

No. 35 - 36  
Abr / sep  
1990



# PUBLICACIONES ICESI

INSTITUTO COLOMBIANO DE ESTUDIOS SUPERIORES DE INCOLDA

- **La integración al mundo**
- **¿Con qué gerentes se haría la apertura?**  
JORGE LONDOÑO SANCHEZ
- **La apertura económica**  
ALBERTO GOMEZ MEJIA
- **El caso mexicano**  
MANUEL ZEPEDA PAYERAS
- **El caso chileno**  
HERNAN BUCHI
- **La carga del hombre pobre (Caso peruano y boliviano)**  
AFAN BUITRAGO VALENCIA (TRADUCTOR)
- **Apertura internacional (Encuesta)**  
DIEGO VASCO SOLARTE
- **Programa de modernización de la economía colombiana.**  
Conpes
- **Apertura económica: Normas y procedimientos**

Publicaciones ICESI	Cali Colombia	Nº 35 - 36	P.P. 192	Abr. - Sep. 1990	ISSN 0120 - 6648
------------------------	------------------	---------------	-------------	---------------------	---------------------

## CONSEJO SUPERIOR DEL ICESI

**Germán Holguín Zamorano**  
PRESIDENTE

**Adolfo Carvajal Quelquejéu**  
VICEPRESIDENTE

**Francisco Barberi Ospina**  
**Jorge Enrique Botero Uribe**  
**Henry Eder Calcedo**  
**Rodrigo Escobar Navia**  
**Isaac Gilinski Sragovicz**

**Luis Fernando Gutiérrez Marulanda**  
**Hugo Lora Camacho**  
**Francisco Castro Zawadsky**  
**Juan María Rendón Gutiérrez**  
**Oscar Varela Villegas**

## JUNTA DIRECTIVA

**Francisco Barberi Ospina**  
**Luis Fernando Gutiérrez Marulanda**  
**Francisco Piedrahita Plata**

**William B. Murray**  
**Jacobo Tovar Delgado**  
**Oscar Varela Villegas**

**Esther Ventura de Rendón**

## DIRECTIVOS DEL ICESI

**Alfonso Ocampo Londoño**  
RECTOR

**Mario Tamayo y Tamayo**  
DIRECTOR DE INVESTIGACION

**Hipólito González Zamora**  
VICERRECTOR

**María Cristina Navia Klemperer**  
DIRECTORA RELACIONES UNIVERSITARIAS

**Mario de la Calle Lombana**  
SECRETARIO GENERAL  
DIRECTOR ADMISIONES Y REGISTRO

**Carlos Fernando Cuevas Villegas**  
DIRECTOR ADMINISTRACION  
DE EMPRESAS, PLAN NOCTURNO

**Lyrencia Cruz de Arango**  
DIRECTORA ADMINISTRATIVA

**María Isabel Velasco de Lloreda**  
OFICINAS DE RELACIONES  
EMPRESA - UNIVERSIDAD

**Alejandro Díaz P.**  
DIRECTOR DE PLANEACION

**Olga Ríos Restrepo**  
DIRECTORA DEL CENTRO DE COMPUTO

**Hipólito González Zamora (E)**  
DIRECTOR DE POSTGRADOS Y DEL CENTRO  
DE DESARROLLO DE ESPIRITU EMPRESARIAL

**Martha Cecilia Lora Garcés**  
DIRECTORA BIBLIOTECA

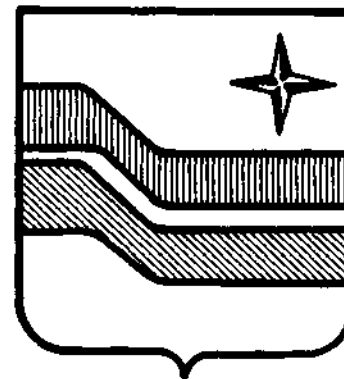
**Francisco Velásquez Vásquez**  
DECANO DE ADMINISTRACION  
DE EMPRESAS

**Luz María Ayala de Ayala**  
DIRECTORA DE PROMOCION

**Henry Arango Dueñas**  
DECANO DE INGENIERIA DE SISTEMAS  
E INFORMATICA

**Pedro Rafael Muñoz Muñoz**  
CONTADOR

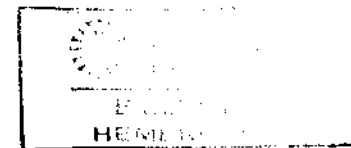
**ICESI**



UNIVERSIDAD  
**ICESI** BIBLIOTECA



078528



## CONTENIDO

- La integración al mundo
- ¿Con qué gerentes se hará la apertura?
- La apertura económica
- El caso mexicano
- El caso chileno
- La carga del hombre pobre  
Un vistazo al Tercer Mundo  
Caso peruano y boliviano
- Apertura institucional (Estructura)
- Programa de modernización de la economía colombiana
- Apertura económica: Normas y procedimientos

**EDICION ESPECIAL**  
**No. 95 - 36**  
**Abril - Septiembre**

## CONSEJO EDITORIAL

**Alfonso Ocampo Londoño**  
RECTOR

**Hipólito González Zamora**  
VICERRECTOR

**Mario Tamayo y Tamayo**  
DIRECTOR INVESTIGACIONES

**Hipólito González Zamora (E)**  
DIRECTOR POSTGRADOS

**Henry Arango Dueñas**  
DECANO INGENIERIA DE SISTEMAS

**Mario De La Calle Lombana**  
SECRETARIO GENERAL

**Administración, Venta y Canje**  
Oficina de Investigaciones Icesi

Avenida 10 de Mayo cruce con Avenida Cañasgordas - Pance.  
Apartado Aéreo 25608, Unicentro  
Teléfono: 306822  
CALI - COLOMBIA - SUD AMERICA

- Los autores de los artículos de esta publicación son responsables de los mismos.
- El material de esta publicación puede ser reproducido sin autorización, mencionando su autor, su título y, como fuente, "Publicaciones Icesi".

**MARIO TAMAYO y TAMAYO**  
EDITOR  
Oficina de Investigaciones

## PRESENTACION

Es de todos conocida la importancia que para la economía colombiana tiene el proceso de apertura económica. Por tal razón ICESI e INCOLDA han estado atentos a este proceso, y por estar ligados a la formación de líderes empresariales del Valle continuamos presentando a nuestros lectores información de interés al respecto.

El presente N° 35 y 36 de Publicaciones ICESI, lo hemos dedicado todo a la apertura económica y contiene los siguientes artículos:

Del foro *Reestructuración industrial y apertura hacia los mercados internacionales*, realizado por INCOLDA (Centro de Desarrollo del Valle del Cauca) con motivo de la conmemoración de sus 30 años, hemos tomado los casos mexicano y chileno, tratados por expertos traídos por INCOLDA para el evento en mención.

Igualmente el ICESI elaboró una encuesta a dirigentes de Cali, la cual publicamos con el título de *Apertura Internacional*.

Profesores del área económica de la Facultad de Administración y del Post-grado en Gerencia de Negocios Internacionales nos ofrecen *Apertura económica y ¿Con qué gerentes se haría la apertura?*.

Por considerarlo de importancia reproducimos (previa autorización) el artículo *La carga del hombre pobre y el Programa de modernización de la economía colombiana* y finalmente, como anexo, ofrecemos legislación sobre la apertura económica.

La presente edición estuvo a cargo del doctor Jorge Londoño S., Director de Especialización en Negocios Internacionales; la doctora Carmen Cecilia Llanos O., Asistente de la Dirección del Postgrado en Negocios Internacionales; y el doctor Mario Tamayo y Tamayo, Director de Investigaciones.

El Editor

# LA INTEGRACION AL MUNDO

## (INTRODUCCION)

Esta frase utilizada frecuentemente durante la experiencia chilena de apertura, revela una verdad en el caso colombiano. Estamos aislados del mundo internacional en el sentido comercial de las palabras, y hasta hace poco en el sentido político. Lo que nos ha aislado han sido unos inmensos muros de protección arancelaria y para-arancelaria.

Este aislamiento, justificado como estaba bajo la ideología Cepalina, se explicaba en aquella época de los años 60 por el modelo de industrialización que requería como una planta, protección para crecer, y efectivamente ha crecido. Colombia tiene hoy una economía y una industria muy sofisticadas en términos relativos a lo que era hace 30 años. El consumidor igualmente no es el mismo; las comunicaciones, el turismo y la realidad de que el mundo es un pequeño pueblo, han creado en el medio colombiano una nueva imagen y han generado expectativas que hacen que el consumidor exija más. La gradual sofisticación establece nuevas normas de calidad, precios y disponibilidad.

La industria colombiana difícilmente, en las condiciones actuales, puede abastecer esta demanda si no tiene acceso a nueva tecnología, si carece de materias primas y de posibilidades de rentabilidad, con economías de escala de un mercado más grande.

Los éxitos obtenidos por las exportaciones no tradicionales en los últimos diez años son reveladores. La capacidad de creatividad, mercadeo y producción para los mercados internacionales, es mayor de lo que sospechamos.

Este aislamiento en que hemos vivido nos permitió en los primeros años obtener unas altas tasas de crecimiento que gradualmente han ido disminuyendo, ante el simple hecho de que el mercado no tiene las proporciones ni el crecimiento necesarios para ser traducidos en sustanciales aumentos del producto nacional.

"La posibilidad de integrarnos al mundo significaría no solamente respirar en un gran mercado, sino también proporcionarle al consumidor colombiano los beneficios que ofrece el mercado internacional en precio, calidad y disponibilidad de productos". Jamás había estado Colombia antes en mejores condiciones de lanzarse al mercado internacional. El grado de proyección para la industria nacional ha venido disminuyendo gradualmente. Colombia es ya miembro del GATT y dispone de alguna experiencia internacional para dar los primeros pasos decididos en la dirección externa.

Es inevitable que se hace necesario un grado de reestructuración de algunas industrias para hacerlas más competitivas. El costo de esta operación es infi-

mo comparado con los inmensos beneficios de una economía abierta, con una gran capacidad exportadora.

Del aislamiento Colombia ha de salir algún día; eventualmente tendrá que formar parte del grupo de naciones de altos ingresos, generados principalmente por su grado de apertura e integración a los mercados mundiales.

Para lograr lo anterior, será necesario modernizar al Estado y desmontar la infraestructura proteccionista (licencias, aranceles, aduanas, etc.).

La tendencia hacia la privatización de la empresa pública es una realidad que ha funcionado. En un país como Colombia, con un Estado notoriamente ineficiente, difícilmente se puede lograr una apertura sin una reforma sustancial de la participación del Estado.

El presente estudio es el resultado de un foro organizado por INCOLDA para celebrar sus 30 años, con la participación de eminentes conferencistas de Chile, México y Colombia. El ICESI, a través de los estudiantes del Postgrado de Gerencia de Negocios Internacionales, ha colaborado en esta celebración presentando este documento basado en las grabaciones de las conferencias. El lenguaje y algunos conceptos han sido modificados para facilitar su lectura y entendimiento, añadiendo las explicaciones y los comentarios del caso.

Vale la pena anotar que todos los estudiantes de este postgrado están firmemente convencidos de la necesidad de integrarnos al mundo a través de una apertura, porque como su lema dice: "El mercado es el mundo".

## ¿CON QUE GERENTES SE HARIA LA APERTURA?

JORGE LONDOÑO SANCHEZ

Graduado en Economía y Gobierno. Universidad de Londres. Master y Ph.D en integración económica y relaciones internacionales de Londres - School of Economics, Gran Bretaña. Director Postgrado Gerencia de Negocios Internacionales ICESI. Profesor ICESI. Asesor Parlamento Andino desde 1986. Exdirector Facultad de Finanzas y Relaciones Internacionales, Universidad Externado de Colombia. Consultor Banco Interamericano (INTAL). Consultor Naciones Unidas. UNCTAD/GATT.

La apertura o internacionalización de la economía colombiana es un proceso más complejo y profundo que la simple normativa de decretos que cambian aranceles y sistemas de licencias, o reforman la aduana. La necesidad de desarrollar la infraestructura adecuada es una evidente condición del éxito de los aspectos de la apertura relativos al comercio exterior, dadas las precarias condiciones existentes en la actualidad en términos de carreteras, ferrocarriles, capacidad portuaria, etc.

La necesidad de una renovación industrial para hacer la empresa colombiana más competitiva en términos de calidad y precio es aceptada tanto por la empresa como por los expertos del Banco Mundial que facilitará los recursos. Lo que se hace muy evidente es que, tal como se menciona en esta publicación,

las experiencias chilena y mejicana de apertura significaron una alta tasa de mortalidad empresarial. La desaparición de empresas incapaces de competir en el mercado nacional con la empresa extranjera es una posibilidad muy real, especialmente en aquellas cuya protección arancelaria y no arancelaria es igual a un 50% (en términos de impuestos).

El informe del Banco Mundial nos indica que la productividad de la empresa colombiana es similar a la de Zambia. (Ver informe Banco Mundial sobre economía colombiana). Esta afirmación es muy reveladora y muestra otras deficiencias además de la falta de competitividad. La realidad puede ser que en general la empresa colombiana no esté preparada para una apertura, sea ésta acelerada o gradual a cinco o más años, situa-

ción que me lleva a la pregunta central: ¿Qué estamos haciendo para preparar a nuestros empresarios, gerentes, mandos medios, para enfrentar la realidad mundial?

El ICESI participó en una reunión de universidades latinoamericanas, interesadas en comercio exterior (54 miembros de ALACCI) en la Universidad de Santiago de Chile. Las conclusiones de dicha reunión son deprimentes: América Latina enfrenta un proceso de apertura generalizado. Brasil, Uruguay, Perú, Ecuador, van a estar en procesos similares. Todos nos preguntamos en dicha reunión: ¿Con qué recursos contamos? ¿Con qué programas de capacitación? ¿Cuáles son las deficiencias educativas? En fin, ¿cuántos gerentes internacionales hay en América Latina? ¿Cuántos programas de gerencia internacional de postgrado tenemos? ¿Qué enseñar y con quién? La respuesta es: muy poco.

Las Naciones Unidas a través de su programa UNCTAD/GATT, han venido desarrollando una serie de encuentros que plantean la siguiente inquietud: ¿Qué capacitación se requiere para que los países del tercer mundo exporten al mercado mundial y se diversifiquen tratando así de salir de la trampa monoexportadora en que se abastece solamente productos básicos con precios cada vez más bajos? En esta situación se encuentra gran parte del tercer mundo.

A través del autor de este artículo, el ICESI viene asesorando el programa de Naciones Unidas, llevando inquietudes tales como las mencionadas en este documento, las cuales forman parte de un planteamiento generalizado iniciado por el Banco Mundial. Todas estas son preguntas válidas que nos hicimos sobre la triste realidad latinoamericana.

Los mercados internacionales exigen un recurso gerencial altamente calificado por no decir sofisticado, capaz de desempeñarse a través de fronteras étnico-culturales, con unas capacidades empresariales y unos conocimientos de mercados internacionales, finanzas y

ante todo las técnicas de negociación requeridas para manejar en términos de igual a igual a japoneses, europeos y norteamericanos.

Hasta hace tres años estos recursos eran formados en las principales escuelas de gerencia internacional del mundo tales como Thunderbird en Estados Unidos, Insead en Francia, Imede en Suiza, Imi en Ginebra, Iese en Barcelona, Harvard en Estados Unidos, LBS en Londres y algunas universidades japonesas. Los recién egresados de estas escuelas son altamente cotizados (sueldo inicial US\$60.000), situación que refleja la necesidad de la empresa internacional de contar con gerentes formados en el manejo de los mercados mundiales.

En América Latina solamente en los últimos tres años han venido surgiendo programas similares, particularmente en la forma de postgrado, tales como el de Gerencia de Negocios Internacionales del ICESI en 1986 (el primero en América Latina), el Diploma en Gerencia Internacional de la Universidad de las Américas en Chile en 1988; la especialización en Comercio Internacional de la FASP en Sao Paulo, Brasil, en 1989; y el programa avanzado en Comercio Internacional (un mes) de ESAN en Lima, en 1988. Todos estos programas latinoamericanos reflejan un importante cambio influido en gran medida por el pensamiento del ICESI y su resumen en dos frases: "Capacitar a nivel de postgrado en Gerencia Internacional, recursos humanos altamente calificados, abandonar el esquema establecido hace 20 años, de comercio exterior a nivel intermedio". (Léase tramitomanía de importaciones).

Lanzarnos por la vía de postgrado de la Gerencia Internacional para profesionales, nos acerca un poco más a la realidad de los mercados mundiales en términos de formación de los gerentes. Competir con las universidades europeas y norteamericanas mencionadas es el objetivo a mediano plazo, y esta situación se ve facilitada por el alto costo que tienen las matrículas de estas universidades que es en promedio veinti-

cinco millones de pesos. En América Latina las pocas universidades que están en este campo, tienen una gran responsabilidad en procesos de apertura, de formar los gerentes que no tenemos para enfrentar el reto de los mercados mundiales con alguna posibilidad de éxito. En Colombia el enfoque tradicional del tecnólogo en comercio exterior, responsable por tramitar licencias, aduanas y puertos, es un reflejo de una mentalidad importadora y obviamente no exportadora.

Para enfrentar el reto de la apertura, si es que se piensa salir a los mercados mundiales, la empresa colombiana debe hacerse más eficiente y competitiva, pero sobre todo debe equiparse de gerentes internacionales con la formación necesaria para funcionar fuera del país y en todas las circunstancias que se le presentan a la empresa. Como dijo Arnoldo Hax en su reciente artículo sobre la empresa del futuro: "El éxito o el fracaso de la empresa de hoy y del mañana se darán en el contexto internacional".

En Colombia el único programa con las características mencionadas es el postgrado en Gerencia de Negocios Internacionales del ICESI, que se encuentra en la actualidad en su segunda promoción, habiendo graduado hasta ahora a altos ejecutivos de empresas nacionales y multinacionales que se encuentran en altos cargos de gerencia internacional. El modelo seguido ha sido producto de un detallado análisis de los programas europeos y norteamericanos, tomados dentro del contexto de la realidad colombiana.

El programa del ICESI, con matrícula de \$1.100.000, ha venido funcionando los viernes, sábados y lunes como programa de medio tiempo que exige como prerequisites para ingresar un título

profesional, conocimientos de inglés y aprobación de un ciclo nivelatorio de tres meses. Ha establecido como sus objetivos principales dentro de una metodología de casos, clases magistrales e investigación aplicada, lograr un entendimiento de los principales factores que influyen en el mercado mundial y la forma como nos insertamos dentro de éste.

El medio internacional está fuertemente influenciado por los factores político, económico, financiero, socio-cultural, tecnológico, cualitativo y finalmente empresarial entendido como el liderazgo, la creatividad, la eficiencia y la información. Todo esto enmarcado da un conocimiento integral de lo que es el mercado mundial, cuáles son sus principales tendencias y cuáles las normas que lo rigen.

La empresa colombiana, con contadas excepciones, no conoce esta realidad, ni está preparada para enfrentar una competencia en territorio local y mucho menos en el extranjero.

Se hace necesario en el país un programa intensivo de formación para la apertura, que implica la ampliación del programa existente en el ICESI y la transformación de cursos en comercio exterior de otras universidades a un enfoque eminentemente externo. Debemos escoger nuestros mejores profesionales para este propósito, contratar profesores europeos, norteamericanos y japoneses que nos actualicen y nos informen sobre sus experiencias, adquirir las últimas bibliografías sobre el tema, las cuales son muy amplias y desarrollar un programa de prácticas e intercambios en los principales mercados del mundo.

De otra forma, ¿con qué gerentes se haría la apertura?



# LA APERTURA ECONOMICA

ALBERTO GOMEZ MEJIA

Economista. Universidad San Buenaventura Cali. Master de Economía en Universidad de Florida, Gainesville, Estados Unidos. Corredor de Bolsa de Occidente. Director Financiero de Procon Ltda. Profesor área de Economía en la Universidad Javeriana Cali e ICESI.

La "Apertura Económica" es el término acuñado por el gobierno para su plan de **liberalización** de la economía en lo que al sector externo se refiere. Entiéndase por liberalización el proceso de reducción de trabas legales y restricciones cuantitativas al comercio exterior, tanto exportaciones como importaciones, por lo que la apertura significa un vuelco de la economía hacia el sector externo, un crecimiento económico liderado por el sector exportador. Pero para que este esfuerzo exportador pueda tener éxito se necesita agilizar los mecanismos e instituciones que regulan las exportaciones al igual que las importaciones, puesto que no es posible pensar en exportar sin importar. En síntesis, el **ABRIR** la economía al comercio exterior, significa **LIBERAR** la economía de los impedimentos impuestos al comercio internacional por el gobierno nacional; significa el desmonte gradual de un modelo económico altamente "proteccionista" de la industria nacional. Proteccionista porque protege la industria nacional de la competencia extranjera, ca-

yendo en excesos tales como hacer difícil o casi imposible el acceso de la población a la producción extranjera.

Ahora, puesto que Colombia ha sido siempre un país abierto al comercio exterior, la apertura significa una dependencia de mercados extranjeros en mayor proporción de lo que ha sido tradicional.

Al proceso de Apertura o Liberalización se le suele llamar también "Modelo de Desarrollo hacia Afuera" porque tiene como objetivo el producir para exportar. En este modelo de desarrollo, el sector exportador se convierte en el motor de la economía obteniendo mercados extranjeros, creando industrias exportadoras, generando empleo, mejorando el nivel de ingreso. Este modelo reemplaza al modelo de "Sustitución de Importaciones", que es un modelo de "desarrollo hacia adentro", o sea producir para satisfacer los mercados internos y el cual ha sido fuertemente practicado en Latinoamérica bajo la asesoría de la CE-

PAL. (Comisión Económica de las Naciones Unidas para América Latina).

Colombia ha sido un país moderado en cuanto a la aplicación del modelo de Sustitución de Importaciones, pues el famoso Decreto 444 de 1967, no es nada más ni nada menos que una política tendiente a estimular las exportaciones, a buscar mercados extranjeros, pero sin embargo siguieron vigentes las restricciones a las importaciones. Hasta ahora hemos hablado de exportaciones, pero para exportar se requiere importar; en el comercio internacional se exige la reciprocidad y ningún país estará dispuesto a comprar nuestros productos si no abrimos nuestras puertas a su producción, de lo contrario sólo habrá retaliaciones que nos perjudicarán.

Lo que más se critica a la Apertura es lo relacionado con las importaciones, pero hay que considerar que éstas se pagan en monedas extranjeras que se consiguen exportando, nadie nos las va a regalar y por lo tanto se necesita exportar para importar. En la medida en que esto no ocurra, el gobierno tendrá que echar marcha atrás porque se correría el riesgo de tener una crisis cambiaria.<sup>1</sup>

Ahora, ¿por qué tenemos que buscar mercados extranjeros? ¿No son suficientes los nuestros? La respuesta es NO. El tamaño poblacional colombiano y latinoamericano en general es una falsa ilusión; a pesar de lo relativamente grande de nuestra población —32 millones aproximadamente, para 1990— los mercados son muy pequeños debido a que la mayor parte de nuestra población es de muy bajos ingresos, lo que lleva a decir que sólo un pequeño porcentaje de la población, entre 20% y 30%, realmente cuenta, puesto que tiene el poder adquisitivo suficiente para consumir artículos manufacturados relativamente modernos. Con estas perspectivas tan poco estimulantes para que el sector privado invierta y aumente la producción, llegamos a un problema: la pobreza crónica de la mayoría de la población colombiana es una limitante al proceso de desarrollo económico; nadie se

ve incentivado a montar industrias si no hay mercados, entonces el modelo de sustitución de importaciones pierde fuerza; no se puede producir para consumo interno si no hay capacidad de consumo; hay que buscar los mercados afuera, hay que exportar y para exportar hay que importar barato, no pagar muchos impuestos por traer maquinaria y materias que se utilizarían en la producción de bienes exportables.

Hay que importar maquinaria, tecnología de avanzada, que no se produce en el país, materias primas que en el exterior son más baratas y de mejor calidad que las que se producen en el país, incluso productos que se elaboran en el país y se venden a precios muy altos, generalmente de mala calidad y con costos de producción muy elevados.

Esto de la mala calidad, altos costos de producción y precios altos es muy relativo, pues la calidad de la que se enorgullece nuestra industria moderna es buena calidad para nuestro nivel de ingreso y desarrollo, pero podría ser calidad baja para otros países de altos ingresos y desarrollados. Igualmente, la industria nacional puede argumentar que hay ciertos productos hechos a bajo costo, pero el hecho de que no hay competencia les permite vender a precios relativamente altos, dándoles un alto margen de ganancia. La mejor prueba de lo que afirmo es que el colombiano promedio, o la mayoría de los colombianos, preferimos comprar extranjero porque sabemos que es de mejor calidad y más barato. No somos "snobs" por naturaleza, sino que la mala calidad de la producción nacional nos mal acostumbró a preferir lo extranjero. Esto no sólo pasa en Colombia. En Estados Unidos los consumidores prefieren carros japoneses o europeos cuando estos son más baratos y ahorrativos de gasolina —léase eficiencia— que los hechos por sus propias fábricas. Estamos seguros de que si nuestra producción fuera tan competitiva tanto en calidad y precio con la producción extranjera, dejaríamos de ser "snobs" y consumiríamos "HECHO EN COLOMBIA".

Pero mejor retrocedamos y veamos cuál es la causa de todo esto y qué se pretende con la Apertura.

El éxito del modelo de desarrollo hacia afuera vino sólo a ser observado plenamente en la década de los setentas. Los economistas latinoamericanos educados en los años 40s y 50s pensaban que la mejor forma de desarrollarnos y alcanzar a los países avanzados era la industrialización; tenían razón, pero en sus políticas económicas descuidaron el sector agrícola produciendo un desarrollo disparado, diferencias tecnológicas, salariales, etc. entre el sector rural (agrícola) y el urbano (industrializado), lo que no mejoró el nivel de vida de la población campesina que era mayoritaria y obligó a que ésta empezara a desplazarse a las ciudades generando los grandes problemas urbanos que hoy conocemos como desempleo, inseguridad, etc.; los gobiernos no prestaban mucha atención al campo, perpetuando su subdesarrollo. El modelo de sustitución de importaciones le daba prioridad a la industria, consideraba que una gran población era equivalente a un gran mercado que consumiría y por lo tanto estimularía a la producción, lo que resultó ser falso.

Igualmente consideraba que la mayoría de los países latinoamericanos tenían recursos naturales abundantes que facilitarían el desarrollo; que el sector agrícola se podría desarrollar y modernizar empezando con un proceso de reforma agraria que a la postre fracasó porque generó violencia, alejó la inversión privada del campo y los gobiernos nunca tuvieron los recursos suficientes para expropiar y financiar a bajo costo a los nuevos propietarios. En muchos casos la reforma ha retrocedido. La industria colombiana al igual que en casi toda Latinoamérica, se desarrolló aceleradamente en los 50s, 60s y 70s, pero sus productos no eran accesibles a la mayoría de la población pues la industrialización no había generado el suficiente empleo para mejorar los ingresos poblacionales, ni el "despegue agrícola" se había dado, por lo que no apareció una

clase media rural con capacidad de consumo. El atraso agrícola generó una "inflación estructural",<sup>2</sup> es decir, inflación determinada generalmente por la poca oferta de alimentos, reduciendo el poder adquisitivo de los colombianos. Esta inflación se agravó con las bonanzas exportadoras del café y marihuana a fines de los setentas.

En la década de los ochentas, apareció súbitamente el fantasma de la deuda externa que desaceleró dramáticamente el crecimiento económico de Latinoamérica en general. En Colombia la recesión no fue tan grave y aunque se reinició la recuperación económica en los ochentas, ésta no ha sido lo suficientemente fuerte; el producto interno bruto colombiano —P.I.B.— ha alcanzado tasas de un 5.4% en 1979 y un 5.8% en 1986,<sup>3</sup> lo que nos puede parecer muy alto, pero en realidad no lo es dado que el PIB debería crecer a un ritmo del 7%-9% anual como ha ocurrido en los países del sudeste asiático.

Dentro de este lento crecimiento económico colombiano se ha producido un fenómeno muy importante: la creciente concentración de la propiedad de la economía a todos los niveles; banca, transporte, industrias, etc.; la existencia y consolidación de unos grupos que poco a poco han ido comprando las pocas empresas existentes; eliminación de la competencia mediante la compra de la competencia; integración vertical; en fin, todo un proceso de monopolización de la producción, reforzado por el proteccionismo.

El exagerado proteccionismo de la industria nacional por medio de impuestos altos a las importaciones permite que las industrias hayan crecido sin conocer lo que es competir plenamente con los productos extranjeros en forma legal y abierta. Cualquier competencia fuerte se realiza con el producto que es contrabandado y que ha sorprendido y puesto en jaque a la industria nacional como han sido los casos de los textiles y cigarrillos. Estas crisis se dan porque los empresarios nacionales por más que di-

gan que el producto nacional es de primera calidad, nunca se han preparado de verdad para competir en precios y calidad con la producción extranjera en igualdad de condiciones. ¿Por qué? Porque siempre han estado seguros de que son dueños del mercado nacional, nunca han estado realmente amenazados; nunca han sido forzados a pensar con mentalidad competitiva, por lo tanto no han invertido suficientemente en tecnología de avanzada. En la década de los ochentas se observó que varias industrias que habían sido afectadas por el contrabando se vieron obligadas a invertir en maquinarias modernas y recuperar parte del mercado cedido al contrabando. Esto es un ejemplo de cómo la industria nacional que no es obligada a competir entra en un letargo y que cuando se ve amenazada por la producción extranjera, no tiene más alternativa que modernizarse, volverse eficiente, competitiva. En síntesis, sin competencia, la industria nacional se atrasa tecnológicamente mientras que la competencia exige la constante renovación. Podemos decir que es necesario abrir el país a los productos extranjeros con tal de que el sector industrial se vea exigido a modernizarse y a generar desarrollo.

El gobierno que se instaló en 1982 respondió a la crisis que atravesaba la industria nacional debido al contrabando con más proteccionismo, para permitir que la industria nacional se recuperara y se volviera más productiva, pero los estudios demuestran todo lo contrario: la productividad ha disminuido a medida que ha aumentado la producción. Para competir exitosamente en el exterior y en nuestro mercado lo que se necesita es mejorar la productividad y la competitividad más que producir en sí mismo.<sup>4</sup> Entre 1984 y 1988 el P.I.B. creció a un ritmo promedio del 4% anual. En este mismo período, la productividad media del trabajo cayó a 0.2% anual entre 1984 y 1986 y a 1.5% anual entre 1986 y 1988; en general, la productividad de la economía moderna se redujo a una tasa cercana al 1% en el período 1984-88.<sup>5</sup> Este hecho demuestra que mien-

tras los gobiernos esperan que la capacidad competitiva de la industria en general mejore, ésta no responde.

Se necesita poner en práctica medidas estrictas que exijan a la economía moderna mejorar su productividad, de lo contrario el estancamiento del país se perpetuará. En resumen, el exagerado proteccionismo del improductivo y relativamente atrasado sector productivo colombiano genera una falta de dinamismo en la economía. El sector moderno de la economía carece de la vitalidad para crecer a tasas altas porque al mismo tiempo que no se ve obligado a mejorar su tecnología y productividad—por falta de competencia—tampoco encuentra mercados internos que le permitan expandirse debido a la pobreza de la mayoría de la población.

¿Qué camino toma entonces la gran industria que obtiene altas tasas de ganancias? Ante la imposibilidad de expandir la producción en forma considerable explotando nuevos mercados, no tiene más alternativa que invertir sus ganancias en la compra de la competencia; se da el proceso de fortalecimiento de unos pocos grupos que se expanden y abarcan todos los sectores productivos, se fortalecen los monopolios, se agudiza el fenómeno de concentración de la propiedad de la economía en unas pocas manos. Es mayor el número de empresas que se compran que las que se abren, mientras que la economía informal se convierte en la mayor generadora de empleo; en el mismo período 1984-88, el empleo informal creció en un 5.5% y el empleo formal creció el 4%, y de cada 100 nuevos empleos generados en las 10 principales ciudades del país, 64 son creados por la economía informal.<sup>6</sup>

Entonces podemos ver que es necesaria una apertura de la economía al comercio exterior para que el sector productivo se reactive con la posibilidad de conseguir mercados extranjeros ante la pequeñez del nuestro; este sector productivo tiene que volverse eficiente, reducir costos de producción y para esto

es necesario reducir las tarifas o impuestos que se aplican a las importaciones, es decir, la competitividad de la industria —y demás sectores productivos— se puede obtener mediante el desmonte gradual y efectivo del aparato proteccionista, permitir que las industrias extranjeras compitan con las nuestras en nuestro mercado, que el consumidor nacional pueda escoger con base en precio, calidad, servicio, etc. Esta apertura será gradual como lo indica el plan del Gobierno, para dar un plazo a que el sector productivo y de servicios se reestructure y esté dispuesto a defender su mercado, su feudo.

No debemos pensar que la apertura a los productos extranjeros arruinará a los nacionales, por el contrario veremos que el productor colombiano se verá tan beneficiado como el consumidor, debido a que le quedará más fácil importar tecnología de avanzada y materias primas que le permitirán producir a bajo costo y exportar; de hecho, se espera que una vez que se ponga en práctica el programa las importaciones crecerán a un ritmo mayor que las exportaciones en los primeros años (de 3 a 5 años) y después se volverá a la normalidad. Esto es lógico pues se necesita hacer un gran esfuerzo inversionista para poder vender en el extranjero.

Hay que considerar que los grupos afectados por la Apertura protestarán, es lógico que aquellos que han sido beneficiados por el excesivo proteccionismo se opondrán a las medidas que tome el Gobierno. Esto ha ocurrido en muchos países. Muchos industriales, agricultores y banqueros propondrán postergar el plan alegando que no están preparados para competir con los extranjeros. La experiencia de otros países indica que los gobiernos no deben ceder en este aspecto. Si los industriales piden 10 años para prepararse, ¿quién puede asegurar que en los próximos 10 años se producirá una verdadera reestructuración? Quizás en 10 años dirán que el tiempo no fue suficiente y que necesitan otra prórroga, al mismo tiempo que el país siguió atrasándose con respecto a

otros. En cambio, si el sector privado nota una fuerte determinación del Gobierno a continuar, se dará cuenta de que el programa será una realidad y se apresurará a modernizarse.

La Apertura se hará en forma gradual, de lo contrario la economía sufriría un fuerte choque; la gradualidad da el tiempo necesario para que los productores se reestructuren y empiecen a enfrentar una creciente competencia extranjera; por ejemplo, inicialmente se importarán bienes que compitan con los nacionales en una cantidad máxima del 3% de la producción nacional. Una apertura demasiado rápida obligaría al Gobierno a retroceder en su programa debido a las pérdidas, recesión y desempleo que generaría.

Ahora las medidas que se tomarán para poner en funcionamiento la Apertura, son:

1. Las cuotas serán eliminadas y se disminuirá el número de bienes que son importados bajo el régimen de licencia previa pudiendo ser importados libremente, es decir, sin pedir autorización al Gobierno. Será posible importar productos que eran de prohibida importación, incluso importar bienes que ya se producen en el país. El desmantelamiento de las cuotas y licencias previas se implementará en un período de dos años como una primera etapa de la Apertura.

2. Una vez que las cuotas y licencias previas van desapareciendo las herramientas proteccionistas que quedan son los aranceles. En la actualidad hay una diversidad de impuestos arancelarios que generan distorsiones en la economía. El objetivo es la imposición de un arancel general que sea superior al arancel promedio actual y a partir de ese arancel general empezar una disminución gradual a lo largo de tres años, —tiempo que durará la segunda etapa de la Apertura— hasta alcanzar un nivel conveniente de protección que puede oscilar entre el 20% y el 30%, que sería bajo comparado con los actuales aranceles de ciertos bienes que son superiores al 100%.

3. El mantenimiento de una **Tasa de cambio real**, que refleje la realidad de los flujos económicos entre Colombia y el exterior. En el caso colombiano este objetivo significa una **devaluación** que sea mayor a nuestra tasa de inflación para que así el exportador obtenga un estímulo extra.

La devaluación actúa entonces como una herramienta proteccionista para el producto nacional porque encarece las importaciones y la deuda externa, al mismo tiempo que es el principal estímulo y garantía que puede tener el exportador.

4. La internacionalización de la economía colombiana implicaría la sujeción a las normas de comercio exterior emitidas por el GATT (General Agreement on Trade and Tariffs), entre ellas la eliminación de subsidios a las exportaciones; en general, cualquier práctica comercial no aprobada por este organismo.

5. El IPI (Instituto de Fomento Industrial) y PROEXPO (Fondo de Promoción de Exportaciones) darán créditos para financiar la modernización de la producción nacional, o sea la importación de tecnología avanzada.

6. El modelo de desarrollo hacia afuera, requiere del desarrollo de una **infraestructura** de transportes, comunicaciones, puertos, carreteras, servicios bancarios que faciliten y aceleren el tráfico de mercancías de Colombia al exterior, de lo contrario, nuestras exportaciones llegarán tardíamente a los mercados con el riesgo de perderlas. Es indudable que la inversión que el país tiene que hacer en infraestructura es gigantesca: más de 8.000 millones de dólares, pero esto se recuperará en el futuro con las exportaciones y desarrollo que se generen.

7. La apertura a la inversión extranjera es importantísima, puesto que Colombia es un país con una capacidad de ahorro muy baja. Necesitamos la inversión extranjera en el sector financiero, comunicaciones, transporte terrestre, marítimo y aéreo, infraestructura portuaria, fábricas. Esta inversión será

atraída por medio del derogamiento de la legislación existente que restringe fuertemente el acceso de los extranjeros a los medios de producción nacional; se ampliarán los porcentajes de repatriación de utilidades de las multinacionales a sus casas matrices; los extranjeros podrán adquirir bancos, comprar acciones de empresas. Los bancos y empresas tendrán acceso a las tecnologías modernas de las casas matrices. La inversión extranjera también dependerá de la estabilidad política del país.<sup>7</sup>

Tenemos que ser conscientes de que el proceso de internacionalización de la economía colombiana aumentará nuestra dependencia de los mercados externos, lo que puede ser inconveniente en épocas de crisis económica internacional. Una expansión mundial será beneficiosa porque exportaremos más, pero una contracción de la economía mundial significará una reducción de nuestras exportaciones que puede originar una recesión interna. Esto será contrarrestado en la medida en que los mercados internos se vayan ampliando y ofrezcan una alternativa a los exportadores nacionales. Recordemos que la tendencia de la economía mundial es hacia la integración, la interdependencia que tiene pros y contras.

Finalmente, la liberalización de la economía en lo externo tendrá que llevarnos forzosamente a una liberalización de la economía interna: liberalización de tasas de interés para que compitan con los de otros países; desmonte del control de cambios, cuentas corrientes en monedas extranjeras, desregulación de los mercados de capitales. De no ocurrir la liberalización interna empezarán a presentarse contradicciones en la administración de la economía.

Sintetizando, la Apertura Económica pretende hacer un "cambio estructural" para obtener un crecimiento acelerado, modernización y mejoría del nivel de vida de los colombianos, a través de la integración del país a la economía mundial. Un proceso que históricamente parece irreversible.

## NOTAS

1. Es la escasez de reservas internacionales que mantiene el Banco de la República, es decir, cuando el saldo positivo de la Balanza Cambiaria se reduce a niveles muy bajos poniendo en peligro el cumplimiento de nuestras obligaciones con el exterior.
2. La inflación estructural es resultado del atraso del sector agrícola frente a un sector industrial bastante moderno que demanda continuamente materias primas agrícolas y que no pueden ser producidas. Igualmente la población urbana demanda alimentos que no son producidos en suficiente cantidad generando la continua subida de los precios.
3. Revista del Banco de la República. Diciembre 1989.
4. Aumentar la productividad es incrementar el número de unidades producidas por trabajador en un período de tiempo determinado, generalmente horas. La competitividad aumenta cuando se reducen los costos financieros, gasto en transporte, etc., de tal forma que una empresa puede tener mano de obra improductiva pero los otros costos tan bajos pueden permitirle que compita eficientemente. También se puede dar la alta productividad sin tener

competitividad. Lo óptimo es que mejoremos en ambos aspectos.

5. Perfil de Coyuntura Económica. C.I.E. Universidad de Antioquia. Octubre 1989. Nº 6. Página 40.
6. Idem. Página 39.
7. Para una descripción detallada consultar: *La Apertura Económica: Normas y Procedimientos*. Publicación del INCOMEX y el Banco Cafetero. Bogotá, D.E., abril 10 de 1990.

## REFERENCIAS SOBRE EL TEMA

INCOMEX. *Apertura Económica: Normas y Procedimientos*. Abril 10, 1990. Bogotá D.E.

Departamento Nacional de Planeación. *Programación Macroeconómica 1990*. Febrero 26, 1990. Bogotá.

Balassa, Bela. *Essays in Development Strategy*. Occasional Papers. Nº 5. International Center for Economic Growth (C.I.N.D.E.) San Francisco, septiembre 1988.

Harberger, Arnold. *Economic Policy and Economic Growth*. International Center for Economic Growth (CINDE) San Francisco. Septiembre 1985.

Krueger, Anne. *Liberalization Attempts and Consequences*. National Bureau of Economic Research. New York. 1978.

# EL CASO MEXICANO\*

MANUEL ZEPEDA PAYERAS

Representante del Banco Central de México ante la Comisión de Aranceles y Controles al Comercio Exterior en México.

## INTRODUCCION

El objetivo de este documento es describir en primer lugar el proceso arduo, y no exento de errores, que transitó México para liberalizar su comercio exterior tanto de importación como de exportación.

El presente relato es consecuencia de mi experiencia y visión personal como representante del Banco Central ante la Comisión de Aranceles y Controles al Comercio Exterior, la cual recibió el encargo del Presidente Miguel De La Madrid de llevar a cabo el proceso de liberalización.

La Comisión era una instancia gubernamental con reuniones en dos niveles: de Directores Generales y de Subsecretarios. Tuve la oportunidad de participar en ambos niveles. Existía además una instancia más alta, la del Gabinete Eco-

nómico, integrado por el Presidente, sus Ministros y el Director del Banco Central, que en México es el Banco de México.

La descripción se realizará de la siguiente forma: primero se hará un breve recuento de los antecedentes de la apertura, remontándonos a la época del descubrimiento de América, hasta 1983, año en que se empezó a implementar la política de apertura. En la segunda parte se describirá la implementación en sí de la apertura, el marco macroeconómico en que se desarrolló, la descripción del proceso, las metas de liberación exigidas por el Banco Mundial para conseguir su apoyo financiero, así como también se comentarán los obstáculos y las lecciones aprendidas durante el proceso. Y por último, en una tercera parte se comentarán los efectos de la política.

\* Presentado en el foro sobre reestructuración industrial y apertura hacia los mercados internacionales, realizado en conmemoración de los 30 años de INCOLDA. Centro de Desarrollo del Valle del Cauca.

## ANTECEDENTES DE LA ECONOMIA MEXICANA

### Proteccionismo de las Empresas Nacionales

La apertura comercial ocurrió como reacción contra el proteccionismo presente en México, prácticamente desde siempre; antes del descubrimiento de América; durante la Colonia, con la prohibición de comerciar directamente con países diferentes de España; después de la Independencia, en virtud de los fuertes impuestos, así como también por los caminos peligrosos y en mal estado.

Sólo a finales del siglo pasado se da una cierta apertura comercial, interrumpida por los diez años de revolución y las dos guerras mundiales. Sin embargo, la política de sustitución de importaciones como centro de la política industrial se inicia a finales de los años cincuenta, inducida por la Cepal y por la caída de los términos de intercambio después de la guerra de Corea.

La protección no sólo sirvió para promover la creación de nuevas fábricas sino que a su amparo se estructuró todo un sistema político corporativista de alianza entre líderes, obreros, gran empresa y gobierno.

Los defensores del proteccionismo lo evocaban como pilar del nacionalismo y como instrumento primordial para frenar la invasión de productos del vecino país del norte y para estructurar una industria propia. De esta forma el discurso económico se desnudó de cualquier otro sustento que no fueran las ideas autárquicas y que se pueden resumir en dos premisas:

—Autosuficiencia en la producción agrícola e industrial para dar bienestar y soberanía a los mexicanos y

—Endeudamiento externo y dinero barato para financiar el gasto público y privado.

Se pensaba que la inversión creaba su propio ahorro y la demanda su propia oferta, generándose un círculo virtuoso que conduciría al país a la prosperidad, de manera que en lugar de reformarse el esquema de sustitución de importaciones se recurrió a los extraordinarios ingresos provenientes del endeudamiento externo y de las exportaciones de petróleo que sumaron 120 mil millones de dólares entre 1972 y 1982. Sin embargo, este crecimiento apoyado sobre premisas falaces no podía ser sano y al caer el precio del petróleo y detenerse el flujo de crédito externo en 1982, el esquema se derrumbó y en el lapso de año y medio entre 1982 y 1983, los salarios cayeron 45% en términos reales, la producción industrial disminuyó 15% en sólo 6 meses durante el segundo semestre de 1982, la inflación alcanzó el 99% anual en diciembre de 1982 y el dólar se devaluó un 500%.

De los sectores gubernamentales, empresarial y laboral, el que más sufrió los estragos de la crisis fue este último. Los salarios reales<sup>1</sup> regresaron al nivel de 15 años atrás. Esto se debió a que el gobierno podía cobrar un impuesto inflacionario para resarcirse de la pérdida de ingreso del petróleo y las empresas podían elevar sus precios al amparo de la protección, de manera que los sueldos tuvieron que ajustarse a la productividad real de la economía, la cual no había aumentado en los años de bonanza y autarquía, y además tuvieron que contribuir a generar el excedente para pagar el servicio de la deuda externa.

### Distorsiones del esquema de sustitución de importaciones

A finales de los años sesenta, se hacen evidentes las graves distorsiones del esquema de sustitución de importacio-

nes, las que se pueden resumir en cuatro aspectos:

- Empresas ineficientes, generalmente en sectores intensivos en capital en lugar de mano de obra, que por no usar los recursos abundantes del país, son incapaces de exportar.
- Industria concentrada en tres grandes urbes del altiplano que ya mostra-

ban congestión y creciente contaminación por la orientación hacia el mercado interno de la industria.

- Empeoramiento en la distribución del ingreso por la preferencia otorgada al capital.
- Deterioro en el bienestar de los consumidores por la mala calidad y limitada variedad de los productos nacionales.

## EL PROCESO DE APERTURA EN MEXICO

### Marco macroeconómico en que se desarrolló el proceso de apertura.

Tuvo las siguientes características:

- Devaluaciones de todo tipo, tanto deslizamientos suaves, como ajustes bruscos del tipo de cambio.
- Caída en picada del precio mundial del petróleo (que en 1982 significaba el 80% de las exportaciones de México).
- Crisis financiera (dos de ellas muy graves; una en 1985 y otra a finales de 1987).
- Reforma fiscal bastante amplia.
- Restricción presupuestal.
- Agitado proceso electoral en 1988.
- Cambio de gobierno a finales del mismo año.
- Dificiles negociaciones de la deuda externa en varios períodos durante el sexenio pasado.
- Inflación al alza y a la baja.<sup>2</sup>
- Incertidumbre cambiaria.
- Altas y bajas tasas reales de interés, y finalmente
- El terremoto de septiembre 19 de 1985.

### Descripción del Proceso de Apertura

En el Plan Nacional de Desarrollo, el presidente fijó sus directrices en el cam-

po de la política industrial, estableciendo la liberación como instrumento primordial del cambio estructural necesario para hacer más eficiente el aparato productivo. Comenzó la eliminación de permisos de importaciones de bienes finales, reemplazando este mecanismo por la imposición de aranceles a los productos importados; sin embargo, el Programa Nacional de Fomento Industrial y Comercio Exterior, que apareció un año después y que definió la estrategia sectorial, si bien habló de "insertar eficientemente la economía en el comercio internacional" invirtió el orden de la eliminación de permisos de importación para empezar con los bienes intermedios, y propuso establecer los aranceles de acuerdo con el valor agregado<sup>3</sup> de los productos. Ideas que son inadecuadas. La primera, porque retrasaba el proceso de liberación, ya que al eliminar el permiso en los bienes finales, implícitamente se eliminaba también para los bienes intermedios, y porque se prestaba, como en efecto ocurrió, a proteger algunas empresas en detrimento de otras debido a que, con la excepción de los bienes de consumo, es errónea la noción de que unos bienes son intermedios y otros finales; el tractor es un insumo para el productor de maíz y el maíz es un insumo para el fabricante de harina.

La idea de establecer una protección acorde con el valor agregado es equivocada por impráctica, ya que es muy

1. Ver Glosario del Editor al final de esta conferencia.

difícil conocer el valor agregado de las empresas. ¿Cómo un extraño puede averiguar el costo de capital de una empresa o sus utilidades verdaderas? Ante este desconocimiento se acaba por proteger de acuerdo con el grado de elaboración de un producto, y como éste no tiene relación alguna con el valor agregado, se da lugar a grandes dispersiones en la llamada protección efectiva<sup>4</sup> o sea, aquella sobre el valor agregado de la empresa. Dicha dispersión es causa de graves distorsiones en la asignación de las inversiones; por ello, lo adecuado es reducir al máximo la dispersión en aranceles, como sucedió paulatinamente en México.

No obstante los planes, los dos primeros años de la administración pasaron sin modificación sustantiva en el régimen de protección, ciertamente se eliminó una cantidad importante de permisos de importación (casi un tercio del total), pero se trataba básicamente de insumos industriales que no se fabricaban en el país, lo cual sólo contribuyó a elevar la protección de las empresas.

Al no ver avance alguno en la apertura, el Banco Central empezó a presionar al respecto, a finales de 1984. La necesidad de ejercer esta presión, se debió a la caída tan rápida que se observó en el margen de subvaluación<sup>5</sup> que se había alcanzado con las macro-devaluaciones<sup>6</sup> de 1982. Era evidente que con una producción absoluta<sup>7</sup> y enfrentada con un elevado servicio de la deuda externa contraída durante el auge petrolero, las empresas estaban aumentando sus precios lo más posible, sobre todo aquellas con una posición dominante en el mercado. (Esta pérdida de subvaluación empezaba a preocupar a los ahorradores y de nuevo, se apreciaba cierta fuga de capitales).

En este contexto, el Banco Central tuvo que detener la reducción paulatina de la variación del tipo de cambio e incluso se vio forzado a elevar dicha tasa en diciembre de 1984. A cambio, insistió en la necesidad de liberalizar las importaciones, al menos para los exportadores, y a principios de 1985 presentó una

propuesta concreta, consistente en la entrega a los exportadores de certificados que les permitirían importar insumos sin necesidad de solicitar permiso de importación alguno ni pagar aranceles. La propuesta fue sabotada por las autoridades de comercio quienes encasillaron el mecanismo en una serie de restricciones que lo volvían inoperante. En compensación, si bien el mecanismo no era automático, como el de los certificados, ya que había que solicitar permiso para acogerse a dicho régimen, sí resultó efectivo para poner al menos a los exportadores en posibilidades de competir en el exterior.

Esta medida, sin embargo, no modificaba el sesgo que, contra la exportación, significaba la protección, al hacer más rentable la producción para el mercado interno.

La presión por liberalizar se reanudó durante el primer semestre de 1985 hasta que con motivo de una devaluación del 20%, que se tuvo que efectuar en junio de ese año para detener las fugas de capital, el presidente decretó la eliminación de permisos de importación para más de la mitad de las posiciones arancelarias y por las cuales se efectuaba un porcentaje similar de las importaciones.

La eliminación de permisos se concentró en bienes intermedios, exceptuando principalmente granos, oleaginosas, celulosa y papel, petrolíferos y farmoquímicos y bienes de capital, con exclusión de computadoras, camiones, tractores de rueda, barcos y algunos otros.

Adicionalmente a los aranceles y en ausencia de una ley contra prácticas desleales, se establecieron precios de referencia para calcular el arancel en aproximadamente 1.000 posiciones.

Dichos precios fueron por lo general muy altos, otorgando una protección excesiva. La selección de posiciones, aranceles y precios de referencia se realizó en el transcurso de una semana; lo cual, si bien dio lugar a niveles iniciales de protección muy bajos para unos artículos y muy altos para otros, permitió

concretar la decisión de inmediato y más adelante se hicieron las correcciones necesarias. Haber procedido de otra manera hubiera empantanado el proceso en discusiones interminables.

### Metas de liberalización exigidas por el Banco Mundial

En este ambiente de luchas y presiones, la liberalización prosiguió a lo largo de los siguientes tres años. Un apoyo favorable al proceso lo constituyó el Banco Mundial, quien ofreció un crédito por 500 millones de dólares a cambio de establecer unas metas globales de liberalización en los siguientes términos:

– Eliminación total de los "precios de referencia" para diciembre de 1987, fecha en que debería entrar en operación una ley contra prácticas desleales, la cual los sustituyera; la eliminación se daría en forma paulatina y no debería darse en bloque para la fecha límite.

– Eliminación de los permisos de importación, para que en diciembre de 1987 no cubrieran más de un 20% del valor de la producción de bienes comerciales (sectores agropecuarios, minería y manufacturas).

– Reducción del arancel máximo del 100% mediante degradaciones cada 9 meses, hasta alcanzar 35% en diciembre de 1987.

Este apoyo sirvió principalmente para concretar metas claras de liberalización; sin embargo, tuvo éxito en la medida en que existía una decisión interna de liberalizar. Una apertura comercial no puede imponerse desde afuera, por la sencilla razón de que, si se quiere, es muy fácil de sabotear mediante todo tipo de requisitos; aduaneros, normas industriales, normas sanitarias, medidas anti-dumping, etc.

De hecho, en el caso de México, la apertura fue mucho más allá de lo acordado con el Banco Mundial.

A principios de 1986, el país se enfrentó a la drástica caída en el precio del petróleo, ya mencionada, no obstante lo cual,

se prosiguió con la apertura. Esto fue tal vez lo más notable; pero también se lograron avances adicionales importantes en todos los tipos de bienes y se redujo el arancel máximo al 45%. El programa pudo continuar sin mayores trastornos en la industria; no obstante que para fines de ese año, el 92% de las posiciones de tarifas estaba exento de permiso; lo que ocurrió fue que la liberalización efectuada había consistido básicamente en la sustitución de permisos de importación por altos aranceles, afectando un poco el nivel de la protección efectiva a la industria.

Por ejemplo, una empresa cuyo valor agregado representa la mitad del valor final de su producción y que está protegida por un arancel del 45%, en tanto que sus materias primas pagan sólo un arancel del 10%, se beneficia con una protección efectiva del 80% sobre su valor agregado. Si el valor agregado es sólo el 10% del valor de la producción, la protección efectiva sube al 360%. Además, la empresa nacional tiene la ventaja del conocimiento del mercado, una red de distribución adecuada y un bagaje de argucias. Por ejemplo, mientras duró la incertidumbre sobre la permanencia de la política, varias empresas clientes de otras más grandes, no realizaban importaciones porque se les había amenazado de que si lo hacían, no les venderían nada en caso de que se volviera a cerrar la frontera.

### Obstáculos al proceso de liberalización

Durante 1987, los esfuerzos para frenar el proceso arriesgaron. El pretexto para no liberalizar lo agropecuario y pesquero, era de carácter político: abstenerse de molestar a los campesinos en un año previo a las elecciones.

Por su parte, el argumento para no eliminar el permiso a la ropa, los juguetes y bienes de consumo durables, era la negociación en marcha con los Estados Unidos para recibir a cambio mayores cuotas para textiles y acero. A su vez, los fabricantes de fibras sintéticas se dedicaron a azuzar a los empresarios y

obreros de la industria de la confección, último bastión de la industria textil protegido con permisos, para que se opusieran con todas sus fuerzas a la apertura. Los argumentos que se esgrimieron fueron múltiples y a primera vista razonables; ¿cómo liberalizar cuando los demás países se protegían? ¿Cómo abrir sin negociar algo a cambio? Que se debía dar un tiempo para modernizarse; que los contratos de trabajo sacaban a la industria de la competencia, etc. Estos argumentos lograron retrasar la apertura, pero era evidente que al sector de las confecciones le convenía la apertura, pues era intrínsecamente competitivo por ser intensivo en mano de obra, pero carecía de telas y del acicate para salir adelante. Sin mejorar la calidad y sin ponerse al día en la moda, dicho sector no podía competir ni siquiera con el contrabando en la lucha por dominar el mercado de los de altos ingresos del país. Su futuro era el estancamiento.

Finalmente, en marzo de 1988 se concluyó la apertura en ésta y en otras industrias pendientes. Cabe mencionar que para coadyuvar al proceso de reconversión de ciertos sectores críticos como los de ropa, calzado y autopartes, se establecieron programas con el apoyo financiero y técnico del Banco Mundial. El apoyo financiero fue por 300 millones de dólares.

Pero antes de diciembre de 1987, se dio un paso más amplio en la liberación. Con motivo del establecimiento de un programa de shock para erradicar la inflación, se aprovechó una devaluación del 20% para reducir los precios oficiales.

Con las medidas de marzo, la economía mexicana pasó a ser una de las más abiertas del mundo, con sólo 284 posiciones sujetas a permiso, dentro de las cuales se encuentran armamentos, psicotrópicos y la flora y fauna en extinción, artículos cuya protección mediante permisos es inevitable.

Los artículos importantes todavía sujetos a permisos previos son:

- En bienes de capital: camiones y computadoras.

- En bienes de consumo: automóviles.

- En bienes intermedios: granos, oleaginosas, farmoquímicos y papel periódico.

Se tiene la firme intención de eliminar, en breve, el permiso para todos estos productos.

Finalmente, en enero de 1989, con el fin de reducir la dispersión en la protección efectiva, el arancel mínimo se elevó, de cero al 10%.

Un tema adicional importante es el de las prácticas desleales, que tanto temor causaban a los empresarios. En el caso de México, esto se complicaba por la cercanía con la frontera de los Estados Unidos que planteaba el espectro de la invasión de "saldos" de ropa o de calzado al concluir cada estación, o el fácil envío a México de aquellos bienes de consumo producidos en los países asiáticos que, por su mala calidad, fueran rechazados en el mercado norteamericano. Todo esto, sin embargo, no ocurrió o se dio en volúmenes insignificantes.

Las razones son varias:

- Respecto al dumping a nivel mundial, las denuncias presentadas ante la Comisión de aranceles no fueron más de cuatro y sólo se aprobaron aranceles compensatorios en seis casos. Pero, en ninguno, la evidencia fue realmente clara; más bien se les concedió el beneficio de la duda, sujetos a revisión posterior.

La realidad es que nadie vende barato, de manera que los únicos casos procedentes de "dumping" son cuando hay subsidios gubernamentales y éstos, en el caso de los países desarrollados con economía de mercado, se concentran en el sector agrícola. No se presentó ningún caso de importaciones de los países socialistas.

- Por lo que respecta a la importación de saldos de final de temporada, sólo representan alrededor del 3% de las ventas y en el caso de Estados Unidos, se trata de vestido y calzado de tallas demasiado grandes y que, además, re-

quieran pagarse de contado y clasificar-se minuciosamente. La realidad es que no constituyeron problemas ni hubo denuncias de los empresarios nacionales al respecto, una vez realizada la apertura.

### Lecciones de la política y del proceso

Se destacan las siguientes:

- Las presiones para no abrir son muy fuertes y se requiere en un momento dado, de una decisión contundente en el más alto nivel. El proceso no resulta con una eliminación a cuenta gotas de los permisos de importación.

- Una liberalización debe discutirse con empresarios y trabajadores como una idea global, para obtener el consenso necesario en una sociedad democrática pero, al igual que un ataque, no deben anunciarse previamente su fecha ni sus particularidades.

- La medida debe ser lo suficientemente amplia para dar una clara señal de permanencia.

En el caso de México, la apertura inicial, aunque importante, fue parcial, permitiendo especular sobre su permanencia. Esto retrasó el ajuste en muchos sectores industriales y creó presiones adicionales que requirieron de un verdadero esfuerzo para completarlo.

Es conveniente hacer énfasis en la importancia de dar una señal clara sobre la permanencia de la medida, pues, sólo entonces, los empresarios se abocan a modernizar sus empresas en lugar de dedicarse a "negociar" con las autoridades para tratar de revertir la medida. Además, la expectativa de una marcha atrás, conduce a adelantar importaciones, lo que produce un deterioro en la balanza comercial que presiona en contra de la apertura; por tanto, mientras más general y completa es la medida inicial, más segura es su permanencia y más rápido se ven sus frutos.

En México se utilizó la incorporación del país al GATT, para cimentar las expectativas sobre la permanencia de la libe-

ralización. La admisión a dicho organismo se concretó a finales de 1985 y también sirvió para atacar la apertura, sobre la base de que primero se debió negociar con el GATT y después efectuar la medida; igual ataque se presentó dos años después cuando se firmó un acuerdo bilateral con Estados Unidos. Es evidente que se hubieran logrado acuerdos mucho más favorables para México, de haberse propuesto en los foros bilaterales y multilaterales las medidas que al final se alcanzaron, a cambio de concesiones para México en términos de mayores cuotas para textiles y acero, entendimiento sobre prácticas desleales, etc. Sin embargo, el argumento de negociar se utilizó continuamente para retrasar la apertura y de haber cedido a dicho argumento se hubiera pospuesto hasta el final del sexenio.

El que México no se haya beneficiado de una negociación previa refleja la lucha intestina alrededor de la medida.

Como lección se puede señalar que se deben utilizar las devaluaciones como oportunidad para liberalizar el comercio.

La devaluación facilita las cosas, pero no debe verse como una condición "sine-qua-non". Lo importante, lo indispensable, en cuanto al marco macroeconómico que debe estar presente en una apertura comercial, es que la demanda interna esté bajo control, bien sea que se ejerza por un impuesto inflacionario provocado por una devaluación o por medio de una restricción crediticia y fiscal. No importa el instrumento, lo que vale es que exista ese control; no hay que esperar a tener una situación macroeconómica óptima para liberalizar; lo importante es tener bajo control la demanda interna. En el caso de México, el deterioro constante en los términos de intercambio hizo necesario recurrir a la devaluación para mantener el equilibrio de la balanza de pagos en su conjunto. Esos episodios de devaluación, necesarios independientemente de la política comercial que se siguiera, se utilizaron como oportunidad para liberalizar, no sólo en 1985, sino también durante 1986 y finales de 1987.



Conviene en este punto, distinguir claramente entre la política macroeconómica, que se preocupa por la estabilidad tanto del nivel general de precios como del tipo de cambio nominal (subrayo lo de general y nominal), y las políticas de cambio estructural que, como la liberalización comercial, tienen por objeto, primordialmente, las distorsiones en los precios relativos de la economía (subrayo lo de relativos). Esta distinción es fundamental en México; en el pasado se confundieron ambas políticas y se dio el caso, por ejemplo, de intentar detener una baja en las reservas internacionales del país, estableciendo barreras a la importación, siendo que una pérdida de reservas se debe enfrentar con restricción crediticia y fiscal. Es un problema de control monetario que proviene siempre de un exceso de crédito interno al sector público o al sector privado. Imponer barreras a las importaciones sólo provoca más inflación, mayor sobrevaluación<sup>9</sup> de la paridad y fugas de capital.

De esta forma, lo que no se pierde por la cuenta corriente, se pierde por la de capital, pero la hemorragia de las reservas no se detiene, se acelera.

Afortunadamente esta situación fue cabalmente comprendida por el gobierno de De La Madrid, y a pesar de una caída del 58% en el valor de las exportaciones de petróleo durante 1986, en relación con el año anterior, equivalente a una pérdida de 7.729 millones de dólares, la liberalización no se revirtió sino que se profundizó y mediante medidas de austeridad fiscal y una variación más acelerada del tipo de cambio, se contuvo el déficit en la cuenta corriente y se evitó la pérdida de las reservas internacionales.

Finalmente, se destaca como lección la conveniencia de liberalizar primero los bienes de consumo y de inversión, que empezar por los bienes intermedios.

En efecto, la primera apertura, concentrada en bienes intermedios, condujo a una serie de escaramuzas, no sólo entre quienes querían la liberalización y quie-

nes se oponían, sino también dentro de este último grupo.

Por un lado, se entabló un tremendo jaloneo entre las respectivas burocracias de los sectores agrícolas e industriales. Otro campo de confrontación, éste más sordo y velado, se dio dentro de los cuatro ministerios que regulaban los distintos sectores de la economía.

Una lucha adicional, también sorda, se escenificó entre diversos grupos de empresarios. Tomemos brevemente cada uno de estos escenarios.

La primera confrontación entre los ministerios de Agricultura e Industria se dio por el interés de cada uno de cargar en el otro la mayor parte del peso de la apertura. El sector agrícola contaba a su favor con una declaración pública del presidente de la República, asentada en las instrucciones dadas al Ministerio de Comercio para que negociara con el GATT, en el sentido de mantener la protección a dicho sector; adicionalmente, a la burocracia de ese sector le era fácil envolverse en la bandera de la protección social al campesino y en la posibilidad de estallidos políticos, si se le desprotegia; en el fondo, veían una reducción en los años siguientes, de los subsidios que servían para compensar la desfavorable relación de intercambios comparativamente con la industria o comprendían que el trasfondo de los problemas del campo radicaba en la protección a la industria y que la liberalización le era conveniente; en cambio, temían perder con la apertura, las múltiples regulaciones que ajustaban su existencia y le daban poder; velaban por su beneficio y no por el de los campesinos.

Por su parte las autoridades de comercio, sabedoras de los grupos de interés detrás de cada permiso de importación y exportación de los productos agropecuarios, se imbuían del más puro liberalismo en defensa de la soberanía de los consumidores, para tratar de quitarle protección al campo en lugar de la industria, o para establecer aranceles me-

nores para los insumos de la industria producidos en el campo, a fin de elevar la protección efectiva de las empresas manufactureras. Para evitar estas confrontaciones, la política de liberalización no debe actuar en favor ni en contra de sector alguno.

El segundo campo de discrepancias, en el seno de los ministerios de Comercio, Industria, Agricultura y Pesca, se originó por diferentes ideas sobre la manera de conducir la estrategia para retrasar la apertura. El interés de los grupos más proteccionistas, por mantener una protección absoluta sobre ciertos productos, trababa la negociación global del ministerio. Esto resultó contraproducente para el campo proteccionista porque al detenerse su capacidad de generar respuestas para proseguir con una liberación paulatina, aumentó la presión del bando liberalizador por lograr acciones

más amplias y radicales. Estas presiones se traducían en análisis y propuestas que llegaban al gabinete y al final de cuentas una y otra vez resultaron exitosas.

Otra lucha intestina, por lo general sotto voce, se dio en el seno del gremio empresarial. Recobrados del impacto de la primera liberalización, los empresarios se dieron a la tarea de estimar su competitividad efectiva, o sea, aquella que tendrían si operaran en un mercado sin barreras en donde pudieran adquirir sus materias primas y maquinaria a precios internacionales, en comparación con la protección actual. Pronto, muchos se dieron cuenta de que el problema no era su falta de competitividad, incluso para incursionar en el mercado de los países desarrollados, sino la alta protección que tenían los proveedores nacionales.

