

El Sector Externo y la Política Comercial

I. Evolución reciente del comercio exterior colombiano

El comercio exterior del país durante el presente decenio ha pasado de registrar una balanza comercial desfavorable a comienzos del mismo, a una superavitaria en los últimos años. De esta manera, de un déficit comercial del orden de los US\$ 1.800 millones, en promedio anual, entre 1981 y 1983 se lograron excedentes de US\$ 1.600 millones en 1986, y US\$ 1.000 millones en 1987, a la vez que para 1988 se tiene una estimación del orden de los US\$ 650 millones (Cuadro 1).

Este viraje refleja la aplicación de políticas macroeconómicas apropiadas, complementadas con acciones administrativas tales como las adoptadas desde finales de 1983. Contribuyó a ello en gran medida la estrategia de buscar un nivel de la tasa real de cambio del peso que sirviese de base para el manejo de largo plazo, de manera de eliminar el rezago cambiario que se había venido acumulando desde mediados de la década anterior. En efecto, para finales de 1985 se había logrado una paridad adecuada de la moneda colombiana frente a una canasta de divisas extranjeras.

La orientación de la política cambiaria facilitó la regulación de las importaciones al corregir la distorsión de precios de los bienes de origen extranjero frente

CUADRO 1					
Balanza comercial					
(US\$ millones)					
	Exportaciones FOB (1)		Importaciones FOB		Balanza Comercial
	Valor	Variación %	Valor	Variación %	Valor
1981	3 158		4 730		-1 572
1982	3 113	-1.4	5 358	13.3	-2 245
1983	2 970	-4.6	4 464	-16.7	-1 494
1984	3 378	13.7	4 027	-9.8	-649
1985	3 417	1.3	3 673	-8.8	-256
1986	4 972	45.5	3 409	-7.2	1 563
1987	4 869	-2.1	3 794	11.3	1 075
1988 (e)	4 950	1.5	4 300	13.4	650
Enero-junio					
Manifiestos					
1987 ...	2 349		1 870		479
1988 ...	2 412	2.7	2 212	18.2	200
Registros (2)					
1987 ...	2 354		2 361		-7
1988 ...	2 455	4.3	2 783	17.9	-328

e Estimado

(1) Excluye oro.

(2) Incluye exportaciones de hidrocarburos según informes de compañías petroleras.

Nota: Cabe una aclaración sobre la naturaleza de las estadísticas de registros aprobados por el INCOMEX. Estas se refieren a autorizaciones para efectuar operaciones de comercio exterior, pero en la práctica, un porcentaje de las licencias no se materializa en una transacción efectiva, especialmente en el caso de importaciones. Además, las licencias son susceptibles de sufrir modificaciones de valor y obviamente media un período de tiempo entre su expedición y su utilización.

Fuente: Datos anuales: Balanza de Pagos. Datos semestrales: Avances provisionales Departamento Administrativo Nacional de Estadística —DANE— y Registros del Instituto Colombiano de Comercio Exterior —INCOMEX—

a los nacionales y creó condiciones favorables para un repunte de las exportaciones no tradicionales. Estas últimas,

adicionalmente se vieron favorecidas por la reactivación de las principales economías industriales. Asimismo en el comportamiento comercial mencionado influyó de manera decisiva la incorporación de nuevos renglones de exportación, en desarrollo de grandes proyectos que venían adelantándose desde la década pasada, como es el caso de los hidrocarburos, el carbón y en menor medida, el ferroníquel. Ello ha permitido que el perfil exportador muestre actualmente una estructura más balanceada, caracterizada por una reducción de la importancia relativa del café, como se observa en el Cuadro 2.

CUADRO 2				
Exportaciones por grandes rubros				
Participación porcentual				
	Café	Hidrocarburos	Carbón	Menores (1)
1980	60.2	2.6	0.3	36.9
1981	48.6	1.2	0.3	49.9
1982	50.9	6.9	0.4	41.8
1983	49.7	14.3	0.5	35.5
1984	51.8	14.1	1.1	33.0
1985	49.9	12.9	3.6	33.6
1986	57.0	12.2	3.8	27.0
1987	33.5	27.6	5.4	33.5
Primer semestre				
1987	38.3	26.4	4.0	31.4
1988	34.7	19.0	5.7	40.6

(1) Incluye ferroníquel.

Fuente: DANE Anuarios de Comercio Exterior y listados de avances (para datos semestrales, se ha excluido el Capítulo 99 del arancel en datos anuales).

El rápido ascenso de los ingresos por exportaciones, junto con un panorama más favorable en materia de financiamiento externo, facilitó la normalización gradual de la política de importaciones; la paulatina liberación de éstas se ha puesto en práctica mediante el traslado progresivo de buena parte del universo

arancelario al régimen de libre importación y el aumento del cupo que desde 1984 viene fijando la Junta Monetaria para las importaciones reembolsables. Dichas medidas se complementan con pasos hacia una racionalización de la estructura arancelaria, mediante una gradual reducción en el nivel y en la dispersión de tarifas para bienes intermedios y de capital. De esta manera se ha contribuido a facilitar la expansión y modernización del aparato productivo, proceso necesario, entre otras razones, para mantener la competitividad de los bienes colombianos en el exterior en un mundo caracterizado por la permanente innovación y los avances tecnológicos.

La ampliación controlada de la capacidad importadora en el marco de límites prudentes, en concordancia con la dinámica económica y las necesidades de expansión y modernización de la base productiva se ha reflejado en un repunte del valor de las importaciones desde el año pasado. Este avance contrasta, en lo corrido del presente año, con la trayectoria de las exportaciones, que se ha visto afectada por el comportamiento de productos como el café y el petróleo. Como es bien sabido tales renglones —que en conjunto representan cerca del 60% del total— están sujetos a oscilaciones pronunciadas en sus precios externos y/o en los volúmenes. Por lo anterior, la balanza comercial en la primera mitad del presente año muestra cierto deterioro respecto a igual lapso del anterior. En efecto, a la par que se observa un débil incremento del total de las exportaciones, se produce, como se señaló, un crecimiento apreciable de las importaciones (Cuadro 1). Conviene examinar con algún detenimiento estos desarrollos.

A. Exportaciones

En el Cuadro 3 se aprecia que, con la excepción del café y de los hidrocarburos, el desempeño de las exportaciones en el

presente año puede considerarse como altamente satisfactorio. Se destacan los acelerados avances en carbón y ferroniquel y el desarrollo sostenido de las exportaciones menores.

Café

No es necesario detenerse en un examen detallado de las causas del declive de las exportaciones de café, pues éstas son bien conocidas. Los volúmenes despachados por Colombia durante el primer semestre del presente año han disminuido 12% con respecto al mismo período del año anterior, en cumplimiento de sucesivos recortes de la cuota determinados por la Organización Internacional del Café, OIC, ante la baja persistente del precio indicativo compuesto que tal entidad toma como referencia para efectuar los ajustes a las cuotas. Además, no hay que olvidar que el año pasado en el período señalado, el mercado se desenvolvía en un marco de libre competencia y se intensificaron los esfuerzos para aumentar la colocación de volúmenes que compensaran el bajo nivel de precios prevaleciente. Sin embargo, es

pertinente señalar que en contraste con lo ocurrido al citado precio indicativo, ha habido una evolución positiva de la cotización del café colombiano como resultado del fortalecimiento en la demanda por café suave ⁽¹⁾.

Hidrocarburos

Contrario al caso del café, el crudo se ha caracterizado por mayores volúmenes despachados y menores precios, aunque en fuel-oil tanto los primeros como los segundos se han reducido, siendo más pronunciada la caída de precios. Conviene señalar que en lo referente a las exportaciones de crudo, la trayectoria de los volúmenes vendidos se ha visto afectada de manera notoria por la serie

(1) El "precio indicativo compuesto" se calcula con base en las cotizaciones de las variedades de robustas y otros suaves. Las primeras han mantenido niveles bajos (cercaos al US\$ 1/libra) en tanto que los "otros suaves" se han situado en US\$ 1.37/libra, en promedio durante el primer semestre del presente año contra US\$ 1.13 de igual período del año anterior. A su vez el café colombiano ha repuntado aún más como se deduce de la evolución del precio mínimo de reintegro fijado hoy en día de acuerdo con la evolución del mercado, (US\$ 1.42/libra en el primer semestre).

