobierno nacional y un cupo de redescuento en el Banco de la República⁶³.

Como un elemento adicional de la política crediticia, las tasas de interés del Banco de la República se redujeron, especialmente las asociadas con el sector agrícola. El 20 de noviembre de 1931 se redujo la tasa de redescuento a los bancos para documentos de prenda agraria del 6 al 5%; el 5 de marzo del año siguiente se disminuyó un punto adicional, y la tasa de redescuento al público con dichos documentos, del 8 al 5%, las dos tasas se uniformaron al 4% el 19 de septiembre de 1932, y se rebajaron al 3% el 18 de julio del año siguiente. Por otra parte, las tasas de préstamos generales a los bancos y al gobierno se disminuyeron a partir de enero de 1932 hasta alcanzar a mediados de 1933 el 4%. A ese

nivel permanecieron hasta fines de la década.

La política de reducción del peso de las deudas privadas quedó plasmada en tres decretos que se expidieron entre febrero y abril de 1932. Con estos decretos, se buscó en primer término limitar los tipos de interés imponiendo una tasa marginal de tributación del 100% a los excesos sobre las tasas de interés máximas del 7% para el crédito hipotecario, 9% para el bancario, 10% para particulares con garantía y 12% sin ella; el recargo de mora se estableció también en un máximo del 2%, y en el caso de las deudas hipotecarias se prohibió cobrarlo durante los 120 días posteriores a la fecha del primer decreto (16 de febrero de 1932). En segundo lugar, se ampliaron los plazos para pagar todas las deudas, incluyendo la posibilidad de suspender juicios ejecutivos durante 1932 a solicitud del deudor. Finalmente, se disminuyó el peso de las deudas, obligando, en el caso de las hipotecarias a que se pudiera hacer el 50% del pago con cédulas hipotecarias (las principales eran entonces las de los Bancos Hipotecarios de Bogotá y Colombia), y en el caso de las deudas comerciales con bonos de deuda pública. Todos estos bonos y cédulas se cotizaban a comienzos de 1932 a un 50% de su valor nominal; obviamente, el mercado de estos papeles se reactivó, y todo el beneficio de la medida no fue para los deudores⁶⁴. Cuando

⁶³ *Revista del Banco de la República*, febrero 1932, pp. 45-48; marzo de 1932, pp. 79-80; mayo de 1932, pp. 151-2; agosto de 1933, pp. 243-4. *Memoria de Hacienda*: 1932 pp. 63, 65; 1933, pp. 52-60.

⁶⁴ En febrero de 1932 los bonos de deuda pública interna con 10% de interés se cotizaban al 54. % los de 8% al 51. % las cédulas del Banco Hipotecario de Bogotá al 51 % y las del Banco Hipotecario de Colombia al 48 %. En agosto del mismo año ya había subido todas por encima del 63 %. Después mostraron fluctuaciones, sin volver a los niveles de comienzos de 1932 (*Revista del Banco de la República*; desafortunadamente las cotizaciones de los bonos de deuda pública del 8 y el 10 % dejaron de publicarse desde febrero de 1933, y las de las cédulas hipotecarias mencionadas desde septiembre del mismo año). El alza en las cotizaciones de los bonos y las cédulas hipotecarias fue motivo de queja de los deudores. Se argumentaba que su precio se ele-

dichos papeles comenzaron a escasear a comienzos de 1934, el gobierno emitió \$7 millones de bonos del 3 5%, que se vendieron al público al 50% de su valor nominal, pero eran recibidos en las deudas bancarias a la par, según un arreglo de los bancos con el gobierno⁶⁵. La medida más drástica que se tomó para reducir los términos de las deudas fue el acuerdo con el Banco Agrícola Hipotecario y los Bancos Hipotecarios de Bogotá y Colombia para reducir desde mediados de 1933 un 40% del capital de sus deudas. Como se ve, los créditos hipotecarios fueron los más favorecidos en los arreglos que acordaron los bancos y el gobierno, ya que se consideraba que era en ese caso donde la deflación había afectado más a los deudores. Fue también uno de los terrenos donde se concentró la presión de la Federación Nacional de Cafeteros.

Como contrapartida al cumplimiento de los bancos de estas medidas, el Banco de la República amplió sus políticas de crédito. Se comprometió a redescantar a los bancos afiliados obligaciones que no excedieran de seis meses, a darles hasta 50% de crédito por las garantías hipotecarias de créditos inferiores a un año y a otorgar crédito que tuviese como garantía los bonos de deuda pública recibidos en pago por los bancos comerciales. A aquellos que fuesen accionistas del Banco Central Hipotecario, el Banco de la República se comprometió además a comprarles el 25% de estos bonos. El gobierno nacional se obligó

además a hacer depósitos importantes en los bancos hipotecarios. Como veremos más adelante, no todas estas medidas tuvieron el mismo efecto expansivo, pero constituyeron como un todo un importante paquete reflaccionista⁶⁶.

Desde el punto de vista del crédito del Banco de la República al gobierno nacional, el control de cambios también permitió eliminar toda la cautela que se había tenido hasta el momento. En virtud de las medidas de emergencia que se dictaron después de la suspensión de la convertibilidad en Gran Bretaña, en octubre el Banco abrió un crédito extraordinario por \$5 millones al gobierno. El acuerdo más importante se logró, sin embargo, en diciembre, cuando el Banco de la República recibió la Concesión Salinas, y se obligó a otorgarle avances sobre dicha concesión al gobierno nacional⁶⁷. Los avances por este conducto se incrementaron rápidamente, y ya a mediados de 1932 llegaron a \$14.4 millones. De esta manera, los créditos netos al gobierno nacional, que en agosto de 1931 solo alcanzaban a \$2.6 millones, eran diez meses más tarde de \$14.1 millones; a través de este mecanismo, en el transcurso de unos pocos meses los préstamos del Banco de la República al gobierno nacional ampliaron la base monetaria en \$11.5 millones (un 23%). Se ve así que *la rápida expansión del crédito al gobierno nacional terminó mucho antes del conflicto con el Perú*. En los meses siguientes, y especialmente en 1933 y en 1934, los préstamos al gobierno nacional siguieron aumentando, pero no tan rápidamente. A fines de 1932, los créditos netos

vaba mucho especialmente cuando entraba un gran comprador al mercado (ver *Memoria de Hacienda de 1933*, pp. 52-4 y 61). Los bonos de deuda pública externa, que se llegaron a cotizar a niveles irrisorios (menos del 20% de su valor desde 1932), se aceptaron por el 80% de su valor nominal para pagos de deuda privada desde comienzos de 1932, y por el 100% desde mediados de 1933. Su compra estaba, sin embargo, regulada por la Oficina de Control de Cambios (*Ibid.*, pp. 44 y 60-6).

⁶⁵ Patiño, *op. cit.*, pp. 569-71.

⁶⁶ Las medidas en materia de deuda privada, unidas al control de cambios, la protección arancelaria y la prima a las exportaciones de café, se presentaron además como un paquete coherente. Ver *Memoria de Hacienda de 1933*, pp. 27-9.

⁶⁷ *Revista del Banco de la República*, diciembre de 1931, p. 416.

al gobierno eran de \$14.4 millones, muy semejantes a los de junio. En diciembre de 1933, cuando se habían ampliado los préstamos al gobierno por la guerra con el Perú, el crédito neto llegaba a \$18.4 millones; contribuía entonces a limitar la expansión monetaria, el que los productos de la "cuota militar" (un impuesto directo que se estableció temporalmente para los mayores de 18 años) hubiesen sido depositados en el Banco de la República. A fines de 1934, los préstamos netos se habían ampliado a \$23.5 millones. Como se ve, la ampliación neta de crédito del Banco de la República al gobierno entre junio de 1932 y fines de 1934 fue inferior en términos absolutos a la que se logró en los diez meses posteriores a la crisis de septiembre de 1931.

A pesar de la ampliación del crédito del Banco de la República al gobierno nacional desde fines de 1931, algunos datos sugieren que los gastos públicos nacionales no se incrementaron notablemente en 1932. En particular, el Cuadro No. 6 parece indicar que el gasto público siguió disminuyendo en dicho año y que el gobierno nacional presentó un importante superávit fiscal. Ambas conclusiones nos parecen, sin embargo, enteramente engañosas. En primer lugar, durante 1932 los préstamos del Banco de la República al gobierno nacional aumentaron en \$14.1 millones principalmente a través de la concesión salinas y el gobierno recibió además a fines del año una parte importante del empréstito patriótico; la Contraloría solo registró, sin embargo, empréstitos por \$9 millones, y por consiguiente subestimó la capacidad efectiva de gasto del gobierno nacional. De los avances provenientes de la concesión salinas, \$5.5 millones se dedicaron a pagar deudas de vigencias anteriores, cantidad que habría que agregar a los gastos efectivos de 1932; sirvió también para reiniciar las obras públicas, las cuales, según vimos, se encontraban casi totalmente

paralizadas⁶⁸. Finalmente, como el nivel de muchos precios en 1932 fue inferior al de 1931, especialmente en el caso de los alimentos, el *poder de compra* en términos de estos bienes del gasto público se incrementó en forma paralela; aunque esta *no es* una medida del gasto público real (que de todas formas se estaba incrementando, según se refleja en la política de obras públicas) sí puede servir como indicativo correcto de la *demand real* generada por el gasto público en otros sectores de la economía.

Aunque la guerra con el Perú no produjo entonces la gran expansión monetaria⁶⁹, ni inició la expansión fiscal, aceleró tremendamente la recuperación del gasto público nacional. Entre 1932 y 1934, los gastos de defensa se incrementaron en \$19.8 millones y los gastos totales del gobierno nacional en una cifra un poco superior. Si se excluyen los gastos militares, la recuperación, tanto del gasto público nacional como del departamental, fue relativamente lenta. En esto, muy probablemente contribuyó el conflicto armado, que obligó a encauzar todos los esfuerzos fiscales hacia la defensa nacional; es razonable suponer, sin embargo, que sin la presión ejercida sobre el gobierno por la ocupación de Leticia, la expansión fiscal habría sobrevenido en forma mucho más gradual.

En los primeros años del gobierno de López Pumarejo, la política económica se orientó a frenar la presión inflacionaria generada por las medidas anti-depresivas⁷⁰. La expansión monetaria se interrumpió en 1935, el gasto público nacional se estancó, y los ma-

⁶⁸ *Memoria de Hacienda de 1932*, pp. 59-63.

⁶⁹ Esta idea ha sido corriente en el análisis del período. Ver Guillermo Torres García, *Historia de la Moneda en Colombia*, 2a. edición, Medellín: FAES, 1980, pp. 342-3.

⁷⁰ Patiño, *op. cit.*, pp. 616-9.

yores ingresos fiscales se transformaron en un superávit fiscal significativo. A nivel departamental, los mayores ingresos fiscales aceleraron la expansión del gasto. Para entonces, sin embargo, la recuperación económica se había logrado totalmente, y aunque las medidas restrictivas y la baja del precio del café frenaron temporalmente la economía en 1935, los procesos económicos generados por las políticas de comienzos de la década, especialmente en el sector industrial, siguieron posteriormente su marcha.

A pesar de las medidas fiscales, monetarias y crediticias heterodoxas adoptadas desde fines de 1931, el gobierno fue extremadamente renuente a abandonar el pago de la deuda externa, y contribuyó de esta manera a frenar temporalmente la recuperación de las importaciones reales, y de aquella parte del gasto público nacional que generaba ingresos monetarios en el país. Fue necesaria una gran presión de los sectores favorables a la moratoria (que rápidamente se tornaron mayoritarios), una cruda realidad cambiaria, y las necesidades fiscales generadas por la guerra con el Perú, para que Olaya Herrera aceptara la moratoria gradual. En su tenacidad en el pago de la deuda externa muy probablemente influyeron, no solo sus viejas convicciones en materia de capitales extranjeros, que constituyeron uno de los elementos claves de su programa de gobierno, sino también la esperanza en la pronta recuperación de los mercados internacionales de capitales a los cuales el país acudiría entonces de nuevo.

La moratoria fue un proceso lento, que se inició a fines de 1931 y se completó en 1935⁷¹. Como en los meses

posteriores a la implantación del control de cambios, el país siguió perdiendo reservas internacionales, las medidas de control tuvieron que hacerse cada vez más estrictas. De esta manera, el 31 de octubre de 1931, se decidió que los pagos de la deuda externa de los departamentos, municipios y bancos, deberían ser autorizados por la Oficina de Control de Cambios; se dispuso además que, si no se concedía la autorización para giros sobre el exterior, dichas entidades deberían depositar en el Banco de la República, en pesos, el valor de sus obligaciones, para hacer el giro correspondiente cuando fuese posible desde el punto de vista cambiario. En diciembre de 1931, el gobierno nacional llegó a un acuerdo con la mayoría de los tenedores de la deuda externa colombiana, por medio del cual se suspendían temporalmente los pagos de amortización de toda deuda, y se continuaban pagando los intereses de las deudas que no estaban garantizadas por el gobierno nacional con vales a tres años e intereses del 6%, a cargo de la nación. Este acuerdo quedó consignado en el Decreto 186 de febrero de 1932⁷². Los departamentos y municipios decidieron, sin embargo, en marzo y abril de 1932, suspender sus consignaciones en el Banco de la República. Esta medida era no solo una respuesta a la dramática situación fiscal que vivían aquellos departamentos y municipios que se habían endeudado fuertemente en los años veinte (ver al respecto el Cuadro No. 7), sino a la política que el gobierno nacional había adoptado en materia de pago de la deuda externa de los gobiernos seccionales y locales. Dicha política equivalía efectivamente a obligarlos a pagar en moneda nacional una deuda para la cual ya se había acordado con los acreedores una moratoria. El gobierno nacional consideró entonces que no podía cumplir el acuerdo con los acreedores extranje-

⁷¹ *Memorias de Hacienda*: 1932, pp. 27-44; 1933, pp. 41-44; 1934, pp. 71-81; 1935-6, pp. 105-8; 1938, pp. 81-3.