## EFFECTOS DE LA APERTURA

### Reorientación de la actividad empresarial hacia el mercado externo

El principal efecto fue sin duda la reorientación de la actividad empresarial hacia el mercado externo, hacia la exportación. La apertura proporcionó a los empresarios dos elementos fundamentales para que realizaran ese cambio: por un lado los incentivos necesarios y por el otro los medios para competir.

Los incentivos estaban integrados por tres elementos:

— La competencia del exterior, que representa en verdad una fuerte presión. Pero que también es acicate para despertar el espíritu de ofensiva y de conquista económica, en sustitución del de negociación y defensa.

— Un espectro de precios relativos, acorde con las ventajas comparativas del país. Por ello, el empresario deja de ser engañado por incentivos artificiales y se enfrenta con señales claras de mercado; su éxito deja de depender de su

capacidad de cabildeo, para pasar a ser función de su capacidad como empresario.

Las empresas grandes, generalmente, fabricantes de bienes intermedios básicos, como eran, por razones evidentes, más efectivas en el cabildeo y gozaban de más protección efectiva, entablaron una lucha con las empresas medianas y pequeñas.

— Un aumento en la rentabilidad de la exportación equiparada con la de producir para el mercado interno; pero con la ventaja de que al producir para el exterior se pueden obtener economías de escala que no existen en el mercado interno. Sólo produciendo a escalas internacionales se puede elevar significativamente la productividad en muchas industrias.

Pero, ¿cómo el empresario empujado durante tantos años por la protección, iba a ser capaz de mejorar su calidad, bajar sus costos y competir con los mejores del mundo? Pues, básicamente

porque también su mentalidad cambió, se transformó, experimentó un vuelco, se restableció la confianza y la ilusión creadora. Enfrentado con el mercado, el empresario mexicano cobró conciencia de su papel y pronto se vieron los resultados de su esfuerzo.

### Recuperación de la industria

Las empresas adaptaron sus procesos productivos. A principios de 1987, la producción industrial inició su recuperación de la recesión de 1986, movida no por el consumo privado ni por el gasto público, como antaño, sino por las exportaciones y las inversiones para modernizar la planta industrial. Esta inversión privada fue de un carácter enteramente diferente del de otras recuperaciones, basadas en la construcción o en la ampliación de plantas; ahora, la construcción de nuevas plantas ocurrió sólo en casos aislados y alejados de la ciudad de México, estableciéndolas cerca de las fronteras y cerca de las fuentes de abastecimiento, con lo que se inició un sano proceso de descentralización, sin necesidad de subsidios o incentivos fiscales ni financieros. Por ejemplo, la Xerox movió su planta de la ciudad de México, a la de Aguascalientes en el norte, pero ésta fue la excepción porque más bien son las nuevas plantas las que se están descentralizando; Mabel-General Electric en San Luis Potosí, Vitro-Whirlpool en Monterrey, Ford en Hermosillo, etc.

Sin embargo, estos son casos aislados; la mayoría de las empresas más bien se dedicaron a optimizar la capacidad de producción, comprar maquinaria más sofisticada y equipo de cómputo para modernizarse. Como consecuencia, las importaciones de bienes de capital crecieron rápidamente, aproximadamente en un 50% en términos de dólares, entre enero de 1987 y marzo de 1989. Pero no todo lo adquirido fue maquinaria nueva y robots. Por ejemplo, Koblenz compró una planta quebrada de motores eléctricos para traer a México la maquinaria y herramientas; Alfa se trajo de Holanda una planta petroquímica entera. Esto no significó una indus-

tria obsoleta. Ambas empresas, con esta nueva capacidad, están exportando más al exterior. La disponibilidad de materias primas y los bajos costos de mano de obra se lo permiten.

Hablando de la mano de obra, vale la pena hacer una digresión sobre el papel del tipo de cambio real en todo este proceso. Los empresarios solicitaron con insistencia que el tipo de cambio real<sup>9</sup> (o sea, la paridad en pesos respecto del dólar, multiplicada por el índice de precios de Estados Unidos y dividida por el de los precios de México), lo mantuvieron fijo las autoridades monetarias en su nivel histórico más alto.

Este fue un punto de gran controversia entre empresarios y autoridades, pero lo cierto es que tanto la teoría económica como la evidencia internacional indican que:

- Las autoridades monetarias no pueden fijar el tipo de cambio, por el simple hecho de que en una economía abierta no pueden controlar la tasa de inflación.

- Hay imposibilidad manifiesta del gobierno para controlar otras variables reales, como los salarios y la tasa de interés. También hay dificultad, imposibilidad de conocer el nivel de equilibrio de las variables reales. Por ejemplo, ¿quién conoce el nivel de equilibrio del mercado de valores en un año?

- La paridad real no mide la competitividad de los exportadores en el corto plazo; sus resultados más significativos son, por lo general, el resultado de devaluaciones en el mediano plazo. La paridad real refleja el arbitraje entre el mercado interno y el externo, que tiende a igualar los precios entre ambos, más o menos los costos de transporte. Sólo en el largo plazo, la paridad real tiende a reflejar diferencias en el crecimiento de la competitividad pero, en este caso, su relación con el crecimiento de las exportaciones es inversa, esto es, los países tienden a exportar más conforme su paridad está más sobrevaluada.

Esta afirmación puede causar sorpresa, pero revisemos el caso de Japón. Su

paridad real desde hace 30 años ha venido cayendo respecto del dólar, se ha venido sobrevaluando; sin embargo, sus exportaciones, su superávit comercial y sus reservas internacionales han seguido creciendo. ¿Cómo puede ser esto? Porque sus exportaciones son el resultado de una productividad creciente, que se ha traducido en salarios más altos, pero no en costos unitarios más altos. A su vez el aumento de salarios ha impactado el precio de los servicios y de ahí la caída en la paridad real.

Por lo tanto, el indicador relevante de la competitividad de un país no es la comparación de los índices de precios ajustados por el tipo de cambio nominal, sino la comparación entre costos unitarios, principalmente de salarios ajustados por productividad. Esta comparación en el caso de México indica una competitividad considerable, a pesar de la disminución en el nivel de la subvaluación<sup>10</sup> del peso mexicano.

### La inversión privada creció

A pesar de las difíciles condiciones macroeconómicas, la inversión privada creció rápidamente durante 1987 y 1988.

### Las empresas redujeron su endeudamiento

¿Cómo fue posible, con un mercado interno deprimido? Se debió fundamentalmente al flujo de caja que les proporcionaron las exportaciones, ya que pudieron elevar sustancialmente su productividad, tanto como resultado de la modernización de sus plantas como por la especialización de sus operaciones en las líneas en que eran más competitivas.

### Los costos de las empresas bajaron

Bajaron al verse libres de monopolios públicos y privados, que sólo vendían caro, fabricaban productos de mala e incierta calidad y tenían entregas retrasadas.

El problema de la calidad es determinante, porque un producto es general-

mente tan bueno como sus partes y porque, al variar la calidad de un insumo, se requiere en ocasiones ajustar todo el tren de producción. En consecuencia la posibilidad de importar un componente pequeño o de tener la capacidad para negociar con él una mejor calidad, permite elevar a nivel internacional y de golpe la calidad del producto final.

Todos estos factores permitieron a las empresas ajustarse rápidamente a la apertura y competir exitosamente con los productos importados. O sea que la mayoría de las empresas eran competitivas internacionalmente en la generación de su valor agregado pero no lo sabían, porque cuando le añadían materias malas y caras, el producto final era malo y caro. Al mejorar sus materias primas con la apertura, súbitamente su competitividad mejoró.

Como resultado, fue muy reducido el número de empresas que cerraron a consecuencia de la liberalización. Un caso extremo fue el de los fabricantes de productos electrónicos. Muchos dejaron de producir pero, ¿significó esto la quiebra de las empresas, la miseria de los empresarios y el desempleo de los obreros? Pues no, por sus conocimientos del mercado interno y sus contactos con los fabricantes externos, acapararon la distribución de los productos importados y se asociaron para producir partes en muchos casos en forma de maquila<sup>11</sup> para los grandes fabricantes del exterior. De hecho, varias dijeron que nunca habían soñado con ganar tanto dinero y es que la naturaleza de la relación entre empresarios cambia radicalmente. En una economía protegida, son competidores acérrimos, en una abierta sus intereses se vuelven complementarios; el extranjero tiene el mercado y la tecnología, el nacional, costos de fabricación menores. La asociación resulta mutuamente benéfica y en México se están multiplicando rápidamente.

### Desregulación de la industria

Un beneficio adicional y muy importante de la liberación comercial, que pocas veces se menciona, es su efecto en la

desregulación<sup>12</sup> de la industria y del medio en que opera. La petición más insistente de los empresarios al nuevo Presidente de México durante su campaña electoral fue que la apertura comercial no se revirtiera, sino que se perfeccionara mediante la desregulación de la industria, las comunicaciones y los transportes; que hubiera mayor inversión en la infraestructura de comunicaciones, principalmente, y un mejoramiento de las aduanas y de los puertos. Los problemas del transporte y de las aduanas también protegen; son una constante que si funcionaba mal antes y no cambia, funciona mal después y si funciona mal, da mayor protección al empresario. En México las aduanas son un problema muy serio debido en gran parte, a la corrupción. El sindicato aduanero jamás ha pedido aumento de sueldo.

Transportes y aduanas son ahora las prioridades de la política económica de cambio estructural.

En una economía abierta ya no tiene sentido el control de precios; a los monopolios los regula el mercado. La llamada "política de fomento industrial", que en una economía protegida se basa en el establecimiento de permisos de importación, porcentajes de integración nacional, presupuestos de divisas, reserva, para el Estado, de ciertos sectores industriales, controles de precios, control de la escala de producción. regu-

lación excesiva de la inversión extranjera, incentivos fiscales y financieros para la inversión, segmentación de mercados, permisos de exportación, concesiones, etc., se vuelve totalmente redundante. Los ministerios o subsecretarías de industria se quedan prácticamente sin trabajo, si no enfocan su actividad en un sentido positivo.

Por ejemplo actualmente las divisiones más fuertes de las Subsecretarías de Industria en México, son las de inversión extranjera y una nueva desregulación. Las Direcciones de Industrias y de Normas han modificado su énfasis para orientarse hacia la desregulación y la simplificación administrativa. El llamado "fomento" ha quedado básicamente en manos del mercado.

#### **La liberación ha mejorado significativamente el bienestar de los mexicanos**

El precio de los bienes comerciales de consumo (alimento, ropa, electrodomésticos, automóviles, juguetes, enseres del hogar, etc.), ha bajado en términos relativos y su calidad y variedad han aumentado.

Esto ha contribuido de manera importante, a compensar la disminución en salarios reales, como consecuencia del plan de estabilización y en México, a diferencia de otros países que han realizado planes de choque similares, las tiendas están repletas de artículos.

## **CONCLUSION**

Hago énfasis en la importancia de la política, ya que en la medida en que la decisión de abrir se retrasa, también se retarda la entrada del país en la gran corriente de apertura y modernización que está ocurriendo a nivel mundial.

Al contemplar el pasado, veo con tristeza las grandes oportunidades que dejó pasar México por obstinarse en una política de industrialización errónea. Co-rea era en los cincuenta un país mucho

más pobre y subdesarrollado industrialmente que México y ahora se le ve como a un coloso.

¡Qué pérdida de tiempo! ¡Qué derroche de recursos! Sobre todo, cuando ya efectuada la liberalización, vemos que todos estos años pudimos haberlos pasado sin problemas. Con sólo poner a un lado nuestros temores y egoísmos, y hacer cambiar nuestra entereza. Si

América Latina es el continente de la esperanza, como lo definió alguien con mayor visión histórica, hagámosla viable liberalizando a nuestros países de

tantas ataduras, para que florezcan nuestras enormes potencialidades.

Muchas gracias.

## **GLOSARIO DEL EDITOR**

1. Salarios Reales: Son los salarios monetarios ajustados al valor del dinero, para que muestren los cambios en la cantidad de bienes y servicios que se puedan comprar. Si los salarios monetarios y los precios aumentan de un modo general, supongamos un x% en un año, los salarios reales no habrán variado.

2. Inflación al alza y a la baja. Tendencia del crecimiento promedio de todos los precios en la economía, a subir o a bajar.

3. Valor Agregado: Es la diferencia entre el ingreso total de una empresa y el costo de adquisición de las materias primas, los servicios y los componentes; se mide así el valor que la empresa ha agregado a esos materiales y componentes comprados para sus procesos de producción.

4. Protección Efectiva: Es la tasa real de protección que los aranceles nominales efectivamente le confieren a la industria que compete con las importaciones. Es un arancel al valor agregado, ya que incluye los aranceles al producto elaborado y a los insumos necesarios para su elaboración.

5. Margen de Subvaluación: Es la medida cuantitativa del grado de subvaluación de la moneda de un país, frente a la de otro país.

6. Macrodevaluación: La devaluación es la disminución del precio oficial de la moneda de una nación, expresada en términos de las monedas de otras naciones o en oro; en nuestro caso, se refiere al peso respecto del dólar, de las monedas europeas o del yen. Macrodevaluación es una devaluación de gran magnitud.

7. Protección Absoluta: Es la tasa nominal de protección que un arancel le pro-

porciona a un producto determinado. No tiene en cuenta los aranceles aplicados a los insumos.

8. Sobrevaluación: La sobrevaluación de la moneda de un país A, es el mayor valor que tiene esa moneda frente a la moneda de otro país J, respecto a un tipo de cambio de equilibrio.

Esa sobrevaluación puede ser el efecto de un aumento de las tasas de interés en A que hace atractivas las inversiones en A, aumenta la demanda por moneda de A, lo cual incrementa su precio, elevando así los precios de las exportaciones de A y reduciendo los precios de los bienes de J. Efecto: Aumentan las importaciones de A, disminuyen sus exportaciones, disminuyen el PNB real y el empleo.

Si la balanza comercial estaba en equilibrio, A cae en déficit y J en superávit; se produce una recesión en A.

9. Tipo de Cambio Real: el tipo de cambio es el precio de la unidad monetaria extranjera en términos de la nacional. El tipo de cambio fijo se tiene cuando el país fija su moneda a un precio determinado y constante. El tipo de cambio es fluctuante cuando es totalmente determinado por las fuerzas del mercado, la oferta y la demanda y se llega a un tipo de cambio de equilibrio. El tipo de cambio es dirigido cuando el país interviene a través del Banco Central para estabilizar su moneda e intentar mantener el tipo de cambio en un nivel dado.

Tipo de cambio real, es el tipo de cambio relativo corregido para tener en cuenta los niveles internos de precios.

10. Subvaluación: La subvaluación de la moneda de un país J es el menor valor que tiene esa moneda frente a la moneda del país A, respecto de un tipo

de cambio de equilibrio. El efecto es incrementar las exportaciones de J, el cual vende más barato, disminuir sus importaciones: aumenta así el PNB real y el empleo en J.

11. Maquiladoras: Son aquellas plantas manufactureras establecidas en ciudades fronterizas del norte de México, con el objeto de reducir costos de producción a través de la utilización de mano de obra, cuyas características son:

- Que sean filiales de empresas estadounidenses o plantas contratadas, ya sea de capital nacional o extranjero.

- Que se dediquen al ensamble de componentes y/o procesamiento de materias primas, ya sea de productos intermedios o finales.

- Que casi la totalidad de las materias primas y/o los componentes sean im-

portados de los Estados Unidos y luego reexportados a ese país una vez terminado el proceso de maquila.

- Que utilicen labor intensiva de trabajo.

12. Desregulación: Movimiento iniciado bajo el gobierno de Reagan, tendiente a no intervenir las leyes del mercado en favor de las empresas, por mecanismos tales como fijar precios mínimos, asignar rentas, restringir el poder de los gremios sobre los consumidores en términos de restricciones. El movimiento de desregulación está íntimamente ligado a la privatización de la empresa pública y a intervenir lo menos posible en las leyes de oferta y demanda en el mercado, tratando en lo posible de retirar apoyos estatales como subsidios y preferencias.

## EL CASO CHILENO\*

HERNAN BUCHI B.

Exministro de Hacienda de la República de Chile.

### APUNTES INICIALES ACERCA DE LA INTEGRACION DE CHILE AL MUNDO

Yo creo no haber usado jamás la palabra apertura en ninguno de mis discursos públicos; la cambié por la palabra integración, porque apertura significa, desde el punto de vista de la opinión pública, que el país se abre a ser invadido; integración significa que el país se asocia al mundo. Así como recibe cosas, manda cosas y la verdad es que eso es lo que tiene que suceder.

Una de las preguntas típicas que se hacía era: ¿Nos vamos a llenar de productos y con qué los pagamos? Si nos vamos a llenar de productos, de alguna manera el país tiene que pagarlos, de alguna manera tiene que estar exportando y los empresarios tienen que estar siendo capaces de enfrentar al mundo para generar las divisas que a su vez permitan al país recibir los productos que va a importar; no se regalan los productos en el mundo. Lo que sucede es que el país se integra al mundo; no

es un país que termina destruyendo su aparato productivo, sino que es un país que empieza a aprovechar el mundo como mercado para mejorar su aparato productivo. Ese, diría, es el concepto que hay que tener en cuenta en esto y me preocupa lo que he escuchado de los industriales. Tienen más preocupación sobre cómo van a ser las reglas con respecto a los productos que van a llegar al país, pero simultáneamente debieran preocuparse también sobre cuáles van a ser las reglas que van a permitir aumentar las exportaciones y van a financiar, en el sector, esas importaciones adicionales que va a recibir el país.

#### Puntos básicos de la crisis económica chilena en 1973

La situación de crisis que sufría Chile en 1973 estaba enmarcada dentro de los siguientes parámetros:

Presentado en el Foro sobre reestructuración industrial y apertura hacia los mercados internacionales, realizado en conmemoración de los 30 años de INCOIDA. Centro de Desarrollo del Valle del Cauca.

- Importación neta de petróleo.
- Caída de los salarios reales. En el caso nuestro, en el año más crítico se acercó al 15%. La verdad es que el salario mínimo sí tuvo una caída muy importante, pero el salario promedio no cayó más allá de esa cifra, lo cual no deja de ser una cifra tremendamente grave que genera conflictos sociales enormes.
- Fenómenos de la naturaleza como un terremoto, que desgraciadamente son muy comunes en mi país.
- Desorden administrativo muy fuerte.
- La situación de organización de la industria; hay análisis que muestran que

Chile tenía una industria más "diversificada", o sea, que producía más rubros e ítems que los que producía la economía inglesa en el año 73, lo cual en una economía infinitamente menor que la inglesa es bastante absurdo.

- El déficit del producto de Chile había llegado al 25%, sobre el déficit fiscal, de modo que la emisión era compatible con el ritmo de inflación de mil por ciento.

- La política cambiaria no la entendía absolutamente nadie; había cualquier cantidad de tipos de cambio y muchos de ellos desalineados completamente en relación con la realidad que vivíamos.

## PILARES BASICOS DE LA INTEGRACION CHILENA AL MUNDO

Los conceptos que se plantearon en ese momento fueron cinco:

### Restauración de los equilibrios macroeconómicos

Este fue el primer punto que requirió un esfuerzo muy grande, sobre todo en la parte fiscal y en la parte monetaria: en la parte fiscal porque requirió entrar en cada una de las instituciones, por lo que fue muy útil el tener que enfrentar esa realidad para ser capaces después de moderar el gasto fiscal cuando hubo que hacerlo. El ser capaz alguna vez de reordenar el fisco para poder tener una política fiscal razonable, permitió conocer al sector y tener un manejo a un grado tal, que posteriormente cuando fue necesario tomar una medida fiscal que significaba reducir los gastos corrientes en una magnitud determinada, ya teníamos la capacidad de hacerlo.

### Integración a los mercados mundiales

Que hubiera un mayor flujo de bienes y servicios hacia el país, pero que tam-

bién el país pudiera enviar bienes y servicios al exterior. Todo se miró en conjunto. Incluso, en los comienzos, la discusión pública era sobre qué se haría con la política arancelaria; también se centró en cómo se promovían las exportaciones y se crearon instituciones como Pro-Chile, de promoción de exportaciones.

Se tomaron, simultáneamente, medidas para facilitar la competencia entre los productos extranjeros y los productos chilenos y para facilitar la presencia de productos chilenos en el exterior, se hizo, simultáneamente, el proceso de integración; al menos en el área de bienes se manejó la política arancelaria y cambiaria de manera que si bien permitía importaciones, daba más competencia exportadora al sector productor nacional.

Lo primero que se hizo fue llevar a un cambio único la cantidad de cambios que existían.

En cuanto a lo arancelario, la primera etapa fue eliminar las licencias o prohibiciones de importación (1974). La se-

gunda etapa fue llevar los aranceles (1976) a un rango general del 0% al 35%. Cuando estaban ahí se realizó la tercera etapa que consistió en llevarlos a un arancel parejo (1979) del 10%; luego de un tiempo, debido a la crisis de 1982 y a dudas sobre la política, los aranceles subieron hasta el 30% y posteriormente bajaron hasta llegar al 15% que es la cifra vigente hoy.

La política cambiaria fue simultáneamente modificada en forma muy importante y tuvo, a mi juicio, un lapsus en el año 1981, porque entre el 80 y el 81 ocurrió el problema más crítico. Vale como experiencia para el caso mexicano. Había muchos argumentos en ese tiempo: que el tipo de cambio estaba bien, que seguía bien y que era el de largo plazo, y, sin embargo, la opinión pública empezó a ver que no estaba bien y el resultado práctico final fue que no estaba bien, a pesar de que era manejable y sostenible. Había un fenómeno de corto plazo que era la entrada de divisas al país a través de los créditos, lo que estaba permitiendo que se llegara a valores muy inferiores. Posteriormente tuvimos que corregir esa situación, con costos importantes para la economía en general.

Se modificaron los servicios públicos, sobre todo los más directamente ligados con el proceso de importación-exportación, con una doble finalidad: no imponer barreras para-arancelarias a las importaciones y no influir negativamente sobre las exportaciones con un impuesto o carga pública adicional, como lo era el trámite burocrático. Esto significó no sólo modificar los procedimientos aduaneros sino también las normas técnicas de otros Ministerios que constituían una barrera para-arancelaria, bien fuera por razones sanitarias, de seguridad o de calidad del producto. Para las exportaciones se hizo exactamente lo mismo, con el fin de simplificarlas y facilitarlas.

Chile ha buscado que el exportador no exporte impuestos, lo que requiere de un sistema tributario que devuelva los impuestos oportunamente al exporta-

dor, sin que se devalúen monetariamente. Se facilitó la integración, mejorando los medios de transporte. La primera preocupación especial fue por lo marítimo y portuario y posteriormente, por lo aéreo y lo aeroportuario. Se tenía, por ejemplo, una ley de reserva de carga la cual encarecía los costos y dificultaba fuertemente el transporte. Esta ley se modificó y quedó como una norma que permite actuar en casos especiales, en una forma relativamente discrecional. El ejemplo para no modificarla era el colombiano, porque se decía que todo el flete chileno iba a ser hecho por los buques colombianos, lo cual lo creo muy difícil, pero de todas maneras el ejemplo existía. En el caso de los puertos la situación era y es aún más difícil porque había grupos de trabajadores, muy fuertemente organizados, que tienen una capacidad de presión muy grande, y que, por lo demás, no era sólo de Chile, sino del mundo e incluso de los países desarrollados. Se han transformado los puertos en un lugar tremendamente exclusivo de los sindicatos portuarios; es su monopolio en vez de serlo del dueño o del fisco. Pero cuando el fisco pasa a ser el dueño, entonces los trabajadores portuarios, que en el caso nuestro, al igual que el de ustedes, les significa imposibilidad de trabajar en distintos turnos, imponiendo condiciones como la obligación de tener diez ó veinte especialistas distintos para la carga, aun cuando no se necesiten, todo esto debido y generado por los convenios colectivos, todo lo cual encarece fuertemente la importación y la posibilidad de exportar.

Se mejoró el sistema de comunicaciones; es difícil pensar que alguien va a importar o exportar con facilidad si la economía no le permite tener lo que hoy en día es común: una comunicación expedita con todos los países del mundo.

Lo ideal era tener un sistema financiero que permitiera una integración rápida para realizar una exportación o una importación; que diera la posibilidad de abrir una carta de crédito cuando correspondiera y que hiciera posible dar una

cierta garantía de que se va a cumplir con la exportación en los términos en que se está pidiendo. Esto exige una integración con el sistema financiero mundial, facilitando la participación de bancos extranjeros en el país, pero a su vez permitiendo a la banca chilena competir con ellos razonablemente, haciendo sociedades o manteniendo convenios.

Era preciso integrarse desde el punto de vista del capital, es decir, permitir la inversión extranjera en el país. Si participan no sólo se logra mayor tecnología, sino que se reciben capitales de una forma distinta de los créditos. En la práctica, la inversión extranjera afecta menos que la deuda, cuando hay la posibilidad de que un país pueda manejarse autónomamente. Pretender no depender y ser absolutamente independientes no es correcto y termina uno por hacer eso, dependiendo de la peor manera. Este es el resultado práctico.

Todo esto se hizo en Chile en un período largo y yo diría que no está completo. Si me preguntan si está completa la integración al mundo, yo diría que todavía no. Por ejemplo, el impuesto al valor agregado de los servicios empezó a devolverse hace diez meses, apenas, pues primero hubo que tener todo un aparataje administrativo para que no se transformara en un robo al Estado, precisamente por la gran dificultad que existe al controlar las exportaciones de servicio personal.

En cuanto al mercado de capitales todavía falta mucho. El país ha aceptado la inversión extranjera pero no es muy fácil todavía invertir. Los movimientos de capital en Chile están bastante restringidos todavía y eso probablemente deba ser así por un tiempo mediano, pero sin duda está interfiriendo en la capacidad de las empresas de integrarse con mayor facilidad al mundo.

#### **Mecanismo de precios**

El otro punto que se trabajó en forma paralela a los temas de equilibrio macroeconómico y de integración al mundo

fue el de mecanismo de precios, como el instrumento fundamental de la asignación de recursos.

Vale decir que el mercado, más que los precios, tuvo papel preponderante en la asignación de recursos; ahí está el concepto de precios libres. Incluso en el sector eléctrico son libres para determinados clientes, excepto para los sectores residenciales. Cuando se fija el precio, se ha buscado una manera de hacerlo con una norma que establezca un procedimiento técnico con el cual el mismo gobierno se amarra a manera de pacto; se amarra a cierto procedimiento para fijarlo y está obligado a mantenerlo en el tiempo; pero además está para que los mercados asignen recursos, según la regulación de los distintos sectores.

Se han hecho reformas en varias áreas (transporte, agricultura, tenencia de tierra, minería, comunicaciones) de modo que el mercado asigne efectiva y adecuadamente los recursos y no sea una norma discrecional administrativa la que lo haga; de esta manera se ha encontrado un complemento de la integración a los mercados.

Otros puntos importantes son: el mercado de capital y la política laboral. Un mercado de capitales incipiente difícilmente permite a la industria poder pensar en integrarse a los mercados mundiales. No quiero dar mi opinión sobre qué debe hacerse primero pero sí creo que un país que piensa integrarse a los mercados mundiales, tiene que pensar en modificar y reestructurar todo lo que he mencionado, incluyendo su mercado de capitales y también cambiando dentro de lo posible su política laboral de tal forma que permita la flexibilidad que necesitan las industrias para adaptarse a los cambios que suceden en la economía mundial y que, por lo demás, permita a su vez al país crecer en mayor medida.

#### **Participación creciente del sector privado**

Se buscó una participación creciente del sector privado; Chile era un país muy

estatizado; ésto se hizo como complemento a la integración y a la asignación de recursos por el mercado. El impulso final fuerte a la privatización se produjo realmente después de 1984.

El programa empezó en el año 73, con la devolución de empresas que habían sido requisadas o expropiadas.

#### **Compromiso y papel del Gobierno**

Tratar de llevar al Gobierno a un papel subsidiario, entendiendo por ésto que actúa fuertemente sólo en ciertas áreas en que no puede actuar el sector privado. Por ejemplo, la educación de los pobres es del Gobierno; por lo tanto, que se preocupe efectivamente por con-

centrar sus esfuerzos en el papel de educar a los más necesitados y no solamente de educarlos, sino de financiar la educación adecuada de los mismos; no tiene que hacerla con empleados públicos.

Otro ejemplo sería la recolección de basuras, no tiene por qué ser hecha por empresas estatales. Este desmantelamiento de empresas estatales permitió que aparecieran empresarios nuevos en áreas donde antes no existían y que tienen bastante más contentos a sus empleados y bastante más contenta a la población, con sus servicios. El Estado en su papel de subsidiario, efectuó reformas de los sistemas administrativos, de salud, de educación y de previsión.

## **LA CRISIS DESPUES DE LA INTEGRACION**

Ahora yo quiero hacer un pequeño análisis, con este escenario, de la época más reciente de la economía chilena, para entender lo que hemos vivido en el último tiempo.

Chile es un país de poco menos de 13 millones de habitantes. El PIB en dólares es de 23 mil millones aproximadamente, exporta bienes por 8 mil millones, comparativamente más que Colombia entiendo, para ser una economía que debe ser un poquito más de la mitad de la colombiana. Importa bienes por el orden de 6 mil millones de dólares. Ahora, si tomamos la exportación e importación de bienes y agregamos los servicios, las cifras suben en 1.500 y 1.000 millones de dólares, respectivamente.

Dentro de las exportaciones de bienes, sigue siendo el cobre muy importante; el 45% de nuestras exportaciones de bienes sigue siendo el cobre. Era más del 80% hace trece años.

La deuda externa chilena es de 17.300 millones de dólares a la fecha de hoy; era de 19.000 millones de dólares en 1985 y si la miramos como porcentaje de nuestras exportaciones, es más bajo que antes y el más bajo de los países

latinoamericanos, aunque cuatro años atrás no lo era.

En la economía ha ido aumentando la importancia del comercio internacional, como ustedes se dan cuenta y las cifras lo dicen. En promedio, del 60 al 70, las exportaciones eran un 12% del PIB; hoy en día son un 30% del mismo. Si lo hiciéramos al precio constante, la comparación sería mucho más dramática todavía porque el precio del cobre cayó fuertemente en la década del 60-70; por lo tanto, la economía chilena ha ido abriéndose y ya muestra un grado de integración con el mundo. Una economía que vivió un período de recuperación de su crisis autogenerada del 73 hasta el 80, que sufrió una crisis muy grave en 1982 con una caída del PIB del 14% y un desempleo que subió al 20%.

Al final del 79 hubo un financiamiento externo que hizo que la economía chilena recibiera, de repente, un cierto golpe de fortuna que creyó y pensó podía absorber. Esto implicó un cambio en la tendencia de largo plazo del tipo de cambio; se ajustó a una cifra totalmente distinta de la que se adaptó toda la eco-

nomía, pero cuando se enfrentó de nuevo a la realidad el shock para la economía fue muy grande.

Cuando se produjo esta situación se hicieron todo tipo de cuestionamientos; vale decir que lo que estaba equivocado eran los equilibrios macroeconómicos. Se cuestionó el déficit fiscal y también trataron de anular la integración económica al mundo.

Sin embargo, a pesar de que se tomaron algunas medidas como la de subir los aranceles en forma importante, no es tan fácil cambiar las políticas una vez que existen; no es tan fácil crear barreras para-arancelarias cuando un sistema aduanero funciona ya expeditamente. No es sencillo que los exportadores no discutan y aleguen cuando se toman medidas que significan a su vez encarecerles sus insumos; no es fácil volver a cambiar la mentalidad de los agricultores que ya habían comprendido que podrían exportar frutas.

Se produjo de nuevo estatización debido a la insolvencia de la empresa privada.

Con todo esto se puede demostrar que la crisis de la empresa privada no fue causa de la integración chilena.

Las empresas ya habían acomodado su mente a exportar, pero estaban dedicadas a otros rubros como la construcción; pero cuando se suspendieron los créditos se cayó todo, pues las deudas no eran del Gobierno sino del sector privado. No existía deuda fiscal, ni se había endeudado el Banco Central. Al suspenderse los créditos, hubo un cambio y no había capital para pagar la deuda, lo que generó la crisis de solvencia que vivió Chile, por lo cual vemos que no fue la integración la causante.

Hubo empresas que sufrieron con el programa de integración, pero en realidad los empresarios son mucho más eficientes de lo que se dice y, rápidamente, después de un corto periodo, el empresario empieza a pensar en forma distinta. Ya no es necesario desgastarse haciendo estudios para pedir alzas

de precios; su energía la libera estudiando la forma de hacer más competitiva su empresa.

En los casos en que ha habido más "miramientos", o sea, más preocupación del Gobierno es en el área en donde menos se han adaptado. Yo no quiero ofender a nadie pero el sector automotriz fue una excepción en Chile y yo diría que es el sector que sigue diciendo que todavía sigue necesitando la excepción y realmente se ha adaptado menos que ninguno. Uno mira las cifras y se da cuenta. Hay a veces que cerrar los ojos; el vehículo nacional es más caro que el vehículo alternativo de otra firma que podría llegar al país, si no hubiera la protección que existe, incluso, si uno mira el balance en dólares el CKD del vehículo nacional es más caro que el vehículo completo integrado que llega de otra firma; pero hay muchas razones, siempre hay muchas razones, para decir que hay otras ventajas y ninguna de las otras ventajas en la práctica, se da, desgraciadamente. Por ejemplo, la industria automotriz chilena partió en el año 60. Era la industria naciente que había que proteger durante un tiempo y que después sí se podía pensar en algo. Llevamos treinta años y desde que partió está igual, diciendo exactamente lo mismo. En ese sector sí ha sido más lento el proceso; el gobierno también ha sido más lento para tomar las medidas, y también ha sido más lenta la industria para aceptar el desafío. Es curioso, o sea, que en la medida en que se van tomando las medidas también se van entendiendo los empresarios y van cambiando su mentalidad hacia lo nuevo que tienen que enfrentar. El sector automotriz sigue siendo todavía una excepción en Chile, pero afortunadamente ya no en la forma anterior sino que por último, en este momento, es uno de los pocos sectores que tiene un subsidio especial para exportar algunas partes y piezas.

Se cambió la protección del mercado por la protección de favorecerle las exportaciones, cosa que también morirá en un tiempo.

Retomando el tema, como les decía, la crisis grande de solvencia en las empresas, a mi juicio y a juicio de cualquiera que lo analice y que vivió en Chile en el 82, no tiene nada que ver con la integración al mundo. Es una historia muy distinta y es la que les comentaba; sin duda se tuvo que hacer una readecuación de las empresas, sin duda hubo un cambio, sin duda hubo algunos que desaparecieron y otros que aparecieron, pero el resultado final de esto es una industria y en general no sólo una industria sino un sector empresarial (agropecuario, de servicio, minero) mucho más potente, mucho más dispuesto a aceptar desafíos.

### Replanteamientos a la integración después de la crisis de 1982

Debido a todo lo mencionado anteriormente se propuso eliminar la integración económica y volver a la política proteccionista. Afortunadamente, la decisión final fue no retroceder sino avanzar y se dijo que la crisis que vivió el país no tiene nada que ver con la integración al mundo, no tiene nada que ver con la privatización, sino que es una situación generada por una caída de términos de intercambio, por un cambio importante en nuestra disponibilidad de financiamiento externo y por errores en el manejo de esa situación. Errores bastante precisos y yo diría que el principal error fue no percibir, por parte de las autoridades económicas, que este flujo de divisas era muy fácil de desaparecer. Aceptó que la economía se adaptara a esta facilidad de divisas; lo aceptó a través de dejar caer el tipo de cambio. La economía se adaptó y después, como era algo efectivamente transitorio, hubo que retomar la línea. Lo que debía haber hecho la autoridad era tener algún grado de precaución por ser un fenómeno transitorio y tomar medidas para ello, acumulando más reservas y tomando las medidas cambiarias pertinentes o si no quería tomar medidas cambiarias, tomar las medidas fiscales pertinentes, pero no dejar de tomar alguna de las dos.

Yo entiendo que se pueda mantener un tipo de cambio fijo si se quiere no aumentar el gasto de la economía y si están llegando recursos de afuera. Significa entonces, que hay que disminuir el gasto del fisco en algún sector, para mantener una acumulación de reservas razonable; pero lo que no se puede hacer es hacer ninguna de las dos cosas. Al final creo que los cambios eran tan violentos que era necesario el manejo del tipo de cambio. Probablemente hubiera bastado el manejo de la tasa de interés de la política monetaria o de la fiscal, pero cuando hay cambios tan violentos el tipo de cambio inevitablemente tiene que ser utilizado como instrumento para adecuar la economía a lo que se está viviendo. La decisión fue reforzar los cinco principios o pilares de la integración. ¿Qué significa reforzar el manejo macroeconómico? Reconocer la realidad de que el país era más pobre y, por lo tanto, las políticas cambiaria, monetaria y fiscal tenían que enfrentar esa realidad y así se hizo.

En el caso de la integración la decisión fue no retroceder sino avanzar. ¿Qué se hizo para avanzar? Se dijo, bueno, profundicemos las medidas cambiarias, arancelarias, tributarias y administrativas que favorezcan y hagan más fácil la integración al mundo.

Sería bueno comentarles la forma como está funcionando hoy en día el manejo de aranceles en Chile. Los aranceles se habían bajado, pero un exportador todavía pagaba aranceles por los insumos y la maquinaria. Ahora, no pagarlo significaba que el productor nacional que quería producirle ese insumo o venderle esa maquinaria al exportador quedaba en desventaja; entonces, no se hacía nada, se dejaba la situación tal como estaba, por no afectar al productor interno que podía venderle esos insumos o esa maquinaria al exportador. No bajar los aranceles para ese exportador en sus insumos y en su maquinaria significaba que ese exportador no podía a su vez competir efectivamente por mucho que los aranceles fueran del 15%, como lo son hoy en día en Chile. Pue-

den suceder cosas como ésta, por ejemplo: cuando uno quiere exportar confecciones y las prendas las tiene que hacer con buena tela, pagar el 15% de arancel no es algo que permita competitividad en la exportación de la confección, pero si se elimina el 15% viene el productor de tela nacional y le propone que él podría venderle a ese exportador si no tuviera aranceles sobre sus insumos o maquinaria importada, o si no tuviera que pagar un sobreprecio en el servicio de electricidad o en el combustible, para así a su vez poderle vender más barato a ese exportador.

A raíz de estas situaciones se tomó una decisión; el país va a tener una política de aranceles del orden del 15%, por lo tanto, si queremos promover las exportaciones y facilitar la integración al mundo, tomamos como desafío el problema administrativo que significa empezar a devolver toda la cadena de aranceles y de impuestos hacia atrás, cosa que se está haciendo en Chile desde el año 1974. Un exportador ahora puede pedir la devolución hacia atrás y si, a su vez ese exportador le compra a un productor nacional, puede también pedir la devolución de los aranceles de los insumos que tiene ese producto nacional. El problema administrativo como se imaginan es bastante grande y sólo se puede enfrentar si uno tiene confianza en su aparato burocrático. En todo caso, ésta fue la decisión final a la que se llegó.

Además se reforzaron medidas de apoyo al sector incipiente, como facilitarles a los exportadores el poder participar en ferias, financiándolos a veces para que en conjunto participaran en conocer otros mercados y ver cómo podían desarrollarlos.

Se desarrolló en mayor medida la preocupación del gobierno por la consecución de grandes proyectos de exportación, haciendo convenios de explotación con la empresa privada, sobre todo en los sectores minero y petrolero.

Por último se dio un nuevo énfasis a la preocupación por los subsidios y los dumping que pudieran estar afectando

al sector nacional, y esa preocupación nueva llevó a crear mecanismos más ágiles para recibir la opinión y los planteamientos del sector privado, para saber qué estaba sucediendo y en qué estaban siendo afectados. Yo diría que similar al caso mejicano, el resultado práctico es que los casos concretos ventilados fueron pocos. Pero dio tranquilidad al sector industrial y al poco tiempo los empresarios, más que andar preocupados por el antidumping, estaban interesados en abrir nuevos mercados.

En el caso chileno, ésta política se está aplicando en el sector agrícola, dado lo que nosotros hemos percibido como una política realmente ya concertada no de un gobierno sino de todos los gobiernos de la Comunidad Europea y probablemente unidos con Estados Unidos y el Japón para productos como el trigo, la leche, el azúcar y las oleaginosas que nos afectan fuertemente. Lo que se ha buscado aquí no es una protección al sector sino brindarle estabilidad, y aquí están algunas de las excepciones al arancel general del 15%, en donde se le agrega un arancel que llegue al piso de los precios históricos normales.

Otra excepción a la regla general de aranceles son los convenios bilaterales que existen con países tales como Colombia, Argentina y Méjico.

El resultado de todas estas políticas que se replantearon a partir de 1984 nos muestra que las exportaciones pasaron de 3.600 millones de dólares en el 84, a 7.000 millones para el 88 y van a ser cerca de 8.000 millones para el 89. Y detrás de esto hay un crecimiento muy importante en volúmenes de exportación. Chile con excepción del año 81, a partir del 85 todos los años ha aumentado sus exportaciones en forma importante; el 81 está reflejando ese error de cambio que precipitó una crisis.

Para el futuro, la situación se ve muy positiva porque no sólo han aumentado las exportaciones sino que se ve la potencia de todos los empresarios preocupados por exportar, de proyectos que ya están empezando a producir, ideas

que están siendo estudiadas. En general, se ve una reacción muy grande del sector privado para lograr superar la crisis.

En el año 84 no sólo era importante integrarse al mundo para superar el problema de la deuda, sino que también era importante darle prioridad a dos aspectos como son la inversión y el ahorro, que son indispensables cuando uno se encuentra con un país que no tiene recursos de afuera para crecer con facilidad.

Si el país quiere crecer necesita desarrollar su propia inversión y su propio ahorro, cosa difícil de hacer, porque aunque el ahorro es una palabra positiva, el efecto es negativo porque se trata de consumir menos, gastar menos, tener salarios moderados, menos gasto corriente en el fisco y al político que hable de ahorro no lo eligen.

¿Qué se hizo?

Respecto de la inversión:

- Se reforzó la política de inversión del sector público.

- Se hicieron cambios tributarios para promover la inversión privada.

- Se modificaron las normas de inversión extranjera, aún más, para poder dar mayor facilidad a la participación del sector privado.

- Se creó la posibilidad de capitalizar; la capitalización de la deuda externa volvió a colocar a Chile en el mapa de los inversionistas extranjeros, lo que ha permitido retomar posteriormente la inversión extranjera como un flujo importante de recursos para el país.

Respecto del ahorro:

- Se disminuyó el déficit público.

- Se contuvo el gasto corriente del sector público, lo más difícil de hacer, porque el déficit fiscal podría disminuirse aumentando impuestos, pero liquidaría la posibilidad del sector privado de ahorrar y de invertir; lo que tiene que hacerse no debe dañar al sector privado y eso sólo se hace a través del aumento

en la capacidad de restringir los gastos del sector público. Estas políticas han permitido que la inversión pase del 12% del PIB en el año 84, a un 18% en el 89 y el ahorro pase de un 3% en el 84 a un 16% en 1988.

El ahorro geográfico por primera vez supera el ahorro nacional, desgraciadamente, porque se está haciendo el esfuerzo de transferir recursos hacia el exterior. Fue del orden del 23% para 1988.

En conclusión, si se pretende mantener un superávit comercial, también se va a tener que mantener un aumento del ahorro en forma importante; esto es fundamental en una política de integración al mundo.

Otro tema importante fue el de la deuda externa que se renegoció. Se habló con los organismos multilaterales, se inició el proceso de capitalización de la deuda, se promovió la inversión extranjera; el resultado es que de 19.500 millones de dólares en 1985 se pasó a 17.300 millones hoy en día; en esa época la deuda era más de cuatro veces las exportaciones de bienes y servicios; hoy la deuda va a ser menos de dos veces.

Otro punto importante fue la reestructuración del sector privado para el período 84-88, pues había caído no por la apertura sino por las condiciones que les indiqué. Fue una tarea muy grande. Para ello se hicieron cambios tributarios, se normalizó el sistema financiero, se promovió la participación del público y los trabajadores en el capital de las empresas, se dio facilidad a los capitalistas externos, se permitió la capitalización de la deuda, se permitió la transformación de títulos de deuda, en fin, fueron una cantidad de medidas para volver a privatizar una economía y volver a poner en pie de solvencia a los empresarios privados, quienes eran el motor que se suponía iba a permitir al país recuperarse nuevamente.

## Resultados

Todo lo anteriormente mencionado ha sido exitoso y la mejor forma de medirlo es evaluando sus resultados:



- Más posibilidad de empleo.
- Mejor remuneración.
- El producto interno bruto (PIB) en Chile ha crecido entre el 5% y el 6% a partir del 84 hasta el 89 incluido, lo cual ya es una cifra que es posible y razonable de considerar como adecuada en el mediano plazo para resolver -dada la tasa de crecimiento de la población de Chile- los problemas de empleo y bienestar. Por ejemplo, esto permite que el PIB per cápita en 10 años crezca más de un 40%. A modo de ejemplo: en la década del 60 el PIB per cápita -les recuerdo que esta década fue especialmente favorable para Chile- sólo creció un 21%, lo que nos demuestra que la integración está permitiendo una capacidad de crecimiento mucho más fuerte que la que vivimos en períodos mucho más favorables para el país. La desocupación que tenía niveles del 20%, llegó a un 5.9% ó 6% en los últimos meses, sin empleos especiales de emergencia en el sector público y sin un sobre-empleo en ese sector. Esto último lo digo, porque Chile también tuvo tasas del 6% al iniciarse la década del 70, pero con

un empleo absolutamente más allá de lo necesario en empresas del sector público. El ferrocarril del Estado tenía 27.000 personas y hoy en día tiene 7.000, moviendo mucha más carga de la que se movía en esa época.

Todo esto lo digo para que entendamos lo que había detrás de esto; lo mismo sucedió con los empleos de aduanas e impuestos.

- En cuanto a los salarios reales, sin duda era difícil que iniciaran un crecimiento inmediatamente, pero a partir del 87, una vez que la economía absorbió el desempleo, está mostrando de un moderado a un fuerte crecimiento. El crecimiento de los salarios reales entre el 84 y 88 fue de un 10.5%, fuertemente concentrado entre el 87 y el 88, habiendo estado estancado en el 84-85-86, como es razonable, para poder absorber el desempleo, para posteriormente iniciar un crecimiento.

La inflación el año pasado fue del 12.8% y este año va a estar probablemente acercándose al 15%. Tenemos un superávit comercial todavía importante.

## PRONOSTICOS Y RIESGOS DE LA ECONOMIA CHILENA EN EL FUTURO

¿Qué se ve para los próximos años?

Se ve esta integración al mundo, esta privatización, esta participación del mercado como generador de recursos y este mayor equilibrio macroeconómico está permitiendo que el país pueda proyectar un crecimiento del 5% para los próximos años, razonablemente, con un crecimiento en los salarios reales y disminución en la tasa de desempleo.

¿Cuáles son los riesgos para los próximos años?

El más grave a mi juicio es el riesgo interno. Como les indiqué, las reformas básicas en el país están hechas; no creo que nadie quiera deshacerlas; no creo

que nadie tenga una política de desintegrar la economía. Sin embargo, creo que se puede hacer no directamente sino indirectamente.

¿Por qué puede sucederle indirectamente?

Porque el país requiere mantener un esfuerzo de inversión y ahorro importante para seguir creciendo y desgraciadamente eso significa que el crecimiento de los salarios y del gasto corriente del fisco tiene que ser moderado, pero políticamente uno quisiera que no fuera moderado. De modo que la autoridad va a tener que ser capaz de mantener tasas de crecimiento moderado y compatible con lo que está sucediendo en

el crecimiento del PIB. Si no es así, si no las mantiene, va a entrar en un desequilibrio macroeconómico que una vez que comienza el paso siguiente es probablemente cambiar las reglas de la integración. Por ejemplo, es muy fácil pasar de una crisis de balanza de pagos a una prohibición de importación que, a su vez, unida a una devaluación para tratar de fomentar las exportaciones, hace subir el dólar de las importaciones del petróleo y, por lo tanto, empieza a afectar a los asalariados. Entonces, empieza a pensarse en hacer un tipo de cambio diferenciado, un arancel diferenciado, y así por esa vía termina destruyendo el modelo.

Otro punto importante es que no sucedan o estar precavidos para que no sucedan cambios negativos en nuestro término de intercambio y eso requiere mucha atención en el manejo de la po-

lítica macroeconómica. Por ejemplo, no entusiasmarse con un precio del cobre a US\$1.20 si sabemos que volverá a US\$.080 y tener que acomodar otra vez la economía a un cobre a US\$0.80; la economía ahora está diseñada para un cobre a US\$0.80 de hoy, de modo que si el precio está por arriba se va acumulando una importante reserva y si el alza es permanente, puede la economía lentamente acomodarse a esa situación.

Eso nos permite también, que si el cobre baja a US\$0.60, tengamos más tiempo para aceptar esa nueva situación.

Otro riesgo es la situación del financiamiento externo. Aquí suceden cosas imprevistas, los bancos reaccionan por efecto vecindario. Colombia ha sufrido ese efecto, aunque nunca dejó de pagar su deuda.

## RECOMENDACIONES SOBRE LA SITUACION COLOMBIANA

Colombia tiene una oportunidad única de ser un país que tome y haga estas medidas de reforma estructural sin esperar que se le produzca la crisis para tomarlas. Creo que son medidas indispensables dentro de la modernización de la economía integral y creo que sería razonable que la discusión que hoy día viven terminara en hechos concretos y que se tomaran efectivamente las medidas para integrarse. Creo además que si bien es cierto que yo acabo de describir una cantidad muy grande de medidas que fueron tomadas simultáneamente uno no puede pedir que todas sean pre-requisito para partir con cualquiera de ellas, porque así uno no parte nunca. Creo que hay un núcleo mínimo del cual se tiene que partir, y sería preocuparse por la promoción de las exportaciones y por facilitarlas. Probablemente no incluye una reforma completa del sector aduanero y portuario previamente, pero sí incluye medidas mediante

las cuales se localicen las industrias que tienen más potencialidad exportadora.

Requiere especial preocupación el tipo de cambio. Yo en eso creo que es cierto que al final el tipo de cambio busca el equilibrio, pero eso no quiere decir que sea muy fácil para las autoridades tratar de que el tipo de cambio no sea al que se va a llegar de todas maneras y a usarlo para otras cosas. Frenar la inflación es muy atractivo a través de bajar aranceles y no cambiar el tipo de cambio. Yo recomiendo sólo hacerlo cuando se está convencido de que es factible y no cuando uno lo está haciendo por lograr el éxito político de moderar la inflación a corto plazo. Creo que si se va a hacer una política de apertura, simultáneamente debiera tenerse la preocupación por el tipo de cambio. Ojalá el riesgo que se corra sea el de sobreexcederse y no el de sobre-valorar la moneda.

Preocuparse por la solvencia de las empresas. Normalmente los que son empresarios son los mismos que van a cambiar de rubro o van a modificar sus empresas, de modo que es un proceso que requiere de inversiones nuevas, que requiere mentalidad nueva; requiere que las empresas estén en una situación de capitalización adecuada.

En Chile se cometió el error de no favorecer la capitalización de las empresas en un momento crítico; sin embargo, si uno simultáneamente toma medidas para preocuparse de la solvencia de las empresas, como medidas tributarias mediante las cuales las empresas no pagan impuestos mientras no repartan dividendos, son medidas que favorecen el proceso de capitalización, así el país requiera de un esfuerzo fiscal para poder vivir sin estos impuestos.

La autoridad en Chile también se preocupó de la tasa de interés, para eso reestructuró el mercado de capitales de modo que los créditos estuvieran disponibles a tasas razonables (8%, 9% y 10% sobre inflación) dependiendo de la empresa y de la garantía.

Yo no recomendaría entrar en un proceso de apertura si, simultáneamente, no se ha analizado qué va a suceder con la solvencia de las empresas.

Ustedes me dicen que tenemos que tener lista la reforma portuaria para empezar con esto; yo les diría que no es necesario, pero sí ojalá estar avanzando y pensar que están avanzando. Pero si me preguntan si simplemente deben hacer una reforma arancelaria que significa disminuir los aranceles, pensando en cómo queda protegido cada uno de los productores internos y no pensando en cómo van a quedar las empresas que van a poder empezar a exportar gracias a esa reforma, les recomendaría, ahí sí que se tomaran el tiempo de esperar para ver cómo quedan las empresas ex-

portadoras y hacer ambas cosas simultáneamente. Eso es lo que yo tengo que decirles y como les digo, al final, sólo incentivarlos a hacerlo. Creo que como les dije al principio, uno partió con la fe y hoy día no sólo tenemos la fe, sino el convencimiento y además las cifras y la seguridad de que el proceso finalmente es un proceso que resulta así como resultó en una forma distinta en Corea, en un tiempo en que era posible hacerlo en forma distinta. También en Chile está resultando en un período distinto y podrá Chile enfrentar muchos problemas adelante, pero ya no va a ser culpa de esto; va a ser culpa de otras situaciones.

Quiero incentivarlos a no hacer las mismas afirmaciones que escuché en Chile en los años 74-75 y las volví a escuchar en el 84, acerca de que nos vamos a llenar de productos, de que van a quedar cesantes. Yo les digo, por favor, que piensen que no se trata de apertura; si nadie nos viene a regalar productos y si llegan más productos, es porque a su vez estamos exportando.

Ahora, esto exige, como les dije, un mínimo de medidas que permitan a los agentes económicos tener flexibilidad para adecuarse.

Ojalá lo hagan ustedes y lo haga el resto de Latinoamérica. Creo que si lo hacen ustedes y lo hace el resto de Latinoamérica, tenemos la posibilidad de ser de verdad el continente de la esperanza. Creo que si no lo hacemos vamos a seguir siendo el continente de la esperanza que nunca se concreta; eso es lo que vamos a ser. Vamos a ser siempre los esperanzados, pero nunca los realizados y, desgraciadamente, lo que necesitamos para nuestro pueblo, al menos en Chile y estoy seguro que acá también, son realidades y no esperanzas.

Muchas gracias.

## LA CARGA DEL HOMBRE POBRE\* (Un vistazo al Tercer Mundo)

AFAN BUITRAGO VALENCIA  
(Traductor)

Jefe División Formación Avanzada del ICES. Exfuncionario de "The Economist", y del Banco Mundial. Master en Economía, London School of Economics.

### UNA TELARAÑA DE PROBLEMAS (Caso Peruano)

La experiencia peruana demuestra que un país puede caer en la más extrema inestabilidad macroeconómica de la noche a la mañana. Por mucho que los gobiernos (como el del señor García) pretendan tener la rienda y dirigir la economía en una dirección determinada, pueden perder el control en un abrir y cerrar de ojos.

Esto puede explicarse, parcialmente, por la forma como actúan las expectativas de la gente sobre cómo van a salir las cosas. Apenas la economía empieza a ir visiblemente mal, como en el Perú de 1987, el capital se fuga al extranjero, sumergiendo al país en una crisis de divisas. Esto lleva a la gente a esperar una gran devaluación, lo cual hace que el capital se fugue aún más rápidamente, por lo cual se produce una inflación más acelerada. Esos temores resultan

profecías autocumplidas: los trabajadores exigen aumentos de sueldos, para compensar la inminente inflación y las empresas los conceden porque esperan recuperar los costos a través de los aumentos de precios.

La severa inestabilidad consiguiente imposibilita la vida normal de los negocios. Una inflación alta e inestable determina que todo contrato entre empleadores y trabajadores tenga que ser frecuentemente roto y negociado a veces día por día, como ha ocurrido en el Perú. Los abastecedores tienen que insistir en que se les pague contra entrega. La idea de invertir para el futuro, guiándose por algún cálculo de costos y rendimientos se vuelve risible. El único imperativo es salir de la moneda local tan pronto como se recibe y todavía mejor, simplemente no aceptarla. Como era de esperarse,

\* Reproducción parcial del artículo "La carga del hombre pobre", con autorización del Instituto de Ciencia Política y Fundación Santa Helena, quienes adquirieron los derechos de edición para Colombia, publicado en "The Economist", en septiembre de 1989.

después de tanto atropello, el sistema de precios se acaba del todo; la economía vuelve a recurrir al trueque o se adopta un sistema de precios basado en dólares, frente al cual el gobierno resulta impotente.

Naturalmente, este no es el único modo en que una confusión macroeconómica puede causar aún más perjuicios microeconómicos. Mucho antes de que una economía alcance una "reducción al absurdo" a la peruana, la macroinestabilidad acumula nuevas microdistorsiones.

### Señales cruzadas

La mayoría de los países en desarrollo son víctimas de este círculo vicioso. Típicamente estas mal administradas economías adolecen de tasas de cambio sobrevaluadas. Sus monedas están usualmente enganchadas al dólar y a los primeros signos de inestabilidad y de alza de precios, los gobiernos recurren a ese gancho como freno contra la inflación.

Tal política funcionaría, desde luego, si los gobiernos la respaldaran con recortes en el gasto público y otras medidas que redujeran la demanda. En vez de eso convierten el control en una alternativa a esas medidas y esto no resulta. Utilizado así no inspira credibilidad. La gente teme que siga desvalorizándose. De modo que aunque la inflación se pueda desacelerar un poco, las continuas alzas de salarios y el imparable gasto público hacen que pronto se acelere de nuevo. En términos reales, la tasa de cambio viene a quedar sobrevaluada. Se desploman la competitividad y el volumen de las exportaciones nacionales y el déficit externo crece todavía más.

Un déficit comercial acelerado, es decir una brecha cada vez más amplia, se retroalimenta del lado micro de la economía principalmente en dos formas. Primero obliga al gobierno a adoptar restricciones comerciales más serias: a subir aranceles (lo que además resulta cómodo para rebajar el déficit presupuestal ocasionado por la emergencia),

y a imponer un sistema de licencias de importación aún más estricto. Segundo, las expectativas de la devaluación monetaria, que ocurrirá pronto, y que ya han causado antes fugas de capitales, obligan al gobierno a racionar el uso de divisas mucho más rigurosamente que antes.

En el período anterior a este aflojamiento monetario la economía sufre de "inflación represada" (esto es de inflación que va a ocurrir). Aun en casos mucho menos espectaculares que el del Perú, una inflación represada (que siempre es el resultado de malas políticas macroeconómicas) puede tranquilamente estar haciendo gran daño microeconómico por su cuenta.

Si los disimulados excesos de la demanda sobre la oferta llegan a ser bastante grandes, se hace necesario un explícito racionamiento de bienes, como en el Chile de Allende y en gran parte de Europa Oriental. El racionamiento en gran escala puede convertir la economía nacional en algo virtualmente impenetrable a las políticas de liberalización gradual, como lo está comprobando Gorbachov. La idea de fijar precios se ratifica en últimas. Uno no logra que un campesino siembre un cultivo distinto, simplemente ofreciéndole pagarle más por su cosecha, si los bienes que ese granjero necesita comprar no se consiguen libremente en el mercado a determinado precio, sino que tienen que ser adquiridos con cupones o haciendo colas. Entre los países en desarrollo, Tanzania es un buen ejemplo de lo que significa una avanzada paralización del sistema de precios.

Ante todo, lo que el caso del Perú demuestra es que lo esencial es lograr que la macroeconomía funcione bien, que la política macroeconómica se aplique correctamente. Con inflación baja y estable, el sector privado puede estar seguro de que no habrá súbitas devaluaciones de moneda, ni serán necesarias medidas de emergencia que puedan sofocar sus negocios. Desde luego que esto no basta para tener una tasa satisfactoria de progreso económico, pero

ello es absolutamente necesario. ¿Cuál será entonces la mejor manera de lograr una política macroeconómica correcta? En primer lugar, velar porque cumpla la tarea que le es propia y que no es sino la de mantener una tasa baja y estable de inflación. Cuando la política macroeconómica se desvía y sus gestores tratan de alcanzar con ella algo más, los resultados tienden siempre a ser decepcionantes.

### Los peligros del populismo

Desafortunadamente los gestores de la política macroeconómica son generalmente audaces y presumidos. El señor García se dedicó a destruir económicamente su país con una singularidad de propósito no vista desde Allende. Pero en otros países de Latinoamérica y otros en desarrollo también se ensayan formas más moderadas de la misma audacia.

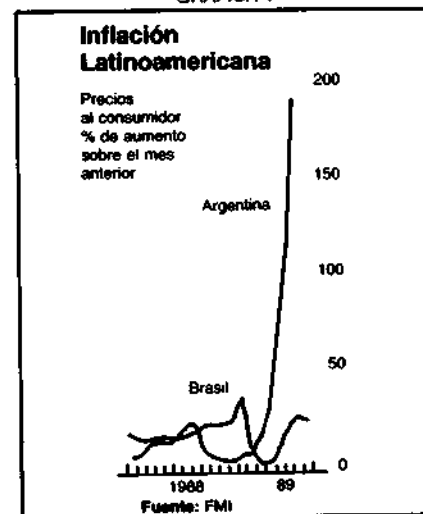
Durante un tiempo más largo, el populismo económico, enemigo de la ortodoxia en la economía, que insiste en que no hay constricciones internas para el crecimiento acelerado y hace de la redistribución del ingreso su primera prioridad, ha hecho probablemente más daño en la Argentina que en ninguna otra parte. Es fácil olvidar que después de la Segunda Guerra Mundial, Argentina era lo bastante próspera como para que se le situara en el mismo rango que Australia y Nueva Zelandia, países de altos ingresos y ricos en recursos. Pero durante los últimos 40 años —gracias a una serie de intentos de crecimiento apoyados en políticas comerciales orientadas hacia dentro y en una persistente hostilidad hacia el sector privado— la economía argentina retrocedió. ¡Y esto es algo que no han logrado sino muy pocos países!

Ultimamente, la Argentina ha caído en una hiperinflación, con precios que aumentan aproximadamente un 200% al mes (Gráfica 1) y frecuentes manifestaciones populares de protesta. Como siempre, la última ola inflacionaria se precipitó después de un período durante el cual el gobierno recurrió cada vez más a la emisión de circulante para fi-

nanciar los déficit del sector público. Si el nuevo presidente, Carlos Menem, cumple las promesas electorales que hizo en su campaña las cosas empeorarán todavía más; sin embargo, desde que asumió el poder, en julio pasado, se ha mostrado sorprendentemente sensato. El tiempo lo dirá. Mientras tanto el Brasil parece seguir tras las huellas de Argentina. Su tasa de inflación está actualmente en un 25% mensual; es decir en el umbral de la hiperinflación. Aquí también la culpable es una atolondrada administración monetaria y fiscal.

Economistas y politólogos han debatido extensamente los motivos para que algunos países del mundo y especialmente toda América Latina parezcan especialmente inclinados a las formas más dañinas del populismo. El profesor Jeffrey Sachs, de la Universidad de Harvard, ha señalado dos factores: primero, en los países latinoamericanos la distribución del ingreso es generalmente muy desigual. (En Perú, a finales de los años 70, la proporción del ingreso nacional que le tocaba al 40% más pobre de la población era del 7%; en Taiwan esa misma proporción era del 22%; en la India del 16% y en Sudán del 13%).

GRAFICA 1



El 1% de los peruanos más ricos recibe cerca de la mitad del ingreso nacional bruto. Esto hace que las promesas populistas sean más atractivas que lo que serían por ejemplo, en el oriente asiático, donde el ingreso está mucho mejor repartido. Y también puede ayudar a explicar por qué la lucha sobre el reparto de la torta figura tan prominentemente en la política de la región y en sus relaciones laborales.

Un segundo factor es el desequilibrio del poder político entre la ciudad y el campo. Sachs ha observado que las poblaciones urbanas mandan más en Latinoamérica que en el Asia Oriental, donde predominan las rurales.

A los habitantes de las ciudades les conviene que los alimentos sean subsidiados. Como, además, son consumidores desafortunados de bienes importados, les conviene que la tasa de cambio se mantenga sobrevaluada, porque esto abarata las importaciones. (Se olvidan de que eso también causa dificultades crónicas de balanza de pagos, que el gobierno tiene que tratar de resolver mediante aranceles selectivos). A los campesinos a su turno, les conviene una tasa de cambio baja, porque de esa manera obtienen más a cambio de la exportación de sus cosechas. (Entonces la conclusión es que una tasa de cambio competitiva fomenta más ampliamente el comercio, disminuye la posibilidad de pro-

blemas de balanza de pagos y por lo tanto es menos probable que se necesiten aranceles). En otras palabras las propensiones al consumo de la población urbana perjudican el comercio y favorecen el intervencionismo.

Estas ideas son interesantes pero dan origen a muchas otras preguntas. ¿Es la inequitativa distribución del ingreso causa de las malas políticas económicas, o al contrario, son las malas políticas la causa de las desigualdades del ingreso? (Ambas cuestiones pueden ser válidas: la distribución inequitativa puede causar malas políticas que, a su turno, empeoran la distribución, y así sucesivamente). ¿Por qué los trabajadores urbanos no protestan más fuertemente contra los aranceles que elevan los bienes importados que les gusta comprar? ¿Qué es lo que, en primer lugar, determina la fuerza política de tales grupos?

Sin embargo, el hecho de que una mala política se pueda explicar no quiere decir que se pueda excusar. Los casos de países latinoamericanos que realmente están resolviendo sus problemas económicos —especialmente Bolivia, cuyo programa de estabilización fue asesorado por el señor Sachs y Chile— constituyen mejor tema de estudio para Lima y Buenos Aires que la Ciencia Política del populismo.

## UNA PLATAFORMA PARA EL CRECIMIENTO (Caso Boliviano)

Cuando el gobierno de Bolivia puso en marcha su nueva política económica, en agosto de 1985, el país tenía problemas casi tan graves como los que tendría el Perú tres años después. La tasa de inflación llegaba al 60% mensual, la economía se estaba contrayendo (ese año el producto interno bruto, PIB, fue casi 2% menos que el registrado en 1984) y las reservas de divisas habían bajado a menos de un millón de dólares.

La hiperinflación había destruido el sistema tributario: cuando se recaudaban los impuestos apenas si valían un uno por ciento del PIB. A quien dejara ver un billete de dólar en las calles de La Paz, le caían de inmediato turbas de mujeres de sombrero bombín, agitando grandes paquetes de pesos bolivianos.

El gobierno de Víctor Paz Estenssoro decidió aplicar un tratamiento de cho-

que. Con la anuencia de la oposición, promulgó una ley, una sola ley, que arregló muchas cosas de un solo golpe.