CUADRO 3
Exportaciones por grandes rubros

	Millones de dólares					Primer	Semestre
	1983	1984	1985	1986	1987	1987	1988
Café	1 443	1 734	1 702	2 742	1 633	899	837
Hidrocarburos	434	445	409	619	1 341	620	458
Carbón	17	38	126	201	263	94	136
Ferroniquel	46	62	55	48	76	29	69
Menores	1 030	1 099	1 125	1 363	1 556	708	912
Total	2 970	3 378	3 417	4 972	4 869	2 349	2 412
Tasas de crecimiento							
Café	-5	20.2	-1.9	61.1	-40.4		-6.9
Hidrocarburos	104	2.5	-8.1	51.3	116.6		-26.1
Carbón	21	123.5	231.6	59.5	30.9		44.7
Ferroniquel		34.8	11.3	-12.7	58.3		137.9
Menores	-25	6.7	2.4	21.2	14.2		28.8
Total	-5	13.7	1.2	45.5	-2.1		2.7

Fuente: Datos anuales: Balanza de pagos.

Datos semestrales: DANE. Listados de Avances.

de atentados de que ha sido objeto el oleoducto Caño Limón-Coveñas. En efecto, un desarrollo normal implicaba una producción promedio de 215 mil barriles diarios en el Campo de Cravo Norte para el presente año, pero en el primer semestre únicamente se logró un promedio de 142 mil barriles/día. Esta reducción de 34%, afecta igualmente la carga de la refinería, lo cual explica la merma en la producción de fuel-oil.

Carbón

Las exportaciones de carbón han venido expandiéndose a un ritmo satisfactorio, cercano al previsto en la curva de desarrollo del proyecto de El Cerrejón. En el último año se han dado circunstancias que han favorecido la colocación de la hulla colombiana en los mercados internacionales, al reducirse la sobre-oferta a nivel mundial y la acumulación de inventarios en los países consumidores. El cambio mencionado refleja el impacto de los conflictos laborales que afrontaron el año pasado las grandes plantas de Australia y Suráfrica, —principales países proveedores del mineral—. Además, para compensar los efectos de la revaluación de sus monedas frente al dólar, estos países se han visto en la necesidad de cambiar sus políticas de ofertas a precios bajos. Por otra parte, el incremento de los fletes marítimos ha hecho perder competitividad al carbón australiano en Europa. Lo anterior ha abierto posibilidades de colocación para el carbón colombiano, situación que ha sido efectivamente aprovechada por CARBOCOL para adelantar una política decidida de ventas, con el resultado de que se han asegurado pedidos que comprometen la totalidad de la producción nacional del presente año y buena parte de la prevista hasta 1990. De este modo, el desempeño del rubro está condicionado por la evolución que registren los precios internacionales dentro de los límites de la capacidad productiva.

Según cifras de INCOMEX, el país ha colocado en el primer semestre 5.8 millones de toneladas de carbón, monto superior en 51% al de igual período del año pasado. Para el año completo se estima que el proyecto de El Cerrejón aporte un monto cercano a los 10.5 millones de toneladas métricas, cerca de las dos terceras partes de la meta de 15 millones que se prevé alcanzar en 1990.

Ferroníquel

Las exportaciones de ferroníquel experimentaron en el primer semestre del año un ascenso de 122%, para llegar a US\$ 75 millones según registros aprobados del INCOMEX. Esta dinámica se origina fundamentalmente en un acentuado incremento de los precios del níquel en el mercado internacional, como respuesta a una reducción de la oferta mundial para el presente año, resultante del cierre de algunas plantas el año pasado, principalmente en Australia. En contraste, la demanda que proviene, fundamentalmente de la industria de acero inoxidable, ha mostrado una recuperación importante. Sin embargo, es necesario tener presente que la situación actual no puede ser tomada como permanente; a mediano plazo, las cotizaciones podrían retornar a niveles más bajos.

Como en el caso del carbón, ya se tienen asegurados compromisos hasta 1990 para adquirir la totalidad de la producción, la cual es canalizada al exterior a través de una firma comercializadora especializada.

Exportaciones Menores

Desde 1986 las exportaciones menores han mantenido un crecimiento dinámico, luego de su drástica disminución a comienzos de la década. En efecto, de acuerdo con las estadísticas de Manifiestos de Aduana (DANE), en 1987 estas

exportaciones⁽²⁾ ascendieron a US\$ 1.556 millones, con crecimiento de 14% respecto a las efectuadas el año precedente, que a su vez, habían crecido a una tasa anual del 21%. En el primer semestre del presente año, las cifras preliminares de despachos de aduana señalan un renovado impulso, al incrementarse en cerca del 29% respecto del mismo período del año anterior. Por su parte, las aprobaciones de licencias de exportación efectuadas por el INCOMEX crecen en 21% y los ingresos efectivos de divisas por reintegros recibidos en el Banco de la República en 20% (datos sin ferroníquel). Una característica para destacar de lo acontecido

en lo corrido de 1988 es que, contrario a lo sucedido en los tres últimos años, han sido las exportaciones del sector agropecuario las que explican el crecimiento de las menores, notándose que algunas manufacturas han perdido impulso, si bien ramas tan importantes como las confecciones, la industria química y la industria gráfica y editorial han mantenido tasas elevadas.

(2) En la definición de "menores" adoptada en las presentes Notas, además de excluir café, petróleo y sus derivados (*fuel-oil*, ACPM, etc.) y carbón, también se deduce el ferroníquel que, aunque no llega a representar valores de la magnitud de los anteriores, comparte algunas de sus características. Asimismo, en los datos anuales, tampoco incluyen los valores del Capítulo 99 del Arancel, correspondientes, en su mayoría, a re-exportaciones.

CUADRO 4
Exportaciones menores 1985-1988
(Tasas de crecimiento)

	1985	1986	1987p	Primer semestre 1987-1986			Primer semestre 1988-1987		
				Mani- fiestos	Registros	Reintegros	Mani- fiestos	Registros	Reintegros
Agropecuario, tala, pesca	-5.6	11.5	5.6	15.1	11.0	14.0	42.3	37.0	23.7
Banano	-21.1	27.9	5.7	28.8	21.7	11.0	22.7	19.8	24.5
Flores	1.1	12.4	-6.1	-8.2	10.0	11.5	55.3	21.7	22.0
Algodón	23.7	-24.9	1.6	-18.3	-16.9	-2.1	168.7	98.4	69.1
Crustáceos, moluscos	2.3	4.1	43.5	57.7	22.0	29.8	4.1	9.5	9.8
Carne	-38.7	156.9	28.3	64.2	11.8	120.7	-72.7	-53.7	-63.1
Tabaco	19.9	-1.7	-26.1	-14.3	-19.8	-71.9	416.7	9.8	179.7
Cacao	-20.7	-44.6	336.4	122.2	226.7	192.0	127.5	118.0	49.7
Frutas, legumbres, semillas		102.6	8.9	65.5	56.8	69.9	83.3	9.5	21.6
Demás		-30.5	28.4	104.2	21.1	102.3	55.1	160.3	26.1
Sector industrial	14.6	27.6	25.9	18.2	12.1	30.9	10.5	13.9	10.9
Textiles, confecciones, calzado, cuero	20.3	37.8	25.6	35.1	32.7	32.1	15.1	27.1	37.2
Químicos, caucho, plástico	13.3	20.0	28.4	23.1	6.1	12.2	24.6	22.4	27.4
Papel y editorial	2.8	21.9	37.0	37.4	46.7	30.2	-12.6	7.2(1)	-3.5
Alimentos, bebidas, tabaco	4.9	29.8	-30.8	-24.8	42.5	27.6	27.3	-6.2	-0.8
Metaimecánica (2)	27.5	32.8	-6.6	28.6	13.8	36.1	-4.0	-8.6	-1.5
Productos minerales no metálicos	9.0	9.0	34.2	44.1	26.6	8.9	-11.9	6.8	17.4
Madera, muebles	114.3	39.4	-12.9	4.8	6.4	41.6	-36.4	-54.0	-52.4
Sector minero	4.4	42.1	39.0	-10.0	28.3	-9.8	144.2	73.0	96.0
Piedras preciosas	-4.9	50.2	70.0	43.8	70.0	49.7	115.7	70.0	77.4
Platino	30.3	-6.9	-86.6	-8.2	*	-99.5	*	*	*
Demás	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	30.8	-13.0	n.d.	-53.0	158.7
Total menores	2.4	21.2	14.2	17.0	21.4	22.2	28.8	20.9	19.6

p: provisional n.d.: No disponible *: Variación muy alta

(1) Excluye cajas de cartón, las cuales están involucradas dentro de las exportaciones de banano