⁷² *Diario Oficial*, febrero 9 de 1932, pp. 399-401.

ros, y el 23 de mayo comunicó en la prensa norteamericana que solo seguiría pagando los intereses de la deuda nacional y la del Banco Agrícola Hipotecario, que estaba garantizada por la nación.

De esta manera, desde 1932, se dejó de pagar suma alguna por un 43% de la deuda externa del país a largo plazo, lo cual representaba un ahorro para el país de casi \$9 millones; la suspensión de la amortización de las deudas garantizadas por la nación representaba un ahorro adicional de \$2 millones de los \$7 que valían los pagos de la deuda del gobierno nacional a largo plazo. A pesar de una oposición generalizada, estos pagos se hicieron puntualmente hasta comienzos de 1933 cuando, por motivos asociados a las necesidades de defensa, el país decidió finalmente suspenderlos en su totalidad. Se emitieron, sin embargo, vales en pago de los intereses de 1933 y 1934, cuya amortización e intereses se pagaron puntualmente. Solo en 1935 se suspendió la emisión de vales en pago de los intereses de la deuda externa, pero se continuó pagando la deuda de corto plazo y los vales emitidos en 1933 y 1934. Desde 1934, el país comenzó además a presionar a sus acreedores para un arreglo global, que tuviese en cuenta la capacidad de pagos del país. Se había evolucionado mucho desde 1932, cuando el gobierno insistía en la importancia de seguir pagando a toda costa sus créditos, teniendo en mente la importancia del capital extranjero para el desarrollo del país a largo plazo⁷³. En la decisión de abandonar fi-

nalmente el pago de la deuda externa y exigir un nuevo arreglo, jugó un papel muy importante la política de "buen vecino" del Presidente Roosevelt, que disipó cualquier duda acerca de los efectos desfavorables que tendría una suspensión de pagos ante el gobierno norteamericano, y veía con buenos ojos la renegación de las deudas externas de Latinoamérica⁷⁴.

Los efectos globales de las medidas monetarias, crediticias y fiscales sobre la expansión monetaria se pueden analizar en el Cuadro No. 5. El control de cambios eliminó los efectos desfavorables de la caída en las reservas internacionales sobre la oferta monetaria, e incluso en 1932 logró incrementarlas un poco, más tarde, en 1935 y 1936, la acumulación de reservas se convertiría de nuevo en un importante elemento de expansión monetaria. El efecto expansivo del crédito del banco emisor al gobierno nacional fue el elemento básico de la recuperación monetaria en 1932; en los dos años siguientes, perdió importancia relativa, y en 1935-6 se convirtió en un factor contraccionista, en concordancia con la política macroeconómica del gobierno de López Pumarejo. La ampliación de las facilidades crediticias del emisor a los bancos accionistas no fue muy importante, e incluso en los dos primeros años de la recuperación ese renglón de la base monetaria tuvo un efecto neto contraccionista. La política crediticia global adelantada con el sector privado fue, sin embargo, el principal elemento expansionista en

⁷³ En 1932 escribía Esteban Jaramillo: "El Gobierno, a costa de grandes sacrificios, ha procurado conservar ese crédito, no solamente teniendo en mira la excepcional importancia que reviste para el desarrollo futuro del país, que tanto necesita el concurso del capital extranjero, sino por la influencia decisiva que el crédito de las entidades públicas ejerce sobre el comercio exterior y sobre el crédito mismo de los ciudadanos" (*Memoria de Hacienda*, 1932, p. 35). Dos años más tarde afirmaba que los acree-

dores extranjeros "no pueden pretender que se reanude el servicio de aquellas en los mismos términos y condiciones en que venía efectuándose antes del cataclismo financiero. . . La crisis ha demostrado que las deudas de todo orden no pueden ya medirse por la cantidad nominal que representan en los asientos de contabilidad de los acreedores, sino por la efectiva capacidad de pago de los deudores" (*Ibid.*, 1934, p. 77).

⁷⁴ Carlos Lleras Restrepo, "Crónicas de mi propia vida", *Nueva Frontera*, No. 244. agosto 13 de 1979.

1933, fundamentalmente a través de los aportes del emisor en el Banco Central Hipotecario y la compra de bonos de deuda pública. La recuperación del sistema crediticio restauró además la confianza de la banca, que disminuyó entre fines de 1931 y fines de 1933 la proporción de reservas a depósitos a la vista del 62.0 al 47.5%, contribuyendo así a la reactivación del multiplicador bancario. En los tres años siguientes no se siguió presentando esta recuperación, e incluso se presentó un movimiento en la dirección inversa.

3. *La transición a una política anti-cíclica: el tipo de cambio y la política comercial*

Si en materia de reactivación monetaria, el gobierno siguió desde fines de 1931 una política heterodoxa y agresiva, en materia de tipo de cambio la ortodoxia fue extremadamente difícil de erradicar. La razón era obvia: la relación fija del peso con el oro era la manifestación más clara de la denominada "estabilidad monetaria", es decir, era visualizada como una señal de que el país no se encontraba en un régimen de papel moneda de curso forzoso. El control de cambios creó, sin embargo, dos procesos que condujeron al país inevitablemente hacia la devaluación; la tasa de cambio negra, y el atraso en la aprobación de licencias de cambio. La primera fue utilizada muy hábilmente por los cafeteros para presionar una devaluación⁷⁵, la segunda fue una fuente de presión por parte de otros sectores para que el gobierno adoptara una política diferente.

La primera medida que tomó el gobierno en materia de tipo de cambio

después de septiembre de 1931 fue situar al peso en la máxima cotización compatible con las paridades metálicas. De esta manera, el 12 de enero de 1932 se fijó el cambio del dólar a \$1.05. Los cafeteros comenzaron entonces a presionar insistentemente por la libertad de cambios o la devaluación. El gobierno cedió parcialmente a sus pretensiones, otorgándoles una prima de 10% desde el 15 de marzo, pagadera con un bono cafetero a cargo de la nación, que costó \$3.7 millones al fisco, y compró en su mayoría el Banco de la República⁷⁶. Los considerandos 3o. a 5o. del Decreto 422 de 1932, por medio del cual se estableció dicha prima, son muy indicativos del compromiso al que llegó el gobierno nacional con los cafeteros para poderse mantener dentro del "patrón oro controlado". Decían dichos considerandos:

3. Que la necesidad de mantener el cambio exterior dentro de los límites del "gold point" de exportación, sujeto dicho cambio al control del Estado, trae como obligada consecuencia el que dicha industria no pueda beneficiarse con el alza del cambio que sobrevendría al desaparecer ese control;
4. Que debido a esta circunstancia, ha venido acentuándose cada día más entre el gremio de los cultivadores y exportadores de café la opinión de que debe decretarse por el Banco de la República el alza del cambio o prescindirse del referido control;
5. Que ni el Gobierno ni el Banco de la República consideran que el alza del cambio sea benéfica para la economía general del país, pues, si transitoriamente aprovecha a los exportadores, por otro lado quebranta la estabilidad monetaria, acaba con el patrón de oro, afecta extraordi-

⁷⁵ Ver Informe del Gerente de la Federación al Congreso Cafetero: 1932, p. 24; 1934, pp. 101-2 Revista del Banco de la República, marzo de 1932, p. 75.

⁷⁶ Memoria de Hacienda de 1933, pp. 67-9.

nariamente al Banco de la República, perjudica las industrias que se alimentan de la importación y causa enorme detrimento a los numerosos deudores cuyos compromisos están estipulados en moneda extranjera o en signos metálicos⁷⁷.

Un año más tarde, cuando los cafeteros comenzaron a negociar la renovación de la prima del 10%, el gobierno decidió alterar los tipos de cambio y estableció un sistema de tasas de cambio diferenciales: \$1.13 para los exportadores, \$1.16 para los importadores, y \$1.05 para el gobierno. Se argumentó que la medida equivalía a la del año anterior, pero que generalizaba los beneficios de la prima a todos los exportadores, y hacía que dichas primas las pagaran los importadores, no el fisco nacional; esto último se consideraba equitativo, ya que los importadores serían los principales perjudicados con la eliminación del tipo de cambio fijo. Esta medida ponía por primera vez la mayoría de las tasas de cambio por encima de las paridades metálicas, pero se consideraba de todas maneras que ella garantizaba la estabilidad monetaria, y era además una disposición provisional⁷⁸.

Se necesitó por lo tanto, de un nuevo evento externo de amplias repercusiones para que el gobierno abandonara su política en materia de tipo de cambio. Este nuevo evento fue el control de cambios impuesto en Estados Unidos el 13 de marzo de 1933, y el embargo a la exportación de oro el 18 de abril; el resultado obvio de estas medidas fue la devaluación del dólar. Las reservas del Banco de la República no se vieron tampoco afectadas en esta ocasión, ya que se

había seguido la política de aumentar la proporción de oro en las reservas totales a 7/8. El Banco decidió a fines de abril mantener el valor de la moneda fijo, no en relación con el oro, sino con el dólar. El Banco de la República comenzó a establecer primas crecientes para sus compras de oro, las cuales obviamente reflejaban que la moneda no guardaba ya ninguna relación fija con el oro. Más tarde, el 5 de septiembre, por presión de los cafeteros, y una acumulación de siete semanas de solicitudes en la Oficina de Control de Cambios, el gobierno devaluó la moneda a \$1.23 y \$1.26 para exportaciones e importaciones respectivamente, y el 26 de septiembre estableció un sistema de certificados de cambio, aplicable al 85% de las divisas de los exportadores; el 15% restante debería venderse al gobierno a una tasa de \$1.13. A fines de año, la tasa de cambio semi-libre ya estaba en \$1.57, y fluctuó desde comienzos de 1935 alrededor de un nivel de \$1.75; a este nivel, el gobierno decidió fijarla en mayo de 1936, eliminando provisionalmente el sistema de certificados⁷⁹. Entre el 26 de marzo y el 19 de junio de 1934, por motivos fiscales se elevó temporalmente al 20% la proporción que se debía vender al gobierno al tipo de cambio de \$1.13⁸⁰. Para evitar las pérdidas que tenía el Banco de la República en sus operaciones de venta de divisas al gobierno nacional, se decidió en enero de 1935 que el porcentaje de divisas que debía ser vendido al gobierno a \$1.13 fuera directamente comprada por él, y revendida al Banco a la tasa de cambio corriente; toda venta superior, al gobierno, sería cancelada al tipo de cambio del día⁸¹. Entre fines

⁷⁷ *Revista del Banco de la República*, marzo 1932, pp. 79-80.

⁷⁸ *Ibid.*, marzo de 1933, pp. 92-3, 116. Ver también nota 76.

⁷⁹ *Ibid.* mayo de 1933, p. 161; septiembre de 1933, p. 315; octubre de 1933, pp. 357-8. *Memoria de Hacienda*, 1938, pp. 68-70.

⁸⁰ *Ibid.*, abril de 1934, p. 116; julio de 1934, p. 220.

⁸¹ *Memoria de Hacienda*, 1938, pp. 69-70.

de marzo de 1934 y abril de 1935, el gobierno estableció un máximo de 30 días para la venta de los dólares de los exportadores a los importadores, para evitar las fluctuaciones de tipo de cambio que eran atribuidas a especuladores⁸². Finalmente, el Banco de la República siguió interviniendo en el mercado con supuestos fines de estabilización, especialmente con la venta de giros equivalentes a sus compras de oro. Estas intervenciones generaron, al menos en una ocasión, protestas de la Federación Nacional de Cafeteros; el gerente de la Federación argumentó en esta ocasión que las intervenciones del Banco tendían a deprimir el tipo de cambio⁸³. Los desarrollos posteriores en materia cambiaria no serán objeto de nuestra atención⁸⁴. Basta añadir que, según se observa en el Cuadro No. 8, desde 1935 hasta la devaluación de fines de 1948, el tipo de cambio se mantuvo casi constante. Finalmente, la Ley 167 de 1938 devaluó oficialmente el peso con relación al oro, estableciendo una relación fija con el dólar de \$1.75, lo cual implicaba una devaluación con respecto al oro del 188.4%⁸⁵.