El precio del petróleo, controlado por el Estado, se aumentó en lo que hacía falta para poder pagar la nómina oficial y las obligaciones pendientes con los acreedores extranjeros: se sustituyó el complicado sistema arancelario, estableciendo un solo arancel para todas las importaciones, lo que redujo las distorsiones y facilitó la recaudación; se liberó el tipo de cambio, cuyas tasas las fijaba la oferta diaria de divisas; se liberaron las tasas de interés, que de inmediato subieron; se permitió a los bancos abrir depósitos en moneda extranjera; se cambiaron las normas directivas del Banco Central, para protegerlo de interferencias externas (antes los sindicatos tenían alguna participación en las decisiones); se anunció la reestructuración de varias empresas estatales (en otras palabras se destituyeron muchos funcionarios); se congelaron los salarios del sector público; y se enmendó la legislación laboral de Bolivia (que había permitido la existencia de bonos exentos de impuestos, contemplaba demasiados días festivos y, como dijo el ministro de finanzas de entonces, "imposibilita por completo la remoción de empleados").

Luego vino lo mejor. Dentro del marco del nuevo régimen, se adoptó la muy simple regla, que se afirmó públicamente para conocimiento general, de que el gobierno no podía gastar más de lo que recibía. Y en efecto, la regla se obedeció rigurosamente día tras día: el ministro de finanzas sólo firmaba cheques hasta el valor correspondiente a los ingresos que hubiera recibido su departamento. Desde entonces, la presentación anual del presupuesto incluye una larga lista de gastos decretados previamente por el Congreso, pero desautorizados por falta de dinero. El resultado fue, tal como estaba previsto, que el gobierno pudo cumplir su promesa de mantener equilibrado el presupuesto.

## Orto y Hetero

Cuando se anunció este plan, economistas de todo el mundo se dispusieron a prestar atención. No podían recordar si alguna vez se había propuesto un programa de estabilización tan... digámoslo así, ortodoxo. Los tradicionales planes de estabilización latinoamericanos se conocían como "heterodoxos", para distinguirlos de los convencionales (tan pocas veces puestos en práctica) según los cuales la clave de la estabilidad macroeconómica consiste en reducir el déficit presupuestario gubernamental y aplicar una política monetaria no inflacionaria.

El enfoque heterodoxo sostiene que, en países con altos índices de inflación, es esta la que origina principalmente el déficit presupuestal, y no al contrario. La inflación reduce los ingresos fiscales y aumenta la tasa de interés nominal (y, por lo tanto, el costo presupuestario de atender al servicio de la deuda gubernamental acumulado). Si se reduce la inflación —aplicando controles directos a precios e ingresos y adoptando una reforma monetaria (nuevos billetes con menos ceros) para reforzar el impacto sobre las expectativas— el déficit presupuestal disminuye automáticamente.

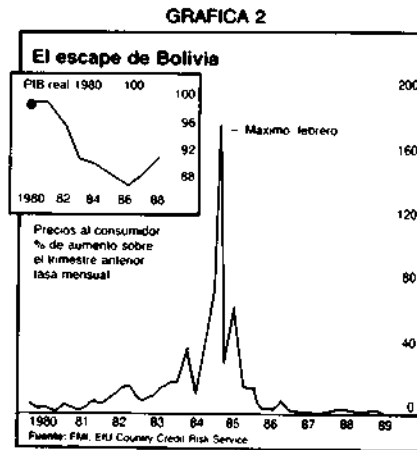
Este enfoque se ha aplicado repetidamente en el Brasil y la Argentina, con éxito a corto plazo pero teniendo que soportar poco después, un caos peor que el inicial; y en Israel, donde se han obtenido resultados más favorables. El caso de Israel demuestra que el enfoque heterodoxo no está irremediablemente condenado al fracaso. Es verdad que una menor tasa de inflación reduce el déficit. Pero lo que realmente importa es que el déficit restante sea lo bastante bajo como para ser anti-inflacionario. Y, por lo general, ese no es el caso.

El experimento boliviano no pudo haber sido diferente. En ciertos aspectos superó incluso la fórmula ortodoxa de restricción presupuestal, al insistir en que las medidas restrictivas debían im-

ponerse simultáneamente y ya no el año entrante. Los autores del plan deseaban provocar el impacto más fuerte posible en la opinión pública, y por eso presentaron un programa a la vez amplio y simple. Si hubieran elaborado un programa de reducciones periódicas del déficit, a lo largo de determinado número de años, se habría originado un debate interminable sobre la cuantía y la prontitud de tales reducciones. Esa clase de gradualismo fomenta la tolerancia del incumplimiento de las metas propuestas. En cambio, al insistir en que no se gastaría más dinero del recibido por el tesoro, el gobierno precluyó toda posibilidad de discusión y le presentó al pueblo una norma clara, muy fácil de entender.

Sin necesidad de controlar directamente los precios ni aplicar ninguna reforma monetaria, la inflación literalmente se detuvo en cuestión de días. La ley de estabilización se promulgó el 29 de agosto. Los precios aumentaron un 15% durante la semana que finalizó el 26 de agosto, y un 36% en la siguiente, o sea la del 2 de septiembre; pero una semana después bajaron un 5%, en la siguiente permanecieron más o menos estables y luego bajaron otro 3%. Durante los meses siguientes se caracterizaron por su estabilidad. Después hubo un repunte, en diciembre, pero fue un repunte boliviano, no Lawsoniano.\*

En los tres años transcurridos desde que se introdujo el plan, la tasa mensual de inflación ha registrado promedios de 12%, 1% y 1%. A comienzos de 1989, ya casi ninguna de aquellas vendedoras callejeras de sombrero en hongo aceptaba dólares, pues confiaba tanto en su propia moneda que, como los comerciantes de Oxford Street, prefería evitar el trabajo de recibirlos para luego tener que cambiarlos. Es difícil encontrar una mejor prueba de estabilidad monetaria.



### Destruir primero para reconstruir

El control de la inflación en Bolivia es sin la menor duda, un logro extraordinario, así existan algunas reservas en cuanto a la forma como ocurrió. La objeción principal es que la inflación es más fácil, no más difícil, de frenar cuando se ha convertido en hiperinflación. La razón teórica para pensar así es que, a tasas más bajas y estables, la inflación adquiere un impulso autopropagado, de nuevo gracias a las expectativas de la gente y de las empresas. Si la gente presume que el año entrante la inflación será, supongamos, del 100%, actuará conforme a esa creencia. Y tendrá dicha cifra en cuenta por ejemplo, tanto al exigir aumentos salariales, como al decidir el monto de tales incrementos. Así, la tasa de inflación queda incrustada en el sistema económico gracias a la contratación de salarios, basada en proyecciones futuras.

Si la inflación no sólo es alta sino que adolece de aceleración continua que es lo que constituye, precisamente, la hi-

perinflación, no se puede mantener ningún sistema de contratación y así la economía pierde por completo su capacidad de proyectarse hacia el futuro. Esto destruye el ímpetu del proceso inflacionario. No hay razón para que la inflación no pare de repente, si se la detiene de alguna manera. La experiencia histórica nos dice que muchas hiperinflaciones se han terminado así, desplomándose de un momento a otro bajo su propio peso. (Si bien es cierto que muchos dirigentes latinoamericanos han sido capaces de mantener tasas hiperinflacionarias durante años).

Hay otra razón por la cual frenar una hiperinflación puede resultar más fácil que detener una inflación alta pero estable. Cuando una economía toca fondo, generalmente surge la voluntad popular necesaria para hacer algo al respecto. Tal vez lo más sobresaliente de las reformas bolivianas es el gran respaldo público que se les dio, a pesar de su severidad.

Bolivia es una democracia. Para poner en marcha el programa de estabilización hubo que destituir a muchos funcionarios públicos y hacer cuantiosos recortes en el gasto público, todo ello mientras descendía el PIB y aumentaba el desempleo. La ley no se hubiese podido promulgar sin la colaboración de la mayoría de la oposición política que se consiguió en el llamado "Pacto de la Democracia". Según algunos, si no hubiera sido por la crisis de 1985, habría sido imposible atemperar las disputas partidistas de modo de conseguir que la ley fuese aprobada.

Lo cual plantea una preocupación hacia el futuro: ¿Perdurará el éxito de Bolivia? Desafortunadamente, el insólito resultado de las últimas elecciones presidenciales no permite estar seguros. Los tres principales partidos prometieron continuar la Nueva Política Económica y, de hecho, el candidato más cercano a dicha política (Gonzalo Sánchez de Lozada, Ministro de Economía de Paz Estenssoro y principal arquitecto de la ley de estabilización), fue quien obtuvo un mayor número de votos. Pero debido

al sistema electoral, no logró la mayoría requerida. El resultado del reñido proceso de negociación que siguió a las elecciones fue que el nuevo gobierno quedó formado por los otros dos partidos en una coalición de la derecha y la izquierda contra el centro. Más aún, el nuevo presidente es Jaime Paz Zamora, líder del partido de izquierda, que quedó en tercer lugar en los comicios.

Tan pronto se conoció este perturbador resultado, se presentó una repentina falta de liquidez en el sistema bancario. Paz Zamora insiste en que continuará la actual política económica, pero se comprende que los empresarios y los inversionistas locales no confíen en sus palabras. Porque aunque el nuevo presidente pensará cumplir lo prometido, haber inyectado tanta incertidumbre política, en una economía todavía convaleciente de una inestabilidad casi agónica, es bastante arriesgado.

### El arte de lo posible

Poniendo a un lado estos temores, la más importante lección que dejan las reformas bolivianas es una lección política. No cabe duda de que las reformas, a pesar de lo severas, han sido muy populares. Esto se demostró en la reciente campaña electoral de los tres partidos principales, de derecha, de centro y de izquierda. La horrible confusión que reina ahora en el Perú no sirve precisamente para ganar votos. Pero, lo más importante es que lo sucedido en Bolivia sugiere que la gente sí está dispuesta a tolerar las incomodidades de un programa de estabilización efectiva, siempre y cuando vea que es justamente eso: efectivo.

El programa de Bolivia no fue supervisado por el Fondo Monetario Internacional. La ley de estabilización se promulgó en momentos en que los lazos del país con las principales instituciones multilaterales estaban cortados. Es de suponer que incluso el FMI—guardián de la ortodoxia fiscal y monetaria—hubiera vacilado ante un paquete de medidas tan drásticas. Los países que desean recibir créditos del FMI (de lo cual depende a

\* Por Nigel Lawson, ex-ministro de hacienda británico.

veces la concesión de préstamos adicionales de otras fuentes) tienen generalmente que someterse a los propios programas de estabilización del Fondo, que son un poco menos duros que el aplicado en Bolivia, y que sin embargo producen amargos resentimientos. Generalmente, la experiencia de Bolivia sugiere que ese resentimiento puede deberse a que los programas son entendidos como imposiciones externas, una noción que algunos gobiernos irresponsables hacen lo posible por reforzar. Parece pues que toda reforma debe seguir como una iniciativa interna nacional. Cuando lo es, aparentemente logra conseguir respaldo popular no importa cuánto cueste.

¿Cuánto cuesta? En el caso de Bolivia se diría que fue bastante cara, pero a veces las apariencias engañan. El PIB disminuyó tan pronto se introdujo el programa, y apenas hace poco comenzó a crecer de nuevo. Las destituciones en el sector público afectaron directa e indirectamente la tasa de desempleo; y la congelación de salarios en los cargos oficiales indudablemente afectó mucho a quienes la padecieron. Pero en todas las referencias a la dureza del ajuste, es indispensable tener claras las bases sobre las cuales se hacen las comparaciones. Quienes se rasgan las vestiduras ante los altos costos de los programas ortodoxos de estabilización, parecen tener en mente una alternativa quimérica de bajo desempleo, crecimiento ascendente, precios estables, cielos azules y campesinos gordos y sonrientes.

Desgraciadamente la realidad es otra. La perspectiva alterna para muchos de los países que adoptaron programas de estabilización, sobre todo aquellos donde el gobierno no ha actuado a tiempo y proclama tenerlo que hacer bajo presión, es la de un deterioro acelerado. El PIB de Bolivia disminuyó en un 9% en los cinco años anteriores al arranque del programa. Aunque no podría decirse que al país no le habría quedado otra opción que la de embarcarse en el programa de austeridad, puesto que siem-

pre existe la posibilidad de que la situación empeore, sería tonto creer que la zozobra hubiera podido evitarse de otro modo.

### ¿Quién es el que de verdad paga?

Algunos críticos de la estabilización al estilo FMI podrían estar de acuerdo en todo esto, pero seguirían sosteniendo que el costo de los programas recae desproporcionadamente sobre los miembros más pobres de la sociedad. Todo gobierno tiene que recortar su déficit presupuestal. Puede hacerlo, bien aumentando impuestos, o reduciendo gastos. La consecución de ingresos fiscales adicionales —suponiendo que tal cosa sea deseable— es difícil porque el aparato administrativo tributario es débil. En consecuencia, la estabilización implica casi siempre recortes en el gasto público. Si tales recortes resultan afectando por ejemplo los subsidios de ciertos alimentos o las partidas para bienestar social, es claro que perjudican a los sectores más necesitados de la población.

Pero en la realidad no es así. Según una investigación hecha por Guy Pfeffermann, del Banco Mundial, los mayores beneficiarios de los gastos en bienestar social de los países en desarrollo no son precisamente los pobres. Esto se puede decir con certeza, aunque la mayoría de los gobiernos de los países en desarrollo tengan muy poca idea de quiénes son sus pobres. No los conocen porque, en gran medida, prácticamente no tienen contacto con ellos. Sin embargo, siempre acaban gastándose de una u otra manera sus presupuestos de bienestar social.

Un mayor gasto público, de cualquier tipo que sea, significa ante todo más empleos en el sector oficial. En muchos países, a principios de la década de los ochenta, los empleos del sector público aumentaron, en tanto que los del privado disminuyeron. Las burocracias de los países en desarrollo no suelen dar empleo a los campesinos sin tierra, a los pequeños vendedores callejeros, a los obreros no calificados, o a los desocu-

pados urbanos. Reclutan su personal en las clases medias, que son, por lo tanto, las primeras beneficiarias del gasto público.

Estas clases medias acaparan también beneficios por otras vías. Tómese el caso de los subsidios. En algunos países, estos constituyen más del 10% del PIB. Por lo general se utilizan para que la electricidad, la gasolina, la vivienda y el crédito resulten más baratos. Aparte del enorme perjuicio microeconómico que provocan estas distorsiones de precios en 1987, la electricidad costaba en el Ecuador, Brasil y Colombia aproximadamente una tercera parte de lo que costaba en los Estados Unidos, dichos subsidios no benefician a los pobres. En su mayoría, los pobres no viven en casa con electricidad, y no tienen automóviles. (En Ecuador y Venezuela, el solo subsidio de la gasolina equivale a un sustancial porcentaje del PIB). A algunos pobres les sería muy útil el crédito barato, pero el crédito subsidiado no está orientado hacia ellos; no obstante, gracias a estas políticas el crédito no subsidiado resulta mucho más caro.

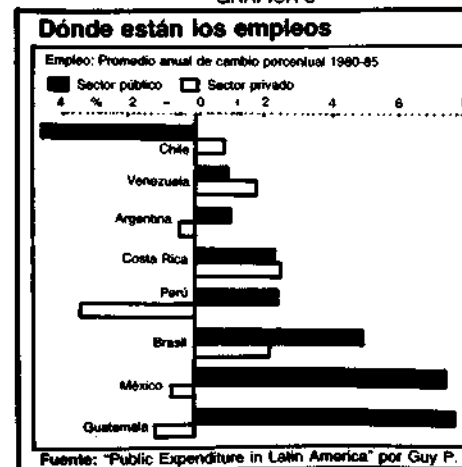
Lo que se gasta en educación también beneficia desproporcionadamente a las clases medias. En algunos países en desarrollo, el gasto per cápita en educación universitaria supera el gasto per

cápita en educación elemental en una proporción de 30 a 1. Muchos pobres ni siquiera tienen acceso a la educación primaria básica, en tanto que las universidades financiadas por el Estado siguen reservadas para la clase media. En la mayoría de los países en desarrollo, la cobertura de los sistemas de seguridad social, por lo general muy subsidiada, se inclina en contra de los pobres. En Brasil, en 1984, sólo el 8% de los trabajadores del inmenso sector más pobre de la economía (agricultura) estaba amparado por el sistema de seguridad social. Por el contrario, casi el 80% de los trabajadores del sector más próspero (transporte y comunicaciones) disfrutaba de dicha cobertura. Los dos sectores que mayor protección brindaban a sus empleados eran la administración pública y los servicios sociales.

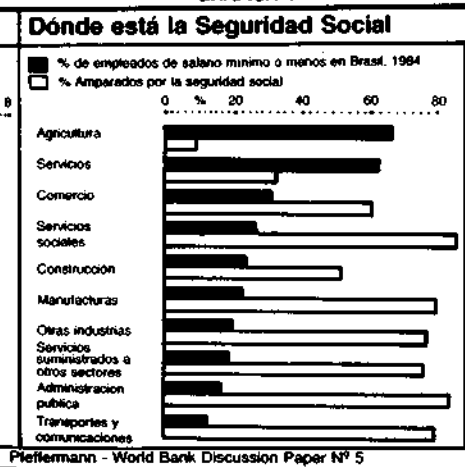
Incluso los subsidios de alimentos (a menos que estén cuidadosamente dirigidos a determinado sector) tienden a favorecer desproporcionadamente a las clases medias, siendo al propio tiempo muy costosos. México tenía un sistema para subsidiar las tortillas: según un estudio, esos subsidios nunca beneficiaron a los pobres.

Hay campo suficiente para recortar el gasto público en los países en desarrollo, de modo que puedan funcionar los

GRAFICA 3



GRAFICA 4



programas de estabilización sin perjudicar a los pobres. En algunos casos (por ejemplo el del crédito subsidiado), la reducción del gasto público les ayudaría de hecho directamente a los pobres, incluso antes de que comenzaran a percibirse los beneficios más generales de la estabilidad macroeconómica y de una estructura nacional de precios relativos. A corto plazo, el ajuste puede amenazar a las clases medias, pero no a los pobres. A largo plazo se benefician ambos.

Desde luego esto no ayuda mucho en términos políticos. A los gobiernos les

queda fácil descuidar a los pobres. Es precisamente por eso que los vastos sistemas de subsidios casi no los favorecen. Las clases medias gritan más fuerte y con mejores resultados. Su oposición a la reforma macroeconómica la dificulta considerablemente. Pero es bueno recordar que los problemas que plantea tal reforma son principalmente políticos, no éticos. Y la experiencia de Bolivia demuestra que el problema político no es insuperable. Se puede ganar el fervor del electorado si las reformas son lo bastante audaces para ser convincentes.

## LAS VENTAJAS DEL COMERCIO

La estabilidad macroeconómica es, pues, un pre-requisito de un desarrollo rápido. Aunque sean difíciles de aplicar las medidas necesarias para obtenerlo, no es ningún misterio que esas medidas son: una política monetaria no inflacionaria y su contrapartida fiscal: un severo control de las finanzas públicas. Lo que puede ser menos obvio es que una política macroeconómica correcta no basta. La evidencia demuestra conclusivamente que para la mayoría de los países es también indispensable un enfoque abierto hacia el comercio, una apertura comercial. Esta parte del informe revisa esa evidencia y trata de sustentarla.

Primero: ¿qué se quiere decir cuando se habla de una apertura comercial, de una orientación externa de la economía, de una actitud comercial abierta hacia afuera? Que las políticas del gobierno, tomadas en su conjunto, no desestimen las exportaciones. Para acentuar el contraste entre una actitud abierta hacia el exterior y el ya comentado enfoque de sustitución de importaciones, algunos economistas hablan de promoción de las exportaciones. Pero esa denominación no sirve sino para despistar a los no-economistas—. La apertura externa no requiere sino neutralidad (impuesta o no); no la deliberada promoción de un sector de la economía sobre

otro. Mientras que el enfoque de sustitución de importaciones desestimula las importaciones (y por lo tanto, sin advertirlo, también desestimula las exportaciones) la apertura al exterior no lo hace. Eso es todo.

Es más fácil ser más preciso si nos servimos de la llamada tasa efectiva de protección. Esta mide la protección que recibe el valor agregado de lo producido internamente, más bien que la que se le da al producto terminado. Y por eso revela el verdadero efecto sobre los incentivos, para los fabricantes nacionales.

Supongamos que un empresario fabrica impermeables (gabardinas) pagando \$60 por insumos (tela y botones) importados y luego los vende en el mercado interno a \$100 cada uno. El valor agregado será entonces de \$40. Si el gobierno establece un arancel de 10% para esas gabardinas, la tasa nominal de protección será del 10%. Pero la tasa efectiva resultará ser mucho más alta. Si se traslada al consumidor todo el monto de la tarifa arancelaria, de suerte que el precio al público de la gabardina sube de \$100 a \$110, la tasa efectiva de protección viene a ser de 25%, no de 10%. El valor agregado es de \$40 y el impuesto de importación de \$10, luego la protección efectiva resulta de 25% esto es 10 sobre 40.

Ahora bien, supongamos que el gobierno también impone un arancel del 10% sobre las telas y botones. La tarea de fabricar impermeables gozará entonces de menos protección que antes, puesto que ya tiene que pagar 10% sobre los insumos, esto es \$6. Si vende la gabardina en \$110, ya sólo obtiene un mayor valor agregado de \$44. El valor agregado, a precios internacionales, es de \$40, luego la protección es sólo de 4 sobre 40, el 10%.

Así se explica que bajo un solo arancel, una sola tarifa arancelaria aplicada a todas las importaciones, la tasa efectiva de protección sea la misma que la tasa nominal. Por la misma razón, detrás de un esquema de tarifas altamente variables se puede esconder un esquema muy distorsionado de tasas efectivas. En muchos países subdesarrollados han sido comunes tasas efectivas de protección de más de 100%. En algunos de estos casos el valor agregado en precios internacionales puede ser negativo. El arancel hace que los fabricantes obtengan utilidades, aunque compren a precios no distorsionados materias primas y bienes intermedios y al trabajar en ellos reduzcan su valor.

### Grados de prejuicio

Volvamos por un momento al fabricante de impermeables. Como están las cosas a él no le conviene vender sus productos en el exterior. Si lo hiciera obtendría sólo \$100 por impermeable, en vez de \$110 y, como ya sabemos, esa diferencia sólo medio revela la dimensión de la cuña que el arancel ha metido entre el valor de lo que puede ganarse vendiendo en uno o en otro mercado. Al modificar el precio relativo, tanto de las exportaciones como de las importaciones, el gobierno ha establecido, de hecho, un impuesto a las exportaciones.

El gobierno podría, sin embargo, decidir que conviene compensar esto estableciendo tarifas de protección tanto para las gabardinas de exportación como para aquellas que vayan a ser vendidas en el país. Puede hacerlo estableciendo

un subsidio que dependa de la cantidad de gabardinas vendidas en el exterior. Como en el caso de la protección en el mercado interno, la tasa efectiva de protección a las exportaciones diferirá generalmente de la tasa nominal de protección a ellas mismas (esto es, la tasa de subsidio de exportación).

El cuadro se complica aún más porque los aranceles directos y los subsidios no son las únicas maneras de proteger a importadores o a exportadores. Las licencias de importación y otras restricciones cuantitativas, los subsidios a los insumos, la política cambiaria, todas estas cosas pueden aumentar la tasa efectiva de protección.

Una vez que se han tomado en cuenta todos estos factores, se pueden calcular las tasas efectivas de protección, tanto para importaciones, como para exportaciones. El sesgo o inclinación general del régimen comercial es entonces simplemente la proporción que existe entre la protección a las importaciones y la de las exportaciones. Si esta proporción es de uno, o aproximadamente, el régimen de comercio será neutral, o como dirían muchos economistas, "orientado hacia afuera". Si es bastante más que uno, el régimen favorecerá a los productores nacionales de sustitutos de importaciones más que a los fabricantes de productos para exportación, y será entonces "orientado hacia adentro". Y si la proporción es de menos de uno, el régimen favorecerá más a los exportadores que a los que producen para el mercado interno; será un régimen con propensión a exportar.

Nótese que dicha proporción puede ser de aproximadamente uno —con lo que el régimen estaría orientado hacia afuera— bien porque el comercio sea completamente libre, es decir, sin aranceles ni para importadores ni para exportadores, o porque la protección para ambos sectores sea más o menos igual. De modo que un régimen orientado hacia fuera no tiene que ser realmente el "laissez-faire". De hecho, puede ser altamente intervencionista, imponiendo alta protección, tanto a las importaciones

como a las exportaciones, compensándose unas con otras.

En su "Informe del Desarrollo Mundial" de 1987, el Banco Mundial utilizó estos métodos para clasificar 41 países en desarrollo, conforme a su orientación comercial, durante 1963-73 y 1973-85. Luego colocó esos grupos frente a una serie de indicadores económicos, el más importante de los cuales es el del ingreso per cápita.

Durante ambos períodos, el crecimiento en ingreso per cápita fue más alto en las economías orientadas hacia fuera y más bajo en las fuertemente orientadas hacia dentro. (Gráfica 5). Se observó lo mismo en cuanto a crecimiento total del ingreso nacional bruto, en cuanto al valor agregado a las manufacturas y respecto a la medida usual de la eficiencia de la inversión (Tabla 1).

Conforme a todos estos criterios, los países fuertemente orientados hacia dentro resultaron también superados por los moderadamente orientados hacia fuera, aunque naturalmente por un menor margen. La relativa incapacidad de los países fuertemente orientados hacia dentro para promover las manufacturas nacionales —no simplemente

las exportaciones de las manufacturas— es particularmente sorprendente, porque toda la idea de orientarse hacia dentro en los países que así lo hicieron con entusiasmo era la de industrializarse más pronto.

En conjunto, los moderadamente orientados hacia fuera llevan ventaja sobre los moderadamente orientados hacia dentro, pero aquí la distancia es más tenue. Tanto el ingreso nacional bruto como el ingreso per cápita aumentaron más rápidamente en los moderadamente orientados hacia fuera, de 1963 a 1973, pero parcialmente más despacio entre 1973 y 1985. En los moderadamente orientados hacia dentro también aumentó más rápidamente la producción manufacturera. Pero es interesante notar que, a pesar de eso, en los moderadamente orientados hacia fuera aumentó más rápidamente el número de empleados en la industria manufacturera. Esto señala una propensión contra los métodos de producción intensivos de mano de obra en los países moderadamente orientados hacia dentro. Lo cual corresponde lógicamente a la noción de que es a través del comercio como un país puede explotar mejor su ventaja comparativa: siendo en los paí-

TABLA 1

Los beneficios de la apertura externa

Estrategia comercial	Crecimiento Real del PIB % anual		Crecimiento de la industria manufacturera. Valor real agregado. % anual		Proporción de incremento Producto/capital Promedios anuales	
	1963-73	1973-85	1963-73	1973-85	1963-73	1973-85
Fuertemente orientados hacia afuera	9.5	7.7	15.6	10.0	40	22
Moderadamente orientados hacia afuera	7.6	4.4	9.4	4.0	40	20
Moderadamente orientados hacia adentro	6.8	4.7	9.6	5.1	30	16
Fuertemente orientados hacia adentro	4.1	2.5	5.3	3.1	19	11

Fuente: Banco Mundial

ses subdesarrollados la mano de obra abundante y barata.

Los "dragones"

Las tres economías fuertemente orientadas hacia fuera que figuran en el gráfico 5, son Hong-Kong, Singapur y Corea del Sur. Taiwan hubiera podido ser la cuarta si la hubieran incluido en la muestra, pero solamente habría reforzado el mensaje. Sin embargo, los cuatro "dragones" han adelantado políticas más diferentes entre sí de lo que generalmente se supone. La orientación hacia fuera de Hong-Kong se debe a que allí el comercio es absolutamente libre. Los otros tres —en diversos grados— han sido intervencionistas, pues han utilizado diversos incentivos a las exportaciones, para compensar los efectos desestimulantes que ha tenido sobre éstas la protección a la industria nacional.

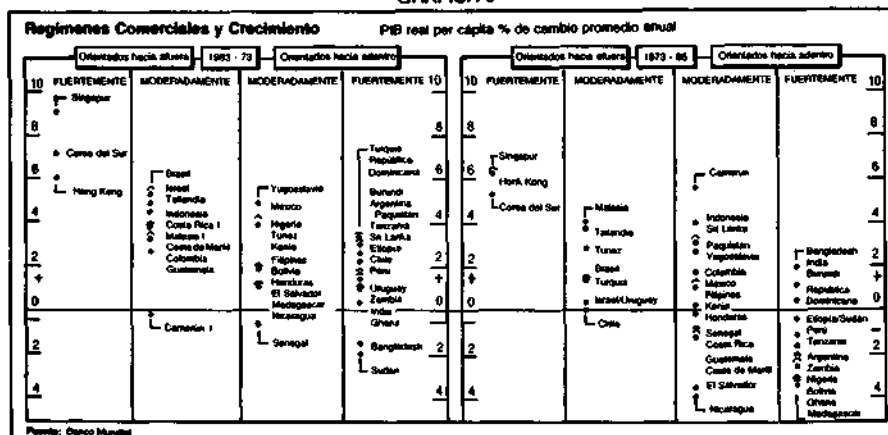
A Corea del Sur, que de cierta manera ha sido el más intervencionista de los llamados "dragones" se le cita a veces, como demostración de que la clave de un desarrollo rápido es más un dirigismo inteligente que una política ampliamente orientada hacia fuera. Esto suscita cuestiones que van más allá de las puramente comerciales y que estudiaremos más detalladamente en la siguiente parte de este informe. Pero en todo caso dicha apreciación se basa frecuentemente en una falsa premisa —la idea de que Corea del Sur ha protegido a sus

productores nacionales tanto (si no más) que lo que los países orientados hacia dentro han protegido a los suyos, con la diferencia de que le ha encimado un montón de incentivos a los exportadores.

Lo cual no es cierto. Corea del Sur no ha contrarrestado un nivel de protección interna inusitadamente alto con un nivel inusitadamente alto de promoción de sus exportaciones. Lo que ha hecho es contrarrestar un moderado y declinante grado de protección interna con incentivos suficientes a sus exportaciones de modo de alcanzar una amplia neutralidad.

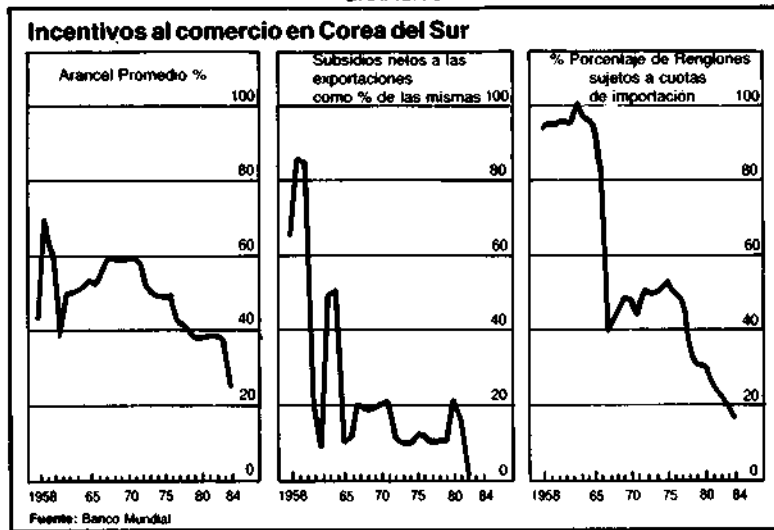
La onda de crecimiento surcoreano empezó a mediados de la década de los años 60. La política económica comenzó a cambiar a finales de los años cincuenta. En ese entonces casi todas las importaciones estaban sujetas a restricciones cuantitativas de alguna clase, pero no eran tan obligatorias o compulsivas como las de otros países en desarrollo. El gobierno empezó a dar incentivos a las exportaciones para compensar la protección de que gozaban los fabricantes nacionales de productos sustitutivos de importaciones. Al principio esto no funcionó, tal vez porque la tasa de cambio todavía estaba sobreevaluada, lo cual dejaba todavía muchos prejuicios contra las exportaciones. En los primeros años de la década de los 60 el gobierno desmanteló su sistema

GRAFICA 5





GRAFICA 6



de tasas de cambio múltiples, devaluó la moneda y como esto ayudaba a los exportadores redujo los subsidios a la exportación. Fue con esas reformas liberalizadoras como realmente se llegó al punto de cambio. Las exportaciones empezaron a crecer rápidamente.

En 1967 el gobierno reformó el sistema de control de las importaciones, reduciendo sustancialmente el número de artículos sujetos a cuotas. Luego empezó a bajar aranceles (gráfica 6). De modo que los antecedentes del milagro

de los últimos años 60 y de los 70 no fueron sólo una orientación hacia afuera (protección interna compensada por promoción de exportaciones), sino un bajo nivel promedio de protección interna cuyas tasas variaban relativamente poco, industria por industria. Cuando más adelante, a fines de los años 70, Corea del Sur aumentó su apoyo a la industria pesada, la economía empezó a complicarse. Entonces los gestores de la política económica reconocieron su error y retrocedieron hacia la liberalización.

## COMO SALTAR UNA BARRERA

Hoy en día ya se han completado docenas de estudios de los efectos que puede tener en el crecimiento una política comercial orientada hacia afuera. Dichos estudios no son unánimes: la ley de hierro de la econometría es que no existe resultado inequívoco. Pero puede decirse que el consenso entre la mayoría de los economistas comunes y corrientes —que desde luego son distintos a los que han trabajado para la Comisión de Planeación de la India— es que

una política comercial orientada hacia afuera es una de las claves del desarrollo. La pregunta es, ¿por qué?

La respuesta de la economía clásica es que el comercio permite a los países explotar su ventaja comparativa. En la gráfica 7 se ve cómo funciona esto:

Supongamos que en un país se producen únicamente dos tipos de mercancía: acero y camisas. La curva AA (frontera de la posibilidad de producción) re-

presenta las opciones que hay para decidir cuánto se debe producir de cada una. Para empezar, supongamos que el país no tiene comercio con ningún otro. Por definición debe, en consecuencia, consumir todo lo que produce, a un nivel como el indicado en el punto (1). Pero ahora supongamos que el país se abre al comercio. Ya no tendrá que consumir la misma combinación de lo que produce. ¿Cómo podrá entonces saber qué debe producir? Los precios internacionales se lo dirán.

En el diagrama, el declive de la línea de precios representa el precio relativo del acero y de las camisas en el mercado mundial: la cantidad de uno que puede ser intercambiado por el otro. Ahora, frente al precio mundial, los fabricantes se darán cuenta que pueden aumentar el valor de su producción apartándose del punto (1); de hecho, las fuerzas del mercado llevarán a las empresas al punto (2), donde la línea de precios toca precisamente la línea AA. En ese punto de tangencia el valor de la producción será el máximo, ya sea que se mida todo en acero, o todo en camisas. Si hubiera protección, la línea de precios habría sido más nivelada, para reflejar un precio más alto para el acero, en términos de camisas. Si fuéramos a dibujar esta línea de precios protegidos, ella tocaría la línea AA en el punto (1).

Sin embargo, gracias al comercio, el consumo no tiene por qué estar en (2). Arrancando de la combinación de acero y camisas producida en (2) e intercambiando camisas por acero, al precio relativo prevaleciente, el país puede consumir la combinación que quiera dentro de la línea de precios.

Por ejemplo, puede consumir al nivel marcado por el punto (3). Para hacerlo tendría que importar acero y exportar camisas. Y aquí está el chiste. Podemos estar seguros de que a la economía le irá mucho mejor cuando el consumo esté en un punto como (3) que cuando estaba consumiendo (y produciendo) en (1), porque en (3) está consumiendo

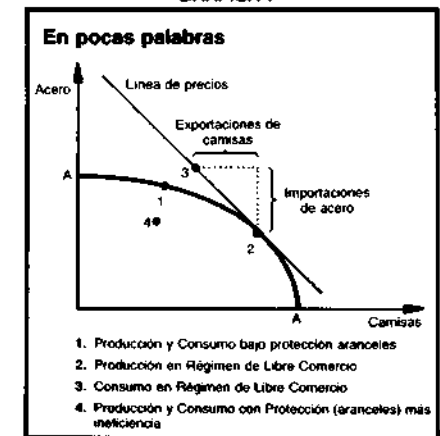
más de ambos productos. Esto resulta ser tan maravilloso que a primera vista parece un sofisma. Pero no lo es. Sin necesidad de cambiar o modificar sus recursos económicos, el país ha sido empujado por el comercio más allá de sus posibilidades de producción y ha quedado así en mejores condiciones.

## Recordemos la eficiencia

Pero eso no es todo lo que hace el comercio. La curva de posibilidad de producción del gráfico 7 supone que el país esté utilizando sus recursos con la máxima eficiencia técnica. En (1), la elección de la combinación de productos es ineficiente, pero ya que (1) está situado sobre la misma curva, más bien que en algún punto dentro de ella, sabemos que los recursos se están utilizando tan eficientemente como es posible con la combinación escogida. Sin embargo, lo más probable es que la protección cause tantas ineficiencias técnicas como una equivocada combinación de productos. En consecuencia, si hay protección, la economía estará probablemente en un punto como (4), es decir produciendo menos de la (equivocada) combinación de bienes, de lo que podría hacerlo.

Esto es así por muchas razones. Bajo un régimen de licencias de importación

GRAFICA 7



no sólo se afecta el precio de las materias primas y de los bienes intermedios sino que se causan demoras en obtenerlos. Un régimen de protección arancelaria favorece a menudo la producción que usa intensivamente el capital (no la fuerza de trabajo), lo que de nuevo pone en desventaja a los países en desarrollo. Al cerrarles a los fabricantes nacionales el acceso a los mercados mundiales en términos no distorsionados, la protección puede hacer que el mercado interno resulte muy pequeño para que se puedan tener fábricas de un tamaño eficiente.

También puede convertir a ciertos fabricantes nacionales en monopolistas o cuasimonopolistas, lo cual introduce directamente ineficiencia (porque los monopolistas explotan la fortaleza del mercado produciendo menos y cobrando más); e indirectamente (porque al faltarles competencia no hay nada que los obligue a mantener bajos los costos). Incluso donde la protección no causa aumento en el poder de los monopolios, por lo menos es causa de que los fabricantes nacionales no se preocupen por innovar o por controlar la calidad.

Dos de los más reconocidos especialistas mundiales en asuntos de comercio, los profesores Jagdish Bhagwati, de la Universidad de Columbia, y Anne Krueger, de la Universidad de Duke, han identificado y subrayado otra causa de ineficiencia sumamente determinante, tanto en los países en desarrollo como en los industrializados: "tratar de ganar sin producir".

Es una práctica que generalmente se origina en el interés de los empresarios por explotar, o evadir, las distorsiones causadas por las medidas proteccionistas. Por ejemplo, el requisito de licencia de importación introduce una cuña o brecha entre el precio oficial de un determinado bien intermedio y el precio que el fabricante nacional está dispuesto a pagar por él.

Generalmente esto es para alguien una posible fuente de ganancias. Se gastan recursos tratando de copar el mercado

de licencias; o en sobornar a los burócratas que deciden a cuáles firmas se les adjudican; o en ejercer presiones sobre el gobierno para que cambie el esquema proteccionista, en forma que se beneficien los que presionan. Y lo peor de todo es que muchos de esos recursos se emplearán tratando de conseguir que se eleve todavía más el nivel general de protección.

Los Estados Unidos son ricos y pueden permitirse el lujo de mirar con irónico desdén mientras Washington, capital mundial de la actividad directamente improductiva, vive su vida. Pero los países en desarrollo no disponen de recursos para desperdiciar. Los costos del proteccionismo, calculados como lo muestra la brecha entre (3) y (4) en el gráfico 7, son necesariamente tentativos y las sumas implícitas son probablemente más altas. En un estudio de la economía de Turquía se vio que los costos causados por las maniobras para eludir o explotar las medidas proteccionistas, ascendieron, a finales de la década del 70, a una cifra entre el 5% y el 10% del producto nacional bruto anual. Eso sin tener en cuenta el efecto que el proteccionismo tiene sobre el poder de los monopolios.\* En otro estudio, en el que sí se tuvieron en cuenta los efectos de los monopolios, se vio que los costos anuales del proteccionismo fueron del 7% del PNB en el Brasil, del 3% en México, del 6% en Pakistán y del 4% en Filipinas.\*\*

Pero esta no es toda la historia. La diferencia entre (3) y (4) es lo que los economistas llaman "ganancias estáticas derivadas del comercio", y equivale al aumento que puede ocurrir, súbitamen-

\* "A General Equilibrium Estimation of the Reduction of tariffs and Quantitative Restrictions in Turkey, in 1978" by W. Grais and others. In "General Equilibrium and Trade Policy Modelling", T. N. Srinivasan and J. Whalley, eds. Cambridge University Press, 1984.

\*\* "Commercial Policy, Allocative and x-Efficiency" by J. Bergsman, Quarterly Journal of Economics 58 (August).

te y de una vez por todas, en el nivel del ingreso nacional. El estimativo no logra capturar las ganancias "dinámicas" correlativas a una tasa más rápida de crecimiento. La tabla 2, que utiliza una muestra más pequeña de países que las anteriores, y analiza diferentes períodos, da una clave de esto.

La tabla divide el crecimiento en dos partes: la parte explicada por los aumentos en la cantidad de mano de obra y el capital usados; y la parte debida a aumentos en las respectivas productividades. Según la tabla, los países orientados hacia afuera han tenido un crecimiento más rápido, tanto en productividad como en cantidad de bienes producidos. En general, también una mayor proporción del aumento en los bienes producidos se debe en estos casos a una mayor productividad, que es lo que

les sucede a los países orientados hacia dentro. Y aunque es cierto que sus recursos de capital han aumentado más rápidamente, también es cierto que han añadido más mano de obra por unidad de capital. En otras palabras, en su proceso de desarrollo han utilizado más el recurso de mano de obra que el de capital.

La moderna teoría económica empieza apenas ahora a descubrir las maneras como el comercio libre (o para el caso, cualquier otra cosa) contribuye a elevar a largo plazo la tasa de crecimiento. Pasará un tiempo antes de que esa teoría produzca nada tan satisfactorio como la centenaria teoría de las "ganancias estáticas derivadas del comercio". Mientras tanto podemos dejar el asunto así: los muchos factores que pueden dar a las economías nacionales ese impulso,

TABLA 2  
Dando cuenta del crecimiento

% anual	Crecimiento promedio del PIB	Participación del crecimiento del PIB debida a:		Crecimiento en cantidad de:		
		Crecimiento en cantidad de capital y trabajo	Crecimiento en productividad de capital y trabajo	Capital	Trabajo	
Fuertemente orientados hacia afuera						
Hong-Kong 1960-70	9.1	53.0	47.0	4.3	7.6	3.0
Corea del Sur 1960-73	9.7	57.7	42.3	4.1	6.6	5.0
Moderadamente orientados hacia afuera						
Brasil 1960-74	7.3	78.1	21.9	1.6	7.5	3.3
Colombia 1960-74	5.8	62.5	37.5	2.1	3.9	2.8
Israel 1960-65	11.0	69.1	30.9	3.4	13.1	5.0
Moderadamente orientados hacia adentro						
México 1960-74	5.6	62.5	37.5	2.1	3.9	2.8
Fuertemente orientados hacia adentro						
Argentina 1960-74	4.1	82.9	17.1	0.7	3.8	2.2
Chile 1960-74	4.4	72.7	27.3	1.2	4.2	1.9
India 1959-79	6.2	102.9	-2.9	-0.2	4.8	1.7
Perú 1960-70	5.3	71.7	28.3	1.5	4.4	2.7
Turquía 1963-75	6.4	65.2	34.8	2.2	6.8	1.0

\* Total de factores productivos - Mide el crecimiento del PIB por encima del crecimiento de la utilización tanto de la mano de obra como de los insumos.

Fuente: Adaptado de "Industrialización y Crecimiento" (1986) por Hollis Chenery Sherman, Robinson y Moshe Syrquin.

que ocurre de pronto y de una vez por todas, siempre se conjugan para producir condiciones favorables al crecimiento. Los resultados hablan por sí mismos.

### El nuevo pesimismo

A medida que los economistas han aceptado la idea de que la orientación comercial hacia afuera, la apertura externa, es la clave del desarrollo, el viejo pesimismo de los años 50 y 60 ha tenido que encontrar nuevos modos de hacerse sentir.

Algunos economistas han desempolvado la idea de que el comercio inmoviliza a los países en desarrollo en una relación no prometedora con los países industrializados. En esta nueva versión, el problema no es tanto, como antes, la amenaza de que los términos de intercambio se deterioren, sino el hecho de quedar dependiendo rigidamente del crecimiento de los países industrializados. Si el ritmo de crecimiento de estos afloja, como sucedió en los años 70, los países subdesarrollados que se fían del comercio con ellos para su propio crecimiento, también fallarán. La implicación es aquí la de que el comercio por sí mismo no puede ayudar a los países en desarrollo a alcanzar a los otros.

Otra forma del nuevo pesimismo toma el nombre de "problema del arrastre" o "problema totalizador". La noción de que el comercio pudo haberles servido a los países que adoptaron políticas orientadas hacia afuera en los años 60 y 70 pero ¿qué puede pasar hoy si los demás países se les unen? Seguramente habría una expansión tan rápida de exportaciones hacia los países ricos que resultarían irresistibles las presiones proteccionistas. Según este enfoque, la orientación hacia fuera sólo funcionó porque otros tantos países tuvieron la amabilidad de quedarse pobres.

Ninguna de estas ideas resiste un examen detenido. Tomemos una después de otra.

Como se ha señalado en un estudio hecho por James Riedel, de la Universidad

Johns Hopkins, la noción de que el comercio amarra rigidamente los países en desarrollo al eventual crecimiento de los países ricos, se basa en la suposición de que los países en desarrollo están exportando bienes para los cuales no hay sustitutos cercanos en los países ricos. (Una idea típica de la tradición no-microeconómica). Pero si los países en desarrollo venden productos que compiten con bienes producidos en el Norte (o sea, manufacturas lo mismo que materias primas) entonces pueden incrementar su participación en el mercado, mediante el expediente simple de cobrar por debajo de los precios que cobran los productores ricos. De ese modo, sus exportaciones a los países ricos pueden crecer más rápidamente que los mercados de éstos. Asimismo, si se desacelera el crecimiento en los países ricos no por eso tienen que aflojar igualmente las exportaciones a esos mercados; incluso puede que no tengan que aflojar nada.

Esto es exactamente lo que ha pasado. La participación de bienes manufacturados, entre las exportaciones distintas del petróleo, de los países no desarrollados, aumentó del 10% en 1955 a 65% en 1986 (Gráfica 8). Esta tendencia no es única de los "dragones" del oriente asiático. Incluso excluyéndolos, la proporción de las manufacturas en las exportaciones de los países subdesarrollados pasó del 10% al 45%.

Como estos bienes compiten con las manufacturas nacionales, su demanda es, por lo tanto, muy sensible a los precios. Hasta tal punto que el éxito de los exportadores dependerá menos de las condiciones generales de la demanda en el Norte que de su propia eficiencia desde el punto de vista de la oferta (la microeconomía devuelve el golpe). Para reforzar el punto, recordemos que el crecimiento de las exportaciones manufactureras de los países en desarrollo fue tan alto en los años 70, como lo había sido en los años 60, aunque durante ese periodo las economías industrializadas crecieron, en promedio, menos de la mitad de rápido.

Esto no quiere decir que los países en desarrollo no se beneficien de un crecimiento más acelerado en el Norte o que no sufran si este crecimiento afloja. En los años 70 las exportaciones pudieron haber crecido más rápidamente si el crecimiento de los países industriales hubiera sido tan acelerado como en los 60. Y no hay que olvidar que la recesión de 1980-82, que ha sido la más profunda desde la Gran Depresión, golpeó de todos modos a las exportaciones de los países subdesarrollados; hasta en los "dragones" tambaleó el ritmo de crecimiento exportador. El punto aquí es meramente que el eslabón que conecta el crecimiento del Norte con la mayor posibilidad de exportación en los países subdesarrollados no está fundido en hierro como dicen los pesimistas sino que es bastante flexible. Además hay que anotar que las economías orientadas hacia fuera se recuperaron de los choques externos económicos de los años 80 mucho más pronto que las orientadas hacia adentro.

### Dos más dos igual a cinco

El "problema totalizador o del arrastre" es más difícil de desdeñar porque consiste en contemplar hipotéticamente un

futuro en el que todos los países en desarrollo están orientados hacia afuera (siempre y cuando los que plantean este problema y otros no los convenzan de lo contrario). Más aún, si el secreto del éxito para los exportadores de los países pobres no es cabalgar pasivamente en la ola expansiva de los mercados del Norte, sino competir agresivamente dentro de los mismos, inevitablemente hay que temer que aumenten los riesgos de un grave contragolpe proteccionista.

Sin embargo al pensar así se ignora el hecho de que las oleadas de sentimientos proteccionistas especialmente en los Estados Unidos, tienen menos que ver con el volumen de las importaciones que con el tamaño del déficit comercial. Entre 1980 y 1985 se produjo en los Estados Unidos una fuerte resurrección de sentimiento proteccionista. Claro está que durante ese período aumentaron las importaciones, pero sorprendentemente su participación en el PIB realmente bajó un poco, del 12% al 11%. Pero no fue esto lo que produjo la agudización del déficit comercial, sino el hecho de que simultáneamente las exportaciones bajaron muchísimo más, del 13% al 9%. Y ha sido el déficit comercial—no la participación de las importaciones en el total de la economía—lo que ha hecho del proteccionismo un tema político suficientemente atractivo como para captar votos electorales.

Supongamos que realmente todos los países en desarrollo terminan orientados hacia fuera, adoptando políticas de apertura externa y que realmente logren penetrar en mayor grado mercados como el de los Estados Unidos. ¿Significará eso mayores déficits comerciales y por ende más proteccionismo en el Norte?

No. Si los países en desarrollo consiguen aumentar sus exportaciones, tan rápidamente como temen los pesimistas, lo que sucederá será que también ellos se estarán haciendo más ricos. A medida que sus ingresos se elevan, importarán más, no sólo de cada uno

GRAFICA 8



de ellos, sino también de los países industrializados. Esto está ocurriendo ya. Aunque el aumento en las exportaciones de los países en desarrollo durante los años 60 y 70 fue bastante menos dramático que lo que hubiera sido si todos los países en desarrollo hubiesen participado, fue de todos modos rápido. Pero eso no quiere decir que se haya dado ninguna tendencia secular de deterioro en las balanzas comerciales de los países industrializados durante ese período. De hecho las exportaciones de los países ricos a los países en desarrollo y las realizadas entre ellos mismos aumentaron lo suficiente como para compensar el efecto de haber importado más (gráfica 9).

Más aún, la teoría totalizadora o del arrastre, ignora el campo que se abre a los propios países en desarrollo para incrementar las importaciones entre ellos mismos. Ha sido principalmente gracias a la demora de muchos de los gobiernos de los países subdesarrollados para adoptar políticas orientadas hacia fuera que algunos de esos países sean hoy más pobres que otros.

## LA CARGA DEL HOMBRE POBRE

A los abogados de la intervención estatal les gusta pasar de realistas. Los mercados no son perfectos, dicen. Si lo fueran quizá se pudiera confiar en ellos para asignar adecuadamente los recur-

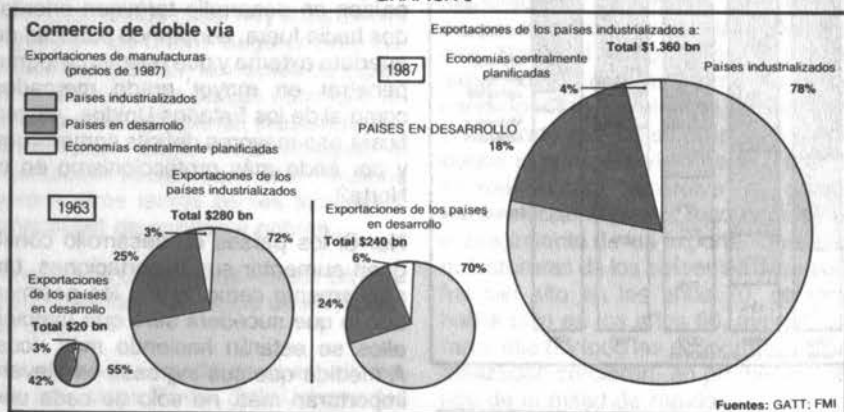
Los más ricos entre ellos podrán en un futuro cercano comerciar con los más pobres de la misma manera que los actuales países ricos comerciaron con ellos. En otras palabras, hoy en día los países en desarrollo son tan diferentes entre sí, que ya se les presentan muchas oportunidades para explotar sus ventajas comparativas entre ellos mismos.

El "problema totalizador" le hace eco al prejuicio popular de que en el mundo no puede producirse sino una determinada cantidad de bienes en un momento dado. Y que si unos países se ponen a producirla, no quedará nada que hacer a los otros. Es la falacia de la producción global.

La producción y el consumo globales no están fijados de antemano. El comercio determina un aumento de lo que puede producirse con una cantidad determinada de recursos, y el consumo que puede dársele a cualesquiera posibilidades de producción. En este negocio ganan ambas partes.

so. Pero todo el mundo sabe que no lo son, especialmente en los países en desarrollo. Por esto es por lo que los gobiernos tienen que intervenir. Así piensa seguramente mucho lector de

GRAFICA 9



este informe, para el cual no serán bastantes los argumentos presentados, y no les hará caso.

Estos realistas son de verdad realistas, solamente cuando se habla de mercados. El sistema de precios no funciona nunca perfectamente y mucho menos en los países en desarrollo, de modo que no puede aparecer funcionando como dicen los libros de texto. Pero hasta ahí llegan los poderes de observación de los realistas. Cuando hablan de gobiernos, son ridículamente no realistas. Al pensar que el Estado debe meter la mano cada vez que el mercado falle o que algo lo altere, cometen el mismo error del que (falsamente) acusan a los economistas liberales. Confunden la teoría con la realidad. Son precisamente ellos, los realistas, quienes deberían saber mejor que nadie que en este mundo, nada —ni siquiera el gobierno— es perfecto.

La cuestión es saber si se debe confiar más en imperfectos mercados o en imperfectos gobiernos. En general, los países pobres del mundo han adoptado, desde los años 50, dos enfoques distintos frente al desarrollo. Uno de esos enfoques —mucho más popular que el otro— deliberadamente rechazó la microeconomía ortodoxa, dijo que los precios no importaban y se concentró en el papel estatal de aplicar diversos frenos macroeconómicos al crecimiento. El otro enfoque dejó que los frenos se aplicaran ellos mismos y otorgó a los precios (especialmente a los internacionales) un mayor papel en la asignación de recursos. Después de tres décadas, la experiencia contesta la pregunta. La historia escoge la mano invisible.

En conjunto, los países que han crecido más rápidamente mantuvieron la inflación bajo control, al adoptar políticas monetarias y fiscales prudentes (es decir, no ambiciosas); promovieron las exportaciones, principalmente absteniéndose de discriminar entre los exportadores; dejaron sus economías abiertas a la competencia extranjera, lo que espoleó la eficiencia interna; dejaron en gran medida intactos sus sistemas internos

de precios, en vez de suplantarlos con entidades estatales de mercadeo y otros monopolios; permitieron que sus sistemas financieros produjeran rendimientos adecuados a los ahorradores; y dieron al sector privado un mayor papel en cuanto a decidir en qué debían usarse esos ahorros.

## Menos pero mejor

Para resumir, los países que han tenido éxito es porque tuvieron gobiernos que apoyaron la empresa privada —no como gerentes de ella sino como facilitadores—. Promovieron el sector empresarial principalmente en el sentido de que no hicieron nada para debilitarlo. Cuando los gobiernos fomentan así una cultura proempresarial, se va creando gradualmente un área favorable a los negocios. Las relaciones entre gobierno y sector privado comienzan a ser reguladas por normas estables y las empresas se sienten lo bastante seguras como para invertir y crecer.

Esta división de trabajo entre los negocios y la política parece haber sido una precondition frecuente para el crecimiento rápido del sector privado. Europa sólo empezó a crecer rápidamente cuando sus clases empresariales lograron, a principios del siglo dieciocho, la autonomía que hoy se da por sentada.

Hoy en día no se le ocurre a nadie, en un moderno Estado industrializado, que la propiedad privada pueda ser confiscada por el gobierno; o que éste pueda otorgar un monopolio a una empresa competidora manejada por un compinche del presidente; o que algunos impuestos puedan cargarse, sin razón aparente, a unas industrias y a otras no; pero en muchos países en desarrollo tal uso del poder es común y corriente.

El uso del poder por parte de ciertos gobiernos, es no sólo arbitrario sino incompetente. Difícilmente puede sorprender que los imperfectos mercados de los países en desarrollo funcionen mejor que sus imperfectos gobiernos. En dichos países los mercados adolecen, ciertamente, de infraestructuras

débiles y otras dificultades. Pero el gobierno mismo es todavía más débil en el tercer mundo, en otras palabras, mucho más imperfecto que lo que son sus mercados. En la mayoría de los países pobres la capacidad administrativa para intervenir en la forma inteligente que requieren los grandes planes de desarrollo, simplemente no existe. Y aún si existiera, los planes fallarían. Las hábiles burocracias de Rusia y de la India están llenas de élites muy bien educadas, y sin embargo fallan.

El gobierno tiene cosas muy importantes y vitales que hacer y no cuenta con recursos ociosos para desperdiciar metido en otras. Lo que cueste un efectivo sistema legal será siempre dinero público bien gastado. Un efectivo sistema legal significa que haya reglas claras que definan el derecho de propiedad, los contratos, las responsabilidades, la bancarrota, etc. (eso ya existe, en teoría, en muchos países en desarrollo) pero también significa que esas reglas se deben aplicar imparcialmente (lo que en cambio se logra en muy pocos países). El gasto en infraestructura, en educación y en servicio de salud también se recupera, aunque son necesarias pruebas de eficiencia más estrictas que las que hay actualmente; y ninguna de estas tareas requiere monopolio del Estado. En lo demás el gobierno le haría un gran favor a la economía si hiciera menos.

#### Milagros que esperan ocurrir

Los políticos y burócratas frecuentemente se benefician del daño que causan, entrabando por un lado la economía con el sistema de sobornos y por el otro cobrando salarios sin hacer nada. Pero ya que ganan de todas maneras, ¿no es absurdo creer que van a estar dispuestos a restringirse?

Claro que lo es. Los gobiernos jamás se ofrecen a hacer lo correcto, sino cuando les conviene. En sus diferentes formas, México, Chile, Bolivia y Ghana—para no mencionar a Rusia o a China—demuestran que la espuela de la reforma en las economías controladas es el

fracaso económico en tal escala que aplasta, o amenaza aplastar, el poder del Estado. En tales casos, paradójicamente la liberalización puede ayudar al Estado a recuperar su predominio. Siempre y cuando no vaya muy lejos, la reforma se convierte entonces en asunto de interés político. El peligro es, desde luego, que la detengan tan pronto como el Estado se sienta otra vez seguro, o cuando, como en China, les parece que las reformas se están descarrilando.

En las democracias el pueblo tiene el poder de mantener controlados a sus gobernantes, pero incluso en ellas, como se puede ver en la India y en algunos países latinoamericanos, esto puede resultar difícil. En los países no democráticos, las posibilidades políticas de que no haya reforma, son todavía mayores. De modo que aunque parezca que las actitudes de los países en desarrollo estén cambiando, queda por ver hasta dónde llega el cambio y si acaso dura.

Si los reformadores, en África y Latinoamérica, mantienen el rumbo, sus países prosperarán. Y al revés de los 'dragones' no podrán ser considerados como "casos especiales". Todos, menos los más recalcitrantes, entre los no reformadores, empezarán entonces a sentir los aires de la necesidad política. Donde la reforma empezó hace poco, los beneficios ya empezaron a darse. Incluso en África, donde los políticos han insistido durante un tiempo tan largo, que la economía ortodoxa no funcionaría y donde un duradero crecimiento será imposible sin un modelo enteramente nuevo de desarrollo, parece que están aprendiendo. Ya muchos funcionarios africanos se atreven a hablar en voz alta de las fallas del Estado y de la necesidad que la región tiene de un sector privado próspero, con una franqueza inimaginable hace diez años.

Otros muestran menos disposición al cambio. Los académicos del desarrollo, que hicieron sus carreras sobre la idea de que la economía común y corriente

no era suficientemente buena para el tercer mundo, todavía le están diciendo a las Tanzanias que no tienen nada que aprender de los Taiwanes. Los pobres del mundo no necesitan académicos ni políticos de países industrializados disculpándose por las viejas maldades coloniales, o suministrando a sus gobiernos excusas del fracaso económico. Tampoco necesitan declaraciones de buena voluntad. Un libre acceso a los mercados del norte y una macroeconomía global estable podrían resultarles más útiles.

Aparte de lo cual, todo depende de sus propios gobiernos. La resistencia políti-

ca al cambio puede ser mayor aún donde los gobiernos estén totalmente convencidos de su conveniencia, y muchos no lo están. En algunos países, sin duda, esta resistencia será, al final, demasiado grande. Esos serán los países que se quedarán atrás. Pero allí donde los gobiernos se bajen, o sean forzados a apearse, del lomo de sus pueblos, el futuro será mucho más brillante. Tanto que en 20 años, algunos de los que hoy bregan a regañadientes a reformarse, podrán mirar hacia atrás y contemplar agradecidos la miseria de los años recientes, para fechar sus respectivos milagros económicos a partir de esta última década.

*No puede haber  
democracia sin economía de  
mercado, ni economía de  
mercado sin democracia; sin  
ellas, a su vez, el progreso es  
imposible.*

*Esta es, tal vez, la más  
importante conclusión de las  
experiencias de gobierno  
vivas por el hombre en el  
Siglo xx.*

## APERTURA INTERNACIONAL\*

(Encuesta a ejecutivos y empresarios  
en la ciudad de Cali)

DIEGO VASCO SOLARTE

Director del Departamento de Investigación de Mercados  
del ICESI. Administrador de Empresas del ICESI. Profesor de  
Mercadeo en el ICESI.

### INTRODUCCION

La siguiente investigación tiene sus orígenes en el foro titulado Reestructuración Industrial y Apertura hacia los Mercados Internacionales, realizado por INCOLDA en conmemoración de sus treinta años de fundación, en el cual fueron expuestas las experiencias de países como México y Chile al llevar a cabo una Apertura Internacional, quedando así latente la inquietud sobre lo que pensaban los industriales caleños acerca de este tema, debido a que el gobierno colombiano estudiaba la posibilidad de tomar medidas similares.

### METODOLOGIA

Se efectuaron cuarenta entrevistas en profundidad a directivos de grandes y medianas empresas ubicadas en Cali, Palmira y Yumbo. Las entrevistas se

realizaron siguiendo un formato de preguntas con base en unos objetivos reestablecidos.

### MANEJO DE BASES

#### 1. Respuesta directa a las preguntas.

Se manejan tres bases a saber:

- Preguntas a nivel general BASE 40
- Preguntas específicas a exportadores BASE 25
- Preguntas específicas a importadores BASE 30

2. Razones por las cuales se dieron las respuestas directas: Esta base se mueve dependiendo del número de razones expuestas por cada pregunta directa, por lo tanto el porcentaje refleja el orden en que han coincidido las razones expuestas por parte de los empresarios.

\* Encuesta realizada en 1989-1990.



## RESULTADOS DE LA INVESTIGACION SOBRE APERTURA INTERNACIONAL

### EXPERIENCIA EN EXPORTACIONES

1. Empresas que en la actualidad exportan 62.50%  
BASE 40

1.1. Experiencia de los exportadores a nivel nacional:

1.1.1. No se han presentado inconvenientes a nivel nacional para exportar 44.00%  
BASE 25

1.1.2. Se han presentado inconvenientes a nivel nacional para exportar 56.00%  
BASE 25

Inconvenientes presentados:

- Costos en fletes demasiado altos 27.03%
- Poca frecuencia de transporte 24.33%
- Mal servicio en puertos 10.81%
- Altos costos de materia prima 10.81%
- No existe una política de fomento a largo plazo 10.81%
- Escasez de materia prima 10.81%
- Altos costos de servicios públicos 2.70%
- Leyes laborales rígidas 2.70%

1.2. Experiencia de los exportadores a nivel internacional:

1.2.1. No se han presentado inconvenientes a nivel internacional para exportar 68.00%  
BASE 25

1.2.2. Se han presentado inconvenientes a nivel internacional para exportar 32.00%  
BASE 35

Inconvenientes presentados:

- Fuerte competencia 22.19%
- Crisis económica en

- Centro América 16.67%
- Decretos gubernamentales que demoran los pagos 11.11%
- Problemas cambiarios 11.11%
- Altos costos financieros 5.56%
- Existe dumping 5.56%
- Existen barreras anti-dumping que dificultan la competencia 5.56%
- Controles antidrogas, que deterioran el producto 5.56%
- Exigencias de alta calidad 5.56%
- Falta de credibilidad en el empresario colombiano 5.56%
- Financiación para los clientes de altos volúmenes 5.56%

1.3. Cómo califican la experiencia como exportador:

- La experiencia ha sido buena 80.00%
- La experiencia ha sido regular 20.00%  
BASE 25

2. Empresas que en la actualidad no exportan 37.50%  
BASE 40

Motivos por los cuales no exportan:

- Creadas con infraestructura para demanda nacional 41.17%
- Comercializan productos importados 29.41%
- Tienen proyectos para exportar 17.64%
- Servicio no exportable 5.88%
- No ha existido una política de exportación en la empresa 5.88%  
BASE 17

### EXPERIENCIA EN IMPORTACIONES

1. Empresas que en la actualidad importan 75.00%  
BASE 40

1.1. Experiencia de los importadores a nivel nacional:

1.1.1. No se han presentado inconvenientes a nivel nacional para importar 56.67%  
BASE 30

1.1.2. Se han presentado inconvenientes a nivel nacional para importar. 43.33%  
BASE 30

Inconvenientes presentados:

- Trámites muy lentos para la aprobación 26.31%
- Demoras en el transporte 15.79%
- Mal servicio en puertos 13.16%
- Alto costo en fletes 13.16%
- Políticas inestables 5.26%
- Contrabando 5.26%
- Inmoralidad en aduanas 5.26%
- Altos aranceles 5.26%
- Los listados de Incomex incluyen productos de baja calidad y/o no alcanzan a cubrir la demanda nacional 5.26%
- La prórroga para importaciones se da a partir de la fecha de vencimiento de la licencia y no de la fecha en la cual se expide 2.63%
- Problemas de convenio con otros países 2.63%  
BASE 38

1.2. Experiencia de los importadores a nivel internacional:

1.2.1. No se han presentado inconvenientes a nivel internacional para las importaciones 73.33%  
BASE 30

1.2.2. Se han presentado inconvenientes a nivel internacional para las importaciones 16.66%  
BASE 30

Inconvenientes presentados:

- Escasez de materia prima 80.00%
- Problemas cambiarios 20.00%  
BASE 5

1.2.3. NS/NC 10.00%  
BASE 30

1.3. Cómo califican la experiencia como importador:

- La experiencia ha sido buena 70.00%
- La experiencia ha sido regular 13.33%
- La experiencia ha sido mala 13.33%
- No contestó 3.33%  
BASE 30

2. Empresas que en la actualidad no importan 25.00%  
BASE 40

Motivos por los cuales no importan:

- Productos y materias primas de consecución nacional 100.00%  
BASE 10

### OPINION ACERCA DE LA TRAMITOMANIA PARA LA IMPORTACION DE BIENES DE CAPITAL Y CONSUMO

1. Demasiado larga 83.33%  
2. Ha mejorado 10.00%  
3. NS/NC 6.67%  
BASE 30

### OPINION ACERCA DE LA EFICIENCIA DEL SECTOR PUBLICO, PUERTOS Y ADUANAS

- No son eficientes en la actualidad y traerían problemas al realizar la apertura ya que habrá un mayor movimiento de importaciones y exportaciones 100.00%  
BASE 40

### GRADO DE COMPETITIVIDAD EN CALIDAD Y PRECIO A NIVEL INTERNACIONAL

1. COMPETITIVOS EN:  
Precio 65.00%  
Calidad 85.00%  
2. NO COMPETITIVOS EN:  
Precio 23.50%

Calidad	2.50%	– El consumidor tenderá a comprar lo importado	12.5 %
	BASE 40		
<i>Motivos por los cuales no son competitivos en calidad y precio:</i>			
– Fletes muy altos			
– La competencia internacional tiene mayores incentivos			
– Competencia de producción en serie			
– Altos costos de materia prima nacional e importada			

3. NS/NC	12.50%
	BASE 40

**EFFECTO POSITIVO O NEGATIVO QUE TRAERIA UNA APERTURA INTERNACIONAL DE COLOMBIA A SU EMPRESA**

1. EFECTO POSITIVO:	57.50%
	BASE 40

*Razones por las cuales sería positivo:*

– Se facilitarían los trámites para importaciones de materia prima y maquinaria	36.17%
– Mejoraría la eficiencia en el sector productivo	21.28%
– Reducción de precios de materia prima	14.89%
– Se elimina el contrabando	10.64%
– Se fomenta la exportación	8.51%
– Aumentaría la producción	6.38%
– Se especializarían las empresas	2.13%
	BASE 47

2. EFECTO NEGATIVO:	17.5%
	BASE 40

*Razones por las cuales sería negativo:*

– No se es competitivo en costos	50.00%
– La base de su negocio son productos importados	12.50%
– La empresa se encuentra protegida	12.5 %
– Se ampliará la competencia	12.5 %

3. INDIFERENTE	25.00%
----------------	--------

*Razones por las cuales es indiferente:*

– Se es competitivo a nivel internacional y se tiene un mercado constituido	100.00%
	BASE 10

**¿SE GENERARA MAS EMPLEO CON UNA APERTURA INTERNACIONAL?**

<b>Sí se generará más empleo</b>	62.50%
----------------------------------	--------

*Motivos:*  
Las empresas trabajarían con su capacidad total y se crearían a su vez más empresas.