(2) Excluye ferroníquel

Fuente: Anuarios de Comercio Exterior y Avances DANE (para manifiestos), INCOMEX (Registros, primer semestre de 1988) y Banco de la República (Reintegros, primer semestre de 1988)

El Cuadro 4³ permite apreciar estos desarrollos ya que presenta una desagregación por productos y ramas industriales (3). Como se observa, varios renglones del sector agropecuario enseñan comportamientos excepcionales; tal es el caso del algodón, el cacao, el tabaco y las frutas y legumbres. Esta situación es reforzada por el vigoroso crecimiento de los renglones principales (flores y banano).

En conjunto, según Manifiestos de Aduana, las exportaciones agropecuarias totalizaron US\$ 329.2 millones en el primer semestre del año, con crecimiento de US\$ 97.8 millones (42%) con relación a igual período del año pasado. Dicho aumento también se constata al observar los registros de INCOMEX (que aumentan 37%) y los reintegros del Banco de la República (que avanzan 24%) (4).

Por su parte las exportaciones manufactureras medidas también de acuerdo con Manifiestos ascienden a US\$ 397.9 millones, monto superior en US\$ 37.9 millones (o sea, 10.5%) a las del año anterior. Se destaca el crecimiento de los productos químicos (24%), en buena medida explicado por el avance de las ventas de poliestireno y cloruro de polivinilo. Igualmente aumentan las exportaciones del grupo de textiles, confecciones y artículos de cuero (15%) notándose en particular, un crecimiento muy dinámico de prendas de vestir que han contado con demanda favorable en el mercado norteamericano. Un fenómeno interesante que ha señalado el INCOMEX es la sustitución de exportaciones de telas por confecciones lo cual ha redundado en una disminución de la oferta de exportación de las primeras y una mayor incorporación de valor agregado nacional dentro del grupo. También muestra un dinamismo importante la industria de alimentos (27%) dentro de los cuales, la clasificación CIIU incluye el azúcar, cuyos volúmenes —según autorizaciones del INCOMEX— han aumentado

significativamente. Cabe señalar que el país se verá beneficiado con el incremento de 40% de las cuotas establecidas para el mercado norteamericano, que compensa una caída de la producción estadounidense (5). La industria editorial y gráfica por su parte continúa mostrando un comportamiento positivo según los despachos de Aduana (21%). Los crecimientos mencionados se han visto, sin embargo compensados en parte por decrecimientos de exportaciones de la industria del papel, madera y muebles, productos de la industria de minerales no metálicos —que incluye principalmente cemento, vidrio y otros materiales de construcción— y de artículos de la industria metal-mecánica (sin ferroníquel).

Por último, las exportaciones provenientes del sector minero diferentes de las grandes líneas, observan igualmente un crecimiento acelerado, destacándose el comportamiento de piedras preciosas (esmeraldas), que de US\$ 20 millones exportados en el primer semestre del año pasado, se llega en el mismo período del presente a US\$ 48 millones.

De esta manera, el satisfactorio desarrollo exportador reciente sintetiza comportamientos disímiles de diversos bienes, e incluye un movimiento negativo de algunos productos industriales, si bien los principales sectores mantienen su dinámica.

(3) La dinámica sectorial es disímil según la instancia de la exportación. En estas Notas los comentarios se basan fundamentalmente en las cifras de Manifiestos de Aduana reportadas por el DANE y que corresponden a movimientos físicos de bienes.

(4) Vale la pena recordar que los exportadores disponen de plazos para efectuar reintegros luego de despachada la mercancía que varía según el producto, pero que para la mayoría de ellas es de seis meses.

(5) Como se sabe, el precio reconocido en Estados Unidos para las exportaciones dentro de la cuota es superior al vigente en el mercado libre.

Para lograr una apreciación ponderada de las variaciones anteriores, es necesario tener presente la estructura de las exportaciones menores que se resume en el Cuadro 5. En primer término, es pertinente subrayar que dentro de tales exportaciones, las de origen industrial constituyen el núcleo principal, pues en los tres últimos años (1985-1987) han representado, alrededor del 60% del total, mientras los productos agropecuarios y de pesca han aportado el 35% y las mineras apenas el 4%.

CUADRO 5

Exportaciones menores 1985-1988

Composición porcentual

	Primer semestre				
	1985	1986	1987p	1987	1988
Exportaciones de cada sector como porcentaje de las menores					
Agropecuario, tala, pesca	39.0	35.8	37.1	37.9	42.5
Industria	57.6	60.3	58.6	58.9	51.3
Minería	3.4	3.9	4.3	3.2	6.2
Productos como porcentaje del sector agropecuario, tala y pesca					
Banano	35.8	41.0	41.7	44.4	38.3
Flores	30.2	30.5	27.4	29.4	32.1
Algodón	13.6	9.2	8.8	6.4	12.0
Crustáceos, moluscos	6.2	5.8	7.9	8.4	6.1
Carne	1.5	3.4	4.3	4.8	0.9
Tabaco	5.2	4.6	3.0	0.8	2.8
Cacao	1.5	0.7	2.9	1.7	2.8
Frutas, legumbres, semillas	0.9	1.6	1.7	2.1	2.7
Los demás	5.1	3.2	2.3	2.0	2.3
Ramas industriales: como porcentaje del sector industrial (a)					
Textiles, confecciones, calzado, cuero	27.3	29.5	31.0	32.3	33.4
Industria química	21.9	20.7	23.7	22.4	25.2
Alimentos	18.5	18.8	12.5	13.3	15.3
Papel y editorial	11.4	10.9	15.4	14.1	11.3
Metalmecánica	11.0	11.5	8.3	8.3	7.2
Materiales construcción, loza	5.8	5.0	6.0	6.1	4.9
Madera, muebles	2.6	2.8	1.8	1.8	1.1
Otras industrias	1.5	0.8	1.3	1.7	1.6
Productos como porcentaje del sector minero (b)					
Piedras preciosas	61.3	64.8	98.1	100.0	88.4
Otros productos	38.7	35.2	1.9	—	11.6

(a) Excluye ferroniquel y productos refinados del petróleo.

(b) Excluye carbón.

Fuente: DANE - Anuarios Comercio Exterior y Avances. Cálculos del Departamento de Investigaciones Económicas del Banco de la República.

Dentro de las exportaciones industriales (agrupadas según la Clasificación Internacional Industrial Uniforme CIIU a dos dígitos) y tomando como base su participación relativa en los últimos tres años (1985-1987), sobresalen los textiles, las confecciones, el calzado y otras manufacturas de cuero, cuya contribución se acerca a una tercera parte del total del sector (29%). El segundo lugar corresponde a los productos de la industria química (sin incluir refinación de petróleo) que representan un 22%; comprenden sustancias químicas industriales como el cloruro de polivinilo, poliestirenos, épsilon-caprolactama, ácido cítrico y otros productos como medicamentos, insecticidas y fungicidas; además de renglones de la industria plástica y del caucho, cuya participación es limitada. Se nota así que las dos ramas mencionadas concentran más de la mitad (51%) de las exportaciones manufacturadas colombianas, de manera que su comportamiento es determinante para su conjunto, como se puso de manifiesto en el primer semestre del presente año.