La proporción de divisas que debían ser vendidas al gobierno a una tasa fija muy inferior a las cotizaciones del certificado de cambio fue conocida como el "impuesto de giros", y tuvo una oposición violenta por parte de los cafeteros. En el VI Congreso Cafetero, en julio de 1934, se aprobó una resolución exigiendo su abolición inmediata, y el VII Congreso, reunido en Bogotá en sep-

tiembre y octubre de 1935, llegó a solicitar al gerente y al Comité Nacional gestionar una *reforma constitucional* que prohibiese gravar a las industrias agrícolas de exportación. El gerente de la Federación protestó ante el gobierno en varias ocasiones por dicho impuesto, entre ellas cuando fue elevado al 20% en 1934, ocasión en la cual lo caracterizó de excesivo. Como resultado de la presión de los cafeteros, y de la nueva baja en el precio internacional que se inició a fines de 1934, el gobierno presentó un proyecto de ley para reducirlo y entregarle una proporción a la Federación. La Comisión que estudió dicho proyecto propuso su reducción gradual hasta su abolición el 1.º de enero de 1938. La Ley 21 de 1935 redujo dicho impuesto al 12% para todos los productos de exportación excepto oro y platino, facultó al gobierno para reducirlo gradualmente, y decretó su abolición a partir del 1.º de enero de 1938. Finalmente, la Ley 41 de 1937, sobre la cual hablamos en la segunda sección del trabajo, reiteró esto último, pero lo conservó para el café durante un año adicional como una forma de impuesto de retención. Lo redujo a partir del 1.º de enero de 1938 al 10%, elevó el tipo de cambio de compra de dicha proporción a \$1.25 y destinó la totalidad del recaudo a la Federación; el presidente de la república quedó además facultado para suspenderlo o prorrogarlo por otro año según las necesidades cafeteras⁸⁶.

La devaluación de fines de 1933 fue quizás la medida individualmente más importante en la recuperación económica, gracias a sus efectos sobre el precio interno del café. Su efecto

⁸² *Revista del Banco de la República*, abril de 1934, pp. 111 y 115-6; abril de 1935, p. 119.

⁸³ *Ibid.* Julio de 1934, pp. 220 y 229-30; ver también noviembre de 1933, p. 388; diciembre de 1933, p. 424; noviembre de 1934, p. 375; febrero de 1935, p. 44.

⁸⁴ Ver al respaldo Triffin, *op. cit.*, partes cuarta y quinta.

⁸⁵ Torres García, *op. cit.*, Cap. XV.

⁸⁶ *Revista Cafetera de Colombia*, Nos. 63-6, Julio-septiembre de 1934, p. 1899; Nos. 73-79, noviembre de 1935, pp. 1961-2 y 1972-84, *Informe del Gerente de la Federación al Congreso Cafetero*, 1934, p. 112.

INDICES DE PRECIOS Y TASA DE CAMBIO REAL, 1923 - 45

	(2) Indices de precios Colombia					(3) Tasas de cambio real	
	(1) Tasa de cambio nominal	(a) Alimentos al por mayor, cuatro grandes ciudades (1935 = 100)	(b) Productos alimenticios (1935 = 100)	(c) Costo de la vida obrera en Bogotá (Feb. 1937 = 100)	(a) Con base en serie (2a) (1935 = 100)	(b) Con base en serie (2b) (1935 = 100)	(c) Con base en serie (2c) (1937 = 100)
1923	1.049	102.5	130.8		64	50	
1924	1.007	110.8	133.3		55	46	
1925	1.016	113.5	138.3		60	49	
1926	1.017	133.5	156.5		51	44	
1927	1.024	125.1	140.4		53	47	
1928	1.022	125.6	146.5		55	47	
1929	1.033	125.1	133.9		55	52	
1930	1.035	99.2	101.5		63	62	
1931	1.035	85.8	82.6		60	63	
1932	1.050	65.8	70.0		65	61	
1933	1.245	69.1	71.0		73	71	
1934	1.626	96.9	100.5		80	76	
1935	1.783	100.0	100.0		100	100	
1936	1.752	106.0			90		100
1937	1.768	109.5		100.6	93		88
1938	1.788	123.2		113.3	72		81
1939	1.752	132.0		118.3	63		85
1940	1.751	124.6		114.6	67		90
1941	1.754	123.5		113.0	79		92
1942	1.753	145.7		122.8	80		84
1943	1.748	173.9		142.3	72		71
1944	1.747	216.5		171.2	57		65
1945	1.752	235.4		190.6	53		

Fuentes: (1) y (2) *Revista del Banco de la República*. La serie (2a) en cadena, para cada una de las grandes ciudades, las series originales base 1923 y 1935; luego, cada una de estas series se pondera por la población de cada uno de los municipios en el Censo de 1938. La serie (2b) está calculada con base en 14 productos agrícolas, cuyos precios se publicaban esporádicamente en la revista; estos precios han sido ponderados con base en su importancia en el gasto familiar promedio en Bogotá en febrero de 1937 (*Anales de Economía y Estadística*, Vol. I, No. 1, p. 76).

(3) (Tasa de Cambio Nominal X Índice de Precios en EE.UU.)/Índice de precios en Colombia. Los índices de Estados Unidos son las series E16 (Alimentos) y E113 (Costo de la vida) de U.S. Bureau of the Census, *Historical Statistics of the United States*, Washington, 1960.

se vio inicialmente reforzado por una coyuntura alcista en el mercado internacional del café que terminó en marzo de 1934. De esta manera, el precio interno (pilado en Girardot por carga de 125 kg.) se elevó de \$25.35 en agosto de 1933 a \$51.00 en abril del año siguiente. Aunque disminuyó durante los últimos meses del año, durante la época de mayor cosecha, hasta alcanzar \$40.32 en diciembre, el precio medio se incrementó en un 68% entre 1933 y 1934 (Cuadro No. 2) y el valor en pesos de las exportaciones cafeteras en una magnitud equivalente; en este último caso, se alcanzaron prácticamente los niveles nominales de 1928, y se sobrepasaron dos años más tarde. La expansión de la demanda monetaria así generada fue de \$33.2 millones en 1933-4, que superaba en un 70% la producida por el incremento en los gastos de defensa entre 1932 y 1934. No es, por lo tanto, sorprendente, que haya sido en 1934 cuando se recuperaron los precios internos en el país, según se observa en el Cuadro No. 8.

El efecto inflacionario de la devaluación de 1934-5 tuvo obviamente efectos benéficos en una economía que había sufrido una deflación muy fuerte (que redujo los precios de los alimentos a la mitad entre 1928 y 1932), pero obviamente impidió que toda la devaluación nominal se tradujera en términos reales. Según se observa en el Cuadro No. 8, la devaluación real fue fuerte entre 1928 y 1935 y estuvo determinada por dos factores diferentes: en primer término, por la deflación especialmente acentuada que tuvo el país entre 1928 y 1932; en segundo lugar, por la devaluación nominal de 1933-5. La primera era compatible con el patrón oro; la segunda requirió abandonar definitivamente dicho patrón. Existe, sin embargo, una diferencia substancial en los efectos económicos de estos dos tipos de devaluación real: en tanto que el primer tipo se produ-

cía gracias a una deflación especialmente acentuada (y, por consiguiente, más que un mecanismo de ajuste, era un síntoma de una crisis monetaria severa), la segunda, podía hacer parte de un paquete reflacionista. Además, según se observa en el Cuadro No. 8, los ajustes de la tasa de cambio real a través de la devaluación nominal fueron más fuertes y rápidos que los obtenidos con la deflación. La devaluación nominal tenía, por lo tanto, múltiples ventajas como mecanismo de ajuste a la crisis. Estas ventajas no eran, sin embargo, permanentes; según se observa en el Cuadro No. 8, ya sus efectos sobre el tipo de cambio real se habían esfumado en 1940, y aunque la tasa de cambio real volvió a elevarse en 1940-2, esto fue más bien el reflejo de un rezago inicial en la inflación mundial de la guerra. En todo caso, la devaluación de 1933-5 tuvo efectos importantes en la economía colombiana, no sólo por su contribución a la reactivación económica, sino también por los resultados benéficos de la devaluación real, que perduraron hasta fines de la década.

Para terminar con nuestro análisis del manejo de la crisis, vale la pena considerar algunos desarrollos importantes en lo relativo al manejo del comercio exterior del país. En 1935 se estableció el registro previo de importaciones, y en 1936 el de exportaciones y la licencia previa de importaciones; estas medidas permitían a la Oficina de Control de Cambios prever mejor el comportamiento de la balanza comercial. Desde septiembre de 1934, en respuesta a la tendencia mundial a desarrollar sistemas bilaterales de pagos el país comenzó a restringir las licencias de importación de mercancías provenientes de países que establecieran restricciones a las exportaciones colombianas, o con los cuales el país tuviese un fuerte o creciente déficit comercial. Esta política se aplicó con Alemania, Italia, Japón, Checoslovaquia y Gran Bretaña entre

1934 y 1938⁸⁷, y fue especialmente benéfica en nuestro comercio con Alemania, según tuvimos oportunidad de anotarlo al estudiar el mercado cafetero.

Con Estados Unidos, país con el cual Colombia tenía desde tiempo atrás un superávit comercial substancial, el país comenzó a negociar un acuerdo en 1931, que se firmó finalmente en septiembre de 1935. El país concedió ventajas arancelarias importantes a Estados Unidos y el compromiso de no alterar otras tarifas mientras estuviera vigente el acuerdo, a cambio básicamente de que Estados Unidos conservase el café libre de todo derecho arancelario. Un representante de la Federación de Cafeteros había estado entre los negociadores colombianos; la Federación había tomado gran iniciativa en el asunto por la amenaza de una tarifa en 1931, y por las presiones posteriores en la misma dirección que ejercieron los tenedores de la deuda externa del país en Estados Unidos⁸⁸. El mismo Ministro de Hacienda de López Pumarejo llegó a caracterizar el acuerdo como "el más vigoroso acto de protección de la industria cafetera que se ha realizado en este país"⁸⁹. Al hacer conce-

siones arancelarias, que se hicieron extensivas a otros países en virtud de la cláusula de "nación más favorecida", se redujo el efecto proteccionista de las reformas de 1931, sobre las cuales hablaremos en la cuarta sección del trabajo. Más aún, al fijar unos aranceles específicos, el país no sólo se vio abocado a una disminución progresiva del efecto protector del arancel, sino que perdió de hecho su autonomía arancelaria. Por este motivo, fue necesario negociar con Estados Unidos la revocación del tratado antes de poder emprender una reforma arancelaria en la post-guerra⁹⁰.

IV. Efectos sobre el desarrollo económico

1. La producción agregada y el sector agropecuario

A pesar de la dura contracción monetaria y la fuerte deflación interna que la acompañó, las repercusiones reales de la crisis no fueron en general muy severas. Este es, en efecto, uno de los aspectos más sobresalientes de la Gran Depresión en Colombia. Según estimativos de la Cepal, el producto interno bruto sólo disminuyó entre 1929 y 1931 en un 2.4%, y permaneció además por encima de los niveles de 1928. Como consecuencia del deterioro en la relación de precios de intercambio y de la evolución de la balanza en cuenta corriente, los bienes y servicios disponibles en la economía disminuyeron mucho más: un 14.6% entre 1928 y 1931⁹¹. Hubo, sin embargo, casos en los cuales tanto la contracción de la producción como del consumo aparente fueron muy agudas.

En general, las crisis más severas se concentraron en aquellos sectores pro-

⁸⁷ Memoria de Hacienda: 1935-6, p. 190; 1938, pp. 70-5.

⁸⁸ Según H.J. Tasca, *The Reciprocal Trade Policy of the United States: A Study in Trade Philosophy*, Philadelphia, University of Pennsylvania Press 1938, pp. 326-7, las reducciones arancelarias afectaban el 33.8% de las exportaciones de Estados Unidos a Colombia, y equivalían a una reducción promedio del 44.3% para los artículos afectados. Ver también Kathryn H. Wylie, *The Agriculture of Colombia*, U.S. Department of Agriculture, Foreign Agriculture Bulletin, No. 1, octubre 1942, pp. 138-9; Informe del Gerente de la Federación al Congreso Cafetero, 1934, p. 319; Beyer, *op. cit.*, Cap. 20; Memoria de Hacienda de 1934, pp. 34-5. La Federación había presionado para que se aprobara la Ley 135 de 1931 que permitía conceder aranceles preferenciales a los países que así lo hicieran con Colombia (Informe del Gerente, 1932, p. 36).

⁸⁹ Entrevista a Gonzalo Restrepo en *El Tiempo* diciembre 12 de 1937; reproducida en *El Café* (El Salvador). No. 4, p. 158.

⁹⁰ Patiño, *op. cit.*, pp. 642-5; Hernán Jaramillo Ocampo, 1946-1950: *De la Unidad Nacional a la Hegemonía Conservadora*, Bogotá: Editorial Pluma 1980, pp. 333-4.