<b>No se generará más empleo</b>	27.50%
----------------------------------	--------

*Motivos:*  
Se quedaría con mucha industria nacional. Se requiere de producciones a escala y esto no genera empleo.

<b>No sabe</b>	10.00%
----------------	--------

*Motivos:*  
Se debe concientizar al empresario a exportar para aumentar su producción. Depende del crecimiento del sector empresarial. Deben crearse fomentos para la inversión extranjera y capitales fugados.

**¿SE CREARAN NUEVAS EMPRESAS CON UNA APERTURA INTERNACIONAL?**

1. <b>Sí se crearán nuevas empresas</b>	52.5 %
---	--------

*Razones por las cuales se crearán nuevas empresas:*  
– Se debe incentivar al empresario a hacer inversiones a largo plazo
 34.21% |

– Facilitará la salida del empresario colombiano a mercados internacionales	15.79%
– Será necesario tener una mayor producción	13.16%
– Se crearán empresas como complemento de las que exportan	13.16%
– Se crearán nuevas empresas para sustituir las antiguas	10.53%
	BASE 38

2. <b>No se crearán nuevas empresas</b>	32.5 %
	BASE 40

*Razones por las cuales no se crearán nuevas empresas:*

– Se acabará con mucha industria nacional	57.14%
– Mejorarán las actuales	28.58%
– La situación de inseguridad desestimula la inversión extranjera	14.28%
	BASE 14

**¿MEJORARA LA CALIDAD DEL PRODUCTO COLOMBIANO?**

1. <b>Sí mejora su calidad</b>	90.00%
	BASE 40

*Razones por las cuales mejorará su calidad:*

– Para competir hay que mejorar la calidad del producto	51.85%
– Mayor tecnología	25.92%
– Se utilizará materia prima de mejor calidad	22.22%
	BASE 54

2. <b>No mejorará su calidad</b>	2.50%
	BASE 40

*Motivo:*  
No depende de la apertura sino de la política de la empresa.

3. NS/NC	7.50%
	BASE 40

**¿DEBE EL ESTADO VENDER LAS EMPRESAS QUE TIENE EN EL MOMENTO?**

1. <b>Sí debe venderlas</b>	90.00%
	BASE 40

*Razones por las cuales debe venderlas:*

– Durante años el Estado ha demostrado ser un mal administrador	76.60%
– Debe fomentar pequeñas empresas	12.76%
– Debe crear empresas y luego venderlas	8.51%
– Sólo debe conservar las de gran envergadura	2.13%
	BASE 47

2. <b>No debe venderlas</b>	10.00%
	BASE 40

*Razones por las cuales no debe venderlas:*

– Ha tenido algunas dificultades pero no por esto debe venderlas	50.00%
– Debe tener menor participación para que no afecte la toma de decisiones	50.00%
	BASE 4

**¿SE DEBE CONTINUAR CON EL PROTECCIONISMO A LA INDUSTRIA?**

1. <b>No se debe seguir con el proteccionismo</b>	92.50%
	BASE 40

*Razones por las cuales no se debe seguir con el proteccionismo:*

– No estimula a la empresa a volverse competitiva	38.09%
– Sólo debe seguir para aquellos que la necesiten pero por un tiempo determinado	28.57%
– Crea monopolio e ineficiencia	23.80%
– Incentiva el contrabando	4.76%
– Se generan más empresas	4.76%
	BASE 42



2. Si debe continuar el proteccionismo 7.50%  
BASE 40

Razones por las cuales debe seguir el proteccionismo:

– Hay empresas que generan empleo y beneficio a la comunidad que nunca podrán ser competitivas a nivel internacional. 100.00%  
BASE 3

**RECOMENDACIONES SOBRE APERTURA INTERNACIONAL**

– Debe arrancar desde ya en forma racional, medida, controlada y gradual 24.34%  
– Debe haber una reestructuración interna en puertos, aduanas y vías de comunicación 14.47%  
– Se debe empezar por los sectores que estén preparados 11.18%  
– Hacer competitivas a nivel internacional las tarifas portuarias 7.89%

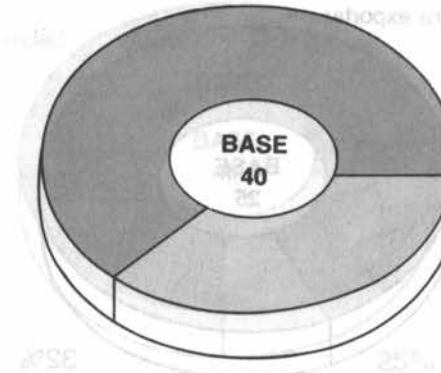
– Escuchar al empresario y sus necesidades 6.58%  
– Deben darse estímulos para la compra de tecnología 3.95%  
– Deben existir políticas antidumping 3.29%  
– Políticas claras y constantes que permitan tomar decisiones a largo plazo 3.29%  
– En la actualidad el Plan Vallejo es buena herramienta para las exportaciones y más sano que una apertura 3.29%  
– Abolir la corrupción en aduanas 2.63%  
– Hacer campañas de imagen del país a través de las Embajadas y Proexpo 2.63%  
– Mantener informado al empresario sobre nuevas políticas 2.63%  
– Incentivar la creación de empresas para exportar 1.97%  
– Flexibilidad en la contratación laboral 1.97%  
– Mejorar la frecuencia en buques 1.32%

GRAFICO 1

**EXPERIENCIAS EN EXPORTACION**

Marzo de 1990

62.5% Exportan en la actualidad



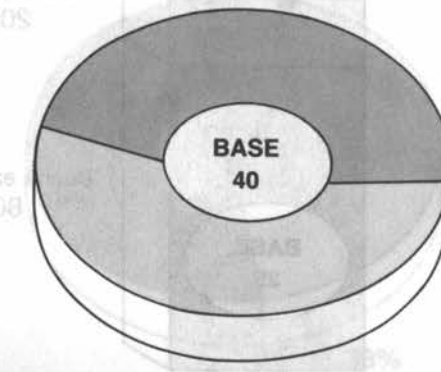
37.5% No exportan en la actualidad

GRAFICO 2

**EXPERIENCIA DE LOS EXPORTADORES A NIVEL NACIONAL**

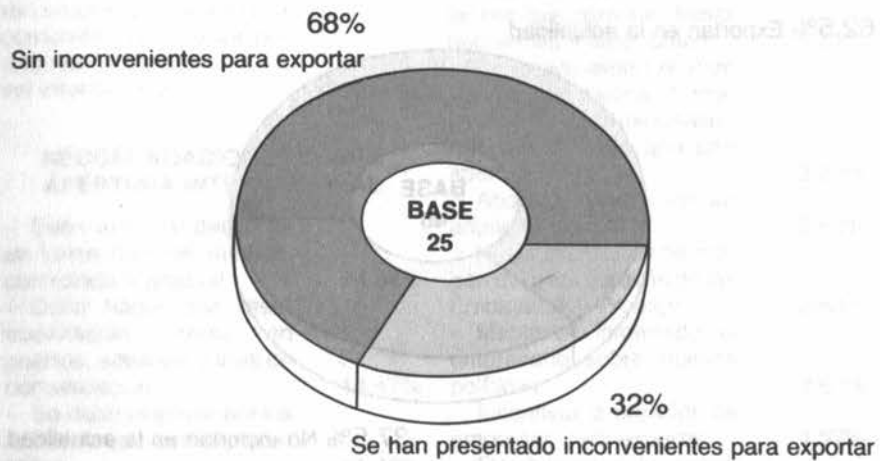
Marzo de 1990

44% Sin inconvenientes para exportar

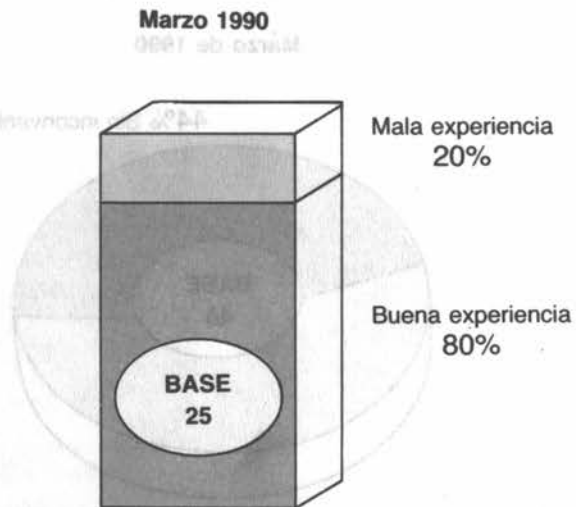


56% Se han presentado inconvenientes

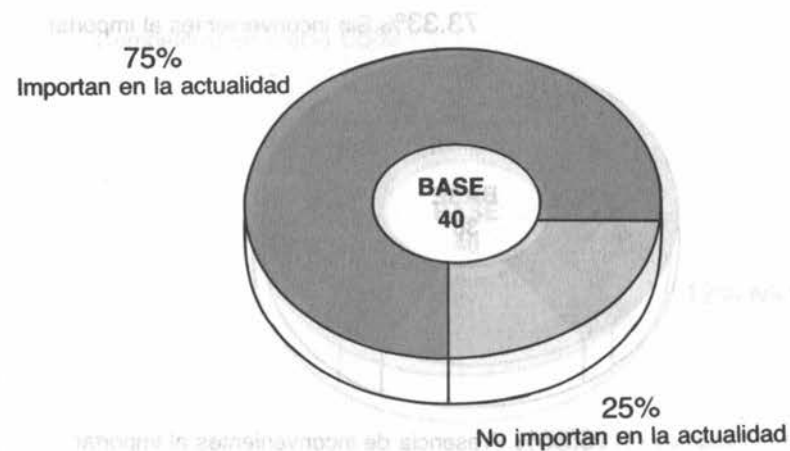
**GRAFICO 3**  
**EXPERIENCIA DE LOS EXPORTADORES**  
**A NIVEL INTERNACIONAL**  
 Marzo de 1990



**GRAFICO 4**  
**EXPERIENCIA COMO EXPORTADORES**  
**A NIVEL GENERAL**  
 Marzo 1990



**GRAFICO 5**  
**EXPERIENCIA EN IMPORTACIONES**  
 Marzo de 1990



**GRAFICO 6**  
**EXPERIENCIA DE LOS IMPORTADORES**  
**A NIVEL NACIONAL**  
 Marzo de 1990

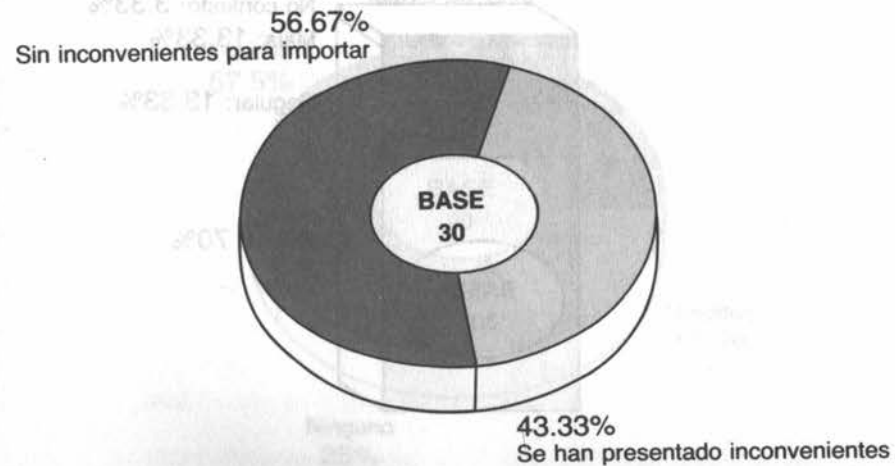


GRAFICO 7  
**EXPERIENCIA DE LOS IMPORTADORES  
 A NIVEL INTERNACIONAL**

Marzo de 1990

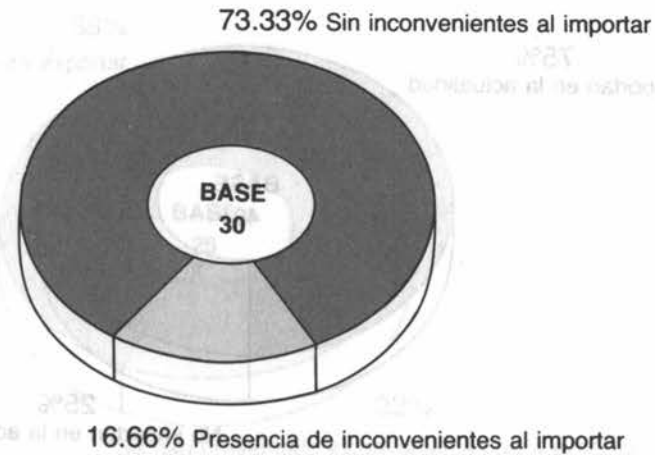


GRAFICO 8  
**EXPERIENCIA COMO IMPORTADORES**

Marzo de 1990

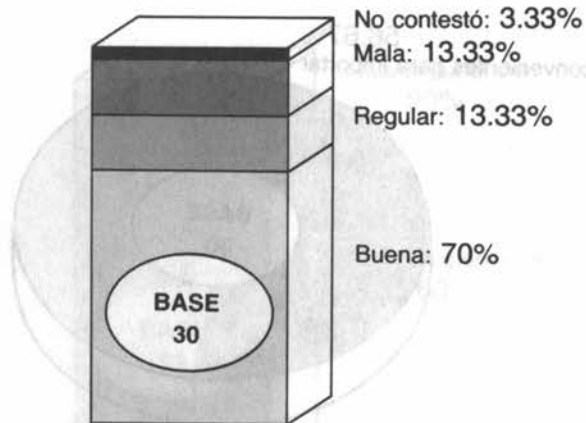


GRAFICO 9  
**GRADO DE COMPETITIVIDAD EN PRECIO  
 A NIVEL INTERNACIONAL**

Marzo de 1990

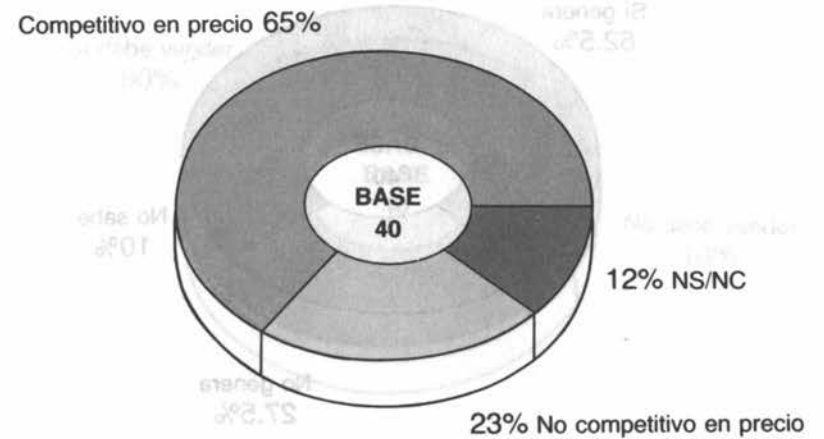


GRAFICO 10  
**EFFECTO QUE CAUSARIA UNA APERTURA  
 INTERNACIONAL A SU EMPRESA**

Marzo de 1990

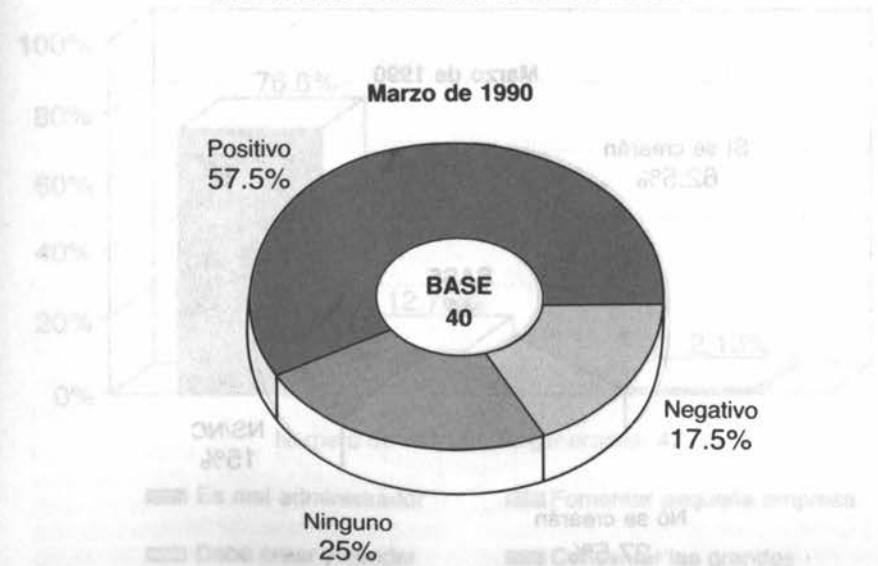


GRAFICO 11

**GENERACION DE MAS EMPLEO  
CON APERTURA INTERNACIONAL**

Marzo de 1990

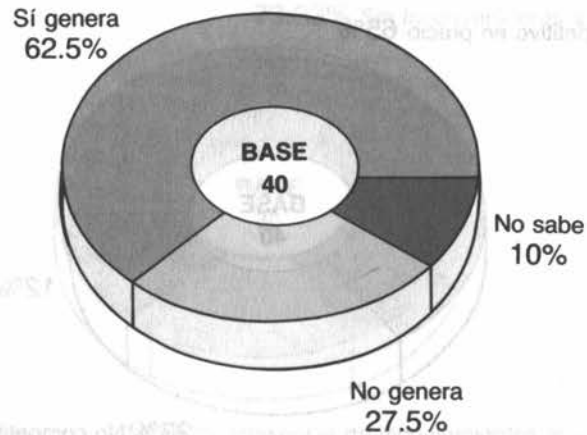


GRAFICO 12

**SE CREARAN NUEVAS EMPRESAS  
CON APERTURA INTERNACIONAL**

Marzo de 1990

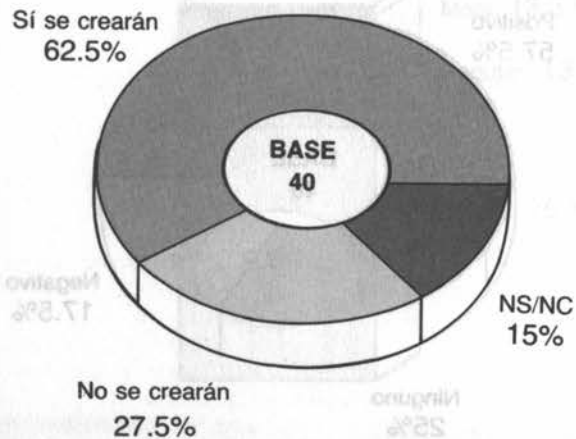


GRAFICO 13

**¿DEBERA EL ESTADO VENDER  
LAS EMPRESAS QUE TIENE EN EL MOMENTO?**

Marzo de 1990

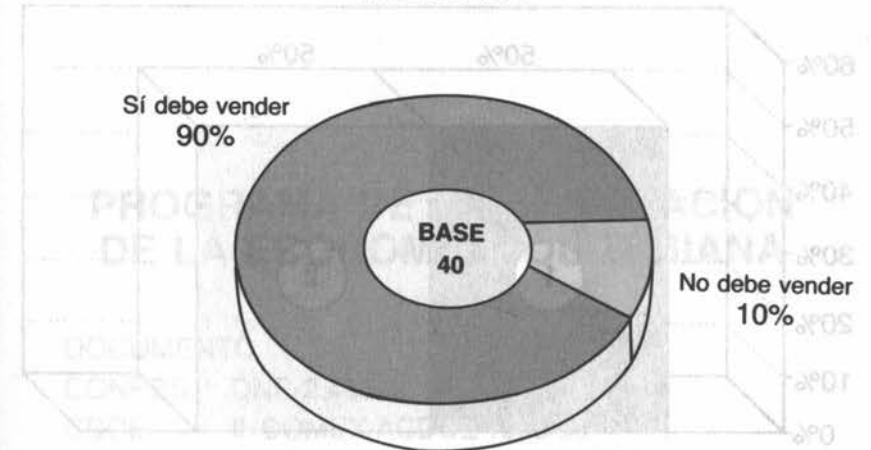
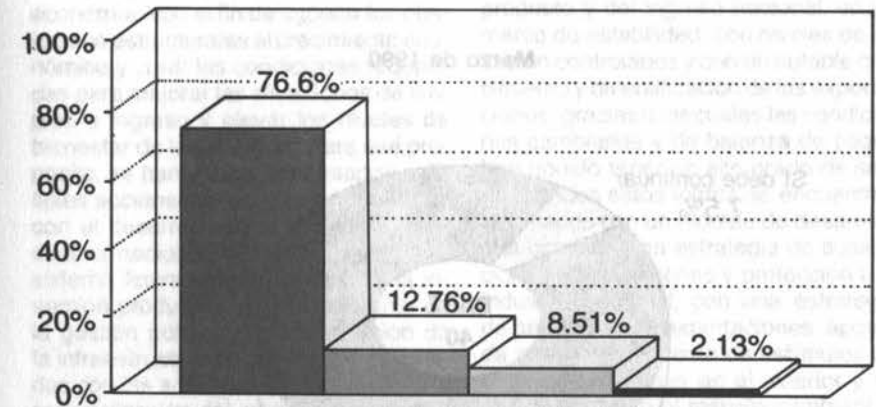


GRAFICO 13A

**RAZONES POR LAS CUALES EL ESTADO  
DEBE VENDER LAS EMPRESAS**

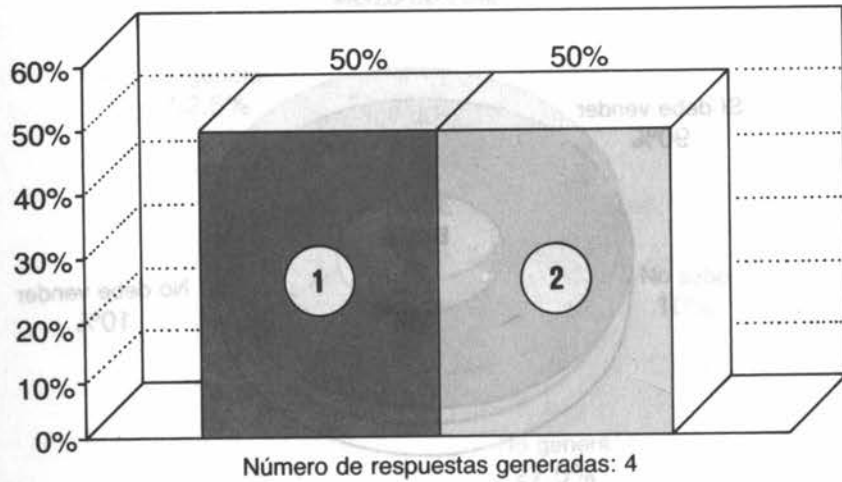


Número de respuestas generadas: 47

- Es mal administrador
- Fomentar pequeña empresa
- Debe crear y vender
- Conservar las grandes

GRAFICO 13B

**RAZONES POR LAS CUALES EL ESTADO NO DEBE VENDER LAS EMPRESAS**



1. Ha tenido algunas dificultades pero no por esto debe venderlas.
2. Debe tener menor participación para no afectar la toma de decisiones.

GRAFICO 14

**¿SE DEBE CONTINUAR CON EL PROTECCIONISMO A LA INDUSTRIA?**



**PROGRAMA DE MODERNIZACION DE LA ECONOMIA COLOMBIANA**

**DOCUMENTO**

CONPES: DNP-2.465-J

CDCE: INCOMEX/ACDCE 1003/90

**PRESENTACION**

Desde comienzos de la presente administración, el Gobierno Nacional planteó en el Plan de Economía Social un vigoroso programa de modernización de la economía, con el fin de superar los obstáculos estructurales al crecimiento económico y crear las condiciones requeridas para mejorar las situaciones de empleo e ingreso y elevar los niveles de bienestar de la población. Para ese propósito, se han venido adelantando múltiples acciones de política relacionadas con el desarrollo de la capacidad productiva nacional, el fortalecimiento del sistema financiero, el estímulo a la inversión productiva, el mejoramiento de la gestión pública, la readecuación de la infraestructura de servicios relacionadas con las actividades productivas y la racionalización del comercio exterior.

Los resultados hasta ahora obtenidos establecen las condiciones necesarias para consolidar los logros y continuar profundizando el proceso de modernización de la economía colombiana.

**I. ANTECEDENTES**

Durante las últimas décadas, la economía colombiana ha logrado importantes avances en términos de crecimiento del producto y del ingreso nacional, en un marco de estabilidad, con niveles de inflación controlados y con un notable crecimiento y diversificación de las exportaciones, gracias a las cuales las condiciones cambiarias y de balanza de pagos han podido tener un alto grado de solidez. Todos estos logros se encuentran vinculados con un modelo de desarrollo que combina una estrategia de sustitución de importaciones y protección a la industria nacional, con una estrategia de promoción de exportaciones, apoyada en el otorgamiento de estímulos directos a las ventas en el exterior y en menor grado en el manejo cambiario.

A pesar de sus éxitos, las limitaciones de ese modelo de crecimiento han empezado a ser evidentes desde hace ya varios años. En particular, la permanencia de mecanismos de protección a ul-

tranza de los mercados internos frente a la competencia externa ha generado distorsiones en los precios relativos y ha conducido a que la producción nacional se aisle de la competencia internacional, limitando los avances en términos de crecimiento, acceso a tecnología moderna, productividad, exportaciones, empleo y satisfacción de las necesidades de los consumidores a precios razonables.

Debido a los grandes niveles de protección, las unidades productivas ven reducidos los incentivos para buscar mejoras tecnológicas que se traduzcan en mayores niveles de eficiencia y en mejoras en la calidad y variedad de los productos. Por otra parte, la inversión en Colombia no siempre se ha realizado en los sectores de mayor potencialidad de crecimiento, ni en los que mayores posibilidades tienen de convertirse en exportadores. Por el contrario, se han inducido inversiones en sectores en los que el país posee claras desventajas relativas. Estos sectores se caracterizan por ser más intensivos en la utilización de capital que de trabajo, razón por la cual desaprovechan la amplia disponibilidad de mano de obra que tiene el país.

## II.

### MODERNIZACIÓN DE LA ECONOMÍA

Por las razones señaladas, desde comienzos de la presente administración el Gobierno Nacional planteó la necesidad de adelantar un proceso de modernización de la economía, racionalización del comercio exterior y de las políticas de protección a la industria nacional y dinamización del aparato productivo. En estos frentes se ha venido actuando durante los últimos años, mediante la utilización de diversos instrumentos de política económica:

- La política cambiaria ha logrado mantener y consolidar unos niveles de la tasa de cambio que otorguen competitividad a los productos colombianos en el exterior.

Una tasa de cambio real alta constituye un mecanismo de protección a la

producción nacional frente a la competencia externa. A diferencia de la protección mediante aranceles y controles a las importaciones, este mecanismo no genera un sesgo anti-exportador.

- La política macroeconómica ha sido consistente, con una política monetaria sana, unos niveles bajos y controlados de déficit fiscal y un sector externo sólido. Las reservas internacionales se han sostenido por varios años alrededor de US\$4.000 millones y el endeudamiento externo ha podido crecer a tasas inferiores a las de la economía.
- La política de movilización de recursos a la inversión privada y a la reestructuración industrial, se ha caracterizado por una disponibilidad de abundantes recursos de crédito, que surge en parte del campo abierto para el sector privado por el mantenimiento de bajos niveles de déficit fiscal. Adicionalmente, se han tomado medidas conducentes a la ampliación del mercado accionario en el país y se están contratando nuevos créditos externos cuyo destino es financiar la reestructuración industrial.
- La política de mejoramiento de la infraestructura portuaria y de transporte, ha buscado superar las ineficiencias de los puertos colombianos y los problemas del transporte marítimo, carretero y férreo a través de inversiones en estos sectores y de una serie de medidas tendientes a la promoción de la competencia y a la participación del sector privado en estas actividades.
- El Gobierno Nacional ha acelerado en el transcurso del último año el desmonte de los controles de precios sobre algunos productos industriales, con el objeto de reducir las distorsiones que ésta política introducía sobre la asignación de recursos. En particular, se han trasladado al régimen de libertad vigilada los medicamentos, las gaseosas, las cervezas, los fertilizantes y la leche, entre otros productos.

- La política de estímulos directos a las exportaciones, se ha mantenido a través de los mecanismos tradicionales de CERT, crédito de PROEXPO, y Plan Vallejo.

- La política de racionalización del control de las importaciones y de protección a la industria nacional, ha avanzado en una reforma arancelaria que ha tendido a reducir la dispersión de las tarifas y a eliminar las protecciones efectivas excesivas tanto como las negativas. En cuanto al manejo administrado de las importaciones, se ha producido un traslado gradual y selectivo de partidas arancelarias del régimen de prohibida importación al de licencia previa y de éste último al de libre importación. Además, se ha racionalizado y flexibilizado progresivamente el manejo del régimen de licencia previa.

### III. RACIONALIZACIÓN DEL COMERCIO EXTERIOR

En el momento actual, es necesario consolidar los avances obtenidos y profundizar en el proceso de modernización del aparato productivo colombiano, aprovechando para ello la solidez de las condiciones macroeconómicas existentes.

La racionalización del comercio exterior busca introducir una competencia gradual, pero progresiva, a la producción nacional y, simultáneamente, continuar la reducción de los controles administrativos sobre las importaciones de bienes complementarios con dicha producción.

En una primera etapa, que se estima de dos años a partir de la fecha, se comienza el proceso de exposición de la producción nacional a la competencia externa mediante una reducción progresiva de las restricciones cuantitativas a las importaciones, sustituyendo con protección arancelaria y tasa de cambio la protección que actualmente se otorga a través del mecanismo de licencia previa.

En una segunda fase, partiendo de un arancel promedio superior al actual para la producción doméstica, se profundiza el grado de competencia externa a través de una reducción gradual y sostenida del arancel, hasta alcanzar en un período estimado en tres años, el nivel de protección considerado deseable para la producción nacional.

#### 1. Criterios

La política planteada está basada en criterios de automaticidad, universalidad, gradualidad y sostenibilidad.

- Mediante el criterio de automaticidad se busca minimizar el grado de discrecionalidad existente en el manejo de las importaciones a través del régimen de licencia previa.
- Por el criterio de universalidad, se trata de evitar discriminaciones en favor o en contra de sectores específicos. Se busca que toda la producción, y no sólo una parte de ella, quede expuesta a la competencia externa, si bien en un grado controlado.
- Los resultados positivos que se esperan de la introducción de competencia externa a la producción nacional sólo serán posibles en la medida en que ésta se haga en forma gradual. Por ello, los mecanismos que se plantean están lejos de constituir una política de choque o una apertura abrupta de la economía. El criterio de gradualidad permite un proceso de adecuación en el tiempo de la estructura productiva del país a las condiciones de un mayor grado de internacionalización de la economía.
- Los graves efectos que tendría una liberación abrupta de las importaciones sobre el desempeño de la industria nacional y sobre el nivel de reservas internacionales, conducirían fácilmente a la reversión del proceso antes de que se vieran sus efectos positivos. La sostenibilidad del proceso no sólo está garantizada por su gradualidad sino por su consistencia con la política macroeconómica co-

lombiana y con las perspectivas de la balanza de pagos del país.

Gracias a la prudente política macroeconómica de los últimos años, el país cuenta actualmente con un sector externo sólido. Para el corto y mediano plazo es previsible que esa solidez se preserve, a pesar de la caída de más de 50% en los precios externos del café que se produjo a raíz de la ruptura del Pacto Internacional del grano. Manteniendo unas políticas macroeconómicas apropiadas, el programa planteado es perfectamente viable sin poner en entredicho la estabilidad cambiaria.

Se estima que el proceso de transición requerirá de un monto máximo de US\$500 millones en 1990, adicionales al valor de las importaciones que se habría tenido en su ausencia. Gracias al manejo macroeconómico que caracteriza al país y a las perspectivas de ingresos por exportaciones, la política de importaciones no genera una caída de reservas internacionales superior a US\$150 millones durante 1990 y un monto similar en 1991. A partir de 1992, las reservas podrían aumentar en promedio US\$368 millones anualmente, debido a los incrementos en la productividad generados por el proceso de racionalización del comercio exterior. En consecuencia, es previsible que las exportaciones no tradicionales empiecen a crecer a tasas por encima del 20% anual permitiendo mantener un saldo equivalente de 4.1 meses de importaciones de bienes y servicios.

## 2. Instrumentos

Las acciones inmediatas para la racionalización del comercio exterior son las siguientes:

A. Traslado al régimen de libre importación de 861 partidas arancelarias, con lo cual la proporción del universo arancelario en licencia previa se reduce de 60% a cerca de 46%. Los bienes a los que se refiere este traslado corresponden fundamentalmente a insumos y bienes de capital, cuyas solicitudes vienen recibiendo altos porcentajes de aproba-

ción por parte de la Junta de Importaciones. De las 861 partidas, cerca de la mitad (393 posiciones) están claramente identificadas como de bienes sin producción nacional registrada. En los demás casos se trata de bienes que tienen producción nacional con claras ventajas comparativas o con niveles de protección natural o arancelaria suficientemente altos.

B. Para el resto del universo arancelario que permanece en licencia previa se establece un tratamiento que busca reducir el costo de la transición y simultáneamente brindar señales claras al mercado sobre la dirección del proceso:

B.1 Se propone la asignación de un cupo de divisas para la aprobación de licencias correspondientes a 744 partidas arancelarias mediante un sistema de "encuestas arancelarias", para bienes con importaciones tradicionalmente restringidas debido a la existencia de producción nacional. Este grupo está conformado por bienes de consumo final e insumos que tienen también carácter de bienes terminados (caso de los textiles y algunas herramientas).

La distribución del cupo asignado se hará con base en un sistema de encuestas sobre los aranceles máximos que cada importador potencial está dispuesto a pagar por las importaciones correspondientes. Estas encuestas se efectuarán al menos dos veces al año por subgrupo de partidas y servirán para modificar periódicamente los aranceles y fijarlos en niveles en los cuales la demanda efectiva por importaciones de este grupo de productos no pueda superar el cupo previsto para ellas.

Ese cupo, a su vez, estará determinado de tal forma que si bien se genere competencia a la producción nacional, las importaciones no lleguen a constituir proporciones demasiado grandes de aquella, al menos durante el período de transición hacia una economía estructuralmente más abierta. Para 1990, el monto de divisas asignado para estas importaciones es de US\$150 millones, lo que corresponde aproximadamente

a un 3% del valor de la producción nacional de los bienes objeto del mecanismo.

B.2. Para las 1.478 partidas arancelarias restantes en el régimen de licencia previa, se flexibiliza su tratamiento bajo las siguientes modalidades:

B.2.1 *Previa-Libre*. El grupo se compone de 781 partidas arancelarias correspondientes a insumos y bienes de capital, para los cuales la Junta de Importaciones utilizará un criterio de aprobación automática de las solicitudes, sin restricciones por producción nacional. En una alta proporción, las posiciones arancelarias ubicadas en este grupo tienen desde hace más de un año un tratamiento similar al propuesto. En los casos de partidas cuyas importaciones han sido restringidas en el pasado por producción nacional, ésta tiene una protección natural o arancelaria suficientemente alta.

B.2.2 *Previa con cupo*. El grupo se compone de 350 partidas arancelarias cuyas importaciones han sido restringidas total o parcialmente en el pasado reciente. Se incluyen aquí productos intermedios, repuestos y partes y piezas para bienes de capital de los que existe producción nacional sin protección arancelaria o natural suficiente. Debe destacarse que a diferencia de las que entran al esquema de encuestas arancelarias, se trata aquí de partidas para las cuales la Junta de Importaciones ha aprobado licencias en el pasado. Por estas razones, la inclusión de estas partidas en la modalidad de encuestas generaría incertidumbre y sobrecostos arancelarios para las importaciones que se han aprobado tradicionalmente. El tratamiento propuesto para estas partidas es dual. Aquellas importaciones que se vienen aprobando deberán seguir recibiendo el mismo tratamiento. En cambio, aquellas cuyas solicitudes hubieran sido negadas en el pasado por la existencia de producción nacional, serán acumuladas en forma temporal para que periódicamente (al menos cada dos meses) se apruebe parte de ellas con base en un cupo previamente fijado.

Para 1990 ese cupo será de US\$80 millones, equivalente al 3% de la producción nacional de los bienes en cuestión.

B.2.3 *Previa-Previa*. El grupo se compone de 354 partidas arancelarias, para las cuales el tratamiento seguirá siendo en el futuro inmediato similar al del pasado. De ellas, la mayor parte corresponde a bienes vinculados con el sector agropecuario, que en principio recibirán un manejo diferente de sus importaciones debido a las características del mercado internacional de esos bienes. Con respecto a los mismos, se deben entrar a estudiar formas conducentes para otorgarles un tratamiento no discriminatorio, brindándoles la protección adecuada.

Adicionalmente, se incluyen aquí algunos productos químicos y farmacéuticos cuyas importaciones por razones extraeconómicas están legalmente monopolizadas por entidades adscritas al Ministerio de Salud o por el Consejo Nacional de Estupefacientes, así como bienes relacionados con la seguridad nacional y el orden público, cuya importación requiere aprobación previa del Ministerio de Defensa.

Las modalidades propuestas de flexibilización del manejo de la licencia previa bajo el esquema de "encuestas arancelarias", "previa-libre" y "previa con cupo", deben entenderse todos como mecanismos de transición hacia una economía más abierta. Durante el período de transición, el proceso continuará, con el traslado de posiciones en "previa-libre" al régimen de libre importación, con el paso de posiciones en "previa con cupo" a "previa-libre" y de ésta a libre, y con la liberación de posiciones sujetas al esquema de encuestas, una vez tengan los aranceles adecuados. De la misma manera, las partidas arancelarias que hoy se mantienen en el régimen de prohibida importación deberán flexibilizarse pasando inicialmente al régimen de Licencia Previa, con un cupo de divisas que podría asignarse a través de las "encuestas arancelarias". En el proceso se revisará el tratamiento de las importaciones correspondientes al sec-

tor agropecuario, para que su manejo sea armónico con el del resto del universo arancelario.

Adicionalmente, se mantienen los mecanismos de agilización de trámites, tales como los programas especiales de importación de materias primas e insumos (PEMPIS), así como el tratamiento de importaciones bajo Plan Vallejo y las importaciones liberadas dentro de convenios bilaterales o multilaterales. Estas últimas, por demás, adquieren una importancia creciente debido a los convenios suscritos recientemente por el Grupo de los Ocho y a los compromisos adquiridos en la Isla de Galápagos por los presidentes de Bolivia, Colombia, Ecuador, Perú y Venezuela, para otorgar nuevo dinamismo al proceso de la integración subregional andina.

### 3. Medidas de control

La flexibilización en el manejo de las importaciones incluye el desarrollo de unas medidas de control, tendientes a evitar que ella facilite prácticas ilegales por parte de los importadores domésticos (contrabando, subfacturación, etc.), o de los exportadores extranjeros ("dumping"). Estas medidas incluyen la consolidación de un sistema de información de precios para su utilización por parte de las aduanas y del INCOMEX, el fortalecimiento técnico y operativo de las aduanas, la conformación de un sistema de registro de importadores al cual deberán adherir quienes deseen participar en el mecanismo de asignación de cupos de importación mediante "encuestas arancelarias", y la expedición de un Estatuto de control frente a las prácticas desleales de comercio por parte de los exportadores extranjeros ("dumping" y subsidios). Todas las medidas pertinentes han sido preparadas.

### 4. Otras medidas de apoyo

Varias acciones en curso, dirigidas a la modernización del aparato productivo y el desarrollo de las exportaciones, tienen el carácter de medidas de apoyo a la racionalización del comercio exterior.

Entre ellas se destacan: el fortalecimiento de los mecanismos institucionales y financieros para la movilización de abundantes recursos hacia los sectores productivos, en condiciones adecuadas a las características de los proyectos de inversión: el programa de reconversión industrial e incorporación de tecnología; el mejoramiento de la infraestructura portuaria y de transporte aéreo, férreo, carretero y marítimo, que considera una importante participación del sector privado en estas actividades; y el estímulo directo a las exportaciones, a través de los mecanismos tradicionales de CERT, crédito de PROEXPO y Plan Vallejo.

## IV. ENTORNO Y PERSPECTIVAS MACROECONOMICAS

La solidez de las condiciones macroeconómicas del país es fundamento esencial de las acciones propuestas. Para examinar el impacto macroeconómico de estas acciones, se han realizado los ejercicios de simulación requeridos, con modelos econométricos de probada solidez, cuyos resultados permiten efectuar las proyecciones sobre las tendencias de la economía en el corto y mediano plazo.

De acuerdo con dichas proyecciones, si se mantienen las tendencias históricas, la tasa de crecimiento de la economía podría aumentar hasta 1992, pero declinaría posteriormente a niveles cercanos al 3%. Por su parte, el incremento anual de las exportaciones no tradicionales no alcanzaría a superar el 9% en dólares en el período 1991-1994.

En cambio, por efecto de las acciones antes señaladas, se estiman en el mediano plazo tasas de crecimiento superiores al 5% en el PIB y al 15% en dólares, en las exportaciones no tradicionales, preservando la estabilidad cambiaria, monetaria y fiscal que caracteriza al país. Estos niveles de crecimiento permitirían incrementos superiores al 3% en el ingreso per cápita de los colombianos.

## I. INTERNACIONALIZACION Y MODERNIZACION DE LA ECONOMIA

### 1. Diagnóstico

Las limitaciones del modelo de crecimiento económico colombiano han empezado a ser evidentes desde los años setenta. Ellas se manifiestan en la tendencia a la baja de la tasa de crecimiento de la economía en el largo plazo y en el hecho de que, pese a su favorable evolución reciente, las exportaciones no tradicionales alcanzan todavía proporciones excesivamente bajas de la producción nacional.

La tendencia descendente de la tasa de crecimiento de la producción se ha manifestado tanto para la economía en su conjunto como, de manera particularmente fuerte, para la producción industrial. Ella ha obedecido principalmente al pobre desempeño de la productividad.

La producción, en efecto, no depende sólo de la cantidad de insumos, capital o mano de obra, que se utilizan en los procesos productivos, sino también del grado de eficiencia con que se usan. La contribución de la productividad al crecimiento industrial en Colombia decreció fuertemente desde la segunda mitad de la década de los setenta. De acuerdo con cifras elaboradas por el Departamento Nacional de Planeación, esa contribución era de 1,9% anual entre 1970 y 1975 y se redujo a 0,1% entre 1981 y 1984. Si se hubiera mantenido el crecimiento de la productividad de la primera mitad de la década de los setenta, el crecimiento de la industria en el último período mencionado, que fue de 0,8% anual, podría haber sido del orden de 2,7% anual.

En el período más reciente, la contribución de la productividad al crecimiento industrial ha manifestado alguna recuperación. Esa contribución, sin embargo, sigue siendo inferior a la que se observaba a comienzos de la década de los setenta.

El pobre desempeño de la productividad en las dos últimas décadas está estrechamente vinculado con la permanencia de mecanismos de protección a ultranza de los mercados internos, frente a la competencia externa. Debido a esos mecanismos, las unidades productivas ven reducidos los incentivos para propiciar avances tecnológicos que se traduzcan en mayores niveles de eficiencia y en mejoras en la calidad y en la variedad de los productos. Esta situación no sólo afecta directamente el crecimiento de la producción, sino la capacidad de esa producción para contribuir al crecimiento de las exportaciones y a la propia satisfacción de la demanda interna a precios razonables.

Las tendencias a la baja que han mostrado las tasas de crecimiento de la productividad y del producto en el largo plazo se relacionan también con el comportamiento de la inversión privada en Colombia. La inversión total realizada en el país ha mantenido en los últimos veinte años una participación relativamente estable en el PIB. Sin embargo, la porción de ésta que es realizada por el sector privado, que suele ser la que lleva incorporados mayores incrementos en productividad, ha tenido una tendencia a reducirse en el largo plazo.

En efecto, medida en pesos constantes de 1975, la inversión privada pasó de representar 12,3% del PIB en 1970 a 9,8% en 1980 y 7,6% en 1985. En el período más reciente se ha logrado una recuperación de esa inversión, hasta niveles cercanos al 9% del PIB, pero ella sigue representando porcentajes inferiores a los de comienzos de la década de los setenta.

Por otra parte, la inversión en Colombia no siempre se ha realizado en los sectores de mayor potencialidad de crecimiento, ni en los que mayores posibilidades tienen de convertirse en exportadores. Las distorsiones en los precios relativos en la economía, generadas en buena medida por los múltiples mecanismos de protección de los mercados internos frente a la competencia exter-



na, han inducido inversiones en sectores en los que el país posee claras ventajas relativas. Esos sectores suelen caracterizarse por ser más intensivos en la utilización de capital que en la de trabajo, razón por la cual desaprovechan la amplia disponibilidad de mano de obra que tiene el país. Esto, lógicamente, va en detrimento de un crecimiento más rápido del empleo y de una distribución más equitativa del ingreso nacional.

Al incrementar en forma artificial la rentabilidad de los sectores que sustituyen importaciones, los altos niveles de protección a la producción nacional reducen la rentabilidad relativa de los sectores potencialmente exportadores. En este contexto se genera un sesgo anti-exportador que hace que tanto la inversión como la producción se realicen fundamentalmente en sectores dirigidos hacia el mercado doméstico.

El sesgo anti-exportador inducido por la protección de los mercados domésticos ha sido parcialmente neutralizado en Colombia mediante la utilización de mecanismos especiales de importación-exportación (Plan Vallejo), estímulos directos a las exportaciones y disponibilidad de crédito en condiciones financieras especiales. Con estos mecanismos y, ante todo, con un manejo activo de la tasa de cambio real, se han logrado en los últimos años grandes éxitos en materia de crecimiento y diversificación de las exportaciones no tradicionales. Según cifras de la balanza de pagos, el valor en dólares de esas exportaciones (que excluyen café, hidrocarburos, carbón y ferróniquel) creció a un ritmo anual promedio de 17.5% entre 1985 y 1989.

Sin embargo, pese a los mecanismos que tienden a neutralizarlo, el sesgo anti-exportador permanece vigente en la estructura económica colombiana. Las bajas tasas de crecimiento de la productividad, los bajos niveles de inversión privada y la mala asignación de los recursos que genera una estructura de protección excesivamente alta para la producción destinada al mercado in-

terno, son elementos que atentan contra el desarrollo exportador y que explican que, en términos per cápita, las exportaciones "menores" e industriales de Colombia se encuentren todavía entre las más bajas de América Latina.

## 2. Estrategias y políticas

Como se desprende de la sección anterior, las tendencias negativas de largo plazo en la tasa de crecimiento de la producción, la productividad y la inversión privada se han empezado a revertir en el último lustro, período durante el cual las exportaciones no tradicionales han logrado restablecer su crecimiento. Estos resultados responden a una correcta combinación de políticas que se vienen aplicando desde mediados de la década de los ochenta en diversos campos, todas ellas enmarcadas en la estrategia general de desarrollo de la economía.

Dentro de las acciones emprendidas en el marco de esta estrategia se destacan las relacionadas con el manejo cambiario y de la política macroeconómica general; el apoyo directo a la inversión, fundamentalmente a través del crédito; la modernización de la infraestructura portuaria y de transportes para el comercio exterior; la política de control de precios; y, obviamente, la racionalización de las políticas de comercio exterior, tanto para las exportaciones como para las importaciones.

### 2.1. Política cambiaria y equilibrio macroeconómico

En el frente cambiario, el Gobierno Nacional ha buscado desde 1986 mantener y consolidar unos niveles de la tasa de cambio que otorguen competitividad a los productos colombianos en el exterior. Con este propósito, se ha evitado revertir el incremento en la tasa de cambio real que se logró mediante la devaluación acelerada de 1984 y 1985. En el período más reciente, además, se ha adoptado nuevamente una política activa, tendiente a incrementar esa tasa de cambio real. Con ella se busca beneficiar directamente el desarrollo de las

exportaciones no tradicionales colombianas. Además, se trata de incrementar la rentabilidad relativa de los sectores productores de bienes comerciables internacionalmente, de tal forma que se generen estímulos para que la inversión se dirija hacia ellos. Una tasa de cambio real alta constituye un mecanismo de protección a la producción nacional frente a la competencia externa. Sin embargo, a diferencia de la protección obtenida mediante aranceles y controles a las importaciones, este mecanismo no genera un sesgo anti-exportador sino que contribuye a estimular las ventas externas del país.

La política cambiaria de los últimos años ha estado acompañada por una política macroeconómica consistente con una política monetaria sana, unos niveles bajos y controlados de déficit fiscal y un sector externo sólido. Las reservas internacionales se han sostenido por varios años alrededor de US\$4.000 millones y el endeudamiento externo ha podido crecer a tasas inferiores a las del crecimiento de la economía. Adicionalmente, se ha superado el período crítico de concentración del servicio de la deuda externa y los resultados obtenidos en las negociaciones con la banca internacional permiten esperar un flujo de crédito neto positivo en los próximos años.

La estabilidad que implican las condiciones macroeconómicas descritas constituye un elemento claramente favorable para la inversión. Los bajos niveles de déficit fiscal, además, garantizan que la financiación de la inversión privada no se vea desplazada por los requerimientos de crédito del sector público.

### 2.2. Política de apoyo crediticio. (Ver anexo N° 1)

El proceso de modernización de la economía implica un cambio progresivo en las condiciones de oferta para la producción nacional, en la medida en que la expone a la competencia internacional y en que modifica el nivel y el patrón tradicional de protección. De otro lado, el proceso en cuestión demanda de las

empresas una mayor generación de divisas mediante la elevación de sus exportaciones.

La reactivación de la inversión privada en el período posterior a 1986 se ha visto favorecida por una disponibilidad de abundantes recursos de crédito, que surge en parte del campo abierto para el sector privado por el mantenimiento de bajos niveles de déficit fiscal.

Adicionalmente, el Gobierno ha venido apoyando la consolidación de unas condiciones favorables para que el sector financiero y el mercado de capitales en general puedan cumplir con el objetivo de una adecuada financiación de la inversión.

- Se ha buscado que el sistema financiero aumente su tamaño, con el propósito de habilitarlo para la financiación de grandes proyectos. De allí la política que viene adelantándose tendiente a incrementar la capitalización de las entidades, y el esfuerzo realizado para incentivar la inversión extranjera en el sector.
- Se están ampliando las líneas de crédito de fomento que canaliza el Banco de la República para la industria. Para ello se han contratado créditos externos por US\$280 millones con el Banco Mundial, el Banco Interamericano de Desarrollo y el EXIMBANK del Japón. Además, actualmente se adelantan gestiones para dos créditos destinados a la reestructuración y la reconversión industrial, por un valor aproximado de US\$250 millones, que serán canalizados a través del IRI y del Banco de la República. A diferencia de las operaciones tradicionales realizadas con la banca multilateral, cuya cobertura se restringía a la adquisición de activos fijos, los nuevos créditos permitirán la financiación del capital de trabajo, la elaboración de estudios requeridos para la adecuación tecnológica, la capacitación de personal y los costos inherentes al mercado de nuevas líneas de producción. Adicionalmente, se permitirá el uso de estos recursos para financiar dife-

rentes mecanismos de capitalización, condición necesaria para que las empresas inicien en forma sana el proceso de reconversión.

- Se están agilizando los mecanismos para la aprobación de las líneas de crédito de fomento por parte del Banco de la República, mediante el redescuento automático de los préstamos otorgados por las Corporaciones Financieras y el traslado a éstas de la responsabilidad del análisis de los mismos. El sistema de redescuento automático se estableció en septiembre de 1987 para los créditos por montos inferiores a \$2 millones, monto que fue ampliado recientemente a \$20 millones. Para créditos de mayor valor, además, se introdujo la modalidad de los "límites libres", mediante la cual el redescuento no es estrictamente automático, pero recibe aprobación del Banco de la República en un plazo muy corto, menos de 48 horas, durante el cual solamente se verifica que el beneficiario cumpla con las normas de acceso a los recursos.
- Se han adoptado una serie de disposiciones que facilitan el otorgamiento y la utilización de crédito de largo plazo. En particular, para los créditos para inversión redescontados por el Banco de la República se estableció desde mediados de 1989 un mecanismo de amortización gradual que hace más compatible el flujo de caja de los proyectos con el servicio de la deuda.
- Se han tomado medidas dirigidas a reducir los márgenes de intermediación del sistema financiero y, con ellos, las tasas de interés que deben pagar los usuarios del crédito. Con este propósito se ha avanzado en el proceso de desmonte de las inversiones forzosas, se han reducido los encajes y se han adoptado disposiciones para fomentar la competencia entre las entidades del sector.

También con el objeto de facilitar la financiación de la inversión privada, el Gobierno Nacional ha buscado estimu-

lar el mercado accionario a través de diversos mecanismos:

- En el campo tributario, desde 1986 se suprimió la doble tributación y se redujo la tarifa impositiva para las sociedades anónimas. Además, se ha avanzado en eliminar la deducibilidad del componente inflacionario de los costos financieros, debido a la cual la emisión de acciones había perdido atractivo para las empresas vis-a-vis el endeudamiento.
- Por otra parte, el Congreso Nacional aprobó recientemente un proyecto de ley mediante el cual se autoriza a las sociedades anónimas la emisión de acciones con dividendo preferencial y sin derecho de voto. Mediante esta autorización se remueve el obstáculo que tradicionalmente representaba para el mercado accionario el temor de los propietarios a perder el control de sus empresas con motivo de la colocación de nuevas acciones.
- Con el fin de asegurar la canalización de recursos hacia las sociedades anónimas, se ha propiciado también el desarrollo de diversas clases de inversionistas institucionales, tales como los fondos mutuos de inversión y los fondos de pensiones, de jubilación e invalidez. Además, se avanza actualmente en la revisión del régimen legal sobre emisión de bonos, con el objeto de hacer más flexible este mecanismo de financiación de las empresas, sin que se pierda con ello la seguridad requerida por los ahorradores.

### 2.3. Política de reestructuración industrial

Para apoyar los cambios que el proceso conlleva y lograr al mismo tiempo las metas de incremento de exportaciones, el Gobierno, contando con el apoyo técnico y financiero de los organismos internacionales, pondrá en marcha un programa de reestructuración y reconversión de la base productiva, con base en estudios realizados para cinco subsectores considerados representativos:

automotriz, cuero y calzado, textiles, hierro y acero, y alimentos. Estos estudios han tenido como propósito fundamental, la identificación de elementos y procedimientos que han de caracterizar el programa, con la finalidad de que a él tengan acceso todas las unidades productivas que queriendo llevar a cabo modificaciones en su estructura de producción, presenten a consideración de las entidades pertinentes, programas debidamente sustentados en términos de su viabilidad económica y de sus requerimientos.

La reestructuración y reconversión son procesos conaturales al ejercicio de la actividad productiva, en respuesta a factores que alteran las condiciones de competencia, tales como innovaciones en los métodos y técnicas de producción, alteraciones en los precios de algunos insumos claves y aplicaciones de nuevos materiales. Constituyen, así, estrategias claves de supervivencia en mercados y actividades sometidos a algún tipo de competencia. Por contraste, para dinamizar dichos procesos en economías tradicionalmente cerradas, con alto grado de oligopolio y en tránsito hacia una mayor competencia externa, el apoyo gubernamental resulta conveniente.

El sector industrial colombiano no ha podido contribuir eficientemente a la diversificación de la oferta exportable, a pesar de los bajos costos unitarios del trabajo y de la abundancia de materias primas a que tiene acceso. Estas ventajas son contrarrestadas por los altos precios de los insumos y de los bienes intermedios y de capital requeridos, como resultado de ineficiencias operativas y de gestión, cuellos de botella en los sistemas de puertos y transporte y desventajas en la calidad de la producción.

En la medida en que las reformas estructurales que se vienen promoviendo apuntan a acelerar la tasa de crecimiento de la economía, estimular la generación de empleo productivo, reducir los precios de los bienes a los consumidores finales y diversificar la oferta expor-

table, se hace necesario renovar la capacidad de producción existente y crear nueva capacidad. Con ello se pretende lograr una efectiva reducción de costos, un incremento en la calidad de los bienes producidos y un cambio en la composición de la producción, especializándose en aquellos bienes para los cuales el país tiene una ventaja comparativa dinámica.

Como apoyo a lo anterior, el Gobierno pondrá a disposición de los empresarios que operan en el país instrumentos financieros, técnicos y de desarrollo social que les ayuden a reestructurar sus operaciones, estimulando la adquisición, adaptación y generación de tecnologías nuevas.

La promoción al desarrollo tecnológico se complementa con tres acciones fundamentales:

- La modernización de maquinaria y equipo, mediante la nueva política arancelaria y el sistema de crédito industrial, que otorga prioridad al crédito para la adquisición de maquinaria y equipos, en condiciones financieras adecuadas.
- La modificación de los criterios utilizados por el Comité de Regalías, con el concurso del sector empresarial y de especialistas en estas materias, para dar mayor efectividad a la reglamentación sobre selección y transferencia de tecnología.
- El fortalecimiento institucional de la investigación tecnológica, mediante la creación y consolidación de centros promotores y coordinadores para optimizar los recursos humanos y de infraestructura en el desarrollo de nuevos productos y procesos, adaptación de equipos y procedimientos, gestión de calidad y servicios de información tecnológica. En especial, se requiere establecer una relación más directa entre la formación técnica y profesional y la industria, no sólo para mejorar la calidad de dicha formación, sino para articular la investigación académica con programas de desarrollo empresarial y con la solu-

ción de problemas técnicos específicos.

De manera complementaria, se intensificarán y reformularán programas de asistencia al proceso de adecuación de la fuerza laboral a las nuevas condiciones, orientados a acelerar su reentrenamiento, mejorar su capacitación y facilitar la movilidad vertical y horizontal en el mercado de trabajo.

#### 2.4. *Infraestructura portuaria y de transporte.* (Ver Anexo N° 2)

El proceso de modernización de la estructura productiva del país y el desarrollo exportador requieren importantes acciones del Gobierno para adecuar la infraestructura portuaria y de transporte a las nuevas necesidades del comercio internacional. Dichas acciones se encuentran en curso o está prevista su ejecución en corto plazo.

##### a. *Sistema portuario y transporte marítimo.*

El Gobierno Nacional es consciente de la ineficiencia de los puertos colombianos y de los problemas del transporte marítimo. Por esta razón, se han realizado acciones en varios frentes:

- Se ha establecido un esquema de descentralización para los puertos públicos. Este esquema permite la autonomía en la toma de decisiones y fomenta la autosuficiencia administrativa y financiera de cada uno, lo cual debe redundar en mayores grados de eficiencia.
- Se ha propiciado la especialización de los puertos en el manejo de la carga y se ha buscado que el sector privado entre a competir en la prestación de servicios portuarios. Para el efecto, el CONPES emitió recientemente concepto favorable a la construcción y operación de dos puertos privados, especializados en el manejo de graneles.
- Se ha entrado a revisar las normas vigentes en materia de transporte internacional de carga, con el objeto de

estimular el uso de contenedores y el transporte multimodal en el país. La Dirección General Marítima y Portuaria aprobó recientemente un muelle de uso público en Cartagena para el manejo de contenedores.

- Se ha entrado a revisar la aplicación del mecanismo de Reserva de Carga con el propósito de evitar que ésta se convierta en fuente de encarecimiento de los fletes para el comercio exterior colombiano.

##### b. *Transporte por carretera*

Para reducir los costos de operación de los vehículos y, por tanto, los fletes de carga por carretera, la programación de inversiones del Fondo Vial Nacional a partir de 1990 ha otorgado especial prioridad al mantenimiento de la red troncal nacional y a la reconstrucción de la carretera Cali-Buenaventura, vía de importancia fundamental en el desarrollo del comercio exterior colombiano. Este programa representa inversiones por US\$300 millones durante cinco años, las cuales serán financiadas con recursos del mismo Fondo y de crédito externo.

En cuanto a la renovación del parque automotor de carga, ésta se verá facilitada por la reforma del régimen de ensamble automotriz que se ha venido adelantando, aunada a la mayor importación de camiones y sus componentes, como resultado de la política de importaciones presentada en este documento.

##### c. *Transporte férreo*

Para lograr el establecimiento de un servicio férreo eficiente, el Gobierno Nacional, en uso de las facultades otorgadas por la Ley 21 de 1988, liquidó la empresa Ferrocarriles Nacionales de Colombia e inició la creación de dos nuevas empresas.

La primera de ellas es la Empresa Colombiana de Vías Férreas —FERROVIAS—, creada como empresa industrial y comercial del Estado, con autonomía administrativa y capital independiente. Su

objeto es rehabilitar, modernizar, extender, explotar y administrar la red férrea nacional, así como regular y controlar la operación del sistema ferroviario. En 1990, FERROVIAS debe iniciar un plan de emergencia para la recuperación de la red férrea por valor superior a US\$12 millones y tiene previsto comenzar en 1991 un programa de rehabilitación y modernización de toda la red vial nacional por un valor de US\$323 millones, financiados con recursos de crédito externo.

Para la prestación de los servicios de transporte público ferroviario se autorizó la creación de una sociedad anónima de economía mixta del orden nacional, denominada Sociedad Colombiana de Transporte Ferroviario S.A. —STF— la cual será capitalizada por el Gobierno Nacional con activos de la empresa en liquidación y deberá contar con aportes de otros socios hasta por el 49% de su capital. Según las normas vigentes, podrán constituirse otras empresas de transporte férreo, mayoritaria o exclusivamente privadas.

##### d. *Transporte aéreo*

Las instalaciones aeroportuarias para el manejo de carga en el país son inadecuadas e insuficientes para el movimiento de mercancías previsible bajo un esquema de mayor comercio exterior. Para superar estas deficiencias, el Departamento Administrativo de Aeronáutica Civil realiza actualmente inversiones por US\$38 millones, en las cuales otorga máxima prioridad a la expansión y adecuación de los servicios en tierra para la carga internacional.

El Gobierno considera de máxima importancia que se logre mayor competitividad y eficiencia en el transporte aéreo internacional, que garantice, en particular, una movilización más ágil y adecuada de las mercancías de importación y exportación, especialmente en el caso de los productos perecederos.

##### e. *Transporte multimodal*

El Gobierno Nacional adelanta las acciones requeridas para implantar un sis-

tema de transporte multimodal, destinado a garantizar la máxima eficiencia en la operación complementaria de los diferentes modos de transporte. Las acciones en curso incluyen gestiones orientadas al mejoramiento de la infraestructura y a la modificación de las normas y actividades oficiales relacionadas con el transporte de carga.

El Gobierno adelanta gestiones con la banca multilateral para obtener un empréstito destinado a la construcción de puertos secos para el intercambio de carga entre los modos fluvial, carretero y férreo, la adecuación y ampliación de los puertos marítimos, la adaptación del ferrocarril al transporte de contenedores y el establecimiento de un sistema de información sobre la disponibilidad y ubicación de contenedores.

Paralelamente, ha iniciado las reformas en los regímenes y procedimientos de aduana interna, para garantizar el debido control de contenedores sin que sean abiertos entre los lugares de origen y destino final. Estas transformaciones redundarán en la eficiencia de la operación complementaria de los diferentes modos de transporte.

Un proyecto de transporte multimodal de capital importancia para el futuro del comercio exterior y la modernización de la economía colombiana será el puente terrestre interoceánico, que se ha concebido para comunicar el Golfo de Urabá en el Océano Atlántico y la Bahía Cupica en el Pacífico. Este canal seco, permitirá el tránsito de graneles y contenedores, facilitando las operaciones de los buques de gran calado que están imposibilitados para cruzar el Canal de Panamá. Actualmente se realizan estudios básicos de factibilidad para este proyecto.

##### 2.5. *Política de control de precios*

El Gobierno ha acelerado en el transcurso del último año el desmonte de controles de precios sobre productos industriales y agrícolas.

Esta política tiene por objeto reducir las distorsiones en la asignación de los re-

cursos. En efecto, análisis realizados sobre los mercados de productos con precios controlados permiten comprobar que el resultado de éstos no es una restricción a la utilización de márgenes monopólicos en la fijación de precios, sino la disminución en la calidad de los bienes, la desaparición de productos básicos del mercado, el incremento excesivo de precios de los bienes no controlados producidos por las mismas empresas y el desincentivo al desarrollo de los sectores sujetos a esta política.