En seguida se ubican las industrias de alimentos (17%) y de papel, cartón y editorial (12.5%), notándose que en 1987, las cifras provisionales revelan un cambio drástico que refleja la pérdida de participación de la primera rama en contraste con la expansión de la segunda. En los alimentos los productos de mayor peso corresponden al azúcar y al café soluble lo cual explica su variabilidad, debido a que están sujetos a marcadas oscilaciones en sus precios y/o cantidades. Las de menor participación son la industria metalmecánica (10%), la de minerales no metálicos (6%), la de metales básicos y otras con aportes apenas marginales.

Por su parte, las exportaciones menores de bienes agropecuarios y de pesca están concentradas fundamentalmente en banana y flores, productos que han aportado casi el 70% del total en el período mencionado. También cabe mencionar el algo-

dón, con participación promedio de 11%, aunque bastante variable de año en año, y los productos del mar (crustáceos y moluscos), que recientemente han ganado importancia, explicando cerca del 7% del total. El tabaco, el cacao, las frutas, legumbres y semillas, la carne y otros productos, observan igualmente comportamientos inestables que hacen oscilar su aporte relativo, que de todos modos se sitúa por debajo del 5%.

Finalmente, las exportaciones de esmeraldas cuyo comportamiento es bastante errático, representan casi la totalidad de exportaciones menores del sector minero ⁽⁶⁾, que también incluye algunos productos minerales no metálicos en bruto. En algunos años las estadísticas muestran exportaciones de platino que ocasionalmente efectúa el Banco de la República, y que corresponden, en buena parte, a inventarios acumulados a lo largo de varios años ⁽⁷⁾.

B. Importaciones

En el primer semestre del presente año, las importaciones han experimentado un crecimiento notable respecto a similar período en 1987, tanto si se observan desde la perspectiva de las aprobaciones de INCOMEX, como si se miden a través de las estadísticas de Manifiestos de Aduanas o de los giros que se efectúan a través del Banco de la República (Cuadro 6).

Es así como, durante el primer semestre de 1988, tales manifiestos totalizan US\$ 2.212 millones (cifras FOB), 18.2% superiores a igual período del año pasado. Un crecimiento similar de 17.8% observan los registros de importación del INCOMEX, mientras los giros avanzan 22%.

En términos de su uso o destino económico (Cuadro 7) se observa un crecimiento acentuado de los bienes de consumo desde 1986, luego de las limitaciones a que fueron sometidos en los años de res-

CUADRO 6

Importaciones FOB

	Registro INCOMEX	Manifiestos Aduana	Giros Banco República
(Millones de US\$)			
1983	5.030	4.464	3.106
1984	3.982	4.027	3.028
1985	4.689	3.673	2.254
1986	4.874	3.409	2.809
1987	5.466	3.794	3.012
1987 I Semestre	2.473	1.870	1.438
1988 I Semestre	2.912	2.212	1.748
Variaciones porcentuales en año completo			
1983	-17.5	-16.7	-6.3
1984	-20.8	-9.8	-2.5
1985	17.7	-8.8	-25.6
1986	3.9	-7.2	24.6
1987	12.2	13.5	7.2
1988 I Semestre	17.8	18.2	21.6

Fuente: INCOMEX, DANE y Banco de la República. Las cifras de Manifiestos incluyen ajustes de Balanza de Pagos.

tricción. Sin embargo, en términos absolutos, su importancia no es muy elevada, puesto que la participación de esta categoría no ha sobrepasado el 12% del total en los últimos cinco años. En el presente año, la dinámica observada obedece en parte al aumento en la importación de alimentos para suplir deficiencias coyunturales de suministro doméstico de estos bienes y el crecimiento de las adquisiciones de productos con destino a las fuerzas militares y de material CKD (para ensambladoras), las cuales se clasifican como bienes de consumo durable.

(6) Aunque las esmeraldas talladas contienen algún grado de elaboración y son catalogadas como producto "industrial" en la CIU, se ha considerado que esencialmente son un aporte del sector minero.

(7) El Banco de la República, según el Estatuto Cambiario, es la única entidad autorizada para adquirir y comercializar metales preciosos (oro y platino), dadas sus connotaciones especiales como depósitos de valor. Por lo anterior su exportación tiene una dinámica muy diferente a la de exportaciones corrientes.

En el grupo de bienes intermedios, el último quinquenio se caracteriza por la acelerada reducción en la importación de combustibles, reflejo de la sustitución de los mismos por los de producción nacional, con lo cual su participación en el valor de las importaciones totales ha caído de 13% en 1983 a algo menos de 3% en 1987. El aumento que se observa en el presente año obedece a que la producción de refinados por parte de ECOPETROL se ha reducido por razón de los atentados al Oleoducto Caño Limón-Coveñas.

Los bienes intermedios diferentes de combustibles constituyen la principal categoría de las importaciones y su importancia relativa se ha venido incrementando en forma correlativa a la reducción de los combustibles. Así, en 1983 alcanzaban el 38% del total de las importaciones y en 1987 llegaron al 48%. Se trata fundamen-

talmente de insumos para la industria manufacturera, los cuales, dado su papel prioritario en la actividad productiva, registran solamente una reducción moderada en los años de restricción cambiaria. Desde el año pasado acusan una importante recuperación que parece acentuarse en el presente año, según los registros de INCOMEX.

Por último, los bienes de capital han comenzado igualmente a registrar un dinamismo que refleja la reactivación de la inversión doméstica tras la fase descendente que se observó entre 1983 y 1985, destacándose los equipos destinados a la industria.

Se observa así que el crecimiento importador reciente abarca todas las categorías de bienes. En términos absolutos, el mayor aumento corresponde a los pro-

CUADRO 7
Importaciones según uso o destino económico

		Bienes de consumo	Bienes intermedios			Bienes de capital	Otros no clasificados
			Combustibles	Otros	Total		
Distribución porcentual							
1983		10.8	12.9	38.3	51.2	38.0	
1984		9.6	10.4	45.0	55.4	35.0	
1985		8.1	11.6	47.3	58.9	31.7	
1986		9.9	3.7	49.5	53.2	35.7	
1987		11.8	2.7	48.0	50.7	36.4	1.0
1987	I Sem	11.3	1.6	48.0	49.6	38.8	0.3
1988	I Sem	12.1	3.3	49.0	52.3	34.7	0.9
Variaciones porcentuales en año completo							
1983		-22.0	-2.7	-10.0	-8.2	-6.4	
1984		-20.0	-27.3	6.2	-2.2	-16.5	
1985		-22.7	3.6	-3.5	-2.1	-16.9	
1986		15.0	-70.6	-2.4	-15.9	5.3	
1987		19.3	-23.4	8.7	6.5	9.2	
1988	I Sem	26.0	145.8	20.3	24.2	5.6	

Fuente: DANE (Anuarios de Comercio Exterior). INCOMEX (datos semestrales).

ductos intermedios distintos de combustibles, seguido por los bienes de capital y, por último, los bienes de consumo.

Es importante puntualizar que el sector privado ha sido el motor de la recuperación importadora tras las restricciones a que estuvo sometido en los años precedentes. De esta manera sus adquisiciones externas representaron en 1987 el 84% del total, mientras en 1981 significaban el 71%. Sin embargo, en lo corrido del presente año, las compras oficiales acusan un importante repunte (61%), que refleja la adquisición de material para las fuerzas armadas, bienes de capital, equipo de transporte, combustibles y alimentos (Cuadro 8).