⁹¹ CEPAL *op. cit.*, Anexo, Cuadro No. 11.

ductores de bienes no agropecuarios y no comercializados internacionalmente. Este fue precisamente el caso de la construcción, que decayó en un 57% durante la depresión, como resultado de la paralización de la inversión pública y del boom de construcción de viviendas urbanas de fines de los años veinte. Es posible incluso que la caída del sector constructor haya sido aún más severa, ya que, según vimos, las obras públicas nacionales llegaron a estar prácticamente paralizadas en 1930, mientras que, entre el punto más alto de la bonanza y el más bajo de la depresión, la construcción de viviendas en las ciudades se redujo de manera dramática (67% en Bogotá y 85% en Cali, por ejemplo)⁹². El transporte interno también se vio fuertemente afectado: la carga movilizada por el río Magdalena disminuyó en un 55%, y la transportada en los ferrocarriles en un 42%⁹³. En la industria manufacturera productora de bienes no comercializados internacionalmente, hubo contracciones similares: la producción de cerveza se redujo en un 35%, la de bebidas gaseosas 85%, la de vidrio 61%, y la de tejas y ladrillos 69%, para mostrar solamente algunos ejemplos⁹⁴.

Según vimos en la primera sección del trabajo, en el caso de los sectores de exportación, la expansión de la industria cafetera y la producción de oro contrarrestaron ampliamente la contracción de los sectores bananero y petrolero. Al crecimiento de la producción real para la exportación se unió la expansión de los sectores de sustitución de importaciones, tanto en el sector manufacturero como

en el agrícola. En el primero, hubo algunos casos en que la expansión de la producción se dio simultáneamente con una fuerte reducción del consumo aparente (como lo ilustran los Cuadros A-7 y A-10 para los tejidos de algodón y cemento); los factores que determinaron dicha expansión serán objeto de un análisis más detallado en las páginas que siguen. Por otra parte, la revocación de la llamada "Ley de Emergencia" (Decreto 952 de junio 7 de 1927), el 8 de enero de 1931 tuvo un efecto muy benéfico sobre la producción interna de alimentos. La Ley de Emergencia había sido adoptada en medio de la bonanza para impedir los efectos inflacionarios de la expansión económica, y condujo a un importante incremento de las importaciones de alimentos; al comienzo de la crisis, la posibilidad de sustituir dichas importaciones fue básico para el sector agrícola. De esta manera, entre 1930 y 1932, las importaciones de artículos alimenticios se redujeron de 134.792 a 30.704 toneladas (de hecho, las importaciones habían comenzado a reducirse después de alcanzar un máximo de 154.045 toneladas en 1928). El efecto se sintió especialmente en aquellos sectores en los cuales las importaciones habían constituido una parte importante del consumo interno al comienzo de la crisis: arroz, trigo, cacao y manteca de cerdo⁹⁵.

En el sector alimenticio influyeron además otra serie de factores que contribuyeron a mantener buenos niveles de producción durante los años de la crisis. En primer lugar, el carácter de necesidades de muchos alimentos forzó a corto plazo el desplazamiento de la demanda de otros sectores, como se infiere de las reducciones muy acentuadas de la demanda de

⁹² Patiño, *op. cit.*, Cuadro No. 49; José Antonio Ocampo, "El desarrollo económico de Cali en el siglo XX", en *Santiago de Cali: 450 años de Historia*, Cali, 1981, Cuadro 8.

⁹³ Según datos de la *Revista del Banco de la República*.

⁹⁴ CEPAL, *op. cit.*, Cuadros 362 y 394.

⁹⁵ Para los datos de importaciones, ver *Revista del Banco de la República*, julio de 1933, p. 222. Para la producción, ver Wylie, *op. cit.*, Bejarano, *op. cit.*, Cuadro B-1 y *Anuario General de Estadística*, 1932 a 1934.

textiles, construcción de viviendas, etc. En segundo lugar, las series fragmentarias disponibles indican que los salarios monetarios se redujeron menos (y en algunos casos muchísimo menos) que los precios de los alimentos⁹⁶. Posiblemente la combinación de estos dos factores explique, por ejemplo, por qué la matanza de ganado vacuno sólo disminuyó un poco menos del 10% entre 1929 y 1931, y se haya recuperado totalmente en 1932⁹⁷. La apertura de numerosas vías de comunicación en los años veinte parece haber tenido también un efecto rezagado sobre la producción agrícola según observadores de la época⁹⁸. No hay que subestimar, finalmente, la importancia que todavía tenía la producción para auto-consumo en el sector rural, el efecto estabilizador sobre la producción agropecuaria de dicho factor, y las condiciones climatológicas favorables que prevalecieron durante los años de la crisis⁹⁹.

Como el sector agropecuario representaba más de la mitad del producto interno bruto, su evolución fue decisiva para el buen desempeño de la producción agregada entre 1929 y 1932. Según hemos visto, dicha evolución se sustentó en las producciones de café y alimentos, en este último caso especialmente de aquellos cuyas importaciones se sustituyeron rápidamente. Según los datos de la Cepal, la produc-

ción agropecuaria se incrementó entre 1925-9 y 1930-4 en un 15.1%. Los mayores crecimientos se observaron en los alimentos (44.1%), el café (28.4%) y el ganado porcino (23.7%), en concordancia con nuestras apreciaciones; la dinámica de esos sectores compensó ampliamente la caída en el sector bananero (-33.3%) y en la producción no alimenticia para consumo interno (-18.2%), debida en este último caso a la disminución de la producción tabacalera (parcialmente un sector de exportación) y al estancamiento del sector algodón¹⁰⁰.

El buen desempeño del producto interno bruto durante la crisis estuvo así asociado a dos sectores de exportación (café y oro), al proceso de sustitución de importaciones de alimentos y bienes manufacturados, y al buen desempeño de la producción de víveres en general. Así lo reconocieron las "Notas Editoriales" de la Revista del Banco de la República, que registraron un incremento notable en 1932 en la producción de oro, trigo, azúcar, cemento, telas, calzado y víveres: también se indicó entonces que la combinación de este crecimiento en la producción y el resurgimiento de las obras públicas había reducido substancialmente el desempleo, especialmente de obreros¹⁰¹.

2. La producción manufacturera

En el sector manufacturero en su conjunto, la producción global disminuyó entre 1929 y 1931 en un 5.1%; no fue una contracción severa, ya que simplemente significó volver a los niveles de 1928. El hecho más notorio

⁹⁶ Ver Urrutia y Arrubla, *op. cit.*, Cap. II; Palacios *op. cit.*, p. 400. Esto es especialmente cierto si los salarios se comparan con el único índice existente de precios al por-menor, el Índice López en Medellín; este índice muestra una caída en los precios de los alimentos superiores a la registrada en el Cuadro No. 8 (-65.4% en 1928-32) Ver *Anuario Estadístico de Antioquia*, 1949, p. 83.

⁹⁷ Wylie, *op. cit.*, p. 123.

⁹⁸ Posada, *op. cit.*, pp. 491-502.

⁹⁹ *Revista del Banco de la República, Informes sobre la situación económica publicados entre septiembre de 1929 y septiembre de 1931.*

¹⁰⁰ CEPAL, *op. cit.*, Cuadros 113 a 116.

¹⁰¹ *Revista del Banco de la República*, Enero de 1933, pp. 3-4.

fue, sin embargo, el rapidísimo crecimiento industrial que se inició en 1932, y que entre 1931 y 1939 alcanzó un ritmo anual del 12.4%. Esta tasa de crecimiento no solamente fue la más alta de América Latina en la década del treinta, sino también la más elevada de la historia industrial colombiana. Durante la segunda guerra mundial, el ritmo de crecimiento industrial se redujo al 5.4%.

El rapidísimo crecimiento industrial que vivió Colombia durante los años treinta tiene, a nuestro modo de ver, cuatro explicaciones básicas. La primera de ellas, y quizás la más importante, se relaciona con el atraso relativo del proceso de industrialización colombiano con relación al de otros países latinoamericanos. La crisis de los años treinta efectivamente alcanzó a Colombia en un momento en el cual apenas se iniciaba su despegue industrial. En ese momento, la industria colombiana representaba apenas el 6.8% del producto interno bruto, comparado con 11.7% para Brasil, 14.2% para México y 22.8% en Argentina¹⁰². Este atraso relativo era simplemente el reflejo de un desarrollo exportador igualmente tardío. Solamente a fines de los años veinte se habían dado en Colombia las condiciones de mercado interno, impulsadas inicialmente por el sector externo, que permitían pensar en una industria en gran escala. La rápida expansión manufacturera de los años treinta fue así, en gran medida, un reflejo tardío de la etapa de industrialización inducida por el crecimiento exportador, es decir una "normalización" de la participación de la industria manufacturera en el producto interno bruto. En efecto, en

1939, dicha participación era del 11.4%, apenas similar a la del Brasil diez años antes. Su participación en el crecimiento del producto interno bruto fue, por supuesto, mucho mayor: 21.3% entre 1931 y 1939, y 22.7% entre 1931 y 1941.

El desarrollo industrial también se vio favorecido en la década del treinta por las condiciones de demanda favorables que encontró, probablemente como reflejo de los nuevos patrones de consumo generados por el proceso de urbanización. Mientras el ingreso por habitante creció entre 1929 y 1945 apenas un 21%, la demanda de muchos bienes industriales creció mucho más, según tendremos oportunidad de anotarlo más adelante. De esta manera, el desarrollo industrial no puede ser entendido en dicha época como un simple proceso de sustitución de importaciones.

En tercer lugar, la industria encontró en los años treinta un ambiente favorable en materia de política económica. Aunque en Colombia el proteccionismo no era nuevo, y había sido muy acentuado desde el gobierno de Rafael Reyes a comienzos del Siglo XX, la Ley 62 de 1931 (del 14 de mayo) y los Decretos 1706 (27 de septiembre) y 2194 (20 de diciembre) que se tomaron como parte de las medidas de emergencia de fines de año, sin duda alguna reforzaron las tendencias proteccionistas¹⁰³. Es importante añadir que el proteccionismo estaba tan arraigado en el país, que en cierto sentido constituía un elemento de la política económica ortodoxa en Colombia; se desenvolvía además en un ambiente internacional que no sólo

¹⁰² Dato de Colombia tomado de Cepal, *op. cit.*, Anexo, Cuadro No. 1; los de otros países del Celso Furtado, *La economía latinoamericana desde la conquista ibérica hasta la revolución cubana*, 2a. ed., México: Siglo XXI, 1971, p. 111.

¹⁰³ Luis Ospina Vásquez, *Industria y Protección en Colombia, 1810-1930*, 3a. ed., FAES, esp. pp. 493-509. José Antonio Ocampo, *El sector externo de la economía colombiana (1830-1910)*; Informe presentado a la Fundación para la Promoción de la Investigación y la Tecnología, diciembre de 1980, Cap. VIII.

aceptaba el proteccionismo en tiempos normales, sino que justificaba su utilización como medida anti-depresiva. No es, por eso mismo, extraño, que el arancel básico de los años treinta se haya adoptado dentro de la fase ortodoxa de manejo de la crisis.

Las medidas arancelarias perdieron una gran parte de su efecto protector como consecuencia del carácter específico del arancel, unido a los efectos inflacionarios de la devaluación de 1932-5, el tratado comercial con Estados Unidos y la inflación que caracterizó a la economía mundial en la segunda mitad de los años treinta y la segunda guerra mundial. De esta manera, la tarifa promedio (medida como la relación entre los recaudos aduaneros y el valor de las importaciones), que en 1932 había alcanzado un 50.9% (ligeramente inferior a los niveles más altos de la historia colombiana, en 1905-10) se redujo a 23.0% en 1935 y a menos del 20% en la década del cuarenta¹⁰⁴. Es muy probable, sin embargo, que la disminución en el efecto protector de la tarifa se haya visto más que compensada por la política para-arancelaria derivada del control de cambios, que sí constituía en el país una nueva forma de protección. Además según vimos en la sección tercera, la devaluación tuvo efectos reales que perduraron hasta fines de la década del treinta. Según lo argumentamos posteriormente, al estudiar cinco sectores claves de la industria manufacturera, el efecto del conjunto del paquete proteccionista (política arancelaria, control de cambios y devaluación), no fue tanto elevar el precio a los productores, como argumenta Chu¹⁰⁵, sino más bien elevar el precio

o eliminar la competencia de artículos extranjeros, permitiendo que los nacionales se impusieran lentamente en el mercado.

Finalmente consideramos que, en contra de lo que se ha supuesto general el comportamiento del sector externo fue favorable para el desarrollo industrial en la década del treinta. Específicamente, el nivel históricamente alto de las importaciones reales en la segunda mitad de los años treinta, según lo mostraron en la primera sección del trabajo, unido a los cambios en la composición de importaciones¹⁰⁶, permitieron que la industria manufacturera pudiera incrementar su capacidad productiva durante los años treinta, e importar las materias primas necesarias para su expansión.

Estas apreciaciones contradicen los conceptos corrientes, expresados primero por la Cepal, y repetidos por muchos autores¹⁰⁷, según los cuales la industria manufacturera tuvo que expandirse en la década del treinta básicamente con la capacidad instalada durante la bonanza de los años veinte. Según los cálculos de la Cepal, el capital existente en maquinaria y equipo en la industria manufacturera aumentó de \$590 a \$880 millones (pesos de 1950) entre 1925 y 1929; posteriormente disminuyó a \$830 millones en 1934 y creció a \$990 en 1940; a este nivel permaneció hasta el final de la Segunda Guerra Mundial. De esta manera, el acervo real de capital en 1940 era apenas un 13% superior al de 1929, a pesar de que la

¹⁰⁴ Albert Berry, "A descriptive history of Colombian industrial development in the twentieth century", *Mimeo*, sin fecha, Cuadro No. 11; Ocampo, *El sector externo de la economía colombiana (1830-1910)*, op. cit.