Se ha considerado que la forma óptima para controlar alzas excesivas en los precios de aquellas empresas cuyo carácter monopólico responde a requerimientos de economías de escala, es someterlas gradualmente a una competencia controlada con los productores internacionales. Debido a las múltiples distorsiones ocasionadas por un largo período de regulación de precios, el Gobierno ha diseñado mecanismos que permitan a las empresas adecuarse gradualmente a un entorno más competitivo, sin cambios abruptos en los niveles de precios.

Bajo estos lineamientos, en el período reciente se han trasladado del régimen de control de precios al de libertad vigilada la mayor parte de los medicamentos, las gaseosas, las cervezas, los fertilizantes y la leche, entre otros.

#### 2.6. *Estímulos directos a las exportaciones*

La estrategia de modernización de la economía colombiana, con todas las acciones que ésta conlleva en distintos frentes, está dirigida a generar unas condiciones estructurales propicias al desarrollo exportador. Esto no obsta, sin embargo, para que el Gobierno haya mantenido a lo largo de la presente administración una política sectorial de estímulo directo a las exportaciones, a través de los mecanismos tradicionales de CERT, crédito de PROEXPO y Plan Vallejo, así como con reformas administrativas dirigidas a agilizar los trámites de exportación.

#### a. *Otorgamiento de CERT y crédito para las exportaciones*

Las tasas de CERT se han mantenido estables en los últimos años. La política del Gobierno, además, es sostener esas tasas durante 1990. Por su parte, el Gobierno ha garantizado la disponibilidad de crédito de PROEXPO para las exportaciones y ha logrado que, en un porcentaje creciente, ese crédito no sólo se dirija a la financiación de capital de trabajo sino también a proyectos de inversión y a la financiación de actividades de post-embarque. En términos reales, el flujo de créditos desembolsados por PROEXPO ha venido creciendo en forma permanente. Para 1990 se espera que esta tendencia continúe, con una tasa de crecimiento de 3.5% en términos reales.

#### b. *Plan Vallejo*

El mecanismo de importaciones de insumos y bienes de capital para exportaciones a través del Plan Vallejo ha recibido un notable refuerzo a lo largo de los últimos años. A comienzos de la década de los ochenta, las exportaciones que utilizaban este mecanismo representaban menos del 40% de las exportaciones menores colombianas. En 1985 ese porcentaje alcanzaba un 55% y en 1989 llegó a más de 60%.

En buena medida, este favorable comportamiento ha obedecido a la política de flexibilización de los controles sobre las importaciones por Plan Vallejo y a la agilización de los trámites. De hecho, desde 1985 se eliminó el criterio de producción nacional de las restricciones a las compras externas de materias primas y productos intermedios importados por este sistema. Más recientemente, en 1988, se autorizó a los usuarios del Plan Vallejo que exporten más del 70% de su producción para importar libremente los bienes de capital que requieran, sin consultar a la Sección de Producción Nacional del INCOMEX. Las garantías exigidas para las importaciones por Plan Vallejo, además, han sido reducidas de manera importante, al diferirse el momento de su constitución y

disminuirse el porcentaje de las mismas.

Para complementar estas medidas y hacer aún más flexible este instrumento, se han definido nuevas reformas que serán puestas en vigencia a la mayor brevedad. Entre ellas deben mencionarse:

- El traslado a las regionales del INCOMEX localizadas en las ciudades más importantes, de la función de aprobar y modificar estos programas, para lo cual se avanzará en la sistematización y simplificación de los criterios para el manejo de los mismos.
- La opción para los usuarios de constituir garantías personales para amparar sus operaciones, en lugar de las garantías bancarias a las que hoy están obligados. Esta determinación les representará un ahorro sustancial en sus costos.

#### c. *Agilización de trámites*

En cuanto a la agilización de trámites administrativos para las exportaciones, el Consejo Directivo de Comercio Exterior aprobó recientemente la creación de la "ventanilla única". Con ella se reducirán los trámites y se podrán realizar simultáneamente las gestiones para la exportación requeridas por diversas entidades gubernamentales. Adicionalmente, será suprimido el requisito del registro de exportación como paso previo al despacho de las mercancías. Mediante una simple fianza de reintegro, la Aduana permitirá los embarques de esas mercancías y la realización posterior del registro ante el INCOMEX. Finalmente, se revisarán otras medidas que limitan las ventas al exterior para futuras exportaciones.

#### 2.7. *Racionalización de las políticas de control de las importaciones y de protección a la industria nacional*

Un elemento central de la modernización del aparato productivo ha sido, obviamente, la política de control de las

importaciones y de protección a la producción nacional.

Después de la severa restricción de las importaciones que por razones cambiantes se tuvo que aplicar entre 1983 y 1985, el Gobierno Nacional inició un proceso de racionalización de esa política, el cual se ha mantenido activo durante los últimos años. Ese proceso ha tenido cuatro componentes fundamentales: la Reforma Arancelaria; el traslado de partidas arancelarias del régimen de prohibida importación al de licencia previa y de este último al de libre; la racionalización y flexibilización progresiva en el manejo del régimen de licencia previa y, finalmente, el proceso de integración comercial con países de la región.

#### a. *Reforma arancelaria*

La política de racionalización arancelaria de los últimos años ha buscado reducir la dispersión de las tarifas, eliminar las protecciones efectivas excesivas, tanto como las negativas, y lograr una mejor adecuación entre la estructura tarifaria y la estructura de la producción nacional.

Como complemento de esta política el Gobierno Nacional se propone iniciar un proceso de reducción paulatina del impuesto CIF de 18% sobre las importaciones. Gracias a la solidez que las políticas de los últimos años han otorgado a la situación fiscal, ese proceso podrá ser iniciado de inmediato, mediante una reducción de dos puntos porcentuales en dicho impuesto. Con ello, las importaciones de insumos y de bienes de capital que realiza el país saldrán beneficiadas, reduciéndose de una manera general los costos de producción de las actividades productivas que las utilizan.

#### b. *Traslado gradual y selectivo de partidas arancelarias del régimen de prohibida importación al de licencia previa y de éste último al de libre importación*

El porcentaje de ítems del universo arancelario que se encontraba bajo el

régimen de libre importación al comenzar 1985 era de 0.5%. A finales del mismo año fue de 27% y en la actualidad alcanza el 38.9%. Los items en prohibida importación, por contraste, representaban un 16.5% al comenzar 1985 y hoy en día constituyen apenas un 1,1% del universo arancelario.

#### c. Racionalización y flexibilización progresiva en el manejo del régimen de licencia previa

El manejo de las posiciones que permanecen en licencia previa ha sido flexibilizado de manera sustancial a través de varios mecanismos.

En primer lugar, mediante el desarrollo acelerado de los Programas Especiales de Importación de Materias Primas e Insumos, los cuales fueron reglamentados mediante el Decreto 2444 de diciembre de 1988. Estos programas han permitido una mayor agilidad en la aprobación de las licencias, en la medida en que con una sola autorización periódica (semestral o anual) de la Junta de Importaciones, el usuario puede obtener sus licencias con un trámite igual al de libre importación. Cabe anotar que en 1989, un 11% del presupuesto asignado al régimen de previa se tramitó por este mecanismo.

En segundo lugar, mediante la utilización de criterios más flexibles por parte de la Junta de Importaciones para la asignación de las licencias, a medida que la disponibilidad de divisas para importaciones se ha ido ampliando. Así, por ejemplo, desde mediados de 1988 la Junta ha autorizado la importación de insumos producidos internamente en forma monopólica por productores que compiten con sus clientes en el bien final. A partir de noviembre de 1988, además, la Junta ha venido aprobando en forma automática la importación de materias primas, bienes intermedios y bienes de capital no producidos en el país.

El efecto de esta mayor flexibilidad en la aprobación de las importaciones se ha visto reflejado en la significativa reducción del porcentaje de negativas

para las licencias solicitadas bajo el régimen de previa. Mientras ese porcentaje fue de 31.6% en 1988, en 1989 bajó a sólo 9%.

#### d. Integración regional y sub-regional

La dinámica de la integración comercial de Colombia con otros países de América Latina ha manifestado en los últimos años una notable reactivación, después del estancamiento que sufrió durante la primera mitad de la década de los ochenta, como consecuencia de la crisis de la deuda.

El renovado dinamismo de los procesos de integración ha estado enmarcado en una nueva concepción de sus objetivos y de sus estrategias fundamentales, de acuerdo con la cual esos procesos se deben realizar en un contexto competitivo, que contribuya a la inserción de la región en la economía mundial. En este contexto se ha otorgado un énfasis creciente a la creación de comercio entre los distintos países y a la racionalización de los mecanismos de protección frente a terceros.

La reactivación de los mecanismos de integración comercial se ha manifestado tanto a nivel regional, en el marco de la ALADI y del Grupo de los Ocho, como en el ámbito subregional andino y en el del llamado Grupo de los Tres (Colombia, Venezuela y México). En todos estos contextos, Colombia ha adoptado recientemente compromisos con sus contrapartes tendientes al desmonte de las restricciones para-arancelarias y a la profundización de las preferencias arancelarias para el comercio mutuo.

En el marco del Grupo Andino, los presidentes de Bolivia, Colombia, Ecuador, Perú y Venezuela suscribieron recientemente la Declaración de Galápagos, en la cual adoptaron el compromiso de avanzar para la conformación plena de un Área de Libre Comercio en 1995. Para este propósito, se iniciará de inmediato un proceso de desmonte gradual de los obstáculos al comercio intra-regional, mediante la reducción de las no-

minas de reserva, de las listas de excepciones y de comercio administrado y de las reservas de mercado existentes para los Programas de Integración Industrial. Además, con el propósito de reducir el grado de aislamiento de los países andinos frente a terceros países, se ha iniciado ya un proceso de reducción y racionalización del Arancel Externo Mínimo Común.

En el marco de la ALADI, por su parte, los compromisos adquiridos por el Grupo de los Ocho en la reciente Declaración de Buenos Aires incluyen una profundización importante de las Preferencias Arancelarias Regionales ya existentes, la reducción de las listas de excepciones y el desmonte de todas las restricciones para-arancelarias al comercio en los bienes objeto de esas preferencias (cerca del 80% del universo arancelario).

## II.

### RACIONALIZACIÓN DEL COMERCIO EXTERIOR

#### 1. Criterios

La política de racionalización del comercio exterior debe ser entendida como la continuación y profundización del proceso de modernización de la economía colombiana, descrito en la sección anterior, iniciado hace varios años.

Mediante la racionalización del comercio exterior se busca introducir una competencia gradual pero progresiva a la producción nacional y, simultáneamente, continuar la reducción de los controles administrativos sobre las importaciones de bienes complementarios con dicha producción.

Las medidas que se plantean están basadas en cuatro criterios fundamentales de carácter general: el de automaticidad, el de universalidad, el de gradualidad y el de sostenibilidad.

- Mediante el criterio de *automaticidad*, se busca minimizar el grado de discrecionalidad existente en el manejo de las importaciones a través del régimen de licencia previa.

- Por el criterio de *universalidad*, se trata de evitar discriminaciones en favor o en contra de sectores específicos. Los mecanismos diseñados buscan que toda la producción nacional quede expuesta a la competencia externa, si bien en un grado controlado.

- Los resultados positivos que se esperan de la introducción de competencia externa a la producción nacional sólo serán posibles en la medida en que ésta se haga en forma gradual. Por ello, *los mecanismos que se plantean están lejos de constituir una política de choque o una apertura abrupta de la economía*. El criterio de *gradualidad* permite un proceso de adecuación en el tiempo de la estructura productiva del país a las condiciones de una mayor apertura de la economía al resto del mundo.

- La gradualidad, por otra parte, está estrechamente ligada con el criterio de *sostenibilidad*. Los graves efectos que tendría una liberación abrupta de las importaciones sobre el desempeño de la industria nacional y sobre el nivel de reservas internacionales conducirían fácilmente a la reversión del proceso antes de que se vieran sus efectos positivos. La sostenibilidad del proceso no sólo está garantizada por su gradualidad sino por su consistencia con la política macroeconómica y con las perspectivas de la balanza de pagos del país. Esto diferencia la presente propuesta de experiencias anteriores de liberación de importaciones, que se llevaron a cabo con una tasa de cambio sobrevaluada, con un amplio déficit de la balanza de pagos o con desequilibrios en el frente fiscal.

Como resultado de la prudente política macroeconómica de los últimos años, el país cuenta actualmente con un sector externo sólido. Para el corto y mediano plazo es previsible mantener esa solidez, a pesar de la caída de más de 50% en los precios externos del café que se produjo después de la ruptura del Pacto Internacional del grano. Manteniendo unas políticas macroeconómi-

cas apropiadas, la racionalización de los mecanismos administrativos del comercio exterior en el marco de la modernización de la economía es perfectamente viable, sin poner en entredicho la estabilidad cambiaria.

Se estima que el monto de divisas requerido para la política de importaciones propuesta será como máximo de US\$500 millones en 1990. Gracias al manejo macroeconómico que acompañará el proceso y a las perspectivas de ingresos por exportaciones, esa política no generará una caída de las reservas internacionales superior a US\$150 millones.

Para los años subsiguientes, las perspectivas cambiarias son también sólidas, gracias en parte a los resultados esperados de la política de modernización de la economía sobre el crecimiento de las exportaciones no tradicionales. Según las proyecciones macroeconómicas el proceso de racionalización del comercio exterior es plenamente consistente con el mantenimiento de reservas internacionales superiores a cuatro meses de importaciones de bienes y servicios y a siete meses de importaciones de bienes durante todos los años del próximo quinquenio.

## 2. Racionalidad de la política

La racionalización del comercio exterior tiene como propósito de mediano plazo adecuar la producción doméstica a la libre competencia externa, bajo niveles razonables de protección.

En una primera etapa, que se estima de dos años a partir de la fecha, se inicia la exposición de la producción nacional a la competencia externa, mediante una reducción progresiva de las restricciones cuantitativas a las importaciones, sustituyendo mediante protección arancelaria la protección otorgada actualmente a través del mecanismo de la licencia previa.

Una vez centrado el control de las importaciones en el arancel y la tasa de cambio, en una segunda etapa se pro-

fundiza el grado de competencia externa a través de una reducción gradual y sostenida del arancel, para llegar en un periodo estimado de tres años al nivel de protección deseable en una perspectiva de mediano plazo. Ello significará la rebaja gradual del nivel arancelario promedio y de su grado de dispersión, hasta alcanzar un nivel cercano al 25%, incluyendo la sobretasa arancelaria, meta considerada justificable en condiciones normales de productividad.

El propósito básico de la primera etapa es lograr un proceso de transición hacia condiciones de mayor competencia y eficiencia, sin generar desequilibrios en la actividad productiva, y profundizar en él en la medida en que lo permitan las condiciones macroeconómicas, cuidándose de observar rigurosamente los criterios de automaticidad, universalidad, gradualidad y sostenibilidad, mencionados anteriormente.

De las 5.143 partidas que actualmente conforman el universo arancelario, 3.090 partidas (cerca del 60%) se encuentran todavía bajo el régimen de licencia previa. De ellas, se considera conducente trasladar de inmediato, 861 partidas al régimen de libre importación. Esas partidas, en la práctica, han venido gozando desde hace un tiempo de libertad en su importación a pesar de pertenecer al régimen de previa. Para las otras partidas se busca consolidar y avanzar en la flexibilidad y automaticidad que ya se ha alcanzado en la administración del régimen de licencia previa, y crear los mecanismos para que ellas puedan ir pasando gradualmente al régimen de libre. Esos mecanismos de transición, como se analiza más adelante, serán distintos para grupos de productos con características técnico-económicas homogéneas. El tratamiento de los distintos grupos, en cualquier caso, será armónico y equilibrado, de tal manera que se brinden señales transparentes y consistentes sobre la direccionalidad de la política y sobre la estructura de la protección a lo largo de las diferentes cadenas de producción, así como entre actividades productivas.

En particular, se buscará una estrecha sincronía entre la flexibilización en el manejo de las importaciones de insumos básicos, las de insumos intermedios y bienes de capital y las de los bienes finales en cada proceso productivo.

## 3. Traslados al régimen de libre importación

Se propone trasladar al régimen de libre importación 861 ítems, con lo cual la proporción del universo arancelario en licencia previa se reduce de 60% a cerca de 46%. Los bienes a los que se refiere este traslado corresponden fundamentalmente a insumos y bienes de capital, cuyas solicitudes vienen recibiendo altos porcentajes de aprobación por parte de la Junta de Importaciones.

De hecho, para las partidas arancelarias en cuestión, el valor de las solicitudes de importación negadas en 1989 fue de sólo US\$65.4 millones, frente a un valor de las solicitudes aprobadas de US\$1.084.8 millones. El coeficiente de aprobación, por lo tanto, fue de 94.3%.

Además, la mayor parte de las solicitudes negadas dentro de este grupo de partidas arancelarias correspondieron al sector oficial o a bienes usados. Por la legislación existente, tanto las solicitudes de importación del sector público como las de bienes usados deben ser estudiadas por la Junta de Importaciones y seguir el trámite de licencia previa, incluso si las posiciones arancelarias se encuentran en el régimen de libre. El tratamiento dado en el pasado a estos tipos de importaciones, por lo tanto, podrá seguir dándose en el futuro, a pesar de los cambios de régimen que se proponen.

De las 861 partidas arancelarias que se trasladan al régimen de libre importación, cerca de la mitad (393 posiciones) están claramente identificadas como de bienes sin producción nacional registrada. En los demás casos se trata de bienes que tienen producción nacional con claras ventajas comparativas o con niveles de protección natural o arancela-

ria suficientemente altos. En muchos de estos casos, además, existe insuficiencia de esa producción para satisfacer el mercado doméstico.

Para un subconjunto de 122 ítems, en los cuales existe producción nacional, se consideró deseable proponer, simultáneamente a la liberación, un aumento marginal en los aranceles, que garantice plenamente el mantenimiento de niveles adecuados de protección.

Por otra parte, el grupo que se traslada al régimen de libre importación incluye 71 partidas para las cuales se sugieren reducciones en los aranceles. Esas reducciones se concentran exclusivamente en bienes sin producción nacional registrada y se dirigen a abaratar las importaciones de insumos y bienes de capital y a simplificar la estructura tarifaria, dentro del espíritu general de la Reforma Arancelaria en la que viene empeñado el país desde hace varios años.

## 4. Flexibilización del régimen de licencia previa

Descontadas las partidas arancelarias que este documento propone trasladar de inmediato a libre importación, el régimen de licencia previa queda conformado por 2.229 ítems. El de prohibida importación, por su parte, se mantiene inalterado, con los mismos 54 ítems que permanecen en él desde 1985 y que se refieren exclusivamente a bienes de consumo suntuario.

Tal como se mencionó anteriormente, para los ítems que permanecen en el régimen de previa se propone sostener y ampliar el grado de flexibilidad que ya se ha logrado en la aprobación de licencias. Además, con el propósito de que a lo largo del periodo de transición estos ítems vayan pasando paulatinamente a regímenes más libres de importación, se plantean para ellos diferentes tratamientos, dependiendo de sus características específicas. Para esto se distinguen cuatro grandes grupos de partidas arancelarias que se describen a continuación.

#### 4.1. Clasificación de las partidas arancelarias que permanecen en el régimen de licencia previa

a. GRUPO 1. El primer grupo se refiere a 744 partidas arancelarias, correspondientes a bienes de consumo final e insumos con carácter de bienes terminados (caso de los textiles y de algunas herramientas), cuyas importaciones han sido tradicionalmente negadas por parte de la Junta de Importaciones, debido a la existencia de producción nacional.

b. GRUPO 2. El segundo grupo se compone de 781 partidas arancelarias, correspondientes a insumos y bienes de capital de carácter industrial, sin producción nacional o con producción nacional suficientemente protegida por la estructura arancelaria.

En una alta proporción, las partidas ubicadas en este grupo tienen desde hace más de un año un tratamiento de acuerdo con el cual las solicitudes son aprobadas en forma automática por parte de la Junta de Importaciones. En otros casos, se trata de partidas arancelarias cuyas importaciones han sido restringidas en forma más o menos amplia en el pasado reciente, debido a la existencia de producción nacional. En todos los casos, sin embargo, la inclusión de items en este grupo se hizo tomando en cuenta que su producción tuviera un grado de protección natural y/o arancelaria suficientemente alto. Para garantizar esto último se realizará un aumento marginal de los aranceles para cerca de 80 de estos items.

c. GRUPO 3. El tercer grupo se refiere a 350 items arancelarios correspondientes a insumos industriales y bienes de capital con producción nacional que, a diferencia de los del grupo 2, no tienen protección arancelaria o natural suficiente. Para todas las partidas arancelarias incluidas en este grupo, las importaciones han estado restringidas en el pasado reciente por parte de la Junta de Importaciones. En general, sin embargo, esa restricción no ha sido total y se ha permitido algún nivel de importa-

ciones. Ello obedece en muchos casos a que al interior de cada una de esas partidas se distinguen productos específicos diferentes, algunos de los cuales no tienen producción nacional o la tienen insuficiente.

d. GRUPO 4. Finalmente, el cuarto grupo de partidas arancelarias que se mantienen en el régimen de licencia previa corresponde a 354 items cuyas importaciones han estado tradicionalmente restringidas por razones diferentes a la política industrial y a la política general de comercio exterior. De esas partidas, la mayor parte corresponde a bienes vinculados con el sector agropecuario, que requieren un manejo diferente de sus importaciones debido a las características del mercado internacional de esos bienes. Adicionalmente, se incluyen aquí algunos productos químicos y farmacéuticos cuyas importaciones, por razones extraeconómicas, están legalmente monopolizadas por entidades adscritas al Ministerio de Salud o por el Consejo Nacional de Estupefacientes, así como bienes relacionados con la seguridad nacional y el orden público, cuya importación requiere aprobación previa del Ministerio de Defensa.

#### 4.2. Tratamientos para las partidas arancelarias que permanecen en el régimen de licencia previa

Dentro del propósito general de incrementar los niveles de flexibilidad y automatización que actualmente se tienen para la aprobación de licencias de importación de los diferentes grupos de productos mencionados, se proponen para ellos los siguientes tratamientos:

##### a. GRUPO 1: Asignación de un cupo de divisas mediante encuestas arancelarias

Para el primer grupo de productos se propone la asignación de cupos de divisas para la aprobación de licencias, cuya utilización se hará previa realización de encuestas sobre los aranceles máximos que cada importador potencial está dispuesto a pagar por las importaciones

correspondientes. Las encuestas brindarán la información necesaria para establecer los aranceles que posteriormente tengan las respectivas partidas. La primera encuesta se realizará a más tardar en el mes de abril.

Este grupo, que como se mencionó está constituido por 744 partidas arancelarias, se ha subdividido en ocho subgrupos, para cada uno de los cuales se realizarán encuestas al menos dos veces al año. Ellas servirán para modificar los aranceles y fijarlos en niveles en los cuales la demanda efectiva por importaciones no pueda superar el cupo previsto.

Los cupos de divisas estarán determinados de tal forma que si bien se genere competencia a la producción nacional, las importaciones no lleguen a constituir proporciones demasiado grandes de aquella, al menos durante el período de transición hacia una economía estructuralmente más abierta. Para 1990, el monto global de divisas asignado para estas importaciones es de US\$150 millones, lo que corresponde aproximadamente a un 3% del valor de la producción nacional de los bienes objeto del mecanismo.

De esta forma, en la fase que se inicia con las medidas propuestas, la producción nacional recibirá estímulos de la competencia externa, pero seguirá beneficiándose de una protección importante, que le permita adaptarse en el tiempo a unas nuevas condiciones de competitividad.

El mecanismo de las encuestas satisficará simultáneamente tres objetivos:

- Determinar un cupo limitado de divisas para un grupo de productos entre sus importadores potenciales, mediante un instrumento no discrecional que simula los mecanismos del mercado.
- Permitir un grado de competencia sobre la producción nacional de los bienes objeto del mecanismo, sin que esa competencia sobrepase límites prefijados.

- Obtener información sobre los niveles arancelarios que otorgan la protección requerida por la producción nacional.

Con base en esta información se trasladarán progresivamente al régimen de libre importación aquellas partidas arancelarias para las cuales, a través del mecanismo, se haya identificado un nivel adecuado de protección arancelaria.

##### b. GRUPO 2: Tratamiento de "previa-libre"

Para todas las partidas arancelarias incluidas en el segundo grupo antes definido, la Junta de Importaciones utilizará un criterio de aprobación automática de las solicitudes, sin restricciones por producción nacional. La razón por la cual estas partidas arancelarias no se trasladan directamente a libre importación es por la eventual inestabilidad de demanda al inicio del proceso de transición. En un plazo de tiempo relativamente corto, sin embargo, ellas podrán ser trasladadas a ese régimen.

##### c. GRUPO 3: Tratamiento de "previa con cupo"

Para los 350 items incluidos en el Grupo 3, descrito arriba, se propone un tratamiento dual. Aquellas importaciones que se vienen aprobando deberán seguir recibiendo el mismo tratamiento por parte de la Junta de Importaciones. En cambio, aquellas cuyas solicitudes hubieran sido negadas en el pasado por la existencia de producción nacional, serán acumuladas en forma temporal para que periódicamente (al menos cada dos meses) se apruebe parte de ellas con base en un cupo previamente fijado.

Para 1990 ese cupo será de US\$80 millones, equivalente al 3% de la producción nacional de los bienes en cuestión. Hacia el futuro, ese cupo se irá ampliando, de tal forma que la producción nacional reciba grados más altos de competencia. Se generará así un proceso que

deberá converger hacia el traslado de las partidas arancelarias ubicadas en este grupo al grupo de "previa-libre" y luego al régimen de libre importación, completándose este proceso en el lapso ya señalado.

El mecanismo de asignación del cupo de divisas mencionado para este grupo de productos tendrá un carácter no discrecional y estará basado en la cantidad y el valor de las solicitudes correspondientes. En este caso, sin embargo, no se usará el esquema de *encuestas* por cuanto ellas introducirían incertidumbre y sobrecostos arancelarios para los importadores que tradicionalmente han accedido a importaciones de insumos y bienes intermedios incluidos en este grupo.

#### d. GRUPO 4: Tratamiento de "previa-previa"

Para el cuarto grupo de partidas arancelarias descrito anteriormente, el tratamiento seguirá siendo en el futuro inmediato similar al del pasado. Para estas 354 partidas, la Junta de Importaciones seguirá aprobando o negando las solicitudes en función de las condiciones impuestas por la política sectorial correspondiente. En el caso de los bienes agropecuarios, sin embargo, se harán esfuerzos por introducir paulatinamente mayores grados de flexibilidad en el manejo administrado de sus importaciones, para garantizar la armonía de su tratamiento con la del resto del universo arancelario.

### 5. Otros elementos de política

#### 5.1. Abolición del presupuesto de divisas para el registro de importaciones en el régimen de libre.

De manera complementaria con las medidas planteadas anteriormente, se propone abolir el presupuesto de divisas que anualmente fija la Junta Monetaria al INCOMEX para el registro de importaciones y restringir el presupuesto exclusivamente a las licencias de importación bajo el régimen de previa. Con esto se

evitará dar la errónea señal según la cual el régimen de libre sería de "libre-restringida". Además, se evita que un aumento temporal en las importaciones bajo ese régimen, generado, por ejemplo, por razones especulativas, obligue a restringir las importaciones por previa más allá de lo deseable.

#### 5.2. Oportunidad en la expedición del registro de importación

Con el propósito de remover obstáculos administrativos a las importaciones, se propone que para todas las partidas arancelarias en el régimen de libre importación, se permita que las mercancías que lleguen del exterior a la Aduana Nacional, puedan hacerlo sin estar precedidas del registro del INCOMEX, siempre que se mantenga la obligación de que el importador aporte tal documento a la Aduana en el momento de su nacionalización.

#### 5.3. Tratamiento de las importaciones oficiales

El Gobierno se propone revisar el tratamiento de estas importaciones, a fin de reducir progresivamente las exenciones y estimular los Grupos de Integración Industrial, en el marco de las actividades de desagregación tecnológica.

#### 5.4. Tratamiento de las partidas arancelarias actualmente en prohibida importación

Con el propósito de contribuir a la universalidad del proceso de racionalización del comercio exterior, las 54 partidas arancelarias que hoy continúan en el régimen de prohibida importación deberán pasar próximamente al régimen de licencia previa, con un cupo de divisas que podrá asignarse a través del mecanismo de encuestas arancelarias.

### 6. Medidas de control

La flexibilidad en el manejo de las importaciones que se propone en el presente documento, requiere el desarrollo de una serie de medidas de control, ten-

dientes a evitar prácticas ilegales por parte de los importadores domésticos (contrabando, subfacturación, etc.), o de los exportadores extranjeros ("dumping"). Estas medidas incluyen la consolidación de un sistema de información de precios para su utilización por parte de las aduanas y del INCOMEX; el fortalecimiento técnico y operativo de las aduanas; la conformación de un sistema de Registro Nacional de Comercio Exterior, al cual deberán adherir quienes deseen participar en el mecanismo de asignación de cupos de importación mediante encuestas arancelarias y la expedición de un estatuto de control frente a las prácticas desleales de comercio por parte de los exportadores extranjeros ("dumping" y subsidios).

#### 6.1. Sistema de Información de Precios

En el proceso de flexibilización del manejo de las importaciones, es esencial contar con información precisa, detallada y actualizada sobre los precios en el mercado internacional de los bienes de importación. Sólo con esa información los aforadores de aduanas podrán evaluar correctamente las mercancías que se nacionalizan y detectar los intentos de subfacturación de las importaciones.

El control de la subfacturación de importaciones es particularmente relevante en el caso de los bienes que participan en el esquema de *encuestas arancelarias*. Por un lado, por cuanto esos bienes no han sido importados en el pasado y se carece por ello de información histórica sobre sus precios de importación.

Por otro lado, y quizás más importante, por cuanto existe un incentivo particularmente grande a la subfacturación de estos bienes, debido a los altos aranceles que se pagan por ellos y a que el mecanismo de asignación de licencias de importación se basa precisamente en los aranceles que cada solicitante está dispuesto a pagar.

Por las razones anteriores, se ha venido trabajando en la consolidación de un Sistema de Información de Precios, cuyos resultados estarán disponibles para

el inicio de las primeras *encuestas arancelarias*. Este sistema no sólo podrá ser utilizado por los aforadores de aduanas para el cumplimiento de sus funciones, sino también por el INCOMEX para la determinación de precios mínimos de referencia para algunos de los productos objeto de las citadas *encuestas*.

Además, el Sistema de Información de Precios podrá ser utilizado como elemento de análisis por parte de las autoridades para los casos en que se presenten denuncias por competencia desleal ("dumping" o subsidios).

#### 6.2. Fortalecimiento y modernización de las Aduanas y control del contrabando

Con el propósito de contribuir al control del contrabando en sus distintas formas y de facilitar un servicio ágil, transparente y eficaz, se viene desarrollando un proceso de modernización y fortalecimiento de la Aduana Nacional (Ver Anexo N° 2).

Con la ley 75 de diciembre de 1986, el Gobierno Nacional obtuvo facultades extraordinarias para revisar la estructura orgánica de la Dirección General de Aduanas y del Fondo Rotatorio de Aduanas.

La nueva organización aduanera se concretó en el decreto 2649 de 1988 con las siguientes decisiones:

- Aumento de la capacidad institucional en las áreas de Informática, Jurídica, Planeación, Escuela de Aduanas y Fondo Rotatorio, para proveer un mejor servicio.
- Racionalización de las labores de auditoría interna, con fortalecimiento de los controles tanto en el nivel central como en el regional y particularmente en la gestión de aforo, que es el eje de la función aduanera.
- Establecimiento de niveles de autoridad, competencia y funciones claramente separables, eliminando los dualismos y ambigüedades que presentaba la estructura anterior y posi-



ibilitando la profundización del proceso de descentralización de la operación aduanera.

- Impulso a la capacitación a través de la escuela de aduanas, para garantizar la idoneidad de los funcionarios formados en la carrera de aduanas.

Por otra parte, se decidió adelantar un ambicioso programa de sistematización de la Aduana Nacional. El proceso se inició con la instalación de un sistema automático de desaduanamiento en la Aduana interior de Bogotá, que estará en plena operación en marzo de 1990.

Además, ha sido concluido el montaje del Arancel Oficial Sistematizado y se cuenta con una completa base de datos conformada por las declaraciones de importación y con un banco de datos sobre el recaudo, que permite conocer su comportamiento. De este modo, se viene consolidando el soporte requerido para incrementar la eficiencia del servicio aduanero.

En adición al fortalecimiento y modernización de las aduanas, se han adoptado una serie de procedimientos para combatir tanto el contrabando técnico como el contrabando patentizado bajo una licencia de menor valor ("patente de corso").

En cuanto al contrabando técnico, tanto el INCOMEX como la Aduana Nacional exigirán a los importadores unas descripciones mínimas de las mercancías a importar, tanto en el registro como en el manifiesto.

En lo que respecta al contrabando patentizado bajo una licencia aprobada de menor valor, la Aduana Nacional efectuará un seguimiento de los importadores de bienes susceptibles de esta práctica, apoyada en la base de datos de las declaraciones de importación. Así se podrán verificar las importaciones efectivas por cada bien, importador y regional, y se efectuarán visitas a los establecimientos del importador para detectar cualquier irregularidad con respecto a la información. Para las mercancías que vienen con numeración en se-

rie se exigirá el documento del fabricante que certifica esa numeración ("Packing List"), con lo cual se facilitará su control. Finalmente, el probado aumento en la capacidad de fiscalización de la Dirección de Impuestos Nacionales, mediante la utilización de los nuevos instrumentos aprobados por la Ley (obligatoriedad de la facturación, uso de la información bancaria y otros), servirán de marco de referencia y apoyo para que la Dirección General de Aduanas pueda llevar a cabo los controles de su competencia sobre esta modalidad de contrabando.

### 6.3. Registro Nacional de Comercio Exterior

Para contribuir al control del contrabando y a la vigilancia de las actividades de importación, particularmente de las relacionadas con el mecanismo de las *encuestas arancelarias*, se pondrá en marcha el Registro Nacional de Comercio Exterior. En él quedarán inscritas todas las personas naturales o jurídicas que efectúen propuestas dentro del mencionado mecanismo. A quienes se les detecten prácticas irregulares de comercio se les suspenderá del Registro y, por tanto, de la posibilidad de participar en las *encuestas*.

### 6.4. Marco legal y operativo para neutralizar las prácticas desleales de comercio exterior ("dumping" y subsidios)

Bajo la política de importaciones propuesta, el desmonte gradual de la licencia previa expone de una manera más directa la producción nacional a las prácticas desleales de comercio ("dumping" y subsidios), caracterizadas por la introducción de mercancías a precios inferiores a los vigentes en el mercado internacional. Por lo tanto, es necesario adoptar un mecanismo institucional que permita atender eventuales situaciones que sobre este aspecto se presenten.

Además de los precios mínimos de referencia que regirán para las importaciones de bienes competitivos de la pro-

ducción nacional, el Gobierno Nacional ha venido elaborando un estatuto anti-"dumping", el cual será puesto en vigencia próximamente.

Este ha sido redactado con base en los códigos respectivos del GATT. En él se establecen las normas y procedimientos bajo los cuales actuarán las autoridades colombianas ante eventuales denuncias de "dumping" presentadas por productores nacionales que hayan sido lesionados, con miras a la realización de la investigación correspondiente y el establecimiento de los respectivos derechos compensatorios en el caso de que sea confirmada la denuncia presentada.

## III.

### ENTORNO Y PERSPECTIVAS MACROECONOMICAS

La solidez de las condiciones macroeconómicas del país es fundamento esencial de las acciones para la modernización de la economía y la racionalización del comercio exterior. Para examinar el impacto macroeconómico de las medidas propuestas, se han realizado los ejercicios de simulación requeridos, con modelos econométricos de probada solidez, que permiten efectuar proyecciones probabilísticas sobre las tendencias y comportamientos de las principales variables de la economía en el corto y mediano plazo. En este capítulo se exponen los principales resultados derivados de estas proyecciones.

#### 1. Antecedentes y perspectivas generales

Las políticas aplicadas durante este gobierno han permitido consolidar el equilibrio macroeconómico, logrando mantener el crecimiento de la economía y disminuir la tasa de desempleo, en un marco de relativa estabilidad en la evolución del nivel de precios. Los resultados obtenidos han sido posibles gracias al esfuerzo realizado en los distintos frentes de la política económica:

- En materia fiscal, el déficit consolidado del sector público no financiero se

ha preservado en niveles inferiores al 2.4% del PIB;

- En materia cambiaria, la adopción de una tasa de cambio real competitiva y de una política de financiamiento externo acorde con la capacidad de pago del país, ha asegurado niveles satisfactorios de reservas internacionales y ha mejorado el perfil de endeudamiento; y
- En materia monetaria y financiera, las metas de crecimiento de la liquidez han sido consistentes con las necesidades de recursos del sector productivo y con los objetivos de la política anti-inflacionaria.

Aunque el manejo prudente y responsable de las políticas macroeconómicas es factor esencial en el logro de importantes niveles de actividad económica, no puede garantizar, por sí solo, un crecimiento alto y sostenido de la economía, si no se acompaña con un aumento en el rendimiento de los factores productivos. Desde una perspectiva de mediano plazo, la tasa de crecimiento de la economía colombiana es inferior a la que registró en el pasado y a la de otros países con estructuras económicas similares. Esta perspectiva responde al estancamiento de la productividad, a la dificultad para incrementar las tasas de ahorro interno e inversión y a las restricciones que impone el mercado doméstico por su estrechez y por las ineficiencias derivadas del proceso de sustitución de importaciones.

En términos de vinculación al mercado mundial, el 60% de la oferta de bienes exportados por el país, está concentrado en productos básicos, no obstante la notable recuperación de las exportaciones no tradicionales durante los últimos tres años, como efecto de los incentivos cambiarios y no cambiarios aplicados para restablecer su participación externa. Esta estructura exportadora muestra, desde hace varios años, síntomas crecientes de agotamiento y limita de manera significativa la posibilidad de lograr un crecimiento más dinámico de la economía en el futuro inme-

diato, por las siguientes razones, entre otras:

- La alta participación de productos básicos lleva a que la economía sea vulnerable a las permanentes y pronunciadas fluctuaciones de sus precios internacionales, como ha ocurrido recientemente con el café:
- Las exportaciones que no pertenecen a la categoría de bienes básicos se destinan predominantemente a países latinoamericanos, sujetas a la estrechez e inestabilidad de los mercados regionales;
- Las exportaciones no tradicionales, especialmente las manufactureras, una vez recuperados sus mercados, se ven abocadas a una tendencia declinante en su tasa de crecimiento si no logran aumentar su productividad y su capacidad de competencia;
- La incertidumbre sobre el incremento efectivo que se logre en los niveles de reservas probadas de recursos no renovables, especialmente de hidrocarburos, hace necesario capitalizar para el futuro los ingresos provenientes de sus mayores exportaciones.

De persistir esta trayectoria, si bien el crecimiento de la economía podría llegar hasta 4.3% en 1992, posteriormente retornaría a niveles cercanos al 3%. De igual forma, el incremento anual de las exportaciones no tradicionales no alcanzaría a superar el 9% en dólares en el período 1991-1994.

Con base en las consideraciones anteriores, y preservando la estabilidad cambiaria, monetaria y fiscal que caracteriza al país, es indispensable alcanzar ritmos altos y sostenidos de expansión de la producción y el empleo, mediante un aprovechamiento más eficiente de los recursos. Para este propósito, el conjunto de acciones contempladas en el programa propuesto se orienta a incrementar la productividad, generar un más alto nivel de ahorro nacional, aumentar la eficiencia de la inversión, obtener un mayor nivel de competencia y, de este modo, impulsar decididamente el desarrollo exportador del país.

Al lograr estas condiciones, es predecible sostener en el mediano plazo tasas de crecimiento superiores al 5% en el PIB y al 15%, en dólares, en las exportaciones no tradicionales. Estos niveles de crecimiento permitirán que el ingreso per cápita de los colombianos aumente a un ritmo de más de 3% anual.

## 2. Perspectivas de la balanza de pagos

Las proyecciones de balanza de pagos con base en las tendencias históricas señalan una lenta evolución del comercio exterior colombiano y una baja participación tanto de las exportaciones como de las importaciones en el PIB. En promedio, durante el período 1990-1994, las exportaciones representan un 14.6% y las importaciones un 11.5% del PIB.

En el marco de un manejo macroeconómico sano, la flexibilización del comercio internacional tiene como resultado el fortalecimiento del sector externo del país en el mediano plazo. El crecimiento de las exportaciones y el más alto nivel de las importaciones conducen a un aumento promedio de una y otras en más de un punto porcentual con respecto al PIB, en el contexto de una tendencia más dinámica de crecimiento económico.

En sus resultados globales esta nueva perspectiva genera una continua reducción del déficit en cuenta corriente que permitirá avanzar en la mejoría de los perfiles y coeficientes de endeudamiento externo. Ello hace previsible el avance en el proceso de normalización progresiva de las relaciones con el sistema financiero internacional, cuya acción prioritaria es el pleno restablecimiento del acceso del sector privado al financiamiento externo.

Partiendo de una situación sólida de balanza de pagos, el proceso de modificación gradual en las condiciones del comercio internacional permite prever un incremento en las importaciones no petroleras del 17% en 1990. Este incremento representa una participación en el PIB de 12.8%, frente a un máximo de

## INDICADORES BALANZA DE PAGOS (Como porcentajes del PIB)

	Sin racionalización del Comercio Exterior			Con racionalización del Comercio Exterior		
	Import. de bienes	Export. de bienes	Export. no tradic.	Import. de bienes	Export. de bienes	Export. no tradic.
1990	11.9	14.3	5.5	12.8	14.5	5.6
1991	11.6	14.7	5.7	12.7	15.1	5.9
1992	11.3	15.2	5.7	12.3	16.3	6.6
1993	11.4	14.8	5.7	12.5	16.8	7.4
1994	11.6	14.4	5.7	12.7	16.7	7.8

11.8% en el período 1987-1989, y resulta, en gran medida, de la demanda adicional generada al aumentar, según lo programado, en 3% la exposición de la producción nacional a la competencia externa.

Se espera que las exportaciones no tradicionales comiencen a modificar en 1990 la reducción en la dinámica registrada en los últimos años y tengan un crecimiento de 12.6%. Este comportamiento será resultado, fundamentalmente, del manejo activo de la tasa de cambio real. Las exportaciones de hidrocarburos y carbón, que no perciben directamente los efectos del programa, tendrán un crecimiento de 18.1%, que es moderado en relación con el año anterior, durante el cual los precios aumentaron considerablemente. En estas condiciones, las exportaciones no tradicionales y mineras compensan parcialmente la caída de 21.4% en las ventas externas de café, permitiendo un incremento en las exportaciones totales de 4.7%. Con ello, se mantiene el nivel de exportaciones como porcentaje del PIB en 14.5%, similar al promedio de los últimos tres años. Como resultado, la *balanza comercial* presenta un superávit equivalente al 2.3% del PIB.

La *balanza de servicios* mantiene su tendencia deficitaria, situándose en 6% del PIB, nivel similar al promedio de los tres años anteriores. Dado este déficit, el de la *cuenta corriente* se sitúa en el equivalente a 2.8% en términos del PIB.

El déficit en la cuenta corriente se financia con un superávit en la *cuenta de capital*, originado en el financiamiento externo neto y en el incremento de la inversión extranjera. Sobre estas bases, durante 1990 se espera una caída en las *reservas internacionales* estimada en US\$150 millones, manteniéndose su saldo por encima de los cuatro meses de importación de bienes y servicios, nivel que se considera adecuado para garantizar la no reversibilidad del proceso de racionalización del comercio exterior.

Para 1991, el déficit en cuenta corriente disminuye con respecto al de 1990, colocándose en 2.3% del PIB. Esta disminución se logra gracias al incremento de las exportaciones no tradicionales cercano al 14%, que eleva la participación del total de las exportaciones en el PIB a 15%. Sobre la base del alto crecimiento de 1990, en 1991 las importaciones crecen 7% y su nivel de participación en el PIB se conserva en 12.7%.

El financiamiento del déficit de la cuenta corriente corresponde a la cuenta de capital. El país obtiene flujos netos positivos por concepto de endeudamiento externo, pero el saldo de la deuda continúa disminuyendo con respecto al PIB, intensificando así la tendencia de los últimos años, al pasar de 38.4% en 1987 a 33% en 1991.

A partir de 1992, el proceso de modernización de los mecanismos de comer-

cio exterior se manifiesta plenamente sobre las exportaciones, mediante la reducción gradual de los niveles arancelarios, la consecuente disminución en el sesgo antiexportador y el mantenimiento de una tasa de cambio real competitiva. En efecto, la tasa de crecimiento de las exportaciones no tradicionales será en promedio de 19% entre 1992 y 1994 y su participación en el total de exportaciones aumentará a cerca de 46%, más de 12 puntos por encima de la observada en 1989. Con ello, en 1994 las exportaciones totales se sitúan en 16,7 como porcentaje del PIB.

A su vez, las importaciones registrarán una tasa de crecimiento promedio del orden del 8.8% en el mismo período. Su participación en el PIB, será alrededor de 12.5%, más de un punto por encima de la correspondiente al período 1987-89, estabilizando su crecimiento en tasas acordes con la nueva evolución de la producción nacional.

En su conjunto, durante el período 1990-1994, las acciones de racionalización del comercio exterior se reflejan en un más elevado flujo de comercio exportador e importador, un mayor grado de competencia en el mercado doméstico y una creciente dinámica de las exportaciones no tradicionales del país.

Este comportamiento del comercio exterior permite que la cuenta corriente disminuya consistentemente su déficit durante el período, llegando a ser inferior al 1% del PIB a partir de 1992. Dado

el fortalecimiento estructural del sector externo y, por ende, de la capacidad de pago del país, mantener un déficit en cuenta corriente cercano al 1% del PIB resulta financierable de una manera sostenida, en forma tal que niveles adecuados de ahorro externo complementen el ahorro interno en el apoyo a un vigoroso proceso productivo, al saneamiento de las finanzas públicas y al fortalecimiento tanto del sector financiero como del mercado de capitales.

Entre 1992 y 1994 el saldo de la deuda pública se proyecta con un crecimiento promedio anual inferior al 3%, lo cual lleva a que su participación en el PIB se reduzca en esos años de 33% a 27.8%. Dadas estas proyecciones de las cuentas corriente y de capital y las estimaciones de inversión externa, se genera una acumulación de reservas internacionales cada año, que permite mantener su saldo por encima de los cuatro meses de importaciones de bienes y servicios, garantizando la estabilidad del proceso.

### 3. Perspectivas fiscales

Las proyecciones fiscales elaboradas *sin tener en cuenta* los efectos de la ampliación del comercio exterior, mostraban que el déficit del Gobierno central sería de 1.6% en 1990 y de 1.0% en 1991, en relación con el PIB. A su vez, el déficit del conjunto del sector público se proyectaba en 2,5% y 2,3% en los mismos años, una vez incorporado el impacto fiscal de la caída del precio del

café. Estos resultados representan un notable saneamiento de las finanzas públicas, gracias al fortalecimiento de los ingresos del Gobierno central y del sector descentralizado y a la disciplina en los gastos de funcionamiento. Con el nuevo proceso, el déficit del Gobierno central en relación con el PIB se estima en 1.4% en 1990 y 0.7% en 1991. A su vez, el déficit total del sector público no financiero se sitúa en 2.2% en 1990 y 1.5% en 1991.

Por efecto de la mayor inserción internacional de la economía, los *ingresos* del Gobierno aumentan, dado el incremento esperado del recaudo sobre las importaciones. Este incremento es eminentemente transitorio, puesto que el cambio de controles cuantitativos a tarifas arancelarias equivalentes constituye una etapa del proceso. Posteriormente el número de niveles arancelarios y los montos se reducen, en una etapa complementaria que podría durar tres años. En esta segunda etapa, por consiguiente, el crecimiento de las importaciones se ajusta con el nivel de producción de la economía.

Para 1990, el mayor nivel de importaciones y los consiguientes impuestos implican un crecimiento adicional del 8% en el recaudo correspondiente. Esta estimación contempla la reducción de 18% a 16% en la sobretasa arancelaria (Ley 75 de 1986), como medida de apoyo a la disminución en los costos de producción.

Si bien el arancel nominal promedio es actualmente de 26%, el recaudo por este concepto sólo equivale a un arancel efectivo del 9%, debido a la gran cantidad de exenciones y excepciones consideradas en las normas vigentes. El proceso de racionalización previsto supone la disminución gradual de las exenciones y excepciones, hasta su eliminación en 1995.

En 1991 el nivel arancelario promedio aumenta a 30%, gracias a la conversión a tarifas de la protección que ha venido otorgando el sistema de licencias, y simultáneamente sube el arancel efectivo

a 12.5%. A su vez, en este año se contempla una disminución adicional en la sobretasa arancelaria de 16% a 14.4%.

Durante el período 1992-1994, se simplifica la estructura arancelaria, se reducen las tarifas promedio y la dispersión y se aumenta progresivamente la tasa efectiva de recaudo. Para 1995, los ingresos del Gobierno derivados del comercio exterior se estabilizan, con aranceles promedio del 25%, incluyendo sobretasas.

En consecuencia, dado el carácter transitorio de los mayores ingresos por concepto de impuestos a las importaciones, que representan un mayor nivel de ahorro de la economía, su óptima utilización corresponde al saneamiento de la financiación del gobierno, proporcionando al sistema financiero bases más sólidas para llevar a cabo su función de intermediación en apoyo al proceso de inversión.

De acuerdo con lo planteado, el Gobierno Nacional podrá consolidar la modernización de la economía y la racionalización del comercio exterior, fortaleciendo las finanzas públicas. Para el efecto, el programa previsto actúa simultáneamente en dos frentes. Por una parte, se obtiene un ahorro adicional que permite al sector público invertir en las obras de infraestructura física necesarias para aumentar la competitividad del sector externo. Por otra parte, este aumento del ahorro otorga un margen de recursos para reducir el saldo de la deuda con el sistema financiero y el sector privado, fortaleciendo así el mercado de capitales y el ahorro nacional.

En efecto, entre 1990 y 1994 el ahorro público se eleva de 6.1% a 8.3% como proporción del PIB. Como resultado, el sector público consolidado pasa de un déficit de 2.2% como proporción del PIB en 1990 a una situación de equilibrio en 1993 y a un ligero déficit en 1994, sin que la inversión pública pierda participación dentro del producto.

Con estas nuevas perspectivas se fortalece el apoyo del sector público y del sistema financiero a la modernización

## COMERCIO EXTERIOR 1990 - 1994 (Millones US\$)

	Importaciones no petroleras			Exportaciones no tradicionales		
	Sin Programa (1)	Con Programa (2)	(2)-(1)	Sin Programa (1)	Con Programa (2)	(2)-(1)
1990	4.951	5.326	375	2.390	2.403	13
1991	5.187	5.676	489	2.629	2.732	103
1992	5.446	5.916	470	2.866	3.279	413
1993	5.956	6.524	568	3.124	4.033	909
1994	6.627	7.255	628	3.405	4.638	1.233

productiva, en condiciones de más profunda inserción del país en el mercado mundial.

#### 4. Financiación

Las condiciones macroeconómicas de 1990 permiten prever un crecimiento de 29.5% del PIB nominal. Se estima que para sostener este ritmo de actividad económica es necesario un incremento del crédito del sistema financiero al sector privado de alrededor de 31%. La posibilidad de financiar esta expansión depende básicamente del comportamiento de las finanzas públicas, del manejo del sector externo y del ahorro financiero de la economía.

Como se ha anotado, el sector público, al recuperar su nivel de ahorro, garantiza un financiamiento más sano de la inversión y un nivel de déficit que disminuye su demanda de crédito interno y las presiones sobre la base monetaria.

En el caso del sector externo, el crédito previsto para la financiación de importaciones adicionales con cargo a líneas de corto plazo, por cerca de US\$160 millones, y la disminución máxima de US\$150 millones en las reservas internacionales netas, cubren los requerimientos de recursos y garantizan el espacio monetario necesario para satisfacer las necesidades de crédito del sector productivo. Ello permite mantener un nivel de reservas internacionales equivalente a 4.5 meses de importaciones de bienes y servicios.

Las otras fuentes de recursos del sistema financiero para la actividad económica corresponden a los cambios en los pasivos de mediano y largo plazo con el exterior; los aumentos en el patrimonio y otros pasivos del sistema financiero, gracias a los esfuerzos de capitalización que se han venido realizando; y el

crecimiento de los pasivos con el sector privado a tasas superiores a las observadas en la década de los ochenta, incrementándose la profundización financiera.<sup>1</sup> En total, las fuentes suman \$1.961 miles de millones. Por el lado de los usos, las necesidades de crédito doméstico de los sectores público y privado ascenderían a \$1.807 miles de millones.

En consecuencia, con el crecimiento previsto de los pasivos con el sector privado, los recursos canalizados por el sistema financiero en 1990 son suficientes para atender la demanda de crédito de los sectores público y privado y, a la vez, generar un ahorro financiero adicional, equivalente a cerca de 0.8% del PIB.

Por la necesidad de mantener la estabilidad interna y externa, este ahorro podría utilizarse para realizar inversiones necesarias en la infraestructura de apoyo al comercio exterior y para fortalecer la estructura monetaria y financiera nacional en favor de los sectores productivos, permitiendo mayor flexibilidad en el uso de instrumentos de control monetario. Sobre esta base, se estima viable continuar, en el presente año, la disminución de los depósitos de giro sobre importaciones, para reducir sobrecostos y cargas financieras a los productores, en coherencia con la política de comercio exterior.

Las proyecciones macroeconómicas de mediano plazo consideran un crecimiento continuo del producto real, en condiciones de reducción progresiva del ritmo de inflación. Para apoyar este proceso, el crédito para el sector privado se expande, a partir de 1992, a tasas acordes con el crecimiento del PIB nominal y los medios de pago crecen a una tasa inferior en cerca de tres puntos a la del PIB nominal, dado el aumento en la velocidad del dinero.

1. De acuerdo con las estimaciones, los medios de pago crecerían 26,5% en 1990, tasa inferior en 3 puntos al incremento del PIB nominal, dado el crecimiento observado de la velocidad de circulación del dinero. El crecimiento de los pasivos con el sector privado sería 28%, equivalente al incremento del PIB menos 1,5 puntos; en la década de los 80 fue equivalente al incremento del PIB menos 2 puntos.

Las fuentes de recursos del sistema financiero para el mediano plazo incluyen, en primer término, un incremento del patrimonio estimado en 20% anual. En segundo término, un aumento en los pasivos externos de mediano y largo plazo del sistema financiero consolidado cercano a US\$100 millones anuales entre 1991 y 1994. En tercer lugar, un aumento promedio de US\$94 millones en el crédito externo de corto plazo del sistema financiero, que refleja el comportamiento de la demanda para financiación de importaciones. Finalmente, las entidades financieras cuentan con el incremento en los pasivos con el sector privado, cuya evolución favorable es previsible como efecto del desarrollo de los mercados financieros y de las políticas encaminadas a inducir la generación de ahorro en la economía.

En 1991, las reservas internacionales contribuirán en US\$150 millones a la financiación del mayor volumen de importaciones. Entre 1992 y 1994, las reservas aumentarán en promedio US\$368 millones anualmente, permitiendo mantener un saldo superior a cuatro meses de importaciones de bienes y servicios durante todo el período.

El crecimiento de los pasivos del sector financiero con el sector privado, será suficiente hasta 1993 para financiar a los sectores público y privado y acumular reservas internacionales. A partir de 1994 será necesario aumentar el esfuerzo de ahorro doméstico para incrementar la participación de los pasivos del sistema financiero en el PIB.

En este contexto, el manejo de las finanzas públicas en los próximos años puede dirigirse a incrementar su ahorro y reducir la demanda por crédito interno a medida que disminuye el déficit fiscal. De esta forma, será posible canalizar mayores recursos domésticos para fortalecer el ahorro y la inversión privada.

Estas directrices permiten ganar eficiencia y transparencia en la financiación de la inversión y en la asignación de recursos en la economía nacional, atendiendo a cinco aspectos interrelacionados:

1) la mejoría en el perfil y composición de la deuda pública; 2) la reestructuración de la administración pública con miras a mejorar su eficiencia y productividad; 3) la conformación de un sistema financiero moderno, sólido y eficiente; 4) el estímulo al financiamiento de la inversión privada y su canalización hacia la modernización del aparato productivo; y 5) el crecimiento relativamente alto de la inversión pública apoyado en una estructura de financiación sana y estable.

#### 5. Producción, demanda, precios e ingresos en 1990

Las proyecciones macroeconómicas permiten estimar una tasa de crecimiento real del PIB del orden del 3% en 1990, gracias al sustancial incremento en la inversión, que contribuye a aumentar la demanda final interna en 3.2%, frente al 2.0% observado en 1989.

Este incremento de la inversión se apoya en dos componentes: la recuperación de la inversión privada, que crece en 2%, como respuesta a la reducción de los costos de las materias primas y a los estímulos diseñados para los sectores productivos; y el crecimiento de 15% en la inversión pública, que permite restablecer su participación en el PIB con base en un financiamiento más sano y adecuado. En consecuencia, se prevé un crecimiento de la formación interna bruta de capital del 6.3%, frente a la disminución de 2.7% ocurrida en el año precedente.

Como resultado del mayor y mejor abastecimiento de materias primas e insumos importados, es previsible una reducción de las presiones sobre los costos industriales y, en condiciones de mayor competencia, sobre los precios finales al consumidor. Estas menores presiones inflacionarias repercuten favorablemente en el consumo de los hogares, compensando la disminución del ingreso disponible originada en la caída del precio interno del café.

Por su parte, el sector externo produce un ligero efecto contraccionista, dada la

caída en los ingresos por concepto de café y el aumento previsto en las importaciones, que no alcanzan a ser compensados plenamente por el incremento de las exportaciones no tradicionales y mineras.

De otra parte, en 1990 comienza el proceso de incremento en la productividad total de los factores (0,2% de crecimiento adicional al registrado en el período 1985-1987), asociado a la estrategia comercial adoptada, como efecto de una más eficiente asignación de los recursos y de una disminución paulatina de las rigideces que hoy prevalecen en el sistema económico.

#### 6. Las perspectivas de crecimiento económico en el mediano plazo (1991-1994)

Las estimaciones sobre el comportamiento del sector real de la economía para el período 1991-1994, con base en la proyección de las tendencias históricas, muestran un ligero repunte de las tasas de crecimiento del PIB entre 1990 y 1992, seguido por una posterior desaceleración, hasta colocarse en 3,4% en 1994. Por el contrario, las perspectivas económicas derivadas de la racionalización del comercio exterior en los términos propuestos, permiten prever que el PIB crece consistentemente a partir de 1991, obteniendo una tasa promedio anual del orden del 4,8% entre 1992 y 1994 y situándose en una trayectoria de crecimiento más dinámica y sostenida.

La modificación estructural de estas tendencias se apoya en el nuevo desarrollo exportador de la economía, el incremento de la productividad y la mayor eficiencia de la inversión.

Durante el período 1992-1994, las exportaciones constituyen la fuente más dinámica de impulso al crecimiento, con tasas promedio anuales de 9,5%, en términos constantes, que superan en cerca de cuatro puntos a las del PIB.

Las ganancias en productividad resultantes de las acciones propuestas se originan en tres fuentes: el mayor índice de penetración competitiva de las im-

portaciones, que induce un incremento cada vez más alto en la productividad, a medida que se aumenta el grado de exposición de la producción nacional a la competencia externa; los efectos de mayores importaciones sobre la relación capital/trabajo en el sector industrial, debido al acceso de las empresas a tecnologías y bienes de capital; y los efectos de la mayor vinculación internacional de la economía sobre los precios relativos de los bienes exportables.

El conjunto de estos tres efectos genera un incremento gradual en las ganancias de productividad, hasta llegar a una tasa de crecimiento de 2,2% en 1994.

Con respecto a la inversión privada, los efectos más importantes derivan del incremento de su eficiencia. En efecto, si se pretendiera alcanzar tasas de crecimiento promedio del 5% en el período 1993-1994, manteniendo las tendencias históricas, serían indispensables crecimientos sostenidos de la inversión bruta del sector privado del orden de 6,6% anual. Dadas las condiciones actuales de mercados, productividad y ahorro, no parece posible dicho incremento, más aún cuando la tasa de crecimiento promedio de largo plazo de la inversión privada fue de 3,4%.

Bajo el esquema de racionalización del comercio exterior, y considerando los incrementos de la productividad antes señalados, los requerimientos de aumento promedio en la inversión privada asociados con el logro de tasas de crecimiento de 5%, son del orden de 4,6% anual. Estos requerimientos guardan consistencia con los estímulos comerciales, las facilidades financieras previstas, la consiguiente ampliación de los mercados y los incrementos en la eficiencia de la inversión.

El proceso de modernización de la economía colombiana, racionalización del comercio exterior, implica, en esencia, mayores oportunidades de generación de valor agregado, empleo e ingreso, en un contexto no inflacionario, que repercuten directamente en el bienestar colectivo.

## IV. RECOMENDACIONES

A. Se recomienda al Consejo Nacional de Política Económica y Social —CONPES—, aprobar las políticas generales relacionadas con la modernización de la economía colombiana contenidas en este documento y, en particular, las siguientes acciones específicas:

1. Proponer al Gobierno Nacional la aprobación mediante decreto de:

- El mecanismo de encuestas, para identificar los niveles arancelarios que permitan crear las condiciones de eliminación de la restricción de la licencia previa en el grupo de partidas arancelarias especificado en el apéndice de este documento.
- El estatuto de protección frente a prácticas desleales de comercio ("dumping" y subsidios), según proyecto de decreto preparado bajo la coordinación del Ministerio de Desarrollo Económico.
- La reducción de 18% a 16% de la sobretasa arancelaria aplicada a las importaciones (Ley 75 de 1986).
- La modificación de la legislación aduanera, para precisar, agilizar y simplificar los procedimientos, de acuerdo con la propuesta preparada por la Dirección General de Aduanas.
- La modificación en el régimen de reserva de carga, según la propuesta preparada bajo la coordinación del Ministerio de Desarrollo Económico.
- El procedimiento para agilizar los trámites de exportación mediante el despacho rápido de las mercancías sin requerir el registro previo.
- Las modificaciones del arancel de aduanas concordantes con las medidas que sobre el régimen de importaciones se recomiendan en este documento.

2. Solicitar al Ministerio de Hacienda y Crédito Público expedir a la mayor brevedad la reglamentación que establezca controles aduaneros adecuados para

facilitar el transporte multimodal de mercancías, mediante la utilización de los precintos aduaneros u otros instrumentos.

3. Solicitar al Departamento Nacional de Planeación y a los ministerios respectivos, dar prioridad a las negociaciones internacionales tendientes a obtener la aprobación de créditos externos con la banca multilateral o agencias gubernamentales, para las siguientes actividades previstas en el contexto del programa de modernización de la economía nacional:

- La modernización e incremento de la eficiencia del sector público.
  - La implantación del sistema de transporte multimodal y la rehabilitación de la red férrea nacional.
  - La ejecución del programa de reestructuración y reconversión industrial, mediante la contratación de créditos que se canalizarán a través del Banco de la República, el IFI y PROEXPO.
4. Solicitar al Ministerio de Desarrollo Económico:
- Continuar los estudios y medidas conducentes a racionalizar la política de precios.
  - Otorgar máxima prioridad a la ejecución y seguimiento de las acciones previstas en el programa de reestructuración y reconversión industrial.
  - Coordinar con el INCOMEX y la Dirección General de Aduanas el pronto montaje del Sistema de Información de Precios y Bases Gravables para las operaciones de comercio exterior.
  - Proponer los criterios necesarios para adecuar la gestión del Comité de Regalías a las nuevas necesidades de importación de tecnología.

5. Solicitar al Ministerio de Obras Públicas y Transporte:

- Agilizar la ejecución de las recomendaciones del documento CONPES DNP-2.456-UNIF, relacionadas con el mejoramiento de la operación portuaria y la reestructuración de Colpuertos.

– Agilizar la ejecución de las recomendaciones del documento CONPES DNP-2.459-UNIF, relacionadas con la reestructuración del sistema nacional de transporte férreo, los programas de rehabilitación de la red férrea y la puesta en marcha de las empresas FERROVIAS y S.T.F..

– Concluir los estudios técnicos necesarios para la negociación y contratación con la banca multilateral del tercer crédito sectorial de carreteras, orientado al mejoramiento de la infraestructura vial de apoyo a la actividad industrial y al comercio internacional.

6. Solicitar al Departamento Administrativo de Aeronáutica Civil:

– Reprogramar sus inversiones para dar máxima prioridad al mejoramiento de las instalaciones para el comercio internacional.

– Fortalecer su estructura de planeación y control de la movilización internacional de carga por vía aérea.

– Adoptar las acciones conducentes a lograr mayor competitividad y eficiencia en el transporte aéreo internacional de carga, con énfasis en productos perecederos.

B. Se recomienda al Consejo Directivo de Comercio Exterior aprobar la política y las acciones de racionalización de comercio exterior presentadas en este documento y, en particular:

1. Expedir la resolución por la cual se trasladan unos bienes de la lista de licencia previa a la de libre importación, según la propuesta contenida en el apéndice de este documento.

2. Expedir, una vez aprobado el mecanismo de las encuestas por decreto del Gobierno Nacional, la resolución por la cual se desarrollan los procedimientos correspondientes.

3. Solicitar al INCOMEX la adopción de las medidas necesarias para la flexibilización de controles administrativos a las operaciones de comercio exterior y de los trámites relacionados con las importaciones por Plan Vallejo.

Otras medidas implícitas en este documento que se refieren al desarrollo de acciones de mediano y largo plazo, deben ser evaluadas y adoptadas por las nuevas administraciones.

## GRAFICOS Y CUADROS

### GRAFICOS

1. Distribución por régimen de importación.
2. Distribución por régimen de importación y cambios en el nivel arancelario.
3. Distribución del universo arancelario según cambios en el nivel arancelario (5.143 partidas arancelarias).
4. Distribución de las partidas sujetas actualmente al régimen de previa según cambios en el nivel arancelario (3.090 partidas arancelarias).
5. Distribución por régimen de importación y presupuesto de registros.
6. Distribución de partidas que pasan del régimen de previa a libre.
7. Distribución de posiciones que continúan en el régimen de previa flexibilizada.