CUADRO 8

Importaciones según carácter del importador

(US\$ millones y participación porcentual)

	Oficial		Privado (1)		Valor total
	Valor	%	Valor	%	
1981	1 744	28.6	4 350	71.4	6 094
1982	1 597	26.2	4 498	73.8	6 095
1983	1 538	30.6	3 493	69.4	5 031
1984	1 261	31.7	2 722	68.3	3 983
1985	1 074	22.9	3 615	77.1	4 689
1986	889	18.2	3 985	81.8	4 874
1987	896	16.4	4 570	83.6	5 466
1987 1 Sem.	323	13.1	2 149	86.9	2 473
1988 1 Sem.	520	17.9	2 392	82.1	2 912

Fuente: INCOMEX — Subdirección de Importaciones.

En síntesis, el país gracias a un desarrollo exportador considerable ha logrado obtener un balance comercial favorable, que puede ampliarse o reducirse de conformidad con el comportamiento de los precios y/o cantidades de los principales

productos exportados (café, petróleo y carbón). Esta evolución resulta muy importante en la presente coyuntura para compensar el saldo negativo que ostenta la cuenta de servicios de la balanza de pagos como resultado, fundamentalmente, del crecimiento de los intereses de la deuda externa y, en menor proporción, de las remesas de los inversionistas extranjeros, en especial los que se han asociado con empresas nacionales para la explotación de recursos naturales como el petróleo y el carbón.

II. Políticas de apoyo al sector externo

Los desarrollos de la balanza comercial anteriormente descritos obedecen a una combinación tanto de factores exógenos como de políticas adoptadas por el Gobierno Colombiano, siendo estas últimas las que han tenido más peso en los resultados de las exportaciones y de las importaciones.

La política comercial ha tenido dos grandes objetivos, a saber: por un lado, estimular un mayor crecimiento y diversificación de las exportaciones, y por otro, producir una liberación gradual de las importaciones. Estos objetivos están enfocados en el largo plazo a propiciar el desarrollo de un sector externo más eficiente y menos vulnerable a los "shocks" externos. Para lograr tales propósitos se han utilizado varios instrumentos de política; los principales de ellos se describen brevemente a continuación.

A. Políticas de exportación

1. Apoyo a grandes proyectos exportadores

Como se ha expresado, la incorporación de los nuevos renglones del sector minero a las exportaciones ha fortalecido significativamente el frente externo disminu-

yendo de esta forma su tradicional dependencia del café. Estas nuevas exportaciones provienen de proyectos de gran envergadura cuyo desarrollo se ha cimentado en políticas adoptadas en la década anterior, tendientes a crear condiciones propicias para la inversión extranjera y que, en el caso de los hidrocarburos, fueron ampliamente comentadas en la entrega pasada de las Notas Editoriales. En dichos proyectos han participado filiales de compañías multinacionales, en asocio con empresas estatales, dado el alto riesgo y los elevados montos de inversión; de hecho, para financiar estos proyectos se tuvo que acudir a cuantías considerables de endeudamiento externo. El aporte extranjero, por su parte, resultaba esencial tanto por razones de la tecnología como del financiamiento requeridos.

Si bien es cierto que el valor de las exportaciones generadas por estas inversiones es considerable, el aporte neto en divisas de los nuevos renglones de exportación minera es inferior, debido al servicio de la acreencias externas y a la participación que le corresponde al socio extranjero. (En el caso del petróleo —Cravo Norte— y carbón —El Cerrejón—, el 50% de las inversiones).

Por otra parte, los desarrollos recientes ponen de manifiesto que la evolución de los precios externos de estos productos se caracteriza por su inestabilidad. Por ello, si en años pasados las variaciones en las cotizaciones del café jugaban un rol esencial en el derrotero del sector externo con repercusiones sobre toda la economía, ahora los precios del petróleo y el carbón, son también variables exógenas, puesto que la participación nacional en los mercados de esos bienes es marginal.

La variabilidad de los precios externos de los productos básicos pone de presente la

necesidad de insistir en la importancia de fortalecer de manera decidida las exportaciones menores, que por su diversificación desempeñan un papel estabilizador, ante la trayectoria irregular que cabe esperar de los grandes rubros mencionados. De ahí que desde mediados de la presente década se hayan adoptado medidas tendientes a brindar un apoyo efectivo al desarrollo de tales exportaciones.

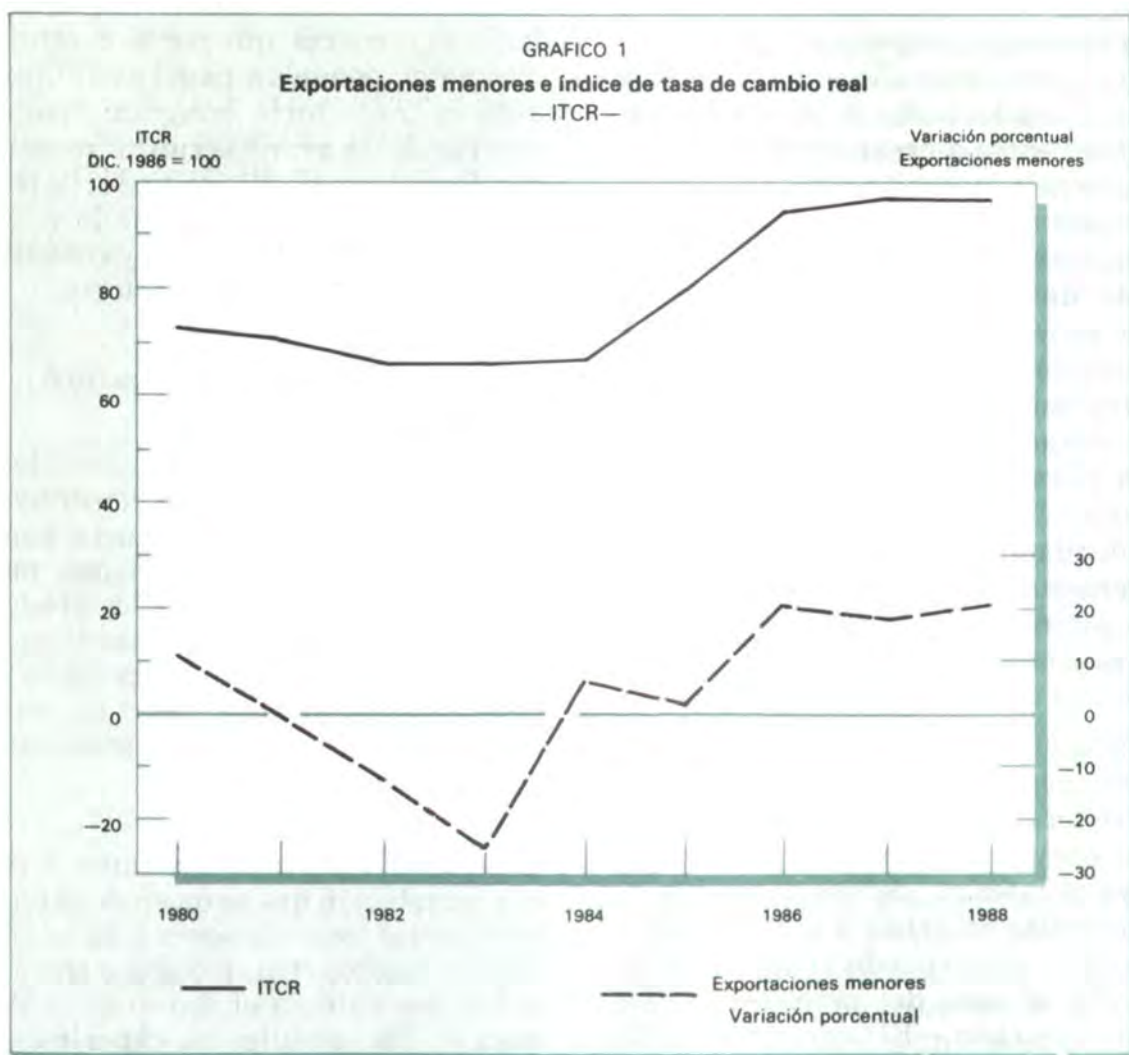
2. El manejo de la tasa de cambio

La estabilidad de la tasa de cambio real del peso a partir de 1986 constituye un paso de enorme trascendencia para el desarrollo de las exportaciones, puesto que tal variable permite a los productos colombianos competir adecuadamente en los mercados externos, asegurando para el empresario nacional tasas de rentabilidad atractivas condicionadas únicamente por su nivel de eficiencia.