¹⁰⁵ Chu, op. cit., Caps. 3-4.

¹⁰⁶ La participación de los textiles y alimentos en las importaciones disminuyó del 41.7% en 1925-9 al 25.8% en 1935-9 y 16.9% en 1940-4.

¹⁰⁷ CEPAL, op. cit., p. 250; Hugo López, "La inflación en Colombia en la década de los veinte", *Cuadernos Colombianos*, No. 5, 1975, pp. 81-3; Rodríguez, op. cit., pp. 82-5. La hipótesis contraria ha sido defendida por Arrubla, op. cit., y Montenegro, op. cit., Caps. IV y V.

producción manufacturera había crecido en el mismo período en un 126%, y en algunos sectores muchísimo más¹⁰⁸.

Para mostrar la importancia de las inversiones en la industria manufacturera en la década del treinta, y analizar otros determinantes de la expansión industrial, en las secciones siguientes analizamos en detalle cinco sectores claves de la industria de la época. La información pertinente sobre ellos se reproduce en los Cuadros 9 y A-6 a A-11. Los cinco sectores escogidos son aquellos con mayor inversión en maquinaria y equipo en 1945; según el Censo Industrial de dicho año, en estos sectores se concentraba más de la mitad de la maquinaria y equipo de la industria manufacturera. En las estadísticas manufactureras que se publicaron en el *Anuario General de Estadística* entre 1934 y 1942, que incluye solamente los establecimientos más grandes de la industria, la importancia de estos sectores era aún más notoria (70 a 80% de la inversión en maquinaria y equipo). La participación alta y estable de estos sectores en la inversión en maquinaria durante estos años manifiesta que las conclusiones a las cuales se pueda llegar analizándolos puede generalizarse al conjunto de la inversión en la industria manufacturera.

En el Cuadro No. 9 se muestra también la importancia de estos sectores en el valor agregado de la industria manufacturera. El 32.4% que se indica en dicho cuadro en realidad subestima su importancia dentro del valor agregado industrial, no sólo porque el Censo incluyó muchos establecimientos pequeños, sino además porque su definición de valor agregado excluyó las utilidades, lo cual obviamente condujo a una subestimación de la impor-

tancia relativa de los sectores más capital-intensivos. Finalmente, el Cuadro No. 9 resalta también el crecimiento espectacular de los sectores estudiados entre 1929 y 1945, aún superior al rápido crecimiento de la industria manufacturera en su conjunto.

3. *Determinantes del desarrollo industrial: sustitución de importaciones y crecimiento del consumo*

Entre los cinco sectores estudiados, el único en el cual la producción disminuyó fuertemente durante la crisis fue la industria cervecera. El consumo de tejidos de algodón y cemento también se redujo sustancialmente, pero la producción pudo ampliarse desde muy temprano, ya que partía de una participación mínima en el consumo global. El sector azucarero, por su parte, creció rápidamente durante los años de la crisis, sustituyendo las cuantiosas importaciones de 1928-30.

El crecimiento de estos sectores en los años siguientes estuvo determinado por factores diferentes. En el caso de la cerveza y los textiles de rayón, el factor dinámico fundamental fue el crecimiento del consumo, no la sustitución de importaciones, según se observa en el cuadro No. 9. El azúcar presenta un caso interesante: este sector solo tuvo importaciones ocasionales en el período estudiado; el crecimiento característico de ciertas fases (especialmente durante los años de la crisis, según lo anotamos en el párrafo anterior) tuvo un elemento importante de sustitución de importaciones; sin embargo, a largo plazo, su crecimiento estuvo determinado más bien por la dinámica del consumo. Solo en las industrias de cemento y tejidos de algodón puede sí afirmarse que el elemento básico del crecimiento industrial en los años treinta fue la sustitución de importaciones. Más aún, entre estos dos casos, solamente en el segundo se puede afirmar que dicho factor

¹⁰⁸ CEPAL, *op. cit.*, Anexo, Cuadro No. 24.

Cuadro No. 9
IMPORTANCIA RELATIVA Y CRECIMIENTO DE LOS CINCO SECTORES ESTUDIADOS

	(1) Valor agregado 1944-5 (Miles de \$)	(2) Valor maquinaria y equipo, 1944-5 (Miles \$)		(3) Crecimiento ^a 1929 - 41	(4) 1945: Compara- ción con el nivel de producción más alto en los años veinte	(5) 1945: Comparación con el consumo per-cápita en 1927 - 9
	% Total	% Total	% Total	1933 - 41		
Hilados y Tejidos:						
de algodón	19.748	13.6	16.0	15.8(15.8) ^c	20.3(14.5) ^c	0.8
de rayón	5.430	3.7	10.7		27.6(24.9) ^c	5.2
Cerveza	11.897	8.2	12.6	15.3	13.8(14.5) ^d	4.7 ^f
Azúcar	5.254	3.6	9.9	6.3	7.7	1.9
Cemento	4.640	3.2	4.9	27.3	17.6	1.7
Subtotal	46.970	32.4	54.1			
Total	144.804			9.0	9.1	3.3
Industria						

Fuentes: (1) y (2) Censo Industrial de 1945.

(3) y (4) Cuadros A-7, A-9 y A-10; para el total de la industria. Cepal, *op. cit.*, Anexo, Cuadro No. 13.

(5) Textiles de algodón, cerveza, azúcar y cemento: Cuadros A-7, A-9 y A-10. Textiles de rayón e importaciones; desde 1937, Cepal, *op. cit.*, Cuadro 379; para los años veinte con base en el tonelaje de importación de telas; la conversión a yardas se hizo con base en el tonelaje importado en 1937 - 41 y yardaje según Cepal.

^a Pendiente de la regresión $\ln P = a + bt$, P = Producción, t = tiempo.

^b No incluye el valor de la maquinaria en un establecimiento que produjo el 5.7% del cemento nacional.

^c Consumo aparente de materia prima (Columnas 1b y 4 del Cuadro A-7).

^d Bavaria.

^e Con relación a la producción de 1934.

^f Se supone que la producción y el consumo crecieron al mismo ritmo.

haya sido el único motor del proceso. El consumo de cemento aumentó en el período estudiado, especialmente si se toma como punto de partida, no los niveles anormales de la bonanza de los años veinte, sino los de 1925-6. En ambos sectores, la producción nacional estaba muy retrasada antes de la crisis: representaba solo un 7% y un 12% del consumo aparente de cemento y tejidos de algodón en 1927-9, a partir de comienzos de la década del treinta, la sustitución de importaciones fue muy acelerada, y se agotó prácticamente a comienzos de la segunda guerra mundial (cuadros A-7 y A-10).

4. *Determinantes del desarrollo industrial: comportamiento de los precios relativos*

¿En qué medida fue este acelerado desarrollo industrial de los años treinta una respuesta a los incentivos de precio generados por el incremento en los aranceles primero, y por la devaluación real después? El trabajo de David Chu le confiere mucha importancia a este factor, y especialmente a los incentivos de precio generados por la devaluación¹⁰⁹. Ese trabajo supone que el precio para los productores nacionales estaba totalmente determinado por los precios internacionales, los aranceles prevalecientes y el tipo de cambio. Desafortunadamente, no existe hasta el momento mucha información sobre los precios internos de bienes industriales en los años treinta, que permita confirmar o rechazar firmemente la validez de dicho supuesto. Los pocos datos que hemos podido encontrar se inclinan más bien en contra de la hipótesis de Chu (cuadros A-7, A-9 y A-10).

El efecto de la crisis sobre el precio de los bienes industriales parece haber sido muy diverso en los tres

sectores sobre los cuales tenemos información. En el caso de los textiles, los precios no disminuyeron mucho con relación a los niveles anteriores. Los precios del cemento nacional, por el contrario, cayeron de manera dramática. La caída en el precio del azúcar también fue muy fuerte, aunque ligeramente inferior al caso anterior. La crisis generó en este caso una competencia muy aguda entre los ingenios del Valle del Cauca y la Costa Atlántica, que en algún momento tuvo la característica de un dumping mutuo; esta competencia excesiva llevó al gobierno a intervenir, logrando un acuerdo de la mayoría de los productores en 1933¹¹⁰. Tanto en el caso del cemento como del azúcar, a pesar del incremento notable de los aranceles en 1931, el precio siguió disminuyendo en 1932. El precio de venta del azúcar (probablemente centrifugado) en Bogotá en 1933 era de 9.4 ¢/kg muy inferior al arancel que prevalecía en el momento (16¢). No es, por lo tanto, sorprendente, que el azúcar importado haya desaparecido rápidamente del mercado. Este comportamiento de los precios del azúcar y el cemento en 1932 es un primer indicio de que los precios para el productor nacional no se incrementaban necesariamente al elevarse el precio en moneda nacional de los bienes importados que competían con sus productos. En el caso del azúcar, el arancel que se impuso en septiembre de 1931 era claramente prohibitivo: equivalía a un 400% ad-valorem sobre el precio medio del azúcar refinada que efectivamente se importó en 1931-2, y un 260% en promedio en 1933-40. En el caso del cemento, el arancel de 1¢/kg que se estableció en septiembre de 1931 también era alto: equivalía a un 150% del precio medio de importa-

¹⁰⁹ Chu, *op. cit.*, pp. 105-6.

¹¹⁰ Phanor J. Eder, *El Fundador*, Santiago M. Eder, Bogotá: Antares, 1959, pp. 585-8; Plazas y Perry, *Manuelita: una industria centenaria, 1864-1964*, Palmira, 1964, pp. 149-57.

ción en 1931-3, pero sólo equivalía a un 30% del precio del cemento nacional en Bogotá en aquel momento¹¹¹; el costo de transporte debía ser entonces el principal elemento protector de dicha industria. En el incremento en el precio medio de importación, el arancel ad-valorem redujo su participación a 47% en 1937-9 y a 31% en 1940. En ese año, el precio medio de importación más el arancel era de 4.2 c/kg, marginalmente superior al precio de venta en Bogotá del cemento nacional, que había aumentado mucho más lentamente.

En ambos casos, tampoco hay evidencia de que la devaluación de 1933-5 haya generado incrementos en los precios para los productores nacionales. Esta devaluación sólo incrementó en forma marginal el precio del cemento nacional. En el caso del azúcar, la recuperación de los precios durante estos años es atribuible mucho más al acuerdo de productores de 1933, y a la recuperación de la demanda, que al efecto de la devaluación. En ambos casos, por consiguiente la importancia de la política arancelaria proteccionista que se adoptó en 1931, y de la devaluación posterior, radicó mucho más en la elevación del precio de los bienes importados competitivos con los nacionales, y en algunos casos su eliminación del mercado, que en sus efectos sobre el precio para el productor. En el caso del cemento, los precios permanecieron bajos durante toda la década del treinta y disminuyeron en términos reales. En el azúcar, el precio interno permaneció en la década del treinta por debajo de los niveles de 1928-9 a pesar del fuertísimo recargo arancelario de 1931 (13¢/kg para azúcar centrifugada y 15¢ para refinada), que equivalía al doble del

precio medio de importación en esos años.

Según se aprecia en el cuadro A-9, el precio de la cerveza para los productores fue casi constante en términos nominales entre 1931 y 1943. Como la cerveza era en lo fundamental un bien no comercializable internacionalmente, debido a su alto costo de transporte, los recargos arancelarios que se hicieron en 1931 (y en algún momento la prohibición de importaciones) fueron en gran medida innecesarios¹¹². Es posible incluso que la política arancelaria seguida en materia de cebada haya sido en algún grado redundante, ya que durante al menos parte de los años treinta fructificó la política de auto-abastecimiento de cebada que los productores de cerveza habían seguido desde tiempo atrás¹¹³.

En el caso de los textiles de rayón, no disponemos de series internas de precio, pero parece evidente que las medidas arancelarias de 1931 fueron decisivas para el desarrollo del sector. En dicho año, se duplicaron los aranceles de los textiles terminados y se redujeron en un cuarto los aplicables a las hilazas. Los aranceles antes de esta reforma eran relativamente bajos: en 1927-9 equivalían a un 25% del precio medio de importación; a partir de 1931, el arancel ad-valorem nunca bajó del 60%, y en algunos casos llegó hasta 120%. Sin embargo, la importancia de estas medidas proteccionistas no residió en el incentivo que ellas generaron para un proceso de sustitución.

¹¹¹ De acuerdo con los precios del cemento en 1941-5, los datos del Cuadro A-10 se pueden traducir a centavos por kilogramo dividiendo por 11.

¹¹² Las importaciones de cerveza fueron ínfimas entre 1915 y 1945: \$23.683 anuales en 1916-9 (Cuando la producción de la sola fábrica de Bavaria en Bogotá valía \$577.000 al año), \$109.083 en 1925-9 y \$3.769 en 1930-45 (cuando el peor momento de la crisis, la producción de Bavaria era de \$2.5 millones). Ver *Anuarios de Comercio Exterior* y Roberto Junguito, *Historia Económica de Bavaria*, Bogotá, 1980, Cuadros VI-1 y 2.