### CUADRO

1. Distribución de las 744 posiciones sujetas a encuestas.

### CODIGOS

I	Libre
II	Previa
III	Prohibida
A	Previa a libre
A01	Previa a libre sin producción nacional
A02	Previa a libre con producción nacional
A021	Previa a libre con producción nacional y ventaja comparativa
A022	Previa a libre con producción nacional y sin ventaja comparativa
B	Previa a encuestas
B01	Alimentos y bebidas
B02	Textiles y demás insumos para confecciones
B03	Prendas de vestir y demás confecciones
B04	Automotriz
B05	Artículos de hogar
B06	Eléctricos de consumo, relojería, joyería
B07	Madera, herramientas, materiales de construcción
B08	Miscelánea
C1	Previa a previa libre
C2	Previa a previa con cupo
C3	Previa a previa-previa
C31	Política agraria
C32	Programa agrícola
C33	Seguridad

GRAFICO Nº 1  
Distribución por régimen de importación

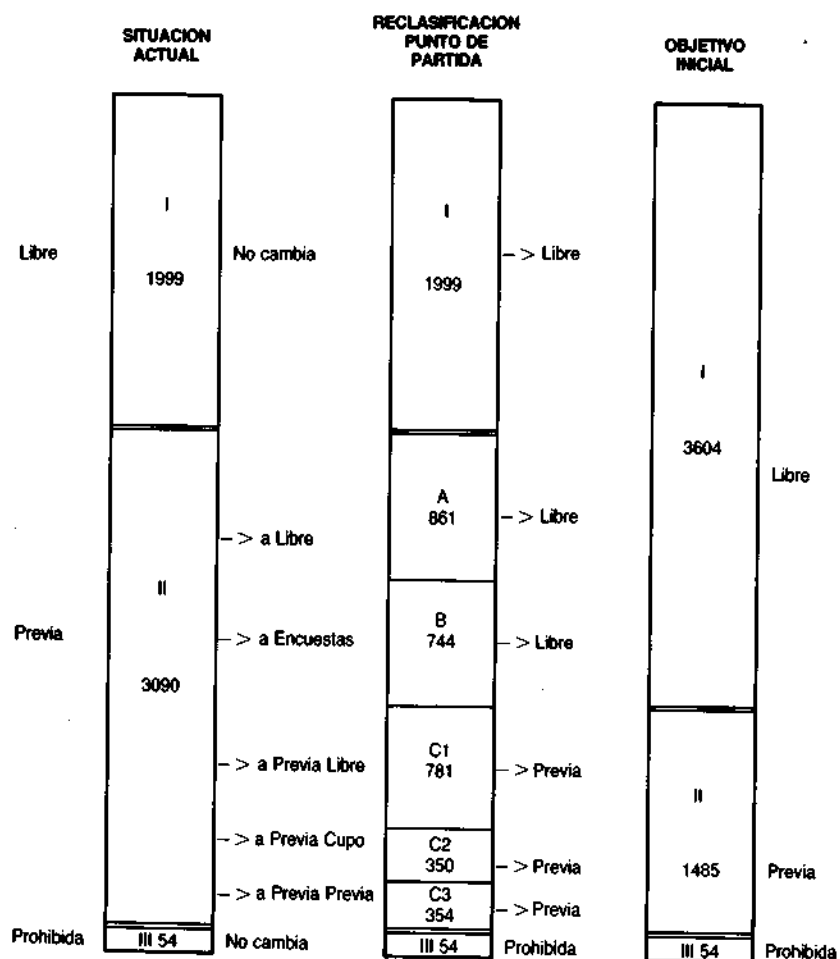


GRAFICO Nº 2  
Distribución por régimen de importación y cambios en el nivel arancelario

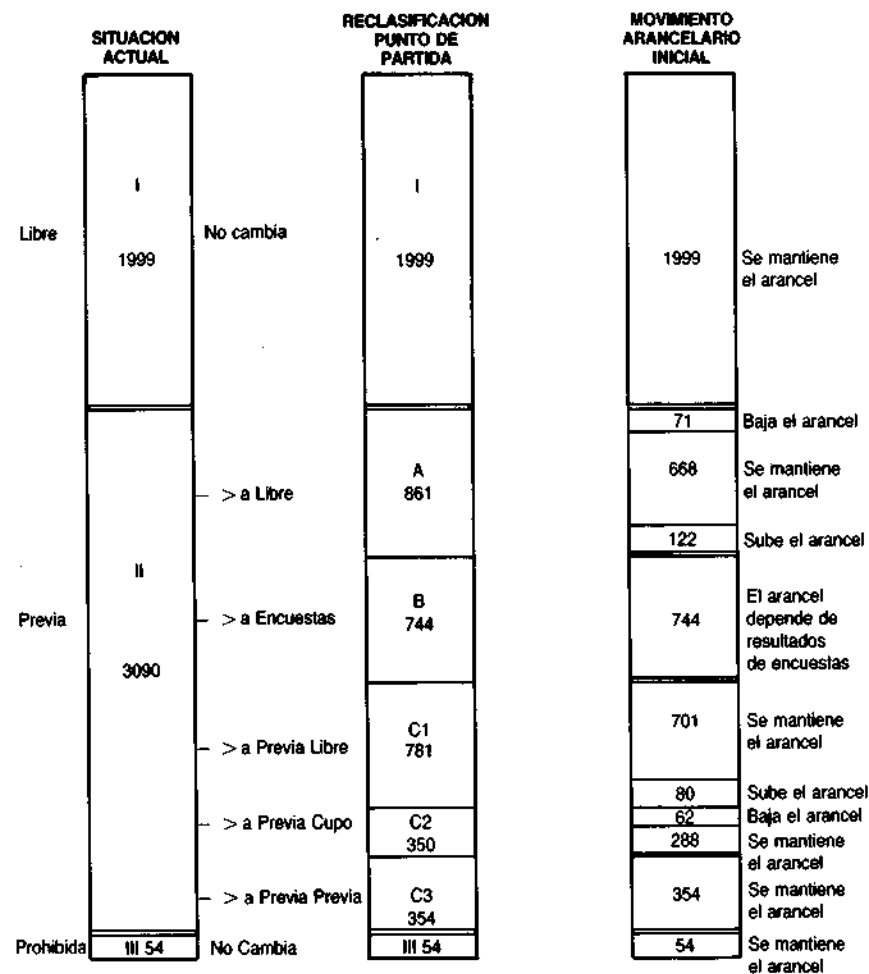


GRAFICO Nº 3

**Distribución del universo arancelario según cambios en el nivel arancelario**

(Universo = 5143 partidas arancelarias)

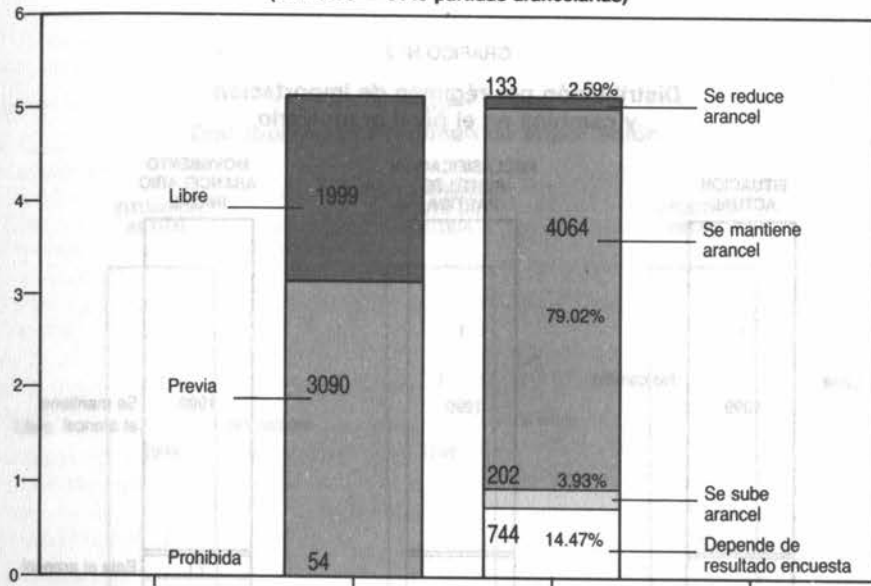


GRAFICO Nº 4

**Distribución de lo sujeto actualmente a previa según cambios en el nivel arancelario**

(Universo = 3090 partidas arancelarias)

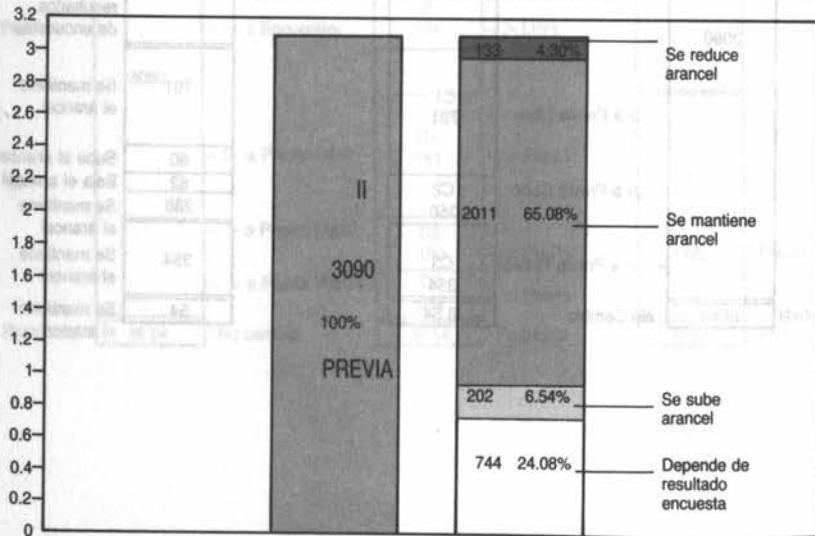


GRAFICO Nº 5

**Distribución por régimen de importación y presupuesto de registros**

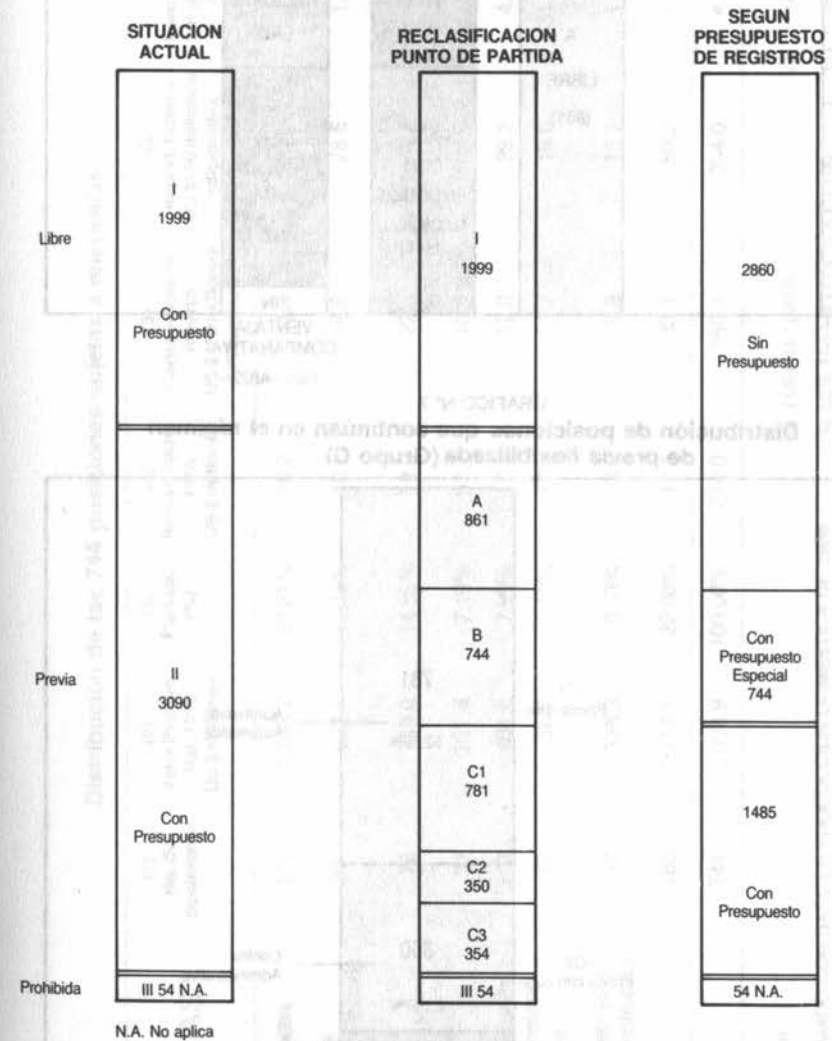




GRAFICO Nº 6

Distribución de posiciones que pasan del régimen de previa a libre (Grupo A)

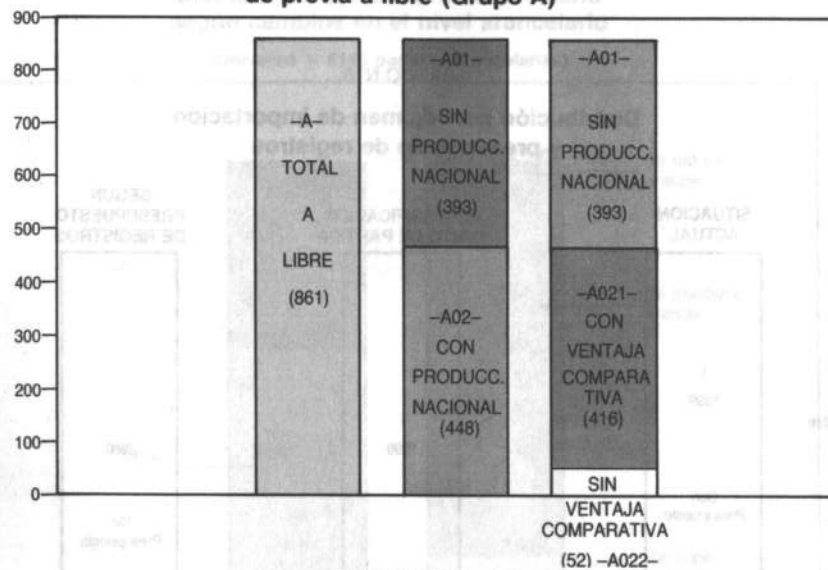
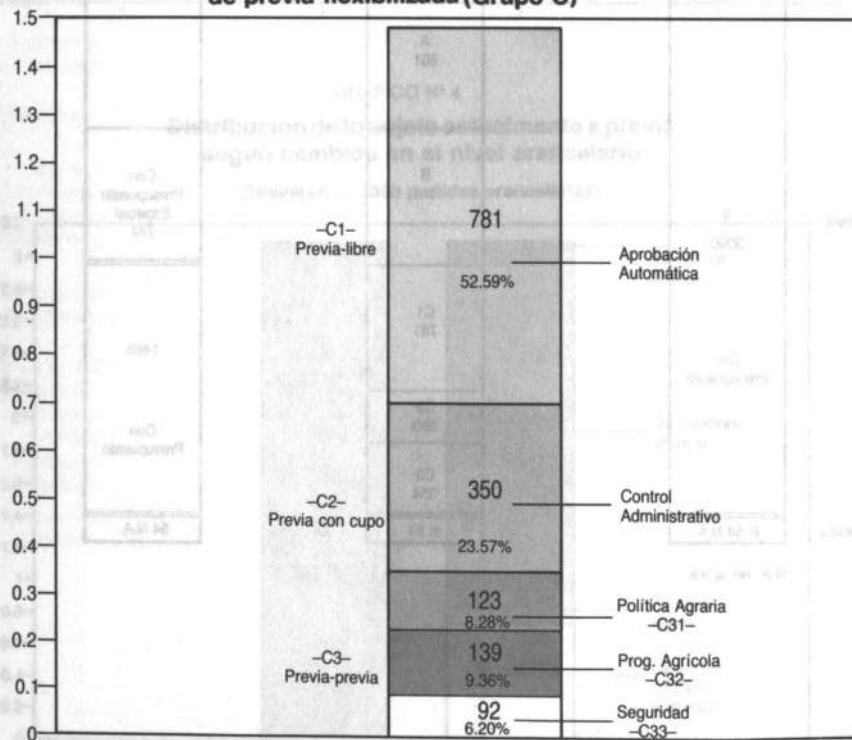


GRAFICO Nº 7

Distribución de posiciones que continúan en el régimen de previa flexibilizada (Grupo C)



Distribución de las 744 posiciones sujetas a encuestas

FAMILIAS	(1) No. de posiciones	(2) Valor Produc. Nal. 1990 US\$ millones	(3) Particip. (%)	(4) Import. DANE 1988 US\$ millones	(5) Cuota adicional reparto US\$150 millones US\$ millones	(6) Import. totales US\$150 millones adicionales US\$ millones	(7) Penetración sin apertura (%)	(8) Penetración con apertura (%)
Alimentos y bebidas	139	1.398.7	27.81%	30.2	41.7	71.9	2.16%	5.14%
Textiles y demás insumos para confección	93	622.7	12.38%	10.0	18.6	28.6	1.61%	4.59%
Prendas de vestir demás confecciones	78	749.0	14.89%	19.9	22.3	42.2	2.66%	5.63%
Automotriz (a)	32	361.4	7.19%	97.7	10.8	108.5	27.03%	30.02%
Artículos para el hogar	113	401.8	7.99%	17.3	12.0	29.3	4.31%	7.29%
Eléctricos de consumo relojera y joyería	72	56.5	1.12%	17.9	1.7	19.6	31.68%	34.69%
Madera, herramientas y materiales de construcción	57	328.3	6.53%	3.9	9.8	13.7	1.19%	4.17%
Misceláneo	160	1.110.5	22.08%	17.1	33.1	50.2	1.54%	4.52%
<b>TOTAL</b>	<b>744</b>	<b>5.028.9</b>	<b>100.00%</b>	<b>214.0</b>	<b>150.0</b>	<b>364.0</b>	<b>4.26%</b>	<b>7.24%</b>

(1) FUENTE: DNP

(2) VALOR ESTIMADO CON BASE EN PRODUCCION DOMESTICA DE 1986 Y TASAS DE CRECIMIENTO OBSERVADAS 1987-1989 Y ESTIMADA DE 1990

(3) PROPORCION DEL TOTAL DEL VALOR DE LA PRODUCCION DOMESTICA

(4) FUENTE: DANE

(5) US\$ 150 MILLONES x (3)/100

(6) = (4) + (5)

(7) = (4)/(2)

(8) = (6)/(2)

(a) Incluye importaciones de CKD

**PROGRAMA DE MODERNIZACION  
DE LA ECONOMIA COLOMBIANA**

**CUADROS  
ESTADISTICOS**

CUADRO 1  
Balanza de pagos  
(Millones de dólares)

	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994
I. CUENTA CORRIENTE	-79	-349	-80	-1207	-1060	-410	-180	-185
A. BALANZA COMERCIAL	1461	824	1235	746	1097	2014	2356	2391
1. Exportaciones	5254	5340	5976	6257	6982	8147	9159	9967
No tradicionales	1556	1856	2134	2403	2732	3279	4033	4638
Hidrocarburos	1342	985	1393	1644	1925	2417	2459	2449
Café	1633	1621	1429	1123	1151	1209	1250	1299
Carbón	263	304	495	562	634	689	835	969
Ferro-niquel	76	161	161	140	129	115	115	115
Oro	385	413	365	385	411	438	467	498
2. Importaciones	3794	4515	4741	5510	5885	6133	6803	7576
Petroleras	101	148	200	184	209	217	279	321
No petroleras	3692	4368	4541	5326	5676	5916	6524	7255
B. BALANZA SERVICIOS	-2540	-2139	-2468	-2653	-2907	-3174	-3286	-3326
1. Servicios no financieros	-791	-548	-700	-749	-686	-705	-725	-696
Ingresos	1167	1345	1385	1488	1563	1681	1801	1938
Egresos	1958	1893	2085	2237	2249	2386	2526	2633
2. Servicios financieros	-1750	-1591	-1767	-1904	-2221	-2469	-2561	-2630
Ingresos	193	247	272	280	248	232	247	270
Egresos	1943	1838	2040	2184	2469	2702	2808	2900
Intereses	1399	1409	1464	1556	1653	1718	1765	1824
S. Oficial	1167	1154	1213	1304	1381	1436	1473	1514
S. Privado	232	255	251	252	272	282	292	310
Utilidades y dividendos	543	430	575	628	816	984	1043	1076
C. TRANSFERENCIAS	1001	965	1173	700	750	750	750	750
II. CUENTA CAPITAL	-59	1086	322	1375	1299	772	725	845
A. Capital de largo plazo								
1. Inversión extranjera	287	186	569	447	347	488	280	272
1. Endeudamiento de LP	-152	664	-88	778	848	422	412	461
Sector oficial	-93	609	258	761	809	455	429	449
Desembolsos	1152	2247	2150	2644	2659	2194	2395	2428
Amortizaciones	1245	1638	1893	1883	1850	1739	1967	1979
Sector privado	-59	55	-346	17	39	-33	-17	12
B. Capital de corto plazo	-194	235	-178	149	104	-138	33	111
III. CONTRAPARTIDAS	90	-70	27	0	0	0	0	0
IV. OTROS	-82	-306	-233	-318	-390	-176	-138	-143
CAMBIO EN RESERVAS	-22	360	57	-150	-150	186	407	517
Reservas internacionales	3456	3810	3867	3717	3567	3753	4160	4676
Meses de importación de bs y serv.	5.39	5.54	5.23	4.49	4.04	4.01	4.11	4.28

FUENTE: DNP-UPG con base en DNP-BR

CUADRO 2  
Balanza de pagos

	Variaciones %						
	88/87	89/88	90/89	91/90	92/91	93/92	94/93
<b>I. CUENTA CORRIENTE</b>							
<b>A. BALANZA COMERCIAL</b>	-43.6	49.9	-39.5	47.0	83.6	16.9	1.5
1. Exportaciones	1.6	11.9	4.7	11.6	16.7	12.4	8.8
No tradicionales	19.3	15.0	12.6	13.7	20.0	23.0	15.0
Hidrocarburos	-26.6	41.4	18.1	17.1	25.6	1.7	-0.4
Café	-0.7	-11.9	-21.4	2-5	5.1	3.4	3.9
Carbón	15.7	62.7	13.5	12.8	8.8	21.1	16.1
Ferroníquel	111.5	0.2	-12.9	-7.9	-10.9	0.0	0.0
Oro	7.3	-11.6	5.6	6.6	6.6	6.6	6.6
2. Importaciones	19.0	5.0	16.2	6.8	4.2	10.9	11.4
Petroleras	45.9	35.3	-7.7	13.1	4.2	28.3	15.2
No petroleras	18.3	4.0	17.3	6.6	4.2	10.3	11.2
<b>B. BALANZA SERVICIOS</b>							
1. Servicios no financieros	30.7	-27.9	7.0	-8.5	2.8	2.9	-4.0
Ingresos	15.2	3.0	7.4	5.1	7.5	7.1	7.6
Egresos	-3.3	10.2	7.3	0.5	6.1	5.9	4.2
2. Servicios financieros	9.1	-11.1	-7.7	-16.7	-11.2	-3.7	-2.7
Ingresos	28.4	10.0	3.0	-11.5	-6.3	6.4	9.3
Egresos	-5.4	11.0	7.1	13.1	9.4	3.9	3.3
Intereses	0.7	3.9	6.2	6.3	3.9	2.7	3.3
S. Oficial	-1.1	5.1	7.5	5.9	4.0	2.6	2.8
S. Privado	9.7	-1.5	0.2	8.1	3.7	3.5	6.2
Utilidades y dividendos	-20.9	34.0	9.2	29.9	20.5	6.0	3.2
<b>C. TRANSFERENCIAS</b>	-3.5	21.5	-40.3	7.1	0.0	0.0	0.0
<b>II. CUENTA CAPITAL</b>							
<b>A. Capital de largo plazo</b>							
1. Inversión extranjera	-35.1	215.8	-24.0	-22.5	40.8	-42.6	-2.9
2. Endeudamiento de LP							
Sector oficial							
Desembolsos	95.0	-4.3	23.0	0.6	-17.5	9.2	1.4
Amortizaciones	31.5	15.6	-0.5	-1.7	-6.0	13.1	0.6
Sector privado							
B. Capital de corto plazo							
<b>III. CONTRAPARTIDAS</b>							
<b>IV. OTROS</b>	-271.7	24.0	36.5	22.6	-54.8	-21.6	3.6
<b>CAMBIO EN RESERVAS</b>							
Reservas internacionales	10.2	1.5	-3.9	-4.0	5.2	10.8	12.4
Meses de importación de bienes y servicios.	2.9	-5.6	-14.2	-10.1	-0.6	2.5	4.1

FUENTE: DNP-UPG con base en DNP-BR

CUADRO 3  
Balanza de pagos  
Supuestos básicos proyección

	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994
<b>A. CAFE</b>								
Volumen (Mill. de sacos)	11.28	9.79	10.84	12.51	0.01	0.01	0.01	0.01
Precio Ex-Dock (US\$/lb)	1.20	1.36	1.17	0.80	0.83	0.86	0.88	0.91
Precio Fos (US\$/lb)	1.11	1.27	1.08	0.72	0.75	0.78	0.80	0.85
<b>B. CARBON</b>								
Volumen (Mill. de Ton)	9.6	10.8	13.5	14.4	15.7	16.5	19.3	21.7
Precio (US\$/Ton.)	27.4	28.2	36.6	39.0	40.4	41.8	43.2	44.8
<b>C. NIQUEL</b>								
Volumen (Mill. de lb)	34.6	38.4	31.9	40.0	43.0	46.0	46.0	46.0
Precio (US\$/lb)	2.2	4.2	5.0	3.5	3.0	2.5	2.5	2.5
<b>E. HIDROCARBUROS</b>								
Volumen (MBD)								
Crudo	145.9	130.9	163.5	202.0	235.0	293.0	293.0	280.0
Ecopetrol	71.1	64.9	88.1	125.5	131.0	171.0	167.9	157.9
Asociados	74.8	66.0	75.4	76.5	104.0	122.0	125.1	122.1
Fuel-Oil	58.6	57.1	60.9	57.8	59.0	61.1	58.5	58.1
Acpm	6.5	0.7	4.3	5.3	3.2	4.0	0.0	0.0
Precio (US\$BL)								
Crudo	17.70	13.70	17.50	18.00	18.70	19.30	20.00	20.70
Fuel-Oil	15.70	10.60	13.90	13.00	13.70	14.30	15.00	15.70
Acpm	20.70	17.60	22.40	22.00	22.70	23.30	24.00	24.70
Importaciones combustibles								
Gasolina								
Volumen (MBD)		22.5	26.1	22.2	25.0	25.4	32.0	36.8
Precio (US\$/BL)		17.60	20.30	21.40	22.00	22.60	23.20	23.90
<b>F. NO TRADICIONALES</b>								
Crecimiento anual (%)	14.2	19.3	15.0	12.6	13.7	20.0	23.0	15.0

FUENTE: DNP - UPG

**SUPUESTOS  
PARA LA PROYECCION  
DE LAS IMPORTACIONES  
CORRESPONDIENTES  
A LA BALANZA DE PAGOS  
(1990-1994)**

1. Las proyecciones de importaciones de la Balanza de Pagos son el resultado de estimaciones econométricas de la demanda por importaciones a nivel de tipo de bien (bienes de consumo, bienes intermedios y bienes de capital), excluyendo importaciones de combustibles y de equipo militar. La información histórica utilizada corresponde a la serie de manifiestos trimestrales entre 1980 y el tercer trimestre de 1989.
2. Las ecuaciones de los distintos tipos de bienes, están en función de las siguientes variables:
  - Índice de tasa de cambio real (ITCR)
  - PIB real trimestral
  - Variable DUMMY que recoge el período de restricción de importaciones (1983-1984)
  - MUJIN: Índice de liberación (licencias de importación aprobadas bajo el régimen de libre/total de licencias aprobadas).
3. Se destacan los siguientes resultados:
  - En el caso de los bienes de consumo todas las variables explicativas tienen un grado de significancia alto. Se encontró también una elasticidad unitaria de las importaciones de estos bienes con respecto al nivel de ingreso y una alta elasticidad al índice de tasa de cambio real.
  - La variable DUMMY y el coeficiente de liberación no son muy significativos en el caso de los bienes intermedios. Esto lo corrobora el tratamiento preferencial que reciben y han recibido los bienes intermedios durante períodos de restricción al comercio. Este tipo de bienes presenta una mayor inelastici-

dad a la tasa de cambio real, así como una respuesta rezagada en seis meses a sus variaciones. La elasticidad respecto al PIB trimestral no es muy inferior a la unidad.

- La elasticidad de importación de los bienes de capital con respecto al índice de la tasa de cambio real es superior a la unidad y levemente inferior a la registrada por los bienes de consumo. Así mismo, la elasticidad con respecto al PIB es unitaria, respondiendo el crecimiento de las importaciones con un rezago de dos a cuatro trimestres a las variaciones del PIB.
4. Utilizando las ecuaciones de mejor ajuste se procedió a proyectar el crecimiento del total de las importaciones, el cual fue incorporado a las proyecciones de balanza de pagos 1990-1994 con una serie de supuestos acordes con el diseño de la política de internacionalización: la tasa de cambio real esperada; el crecimiento estimado del PIB; y el crecimiento gradual en el coeficiente de liberación, de acuerdo con la variable que sirve de "proxy" para determinar los niveles de arancel prevaletentes luego de la etapa de transición.
  5. Al valor proyectado resultante se le adicionaron, para los años 1990 y 1991, los montos correspondientes a las mayores importaciones contempladas por el programa, derivados del escenario de metas cambiarías. Dichos montos no pueden ser modelados adecuadamente, pues son variables puramente de cambio exógeno de demanda por importaciones, que no obedecen instantáneamente a las variables con las cuales se proyecta.
  6. Al adicionar los cambios exógenos, el resultado es un crecimiento más alto de las importaciones, durante 1990 y 1991, al proyectado por el modelo. Luego de que los mayores niveles de importación previstos en el programa dejen su manejo administrativo, para pasar al régimen de

libre importación, el crecimiento retornaría al sendero esperado.

7. El sendero de crecimiento esperado está determinado en una alta proporción por el arancel equivalente obtenido durante la primera etapa del proceso por el manejo activo del tipo de cambio y por las posteriores reducciones en los niveles arancelarios. Así, durante 1991 el manejo del arancel equivalente implica un aumento en el grado de exposición a

la competencia externa, que no es lo suficientemente alto para generar crecimientos de importaciones superiores a los estimados. En 1992, la disminución de aranceles equivalentes lleva a que el aumento en las importaciones sea modesto, pero a partir de 1993 la mayor internacionalización de la economía resulta en crecimientos altos y sostenidos, acordes con la nueva evolución de la producción nacional.

CUADRO 4  
Indicadores de cuenta corriente y de capital

	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994
<b>COMO PORCENTAJE DEL PIB</b>								
CUENTA CORRIENTE	-0.22	-0.92	-0.15	-2.80	-2.29	-0.82	-0.33	-0.31
IMPORTACIONES DE BIENES	10.51	11.88	11.70	12.79	12.73	12.26	12.45	12.70
Sin combustibles	10.23	11.49	11.21	12.36	12.28	11.82	11.94	12.16
Combustibles	0.28	0.39	0.49	0.43	0.45	0.43	0.51	0.54
IMPORTACIONES DE SERVICIOS	10.81	9.81	10.18	10.26	10.21	10.17	9.76	9.28
Financieros	5.38	4.84	5.04	5.07	5.34	5.40	5.14	4.86
No financieros	5.43	4.98	5.15	5.19	4.87	4.77	4.62	4.41
EXPORTACIONES DE BIENES	14.56	14.05	14.75	14.52	45.11	16.28	16.77	16.71
No tradicionales	4.31	4.88	5.27	5.56	5.91	6.55	7.38	7.78
Hidrocarburos	3.72	2.59	3.44	3.81	4.17	4.83	4.50	4.10
Café	4.53	4.26	3.53	2.60	2.49	2.42	2.29	2.18
Carbón	0.73	0.80	1.22	1.30	1.37	1.38	1.53	1.62
Ferro-níquel	0.21	0.42	0.40	0.32	0.28	0.23	0.21	0.19
Oro	1.07	1.09	0.90	0.89	0.86	0.88	0.85	0.83
EXPORTACIONES DE SERVICIOS	3.77	4.19	4.09	4.10	3.92	3.82	3.75	3.70
Financieros	0.53	0.65	0.67	0.65	0.54	0.46	0.45	0.45
No financieros	3.23	3.54	3.42	3.45	3.38	3.36	3.30	3.25
BALANZA COMERCIAL	4.05	2.17	3.05	1.73	2.37	4.03	4.31	4.01
BALANZA SERVICIOS	-7.04	-5.63	-6.09	-6.16	-6.29	-6.35	-6.02	-5.58
SERVICIO DEUDA PUBLICA	6.69	7.34	7.67	7.39	6.99	6.35	6.30	5.86
DEUDA PUBLICA	38.37	36.36	34.05	33.77	33.25	31.62	29.74	27.99
SERVICIO DEUDA PUBLICA Como porcentaje balanza comercial	1.65	3.39	2.51	4.27	2.94	1.58	1.46	1.46
SERVICIO DEUDA PUBLICA Como porcentaje exportaciones	0.46	0.52	0.52	0.51	0.46	0.39	0.38	0.35
CRECIMIENTO DEUDA PUBLICA	11.07	-0.14	-0.22	5.52	5.56	2.96	2.71	2.76
RESERVAS INTERNACIONALES								
Meses de importaciones de bienes	10.93	10.13	9.79	9.10	7.27	7.34	7.34	7.41
Meses de import. bienes y serv.	5.39	5.54	5.23	4.49	4.04	4.01	4.11	4.23

FUENTE: DNP-UPG-UIP

CUADRO 5  
Operaciones efectivas del gobierno central  
(Porcentajes respecto al PIB)

	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994
INGRESOS CORRIENTES NETOS	10.36	10.11	10.91	11.65	11.93	12.26	12.14
PAGOS DE OPERACION	9.10	9.32	9.51	9.57	9.82	9.81	9.83
FUNCIONAMIENTO	7.75	7.97	8.05	8.07	8.34	8.41	8.50
Servicios personales	1.89	1.90	1.90	1.90	1.88	1.85	1.82
Gastos generales	0.85	0.97	0.87	0.78	0.78	0.75	0.76
Transferencias	4.96	5.08	5.26	5.37	5.66	5.78	5.91
Embargos	0.05	0.02	0.02	0.02	0.02	0.02	0.02
INTERESES	1.35	1.35	1.46	1.50	1.48	1.41	1.33
Internos	0.40	0.37	0.34	0.32	0.31	0.30	0.29
Externos	0.96	0.98	1.12	1.18	1.17	1.11	1.04
AHORRO CORRIENTE	1.25	0.79	1.40	2.08	2.11	2.45	2.30
PAGOS DE INVERSION	2.32	2.13	2.40	2.42	2.43	2.43	2.44
PAGOS DE CREDITO	0.38	0.38	0.38	0.38	0.36	0.35	0.33
PAGOS TOTALES	11.81	11.84	12.30	12.38	12.61	12.59	12.60
DEFICIT	-1.45	-1.73	-1.39	-0.72	-0.68	-0.33	-0.46

CUADRO 6  
Sector público y financiero  
(Porcentajes respecto al PIB)

CONCEPTO	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994
1. INGRESOS CORRIENTES NETOS <sup>1</sup>	30.87%	31.27%	32.60%	33.61%	34.71%	34.64%	34.46%
Gobierno central	10.36%	10.11%	10.91%	11.65%	11.93	12.26	12.42%
Sector descentralizado	11.86%	12.87%	14.10%	14.56%	15.46%	15.46%	15.38%
Fondo Nal. del Café	3.12%	2.36%	2.24%	2.17%	2.22%	2.24%	2.25%
Resto entidades	5.55%	5.42%	5.35%	5.23%	5.29%	4.88%	4.69%
2. PAGOS CORRIENTES NETOS <sup>1</sup>	25.28%	25.66%	26.50%	26.16%	26.49%	26.48%	26.19%
Gobierno central	9.10%	9.32%	9.51%	9.57%	9.92%	9.81%	9.83%
Sector descentralizado	9.57%	10.25%	11.00%	10.86%	11.22%	11.31%	11.33%
Fondo Nal. del Café	2.69%	2.45%	2.64%	2.36%	2.27%	2.16%	2.86%
Resto entidades	3.92%	3.65%	3.45%	3.37%	3.18%	3.19%	3.27%
3. AHORRO	5.59%	5.61%	6.10%	7.45%	8.23%	8.36%	8.26%
Gobierno central	1.25%	0.79%	1.40%	2.33%	2.11%	2.45%	2.34%
Sector descentralizado	2.28%	2.65%	3.41%	3.70%	4.25%	4.14%	4.35%
Fondo Nal. del Café	0.43%	0.41%	-0.30%	-0.19%	-0.03%	0.08%	0.19%
Resto entidades	1.63%	1.78%	1.99%	1.86%	1.90%	1.69%	1.42%
4. PAGOS DE CAPITAL NETOS <sup>1</sup>	7.70%	7.23%	9.13%	8.77%	8.12%	7.87%	9.24%
Gobierno central	2.32%	2.13%	2.40%	2.42%	4.48%	2.43%	2.45%
Sector descentralizado	3.57%	3.40%	4.07%	4.63%	3.89%	3.73%	4.19%
Fondo Nal. del Café	0.39%	0.26%	0.46%	0.16%	0.15%	0.14%	0.13%
Resto entidades	1.42%	1.44%	1.49%	1.57%	1.66%	1.67%	1.67%

CUADRO 7  
Consolidado de sistema financiero  
Saldo a fin de periodo  
(Miles de millones de pesos)

	Preliminar		Proyección				
	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994
A. RESERVAS INTERN. NETAS <sup>1</sup>	925.2	1199.8	1403.9	1644.0	2132.6	2886.8	3935.3
B. CREDITO DOMESTICO	4125.4	5514.4	7209.9	9211.5	11667.3	14593.2	18328.0
1. Sector público (Neto)	505.3	651.5	778.3	712.6	567.0	90.2	-437.8
2. Sector privado	4083.9	5419.4	7099.5	9300.3	1206.5	15657.1	20150.7
3. Activos netos no clasificados <sup>2</sup>	-463.8	-556.6	-667.9	-801.4	-961.7	-1154.1	-1384.9
C. DIFERENCIAS INTERBANCARIAS	22.1	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
D. CUENTA DE AJUSTE (Pasivo) <sup>3</sup>	295.0	417.9	592.9	675.9	753.6	836.5	924.4
E. PASIVOS DE MEDIANO Y LARGO PLAZO CON EL EXTERIOR	425.3	590.2	870.7	1139.9	1484.3	1821.4	2049.0
F. PASIVOS CON EL SECTOR PRIVADO -PROYECTADO-	4352.4	5705.9	7303.6	9348.5	11984.3	15376.5	19559.0
1. M1		1702.1	2153.2	2723.7	3451.0	4375.8	5500.4
2. Otros Pasivos		4003.8	5150.4	6624.8	8533.9	11000.7	14058.5
G. PASIVOS CON EL SECTOR PRIVADO -RESIDUO BALANCE-			7150.2	9039.7	11562.4	14822.1	19290.0
1. M1			2153.2	2723.7	3451.0	4375.8	5500.4
2. Otros Pasivos			4997.0	6315.9	8111.5	10446.2	13789.6
H. PROYECTADO MENOS RESIDUO (F-G)			153.4	112.6	26.4	12.5	-436.3

1/ Reservas Internacionales Netas menos otras operaciones netas con el exterior del sistema financiero.

2/ Incluye Capital Oficial y utilidades.

3/ Incluye ajustes por la tasa de cambio de contabilización de las operaciones.

Fuente: Cons. Sist. Fin. FMI de Nov./89 y DIE BR. Cálculos DNP.

Supuestos y parámetros	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994
Crecimiento del PIB Nominal		30.90%	29.50%	29.50%	29.70%	29.80%	28.70%
Crecimiento crédito bruto Sector Privado		33.00%	31.00%	31.00%	29.70%	29.30%	28.70%
Reservas Internacionales Netas B.R. (US\$M)	3309.9	3867.0	3717.0	3567.0	3748.7	4157.0	4672.9
Instituciones Sistema Financiero (Stock US\$M)	717.3	731.3	894.2	984.4	1025	1135	1268.2
Pasivos. M y L P Ext. Sist. Fin. (Stock US\$M)	1421.7	1542.7	1750.7	1790.7	1895.7	1906.7	1773.7
Necesidades de Financiamiento al sector público			126.3	-65.7	-145.6	-476.3	-528.0
Crecimiento Esperado Total Pasivo con Sector Privado			28.00%	23.00%	28.20%	28.30%	27.20%
Crecimiento Otros Pasivos Sector Privado Esperado			28.64%	28.63%	28.32%	28.91%	27.80%
Crecimiento M1 Esperado			26.50%	26.50%	28.70%	26.80%	25.70%

CUADRO 8  
**Producto Interno Bruto**  
**(según componentes del gasto)**  
 (Tasas de Crecimiento)

	88/87	89/88	90/89	91/90	92/91	93/92	94/93
Consumo Final en Territorio Nacional	4.0	3.1	2.5	2.1	3.4	3.4	3.7
Consumo Hogares	3.5	2.5	2.1	2.2	2.8	3.1	3.8
Consumo Administraciones Públicas	7.9	5.6	5.2	1.2	7.3	5.2	3.4
Formación Bruta Interna de Capital	9.9	-2.7	6.3	6.2	2.1	4.9	7.4
Formación Bruta de Capital Fijo	9.2	-4.0	6.7	6.2	1.5	4.9	7.6
Variación de Existencias	14.8	5.6	4.0	6.0	5.4	5.0	6.0
Subtotal Demanda Final Interna	5.1	2.0	3.2	2.8	3.2	3.7	4.4
Exportaciones							
(FOB)	-0.4	7.9	10.3	6.5	9.7	9.4	9.5
Menos: Importaciones (CIF)	7.7	1.6	12.5	2.0	5.0	4.6	5.0
<b>Producto Interno Bruto</b>	<b>3.7</b>	<b>3.1</b>	<b>3.0</b>	<b>3.7</b>	<b>4.2</b>	<b>4.7</b>	<b>5.5</b>
PIB sin internacionalización	3.7	3.1	3.2	3.6	4.3	3.5	3.4
Otros indicadores							
Inv. Privada como % de PIB Nominal		12.3	12.1	12.1	12.3	12.4	12.4
Ganancia en Productividad		0.0	0.2	0.2	0.8	2.0	2.2
Indicadores de Comportamiento							
Costo de Factores		100.0	93.0	93.1	92.5	88.3	84.6

FUENTE: Cálculos DNP-UPG-DEN/DEEL

Anexo N° 1

## MOVILIZACION DE RECURSOS PARA LA MODERNIZACION DE LA ECONOMIA COLOMBIANA

Componente esencial del programa de modernización de la economía colombiana es la disponibilidad de los recursos, en los montos y condiciones requeridos, para financiar la reconversión del sector industrial hacia una estructura más eficiente y productiva. Como resultado de la política adoptada en este campo, el país cuenta en la actualidad con un sector financiero más sólido, un mercado de capitales más activo, unos mecanismos crediticios más acordes con los perfiles de demanda para inversión y para capital de trabajo y una oferta adecuada de crédito de mediano y largo plazo para el sector privado. De igual forma, los incentivos tributarios establecidos y las políticas adoptadas para promover la inversión extranjera han constituido instrumentos propicios para impulsar la capitalización empresarial y vincular el ahorro externo a los sectores productivos.

Las fuentes de financiación serán fortalecidas significativamente con las nuevas líneas de crédito externo para la reestructuración industrial que contratará el país en el curso de este año con la banca multilateral, con el aumento en el volumen de recursos disponibles por parte del IFI y de PROEXPO y con el incremento previsto en el ahorro financiero movilizado por los bancos y las corpora-

ciones. La política vigente en materia de crédito industrial, los nuevos empréstitos por contratar y los propios ahorros empresariales garantizan los recursos necesarios para atender la demanda de inversión en condiciones adecuadas a las necesidades de los proyectos del sector productivo.

A continuación se resumen los significativos avances logrados en la orientación y manejo de las principales líneas disponibles para el sector industrial, se presentan sus perspectivas y se analizan las medidas de política que garantizan el incremento de la eficiencia en la asignación de crédito de fomento.

### 1. Evolución reciente del Fondo para Inversiones Privadas, del Fondo Financiero Industrial y Comercial y de las Líneas Externas

El valor de las aprobaciones con cargo a las líneas del Fondo Financiero Industrial y Comercial (FFIC), el Fondo para Inversiones Privadas (FIP) y las Líneas Externas, ha venido creciendo a un ritmo del 29.2% en promedio implícito anual en los últimos tres años, tasa superior en cerca de cuatro puntos al incremento promedio del producto industrial nominal durante el mismo período.



Dicho comportamiento positivo se ha dado en las distintas líneas, de tal forma que el FFIC lo hizo al 60.3%, el FIP al 30.9% y las Líneas Externas al 16.5% en promedio en este lapso —con una importante recuperación de estas últimas durante 1989, cuando crecieron 146.1%—, asegurando de paso un adecuado flujo de recursos tanto a la pequeña y mediana industria, como a las grandes empresas. Esta evolución permitió a su vez un crecimiento en la cartera del orden del 45.9% en promedio anual, dado el comportamiento de los redescuentos efectivos. De esta forma se llega a un monto superior a los \$101 mil millones al final de 1989, equivalentes al 21.3% del total de la cartera de las Corporaciones Financieras a igual fecha.

Lo anterior señala una adecuada irrigación de recursos crediticios, que ha satisfecho las necesidades de la economía en la financiación de proyectos industriales. Las proyecciones para 1990 muestran que tal comportamiento positivo se mantendrá: el valor de las aprobaciones se incrementará alrededor del 60.0% para el conjunto de las líneas analizadas, lo que permitirá a su vez un crecimiento de la cartera cercano al 30%.

Dentro de las aprobaciones que se proyectan para 1990 cabe destacar las programadas con cargo a líneas externas en dólares, cuyo incremento será del 64.8%, gracias a las recientes contrataciones de una línea con el Banco Mundial por US\$80 millones para la pequeña y mediana industria (BIRF- 3025) y de dos líneas por valor de US\$100 millones cada una, con el Banco Interamericano de Desarrollo (ID-562) y con el EXIMBANK del Japón, destinadas a financiar proyectos de las grandes empresas.

## 2. Las medidas recientes en materia de crédito industrial

Para establecer una política de crédito industrial amplia y coherente, la Junta Monetaria introdujo importantes reformas a la estructura y al funcionamiento

de los fondos financieros que opera el Banco de la República. Con estas medidas, que se resumen a continuación, se han simplificado los requisitos para el uso de las líneas de fomento y se ha extendido el uso de redescuento automático.

2.1. *Política homogénea en materia de intereses.* A finales de la década de los setenta se eliminó la financiación inflacionaria de los fondos y con ello se garantizó su compatibilidad con el manejo monetario. Con el fin de asegurar una asignación eficiente de recursos, se adoptó un sistema de tasas flexibles basado en el indicador DTF (Promedio del costo de captaciones de los depósitos a término), que luego se extendió a la tasa de redescuento para guardar correspondencia con el costo de las captaciones. Con todo ello se responde a las preferencias manifiestas de los empresarios por tener acceso adecuado a recursos suficientes, con períodos de gracia y plazos amplios, sin que implique la obtención de fondos a tasas inferiores a las prevalecientes en el mercado.

La nivelación de las tasas de redescuento con las tasas de captación del mercado crea las condiciones para ampliar la autonomía de los intermediarios financieros en las decisiones de aprobación de créditos, pues desaparecen los factores causantes de la desviación de recursos. De esta forma puede el Banco de la República dedicar mayor esfuerzo a la verificación ex-post de la inversión, dentro de las políticas del Gobierno Nacional en materia de crédito industrial.

2.2. *Posibilidad de adecuar la financiación de los proyectos con su generación de fondos.* Uno de los problemas fundamentales que enfrentan los industriales es obtener condiciones de financiación adecuadas a la generación de fondos de los proyectos. Por ello, la autoridad monetaria reglamentó la capitalización del 60% de los intereses que se causen durante el plazo de crédito, pudiéndose distribuir el pago de éstos uniformemente a lo largo del restante término del préstamo.

2.3. *Vinculación del plazo de los préstamos con la tasa cobrada al usuario.* Una necesidad del crédito industrial es el suministro con flujos adecuados y plazos amplios. Para incentivar la colocación de recursos con estas características, se estableció una relación directa entre los plazos de los créditos y sus tasas de interés. Así, el mayor riesgo implícito en los créditos a más largo plazo se compensa con un margen de intermediación más atractivo. Adicionalmente, esta relación permite una más eficiente asignación de recursos, en la medida en que el usuario tiene que hacer compatibles las características de la financiación con las particularidades de su proyecto de inversión.

2.4. *Simplificación de los requisitos y extensión del uso del redescuento automático.* Desde septiembre de 1987 se estableció un sistema de redescuento automático para los créditos inferiores a \$2 millones. Bajo esta modalidad, el intermediario obtiene los recursos en el momento en que solicita el redescuento, sin una aprobación previa por parte del Banco de la República, del crédito y del desembolso. Este monto fue actualizado a la suma de \$20 millones y se ajusta periódicamente.

Adicionalmente, se ha introducido el mecanismo de los "límites libres" en las líneas externas recientemente contratadas y en los créditos con cargo a los fondos financieros industriales. Bajo esta modalidad se autoriza a los intermediarios para aprobar créditos individuales de hasta \$325,4 millones, los cuales se redescuentan en un plazo muy corto (no más de 48 horas). Para ello, se han establecido los mecanismos operativos apropiados para clasificar los intermediarios que tendrán acceso al "límite libre", creando tres categorías, que tienen que ver con la experiencia, la solidez financiera y la capacidad de evaluación de los créditos. Se evitan así demoras, por cuanto lo único que se verifica es que el beneficiario cumpla con las normas de acceso a los recursos. Este mecanismo vence la renuencia de los intermediarios a participar en

operaciones cuya elegibilidad no haya sido confirmada previamente por el Banco de la República, factor que dificultó el uso del redescuento automático en el pasado.

2.5. *Mayor agilidad en los trámites.* Se han aumentado sustancialmente los límites de autonomía de las diferentes instancias de aprobación en el Banco de la República y se ha eliminado la discriminación entre sucursales en cuanto a montos de aprobación. Además, se ha profundizado la descentralización para la aprobación y revisión de las solicitudes de crédito, extendiendo a las sucursales la facultad de analizar préstamos con cargo a todos los recursos internos y externos del crédito de fomento cuyos montos no superen los límites de autonomía que tienen asignados.

## 3. Crédito del Instituto de Fomento Industrial

En 1990 el IFI canalizará recursos de crédito por valor de \$89 mil millones, distribuidos en \$51 mil millones de cartas de crédito y \$37 mil millones para financiación de activos fijos.

El volumen total de crédito tiene un crecimiento proyectado de 54%, que es posible debido a la mayor participación que ha ganado el IFI en las captaciones de títulos de corto plazo y a los recursos liberados por el programa de venta de activos, realizado en los últimos dos años.

La mayor disponibilidad de recursos del IFI es de gran importancia, pues siendo la corporación con mayor patrimonio, es la única entidad con capacidad de financiar proyectos de mayor tamaño o de sindicación de créditos que no podría asumir individualmente ninguna corporación.

Adicionalmente se adelantan en la actualidad las gestiones para la contratación de un crédito con la banca multilateral por US\$150 millones, destinado a apoyar la definición del papel que desempeñará la entidad en el conjunto del sistema financiero, con base en los es-

tudios que para el efecto se vienen realizando.

#### 4. Crédito para reestructuración industrial

La finalidad de este crédito externo por un monto de US\$200 millones es contribuir al mejoramiento de la eficiencia y a la expansión de la inversión en el sector industrial, como apoyo a la reestructuración de empresas manufactureras y de servicios. El objetivo de estos recursos es financiar el fortalecimiento financiero de las empresas, conjuntamente con créditos para estudios de preinversión, inversiones en capital fijo y de trabajo y cooperación técnica, incluyendo componentes de investigación, desarrollo, mercadeo y relocalización. El financiamiento incluye también proyectos complementarios, tales como montaje de centros de distribución y compra de talleres, empacadoras y bodegas.

#### 5. Crédito del Fondo de Promoción de Exportaciones

Los recursos destinados al financiamiento de las exportaciones que se canalizan a través de PROEXPO crecerán en un 31% en 1990 respecto a la ejecución de 1989. Su monto total asciende a \$315 mil millones, distribuidos en las líneas de pre-embarque (71%), post-embarque (14%), inversión fija y capitalización (15%). Cabe destacar el notable incremento de los recursos destinados a financiar inversión en activos fijos, que pasan de \$20 mil millones en 1989 a \$44 mil millones en 1990 (115% de aumento), con el fin de propiciar una mayor capacidad productiva de bienes exportables.

Con el fin de ampliar el acceso a los recursos de la institución en los años siguientes, está programada la ampliación de las fuentes de fondos de PROEXPO, particularmente a través de líneas de crédito externo. En todo caso, y con el objetivo de incrementar el número de beneficiarios y aumentar la eficiencia en el uso de los recursos, PROEXPO exigirá mayor esfuerzo de los intermediarios financieros en la colocación de los mis-

mos y aplicará tasas de interés flexibles vinculadas con la DTF.

#### 6. Fortalecimiento y eficiencia del sistema financiero

El Gobierno ha identificado una serie de áreas que son críticas para poder lograr un mayor desarrollo del sistema financiero del país, y ha tomado medidas de carácter estructural para promover dicho desarrollo. Las principales medidas estructurales relacionadas con el Sector Financiero tomadas durante el último año son:

##### 6.1. Capitalización del sistema financiero. Se han adoptado los siguientes tres grupos básicos de medidas:

- Se ha obligado a todas las instituciones financieras a aumentar su capital durante 1989, con el doble propósito de volver el sistema más sólido desde el punto de vista financiero y de prepararlo para la competencia con la inversión extranjera. En el caso de los bancos, la relación pasivos a capital se redujo de más de 15:1 a 12.5:1, permitiendo que algunos bancos con problemas en su estructura patrimonial se ajusten a la nueva relación en una forma gradual, adoptando programas de ajuste vigilados por la Superintendencia Bancaria.
- El Gobierno modificó, con vigencia a partir de julio de 1990, las razones de pasivos a capital por razones de activos ponderados por riesgo a capital. Las normas prevén, adicionalmente, la consolidación de las matrices con las filiales en el exterior a partir de enero de 1992, con el ánimo de preparar a la banca doméstica para la apertura del mercado financiero doméstico a la competencia internacional. Los programas de ajuste mencionados en el punto anterior continuarían utilizándose como mecanismo de adecuación gradual al nuevo sistema.
- La Superintendencia Bancaria ha establecido criterios más estrictos para la evaluación de la cartera de los in-

termediarios, con base en los cuales les ha fijado la obligación de constituir provisiones de acuerdo con unas reglas más automáticas y severas que las existentes en el pasado. Adicionalmente, se han dictado normas más flexibles para estimular el castigo de cartera mala. Para la verificación de estas y otras regulaciones, se han establecido nuevos sistemas de control y vigilancia a las entidades financieras, fijando procedimientos similares a los utilizados en los países industrializados.

##### 6.2. Competitividad del sistema financiero. Tres medidas han sido implantadas con este propósito:

- Recientemente se adoptó una ley que permite nuevamente la inversión extranjera en entidades del sistema financiero. Esta medida busca modificar la estructura oligopolista del sistema financiero, estimulando así una mayor eficiencia por medio de la competencia. Permite, además, la privatización de algunas de las entidades que fueron nacionalizadas con ocasión de la crisis financiera de 1982.
- A partir de junio de 1989 los intermediarios financieros están obligados a publicar periódicamente el promedio de las tasas de interés activas y pasivas en diarios de amplia circulación. Adicionalmente, los bancos están obligados a publicar las tasas de interés cobradas en las operaciones con tarjetas de crédito. Estas medidas buscan estimular la competencia por medio de la amplia difusión sobre las tasas de interés en el sistema.
- Se autorizó a las Corporaciones de Ahorro y Vivienda (CAV) entrar a competir en el mercado de certificados de depósitos a término con plazo inferior a seis meses, y se levantó la restricción de cuantía mínima (100 UPAC anteriormente) para las captaciones de las CAV por medio de CDT. Adicionalmente, para volver a las CAV más competitivas, se modificó tanto la fórmula como el tope máximo de la corrección monetaria.

6.3. *Eficiencia del sistema financiero.* Con el objeto de disminuir la carga cuasi-fiscal de los intermediarios financieros, permitir una prestación más eficiente del servicio al público y disminuir los trámites a los cuales están sujetos los intermediarios, se adoptaron las siguientes decisiones:

- La estructura de encajes se simplificó con la eliminación de todos los encajes marginales.
- El nivel de los encajes se redujo en relación con los existentes en 1988. Específicamente, el encaje aplicable a los depósitos a la vista privados y oficiales se disminuyó de 44% a 39% y de 65% a 53%, respectivamente. Esta medida sigue una política adoptada hace varios años, y el progreso futuro en este frente está limitado por la prudencia en el manejo de la política monetaria.
- Con el propósito de desmontar gradualmente las inversiones forzadas destinadas al ICT, el Gobierno ha comenzado un sistema de sustitución de recursos, mediante el aumento en la generación de ingresos propios del Instituto, la transferencia de recursos del presupuesto con cargo al impuesto al cemento y la eventual contratación de recursos de crédito externo.
- Para permitir una mayor eficiencia en la atención al público y estimular así la competencia en la calidad del servicio, se flexibilizaron las normas sobre horarios de atención al público.
- Se han simplificado los trámites que las instituciones tenían que adelantar ante la Superintendencia Bancaria con el fin de obtener aprobaciones en materia de apertura de nuevas oficinas, adquisición de activos fijos, formas y contratos típicos, y publicidad. Adicionalmente, se simplificó el sistema de reporte de información a la Superintendencia Bancaria, mediante la introducción del Plan Único de Cuentas (PUC).
- La dirección del crédito para la construcción de las CAV se ha flexibilizado

notoriamente. Mientras que antes el 100% de su cartera estaba distribuida entre viviendas según su costo, en la actualidad sólo se obliga a las corporaciones a colocar el 40% de su cartera total en vivienda para los estratos de ingresos más bajos.

**6.4. Seguridad para los ahorradores.** En esta área se adoptaron dos medidas principales:

- La ley de inversión extranjera en el sistema financiero incluyó un artículo que fija las primas del seguro de depósitos en el nivel necesario, con cargo a los intermediarios y no a los depositantes. Esta medida permite el restablecimiento del seguro de depósitos en su concepción original, brindándole mayor seguridad al sistema, y permite que el Fondo de Garantías de Instituciones Financieras comience a operar con un presupuesto balanceado a partir de 1990.
- La Superintendencia Bancaria ha puesto en operación un nuevo sistema de fiscalización y visitas a los intermediarios, que permite mantener un control más adecuado sobre los problemas; de esta manera se minimiza la posibilidad de nuevas crisis internas del sistema financiero.
- Las bolsas de valores fueron obligadas a constituir unos fondos especiales destinados a garantizar a quienes realicen operaciones que éstas sean realmente cubiertas por los corredores de la bolsa.

**6.5. Tasas de interés.** En esta área se ha buscado, esencialmente, corregir las distorsiones que tenía el sistema, así:

- Se ha abierto la posibilidad de que existan créditos en los cuales se capitalicen los intereses. Esta medida permite otorgar créditos en los cuales no se amortice rápidamente el principal del crédito en términos reales, abriendo así el camino para el financiamiento a largo plazo.
- El crédito de fomento en pesos que se canaliza por intermedio del Banco

de la República entró a operar dentro de un sistema con las siguientes características: 1) las tasas son variables para usuarios y redescuento, al determinarse en función del DTF; 2) las tasas se incrementan en un cuarto de punto por cada año de plazo o período de gracia adicional al primero; 3) existe la posibilidad de que el usuario solicite que se le capitalicen hasta el 60% de los intereses que se causen en un período; y 4) el plazo y período de gracia se determinan de común acuerdo entre el usuario y el intermediario, de acuerdo con el flujo de caja del proyecto financiado.

- La dispersión que existía en las tasas de interés cobradas en los créditos de fomento se redujo significativamente, inclusive cuando se comparan los distintos sectores. Así, las tasas aplicables al crédito industrial y comercial son sólo tres y las del crédito agropecuario son sólo cuatro.
- Se liberaron las tasas de interés aplicables a la financiación otorgada por medio de tarjetas de crédito, permitiendo a la vez que dicha financiación pueda extenderse de seis meses a un año. Adicionalmente, para mejorar la cartera por este concepto, los usuarios deben cancelar en el primer mes el 30% del valor de sus compras.

## 7. Impulso al mercado de capitales

El Gobierno Nacional, consciente de la importancia que reviste el mercado de capitales como instrumento de financiación de la inversión productiva, ha tomado en los últimos años diversas medidas tendientes a su expansión y fortalecimiento.

En el campo tributario la ley 75 de 1986 introdujo sustanciales reformas al esquema tradicional, al suprimir la doble tributación, reducir la tarifa prevista para las sociedades anónimas y eliminar la deducibilidad del componente inflacionario de los rendimientos financieros. Todo esto con el fin de darle una mayor competitividad a las acciones como alternativa de inversión, mejorar la renta-

bilidad de las sociedades anónimas y fomentar la capitalización empresarial.

Con el fin de asegurar la canalización de recursos a las sociedades anónimas se ha propiciado el desarrollo de diversas clases de inversionistas institucionales. Tal es el caso de los fondos mutuos de inversión y de los fondos de pensiones de jubilación e invalidez.

A pesar de este entorno favorable, el mercado de capitales, como fuente alternativa de financiación de la inversión, continúa siendo subutilizado por el sector productivo del país. Una de las razones de este fenómeno radica en el temor de los actuales propietarios a perder el control con motivo de la colocación u oferta al público de nuevas acciones. Para remover este obstáculo, un proyecto de ley aprobado recientemente por el Congreso autoriza la emisión por parte de las sociedades anónimas de acciones con diviendo preferencial y sin derecho de voto. Estas acciones presentan grandes ventajas para las sociedades anónimas, en la medida en que a través de ellas no se arriesga el control de la sociedad y, de otra parte, se obtiene un incremento de capital que impone como contraprestación pagar un diviendo preferencial sobre las utilidades.

De otra parte, si bien el régimen legal vigente en materia de emisión de bonos ha permitido realizar emisiones considerables en los últimos años, dicho ordenamiento puede mejorarse con el fin de permitir a las sociedades en general realizar emisiones acordes con sus necesidades de financiación, siempre y cuando se brinden las debidas seguridades al público. Con tal propósito el gobierno adoptará las siguientes modificaciones:

- Para estimular la capitalización de las sociedades, se prevé un incremento en la base que se toma en cuenta para calcular el monto máximo de la emisión, cuando la sociedad haya realizado aumentos de capital durante los doce meses inmediatamente anteriores a la emisión. Dicho incremento es del veinte por ciento del au-

mento de capital que se haya realizado, cuando se trata de efectuar una emisión de bonos ordinarios, y del cuarenta por ciento cuando se pretende emitir bonos convertibles en acciones.

- Habida consideración de que el capital y reserva de una sociedad pueden ser insuficientes para realizar una emisión adecuada a las necesidades de la misma, y que la sociedad puede tener bienes que le permitirían respaldar una emisión del tamaño adecuado, se prevé la posibilidad de emitir bonos por encima del monto máximo establecido por el régimen vigente (esto es, capital y reservas) cuando dicha emisión se financie a través de una fiducia constituida con este fin en una entidad legalmente habilitada para ello. Para tal efecto, se deben entregar bienes a la fiduciaria por un monto no inferior a una vez y media el valor del empréstito.
- Para permitir a las medianas empresas ingresar al mercado público de valores a través de la emisión de bonos, se prevé la posibilidad de emitir bonos en forma colectiva. Para tal efecto, se autorizaría a una entidad fiduciaria a emitir bonos por cuenta de una fiducia constituida por varias sociedades, y en virtud de la cual las sociedades constituyentes entregan los bienes que sean necesarios para garantizar adecuadamente el empréstito. En este último caso y, dado que entre las empresas medianas pueden existir muchas que no tengan el carácter de anónimas, se prevé la posibilidad de que participen sociedades que no tengan dicha naturaleza.

Además de las anteriores medidas (autorización de la emisión de acciones preferenciales, ampliación de las modalidades de emisión de bonos), continúa vigente el mecanismo del fondo de capitalización empresarial, a través del cual se pone el crédito de fomento al servicio de la capitalización del sector productivo.

En resumen, en los últimos años se han producido importantes cambios institucionales, orientados a facilitar el desa-

rollo del mercado de capitales como mecanismo de canalización del ahorro interno hacia la inversión productiva.

## Anexo N° 2

### MODERNIZACION DE LA GESTION PUBLICA Y DE LA INFRAESTRUCTURA DE SERVICIOS

Los esfuerzos de este Gobierno han estado orientados a consolidar el crecimiento económico acompañado de una mejora significativa en la distribución del ingreso. Este proceso considera que el aumento en la productividad del sector privado debe generar un nivel de ahorro suficiente para mantener una tasa de inversión acorde con un ritmo más acelerado de crecimiento.

En este contexto, aunque se otorga una mayor responsabilidad al sector privado, el sector público debe incrementar su eficiencia y cumplir actividades esenciales como son la provisión de un marco legal y un ordenamiento jurídico adecuado, al tiempo que debe garantizar el suministro de bienes básicos: educación, salud y vivienda. Además, debe desarrollar otras funciones estratégicas como asegurar el comportamiento dinámico del proceso, por medio del estímulo a la generación de tecnologías y de la inversión en capital humano.

En la actualidad el sector público contribuye con cerca del 20% del valor agregado de la producción nacional y su participación en el total de la inversión es de cerca del 35%. Los gastos del Gobierno Nacional y las empresas industriales y comerciales del Estado alcanzan un monto de \$8 billones. El número de entidades descentralizadas es de 1.200, y cubren un amplio rango de actividades que incluyen educación, producción de energía, vivienda, telecomunicaciones y actividades financieras.

La intervención del Estado en los últimos 50 años contribuye, indudablemen-

te, a explicar el mejoramiento de la calidad de la vida para la mayoría de los colombianos, así como el crecimiento de la actividad económica. Así, se ha logrado elevar apreciablemente la tasa de alfabetización, disminuir la tasa de mortalidad infantil y aumentar las esperanzas de vida. Así mismo, se han mejorado sustancialmente los índices de cobertura en la provisión de agua potable, alcantarillado, electricidad y disponibilidad de vivienda propia.

Sin embargo, el éxito de la gestión estatal debe cualificarse, puesto que generó efectos secundarios nocivos que, con el tiempo, amenazan los logros obtenidos.