El Gráfico 1 permite constatar la estrecha correlación que se da entre la trayectoria de las exportaciones y de la citada tasa de cambio real, medida a través del índice que calcula el Banco de la República ⁽⁸⁾. Dicho índice ha experimentado un incremento de treinta puntos porcentuales entre 1983 y el primer semestre de 1988. En 1985 se alcanzó un nivel de equilibrio y a partir de ese momento la política seguida por las autoridades ha sido la de mantener aproximadamente ese nivel en términos reales.

La política cambiaria ha ganado una reconocida estabilidad, que elimina la incertidumbre que prevaleció en épocas pasadas. De ahí que las autoridades hayan reiterado la decisión de mantener la dirección de tal política, o sea que el

(8) Para un detalle de este cómputo véase "Revista del Banco de la República", enero, 1988.



manejo cambiario no deberá estar condicionado a eventos coyunturales que en el pasado condujeron a la sobre-valoración externa del peso, sino orientarse únicamente hacia objetivos de largo plazo que preserven un valor de equilibrio. Esto ya ocurrió durante 1986, cuando, de nuevo, los ingresos externos por exportaciones del país se elevaron considerablemente y la tasa de cambio real conservó el nivel obtenido el año precedente. Los exportadores cuentan entonces, en este frente estratégico, con reglas de juego claras y estables. El manejo cam-

biario ha sido, por lo tanto, un factor decisivo para movilizar el potencial exportador latente de que dispone la economía colombiana.

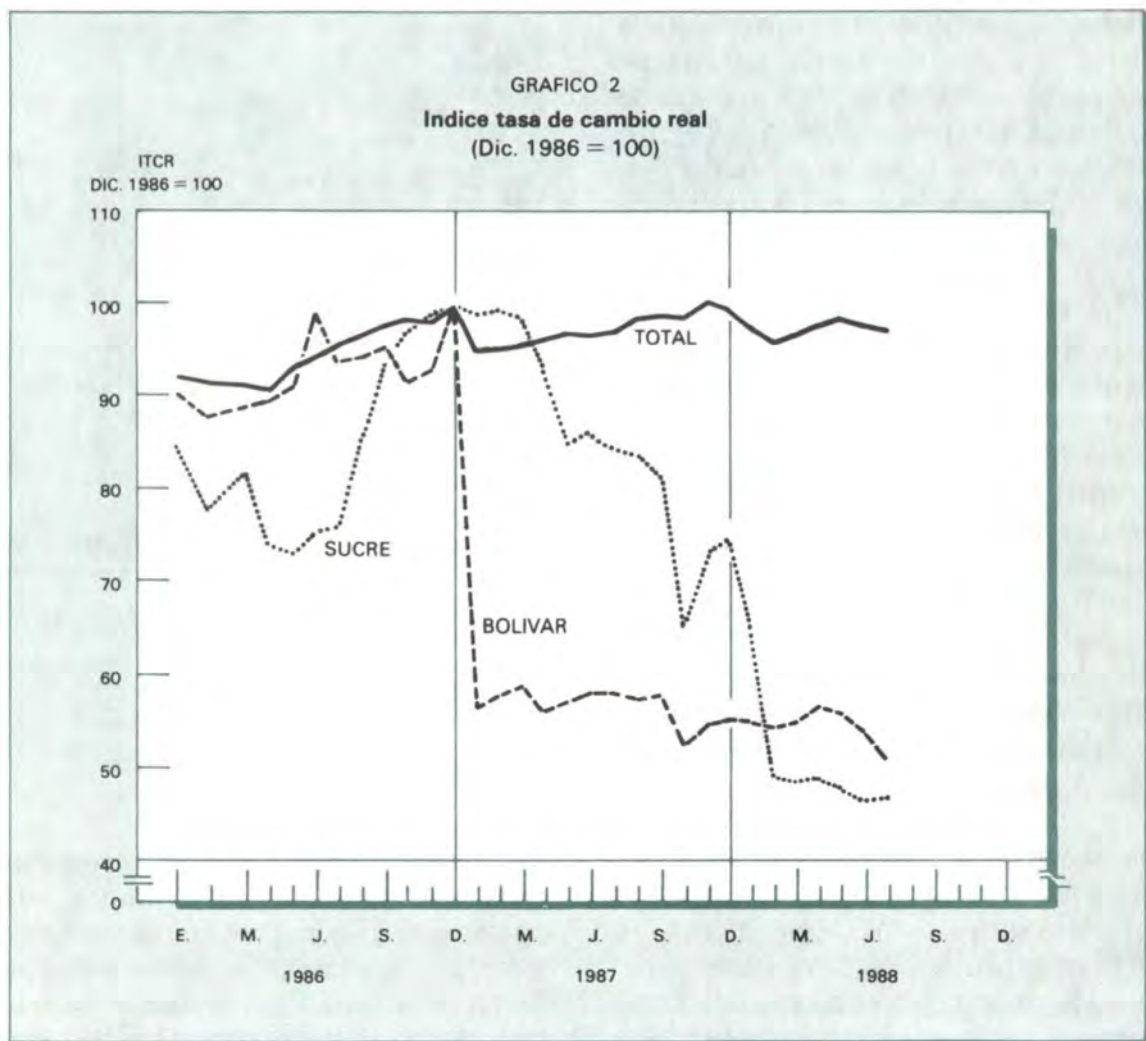
Pese a los resultados favorables en términos del ajuste efectivo en la tasa de cambio real y de la conservación del nivel de paridad deseado, la política cambiaria no ha estado libre de dificultades. La continua volatilidad de las tasas de cambio del dólar frente a monedas como el yen y el marco alemán, así como las significativas devaluaciones de las monedas de

países vecinos, han sido una fuente importante de perturbación de la trayectoria del índice global de la tasa de cambio real en el corto plazo.

Merece especial mención en este contexto el efecto de las devaluaciones recientes en Venezuela y Ecuador, en diciembre de 1986 y marzo de 1988, respectivamente. Como se puede observar en el Gráfico 2, aunque el índice global de la tasa de cambio real no ha experimentado desviaciones muy significativas respecto a su valor

de tendencia o equilibrio (100%), sí se vio erosionado en el corto plazo por las mencionadas devaluaciones. Por su parte, el índice de la tasa de cambio real con respecto a cada uno de estos países se afectó, mostrando un deterioro de aproximadamente cincuenta puntos porcentuales desde finales de 1986, con los consecuentes efectos negativos sobre el comercio fronterizo con estos países.

Por las razones anteriores sería deseable que algún día se llegase a un mayor grado



de coordinación entre las políticas macroeconómicas y cambiarias con los países vecinos que comercian con Colombia. Un sistema cambiario a nivel latinoamericano, o por lo menos Andino, con intervalos definidos por fuera de los cuales no se permite que fluctúen las tasas de cambio nominales, disminuiría el grado de incertidumbre y vulnerabilidad del comercio asociados con el comportamiento de las políticas cambiarias. Un punto de referencia podría ser el sistema monetario europeo.

3. Incentivos a las exportaciones menores

Además de contar con una tasa de cambio real adecuada, las exportaciones menores han continuado recibiendo apoyo crediticio y asesoría de comercialización internacional por parte de PROEXPO y además se benefician de mecanismos como el Certificado de Reembolso Tributario —CERT—, el Plan Vallejo y el Sistema Especial de Importación y Exportación —SIEX—.