¹¹³ Junguito, *op. cit.*, pp. III - 4 y 5.

ción de importaciones, en sentido estricto, sino más bien en reservarle a la naciente industria nacional un mercado en expansión.

Curiosamente, el sector que recibió menos protección arancelaria en los años treinta, los textiles de algodón, fue el que basó la mayor parte de su crecimiento en la sustitución de importaciones. En este caso, los aranceles ad-valorem eran históricamente bajos a fines de los años veinte, y a excepción del período 1931-3, continuaron siéndolo en los treinta, excepto en el caso de las telas crudas de algodón. El arancel equivalía a un 35-45% para las telas blancas y de color en 1934-40 y a un 60-70% para las crudas; en 1945 se había reducido a menos de 20% para las primeras y a 27% para las últimas. Además, el algodón tuvo uno de los recargos más fuertes que se hicieron en 1931: de esta manera, el arancel ad-valorem del algodón, que había sido de un 10% a fines de los años veinte, fluctuó alrededor del 28% entre 1934 y 1943¹¹⁴.

La devaluación de 1933-5 no se transmitió en su totalidad sobre el precio interno de los textiles de algodón; más bien, abarató relativamente las telas nacionales. Dada la escasa importancia que tuvo en este sector la protección arancelaria, es probable que esta disminución en el precio de las telas nacionales con relación a las importadas haya sido uno de los elementos básicos en el proceso de sustitución de importaciones. Entre julio de 1933 y el promedio del año 1935, el peso se devaluó en un 53.7%, pero el precio interno de las telas de algodón sólo se incrementó en un 32.2%, a pesar de que tanto los precios de los textiles como los del algodón en rama estaban aumentando a nivel internacional. El resultado fue una disminución del 20-30% en el precio relativo de los texti-

les nacionales que perduró hasta la segunda guerra mundial¹¹⁵.

En ninguno de los casos estudiados parece haberse cumplido, por lo tanto, la regla de precios sugerida por Chu. En tres de ellos (azúcar, cemento y tejidos de rayón) fueron importantes las reformas arancelarias de 1931, porque elevaron el precio relativo de los bienes competitivos con la producción doméstica, y no por sus efectos benéficos sobre el precio recibido por los productores. En el caso de los tejidos de algodón, las reformas arancelarias no fueron muy importantes, pero el encarecimiento relativo de los bienes importados parece haberse logrado con la devaluación de 1933-5. Finalmente, en el caso de la cerveza, ni las medidas arancelarias ni la devaluación fueron relevantes para el acelerado crecimiento de la producción.

Los datos del anexo estadístico indican también que en la década del treinta disminuyeron los precios de los bienes industriales producidos internamente con relación a los alimentos. Esto es compatible con un rápido proceso de sustitución de importaciones, y en particular con la idea de que el desarrollo industrial se basó en algunos sectores en las inversiones en maquinaria y equipo realizadas durante los años treinta, y en otros en una combinación de inversión y mejor utilización de la capacidad instalada. En ambos casos, la produc-

¹¹⁵ Este resultado se obtiene, tanto si comparamos las series (6b) y (6c) del Cuadro A-7 con los precios medios de importación de telas de algodón al país, como si las comparamos con un índice construido con los precios al por mayor en Estados Unidos (*Historical Statistics of the United States*, 1960, Serie E-18) y el tipo de cambio colombiano. En ambos casos hay un pequeño incremento en el precio relativo de las telas nacionales en 1938-9 que se revierte poco después. Cuando se usa el precio medio de importación, se obtiene también un abaratamiento adicional de las telas nacionales en 1942-5; esto puede reflejar simplemente que las pocas telas que se seguían importando eran de mejor calidad.

¹¹⁴ Montenegro, *op. cit.*, Cuadro 7.5.

tividad industrial debió incrementarse de manera notable, haciendo más rentable la producción industrial, a pesar de la caída en el precio relativo de los bienes industriales.

5. *Determinantes del desarrollo industrial: ampliación de la capacidad productiva*

Antes de analizar la información relativa a la ampliación de la capacidad productiva en los cinco sectores estudiados, vale la pena hacer algunas anotaciones sobre el comportamiento de la principal fuente de inversiones industriales: las importaciones de maquinaria y equipo. Sobre este particular, el cuadro A-6 indica que las importaciones reales del conjunto de bienes de capital a fines de la década del treinta y principios del cuarenta permanecieron por debajo de los niveles de la bonanza de los años veinte. Este total oculta, sin embargo, un comportamiento muy diferente de las importaciones de material de transporte y el de otro tipo de maquinaria. En el primer caso, los niveles de inversión en 1937-41 permanecieron por debajo de los de fines de la década del veinte, en tanto que en el segundo los igualaron. Más aún, como lo reflejan las cifras de importaciones de maquinaria textil, algunos renglones de la importación de maquinaria muestran un dinamismo relativo aún mayor en la década del treinta¹¹⁶.

Finalmente, el cuadro A-6 indica claramente que las inversiones en maquinaria industrial antes de la década del veinte, y especialmente antes de 1925 fueron relativamente insignificantes; los cálculos de la Cepal sobre

el valor real del acervo de capital en 1925 están entonces seguramente sobre-estimados, generando una distorsión considerable en sus apreciaciones sobre la ampliación de la capacidad productiva en los años treinta.

La información que hemos podido recoger sobre los cinco sectores seleccionados de la industria presentan evidencias diversas, que de todas formas indican la importancia de la ampliación de la capacidad productiva en los años treinta. En el sector textil, la evidencia indica además que no hubo ampliaciones significativas en los años veinte. Con relación a los textiles de algodón, el cuadro A-8 muestra en efecto la escasa ampliación de capacidad productiva en la década del veinte, excepto en el caso de Fabricato. Más aún, muchas fábricas seguían funcionando en 1932-3 con la capacidad instalada quince años antes. Si suponemos que las fábricas de Samacá, Obregón y Caldas no hicieron ampliaciones en la década del treinta, la capacidad instalada en las ocho principales fábricas en 1943 sería de 4.840 telares, el triple de la de 1933. La capacidad de hilandería aumentó también de manera notable: en 1926-7, había 31.890 husos instalados en las siete fábricas reseñadas; en 1943, la sola capacidad de hilandería de Coltejer, Fabricato y Tejicóndor alcanzaba ya 140.000 husos¹¹⁷. Por otra parte, la producción de tejidos de rayón se inició apenas en la década del treinta. Finalmente, el valor de las importaciones de maquinaria para las industrias textil, cuero y vestuario en 1932-44 fue de \$33.9 millones; el valor de la maquinaria y equipo de estos sectores en 1945 era de \$39.4 millones, incluyendo los generadores de energía instalados en las fábricas.

¹¹⁶ Montenegro, *op. cit.*, Cuadro 5.6 refuerza esta conclusión. Este Cuadro muestra una mayor importancia relativa de las importaciones de maquinaria en minería y construcción en los años veinte, permitiendo un incremento relativo mayor de las importaciones de maquinaria industrial.

¹¹⁷ Para un desarrollo más extenso de la evolución de las empresas textiles durante estos años, ver Enrique Echavarría, *Historia de los textiles de Antioquia*, Medellín, 1943; Chu, *op. cit.*, Anexo A y Montenegro, *op. cit.*, Cap. IV.

En el caso de la industria cervecera, la información disponible sobre Bavaria indica que dicha empresa se expandió hasta 1937 con base en su capacidad de fines de la década del veinte. En ese momento, sin embargo, hizo una inversión importante en maquinaria, que elevó el valor de la maquinaria y equipo invertida de \$6 a \$11 millones entre el segundo semestre de 1936 y el segundo de 1938¹¹⁸.

En el caso del cemento, la evidencia indica que hubo efectivamente inversiones importantes a fines de los años veinte, que no opacaron, sin embargo las expansiones posteriores en la capacidad productiva. La única fábrica que operaba a fines de los años veinte en Colombia era Cementos Samper, con una capacidad instalada mínima. Esta fábrica importó maquinaria a fines de dicha década, la cual, sin embargo, tardó en instalarse como consecuencia de la crisis. La fábrica de Cementos Diamante comenzó a funcionar en 1930. Estas dos fábricas, cuya capacidad instalada se expandió a fines de la bonanza, producían en 1945, 126.833 Tons. según el Censo Industrial; cuatro fábricas, que habían comenzado a operar entre 1936 y 1943 (Cementos Argos en 1936, Cementos del Valle en 1941, Cementos del Nare en 1943 y la fábrica de Cementos Diamante en Bucaramanga en el mismo año) producían en 1945 163.497 Tons., es decir el 56% de la producción nacional. El cuadro A-10 corrobora que la capacidad instalada se había incrementado en un 140% entre 1934 y 1945.

En el caso del sector azucarero, la evidencia es similar a la del cemento. Según unos datos publicados en 1930, la capacidad de producción anual de todos los ingenios azucareros colombianos (doce en total) era entonces de 34.800 Tons., y estaba en construcción el Ingenio Berástegui (en el actual

departamento de Córdoba) con una capacidad de 12.000 Tons.¹¹⁹. Con esta capacidad productiva, el sector azucarero hubiese podido expandirse hasta fines de los años cuarenta, según los datos del cuadro A-9, y con pequeñas ampliaciones satisfacer el nivel de producción de 1945. Estas comparaciones son, sin embargo, muy engañosas, porque desconocen la expansión relativa de la industria azucarera vallecaucana durante estos años. Según los datos de 1930, la capacidad instalada en el Valle era de 10.940 Tons.; dicha capacidad está, sin embargo, sub-estimada, porque estaba en vías de ampliación el Ingenio Manuelita; la capacidad real era de unas 15.000 Tons., o un poco más, concentrada básicamente en Manuelita, Providencia y Riopaila (cuya producción se había iniciado en 1901, 1928 y 1929 respectivamente). En 1932 la producción del Valle era de 14.550 tons., y representaba un poco más del 50% de la producción nacional. En los años siguientes, con la instalación de algunos ingenios nuevos, y la ampliación de los que ya funcionaban a fines de los veinte (Manuelita hizo, por ejemplo, otra ampliación que le permitió incrementar su producción entre mediados de los años treinta y comienzos de los cuarenta en 7.000 Tons., permitieron que la participación del Valle en 1945 ascendiera a 69.1% de la producción nacional, es decir unas 46.600 Tons. El crecimiento de la producción azucarera vallecaucana, que fue el elemento más dinámico de la industria azucarera durante el período estudiado, se basó así en la ampliación de la capacidad durante los años treinta. A fines de dicha década se construyó además un ingenio en el Tolima (Pajonales), con capital de los grandes ingenios del país; producía en 1945 un poco más

¹¹⁸ Junguito, *op. cit.* pp. V-5 a 9 y Cuadro V-2.

¹¹⁹ *Revista del Banco de la República*, noviembre de 1930, p. 350.

del 4% de azúcar del país. La capacidad instalada en 1930, concentrada en gran medida en los Ingenios Sincerín y Berástegui de la Costa Atlántica, quedó así en gran medida sub-utilizada¹²⁰.

La evidencia indica, por lo tanto, que la mayor parte de la ampliación de capacidad en el sector textil ocurrió en la década del treinta. En el caso de la cerveza, el cemento y el azúcar, las inversiones de fines de los años veinte permitieron comenzar la década siguiente con un exceso de capacidad. Sin embargo, en estos tres sectores hubo además ampliaciones de capacidad importantes en los años treinta, que permitieron duplicar aproximadamente la capacidad productiva de cada sector. El sector externo no fue, por lo tanto, un limitante importante para la ampliación de capacidad productiva durante la década del treinta. No lo fue tampoco para la importación cre-

ciente de materias primas; el caso más importante en este sentido fue el algodón, cuyas importaciones se multiplicaron varias veces en el período estudiado y llegaron a representar, en 1940-4, el 5.8% de las importaciones del país.

Para concluir con estas anotaciones sobre la ampliación de la capacidad instalada industrial en la década del treinta, vale la pena agregar que muchos de los sectores industriales secundarios existentes en 1945 se habían desarrollado básicamente a partir de la crisis. Según el Censo Industrial, en siete de estos sectores más del 50% del patrimonio de las empresas existentes entonces estaba constituido por compañías fundadas a partir de 1930. Estos sectores eran: caucho y sus productos (99.9%), papel (98.8%), otros productos industriales (94.1%), vestuario (85.0%), madera (65.2%), metalúrgica (63.4%) y productos químicos y farmacéuticos (54.5%). El patrimonio de las empresas establecidas en estos sectores equivalía un 18.6% del total de la industria manufacturera.

¹²⁰ Eder, *op. cit.*, cap. XXIII; Plazas y Perry, *op. cit.*, pp. 14-158; Ocampo, "El desarrollo económico de Cali. . .", pp. 138-9.