- Se generó una excesiva dependencia de la capacidad del Estado para atender la multiplicidad de intereses que requerían su activa presencia. Los resultados se sujetaron a la capacidad sectorial de presión, la limitación de los recursos, la precaria organización institucional y la pesada carga burocrática confundiendo, inclusive, la provisión de bienes públicos con su producción. Se lograron así resultados desbalanceados e inequitativos.
- La percepción de un flujo continuo de financiamiento externo acentuó la multiplicidad de funciones encomendadas al sector público y generó en algunos sectores un exceso de endeudamiento.
- Las grandes obras de infraestructura física se han venido realizando. El Estado en Colombia debe orientarse ahora a cumplir un papel acorde con

el nivel de desarrollo económico y social alcanzado, así como complementar la provisión de bienes básicos para los grupos más desprotegidos y atender los requerimientos estratégicos de los sectores ligados a la nueva perspectiva económica.

- El mismo proceso de desarrollo ha generado una capacidad financiera y empresarial que le permite al sector privado aceptar hoy en día retos no posibles en el pasado. La falta de correspondencia del Estado con esta madurez del sector privado ha hecho que aquel se convierta más en un obstáculo que en un apoyo a la actividad productiva.
- Ineficiencias presentes en el sistema mismo, en áreas como la asignación de recursos, la ejecución del gasto, la estructura organizativa de la administración pública y la ausencia de control en los resultados han ocasionado sobrecostos, desperdicios de recursos y muy reducidos niveles de productividad en la inversión pública.

El proceso de descentralización impulsado por este Gobierno y el presente esfuerzo para profundizar la modernización de la economía se suman a las anteriores razones para inducir mayores niveles de eficiencia y eficacia en la acción del Estado.

#### 1. Aumento de la productividad en el gasto público

Desde el comienzo de la presente administración, el Gobierno Nacional se propuso, como objetivo prioritario, la modernización de la administración pública, el incremento en la eficiencia de la inversión y el fortalecimiento de la capacidad de gestión de las empresas públicas. Para cumplir este objetivo, han sido realizadas importantes modificaciones en la estructura y funcionamiento del sector público, a la par con el establecimiento de un conjunto de instrumentos legales, técnicos y financieros, que permiten consolidar los programas en curso.

Entre las acciones directamente orientadas al aumento de la productividad del gasto público cabe destacar las siguientes:

1.1. *Modificación de la gestión presupuestal.* La programación, ejecución y control del gasto público respondía a un conjunto de normas y procedimientos restrictivos de la eficiencia y ajenos a la planificación de mediano y largo plazo. El nuevo Estatuto Orgánico del Presupuesto General de la Nación (Ley 39 de 1989) garantiza que el financiamiento y los pagos de los organismos y entidades públicos se realicen de acuerdo con metas estrictamente definidas en el Plan Financiero del Sector Público, de acuerdo con las demandas y necesidades del conjunto de la economía. Los proyectos de inversión pública serán seleccionados técnicamente con base en el Banco de Proyectos de Inversión, a través del cual se hará también un seguimiento estricto del rendimiento en los recursos utilizados. Ha sido creado el Consejo Superior de Política Fiscal, como organismo responsable de coordinar el ejercicio presupuestal, examinar permanentemente la eficiencia en el uso de los recursos y establecer los correctivos que fueren necesarios.

1.2. *Control a la eficiencia del sector público descentralizado.* La eficiencia de los organismos descentralizados y de las empresas industriales y comerciales del Estado es indispensable para satisfacer la creciente demanda por los servicios públicos, sin que ello presione el déficit del sector público, afecte los requerimientos de financiamiento del sector privado o genere un crecimiento excesivo del aparato estatal.

El Gobierno Nacional ha controlado, con éxito, los gastos y las condiciones de financiamiento de las entidades descentralizadas. Para profundizar esta política en función del incremento de la eficiencia y la atención al desempeño microeconómico del sector público, el Consejo Nacional de Política Fiscal ha acordado establecer "planes de desempeño" para los entes descentralizados, que definen metas de gestión, niveles

factibles pero exigentes de productividad, destinación de sus utilidades y un marco claro de relaciones con el Gobierno Central.

**1.3. Relaciones con el Sector Privado.** Las actividades que realiza el Estado pero que el sector privado puede ejecutar con ventajas de eficiencia deben ser transferidas a este último. De igual forma, el control estatal a la actividad privada debe enfocarse a las áreas en que sea indispensable por razones de beneficio colectivo y estabilidad económica, sin desestimular la inversión. En estos campos se han tomado decisiones de amplia significación. Se realiza el proceso de venta de las acciones y derechos del Instituto de Fomento Industrial en empresas atractivas para la inversión privada. Se reprivatizan las entidades financieras saneadas. Se autoriza la venta de los activos del Fondo Nacional del Café no directamente relacionados con su actividad propia. Se permite a los inversionistas privados vincularse a la actividad portuaria. Se especializa la actividad de Ecopetrol y se autorizan inversiones de capital privado nacional y extranjero en nuevos proyectos petrolquímicos. Se establecen las condiciones institucionales y financieras adecuadas para que el sector privado se vincule a la operación ferroviaria. Se reducen los trámites relacionados con la aprobación de inversiones nacionales y extranjeras. Se modifican los mecanismos de control de precios. De este modo se logra que la gestión del sector público se especialice en las actividades que son de su estricta competencia por razones de equidad y eficiencia.

**1.4. Proceso de contratación.** El actual proceso de contratación y licitación en el sector público se caracteriza por el exceso de trámites administrativos, la complejidad de los requisitos legales, la presencia de múltiples controles innecesarios y la falta de criterios técnicos transparentes en la selección de las propuestas elegibles. Este conjunto de restricciones se ha convertido en elemento que coadyuva a la ineficacia del gasto público y que dificulta elaborar una pro-

gramación más efectiva de las inversiones por las empresas y organismos del Estado. El Gobierno ha impulsado el proceso de modificación de las normas de contratación, mediante proyectos de ley presentados al Congreso, con el objeto de contar con un estatuto más moderno y con controles más eficaces. La aprobación de un proyecto de estas características permitiría, sin lugar a dudas, consolidar las reformas emprendidas en la administración pública y mejorar sustancialmente la capacidad de gestión del sector público.

## **2. Modernización de la infraestructura**

La dinámica de la actividad económica y del comercio exterior depende, en gran parte, de la infraestructura y los sistemas de transportes y puertos, pues éstos inciden de manera importante en el valor agregado, los costos de producción y circulación de los bienes y la rentabilidad de las inversiones. La consolidación de las acciones en curso es paralela al proceso de reconversión industrial y racionalización del comercio internacional, garantizando la oportunidad de las transformaciones requeridas.

**2.1. Transporte férreo.** El transporte férreo tiene ventajas de seguridad y costo de operación sobre el transporte por carretera. Para lograr el establecimiento de un servicio ferroviario eficiente, el Gobierno Nacional, en uso de las facultades otorgadas por la Ley 21 de 1988, ordenó liquidar la empresa Ferrocarriles Nacionales de Colombia, e inició la creación de dos nuevas empresas para el mejoramiento y operación del sistema férreo.

Ferrocarriles Nacionales de Colombia entró en liquidación a partir de julio de 1989, con un plazo máximo de tres años mientras se conforman las nuevas empresas. El proceso de liquidación avanza satisfactoriamente y han sido asignados los recursos necesarios para su culminación, incluyendo el pago de cesantías e indemnizaciones, así como el financiamiento del Fondo de Pasivo So-

cial. Con la creación de este Fondo, el Gobierno Nacional exime a las nuevas empresas de financiar obligaciones laborales ya causadas, para hacer viable su operación financiera y comercial.

El primero de los nuevos entes es la Empresa Colombiana de Vías Férreas -FERROVIAS-, creada como empresa industrial y comercial del Estado, con autonomía administrativa y capital independiente.

Su objeto es rehabilitar, modernizar, extender, explotar y administrar la red férrea nacional, así como regular y controlar la operación del sistema ferroviario. Simultáneamente con su constitución empresarial, FERROVIAS ejecuta en 1990 un plan de emergencia para la recuperación de la red férrea por valor superior a US\$12 millones y tiene previsto iniciar en 1991 un programa de rehabilitación y modernización de toda la red vial, por un valor de US\$323 millones, que se financiará con recursos del Presupuesto Nacional, cuya fuente ya ha sido establecida y con recursos del crédito externo.

Para la prestación de los servicios de transporte público ferroviario se autorizó la creación de una sociedad anónima de economía mixta del orden nacional, denominada Sociedad Colombiana de Transporte Ferroviario S.A. -STF-, la cual será capitalizada por el Gobierno Nacional con activos de la empresa en liquidación y deberá contar con aportes de otros socios hasta por el 49% de su capital. Según las normas vigentes, podrán constituirse otras empresas de transporte férreo, mayoritaria o exclusivamente privadas. Durante el primer semestre de 1990 culminarán los estudios de factibilidad técnica, financiera y de mercado que serán propuestos a los inversionistas privados.

**2.2. Transporte por carretera.** Para reducir los costos de operación de los vehículos y, por tanto, los fletes de carga por carretera, la programación de inversiones del Fondo Vial Nacional a partir de 1990 otorga especial prioridad al mantenimiento de la red troncal nacio-

nal, incluido el aumento en la capacidad de los sectores de mayor congestión y la reconstrucción de la carretera Cali-Buenaventura, que es vital para la movilización del comercio exterior. Este programa representa inversiones por US\$300 millones en cinco años, que serán financiadas con recursos del Fondo Vial Nacional y del crédito externo.

Para estimular y facilitar la renovación del parque automotor de carga, se cuenta con el nuevo régimen de importaciones y aranceles y se procederá a la reforma del régimen de ensamble automotriz. Se facilita así la importación de camiones y componentes y se suprimen restricciones vigentes para su ensamblaje.

Se prevé la creación de una bolsa de carga que centralice la información de oferta y demanda de servicios de transporte terrestre, para facilitar la operación de las empresas transportadoras y posibilitar disminuciones de costos y fletes.

Con el fin de dotar al país de un servicio regular de transporte terrestre internacional, el Ministerio de Obras Públicas y Transporte prepara las propuestas legislativas acordes con la reforma, recientemente aprobada, a la decisión 56 de la Junta del Acuerdo de Cartagena, en la cual se establecen mecanismos y trámites homogéneos para el transporte de mercancías entre los países del Pacto Andino.

Mientras esta reforma normativa entra en vigencia, ha comenzado la construcción en Cúcuta e Ipiales de los Centros Nacionales de Frontera -CENAF-, destinados a la agilización de los trámites fronterizos y los controles aduaneros, sanitarios y migratorios. Se ha previsto la construcción en corto plazo de centros similares en los cruces fronterizos de Paraguachón, Puerto Santander, Arauca y San Miguel, por un valor total de US\$2 millones.

**2.3. Sistema portuario.** El sistema portuario es de máxima importancia en las operaciones del comercio colombiano, que en más del 90% se realizan por vía

marítima. Con excepción de Puerto Bolívar y el puerto petrolero de Coveñas, la infraestructura portuaria nacional no se ha adecuado a los requerimientos del transporte marítimo moderno, que se caracteriza por el manejo de cargas a granel y en contenedores.

Para elevar la productividad de la operación portuaria, el Gobierno Nacional ha establecido una política de estímulo a la competencia y a la especialización. Para el efecto, el CONPES emitió recientemente concepto favorable a la construcción y operación de dos puertos de operación privada, especializados en manejo de graneles, y la Dirección General Marítima y Portuaria aprobó un muelle de uso público en Cartagena para el manejo de contenedores. Además, el Gobierno propicia la vinculación de inversionistas extranjeros a la operación portuaria, con el fin de acelerar el proceso de incorporación tecnológica.

Complementariamente, se prepara un plan de reforma de COLPUERTOS, dirigido a racionalizar sus costos laborales, optimizar su planta de personal, establecer criterios de eficiencia operativa y descentralizar la administración, de tal modo que sus terminales puedan competir con estatutos tarifarios independientes, basados en los costos de operación, y se eliminen los subsidios a la ineficiencia de algunos puertos. Este plan será sometido próximamente a la aprobación del CONPES.

**2.4 Transporte marítimo.** La marina mercante nacional se constituyó como elemento de protección frente a los mecanismos que controlan el transporte marítimo internacional y para la realización de algunas operaciones que no aseguran cargas de compensación óptimas.

La falta de especialización en los puertos y algunos aspectos excesivos del Régimen de Reserva de Carga han inducido atraso tecnológico en la marina mercante. El primero de estos factores se contrarresta con instalaciones portuarias modernas, cuya construcción en curso ha llevado a la Flota Mercante

Grancolombiana a programar para 1991 la compra de dos buques portacontenedores de 800 TEU (Toneladas Equivalentes por Unidad de Contenedor de 20 pies).

Es necesario, además, introducir algunas modificaciones en el Régimen de Reserva de Carga, para hacer coherentes los objetivos de garantizar la regularidad de rutas e incentivar la marina mercante nacional con las políticas en favor del comercio exterior colombiano. Actualmente la reserva de carga general es de 50% como mínimo, porcentaje que excede la capacidad de la marina mercante nacional. La reserva de carga a granel es de 50%, con lo cual se ha propiciado que el armador colombiano se convierta en intermediario, incrementando los costos para el usuario, dado que sólo dispone de un barco de este tipo y la operación se realiza en rutas ocasionales y con buques fletados. Se ha dispuesto fijar en 50% la reserva de carga general y abolir la reserva de carga a granel. Esta decisión inducirá mayor eficiencia operacional de las navieras nacionales.

Actualmente se efectúa una revisión de la legislación marítima nacional, para establecer las modificaciones que requiera en función de las necesidades actuales y previsibles del comercio exterior. La propuesta en curso prevé asignar la función reguladora a una entidad con capacidad técnica e institucional para armonizar las políticas gubernamentales con los criterios de eficiencia económica requeridos para fortalecer la prestación del transporte marítimo y los servicios portuarios.

**2.5 Transporte aéreo.** Las exportaciones realizadas por vía aérea corresponden a flores en un 99%. Las importaciones principales son de maquinaria industrial de alta tecnología. El transporte internacional de carga aérea moviliza 258 mil toneladas anuales, de las cuales 53.8% son de exportación y 46.2% de importación. El 94% de las operaciones se realiza a través de Bogotá, Medellín y Barranquilla. La flota actual tiene un

alto promedio de edad, lo cual implica elevados gastos de mantenimiento para permitir una operación segura.

El transporte aéreo de carga internacional es efectuado por empresas especializadas y por empresas cuya operación se divide entre carga y pasajeros. Las primeras cubren el mercado norteamericano y tienen capacidad adecuada a las demandas actuales. Las segundas son predominantes en el mercado europeo y presentan problemas de capacidad.

Las instalaciones aeroportuarias para el manejo de carga han sido inadecuadas e insuficientes para los volúmenes previsibles en el corto plazo. Para superar estas deficiencias, las inversiones del Departamento Administrativo de Aeronáutica Civil se orientan a otorgar máxima prioridad a la expansión y adecuación de los servicios en tierra a la carga internacional, con inversiones totales por US\$38 millones. Las bodegas para carga especial podrán ser construidas por el sector privado. Con el fin de apoyar la reposición y reparación del equipo aéreo se prevé la reducción de los correspondientes aranceles.

El Gobierno considera de máxima importancia que se logre mayor competitividad y eficiencia en el transporte aéreo internacional, que garantice, en particular, una movilización más ágil y adecuada de las mercancías de exportación e importación, especialmente en el caso de los productos perecederos.

**2.6 Transporte multimodal.** El Gobierno Nacional ha comenzado las acciones requeridas para implantar un sistema de transporte multimodal, destinado a garantizar la máxima eficiencia en la operación complementaria de los diferentes modos de transporte. Para el efecto se adelantan gestiones orientadas al mejoramiento de la infraestructura y a la modificación en las normas y las actividades oficiales relacionadas con el transporte de carga.

Las inversiones en materia de infraestructura son complementarias de las an-

teriormente señaladas, e incluyen la construcción de puertos secos para el intercambio de carga entre los modos fluvial, carretero y férreo, la adecuación y ampliación de los puentes marítimos, la adaptación del ferrocarril al transporte de contenedores, la fabricación de carrocerías adecuadas en los vehículos de transporte terrestre y el establecimiento de un sistema de información sobre la disponibilidad y ubicación de contenedores. El Gobierno Nacional adelanta las gestiones con la banca multilateral para obtener un empréstito con esta destinación.

En materia normativa, el decreto 01 de 1990, modificatorio del Código de Comercio, incluyó los conceptos de transporte multimodal y contrato único de transporte. Han sido definidas las responsabilidades del transportador y se estudian los aspectos concernientes a características de operación, régimen de seguros y regulación de fletes. Paralelamente se han iniciado las reformas en los regímenes y procedimientos de aduana interna e internacional para garantizar el debido control de contenedores sin que sean abiertos entre los lugares de origen y destino final. Sobre estas bases, se prevé que en corto plazo comenzará el establecimiento de operadores únicos de carga.

Un proyecto de transporte multimodal de capital importancia en el futuro del comercio internacional colombiano es el Puente Terrestre Interoceánico, que se ha concebido para comunicar el Golfo de Urabá en el Océano Atlántico y Bahía Cupica en el Pacífico. Este canal seco permitirá el tránsito de graneles y contenedores, facilitando las operaciones de los buques de gran calado que actualmente están imposibilitados para cruzar por el canal de Panamá, con lo cual tendrá una incidencia notable en el comercio mundial y en la integración con la Cuenca del Pacífico de la economía nacional. Se han estimado costos iniciales de US\$1.290 millones en las construcciones portuarias, la vía férrea y el oleoducto. Con el puente terrestre interoceánico, el litoral pacífico sería bene-

ficiario directo de inversiones productivas adicionales en proyectos mineros y de explotación de recursos naturales renovables. Actualmente se realizan estudios básicos de avance, financiados con recursos del Fondo Vial Nacional, para buscar posteriormente su presentación ante los inversionistas nacionales y extranjeros.

### 3. Modernización de la gestión institucional relacionada con el comercio exterior

3.1. *El sistema aduanero.* Al inicio del presente gobierno, la administración aduanera colombiana presentaba una organización administrativa deficiente, sin áreas fundamentales de apoyo, con supremacía de las labores represivas frente a las tareas técnicas y operativas de administración del comercio exterior.

La legislación aduanera básica se caracterizaba por una reglamentación incipiente que dificultaba la aplicación simple, uniforme y transparente de los diferentes regímenes aduaneros, contribuyendo con ello a la proliferación de criterios y conceptos que formaban un complejo marco de regulación y control. En el área de prevención, represión y aprehensión del contrabando, la Aduana cumplía simplemente el papel aprehensor, mientras una entidad diferente, con niveles propios de autoridad y decisión, se encargaba del almacenamiento, venta o remate de los bienes, cuya situación final de las mercancías se definía en una instancia judicial.

Como resultado de lo anterior, el sistema aduanero colombiano contaba con instrumentos muy precarios, carecía de información adecuada y oportuna y operaba en condiciones de elevada ineficiencia y ausencia de controles efectivos, que derivaban en prácticas y procedimientos irregulares.

3.1.1. *El proceso de modernización.* Ante las circunstancias descritas, el Gobierno Nacional adoptó una estrategia encaminada a corregir estructuralmente las deficiencias, con criterios de simplificación y racionalización, consultando

los avances de la técnica aduanera en el ámbito internacional, con miras a lograr que la Aduana colombiana preste un servicio ágil, transparente y eficaz que posibilite la fluidez del comercio internacional.

Las principales acciones adelantadas se describen a continuación.

#### a. *Reforma administrativa*

Con la Ley 75 de diciembre de 1986, fue considerablemente simplificada la aplicación y determinación práctica de los impuestos a las importaciones y el Gobierno Nacional obtuvo facultades extraordinarias para revisar la estructura orgánica de la Dirección General de Aduanas y del Fondo Rotatorio de Aduanas.

La definición básica de la nueva organización aduanera se concretó en el decreto 2649 de 1988 con las siguientes decisiones:

- Aumento de la capacidad institucional para proveer un mejor servicio. Creación de instancias de soporte a la gestión aduanera en las áreas de Informática, Jurídica, Planeación, Escuela de Aduanas y Fondo Rotatorio.
- Racionalización de las labores de auditoría interna, fortaleciendo los controles tanto en el nivel central como en el regional y muy particularmente en la gestión de aforo, que es el eje de la función aduanera.
- Establecimiento de niveles de autoridad, competencia y funciones claramente separables, eliminando así los dualismos y ambigüedades que presentaba la estructura anterior y posibilitando la profundización del proceso de descentralización de la operación aduanera.
- Adopción de un nuevo enfoque en la lucha contra el contrabando, buscando comprometer activamente en su control a los más importantes estamentos de la sociedad en cada región, para contar con el apoyo necesario en las labores de prevención,

represión y aprehensión del contrabando. Cabe destacar que esta práctica ilegal será notablemente disminuida gracias al establecimiento de un sistema más ágil y transparente de importaciones.

- Impulso decisivo a la capacitación a través de la Escuela de Aduanas, para garantizar la especialización e idoneidad del funcionario formado en la carrera de aduanas.

- Unificación funcional, otorgando a la Dirección General de Aduanas el manejo, operación y control del Fondo Rotatorio de Aduanas, responsable del almacenamiento, venta y remate de mercancías decomisadas. Esta unificación ha sido complementada con medidas posteriores (Decretos 2274 y 2352 de 1989), mediante las cuales se asigna a la Dirección General de Aduanas la responsabilidad sobre las mercancías aprehendidas o decomisadas, dejando a los jueces la función de calificar la conducta de las personas posiblemente implicadas en irregularidades aduaneras.

Estas modificaciones, sin duda esenciales a la estructura orgánica del servicio de aduanas colombiano, constituyen la base fundamental para la consolidación de una institución aduanera moderna, acorde con los esquemas internacionales y con posibilidad para responder con eficiencia por la prestación del servicio aduanero.

#### b. *Sistematización aduanera*

El dinamismo del comercio exterior, los avances de la informática y la evolución misma de los procedimientos aduaneros en el ámbito internacional, justificaron la decisión inaplazable de adelantar un ambicioso programa de sistematización en la Aduana Nacional. El proceso se inició con la instalación de un sistema automático de desaduanamiento en la Aduana Interior de Bogotá, que estará en plena operación en marzo de 1990.

Ya ha sido concluido el montaje del Arancel Oficial Sistematizado y se cuenta, además, con una completa base de

datos conformada por las declaraciones de importación y con un banco de datos sobre el recaudo, que permite conocer su comportamiento. De este modo se viene consolidando el soporte requerido para asegurar la eficiencia del servicio aduanero, bajo criterios de modernización, simplificación y racionalización de la gestión.

#### c. *Revisión y reglamentación de la legislación aduanera*

Adicionalmente a los dos conjuntos de acciones mencionados, se ha seguido un proceso permanente de revisión y reglamentación de la legislación aduanera básica. En este contexto se han promovido medidas importantes en los siguientes aspectos:

- *Impuestos de importación.* Con el fin de unificar la dispersa estructura de tasas y gravámenes, las sobretasas a las importaciones se unificaron en un solo impuesto del 18% y se aclararon los aspectos relacionados con la aplicación y extensión de este tributo. También se estableció una tarifa única para simplificar la recaudación de impuestos por equipajes de viajeros.
- *Base gravable.* Durante esta administración ha sido constante el proceso de racionalización de valoración aduanera, en los campos de reglamentación, unificación y descentralización de operaciones. Adicionalmente se ha facilitado la determinación de la base gravable a través de los precios mínimos oficiales, tanto en el caso de mercancías importadas como en el de los tratamientos preferenciales a determinadas regiones. También se han adoptado disposiciones para reorganizar y controlar eficientemente el régimen especial de importación de vehículos por funcionarios diplomáticos.
- *Regímenes de Importación y Exportación.* Se han reglamentado los trámites de importación temporales, donaciones y equipajes de viajeros y se adoptó y reglamentó un régimen de exportación de muestras.

- **Régimen de Almacenamiento.** Se han expedido disposiciones que mejoran los mecanismos de control sobre diferentes modalidades de almacenamiento de mercancías (In-Bond, Depósitos de Aduana y Zonas Francas, entre otros).
- **Arancel.** Se ha revisado y racionalizado la emisión de conceptos obligatorios y merciología, con el fin de simplificar y agilizar las labores de aforo, y en general, del proceso aduanero.
- **Otros aspectos aduaneros.** Buscando mayor eficiencia e idoneidad en la función de los intermediarios aduaneros, se revisaron y modificaron las normas básicas sobre la materia. Además, con la adhesión al Convenio de México (Ley 16 de 1989) se formalizó la vinculación del servicio aduanero colombiano al escenario internacional.

3.1.2. **Consolidación de las reformas.** Las reformas realizadas y las modificaciones efectuadas en la estructura aduanera garantizan una operación eficiente, que será apoyada y consolidada a través de las siguientes acciones en curso:

- Mediante el Decreto 392 de 1990 se posibilita la venta de las mercancías que permanecían en las bodegas del Fondo Rotatorio de Aduanas, mediante un procedimiento ágil y diáfano, que posibilita la participación de todos los interesados en las acciones de remate o venta en sobre cerrado. Los remates serán programados y realizados en forma periódica y en todas las ciudades donde hay bodegas del Fondo Rotatorio de Aduanas. Las mercancías percederas serán vendidas de inmediato, evitando su

destrucción o el daño a otras mercancías almacenadas.

- Será expedido un decreto que modifica los procedimientos de importación para el consumo. Este decreto contiene algunas precisiones sobre operaciones aduaneras, tales como la aceptación de una declaración de despacho para el consumo, el aforo físico, el aforo documental y el reconocimiento de mercancías, así como sobre el pago de los derechos en forma provisional o definitiva.
- Está prevista la modificación al resto de la legislación aduanera contenida en el Decreto 2666 de 1984, con el fin de hacerla más clara en la parte institucional y más expedita en lo referente a las diversas operaciones aduaneras. Su objetivo básico es mejorar las posibilidades de control, sin que se entorpezca la agilidad de los procedimientos.
- Durante el próximo mes de marzo se inicia un proyecto para la aplicación más ajustada de las normas de valoración de las importaciones. Para este propósito, se cuenta con la asesoría técnica requerida y el personal responsable del proyecto ha sido debidamente capacitado.
- Con el fin de simplificar los trámites de comercio exterior y suprimir requisitos innecesarios, se prevé que los registros de exportación sean efectuados con posterioridad a la exportación y que los registros de importación para mercancías en el régimen de libre importación puedan efectuarse con posterioridad al embarque, aunque, desde luego, como condición previa al despacho para consumo.

## APERTURA ECONOMICA: NORMAS Y PROCEDIMIENTOS

Ley 23 de 1982. Artículo 41. "Es permitido a todos reproducir la Constitución, Leyes, Decretos, Ordenanzas, Acuerdos, Reglamentos, demás actos administrativos y decisiones judiciales bajo la obligación de conformarse mutuamente con la edición oficial, siempre y cuando no esté prohibido".

INSTITUTO COLOMBIANO  
DE COMERCIO EXTERIOR

RESOLUCION N° 004  
DE 29 JUNIO 1989

"Por la cual se establecen las condiciones y requisitos que deben cumplir las solicitudes de Importación".

El Consejo Directivo de Comercio Exterior, en ejercicio de sus facultades legales y en especial de las que le confieren los artículos 76, 79 y 82 del decreto-Ley 444 de 1967 y 6° literal h) del Decreto 151 de 1976.

RESUELVE

CAPITULO I.

### Disposiciones generales

**Artículo 1°** Toda solicitud de importación deberá presentarse conforme a las disposiciones de esta Resolución. Se exceptúan las importaciones que realicen las empresas mineras y petroleras por medio de las licencias semestrales abiertas.

**Artículo 2°** Las solicitudes de importación se harán por el valor FOB puerto de embarque en dólares de los Estados Unidos de América.

**Parágrafo 1°** El valor en dólares de los Estados Unidos de América, sólo se exige para efectos estadísticos cuando la moneda de negociación es diferente, caso en el cual el importador reembolsará al exterior el valor consignado en el documento de importación siempre que la moneda esté autorizada por la Junta Monetaria.

**Parágrafo 2°.** En las solicitudes de importación que contemplen moneda de negociación diferente al dólar de los Estados Unidos de América, para efectos de conversión se utilizará la tasa de cambio vigente al momento de la radicación, fijada mensualmente por el Ministerio de Hacienda para el cobro de derechos de aduana.

**Parágrafo 3°.** En el caso de bienes que sean despachados para consumo mediante acta, la solicitud de importación contendrá como tasa de cambio la de la fecha en la que se hizo la entrega.

**Artículo 3°** En todas las solicitudes de importación sólo podrán incluirse artículos que en su posición arancelaria tengan iguales los cuatro (4) primeros dígitos, el mismo régimen de importación y además el mismo plazo de giro al exterior. Se exceptúan del requisito anterior menos en lo que al régimen de importación y al plazo de giro se refiere, las solicitudes de:



- a) Entidades oficiales;
- b) Las que amparen reactivos químicos;
- c) Las que se presenten hasta por un valor FOB de US\$10.000.00
- d) Las que presente la industria por insumos para un mismo "producto diferente", cuando el solicitante haya cumplido con las disposiciones sobre registro de productores nacionales contenidas en los artículos 17 a 19 de esta Resolución. Entendiéndose por "producto diferente" aquel que elabore el importador, con los insumos solicitados. En caso de ser varios los productos a elaborar, la excepción aquí prevista sólo se aceptará cuando la posición arancelaria de éstos tenga iguales los primeros cuatro dígitos.

**Artículo 4°** Las solicitudes de importación o de modificación de registros o licencias, se presentarán en los formularios que suministre el Incomex y conforme al diseño e instrucciones que éste señale. En todo caso, deberán presentarse en lengua española, salvo que se trate de marcas de fábrica, títulos de libros o términos no traducibles.

**Artículo 5°** En toda solicitud de importación, además de la transcripción del texto correspondiente al Arancel de Aduanas, deberán describirse los bienes o mercancías en forma tal que su identificación sea fácil e inequívoca, anotando por consiguiente características tales como nombre comercial, nombre técnico o científico, marca, modelo, tamaño, número de catálogo, materiales de construcción y uso.

Tanto la clasificación arancelaria como la descripción de los bienes, deberá ser consistente con las normas generales sobre clasificación de mercancías.

**Parágrafo 1°.** En casos especiales el Incomex podrá establecer descripciones mínimas para facilitar el cumplimiento de lo estipulado en este artículo.

**Parágrafo 2°.** El Incomex podrá solicitar al peticionario aportar catálogos, dibujos, planos u otros documentos cuando se dificulte la identificación de las mercancías. El Instituto podrá sellarlos y numerarlos anotando tal circunstancia en el registro o licencia de importación para que éstos formen parte de los mismos. Igualmente se podrá solicitar o aportar clasificación arancelaria oficial cuando se considere conveniente para aclarar la descripción y clasificación de los bienes respectivos.

**Artículo 6°** El Incomex, cuando lo considere necesario, podrá solicitar al importador listas

de precios de los fabricantes, distribuidores o proveedores en el exterior, certificadas por la Cámara de Comercio del lugar de origen de la mercancía y visadas por el cónsul colombiano respectivo.

**Artículo 7°** En las solicitudes de importación, como parte de la descripción de las mercancías deberá indicarse si se trata de mercancía usada, imperfecta, de segunda, saldos de inventario, desperdicios o sobrantes, señalando la clase de imperfección, el año de referencia o de fabricación, el valor que tenía cuando nueva y el que pudiera corresponder normalmente si fuera mercancía de primera calidad o de temporada.

Cuando no se haya hecho declaración expresa en la solicitud de importación de las circunstancias a que se refiere el inciso anterior, se entenderá para todos los efectos legales a que hubiere lugar, que se trata de mercancías de primera calidad y de temporada, nuevas y que los precios anotados son los normales en el país de compra.

**Artículo 8°** En la casilla denominada "condiciones de reembolso", se anotarán los plazos en los cuales se efectuará el pago de las importaciones de conformidad con las disposiciones de la Junta Monetaria.

**Artículo 9°** Los errores cometidos en la elaboración de las solicitudes de importación se corregirán borrando la información equivocada o anulándola con rayas horizontales y encerrándola entre paréntesis y anotando en el mismo sitio o a continuación según el caso, la información correcta. Además deberá transcribirse la corrección completa en la casilla "salvedad de error". En esta casilla no podrán salvarse omisiones de información en otras casillas ni se aceptarán errores en la salvedad misma.

**Artículo 10.** El importador, su representante legal o el apoderado especial debidamente acreditado deberá firmar todos los originales de las páginas que integran la solicitud de importación. En las copias se aceptará la firma al carbón en cuanto aparezca claramente consignada. Se presume que quien firma esta facultado para hacerlo, pero el Incomex podrá solicitar cuando lo estime necesario, que se compruebe la identificación y calidad de la persona que firma.

**Artículo 11.** Para el trámite de las solicitudes de importación, el interesado deberá radicar por una sola vez con anterioridad a éstas y ante la respectiva Oficina Regional del Incomex, fotocopia autenticada de su cédula de ciudadanía o Nit de la persona jurídica. Esta

radicación deberá repetirse cuando haya cambiado de Nit o de razón social.

Cuando el importador sea una entidad de cualquiera de las ramas del poder público, el Ministerio Público, la Contraloría General de la República, la Registraduría Nacional del Estado Civil o un establecimiento público de orden nacional, debe presentarse el certificado de disponibilidad presupuestal para cubrir los gastos que demande la importación y pago de los derechos de aduana de la mercancía que se solicita, expedido por la autoridad competente. Cuando sea una entidad territorial de los sectores central y descentralizado de la Administración Pública deberá presentarse dicho certificado de conformidad con las normas vigentes sobre el manejo presupuestal, expedidas por la Asamblea Departamental o Concejo Municipal correspondiente.

Si cualquiera de estas entidades estuviese exenta del requisito de la certificación de disponibilidad presupuestal previa a la adquisición de obligaciones, deberá anotarse la disposición legal pertinente y en el caso de las entidades territoriales, anexarse además fotocopia autenticada de ésta.

**Artículo 12.** Cuando la ley o los reglamentos exijan autorizaciones o vistos buenos previos para la importación de una mercancía, el Incomex establecerá la manera como el solicitante deba comprobar tales requisitos, de conformidad con lo establecido en esas disposiciones.

**Artículo 13.** Las solicitudes de importación de las entidades oficiales por bienes similares o sustitutos de productos nacionales deberán acompañarse de los documentos que permitan evaluar el cumplimiento de las normas sobre protección a la industria y al trabajo nacionales. En caso de licitación se anexará: copia del pliego de condiciones de la licitación con los anexos correspondientes; copias de las actas de apertura y cierre de la licitación y de la resolución de adjudicación del contrato; análisis completo de las ofertas y cuadro comparativo de las mismas y oficio con las consideraciones sobre la protección a la producción nacional. El Incomex podrá solicitar otros documentos cuando lo estime conveniente.

**Artículo 14.** El Instituto Colombiano de Comercio Exterior podrá exigir que se comprueben plenamente las informaciones suministradas. La inexactitud de éstas será motivo suficiente para rechazar la solicitud sin perjuicio de las sanciones legales a que hubiere lugar.

**Artículo 15.** Las solicitudes de importación y de modificación a registros y a licencias, podrán radicarse en cualquiera de las oficinas regionales, salvo para aquellos casos especiales en que por disposición de carácter general así se indique por el Incomex.

**Parágrafo.** Cuando se trate de solicitudes de modificación a registros o licencias, el usuario podrá, con el fin de que se agilice el estudio de las mismas, anexar fotocopia autenticada del registro o del original de la licencia y de las modificaciones anteriores. En caso contrario, la decisión se adoptará por la dependencia competente, previa expedición por la Sección de Archivo y Correspondencia del Incomex de fotocopia autenticada de estos documentos, salvo que tratándose de modificaciones de registros, la solicitud se efectúe en la misma regional que los aprobó.

**Artículo 16.** Las solicitudes de importación y de modificación a registros o licencias que se presenten con errores de elaboración u omisiones o sin el lleno de los requisitos exigidos para cada caso serán devueltas por una sola vez, indicando con precisión todos los aspectos que deben ser corregidos o los requisitos que deban cumplirse. En estos casos se tendrá como fecha de presentación de las solicitudes aquella que corresponda a la última radicación. No obstante, cuando las solicitudes, en virtud de disposiciones legales o reglamentarias deban presentarse al Incomex dentro de un período determinado, se aceptará como fecha de radicación a la primera de éstas siempre que hubiese sido presentada con los anexos que tales disposiciones establezcan como requisito indispensable para el trámite ante esta entidad; sin embargo, para efectos operativos se tomará en cuenta la última radicación.

**Parágrafo.** Excepcionalmente, se aceptará una tercera radicación en el caso de errores u omisiones no imputables al usuario, previa comprobación de esta circunstancia.

## CAPITULO II.

### Registro de productores nacionales

**Artículo 17.** El registro de productor nacional se efectuará diligenciando la forma que para tal efecto establezca el Incomex. Esta forma podrá solicitarse y entregarse una vez diligenciada en cualquiera de las oficinas regionales del Incomex.

**Parágrafo.** El Incomex se reserva la facultad de verificar la información consignada y si encontrare inexactitudes de fondo no efectuará la inscripción del productor nacional. Dicha decisión, así como la aceptación, se comunicará por escrito al interesado.

**Artículo 18.** La información suministrada al Incomex deberá actualizarse cuando ocurra cualquiera de los siguientes eventos:

- Por haber transcurrido un término de dos (2) años a partir del último registro como productor nacional;
- Cuando el Incomex lo solicite, y
- Cuando varíen las condiciones originalmente registradas por la empresa.

Cuando se presentare alguna de las circunstancias previstas en los literales a) o b) de este artículo, el productor nacional tendrá un plazo hasta de seis (6) meses, contados a partir de la fecha de su ocurrencia, para actualizar el registro de productor o presentar la información requerida. En el caso previsto en el literal c), la información sobre las nuevas condiciones de la empresa referentes a cambios de la producción o suspensión de la fabricación de alguno o algunos de los artículos registrados, deberá suministrarse dentro del mes siguiente a la ocurrencia del cambio o suspensión. Vencidos estos plazos sin haberse dado cumplimiento a la obligación de información, el Incomex procederá a excluir de su registro de productores nacionales, a la persona incurso en el incumplimiento.

**Artículo 19.** El registro a que se refiere el artículo 17 servirá:

- Para evaluar las solicitudes de importación de licencia previa;
- Para dar aplicación a las disposiciones pertinentes sobre protección a la industria y al trabajo nacionales;
- Para formular recomendaciones de política arancelaria y régimen de importaciones;
- Para aceptar la inclusión de artículos de diferente posición arancelaria en las solicitudes de importación para la fabricación del "producto diferente".

### CAPITULO III.

#### Validez de registros y licencias de importación y prórrogas

**Artículo 20.** Las licencias y los registros de importación tendrán una validez de seis (6)

meses que comenzarán a contarse a partir del quince (15) para los expedidos en la primera quincena y a partir del último día del mes para los expedidos en la segunda quincena. La misma validez tendrán los registros de importación correspondientes a los Sistemas Especiales de Importación-Exportación, término que se contará en la forma antes indicada.

**Parágrafo 1º.** Los registros o licencias correspondientes a las disposiciones arancelarias de los capítulos 1, 2, 3, 4, 7, 8, 9, 10, 11, 12, 15, 16, 17, 18, 23 y 24 del Arancel de Aduanas, tendrán una validez de tres (3) meses que se contarán en la misma forma establecida para los demás registros y licencias.

**Parágrafo 2º.** No obstante lo previsto en el parágrafo anterior, los registros de importación que con base en la Resolución 35 de 1982 autorice la Oficina Regional del Incomex en Leticia con destino a la Comisaría Especial del Amazonas y a la Intendencia Nacional del Putumayo, y los que autorice la Oficina Regional del Incomex en San Andrés con destino al Archipiélago, tendrán una validez de seis (6) meses.

**Parágrafo 3º.** Las licencias y registros por bienes de capital comprendidos en las posiciones del Arancel de Aduanas mencionadas a continuación o, en sus desdoblamientos que no correspondan a partes y piezas, tendrán una validez de doce (12) meses, que comenzarán a contarse a partir del día quince (15) para los expedidos en la primera quincena y a partir del último día del mes para los expedidos en la segunda quincena. Igual validez tendrán los registros de importación por tales bienes correspondientes a los Sistemas Especiales de Importación-Exportación.

(...)

**Parágrafo 4º.** Los registros y licencias de importación que de conformidad con lo establecido en el artículo 3º de esta Resolución amparen bienes clasificables por diferentes posiciones arancelarias, tendrán como plazo de validez el que corresponda al bien que tenga el plazo de validez menor.

**Artículo 21.** A juicio de la Junta de Importaciones, en el régimen de licencia previa y de la Subdirección de Importaciones en el régimen de libre, podrán autorizarse, en casos debidamente justificados, plazos de validez diferentes a los estipulados en el artículo anterior.

**Artículo 22.** Las licencias de importación podrán prorrogarse a juicio de la Junta de Importaciones, por una sola vez y hasta por tres (3) meses, si se solicita la prórroga dentro de los dos (2) meses anteriores al vencimiento y se justifica plenamente. En casos excepcionales debidamente justificados, particularmente cuando se trate de bienes de capital de fabricación especial o productos de difícil consecución en el mercado internacional por escasez de oferta, podrá conceder nuevas prórrogas por periodos sucesivos de hasta tres (3) meses cada una.

**Parágrafo 1º.** El Incomex, en coordinación con la Junta de Importaciones, podrá autorizar a sus oficinas regionales para la aprobación de modificaciones a determinadas condiciones de las licencias previas, incluida la expedición de prórrogas, siempre que no excedan una adición total de tres (3) meses sobre la vigencia inicial, conforme a las solicitudes de los importadores y dentro del límite aquí señalado y se presenten dentro del término establecido en este artículo. De esta posibilidad de autorización de prórrogas, se excluirán sin embargo, las licencias que amparen los bienes mencionados en el parágrafo 1º del Artículo 20 de esta Resolución.

**Parágrafo 2º.** Las licencias de importación que amparen bienes de capital cuya fabricación deba hacerse bajo especificaciones especiales establecidas por el importador o con base en planos suministrados por éste, podrán prorrogarse por la Junta de Importaciones por periodos mayores a los previstos en este artículo.

**Artículo 23.** Los registros de libre importación podrán prorrogarse hasta por un plazo total de tres (3) meses y conforme al término solicitado por el importador dentro del límite señalado, si se cumplen las condiciones y requisitos exigidos para el registro original, no se ha producido cambio de régimen para ninguno de los bienes amparados en ellos o la prórroga se solicite únicamente para los bienes que permanezcan en el régimen de libre importación, conforme al parágrafo del artículo 24 de esta Resolución, y la solicitud se presente ante el Incomex dentro de los treinta (30) días calendario anteriores a su vencimiento. En la misma forma podrán prorrogarse los registros autorizados conforme a los artículos 172, 173 literales a) y b), y 179 del Decreto-Ley 444 de 1967, si se cumplen las condiciones y requisitos del registro original o de los respectivos Programas de Sistemas Especiales de Importación-Exportación.

**Parágrafo.** Los registros expedidos con cargo a licencias globales y los autorizados en virtud de lo establecido en los artículos 173 literal c) y 174 del Decreto Ley 444 de 1967, podrán prorrogarse hasta por dos (2) periodos sucesivos de tres (3) meses cada uno, si se cumplen las condiciones y requisitos exigidos para el registro original o en los respectivos Programas de Sistemas Especiales de Importación-Exportación.

**Artículo 24.** Los registros y licencias de importación podrán utilizarse dentro del término de su validez, independientemente de que dentro de dicho término se hubiere producido cambio de régimen para algunos o la totalidad de los bienes en ellos amparados.

**Parágrafo.** Cuando se soliciten prórrogas a registros o licencias que incluyan bienes para los cuales se haya producido cambio de régimen de importación, estas solicitudes serán de competencia de las Oficinas Regionales para los bienes que hayan sido trasladados a la lista de libre y de la Junta de Importaciones para los bienes que hayan sido trasladados a lista de licencia previa.

### CAPITULO IV.

#### Régimen de licencia previa

**Artículo 25.** Además de los bienes incluidos en la lista de licencia previa se consideran dentro de este régimen: las solicitudes del régimen de libre que sean no reembolsables; aquellas en que se solicite exención de derechos de aduana; las que amparen mercancías usadas, imperfectas o saldos; así como las presentadas por las entidades oficiales con excepción de las de gasolina y urea.

**Parágrafo.** Sin embargo, serán del régimen de libre importación los bienes usados comprendidos en las posiciones arancelarias que a continuación se indican, cuando su período de uso sea igual o menor de cinco (5) años:

82.01.01.04	84.24.90.01	84.25.05.02
84.24.01.21	84.25.01.01	84.25.05.99
84.24.02.11	84.25.01.11	84.28.02.01
84.24.02.21	84.25.01.21	84.28.03.00
84.24.02.99	84.25.05.01	87.01.02.01

**Artículo 26.** Cuando la Junta de Importaciones apruebe solicitudes de licencia en forma parcial, lo hará constar en el respectivo formulario. Estas aprobaciones son definitivas y por lo tanto no requieren de nueva solicitud.

En estos casos la utilización de la licencia únicamente podrá hacerse hasta por las can-

tidades y valores que correspondan al porcentaje aprobado.

**Artículo 27.** La Junta de Importaciones al evaluar las solicitudes de licencia, además de los criterios establecidos en el artículo 77 del Decreto-Ley 444 de 1967, deberá tener en cuenta los siguientes:

- a) Conveniencia de establecer competencia a actividades con alto grado de concentración económica o monopolística;
- b) Necesidad de favorecer la producción de industrias localizadas en zonas de escaso desarrollo económico y social respecto al desarrollo general de la economía nacional;
- c) Condiciones de inestabilidad del mercado externo que impidan sostener una producción doméstica con los niveles de protección arancelaria existentes.

**Parágrafo.** Además de los documentos que se exigen con la presentación de las solicitudes de importación, la Junta de Importaciones podrá pedir la información que considere necesaria para el estudio y definición de las solicitudes de licencia de importación.

**Artículo 28.** Además de los casos contemplados en el artículo 82 del Decreto-Ley 444 de 1967, y en el artículo 23 del Decreto-Ley 688 de 1967, la Junta de Importaciones podrá autorizar licencias de importación no reembolsables, en los siguientes casos:

- a) Faltantes de mercancías despachadas, que resulten a cargo del exportador;
- b) Muestras sin valor comercial;
- c) Reposición o sustitución de mercancías imperfectas o defectuosas, a título de garantía otorgada por el fabricante o vendedor;
- d) Importaciones de personas naturales nacionales, o extranjeras residentes en el país cuando se demuestre que los bienes objeto de la importación se obtuvieron con el producto de sus ingresos en el exterior;
- e) Mercancías que se hayan adquirido por remate efectuado dentro de las Zonas Francas;
- f) Importaciones de diplomáticos extranjeros acreditados en el país;
- g) Importaciones de diplomáticos colombianos a su regreso al país;
- h) Importaciones de colombianos que han

residido en San Andrés o Leticia y cambian su domicilio al interior del país;

- i) Importaciones por el valor correspondiente al salvamento en casos de siniestro;
- j) Importaciones de empresas de servicios en telecomunicaciones aeronáuticas cuando los pagos por sus servicios se efectúen en el exterior;
- k) Importaciones de materias primas y bienes intermedios que en cumplimiento de operaciones de subcontratación con firmas extranjeras se traigan para ser procesadas en el país con destino a proyectos nacionales de especial interés para el desarrollo económico y social del país, aprobados por el Consejo Nacional de Política Económica y Social, Conpes;
- l) Licencias de importación que se autoricen de conformidad con el artículo 25 del Decreto-Ley 688 de 1967, siempre que su pago se efectúe en el país y en pesos colombianos;

En las solicitudes de importación que se presenten en desarrollo de este literal, deberá anotarse que la licencia no da derecho al giro ni por pago de las mercancías ni por registro de un crédito ante el Banco de la República.

- m) Importaciones que realicen las empresas extranjeras contratistas de obras públicas, de repuestos para equipos utilizados en la ejecución de la obra o de materiales que incorporen a la misma y financiados con recursos propios.
- n) Importaciones de repuestos requeridos para la operación de equipos importados temporalmente al país al amparo del artículo 23 Decreto-Ley 688 de 1967, cuando éstos sean provistos por el propietario o arrendador en el extranjero según el contrato registrado en la Oficina de Cambios del Banco de la República.
- ñ) Mercancías adquiridas en San Andrés o Leticia, cuando se compruebe que se efectuó su pago mediante giros al exterior con licencia de cambio, o que aquellas se introdujeron a tales regiones como importación no reembolsable.
- o) Premios, trofeos o distinciones obtenidos en competencias deportivas, culturales o científicas por personas residentes en Colombia y de conformidad con las disposiciones legales sobre la materia.

p) Bienes heredados por personas residentes en Colombia, conforme a sentencia jurisdiccional ejecutoriada.

q) Mercancías adquiridas en zonas francas, que se importen a territorio aduanero colombiano, cuando se demuestre que fueron pagadas mediante giro al exterior efectuado conforme al régimen cambiario de tales zonas.

r) Revistas, libros, impresos y similares, importados por distribuidores con destino a suscriptores residentes en el país, que hubieren efectuado el pago de su suscripción de acuerdo con las normas cambiarias y según certificación de la Oficina de Cambios del Banco de la República.

s) Bienes rematados jurisdiccionalmente, adjudicados a personas residentes en Colombia, que antes del remate no se encontraran en libre circulación dentro del territorio aduanero colombiano.

t) Las demás solicitudes que en casos especiales autorice el Consejo Directivo de Comercio Exterior y que no impliquen egresos de divisas del país, de conformidad con el literal e) del Artículo 82 del Decreto-Ley 444 de 1967.

**Parágrafo 1º** Las solicitudes de importación se sujetarán a la política de importaciones y a las disposiciones vigentes sobre protección a la industria y al trabajo nacionales.

**Parágrafo 2º** En cada uno de los casos deberán acompañarse las solicitudes de importación de los documentos justificativos correspondientes.

**Artículo 29.** El Incomex podrá autorizar importaciones no reembolsables en aplicación de los Sistemas Especiales de Importación en los siguientes casos:

- a) Cuando las mercancías producidas con los bienes importados vayan a ser exportadas en desarrollo de un contrato de manufactura o suministro con empresas del exterior;
- b) Cuando resultaren faltantes de las mercancías despachadas o cuando los bienes importados resultaren imperfectos o defectuosos y el proveedor en el exterior aceptare reemplazar el material mediante otro despacho;
- c) Cuando los bienes se importen al país en desarrollo de un contrato de arrendamiento;

d) Los contemplados en el artículo 82, literales a), b) y d) del Decreto-Ley 444 de 1967.

**Parágrafo.** El Incomex establecerá los requisitos que deben cumplirse para dar aplicación a lo dispuesto en el presente artículo.

## CAPITULO V Licencias globales

**Artículo 30.** Entiéndese por Licencia Global, la autorización en principio concedida por la Junta de Importaciones con el objeto de amparar la importación de un sistema de maquinaria y equipo.

Por sistema de maquinaria y equipo se entiende el conjunto articulado de bienes de capital y las partes y piezas necesarias para su fabricación o ensamblaje en el país, que componen un proceso productivo y cuyo objeto es la elaboración de un bien o conjunto de bienes o la prestación de un servicio o conjunto de servicios. En consecuencia, la importación de maquinaria no articulada a un mismo proceso de producción, esto es, equipos dispersos y repuestos, no puede realizarse por el sistema de Licencia Global.

**Artículo 31.** Las solicitudes de Licencias globales, deberán presentarse ante el Instituto Colombiano de Comercio Exterior dirigidas a la División de Proyectos Globales, en formulario especial para este efecto y acompañadas de los documentos que el Instituto exija.

**Artículo 32.** Para la definición de las solicitudes de licencia global, la Junta de Importaciones contará con un Comité Asesor que las estudiará y dará concepto sobre dichas solicitudes.

**Artículo 33.** El Comité Asesor de Licencias globales, estará conformado por un representante de cada una de las siguientes entidades: Ministerio de Desarrollo Económico, Ministerio de Agricultura, Ministerio de Hacienda y Crédito Público, Departamento Nacional de Planeación, Instituto de Fomento Industrial, Banco de la República, Instituto Colombiano de Comercio Exterior y Fondo Colombiano de Investigaciones Científicas y Proyectos Especiales Francisco José de Caldas, Colciencias.

La Secretaría Técnica del Comité será desempeñada por la División de Proyectos Globales.

**Parágrafo 1º** Los representantes de las entidades que hacen parte del Comité, podrán asistir a las reuniones con un asesor cuando lo consideren necesario, quien participará en las deliberaciones con voz pero sin voto.

El representante legal de cada entidad deberá comunicar a la Dirección del Instituto Colombiano de Comercio Exterior el nombre del representante designado para asistir a las reuniones del Comité Asesor de Licencias globales, y de quien en ausencia del principal hará las veces de éste.

**Parágrafo 2º** El Comité Asesor podrá invitar a sus reuniones a representantes de entidades públicas y privadas cuando lo estime conveniente.

**Artículo 34.** La División de Proyectos Globales pondrá en conocimiento de los miembros del Comité las solicitudes de Licencia global que hayan sido presentadas. Dicha información deberá ser enviada con una anticipación de quince (15) días como mínimo a las fechas de las reuniones, en donde se estudiarán dichas solicitudes.

**Parágrafo 1º** Si por cualquier circunstancia el representante o su suplente no pueden asistir a una sesión del Comité, podrán enviar sus recomendaciones por escrito a la Secretaría Técnica. Dichas recomendaciones podrán ser tenidas en cuenta por los demás miembros asistentes para efectos de emitir su recomendación sobre las respectivas solicitudes de licencia global.

**Parágrafo 2º** En el caso de que una entidad decida no asistir a una reunión previamente citada del Comité, los demás asistentes con derecho a voto en dicha reunión podrán válidamente emitir su recomendación a la Junta de Importaciones sobre las respectivas solicitudes de licencia global. Las recomendaciones del Comité deberán ser adoptadas por lo menos por tres (3) de sus miembros asistentes.

**Parágrafo 3º** A las reuniones del Comité deberá citarse con una anticipación no inferior a tres (3) días con indicación del temario a tratar.

**Parágrafo 4º** En casos debidamente justificados, la Junta de Importaciones y/o la Secretaría Técnica podrán solicitar la consideración por el Comité de solicitudes de licencia global antes del plazo mínimo de quince (15) días de que trata este artículo.

**Artículo 35.** El Comité Asesor de Licencias Globales en el estudio de las solicitudes ten-

drá en cuenta, entre otros, los siguientes criterios:

- El incremento de la actividad económica general y del empleo, y
- La contribución a la realización de las metas trazadas en los planes o programas de desarrollo económico y social que adopte el Consejo Nacional de Política Económica y Social, Compes.

Para medir el efecto de las inversiones en el logro de estos objetivos, se señalan como criterios de evaluación, entre otros:

- Efectos sobre la economía.
- Efectos sobre la balanza de pagos y el comercio exterior;
- Estructura del mercado;
- Protección del medio ambiente.

**Artículo 36.** Las solicitudes de importación con cargo a una licencia global, deberán presentarse dentro de su vigencia acompañada del original o fotocopia de la comunicación de la Junta de Importaciones en la cual se informa acerca de tal autorización, cuyo número y fecha se consignarán en el cuerpo de la respectiva solicitud. Asimismo se adjuntarán los documentos relativos a la financiación obtenida y los exigidos para las solicitudes de importación en general.

**Artículo 37.** Si el beneficiario de una licencia global desea introducir alguna modificación a las condiciones sobre las cuales le fue otorgada, deberá solicitar la modificación respectiva a la Junta de Importaciones en comunicación dirigida a la División de Proyectos Globales.

## CAPITULO VI

### Programas especiales de importación de materias primas e insumos

**Artículo 38.** Las solicitudes de Programas Especiales de Importación de Materias Primas e Insumos y las individuales con cargo a estos programas se presentarán conforme a los requisitos especiales establecidos para estos por las normas vigentes y a las disposiciones generales de la presente Resolución. Las solicitudes de programas se diligenciarán en los formatos que diseñe el IncoMex.

**Artículo 39.** El Instituto Colombiano de Comercio Exterior establecerá los requisitos y procedimientos necesarios para el cumplimiento de esta Resolución.

**Artículo 40.** La presente Resolución rige a partir de la fecha de su publicación en la Gaceta del Ministerio de Desarrollo Económico y deroga las Resoluciones 22 y 50 de 1986 y 13 de 1987 y demás disposiciones que le sean contrarias.

Publiquese y cúmplase

Dada en Bogotá, a los veintinueve (29) días de junio de 1989

El Presidente  
*Carlos Arturo Marulanda Ramirez*

El Secretario,  
*Magdalena Pardo Celestini*

## MINISTERIO DE HACIENDA Y CREDITO PUBLICO

### DECRETO N° 503 DEL 2 DE MARZO DE 1990

Por el cual se establece el procedimiento de encuestas, para la modificación del Arancel de Aduanas y se dictan otras disposiciones.

El Ministro de Gobierno de la República de Colombia, delegatario de funciones presidenciales,

En desarrollo del Decreto 477 de 1990, y en uso de las facultades que le confieren los numerales 3 y 22 del artículo 120 de la Constitución Política, y de conformidad con las leyes 6ª de 1971 y 48 de 1983, y

#### CONSIDERANDO:

Que con el ánimo de crear las condiciones que permitan eliminar la restricción de la licencia previa para la importación de determinadas mercancías, el Gobierno Nacional desea identificar los niveles adecuados de protección arancelaria para la producción nacional de ciertos bienes, teniendo en cuenta la necesidad de salvaguardar los intereses de los consumidores;

Que la eliminación de tal restricción debe hacerse teniendo en cuenta el artículo 9º de la Ley 48 de 1983, el cual ordena expedir los preceptos que amparen la producción nacional y eviten perjuicios que se deriven de prácticas desleales de comercio exterior;

Que en virtud del artículo 72 del Decreto 444 de 1967, el Consejo Directivo de Comercio Exterior fijará un calendario para la eliminación de la restricción del requisito de licencia previa para la importación de algunos bienes que están en este régimen, señalando los plazos apropiados para que las industrias nacionales racionalicen su producción a fin de que se coloquen en condiciones económicas de competencia;

Que según el artículo 7º del Decreto 444 de 1967, el instrumento de la licencia previa debe utilizarse, entre otras finalidades, para coordinar la política de importaciones con los planes de desarrollo económico y social; y que según el artículo 208 del mismo estatuto corresponde al Consejo Directivo de Comercio Exterior programar y coordinar la política de comercio exterior;

Que para ejercer la función de señalar las modificaciones en el arancel de aduanas que otorguen una razonable protección a la producción nacional, es conveniente, entre otros procedimientos, realizar durante el plazo que fije el Consejo Directivo de Comercio Exterior para eliminar el requisito de licencia previa, los estudios conducentes a la determinación del valor económico que los importadores asignan a su intención de traer al país las mercancías que han estado sujetas a la restricción administrativa que se pretende eliminar;

Que para que esos estudios permitan obtener el fin público que persiguen, es indispensable vigilar y garantizar la seriedad y veracidad de la información que proporcionen las personas que voluntariamente participen en ellos, y evitar prácticas desleales de comercio exterior mediante el establecimiento de las correspondientes sanciones;

Que la Ley 6ª de 1971 dio al Gobierno Nacional facultades generales para modificar los aranceles, las tarifas y las demás disposiciones concernientes al régimen de aduanas.

Que es función del Consejo Nacional de Política Aduanera propender por la permanente adecuación del Arancel de Aduanas a las necesidades de la política económica del país, asesorar y asistir al Gobierno Nacional en la adopción de las medidas que modifiquen dicho arancel;

Que el Decreto 151 de 1976 asigna como funciones al Instituto Colombiano de Comercio Exterior, la ejecución de la política del Gobierno en materia de comercio exterior, y su colaboración en los estudios generales relacionados con el presupuesto de divisas

y los gravámenes arancelarios, y la formulación de recomendaciones y preparación de proyectos en tales materias;

Que conforme a la Ley 6ª de 1971, el Gobierno ha consultado las fuentes a las que se refiere el artículo 3º de esa Ley, y ha escuchado el respectivo concepto del Consejo Nacional de Política Aduanera;

DECRETA:

## CAPITULO I

### Establecimiento de las encuestas arancelarias

**Artículo 1º Propósito.** Establécese el procedimiento de encuesta para identificar los niveles que permitan eliminar en breve plazo el requisito de la licencia previa para la importación de determinadas mercancías, otorgando una razonable protección a la producción nacional.

Mediante dicho procedimiento, el Gobierno Nacional obtendrá la necesaria información seria y veraz que le proporcionen los participantes sobre los gravámenes arancelarios que estarán dispuestos a pagar en caso de que la Junta de Importaciones les aprobare una licencia de importación.

El Consejo Directivo de Comercio Exterior señalará las posiciones arancelarias objeto de las encuestas a las que se refiere este artículo.

**Artículo 2º Organismo executor.** Encárgase al Instituto Colombiano de Comercio Exterior la realización de las encuestas a las que se refiere el artículo anterior.

**Artículo 3º Participación en las encuestas.** Los participantes informarán, en formularios que se entregarán en sobres cerrados, los gravámenes arancelarios adicionales a los que rijan en el Arancel de Aduanas en la fecha de apertura de la encuesta, correspondientes a las importaciones que desearían realizar.

Los gravámenes arancelarios adicionales propuestos se expresarán en puntos porcentuales a partir de cero y en números enteros. Tales gravámenes arancelarios adicionales son los que el participante está dispuesto a pagar para cada una de las respectivas posiciones arancelarias, si se le aprobare licencia para ello.

El Consejo Directivo de Comercio Exterior establecerá por vía general los demás trámi-

tes y procedimientos a los cuales deban ajustarse las personas o entidades que voluntariamente deseen participar en las encuestas.

**Artículo 4º Determinación de las bases de la encuesta.** El Consejo Directivo de Comercio Exterior señalará las bases de las encuestas. Para el efecto, tendrá en cuenta la distribución que del presupuesto de divisas para importaciones haga el mismo Consejo, y específicamente la que haga para los grupos y posiciones arancelarias de los bienes que dicho Consejo determine como susceptibles de la eliminación de la restricción de la licencia previa.

El Consejo precisará, entre otros aspectos, las limitaciones para que las bases de las encuestas reflejen la necesidad de evitar la concentración en las importaciones, la periodicidad de las encuestas; el valor de los formularios; la manera de acreditar el cumplimiento de los requisitos por cada participante, y los medios de asegurar que las condiciones de participación tengan amplia publicidad.

El Instituto Colombiano de Comercio Exterior diseñará los formularios y otros documentos para participar en la encuesta, señalará las fechas de apertura y cierre y los sitios de recepción de los sobres; y adoptará las medidas necesarias para el cumplimiento de los procedimientos dispuestos en el presente Decreto y por el Consejo Directivo de Comercio Exterior.

**Artículo 5º Seriedad de la participación en la encuesta.** Para amparar la producción nacional, y evitar perjuicios derivados de prácticas desleales de comercio exterior, cada participante garantizará la seriedad de su intervención en la encuesta y la calidad de su información a las autoridades, así:

- a) Autorizando al Instituto Colombiano de Comercio Exterior para tramitar los formularios como si en la fecha de su presentación fueran una solicitud de licencia de importación, en el evento de que el gravamen arancelario adicional propuesto por el participante sea igual o superior al que, con base en la encuesta respectiva, determine el Gobierno Nacional por cualquiera de las modalidades utilizadas por la legislación aduanera. Sin embargo, la participación en una encuesta no da derecho por sí sola, a recibir licencias de importación; además, el participante autorizará la eventual aprobación parcial de la licencia.

- b) Depositando, en alguna de las entidades bancarias autorizadas por el Instituto Colombiano de Comercio Exterior, para el efecto, una suma en dinero por cuantía igual al monto que resulte de aplicar el porcentaje de gravamen arancelario adicional ofrecido, al valor FOB de las mercancías que se pretende importar, a la tasa de cambio para la liquidación de los derechos de aduana vigente el día en que se efectúe el depósito.

Constancia del depósito efectuado para cada propuesta deberá acompañarse a los formularios con los que se participe en las encuestas.

**Parágrafo.** No habrá lugar a devolución de los formularios antes del cierre de la encuesta.

**Artículo 6º Devolución de depósitos.** El Instituto Colombiano de Comercio Exterior autorizará la devolución de depósitos constituidos en desarrollo del artículo 5º, en los siguientes eventos:

- a) Cuando determine que el formulario y sus anexos no cumplen los requisitos establecidos para participar en una encuesta;
- b) Cuando encuentre que el gravamen arancelario adicional propuesto fue inferior al que, con base en la encuesta, determine el Gobierno Nacional por cualquiera de las modalidades utilizadas en la legislación aduanera.
- c) Cuando apruebe licencia de importación por un valor inferior al indicado en la propuesta, en cuyo caso se autorizará la devolución proporcional del depósito.
- d) Cuando el gravamen arancelario adicional que, con base en la encuesta, determine el Gobierno Nacional por cualquiera de las modalidades utilizadas en la legislación aduanera, sea inferior al propuesto por el participante, en cuyo caso se autorizará la devolución proporcional del depósito.

**Artículo 7º Traslado de depósitos a la aduana.** Al concluir cada encuesta y determinados los gravámenes arancelarios adicionales aplicables a las partidas arancelarias respectivas, el Instituto Colombiano de Comercio Exterior ordenará, una vez aprobada la licencia de importación, trasladar a la cuenta de pagos de derechos de aduana de la Dirección General de Aduanas el valor de los depósitos correspondientes a los participantes cuyos formularios se hayan tramitado como

solicitudes de licencia, de acuerdo con lo dispuesto en los artículos anteriores y que no sean objeto de devolución o multa.

La Dirección General de Aduanas abonará el valor del depósito efectuado por cada participante a quien se le apruebe licencia de importación, al pago de los gravámenes arancelarios correspondientes, cuando se produzca el despacho para el consumo.

Habrá lugar a la devolución proporcional del dinero que esté en depósito en los casos de destrucción total o parcial de la mercancía, de conformidad con lo previsto en el Régimen de Aduanas.

**Artículo 8º Multa.** Para evitar prácticas desleales de comercio exterior y garantizar la protección a la industria nacional que se busca por medio de este Decreto, en caso de que un participante a quien se le haya aprobado una licencia de importación, no realice el despacho para consumo de las respectivas mercancías dentro de los términos legales, la Dirección General de Aduanas le impondrá una multa por el mismo valor que tenga en depósito.

Si el participante a quien se hubiere aprobado una licencia hiciera uso parcial de ella en el régimen de despacho para consumo, se le abonará la parte proporcional del valor del depósito a los gravámenes arancelarios que se ocasionaren, tantas veces como use parcialmente la licencia, hasta agotar su valor y el del depósito; si no agotare el valor de la licencia la Dirección General de Aduanas le aplicará la multa por el faltante, igual al remanente del depósito.