En materia financiera, PROEXPO dispone de líneas de pre-embarque, post-embarque e inversión fija, para atender los requerimientos que cubren el ciclo completo del proceso exportador. La política crediticia actual de la entidad busca un fortalecimiento de las líneas de largo plazo para financiar inversiones fijas, sin detrimento, desde luego, de las facilidades de corto plazo. Los montos de crédito canalizados a los exportadores han sido muy importantes como puede apreciarse en los cuadros siguientes (véanse los cuadros 9, 10 y 11).

El mecanismo del CERT, por su parte busca esencialmente compensar al exportador por los sobrecostos en que ha debido incurrir en razón de los gravámenes indirectos o de restricciones no arancelarias asociados a las importaciones que debe

CUADRO 9
Créditos concedidos por Proexpo

Capital de trabajo

(Millones de pesos)

Sector	Capital de trabajo			
	Total año 1986	1987	Primer semestre 1987	1988
Sector agropecuario				
Banano y plátano	4 703	9 593	2 633	7 799
Flores	5 022	6 622	3 219	4 165
Cacao	394	1 277	188	723
Frutas	170	241	88	261
Camarones, crustá- ceos	1 581	2 515	1 152	2 590
Pesca	204	208	36	154
Algodón	4 413	7 910	4 136	9 380
Otros	1 684	2 803	981	811
Subtotal	18 171	31 169	12 433	25 883
Sector minero				
Carbón (1)	2 339	3 069	1 953	2 480
Otros minerales	231	309	74	59
Subtotal	2 570	3 378	2 027	2 539
Sector industrial				
Productos alimentici- os y bebidas	9 180	9 167	5 589	2 557
Textiles y prendas de vestir	9 359	16 572	8 524	8 309
Industria de la madera	710	832	477	502
Papel, industria edi- torial	6 157	7 760	3 960	4 480
Químicos	9 727	16 846	6 998	10 855
Productos y sustan- cias no metálicas	3 382	4 462	2 597	2 531
Metálicos básicos ...	865	576	427	48
Productos metálicos y maquinaria	4 279	9 086	3 393	5 207
Otros	428	750	1 512	2 574
Subtotal	44 087	66 051	33 477	37 063
Actividades no espe- cificadas	354	1 233	—	—
Servicios	475	867	—	—
Total	65 657	102 698	47 937	65 485

(1) Crédito para exportadores privados de carbón para 1986 y 1987.

Crédito para exportadores privados de carbón en primer semestre de 1987 y 1988.

Fuente: Datos provisionales, Proexpo. Departamento de crédito y sistemas.

realizar, y de esta manera preservar su competitividad. Al mismo tiempo, su asignación consulta la situación de competencia y otras distorsiones (subsidios) que prevalecen en algunos mercados. Como es sabido, se ha buscado que el CERT, sin per-

CUADRO 10

Créditos concedidos por Proexpo

Inversión fija

(Millones de pesos)

Sector	Inversión fija			
	Total año		Primer semestre	
	1986	1987	1987	1988
Sector agropecuario				
Banano y plátano	0	486	218	397
Flores	316	393	0	193
Cacao	0	0	0	0
Frutas	313	791	0	203
Camarones, crustáceos	951	1 427	159	396
Pesca	0	1 837	0	67
Algodón	0	3	17	0
Otros	354	430	42	107
Subtotal	1 934	5 367	436	1 363
Sector minero				
Carbón (1)	6 300	0	0	6 373
Otros minerales	0	0	0	0
Subtotal	6 300	0	0	6 373
Sector industrial				
Productos alimenticios y bebidas	50	0	0	189
Textiles y prendas de vestir	160	484	160	0
Industria de la madera	32	15	4	15
Papel, industria editorial	0	180	0	688
Químicos	57	4 061	376	1 365
Productos y sustancias no metálicas	82	300	0	0
Metálicos básicos	0	25	0	0
Productos metálicos y maquinaria	0	171	0	37
Otros	45	602	22	110
Subtotal	426	5 838	562	2 404
Servicios	22	7	0	0
Total	8.682	11.212	998	10.140

(1) 1986 y 1988 incluyen crédito de \$ 6 000 millones a Carbocol.

Fuente: Datos provisionales. Proexpo. Departamento de crédito y sistemas.

CUADRO 11

Créditos concedidos por Proexpo

Post-embarque

Primer semestre

(Millones de pesos)

	1987	1988
Sector agropecuario		
Banano y plátano	8	0
Flores	0	0
Cacao	0	0
Frutas	0	0
Camarones, crustáceos	0	0
Pesca	0	0
Algodón	22	0
Otros	147	177
Subtotal	177	177
Sector minero		
Carbón (1)	1 441	997
Otros minerales	408	176
Subtotal	1 849	1 173
Sector industrial		
Productos alimenticios y bebidas		
Textiles y prendas de vestir	1 120	842
Industria de la madera	43	199
Papel, industria editorial	10	39
Químicos	2 179	2 814
Productos y sustancias no metálicas	73	24
Metálicos básicos	351	0
Productos metálicos y maquinaria	819	1 841
Otros	449	240
Subtotal	5 044	5 999
Servicios		
Total	7 070	7 349

(1) Crédito a exportadores privados de carbón.

Fuente: Datos provisionales. Proexpo. Departamento de crédito y sistemas.

der su flexibilidad, se maneje con criterios estables con el fin de facilitar las previsiones de los exportadores; además, se ha procurado reducir la dispersión de este beneficio y moderar su elevado costo fiscal.

Resulta igualmente importante mencionar los sistemas que permiten al exportador importar, en condiciones preferenciales, insumos y materias primas y aún

en algunos casos, bienes de capital, incorporados a los productos de exportación (Plan Vallejo y SIEX). Cabe señalar que se han dado pasos importantes con el fin de facilitar y agilizar su aplicación, eliminando desde 1985 algunos requisitos que en el pasado impedían la utilización en mayor medida de estos mecanismos. El Cuadro 12 muestra, en efecto, el dinamismo de las importaciones efectuadas mediante el Plan Vallejo.

CUADRO 12

Importaciones colombianas bajo la modalidad de Plan Vallejo

(Millones de US\$)

Concepto	Años			Primer semestre			Variación % anual		Variación % semestral	
	1985	1986	1987	1986	1987	1988	1986/85	1987/86	1987/86	1988/87
Plan Vallejo										
—Giros (1).....	77.5	105.5	110.0	48.7	56.3	63.7	36.1	4.3	13.1	19.5
—Registros (2)....	171.0	213.6	258.2	115.8	116.9	122.8(*)	24.9	20.9	0.9	—

(*) Provisional hasta el 30 de mayo.

Fuente: (1) Departamento Internacional — Banco de la República.

(2) Instituto Colombiano de Comercio Exterior — INCOMEX.

B. Lineamientos básicos de la política de importaciones

En cuanto a las importaciones, la política ha estado enmarcada dentro de los lineamientos establecidos en el Plan de Desarrollo. Así, se ha procurado asignar las divisas disponibles buscando un adecuado abastecimiento de bienes y servicios de origen externo necesarios para sustentar un proceso de crecimiento dinámico y la ampliación y modernización del aparato productivo. En desarrollo de tales objetivos se ha hecho uso de instrumentos de orden administrativo como el presupuesto de divisas, el régimen de importaciones y las reformas al arancel de aduanas.

1. Presupuesto de divisas

En 1984 la Junta Monetaria, con el objeto de regular las importaciones, acorde con la situación cambiaria del país, estableció un presupuesto de divisas, o sea la fijación de un cupo máximo para las licencias reembolsables que autoriza el INCOMEX, que cubren la mayoría de las importaciones (alrededor del 90% de las mismas) (9).

Se decidió que el Consejo Directivo de Comercio Exterior distribuyera dicho cupo entre las importaciones de licencia previa y de libre, dando prioridad a las materias primas y bienes intermedios para el abastecimiento adecuado de las actividades industriales y agrícolas.