V. Anexo Estadístico

Cuadro A-1
INDICES DE QUANTUM DE EXPORTACIONES
(1925 - 9 = 100)

	(1) Café	(2) Productos nacionales	(3) Productos de enclave		(4) Total	
			Serie A	Serie B	Serie A	Serie B
1905	20.7	22.7	16.6		21.1	
1906	26.0	29.7	16.8		26.3	
1907	23.2	28.1	19.1		25.7	
1908	24.8	27.7	19.5		25.6	
1909	26.9	33.3	20.7		30.0	
1910	23.3	28.8	26.5		28.2	
1911	25.8	30.1	29.4		30.0	
1912	38.1	42.4	42.8		42.5	
1913	41.6	46.2	35.1		43.3	
1914	42.1	45.0	35.5		42.6	
1915	46.0	49.5	34.6		45.6	
1916	49.4	53.9	34.6		48.9	
1917	42.7	48.5	38.5		45.9	
1918	46.9	51.6	41.0		48.8	
1919	68.7	75.6	22.3		61.8	
1920	58.9					
1921	95.7					
1922	72.0	73.7	49.4		67.4	
1923	84.1	85.9	47.6	49.6	75.9	76.0
1924	90.4	92.0	44.1	55.5	79.6	82.0
1925	79.4	81.6	41.9	51.2	71.3	73.3
1926	100.2	100.1	69.9	72.6	92.2	92.6
1927	96.2	96.6	109.2	100.6	99.9	99.9
1928	108.5	107.1	136.4	133.7	114.7	114.3
1929	115.7	114.7	142.6	134.0	121.9	119.9
1930	129.5	128.5		142.3		132.2
1931	123.8	122.4		120.7		121.9
1932	130.0	126.7		114.5		123.4
1933	129.6	126.5		108.1		121.5
1934	125.9	124.0		138.2		127.9
1935	153.8	150.4		131.2		145.1
1936	160.9	157.3		139.1		152.3
1937	170.5	167.0		146.2		161.3
1938	174.4	170.8		160.2		167.9
1939	152.6	149.2		165.4		153.6
1940	181.3	174.1		180.0		175.7
1941	118.8	115.0		175.7		131.5
1942	175.8	169.9		93.2		149.0
1943	214.3	206.4		103.9		178.4
1944	200.9	193.3		142.9		179.6
1945	210.1	201.7	117.8	144.7		186.1

Fuente: Indices Laspeyres, calculados con base en datos del *Anuarios de Comercio Exterior* y la *Revista del Banco de la República* (para producción de oro y tasa de cambio).

- (1) Productos nacionales: Café, caucho, cueros, sombreros, tabaco, tagua, dividivi (excepto en 1911-4) y ganado (desde 1915).
 (2) Producto de enclave: Bananos, petróleo, oro y platino.
 (3) La Serie A utiliza como indicador de las exportaciones de oro el valor en dólares de dichas exportaciones.
 La Serie B utiliza la producción de oro; dicha producción fue valorada a razón de US\$20.67/oz. hoy hasta enero de 1934 y US\$35 desde entonces; estas valoraciones hacen caso omiso del período de transición entre uno y otro precio, que no afecta significativamente los cálculos incluidos en este estudio.

Cuadro A-2
INDICES DE PRECIOS DE EXPORTACIONES E IMPORTACIONES
(1925-9)

	(1) Café	(2) Productos nacionales	(3) Productos de enclave		(4) Total exportaciones		(5) Importaciones	
			Serie A	Serie B	Serie A	Serie B	Serie A	Serie B
1906	29.2	34.4	40.1		35.5			
1906	29.1	36.4	71.1		42.2			
1907	29.2	37.2	68.7		43.2			
1908	27.6	33.9	81.7		43.3			
1909	28.2	36.9	70.5		42.9			
1910	32.3	46.9	73.9		53.5		67.1	58.5
1911	46.7	57.3	72.2		61.1		63.7	61.5
1912	56.6	64.8	75.0		67.4		68.1	64.4
1913	55.7	64.0	75.6		68.4		68.3	67.1
1914	47.9	55.5	78.2		60.6		66.4	61.1
1916	42.9	51.0	76.2		55.9		66.8	61.1
1916	40.7	49.8	84.1		56.0		75.4	75.4
1917	35.2	51.0	79.5		57.1		83.2	91.0
1918	61.5	69.3	70.3		69.5		117.4	119.2
1919	111.2	120.4	103.0		118.8		141.1	129.3
1920	71.7						138.8	129.3
1921	49.0						159.5	147.2
1922	60.3	61.0	72.1		63.1		102.9	106.3
1923	67.2	67.4	82.7	85.1	69.9	70.5	101.3	96.9
1924	98.7	97.4	82.5	86.8	95.3		108.9	101.0
1925	107.7	106.9	93.2	94.7	104.8		106.1	97.8
1926	110.2	109.4	109.8	108.8	109.5		106.7	107.1
1927	94.1	94.0	114.1	113.2	99.3		100.4	102.5
1928	103.9	104.2	110.4	108.9	106.0		97.1	97.1
1929	84.8	84.0	110.3	110.3	98.5		98.5	100.5
1930	60.1	61.1	100.7	100.7	92.0		97.6	91.5
1931	56.3	56.2	77.3	77.3	71.9		87.1	78.7
1932	41.1	40.8	86.6	86.6	61.4		72.0	65.0
1933	39.9	39.9	63.7	63.7	51.4		63.8	53.8
1934	52.7	52.6	90.7	90.7	45.3		69.6	52.1
1935	37.8	38.0	94.4	90.7	63.0		77.7	55.1
1936	42.7	43.0	94.9	94.9	50.9		79.3	54.7
1937	43.0	44.0	101.8	101.8	54.9		80.2	54.5
1938	37.2	38.0	96.2	96.2	57.2		86.9	57.3
1939	42.6	43.4	99.5	99.5	53.5		81.5	60.2
1940	30.5	30.7	101.4	101.4	57.8		80.4	59.5
1941	52.2	52.1	114.9	114.9	48.5		83.0	66.4
1942	61.4	61.5	111.5	111.5	68.9		90.7	69.3
1943	61.5	62.2	107.9	107.9	70.1		100.9	75.7
1944	61.4	62.4	107.9	107.9	69.4		102.7	84.2
1945	64.6	65.9	107.0	107.0	71.5		106.0	91.8
					73.8		106.6	95.3

Fuentes y notas: Índices Paasche ver Cuadro A-1. Para el cálculo de la Serie A de precios de importaciones se dividieron las importaciones en siete agrupaciones (cueros y sus manufacturas, combustibles, productos agropecuarios, productos químicos, textiles, metales y bienes de capital y algodón) y se utilizaron como deflatores los índices de precios al por mayor de EE.UU. (Department of Commerce, *Historical Statistics of the United States*, Washington, 1960, Series E-15 a E-24 y E-104). Para la Serie B, se dividieron las importaciones en productos primarios y manufacturados, utilizando como deflatores los precios de las exportaciones de EE.UU. (*Ibid.*, Series U-36 y U-44). En ambos casos, para el cálculo de los índices en 1920-1 se utilizó la composición de importaciones promedio de 1919 y 1922.

Cuadro A-3

RELACION DE PRECIOS DE INTERCAMBIO, 1925-9 = 100

(Utilizando la Serie A de precios de importaciones)

	(1) Café	(2) Productos Nacionales	(3) Productos de enclave		(4) Total	
			Serie A	Serie B	Serie A	Serie B
1910	48.1	69.9	110.1		79.7	
1911	73.3	90.0	113.4		96.0	
1912	85.5	97.9	113.5		102.0	
1913	81.5	93.7	110.7		97.3	
1914	72.1	83.6	119.2		91.3	
1915	64.3	76.3	114.2		83.8	
1916	48.9	59.8	101.0		67.3	
1917	30.0	43.4	67.7		48.6	
1918	43.6	49.2	49.8		49.3	
1919	80.1	86.8	74.2		85.6	
1920	45.0					
1921	47.6					
1922	59.5	60.2	71.2		62.3	
1923	61.7	61.9	75.9	78.1	64.1	64.7
1924	93.0	91.8	77.7	81.8	89.8	89.9
1925	100.9	100.1	87.3	88.8	98.2	98.0
1926	109.8	109.0	109.4	108.4	109.1	108.9
1927	96.9	96.8	117.5	116.6	102.2	102.2
1928	105.5	105.8	112.1	111.5	107.6	107.5
1929	86.1	87.0	113.1	113.1	94.3	94.3
1930	69.0	70.2		115.6		82.5
1931	78.1	78.0		107.4		85.2
1932	64.4	64.0		135.8		80.7
1933	57.3	57.4		91.6		65.1
1934	67.8	67.6		116.7		81.1
1935	47.6	47.9		119.2		64.2
1936	53.2	53.5		118.3		68.5
1937	49.5	50.7		117.2		65.9
1938	45.6	46.7		124.9		65.6
1939	53.0	54.0		119.7		72.0
1940	36.7	37.0		120.0		58.5
1941	57.6	57.5		111.8		75.9
1942	60.8	60.9		113.9		69.5
1943	59.8	60.5		108.6		67.6
1944	57.9	58.9		101.7		67.4
1945	60.6	61.8		100.4		69.2

Fuentes: Cuadros A-1 y A-2.

Cuadro A-4

RELACION DE PRECIOS DE INTERCAMBIO, 1925-9 = 100

(Utilizando la Serie B de precios de importaciones)

	(1) Café	(2) Productos nacionales	(3) Productos de enclave		(4) Total	
			Serie A	Serie B	Serie A	Serie B
1910	55.2	80.1	126.2		91.4	
1911	75.9	93.2	117.4		99.3	
1912	87.8	100.5	116.4		104.7	
1913	82.9	95.3	112.6		98.9	
1914	78.4	90.9	129.6		99.3	
1915	70.3	83.4	124.8		91.5	
1916	54.0	66.1	111.6		74.4	
1917	38.7	56.1	87.4		62.8	
1918	51.6	58.2	58.9		58.3	
1919	86.0	93.1	79.7		91.9	
1920	48.7					
1921	46.1					
1922	62.3	62.9	74.5		65.1	
1923	66.6	66.8	81.9	84.2	69.2	69.8
1924	100.9	99.5	84.3	88.8	97.4	97.6
1925	100.6	99.8	87.0	88.5	97.9	97.7
1926	107.5	106.7	107.2	106.1	106.8	106.6
1927	96.9	96.8	117.5	116.6	102.2	102.2
1928	103.4	103.7	109.9	109.4	105.5	105.4
1929	91.8	92.7	120.5	120.5	100.5	100.5
1930	76.4	77.7		127.9		91.3
1931	86.6	86.4		119.0		94.5
1932	76.4	75.9		161.1		95.7
1933	76.6	76.7		122.4		87.0
1934	95.6	95.4		164.6		114.4
1935	69.0	69.4		172.6		93.0
1936	78.2	78.8		174.0		100.7
1937	75.1	76.9		177.7		99.9
1938	61.8	63.2		169.2		88.8
1939	71.6	73.0		161.8		97.2
1940	45.9	46.3		150.0		73.1
1941	75.4	75.2		146.4		99.4
1942	81.1	81.2		151.8		92.5
1943	73.0	73.8		132.4		82.4
1944	66.8	68.0		117.5		77.8
1945	67.8	69.1		112.3		77.5

Fuentes: Cuadros A-1 y A-2.

Cuadro A-5
IMPORTACIONES REALES Y RELACION DE PRECIOS DE INTERCAMBIO
(1925-9 = 100)

	(1) Utilizando la Serie A de precios de importaciones			(2) Utilizando la Serie B de precios de importaciones		
	Importaciones reales	Poder de compra de las exportaciones efectivas: Serie A	Serie B	Importaciones reales	Poder de compra de las exportaciones efectivas: Serie A	Serie B
1910	23.2	25.3		26.4	28.8	
1911	23.7	31.7		24.4	32.7	
1912	30.5	44.0		31.2	44.9	
1913	34.6	46.7		35.0	47.3	
1914	26.0	44.5		28.1	48.1	
1915	21.3	41.4		23.2	45.0	
1916	29.4	39.5		32.3	43.4	
1917	16.4	26.7		21.1	34.3	
1918	14.1	27.6		16.6	32.5	
1919	31.6	64.6		33.7	69.0	
1920	48.5	(35.8) ^a		52.3	(38.6) ^a	
1921	23.6	(47.4) ^a		22.7	(45.6) ^a	
1922	32.5	46.3		33.9	48.2	
1923	45.3	52.1	54.4	48.7	55.9	58.5
1924	44.6	82.8	85.7	48.1	89.5	92.6
1925	68.7	79.9	82.0	68.1	79.3	81.4
1926	93.1	105.6	105.6	90.6	102.9	102.9
1927	107.9	94.7	94.8	106.6	94.3	94.4
1928	123.5	115.9	115.0	120.6	113.2	112.3
1929	107.5	103.9	102.6	114.1	110.3	108.9
1930	59.8		95.9	65.8		105.7
1931	47.2		98.4	52.1		108.6
1932	39.3		89.4	46.3		105.6
1933	49.2		78.9	65.6		105.1
1934	59.5		97.7	83.5		137.1
1935	64.9		87.0	93.5		125.4
1936	73.3		100.3	107.2		146.9
1937	84.6		101.7	127.7		153.5
1938	83.7		103.8	112.8		140.0
1939	99.8		106.7	134.1		143.6
1940	78.1		94.7	97.1		117.9
1941	81.8		93.1	106.6		121.4
1942	45.5		117.5	60.3		155.8
1943	62.6		140.2	75.9		170.2
1944	72.3		132.4	83.0		152.2
1945	115.3		139.4	128.3		155.2

Fuente: Ver Cuadros 1, A-1 y A-2. Las Series A y B del poder de compra de las exportaciones incluyen el valor de las exportaciones y la producción de oro respectivamente.