La misma sanción prevista en el inciso primero de este artículo se aplicará a los participantes que, sin estar en uno de los casos en los que procede la devolución del depósito, en cualquier momento después del cierre de la encuesta, y antes de la aprobación de la licencia, soliciten la devolución de los formularios o las solicitudes correspondientes. La sanción la impondrá el Instituto Colombiano de Comercio Exterior y su valor ingresará al tesoro nacional.

**Artículo 9º Apertura de las propuestas.** Cerrada la encuesta, se abrirán los sobres con los formularios, en acto público del cual se dejará constancia en acta de la que cualquier persona podrá obtener copia. En ella se indicarán los participantes y las características principales de sus propuestas.

Posteriormente, el Instituto Colombiano de Comercio Exterior verificará el cumplimiento

de los requisitos de participación en la encuesta, contemplados en este Decreto, y los establecidos por el Consejo Directivo de Comercio Exterior, dejando constancia en acta de dicha verificación; a continuación, rechazará aquellas propuestas que no cumplan dichos requisitos, devolverá los documentos respectivos e informará al interesado los motivos de rechazo.

**Artículo 10. Evaluación de las encuestas.** El Consejo Nacional de Política Aduanera, a través de sus asesores y con la asistencia técnica del Instituto Colombiano de Comercio Exterior, procesará y evaluará la información que contengan los formularios. Para este efecto, confrontará la demanda potencial de importaciones en cada posición y grupo de posiciones arancelarias que se deriva de las propuestas formuladas en la encuesta con el presupuesto de divisas disponible para las mismas, a fin de identificar el arancel que permitiría regular la demanda futura de cambio exterior y ofrecer una protección razonable a la producción nacional. En concordancia con este propósito, los asesores del Consejo Nacional de Política Aduanera actuarán según el siguiente procedimiento:

- a) Se ordenarán en una sola lista y en forma descendente las propuestas correspondientes al mismo grupo de posiciones arancelarias, a partir de aquella que hubiere indicado el mayor gravamen arancelario adicional.
- b) Siguiendo el orden de la lista, se restará el valor FOB de cada propuesta del presupuesto disponible para el grupo, del monto disponible del máximo asignable a la posición arancelaria de que se trate y del monto disponible del máximo asignable por participante en cada posición, hasta agotar el presupuesto asignado por el Consejo Directivo de Comercio Exterior para el grupo.
- c) El gravamen arancelario adicional para cada posición arancelaria resultante de la encuesta, será aquel propuesto por el último participante en cada una de las posiciones arancelarias, cuyo valor FOB de la importación propuesta hubiere podido ser restado.
- d) Sin embargo, cuando en dicho proceso de restas el valor FOB de una propuesta excediere el monto disponible del máximo asignable a la respectiva posición arancelaria, dicha propuesta no se tomará en cuenta para ser restada y no se restarán más propuestas en dicha posición.

e) Igualmente, cuando en el proceso se presentare una propuesta cuyo valor FOB excediere el monto disponible del máximo asignable al participante en la respectiva posición, no se restará dicho valor FOB, sino la cantidad que faltare a dicho participante para completar el límite máximo de su participación.

- f) Cuando el mayor gravamen arancelario adicional en una posición arancelaria hubiere sido propuesto por más de un participante, y la suma de los valores FOB de las importaciones propuestas por éstos excediere el monto disponible del máximo asignable a dicha posición, tales valores se restarán en conjunto pero sólo hasta el citado monto y el gravamen arancelario adicional indicado en ellas será el resultante de la encuesta para esa posición arancelaria.
- g) Cuando más de un participante hubiere propuesto el mismo gravamen arancelario adicional y la suma de los valores FOB propuestos excediere el presupuesto disponible para el grupo, no se tendrán en cuenta tales propuestas y, en consecuencia, no serán restadas. En este evento, el gravamen arancelario adicional resultante para cada una de las posiciones a las que se refieren tales propuestas, será el indicado en la última propuesta restada en cada posición; si no hubiere propuesta restada en la posición respectiva, el gravamen adicional resultante para ella será el indicado en la última propuesta restada en el grupo antes de ese evento.
- h) Cuando agotado el presupuesto del grupo, ninguna propuesta referente a una posición arancelaria hubiere sido restada, el gravamen arancelario adicional resultante para dicha posición, será el nivel arancelario inmediatamente superior al indicado por la propuesta más alta de la lista que corresponda a esa posición.
- i) Cuando en la lista no aparezcan propuestas para alguna posición arancelaria, el gravamen arancelario adicional resultante para esa posición será cero (0).

**Parágrafo.** Los casos no previstos en el presente artículo se solucionarán mediante las reglas previstas para casos similares, teniendo en cuenta que la finalidad de este procedimiento es la de identificar, sobre la base del agotamiento del presupuesto disponible para el grupo y el cumplimiento de los límites antes citados, el arancel que ofrezca una razonable protección a la producción nacional.

**Artículo 11. Resultados de la encuesta.** Los gravámenes arancelarios adicionales resultantes de la encuesta, obtenidos de conformidad con el artículo 10 del presente Decreto, serán confirmados y certificados por el Consejo Nacional de Política Aduanera. El Consejo, mediante resolución, informará dichos resultados dentro del mes siguiente a la fecha de cierre de la respectiva encuesta.

**Artículo 12. Devolución de formularios.** El Instituto Colombiano de Comercio Exterior devolverá los formularios que se recibieron en las encuestas y que pertenezcan a los participantes que propusieron gravámenes arancelarios adicionales menores a los que, con base en el procedimiento de encuestas, determine el Gobierno Nacional en concordancia con lo dispuesto en el artículo siguiente.

Los formularios que cumplan con los requisitos establecidos en este Decreto y con los otros establecidos por el Consejo Directivo de Comercio Exterior, se tramitarán como solicitudes de licencia de importación.

## CAPITULO II.

### Adopción de modificaciones en el arancel

**Artículo 13. Gravámenes arancelarios adicionales.** El Gobierno Nacional, por cualquiera de las modalidades utilizadas en la legislación aduanera, utilizará los resultados de las encuestas para la determinación de los gravámenes arancelarios adicionales de las posiciones arancelarias objeto del procedimiento de encuesta.

**Artículo 14. Sustitución de gravámenes arancelarios adicionales y liberación de restricciones.** Dentro del plazo que señale el Consejo Directivo de Comercio Exterior para trasladar a la lista de libre importación las partidas sujetas al procedimiento de encuestas, el Gobierno Nacional tomará en consideración el conjunto de los resultados de las encuestas efectuadas y procederá a sustituir los gravámenes arancelarios adicionales por una tarifa arancelaria adecuada al nuevo régimen.

Establecidos estos aranceles, el Consejo Directivo de Comercio Exterior procederá a colocar en lista de libre importación las correspondientes posiciones, sin perjuicio de que el Consejo ejerza dicha función en cualquier tiempo.

## CAPITULO III.

### Normas especiales del régimen de aduanas

**Artículo 15. Gravámenes arancelarios aplicables.** La suma del gravamen arancelario adicional vigente al momento de aprobación de una licencia de importación derivada del procedimiento de encuestas, y del gravamen señalado en el Arancel de Aduanas, constituye el gravamen arancelario aplicable para la liquidación de los impuestos correspondientes, sin perjuicio de las disposiciones especiales sobre la materia.

**Artículo 16. Identificación del arancel aplicable en la licencia y en la declaración.** Al aprobarlas, el Instituto Colombiano de Comercio Exterior estampará un sello en las licencias de importación correspondientes a mercancías cuyo gravamen arancelario adicional se determine por medio del procedimiento de encuesta, en el que se indique con claridad el gravamen adicional respectivo.

El importador, en su declaración, señalará como gravamen arancelario aplicable el previsto en el artículo 15 de este Decreto. El no hacerlo constituye motivo de rechazo de la declaración de despacho correspondiente.

La liquidación de los gravámenes aduaneros se hará en la forma prevista en las normas vigentes, descontando de lo que salga a deber el importador el dinero que esté en depósito, en los términos del artículo 7º de este Decreto.

La Aduana informará al Instituto Colombiano de Comercio Exterior sobre las licencias canceladas y abonará el valor que esté en depósito como parte del gravamen definitivo. Dicha información servirá al Instituto Colombiano de Comercio Exterior para llevar un control sobre la utilización de las licencias.

**Artículo 17. Extemporaneidad de la llegada.** Las mercancías cuya licencia de importación se haya derivado del procedimiento de encuestas, deben llegar al territorio aduanero colombiano dentro del plazo de validez que figure en la respectiva licencia.

**Artículo 18. Plazo de abandono en los depósitos temporales.** El artículo 69 del Decreto 2666 de 1984 tendrá el siguiente párrafo transitorio:

**Parágrafo transitorio.** El plazo de que dispone la Dirección General de Aduanas para declarar el abandono es improrrogable cuando se trate de mercancías cuya licencia de

importación se haya derivado del procedimiento de encuestas arancelarias.

**Artículo 19. Plazo de abandono en los depósitos comerciales de aduana.** El Artículo 72 del Decreto 2666 de 1984 tendrá un parágrafo transitorio así:

**Parágrafo transitorio:** Las mercancías cuya licencia de Importación se haya derivado del procedimiento de encuestas arancelarias, tendrán un plazo máximo e improrrogable de permanencia de dos meses.

#### CAPITULO IV.

#### Disposiciones varias

**Artículo 20. Gravamen del arancel de aduanas.** Para los efectos del presente Decreto, en las referencias al gravamen que rija en el Arancel de Aduanas no se entenderán incluidos los gravámenes arancelarios adicionales que, con base en el procedimiento de encuestas, determine el Gobierno Nacional en concordancia con el Artículo 13 de este Decreto.

**Artículo 21. Tasa de cambio aplicable.** La base imponible para la liquidación de los derechos de aduana se convertirá a moneda legal colombiana, al tipo de cambio que haya fijado el Ministerio de Hacienda y Crédito Público para la fecha de aceptación de la declaración de despacho.

**Artículo 22. Registro Nacional de Comercio Exterior.** Establécese el Registro Nacional de Comercio Exterior en el Instituto Colombiano de Comercio Exterior; en él quedarán inscritos todos los participantes en las encuestas a que se refiere el presente Decreto. Así mismo, el Instituto Colombiano de Comercio Exterior inscribirá en el Registro a todas las personas a las cuales se aprueben o registren operaciones de comercio exterior, a partir de la fecha en que lo disponga el Gobierno Nacional.

**Parágrafo:** La inscripción en el Registro no ocasionará costos ni requerirá documentos o trámites adicionales a los necesarios para realizar las operaciones respectivas o para participar en las encuestas.

**Artículo 23. Derogatoria.** Derógase el artículo 5º del Decreto 2011 de 1973.

**Artículo 24. Vigencia.** Este Decreto rige a partir de la fecha de su publicación.

Publíquese y cúmplase.

Dado en Bogotá, D.E., a los dos (2) días del mes de marzo de 1990.

Luis Fernando Alarcón Mantilla  
Ministro de Hacienda y Crédito Público

Maria Mercedes Cuéllar de Martínez  
Ministra de Desarrollo Económico.

#### MINISTERIO DE HACIENDA Y CREDITO PUBLICO

#### DECRETO N° 526 DEL 6 DE MARZO DE 1990

Por el cual se dictan normas  
sobre el Arancel de Aduanas

El Presidente  
de la República de Colombia

en uso de sus facultades legales, en especial de las que le confiere la Ley 6ª de 1971, en concordancia con las decisiones adoptadas por el Consejo Directivo de Comercio Exterior y oído el concepto del Consejo Nacional de Política Aduanera.

#### DECRETA:

**Artículo 1º** Adóptase la siguiente nota en el Arancel de Aduanas: "Las mercancías clasificables en las posiciones arancelarias señaladas en el artículo 2º de este decreto, tendrán un gravamen arancelario adicional al señalado en el Arancel de Aduanas, equivalente al porcentaje que certifique el Consejo Nacional de Política Aduanera, como resultado de las encuestas arancelarias contempladas en el Decreto 503 del 2 de marzo de 1990, de conformidad con su artículo 11, para las importaciones cuya licencia se derive del procedimiento de encuestas y sean aprobadas por la Junta de Importaciones a partir de la fecha de la certificación respectiva".

**Artículo 2º** Las posiciones arancelarias de que trata el artículo anterior son las siguientes:

(...)

**Artículo 3º** El presente decreto rige a partir de su publicación.

Publíquese, comuníquese, cúmplase.

Dado en Bogotá D.E., a 6 de marzo de 1990

Luis Fernando Alarcón M.  
Ministro de Hacienda y Crédito Público

#### MINISTERIO DE HACIENDA Y CREDITO PUBLICO

#### DECRETO N° 686 DEL 28 DE MARZO DE 1990

El Presidente  
de la República de Colombia

en ejercicio de las facultades que le confieren los artículos 120 ordinal 22 y 205 de la Constitución Política, en desarrollo de lo previsto en la Ley 6ª de 1971 y oído el concepto del Consejo Nacional de Política Aduanera

#### DECRETA:

**Artículo 1º** Fijanse los siguientes gravámenes porcentuales para las posiciones del arancel de aduanas, relacionadas con el procedimiento de encuestas previsto en los decretos 503 y 526 de 1990 que a continuación se indican:

(...)

**Artículo 2º** Fijanse los siguientes gravámenes porcentuales a las posiciones del arancel de aduanas que a continuación se indican.

(...)

**Artículo 3º** Modifícanse los gravámenes arancelarios señalados en el Decreto 3025 de 1985, artículo 6º, para el CKD de las siguientes posiciones.

(...)

**Artículo 4º** Las subposiciones 22090200, 39032100, 39071200, 59110100, 84400200 y 94010100 tendrán los desdoblamientos, descripción y gravámenes que a continuación se indican:

(...)

**Artículo 5º** Créanse las siguientes partidas en el Arancel de Aduanas, con la descripción y gravamen que a continuación se indican:

(...)

**Artículo 6º** Adiciónase el artículo 2º del Decreto 526 del 6 de marzo de 1990, con las posiciones arancelarias 84120101, 84400201 y 87090000 únicamente para los motociclos y velocípedos con motor hasta de 125 cc. de cilindrado.

**Artículo 7º** Modifícase la descripción de la posición 48010502 que en consecuencia quedará así: "Papeles de seguridad para billetes de banco".

**Artículo 8º** Para la aplicación de los gravámenes diferenciales establecidos en el Arancel de Aduanas, no se exigirá la emisión de clasificación arancelaria por la División de Arancel de la Dirección General de Aduanas.

Lo anterior, sin perjuicio de la facultad de la Dirección General de Aduanas de verificar, posteriormente, el cumplimiento de los presupuestos que originaron la aplicación del gravamen diferencial.

**Artículo 9º** Establécese la siguiente nota adicional en el capítulo 87 del Arancel de Aduanas: "Sin perjuicio del procedimiento de encuestas previsto en los decretos 503 y 526 de 1990, los vehículos automóviles clasificables en las posiciones 87020102 y 87020199 cuyo valor FOB en el país de origen, incluido el equipo opcional, y determinado de acuerdo con las normas aduaneras sobre valoración, sea superior a US\$20.000, tendrán un gravamen arancelario de 200%".

**Artículo 10.** Modifícase el literal E del artículo 2º del Decreto 895 de 1980, que en consecuencia quedará así:

"E Capítulo 28.

Notas adicionales:

1. Los productos químicos que sean clasificables en este capítulo y que se utilicen como ingredientes en la producción de los siguientes insumos con destino al sector agropecuario o en la síntesis de tales ingredientes, se clasificarán en la posición que les corresponda de acuerdo con su constitución química y pagarán un gravamen del 0.1%:

- Abonos y fertilizantes
- Insecticidas, fungicidas, herbicidas, parasiticidas y análogos, y
- Alimentos concentrados para animales.

Para tener derecho a este gravamen, se deberá presentar con la declaración de despacho para consumo, concepto favorable y escrito del Ministerio de Agricultura o de la entidad que éste designe.

2. El fosfato bicálcico con una proporción de fluor, en estado seco, inferior al 0.2%, clasificable en la posición 28.40.03.21 del Arancel de Aduanas, utilizado como materia prima para la elaboración de sales mineralizadas o suplementos minerales para el ganado pagará un gravamen del 0.1%. Para tener derecho a este gravamen se deberá presentar con la declaración de despacho para consumo concepto favorable y escrito del Ministerio de Agricultura o de la entidad que éste designe".

**Artículo 11.** Modifícase el literal F del artículo 2º del decreto 895 de 1980, que en consecuencia quedará así:

**"F Capítulo 29**  
Nota adicional

1. Los productos químicos que sean clasificables en este capítulo y que se utilicen como ingredientes en la producción de los siguientes insumos con destino al sector agropecuario o en la síntesis de tales ingredientes, se clasificarán en la posición que les corresponda de acuerdo con su constitución química y pagarán un gravamen del 0.1%:

- Abonos y fertilizantes
- Insecticidas, fungicidas, herbicidas, parasiticidas y análogos, y
- Alimentos concentrados para animales

Para tener derecho a este gravamen, se deberá presentar con la declaración de despacho para consumo, concepto favorable y escrito del Ministerio de Agricultura o de la Entidad que éste designe".

**Artículo 12.** Modifícase el artículo 4º del Decreto 3025 de 1985, que en consecuencia quedará así:

**"Artículo 4º.** Las partes y piezas, repuestos y demás productos y artículos denominados o comprendidos en las siguientes posiciones del Arancel de Aduanas, que importen las empresas de transporte aéreo, de fumigación, industrias de ensamble de aviones o escuelas de aviación, necesarios para el mantenimiento, servicio en tierra o para ser incorporados en las aeronaves, tendrán un gravamen ad valorem de 15%. Para tener derecho a este gravamen se deberá presentar con la declaración de despacho para consumo el visto bueno del Departamento Administrativo de Aeronáutica Civil.

Posición	Descripción
34020299	Preparaciones tensoactivas de baja capacidad de oxidación.
34030100	Preparaciones lubricantes incombustibles utilizadas exclusivamente en la aviación.
40140105	Otras empaquetaduras de caucho vulcanizado sin endurecer.
73320299	Los demás.
73320400	Pasadores, clavijas y chavetas.
73408999	Otras manufacturas de hierro o acero utilizadas en la aviación.
76030100	Láminas de aluminio utilizadas para el revestimiento de aeronaves.

84180221	Filtros para motores de aeronaves.
84189011	Elementos de filtros para motores de aviones.
84618999	Válvulas automáticas para aerodinamos.
84619000	Partes de válvulas para aviones.
84630800	Bujes para uso de aviones.
85110300	Aparatos para el tratamiento térmico de materias.
85130300	Aparatos de telecomunicación por corriente portadora.
85140300	Amplificadores eléctricos de baja frecuencia.
85150101	Transmisores y transmisores receptores.
85150199	Los demás.
85159099	Los demás.
85190109	Otros, para tensiones nominales hasta de 260 V, y para corrientes nominales hasta de 30 amperios.
85193609	Otros, para tensiones nominales inferiores a 260 voltios, y para corrientes nominales inferiores a 30 amperios.
85200103	De miniatura.
85238900	Otros.

**Artículo 13.** Modifícase el artículo 3º del Decreto 20 de 1981 que en consecuencia quedará así: "Artículo 3º Establécese la siguiente Nota Adicional al Capítulo 73 del Arancel de Aduanas:

Señálase un gravamen del 15% para los cables, cordajes y trenzas de hierro o acero, clasificables en la posición 73250100, cuando sean importados por empresas productoras de llantas.

Para tener derecho a este gravamen deberá presentarse con la declaración de despacho para consumo, el visto bueno del Ministerio de Desarrollo Económico o de la entidad que éste designe".

**Artículo 14.** Modifícase la Nota Adicional establecida para la posición 90200100, por el artículo 5º del Decreto 3025 de 1985, que en consecuencia quedará así: Los aparatos de rayos X para uso dental, clasificables en la posición 90200100, pagarán un gravamen del 20% ad valorem".

**Artículo 15.** Deróganse el artículo 10º del Decreto 1300 de 1974; los artículos 2º literal 1 y 5 del Decreto 895 de 1980; artículo 1º del Decreto 2029 de 1981; artículo 1º del Decreto 2861 de 1981; artículo 4º del Decreto 3859

de 1982; artículos 3º y 5º del Decreto 820 de 1985; artículo 3º del Decreto 3025 de 1985; artículos 2º y 3º del Decreto 1337 de 1986; artículo 3º del Decreto 728 de 1988; artículo 2º del Decreto 1972 de 1988; y la Nota Adicional establecida por el Decreto 3025 de 1985, artículo 5º, para la posición 84650100.

**Artículo 16.** Deróganse a partir del 1º de septiembre de 1990 el artículo 2º del Decreto 2809 de 1980; el Decreto 3026 de 1984 y el Decreto 1011 de 1987.

**Artículo 17.** Salvo la excepción contemplada en el artículo anterior, el presente Decreto rige a partir del día siguiente a su publicación y deroga las disposiciones que le sean contrarias.

Publíquese y Cúmplase  
Dado en Bogotá, D.E., a 28 de marzo de 1990.

*Luis Fernando Alarcón Mantilla*  
Ministro de Hacienda y Crédito Público

**MINISTERIO DE HACIENDA  
Y CREDITO PUBLICO**

**DECRETO N° 725  
DEL 6 DE ABRIL DE 1990**

Por el cual se reduce la tarifa del impuesto a las importaciones.

El Ministro de Gobierno de la República de Colombia,  
delegatario de funciones presidenciales

en desarrollo del Decreto 676 de 1990, y en ejercicio de las facultades extraordinarias conferidas por el parágrafo 2º del artículo 95 de la Ley 75 de 1986 y el artículo 10º de la Ley 84 de 1988.

**DECRETA:**

**Artículo 1º** Redúcese del dieciocho por ciento (18%) al dieciséis por ciento (16%) del valor CIF, la tarifa del impuesto a las importaciones de que trata el inciso 1º, del artículo 95 de la Ley 75 de 1986.

**Artículo 2º** El presente decreto rige a partir del día siguiente al de la fecha de su publicación.

Publíquese y cúmplase

Dado en Bogotá, D.E. a los seis (6) días del mes de abril de 1990.

*Luis Fernando Ramírez Acuña*  
Viceministro de Hacienda y Crédito Público  
Encargado de las funciones del  
Ministro de Hacienda y Crédito Público

**INSTITUTO COLOMBIANO  
DE COMERCIO EXTERIOR**

**RESOLUCION N° 004  
DEL 22 DE FEBRERO DE 1990**

Por la cual se trasladan unos bienes de la lista de licencia previa a la de libre importación.

El Consejo Directivo de Comercio Exterior

en uso de sus facultades legales y en especial de la conferida por el artículo 68 del Decreto 444 de 1967

**RESUELVE:**

**Artículo 1º** Trasládase de la lista de licencia previa a la de libre importación los bienes denominados y comprendidos en las siguientes posiciones del Arancel de Aduanas:

(...)

**Artículo 2º** La presente Resolución rige a partir de la fecha de su publicación en la Gaceta del Ministerio de Desarrollo Económico.

Publíquese y cúmplase

Dada en Bogotá D.E., a los veintidós (22) días de febrero de 1990.

El Presidente,  
*Maria Mercedes Cuéllar de Martínez*

El Secretario,  
*Maria Magdalena Pardo Celestini*

**INSTITUTO COLOMBIANO  
DE COMERCIO EXTERIOR**

**RESOLUCION N° 006  
DEL 16 DE MARZO DE 1990**

Por la cual se determinan las bases, trámites y procedimientos para realizar las encuestas arancelarias de las que trata el Decreto 503 de 1990 y se dictan otras disposiciones.

El Consejo Directivo de Comercio Exterior

en ejercicio de sus facultades legales, y en especial de las señaladas por los artículos



7, 76 y 200 del Decreto 444 de 1967, y 6º literales a) y h) del Decreto 151 de 1976, y de conformidad con lo dispuesto por el decreto 503 de 1990.

RESUELVE:

## CAPITULO I.

### Bases y contenido de las encuestas Distribución del presupuesto

**Artículo 1º Bases para las encuestas.** En desarrollo del Decreto 503 de 1990, el Incomex organizará encuestas arancelarias, respecto de las partidas señaladas en el artículo siguiente, con el fin de auxiliar al Gobierno en la determinación de los derechos arancelarios correspondientes.

Al informar las bases de las encuestas, el Incomex precisará que las importaciones de los bienes que se tramiten con los documentos presentados para las mismas, y que podría aprobar la Junta de Importaciones, no podrán exceder de las cifras que se fijan para los grupos de posiciones arancelarias en el artículo segundo, ni de los máximos asignables para cada posición y por participante para cada partida, fijados en el párrafo de dicho artículo. Teniendo en cuenta que se realizarán varias encuestas para cada grupo, el Incomex distribuirá los valores señalados en dicho artículo, entre las diversas encuestas que organice.

**Artículo 2º Distribución del presupuesto para importaciones.** Asígnase la suma de ciento cincuenta millones de dólares moneda de los Estados Unidos de América, (US\$150.000.000), dentro del presupuesto de divisas de 1990, para pagar las importaciones de bienes incluidos en la lista de licencia previa, cuyas licencias de importación tramite y apruebe la Junta de Importaciones con base en los documentos de participación en las encuestas arancelarias, una vez sean establecidos los aranceles adicionales con base en las respectivas encuestas.

Dicha suma se distribuirá así:

**Para el Grupo Nº 1. Alimentos y bebidas:** Una suma no mayor de cuarenta y un millones setecientos mil dólares (US\$1.700.000,00).

**Para el Grupo Nº 2. Textiles y demás insu- mos para confecciones:** Una suma no mayor de dieciocho millones seiscientos mil dólares (\$18.600.000,00).

**Para el Grupo Nº 3. Prendas de vestir y demás confecciones:** Una suma no mayor de veintidós millones trescientos mil dólares (US\$22.300.000,00).

**Para el Grupo Nº 4. Maderas, herramientas y materiales de construcción:** Una suma no mayor de nueve millones ochocientos mil dólares (US\$9.800.000,00).

**Para el Grupo Nº 5. Automotriz:** Una suma no mayor de diez millones ochocientos mil dólares (US\$10.800.000,00).

**Para el Grupo Nº 6. Artículos para el hogar:** Una suma no mayor de doce millones de dólares (US\$12.000.000,00).

**Para el Grupo Nº 7. Electrónica de consumo, relojería y joyería:** Una suma no mayor de un millón setecientos mil dólares (US\$1.700.000,00).

**Para el Grupo Nº 8. Miscelánea:** Una suma no mayor de treinta y tres millones cien mil dólares (US\$33.100.000,00).

**Parágrafo.** Posiciones arancelarias objeto de encuestas y montos máximos asignables a éstas:

(...)

## CAPITULO II.

### Organización de las encuestas

**Artículo 3º. Periodicidad de las encuestas.** El Incomex efectuará durante 1990 y 1991, por lo menos una encuesta cada seis meses, para cada uno de los grupos señalados en el artículo segundo de esta Resolución.

**Artículo 4º Publicidad de las condiciones de participación.** No menos de 20 días calendario anteriores a la fecha de apertura de una encuesta, el Incomex publicará dos avisos en no menos de dos diarios de amplia circulación nacional y regional, con no menos de cinco (5) días de intervalo entre cada publicación, en los que informará el grupo o grupos de posiciones arancelarias objeto de la encuesta y la forma de obtener más información sobre las posiciones que componen el grupo; las fechas y horas de apertura y cierre de la encuesta, que no podrán comprender un período menor de tres (3) días hábiles, ni superior a cinco (5), y el sitio o sitios de recepción de las propuestas; los valores que servirán de base para la encuesta y las restricciones por posición arancelaria y solicitante. Igualmente, al publicar esos avisos, tendrá y mantendrá a disposición de los intere-

sados, impresos suficientes con la lista de las posiciones que componen cada grupo.

Cuando se efectúen encuestas simultáneas, las fechas de apertura y cierre deberán coincidir.

**Artículo 5º Participación en las encuestas.** Cualquier persona que desee participar puede hacerlo presentando propuestas con los requisitos que adelante se expresan. Los participantes deben tener en cuenta, sin embargo, que cuando termine la encuesta y se hayan hecho las modificaciones arancelarias pertinentes, la Junta no podrá aprobar a ninguna persona licencias correspondientes a una misma posición arancelaria, en cuantía superior al 20% del máximo asignable a esa posición en la encuesta respectiva.

Las personas que deseen participar en una encuesta deberán entregar, dentro del período de recepción de propuestas, los siguientes documentos:

1. Un formulario de registro de importación por cada posición arancelaria a que se refiera la propuesta, debidamente diligenciado conforme a las instrucciones generales vigentes. Dicho formulario se radicará en la misma fecha en que se entreguen los demás documentos que componen la propuesta. Las oficinas regionales autorizadas por el Incomex para recibir documentos, verificarán en el momento de su radicación que sobre estos formularios conste el sello "PRESENTADO PARA ENCUESTA" colocado por el Incomex. En estos formularios no debe figurar el derecho arancelario adicional que el participante en la encuesta estaría dispuesto a pagar si se le aprobara una licencia para hacer la importación respectiva.

Los formularios no podrán contener precios inferiores a los precios mínimos que establezca el Incomex para determinados productos.

Antes de la radicación, el Incomex verificará que las casillas de identificación del importador y su Nit, posición arancelaria, unidad comercial, cantidad, precio unitario y valor total no contengan enmendaduras, correcciones ni salvedades de error; y si las contienen, no se recibirá el formulario. En caso de insistencia del participante, se recibirá el formulario dejando constancia expresa de estas incorrecciones en volante anexo que se enviará junto con el formulario, al Comité Técnico para las Encuestas; copia de este volante deberá entregarse en el momento de la radicación al participante, quien deberá firmar el

original del mismo, como constancia de recibo de la citada copia.

Las demás inconsistencias que tuviere el formulario, se harán constar en el volante establecido para el efecto, que igualmente se enviará al Comité Técnico mencionado.

2. Un sobre cerrado que se radicará con el mismo número y en la misma fecha del formulario mencionado en el numeral anterior, y que contendrá lo siguiente:

a) Un formulario de propuesta y autorización que suministrará el Incomex, en el que se proponga el arancel adicional que el participante estaría dispuesto a pagar si se le aprobara licencia para las mercancías descritas en el formulario de importación mencionado en el numeral 1º; así como una autorización en la que se faculte al Instituto para tramitar como solicitud de licencia previa el correspondiente formulario de importación, solamente en el evento de que el arancel adicional fijado con base en la encuesta, para la posición arancelaria respectiva, resulte igual o inferior al que se proponga en el formulario de propuesta y autorización.

En el mismo documento deberá indicarse que el proponente acepta una eventual aprobación parcial de la solicitud mencionada.

b) El comprobante del depósito, al que se refiere el artículo quinto, literal b), del Decreto 503 de 1990.

Los sobres se depositarán en los lugares dispuestos por el Incomex, en urnas especiales que contarán con dos (2) llaves diferentes, una en poder del jefe de la respectiva oficina regional y otra en poder del gerente del Banco de la República en la respectiva ciudad, o su delegado. Estas personas serán las encargadas del cierre y apertura de las urnas. De estos actos deberá dejarse constancia en actas que serán suscritas conjuntamente por las personas mencionadas.

En acto público que se llevará a cabo el día y hora señalados para la apertura de una encuesta, se cerrará la respectiva urna, previa comprobación de que se encuentre vacía. De tal acto se dejará constancia en el acta respectiva.

**Artículo 6º Cierre de las encuestas.** En el sitio, día y hora señalados por el Incomex para el cierre de una encuesta, en acto público se abrirá la urna.

A continuación se abrirán los sobres y se procederá a leer en los formularios de propuesta y autorización el nombre del propo-

nente, su Nit, la posición arancelaria del bien solicitado, el valor FOB de la solicitud, el precio unitario de dicho bien y el arancel adicional propuesto.

De lo sucedido se dejará constancia detallada en la respectiva acta, y el Incomex ordenará inscribir a los participantes en el Registro Nacional de Comercio Exterior.

**Artículo 7º Retiro de propuestas.** Cerrada una encuesta, la petición de retiro de una propuesta deberá efectuarse por escrito, con la firma autenticada del participante. En ese evento, pero sólo después del cierre de la encuesta, el Incomex procederá a devolver los documentos correspondientes, salvo el recibo o comprobante del depósito, e impondrá la multa prevista en el artículo 6º del Decreto 503 de 1990, que quedará a favor de la Nación, previa ejecutoria del acto administrativo del Instituto.

Tales recibos o comprobantes serán enviados a la Dirección General de Tesorería, en el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, con una copia de la Resolución, y el Incomex dará orden a la entidad bancaria receptora de que traslade los recursos respectivos a órdenes de la dependencia mencionada.

**Artículo 8º Envío de la documentación.** Cuando el Incomex hubiere autorizado la recepción de propuestas en alguna de sus oficinas regionales, el Jefe respectivo remitirá al Director del Incomex a más tardar en el día calendario siguiente al cierre y en sobres cerrados, mediante correo de máxima seguridad y rapidez, toda la documentación de las propuestas y los originales de las actas de apertura y cierre de la respectiva encuesta.

El mismo día de cierre de una encuesta, el Jefe Regional enviará copia íntegra del Acta de cierre, vía télex o telefax, al Director del Incomex.

**Artículo 9º Comité Técnico para las encuestas.** La revisión del cumplimiento de los requisitos establecidos en el artículo 5º de esta Resolución, estará a cargo del Comité Técnico para las Encuestas que estará integrado por las siguientes personas: El Director del Incomex o su delegado, los Subdirectores de Importaciones y de Operaciones o sus delegados y el Asesor Arancelario del Instituto.

**Parágrafo.** La Secretaría del Comité estará a cargo del Jefe de la División de Registro de Importaciones del Incomex, o del funcionario que el mismo Comité designe para que haga sus veces.

**Artículo 10. Rechazo y calificación de propuestas.** El Comité al que se refiere el artículo anterior, una vez reciba la totalidad de la documentación que deben enviar las oficinas regionales autorizadas, procederá a verificar para todas y cada una de las propuestas, el cumplimiento de los requisitos exigidos en el artículo quinto de esta resolución. Ordenará el rechazo de las que no los cumplan, y de las que contravengan los requisitos generales de diligenciamiento establecidos para las casillas de identificación del importador y su Nit, condiciones de reembolso, descripción de la mercancía, vistos buenos y autorizaciones, posición arancelaria, unidad comercial, cantidad, precio unitario, valor total, total en dólares y firma del solicitante.

**Parágrafo** El Incomex autorizará la devolución inmediata de los depósitos que hubieren efectuado aquellos participantes cuya documentación se rechace.

**Artículo 11. Evaluación de las encuestas.** La evaluación de las encuestas se efectuará conforme a lo dispuesto por el artículo décimo del Decreto 503 de 1990, en la sede del Incomex en Bogotá. Dicha evaluación se hará en presencia de los integrantes del Comité Técnico al que se refiere el artículo 9º de esta resolución.

### CAPITULO III.

#### Trámite de licencias de importación

**Artículo 12. Remisión de documentos a la Junta de Importaciones.** Establecidos los aranceles adicionales con base en una encuesta, el Incomex hará llegar de inmediato a la Junta de Importaciones los documentos de aquellos participantes que hubieren propuesto aranceles adicionales iguales o superiores a los que hubieren quedado vigentes, para que los tramite como solicitudes de licencia de importación.

Inmediatamente el Incomex procederá a autorizar la devolución de los depósitos a los participantes que propusieron aranceles adicionales inferiores a los que hubieren quedado vigentes, y proporcionalmente, a los participantes que hubieren propuesto aranceles adicionales superiores a los establecidos con base en la encuesta de que se trate, conforme al artículo 6º del decreto 503 de 1990.

**Artículo 13. Trámite en la Junta de Importaciones.** Al llegar los documentos a los que se refiere el artículo anterior, la Junta de Im-

portaciones les dará trámite inmediato, ciñéndose a lo dispuesto en el artículo segundo de esta Resolución, y teniendo en cuenta que para proteger al consumidor de abusos en precios y calidades no se debe aprobar a ningún solicitante licencias cuyo valor exceda del porcentaje estipulado en el artículo décimocuarto de esta resolución. Igualmente, en la aprobación de licencias que llegare a efectuar la Junta de Importaciones a personas que hubieren participado en una encuesta, deberá tenerse en cuenta que el valor asignado guarde relación directa con el valor solicitado, en el caso de que tales solicitudes excedan el valor de alguna de las asignaciones disponibles en el presupuesto de divisas.

**Parágrafo.** Tanto la Junta de Importaciones como el Incomex, dispondrán de un término máximo de 15 días calendario, contado a partir de la fecha de la certificación del resultado de una encuesta, que expida el Consejo Nacional de Política Aduanera, para decidir sobre las solicitudes de importación y colocar a disposición de los interesados los respectivos documentos.

**Artículo 14. Límites a la concentración de importaciones.** Para efectos de la aprobación de licencias de importación que se deriven del procedimiento de las encuestas, la Junta de Importaciones deberá ceñirse a los límites máximos por participante señalados para cada partida arancelaria en el parágrafo del artículo 2º de esta resolución.

**Artículo 15. Requisitos para otras solicitudes de importación.** A partir de la vigencia de esta resolución, la Junta de Importaciones, con cargo al presupuesto general de divisas para la licencia previa, podrá atender solicitudes de licencia sobre posiciones arancelarias incluidas en el procedimiento de Encuestas, que no hayan surtido el trámite de las mismas, solamente en los siguientes casos: a) cuando tengan por objeto atender las necesidades de importación de material de ensamble, presentadas por ensambladores debidamente reconocidos; b) cuando se refieran a los contingentes negociados dentro de convenios internacionales; c) cuando correspondan a prototipos o a muestras no comerciales.

**Artículo 16. Envío de documentos e información.** Las solicitudes que resultaren negadas, se devolverán de inmediato a los participantes, autorizándose de igual manera la devolución del depósito que hayan hecho.

Cuando se hubieren aprobado solicitudes en forma parcial, se autorizará la devolución proporcional de los depósitos.

Las solicitudes aprobadas se remitirán a la respectiva Regional del Incomex, para su inmediata entrega al importador. Igualmente se enviarán de inmediato con oficio informativo, los recibos o comprobantes de depósito de las solicitudes aprobadas, y se ordenará el traslado de los fondos a la Dirección General de Aduanas para efecto del abono de sus montos al pago de los derechos de importación correspondientes o de su cobro a título de multa, conforme al artículo octavo del decreto 503 de 1990.

**Artículo 17. Improrrogabilidad y modificaciones de estas licencias.** Las licencias de importación a las que se refiere el artículo anterior serán improrrogables.

Las modificaciones a estas licencias únicamente podrán ser autorizadas por la Junta de Importaciones, teniendo en cuenta para ello los objetivos contemplados por el Decreto 503 de 1990 y la seriedad de participación en las encuestas; sin embargo, no podrán ser objeto de modificación las casillas de identificación del importador y su Nit, y de valor total cuando se trate de mayores valores.

**Artículo 18. Invalidación de las encuestas.** En cualquier momento antes de que el Gobierno establezca los aranceles adicionales, en que el Incomex determinare que se desconoció la confidencialidad de las propuestas, o que se pretermitieron requisitos sustanciales, o que existió cualquier conducta de los participantes que haga poco fiable el resultado objetivo de una encuesta, invalidará toda la actuación.

**Parágrafo.** En estos casos y cuando ocurra el vencimiento del plazo previsto en el artículo 11 del Decreto 503 de 1990, sin que se hubieren certificado por el Consejo Nacional de Política Aduanera los resultados de la evaluación de una encuesta, el Incomex procederá a autorizar la devolución inmediata de los depósitos efectuados por los participantes.

**Artículo 19.** El Incomex dispondrá las medidas necesarias para el cabal cumplimiento del decreto 503 de 1990 y de la presente resolución.

**Artículo 20. Vigencia.** La presente resolución rige a partir de la fecha de su publicación en la Gaceta del Ministerio de Desarrollo Económico.

Publíquese y cúmplase.

Dada en Bogotá D.E., a 16 de marzo de 1990.

El Presidente,  
María Mercedes Cuéllar de Martínez  
El Secretario  
Jaime Abello Barfi

## MANUAL OPERATIVO

### Encuestas Arancelarias

#### Encuesta Arancelaria

Procedimiento, el cual con base en ofertas que individualmente realicen potenciales importadores, busca identificar los niveles arancelarios que permitan eliminar en breve plazo el requisito de Licencia Previa para la importación de determinadas mercancías, otorgando a su vez una razonable protección a la industria nacional.

#### Participantes de las encuestas

Cualquier persona natural o jurídica podrá participar en las encuestas, siempre y cuando cumplan las condiciones que para el efecto fueron establecidas por el Decreto 503/90 y la Resolución 06/90 del C.D.C.E. y demás normas que las adicionen o reformen.

#### Gravamen arancelario adicional

Puntos porcentuales expresados en números enteros a partir de cero que el participante en la encuesta estaría dispuesto a pagar en adición al gravamen arancelario vigente si se le aprobase licencia de importación de bienes incluidos en una determinada posición. Dicho porcentaje servirá como base para que el Consejo Nacional de Política Aduanera determine el gravamen arancelario adicional para las posiciones arancelarias objeto de la encuesta, conforme al Decreto 526/90. Para efectos de la liquidación de los impuestos correspondientes, sin perjuicio de las disposiciones especiales sobre la materia, el gravamen arancelario aplicable es el que resulte de sumar el gravamen arancelario adicional y el gravamen vigente (señalado en el Decreto 686/90) al momento de aprobación de una licencia de importación derivada del procedimiento de encuestas.

#### Información sobre encuestas

Periódicamente y por lo menos una vez al semestre para cada grupo, el Incomex convocará a los interesados a participar en las encuestas arancelarias mediante la publicación de dos avisos en diarios de alta circulación nacional y regional. Esta publicación se hará con 25 días de anticipación a la apertura de la encuesta y en ellos se informará el grupo o grupos de posiciones arancelarias objeto de la misma y la forma de obtener información adicional respecto a:

- Posiciones arancelarias que componen cada grupo,
- Fechas y horas de apertura y cierre de la encuesta,
- Sitio o sitios de recepción de las propuestas,
- Valores que servirán de base para la encuesta, y
- Las restricciones por Posición Arancelaria y solicitante.

#### Trámite previo a la presentación de la oferta

El trámite que deben adelantar los proponentes para la presentación de sus ofertas ante el Incomex es el siguiente:

- Verificar que los bienes que pretenden importar se clasifiquen por las posiciones arancelarias objeto de encuesta.
- Diligenciar un formulario de "Solicitud de Licencia de Importación" por cada posición arancelaria a que se refiera la propuesta. Estos formularios se diligenciarán conforme a las condiciones y requisitos que deben cumplir las solicitudes de importación contempladas en la Resolución 04 de 1989 del C.D.C.E. y demás normas que la reglamenten, modifiquen o complementen. No obstante lo anterior, las casillas del formulario correspondientes a:

- Identificación del importador y su NIT.
- Posición arancelaria
- Unidad comercial
- Cantidad
- Precio unitario y
- Valor total

no pueden ser corregidas, enmendadas o ser objeto de salvedades de error. La omisión de lo anterior impedirá la radicación de la propuesta.

De igual manera, las "Solicitudes de Licencia de Importación" que contravengan los requisitos generales de diligenciamiento generarán el rechazo de la respectiva propuesta, por parte del Comité Técnico definido por la Resolución 006/90. Estos requisitos se refieren a las casillas antes citadas y las correspondientes a:

- Condiciones de reembolso
- Descripción de la mercancía
- Vistos buenos y autorizaciones
- Total en dólares y
- Firma del solicitante.

Los formularios de "Solicitud de Licencia de Importación" no podrán contener precios inferiores a los precios mínimos establecidos

en la Resolución que para cada encuesta dicte la Dirección del Incomex.

Bajo ninguna circunstancia debe aparecer en el cuerpo de la "Solicitud de Licencia de Importación" el gravamen arancelario adicional que el participante en la encuesta estaría dispuesto a pagar si se le aprobase una licencia de importación.

La "Solicitud de Licencia de Importación" ya radicada no podrá ser corregida antes del estudio de la misma por parte de la Junta de Importaciones.

- Determinar el monto de los depósitos por cada uno de los formularios de "Solicitud de Licencia de Importación" y consignar dicha suma en las oficinas de los bancos autorizados por el Director del Incomex en efectivo o en cheque de gerencia, utilizando los formularios diseñados para tal fin. (Ver Anexo N° 1).

Los montos correspondientes a los depósitos se consignarán en los bancos que hayan suscrito un CONTRATO DE ENCARGO FIDUCIARIO con el Incomex (los nombres de los bancos se darán a conocer en el momento de apertura de la encuesta). La cuantía del depósito se determinará así:

- Multiplicar el porcentaje de gravamen arancelario adicional a ofrecer por el valor FOB de las mercancías que se pretenda importar.
- Al resultado anterior, se le aplica la Tasa de Cambio para la liquidación de derechos de aduana vigente el día que se realice el depósito.

La Tasa de Cambio a que se refiere el párrafo anterior es fijada por el Ministerio de Hacienda; su vigencia transcurre entre el día 5 del mes en que se establece hasta el día 4 del siguiente mes.

- Diligenciar el formulario de "Propuesta de Autorización" (uno por cada "Solicitud de Licencia de Importación" que vaya a ser presentada). Este formulario será suministrado por el Incomex en forma gratuita (Ver Anexo 2).

#### Presentación de la oferta

Quien desee participar en el proceso de Encuesta Arancelaria deberá radicar dentro del período de recepción de propuestas los siguientes documentos:

A. Sobre cerrado con:

- Formulario de "Propuesta y Autorización"

- Comprobante de "Depósito de Oferta Decreto 503 de 1990" que otorgará el Banco.

El sobre cerrado se depositará en la urna destinada para tal fin.

- Formulario de "Solicitud de Licencia de Importación". El usuario deberá asegurarse de que en el momento de radicación se le aplique el sello "PRESENTADO PARA ENCUESTA".

El Incomex ha determinado que inicialmente estarán habilitadas para radicar encuestas las regionales de: Bogotá, Barranquilla, Cali, Cúcuta, Medellín y Pereira. Posteriormente y con la debida divulgación se ampliará la cobertura de otras regionales.

En la fecha del cierre, sitio y hora señalados en la convocatoria, en acto público del cual pueden ser partícipes los proponentes, el Jefe de Oficina Regional del Incomex y el Gerente del Banco de la República o su delegado, procederán a abrir la urna y los sobres. Acto seguido se leerán los formularios de "Propuesta y Autorización", la información correspondiente a: nombre del proponente, Nit, posición arancelaria, valor FOB de la solicitud, precio unitario y arancel adicional propuesto. De lo anterior se dejará expresa constancia en Acta suscrita en ese mismo momento y lugar por las personas mencionadas. Los participantes en la encuesta podrán obtener copia del Acta.

#### Evaluación

Las propuestas se evaluarán con base en el procedimiento establecido en el artículo 10 del Decreto 503 de 1990 (Ver Anexo N° 3) en la sede del Incomex en Bogotá.

El comité evaluador verificará que los formularios de "Propuestas y Autorización" cumplan con los requisitos exigidos, ordenando el rechazo de las que no los cumplan. Asimismo, se rechazarán las que contravengan los requisitos generales de diligenciamiento de los formularios de "Solicitud de Licencia de Importación".

El Consejo Nacional de Política Aduanera confirmará y certificará los gravámenes arancelarios adicionales aplicables a cada posición arancelaria mediante resolución que se expedirá dentro del mes siguiente a la fecha del cierre de la respectiva encuesta.

Los depósitos correspondientes a las propuestas que resultaren rechazadas por mal diligenciamiento, y la proporción de las mismas correspondientes a aquellas cuyas ofer-

tas de arancel adicional resultaren menores al arancel determinado con base en la encuesta, serán devueltas al proponente mediante autorización del Incomex al banco respectivo. Dicha devolución se hará en la oficina del banco donde se efectuó el depósito dos (2) días hábiles siguientes contados a partir de la fecha de hecho público el comunicado, con un cheque a nombre de la empresa o persona natural con cruce restrictivo. Para esto se debe presentar con la autorización del representante legal y el comunicado enviado por el Incomex.

Los formularios de "Solicitud de Licencia de Importación" correspondientes a las propuestas aprobadas, se remitirán a la Junta de Importaciones para que los tramite como

solicitudes de importación, de tal modo que conjuntamente con los trámites posteriores de microfilmación y envío a las Regionales este proceso no dure más de quince (15) días, contados a partir de la fecha en que el Consejo Nacional de Política Aduanera confirme y certifique los resultados de la encuesta. Si por alguna razón resultaren autorizaciones parciales, el Incomex ordenará la devolución proporcional del Depósito de Oferta.

Las licencias de importación autorizadas bajo el procedimiento de encuesta son improporables y sus modificaciones sólo pueden ser autorizadas por la Junta de Importaciones; sin embargo, no podrán modificarse el nombre del importador y su Nit, ni el valor total cuando se trate de mayores valores.

#### ANEXO N° 1

Recibo N°.

#### Depósito de oferta Decreto 503 de 1990

CONSIGNESE EN LA CUENTA: ENCARGO FIDUCIARIO INCOMEX N°.

FECHA: \_\_\_\_\_ CIUDAD \_\_\_\_\_ CODIGO \_\_\_\_\_

BANCO \_\_\_\_\_

SUCURSAL \_\_\_\_\_

NOMBRE O RAZON SOCIAL \_\_\_\_\_

C.C. O NIT \_\_\_\_\_

GRUPO N° \_\_\_\_\_ ENCUESTA N° \_\_\_\_\_

VALOR TOTAL CONSIGNADO \$ \_\_\_\_\_

EFFECTIVO \_\_\_\_\_ CHEQUE GERENCIA N° \_\_\_\_\_ BANCO \_\_\_\_\_

El valor de este depósito se devolverá al usuario o se trasladará a la Dirección General de Aduanas o a la Tesorería General de la República, únicamente con previa autorización escrita del INCOMEX según Decreto 503/90.

#### ANEXO N° 2 INCOMEX ENCUESTAS ARANCELARIAS Decreto 503 de 1990

#### Formulario de propuesta y autorización

CIUDAD Y FECHA \_\_\_\_\_

NOMBRE O RAZON SOCIAL \_\_\_\_\_

\_\_\_\_\_ C.C. o NIT \_\_\_\_\_

#### PROPUESTA

VALOR FOB SOLICITUD US\$ \_\_\_\_\_

PRECIO UNITARIO US\$ \_\_\_\_\_

POSICION ARANCELARIA N° \_\_\_\_\_

GRAVAMEN ARANCELARIO ADICIONAL % \_\_\_\_\_

FORMULARIO DE "SOLICITUD DE

LICENCIA DE IMPORTACION" N° \_\_\_\_\_

#### AUTORIZACION:

En virtud a lo dispuesto en el Decreto 503 y en la Resolución 06 del C.D.C.E. de marzo 2 y 16 de 1990 respectivamente, con el presente documento dejo expresa constancia de que:

- Autorizo al Instituto Colombiano de Comercio Exterior INCOMEX para dar trámite en calidad de solicitud de Licencia Previa al formulario de solicitud de que trate la presente propuesta en el evento de que el arancel adicional, fijado con base en la presente encuesta para la Posición Arancelaria N° \_\_\_\_\_, resulte igual o inferior al propuesto en este documento para la misma posición arancelaria.

- Acepto la eventual aprobación parcial de la solicitud "Registro de Importación".

- Garantizo que el Arancel Adicional ofrecido corresponde exactamente al depósito efectuado según comprobante del depósito N° \_\_\_\_\_

#### SOLICITANTE:

Firma \_\_\_\_\_

Nombre legible del importador (\*) \_\_\_\_\_

C.C./NIT. \_\_\_\_\_

(\*) En el caso de personas jurídicas favor especificar la calidad del Representante Legal.

## Ejemplo de encuesta

A continuación se ilustrará con ejemplos cómo se evaluarán las encuestas, una vez hayan sido rechazadas aquellas que no cumplan los requisitos exigidos.

## SUPUESTOS

- El grupo objeto de la encuesta comprende 8 posiciones arancelarias. Se fija para el grupo un presupuesto de US\$ 50 millones.
- El máximo asignable a cada posición arancelaria es US\$ 10 millones.
- El monto máximo asignable por importador por posición arancelaria (NIT-posición) es el 40% del máximo asignable por posición, es decir US\$ 4 millones.
- Las 8 posiciones arancelarias están representadas por las letras A, B, C, D, E, F, G, H.
- Los 10 proponentes están representados por los números (NIT) 1, 2, 3, 4, 5, 6, 7, 8, 9, 10; números que también corresponden al número de radicación.

Un importador puede presentar varias propuestas para una misma posición o para varias posiciones pero, para una misma posición, la suma de sus propuestas debe ser igual o menor al monto máximo permitido por NIT- posición.

Se recibieron 25 solicitudes por parte de 10 importadores que cumplieron los requisitos exigidos y cuyos valores por posición e importador totalizan US\$ 78 millones. (Cuadro 1) (Los proponentes son numéricos y las posiciones alfabéticas). Los diferenciales propuestos están entre paréntesis.

## ORDENAMIENTO DE LAS PROPUESTAS

Las propuestas se ordenan de mayor a menor según el diferencial propuesto; en caso de ofrecer el mismo diferencial al interior de una posición, el orden será dado por el valor FOB solicitado de menor a mayor; en caso de empate por diferencial y valor FOB al interior de la posición, el número de radicación de menor a mayor definirá el orden. (Ver Cuadro 2).

## Ejemplo

Varios importadores ofrecen un mismo diferencial arancelario de 35 puntos: propuestas "10A", "2A", "7A", "9A", "5C" y "4F"

Una vez ordenadas por posición quedan en primer lugar las propuestas de la posición A. El "10A", encabeza la lista porque su valor FOB es menor que el de los otros oferentes de la posición A.

El "2A" sigue en la lista porque su número de radicación (que se supone es igual al NIT) es menor que el de la "A7" y "A9".

La propuesta "5C" queda de quinta en lista por ser de una posición mayor que la A y lo mismo para la F.

Una vez explicado el ordenamiento, pasemos al procedimiento de asignación.

## EVALUACION

La primera propuesta analizada es la "1D" por un valor de US\$ 2. Dicha posición no supera ninguna de las restricciones ni de presupuesto, ni de máximo asignable, por lo tanto su valor se acepta para ser restado.

Luego se analiza la oferta "3B" y, por las mismas razones, también se resta su valor (US\$ 4), tanto del presupuesto del grupo como del máximo asignable a la respectiva posición.

Saldo del presupuesto del grupo: US\$ 44  
Saldo de la posición D: US\$ 8  
Saldo de la posición B: US\$ 6

El valor solicitado por la propuesta "3D" (US\$ 4) también se resta.

Saldo de la posición D: US\$ 4

Este saldo se copa con la propuesta "9D" que al ser restada concluye el análisis de la posición (ofertas alternativas no serán tomadas en cuenta) y permite sugerir como sobretasa el arancel 50 puntos. (Ver Cuadro 5)

La propuesta "8E", se acepta y se descuenta del presupuesto actual del Grupo (US\$ 34) y del máximo por posición.

Luego se restan las propuestas "6B", "1C", "2C" y "4C".

Saldo del presupuesto del Grupo: US\$ 24

Saldo de la posición C = US\$ 2

Saldo de la posición B = US\$ 4

Saldo de la posición D = US\$ 0

Saldo de la posición E = US\$ 8

Las demás posiciones = US\$ 10

La propuesta "8E" por un valor de US\$ 3 no puede ser considerada en su totalidad, ya que al existir otra propuesta para la misma posición del mismo NIT (la "8E" por 2), la suma de ambas propuestas (2 + 3), a pesar de tener diferente diferencial, excede el máximo por NIT posición (US\$ 4), por lo cual la propuesta "8E" se acepta parcialmente por un valor de US\$ 2, copando así el máximo por NIT/posición (4).

*Es decir, si diferentes propuestas de un mismo NIT por una misma posición exceden el máximo asignable por NIT-posición, se aprobará parcialmente la última propuesta considerada:*

Sigue en el ejemplo la propuesta "9E" que se debe ajustar porque el valor solicitado (US\$ 6) excede el máximo asignable por NIT (US\$ 4), se ajusta la propuesta a (US\$ 4) y, al confrontarla con el saldo del presupuesto del Grupo y de la posición, se concluye que puede ser incluida, por lo cual se restan los US\$ 4, es decir US\$ 2 menos que lo solicitado.

Al llegar a las propuestas "10A", "2A", "7A" y "9A" (3 + 4 + 4 + 4 igual a 15 mayor que 10) se observa que a pesar de que cada propuesta tomada individualmente no excede el máximo asignable por posición arancelaria, las propuestas en conjunto lo hacen, por lo tanto no se podrían descartar propuestas con igual diferencial. Estas se restarán equitativamente por un valor tal que sumado totalice el monto máximo por posición arancelaria. Esta posición arancelaria ha quedado por tanto copada y el gravamen recomendado es igual a 35 puntos adicionales al vigente. (Ver Cuadro 5).

*Es decir, si hay varias propuestas que ofrecen el mayor diferencial y éstas exceden en conjunto el máximo asignable por posición arancelaria, estas propuestas serán ajustadas en forma equitativa al tamaño del monto máximo por posición arancelaria.*

Sigue la propuesta "5C" por valor de US\$ 3. Incluirla (aún hay cupo en el Grupo) llevaría a exceder el monto máximo por posición (la solicitada igual 3, saldo por la posición "C" igual 2). Al existir una propuesta en esta misma posición por un gravamen superior al de esta propuesta, descartamos esta última y damos por finalizado el análisis de la posición "C". El gravamen propuesto es igual a 40, correspondiente a la propuesta inmediatamente superior a la propuesta "5C" (la "4C").

*En este caso, a diferencia de los anteriores, cuando una o varias propuestas ofrecen igual diferencial (pero no el mayor ofrecido en la posición) y este diferencial excede el monto máximo asignable por posición, no se restarán parcialmente estas propuestas.*

Hemos hasta el momento recomendado aranceles para las posiciones arancelarias D, A y C. (Ver Cuadro 5).

Para la propuesta "4F" aún hay presupuesto en el Grupo y en la posición, por lo tanto, ésta puede restarse. La "10B" también puede restarse bajo el mismo criterio y quedarían sólo 2 millones de dólares en el saldo del Grupo.

Al llegar a la propuesta "3F" sucede que, a pesar de que ésta no supera las restricciones de máximo por NIT o máximo por posición, las propuestas "5F", "8F" y "10F" ofrecen el mismo diferencial y que estas 4 ofertas sumadas exceden el presupuesto disponible del Grupo y de la posición. Por lo tanto estas 4 propuestas no son consideradas y se procede a analizar la propuesta "10H". Esta propuesta excede el presupuesto disponible del Grupo, por lo tanto no puede ser restada.

La "6G" por el contrario, se restará y se recomendará un arancel de 25 puntos adicionales para la posición "G" quedando un sobrante de US\$ 1 en el presupuesto del Grupo (Ver Cuadros, 4 y 5).

Es decir, propuestas con igual diferencial y cuya suma exceda el presupuesto disponible del grupo no serán consideradas.

Los casos ilustrados fueron los siguientes:

- Las solicitudes copan exactamente el monto máximo por posición (el caso de la posición D, propuestas "1D" (por 2) "3D" (por 4) y "9D" (por 4) que suman 10).
- Se solicita sólo una fracción del máximo por posición arancelaria (El caso de la posición arancelaria B donde las solicitudes "3B" (4) "6B" (2) y "10B" (2) son menores que el monto máximo por posición arancelaria (4+2+2 menor que 10).
- Lo solicitado es mayor al presupuesto de la posición arancelaria, pero:
  - Al ajustar por NIT es menor (caso de la posición arancelaria E, donde las solicitudes eran de 2 "8E", 3 "8E" y 6 "9A"; las ajustadas fueron 2 "8E" 2 "8E" y 4 "9E" para un total de 8 menor que 10).
  - Aún ajustado por NIT el valor solicitado es mayor que el monto máximo por posición. Caso posición "C", donde el análisis llegó hasta la propuesta "5C", punto donde el saldo de la posición arancelaria era 2 y la propuesta "5C" (por un valor de 3) era mayor que el saldo aunque menor que el monto máximo por NIT.
- Los diferenciales propuestos son iguales para la misma posición arancelaria y las solicitudes exceden el monto máximo por posición y:
  - No ha habido propuestas analizadas para esta posición, sería el caso de la posición A, donde los diferenciales propuestos son iguales (35), las solicitudes por NIT son menores que el máximo por NIT/Posición, pero la suma de las propuestas excede el monto máximo por posición arancelaria.
  - Sí ha habido propuestas analizadas para esa posición. Caso de la posición F, donde al llegar al análisis de la "3F", "10F" la "8F" y la "5F" notamos cómo no sería suficiente el saldo del presupuesto del Grupo y también excedería el máximo por posición, por lo tanto procedimos a descartar el análisis de esas propuestas y a concluir.
- No hay autorizaciones para una posición aunque haya habido solicitudes si:
  - No alcanzan a ser consideradas a pesar de proponer un diferencial alto por disponibilidad de presupuesto, caso de la propuesta "10H", que no pudo ser calificada a pesar de tener un diferencial más alto que el de la propuesta "6G", porque la solicitud excedía el saldo del Grupo.
  - No alcanzan a ser analizadas por proponer un diferencial pequeño. Caso no contemplado en el ejemplo.
- No existen ofertas por una posición, caso en el que el sobre- arancel sería 0%.

CUADRO Nº 1

Solicitudes

Millones de dólares ros (Diferencial ofrecido)

Proponente/ Posición	A	B	C	D	E	F	G	H	Total Solic. por NIT
1			2(40)	2(60)					4
2	4(35)		2(40)						6
3		4(50)		4(50)		2(30)			10
4			4(40)			4(35)			8
5			3(35)			4(30)			7
6		2(45)	3(20)				1(25)		6
7	4(35)								4
8					2(50)	3(30)			5
8*					3(40)				3
9	4(35)			4(50)	6(40)				14
10	3(35)	2(30)				2(30)		4(30)	11
Total solicit. por pos	15	8	14	10	11	15	1	4	78

CUADRO Nº 2  
Ordenamiento de las propuestas

NIT proponente Se supone igual al Nº de radic.	Posición	Autorizado	Diferencial
1	D	2	60
3	B	4	50
3	D	4	50
9	D	4	50
8	E	2	50
6	B	2	45
1	C	2	40
2	C	2	40
4	C	4	40
8*	E*	3	40
9	E	6	40
10	A	3	35
2	A	4	35
7	A	4	35
9	A	4	35
5	C	3	35
4	F	4	35
10	B	2	30
3	F	2	30
10	F	2	30
8	F	3	30
5	F	4	30
10	H	4	30
6	G	1	25
6	C	3	20

CUADRO Nº 3  
Autorizaciones

Proponente	Posición	Autorizado	Diferencial
1	D	2.0	60
3	B	4.0	50
3	D	4.0	50
9	D	4.0	50
8	E	2.0	50
6	B	2.0	45
1	C	2.0	40
2	C	2.0	40
4	C	4.0	40
8	E	2.0	40
9	E	4.0	40
10	A	2.5	35
2	A	2.5	35
7	A	2.5	35
9	A	2.5	35
5	C		35
4	F	1.0	35
10	B	2.0	30
3	F		30
10	F		30
8	F		30
5	F		30
10	H		30
6	G	1.0	25
6	C		20

CUADRO N° 4  
**Saldos**  
 Luego de cada propuesta considerada

Proponente NIT/Posición	Grupo	Posición							
		A	B	C	D	E	F	G	H
Inicial	50	10	10	10	10	10	10	10	10
1D	48	10	10	10	8	10	10	10	
3B	44	10	6	10	8	10	10	10	
3D	40	10	6	10	4	10	10	10	
9D	36	10	6	10	0	10	10	10	
8E	34	10	6	10		8	10	10	
6B	32	10	4	10		8	10	10	
1C	30	10	4	8		8	10	10	
2C	28	10	4	6		8	10	10	
4C	24	10	4	2		8	10	10	
8E	22	10	4	2		6	10	10	
9E	18	10	4	2		2	10	10	
10A	15.5	7.5	4	2			10	10	
2A	13	5	4	2			10	10	
7A	10.5	2.5	4	2			10	10	
9A	8	0	4	2			10	10	
5C	8		4	2			10	10	
4F	4		4				6	10	
10B	2		2				6	10	
3F	2						6	10	
10F	2						6	10	
8F	2							10	
5F	2							10	
10H	2							10	
6G	1							9	
6C	1							9	

CUADRO N° 5  
**Aranceles propuestos**

Posición	Arancel
A	+35
B	+30
C	+40
D	+50
E	+40
F	+35
G	+25
H	30 + 1 nivel

CUADRO N° 6  
**Autorizaciones y diferenciales adoptados**

Proponente /Posición	A	B	C	D	E	F	G	H	Total
1			2	2					4
2	2.5		2						4.5
3		4		4					8
4			4			4			8
5			0			0			0
6		2					1		3
7	2.5								2.5
8					2				2
8*					2				2
9	2.5			4	4				10.5
10	2.5	2				0	0		4.5
Total	10	8	8	10	8	4	1	0	49
Diferencial Adoptado	+35	+30	+40	+50	+40	+35	+25	+30	+30
								+1 nivel	
Casos	4a.	2	3b.	1	3a.	4b.	5b.	5a.	



**ICESI**



INSTITUTO COLOMBIANO DE ESTUDIOS SUPERIORES DE INCOLODA

El ICESI es una corporación universitaria fundada en 1979 para satisfacer las necesidades del sector empresarial en el campo de la formación de profesionales en las diferentes áreas que aquellos requieran. Para cumplir con este propósito el ICESI ofrece los siguientes programas de Pregrado y Post-grado:

#### **PROGRAMAS DE PRE-GRADO**

- Administración de Empresas - Horario diurno y nocturno.
- Ingeniería de Sistemas e Informática - Horario diurno.

#### **PROGRAMAS DE POST-GRADO**

- Magister en Administración de Empresas.
- Especialización en Administración Agro-Industrial.
- Especialización en Mercadeo.
- Especialización en Finanzas.
- Especialización en Relaciones Industriales.
- Especialización en Gerencia de Sistemas.
- Especialización en Gerencia Tributaria.
- Especialización en Gerencia de Negocios Internacionales.
- Especialización en Gerencia de Empresas Comerciales.

#### **CARACTERISTICAS DISTINTIVAS DEL ICESI**

- Formación integral del hombre
- Búsqueda continua de la excelencia.
- Atención individualizada a los estudiantes:
  - Hábitos de estudio
  - Núcleo de enseñanza-aprendizaje
- Programa de práctica en la empresa.
- Desarrollo del espíritu empresarial.
- Renovación permanente de los equipos de apoyo a la enseñanza.

**Informes: Apartado Aéreo 25608, Unicentro  
Teléfonos: 306822 al 33  
CALI - VALLE - COLOMBIA - SUR AMERICA**

ICESI es una Institución Universitaria afiliada a la Asociación  
Colombiana de Universidades - ASCUN

**ICESI**