^a Poder de compra del total de las exportaciones con relación a 1925-9.

Cuadro A-6
IMPORTACIONES DE MAQUINARIA, 1916 - 1947
(Miles de dólares de 1947-9)

	(a) Material de transporte	(b) Otra maquinaria	(c) Total	(d) Maquinaria textil
1916	1.025.8	1.546.7	2.572.4	35.8
1917	549.5	922.3	1.471.8	84.1
1918	868.8	905.9	1.774.7	129.0
1919	1.928.4	1.415.3	3.343.7	82.5
1922	4.114.8	3.357.3	7.472.1	142.8
1923	3.988.7	4.670.3	8.659.0	84.8
1924	5.014.8	5.614.7	10.629.4	120.1
1925	8.247.0	12.656.2	20.903.2	134.3
1926	12.949.5	15.091.7	28.041.2	63.8
1927	21.114.3	17.717.4	38.831.7	n.d.
1928	29.251.5	19.331.3	48.582.8	n.d.
1929	15.589.6	17.262.7	32.852.3	n.d.
1930	7.199.3	8.108.5	15.307.9	n.d.
1931	3.928.7	4.837.2	8.765.9	n.d.
1932	3.094.8	4.325.6	7.420.4	850.8
1933	4.722.9	5.908.2	10.631.1	1.308.4
1934	6.970.6	7.757.1	14.727.7	2.235.2
1935	6.416.0	9.709.2	16.125.3	1.213.3
1936	9.681.4	11.000.1	20.681.5	657.7
1937	11.028.4	17.982.4	29.010.8	2.943.8
1938	11.376.0	18.423.4	29.799.5	2.519.6
1939	15.172.1	19.807.8	34.979.9	2.529.0
1940	10.382.0	18.807.5	29.189.6	2.568.0
1941	13.113.3	15.970.8	29.084.1	2.849.4
1942	3.045.9	7.071.9	10.117.9	1.550.4
1943	2.923.3	7.818.9	10.742.2	2.342.6
1944	6.667.2	11.578.8	18.246.0	1.476.6
1945	12.265.0	29.146.6	41.411.6	3.355.8

Fuente: Santiago Montenegro, *Historia de la Industria Textil en Colombia. 1900-1945*, Tesis de Magister, Universidad de los Andes, 1982, Cuadro 5.8.

Cuadro A-7

PRODUCCION Y PRECIOS DE LA INDUSTRIA TEXTIL, 1923-45

(1) Consumo aparente de algodón (tons.)		(2) Producción de algodón (miles metros)		(3) Consumo apa- rente de algodón (miles metros)		(4) Consumo apa- rente de hilazas de rayón (Tons.)		(5) Producción de rayón (miles metros)		(6) Precios de manufacturas textiles		
(a) en rama	(b) incluyendo hilazas importadas									(a) Telas de algo- dón: precio medio en fábrica (\$ /metro)	(b) Telas de algodón en Bogotá (Junio 1933 = 100)	(c) Vestuario Bogotá (Febrero 1937 = 100)
1923	2,199	3,413										
1924	2,668	3,864										
1925	3,604	5,139										
1926	3,899	4,748								26.4		
1927	4,341	4,988	15,870	110,458						34.1		
1928	2,670	3,682	15,028	108,025						30.5		
1929	2,576	3,575	14,214	102,577						25.9		
1930	2,659	3,170	12,474	62,012						26.3		
1931	3,634	4,373	16,263	76,198						25.1		
1932	4,352	5,049	17,219	84,383						29.7		
1933	4,735	6,225			122			1,268			108.9	
1934	5,636	7,946	20,274	103,631	290					26.7	126.8	
1935	6,508	8,787			464						132.3	
1936	6,987	9,395	23,317	108,375	464			2,694		46.0	138.1	
1937	9,268	13,005	43,130	139,219	796			3,691		27.0	144.8	
1938	10,820	13,190	54,626	109,111	713			4,524		25.8	154.0	100.0
1939	14,059	16,665	69,644	139,354	935			5,455		25.5		102.5
1940	12,800	14,199	73,490	103,121	751			6,961		25.4		101.1
1941	21,792	23,496	64,962	98,936	1,592			9,804		34.3		103.7
1942	23,444	23,990	110,817	115,174	1,081			6,887		32.7		120.4
1943	21,905	22,338			1,263			8,649		41.1		136.5
1944	22,314	22,415			1,040							147.0
1945	19,923	20,162	141,453 ^a	140,893	1,678			9,204 ^a				175.2

Fuentes: (1) (a) Montenegro, *op. cit.*, Cuadro 6.1 (b) Se adicionan las hilazas importadas, según el Anuario de Comercio Exterior, a razón de 1 Ton. hilazas = 2 Tons. algodón en rama; esta razón equivale al precio medio relativo de las hilazas y el algodón importados en 1923-39.
 (2), (5) y (6a) 1926-32: *Revista de Industrias*; 1934: *Anuario General de Estadística*; 1945: *Censo Industrial de 1945*.
 (3) Montenegro, *op. cit.*, Cuadro 1.5.
 (4) Cepal, *op. cit.*, Cuadro 378, p. 405.
 (6b) y (6c) *Revista del Banco de la República*.
^a 1944/4.

Cuadro A-8

CAPACIDAD INSTALADA PARA LA PRODUCCION DE TEXTILES DE ALGODON

A. Husos y Telares, 1926 -- 32			
Número de fábricas		Husos	Telares
1926	14	47.260	1.894
1927	16	39.640	1.927
1928	17	39.870	1.990
1929	16	48.340	2.087
1930	16	47.169	2.012
1931	19	46.140	2.079
1932	23	51.876	2.285

B. Principales Fábricas, Telares					
Fábrica (Año de fundación)	1914-6	1922-4	1926-7	1932-3	1943
Bello (1902)	212		212	212	1.500
Fabricato (1920)		100	150	260	
Coltejer (1907)	141		140	161	1.900
Rosellon (1911)	100 ^a		200	200	
Samacá (1904)	100		200	200	
Obregón (1910)	300	400	400	400	
Caldas (1919)		150	100	140	
Tejicondor (1934)					700

^a 1912.A. Revista de Comercio e Industrias, 1933 (Reproducido en la *Revista del Banco de la República*, Nov. 1933, p. 410).B. Montenegro, *op. cit.*, Cuadro 1.4.

Cuadro A-9

PRODUCCION Y PRECIOS DE LA INDUSTRIA CERVECERA Y AZUCARERA

(1) Producción de cerveza (1953 = 100)	(2) Prod. de Bavaria (millones de decenas de botellas de 1/3 litro)	(3) Precio de la cerveza (\$/docena de botellas de 1/3 de litro)	(4) Producción de azúcar (miles de toneladas)	(5) Importación de azúcar (miles de toneladas)	(6) Consumo de azúcar (miles de toneladas)	(7) Precio del Azúcar (a) En Bogotá (\$/a) (b) En el país. Índice (1923=100)
1925	3.3			0.4		107
1926	3.7			1.5		118
1927	4.2			4.4		124
1928	5.1		20.3	11.4	31.7	109
1929	4.6		21.8	13.9	35.7	95
1930	4.6		30.5	13.3	43.8	79
1931	3.9		31.0	4.8	35.8	76
1932	3.3	(1.03)	34.3	0.1	2.22	54
1933	5.3	(0.98)	38.5	0.1	1.47	45
1934	9.9	1.17	33.2	—	1.18	62
1935	10.0	0.95	30.6	9.0	37.4	68
1936	11.6	0.81	30.0	22.9	43.0	
1937	13.1	1.08	35.3	14.9	50.5	
1938	14.3	1.12	48.5	—	49.8	
1939	17.4	1.07	49.2	5.0	48.5	
1940	17.2	1.13	51.2	14.7	59.8	2.27
1941	20.0	1.13	61.8	4.5	63.7	2.41
1942	22.5	1.01	67.6	1.3	64.8	2.41
1943	21.1	1.10(1.05)	71.7	—	61.9	2.63
1944	25.4		76.9	12.0	73.1	2.50
1945	30.9		81.4	16.4	83.2	2.60
					92.5	

(1) Cepal. op. cit., p. 336.

(2) Roberto Junguito, *Historia Económica de Bavaria*, Bogotá, 1980, Cuadros VI-2 y VI-3.(3) Precio medio de producción: calculado con base en los datos de los *Anuarios Generales de Estadística*: datos entre paréntesis de Junguito, op. cit., para Bavaria.(4) 1928-33: Plazas y Perry. Manuelita. 1864-1964, p. 178; 1935-45: *La Industria Azucarera en la Economía Colombiana* Miguel Fadul y Enrique Peñalosa, 1961, p. 18-19.(5) 1925-33: *Anuarios de Comercio Exterior*: 1934-45: Fadul y Peñalosa, op. cit., pág. 18-19.

(6) 1934-45: Fadul y Peñalosa, op. cit.; 1928-33, consumo aparente (suma de columnas 4 y 5).

(7) (a) *Anuarios Generales de Estadística*; (b) *Revista del Banco de la República*.

Cuadro A-10
INDUSTRIA DEL CEMENTO

	(1) Capacidad teórica instalada (miles de tt)	(2) Producción (miles de tt)	(3) Importaciones (miles de tt)	(4) Consumo aparente (miles de tt)	(5) Precio del cemento nacional (1928=100)
1925		9.0	42.9	51.9	88
1926		9.0	60.8	69.8	106
1927		9.0	100.4	109.4	128
1928		10.0	133.6	143.6	100
1929		10.0	150.6	160.6	84
1930		10.0	72.9	82.9	68
1931		20.0	38.8	58.8	37
1932		20.0	28.8	48.8	34
1933		50.0	33.2	83.2	40
1934	135	72.0	33.0	105.0	42
1935	135	78.0	23.0	101.0	44
1936	153	105.0	52.5	157.0	46
1937	153	123.0	38.0	160.9	46
1938	168	153.8	59.7	205.2	46
1939	186	166.7	37.4	203.0	46
1940	186	187.8	15.2	202.9	45
1941	246	210.9	1.9	212.2	44
1942	246	207.8	0.7	203.4	46
1943	285	252.6	0.6	247.1	40
1944	321	280.9	28.5	309.3	53
1945	321	302.6	23.7	336.3	53

Fuente: (1) a (4) 1934-45: Manuel Ramírez M., *El Cemento en Colombia*. Bogotá, 1963, Cuadro No. IV-1.

(2), 1925-33: Cepal. *op. cit.*, Cuadro 394 (producción en el año base, 1953, tomada de Ramírez).

(3) 1925-33: *Anuarios de Comercio Exterior*.

(4) *Revista del Banco de la República*; se encadenan aquí tres series diferentes publicadas en la Revista.

CUADRO A-11

	Ley 117 de 1913 (6 Dic.)	Ley 126 de 1914 (24 Dic.)	Ley 70 de 1916 (6 Dic.)	Ley 78 de 1916 (19 Dic.)	Ley 64 de 1918 (3 Dic.)	Ley 93 de 1920 (23 Nov.)	Ley 116 de 1922 (En 1/23)	Decreto 952 de 1927 (7 Jun.)	Decreto 1018 de 1928 (2 Jun.)	Ley 4 de 1931 (8 En.)	Ley 62 de 1931 (14 May)	Decreto 2194 de 1931 (20 Dic)	Ley 94 de 1936 (23 Abr)	Ley 147 de 1941 (17 Dic)
Cebada	2.0		2.1		4.0		4.4		4.7	3.0		6.0		
Malta	2.0		2.1				2.3		2.4	5.0		10.0		
Azúcar Mascabado	8.0		8.4				9.2	3.0	3.0	8.0		16.0		
Azúcar Refinado	12.0		12.6				13.8	5.0	5.0	10.0		20.0		
Cerveza	6.0	20.0	21.0				23.0		23.6		20.0	Prohibido		
Algodón en rama	3.0		3.2	4.2	5.0		5.8		5.9		10.0		14.0	
Hilazas crudas de algodón	5.0		5.3	7.4			10.4		10.6		21.0		25.0	34.7
Hilazas blancas	8.0		8.4	10.5			13.8		14.1		24.0		29.0	37.0
Hilazas color	10.0		10.5	34.7			17.3		17.7		24.0		29.0	39.6
Telas crudas de algodón	34.0		35.7	35.7			39.1		40.1		60.0			
Telas blancas	50.0		52.5	52.5			57.5		58.9		70.0			
Telas color	63.0		66.2	66.2			72.5		74.2		90.0			
Hilaza de seda	200.0		210.0				230.0		235.6		150.0			
Telas de seda	300.0		315.0				345.0		353.4		300.0			
Maquinaria industrial	1.0		1.1				1.2		1.2		1.0			
Cemento	libre											600.0		
													1.0	

Fuente: Leyes y Decretos de Colombia y Diarios Oficiales.