En el período 1984-1986 los montos máximos asignados en el presupuesto fueron de US\$ 3.900 millones, US\$ 3.270 millones y US\$ 4.179 millones anuales. En esos años, la evolución de las importaciones estuvo en buena parte regulada por dicho cupo así como por la dinámica de su utilización. A medida que la situación externa evolucionó favorablemente fue posible atenuar estas limitaciones mediante una ampliación gradual del cupo de importaciones. Para el presente año este cupo se ha fijado en US\$ 4.500

(9) Únicamente están exentas del citado límite las importaciones que se efectúan al amparo del Plan Vallejo y del SIEX (sistemas que condicionan la importación a su incorporación a un bien exportable), así como las importaciones de ECOPETROL y las no reembolsables (aquellas que no tienen impacto sobre las reservas internacionales).

millones, y se ha adicionado en US\$ 250 millones correspondientes a licencias aprobadas y no utilizadas en 1987 para un total de US\$ 4.750 millones ⁽¹⁰⁾.

El Cuadro 13, muestra esta evolución del presupuesto y el progresivo ajuste que se ha dado para responder a la demanda de importaciones en concordancia con la situación cambiaria.

CUADRO 13		
Presupuesto y ejecución de importaciones		
(Millones US\$)		
	Presupuesto básico	Importaciones registradas *
1985	3 270 0	3 298 0
1986	4 180 0	4 196 0
1987	4 740 0	4 759 0
Enero-junio 1987		
Previa	—	1 074 7
Libre	—	1 148 6
Total	2 220 1	2 223 3
Enero-junio 1988		
Previa	—	1 386 4
Libre	—	1 158 6
Total	2 500 0	2 545 3

(*) La diferencia con respecto al presupuesto corresponde a importaciones aprobadas con cargo a divisas reintegradas al presupuesto.

Fuente: INCOMEX.

2. Licencias

La ampliación del cupo se ha complementado con una liberación progresiva del régimen de licencias orientada a facilitar una evolución dinámica del comercio manteniendo, sin embargo, una protección adecuada a la producción nacional y al empleo. Para el efecto, se ha ido autorizando el traslado de posiciones arancelarias del régimen de licencia previa al de libre y se han reducido significativamente aquellas de prohibida importación. De esta manera se ha pasado de la

estructura vigente a final de 1984, cuando el 83% del universo arancelario se clasificaba bajo el régimen de licencia previa, el 16.5% en el de prohibida y apenas el 0.5% en el de libre, a una situación, a mediados del presente año, donde el régimen de licencia previa contiene el 60.3% de los items, el de libre el 38.6% mientras sólo 56 posiciones (el 1.1%) corresponde a prohibida importación.

En términos de valor, en el primer semestre del presente año, las importaciones con cargo al régimen de libre representaron el 45.5% y las de previa el 54.5%, en comparación con el 15% y 85% respectivamente, que significaban en 1985. Este proceso de normalización de las importaciones, gracias a una mayor participación de aquellas importaciones sujetas al régimen de licencia libre, resulta benéfico para la economía y confirma la orientación de la política en esta dirección.

3. Política arancelaria

En lo referente a la política arancelaria, desde el año pasado el gobierno ha iniciado una serie de reformas para adecuar la estructura tarifaria a la composición de la producción deseada. Los objetivos inmediatos son la disminución de la tarifa promedio y de su dispersión dentro de cada tipo de bienes. Posteriormente, se revisarán los regímenes de exención y excepción arancelarios ⁽¹¹⁾.

Los principales avances en materia de modificaciones del arancel se han producido en las categorías de bienes de capital y de las materias primas necesarias para

(10) Este monto resulta superior al inicialmente fijado para 1987, (US\$ 4.140 millones), el cual se mantuvo durante el primer semestre, y se amplió en junio en US\$ 150 millones y más tarde en septiembre en US\$ 450 millones adicionales, debido a la normalización que se venía dando en el frente cambiario.

(11) Véase el documento "Orientación de la Política de Comercio Exterior y Programa de Acción para el Corto Plazo", Ministerio de Hacienda, abril, 1987.

producirlos (vg. acero). En efecto, se logró reducir la tarifa promedio de estos bienes del 27% al 22% ⁽¹²⁾, disminuyendo simultáneamente su dispersión —medida por la desviación estándar— de 16 a 11.6. De un total de 1.736 posiciones arancelarias, se modificaron 1.303.

Estas medidas se han adoptado con un criterio selectivo. Para ello, el mencionado grupo de bienes se dividió en cinco categorías de acuerdo con el valor agregado del bien y la factibilidad de su producción a nivel nacional, escalonando las tarifas de manera que permita proteger más a aquellos sectores que contribuyen a la generación de un mayor valor agregado nacional y que por sus características de desarrollo necesitan consolidar su posición en la estructura productiva del país.

III. La política comercial y el desarrollo del sector exportador

Los resultados descritos en la primera parte de estas Notas nos llevan a concluir que la política seguida en el sector externo, particularmente la cambiaria, ha sido exitosa en cuanto se corrigieron los desajustes comerciales de la balanza de pagos que se presentaron al comenzar la década actual. Sin embargo, la futura estabilidad y el crecimiento continuado del sector exportador no tradicional no están garantizados por este solo hecho.

En efecto, subsisten en nuestra economía algunas dificultades de tipo estructural, así como distorsiones en el mercado de bienes comercializables, que de no modificarse en forma oportuna pueden impedir la continuación de los logros favorables observados en la balanza comercial.

La actividad exportadora colombiana, distinta del café y la minería, es aún inci-

piente y, como se vio, está concentrada en un número muy limitado de productos y subsectores. De ahí que la inserción de las exportaciones manufactureras en los mercados mundiales sea aún precaria inclusive para aquellos sectores de mayor significación. El caso de la industria textil y de confecciones, principal renglón de las exportaciones industriales, es elocuente; el país apenas suministró 0.7% de las importaciones de textiles y 0.4% de las de confecciones efectuadas por Estados Unidos en 1983, guarismos que se sitúan por debajo de los correspondientes a otras economías latinoamericanas como Perú, México y Brasil (en cuanto a textiles) y Costa Rica, República Dominicana, México y Haití (confecciones) y desde luego sustancialmente menor a la de los países asiáticos y europeos ⁽¹³⁾.

El mercado mundial tiene dimensiones que permiten ampliaciones realmente sustanciales de los modestos volúmenes actualmente alcanzados por Colombia. En este sentido, conviene mirar más allá de los sucesos coyunturales y hacer algunas consideraciones de mediano plazo respecto a los determinantes de las importaciones y de las exportaciones menores. En particular, debe reflexionarse sobre el verdadero alcance de las políticas cambiaria y de importaciones para garantizar en el futuro un incremento sostenido del tamaño y diversificación de la oferta exportadora, y una mayor participación en los mercados internacionales.

El primer punto que conviene destacar se refiere a que los ajustes en la tasa de cambio son una condición necesaria pero no suficiente para lograr lo anterior. No cabe duda de que el repunte en las expor-

(12) Mediante los Decretos 2223 de noviembre de 1987 y 728 de abril de 1988.

(13) William Cline, "The Future of World Trade in Textiles and Apparel", Institute for International Economics, Washington, 1987.

taciones menores no se hubiera dado sin la eliminación del rezago cambiario experimentado hasta 1984. Porque, sin un manejo cambiario que garantice una tasa de cambio real estable y de equilibrio, no puede ofrecerse un clima de expectativas favorables para la inversión en la actividad exportadora. La política cambiaria ya ha cumplido (y es su propósito seguir haciéndolo) en forma exitosa estos dos objetivos, proporcionando un escenario favorable para la reactivación de las empresas exportadoras existentes y para nuevas inversiones en el sector.

Sin embargo, ello no necesariamente garantiza que el sector de bienes exportables se desarrollará en forma eficiente y productiva, con vigor suficiente para enfrentar la competencia externa de productos similares. Se necesitan además cambios estructurales en la economía colombiana, particularmente en el sector industrial, que favorezcan el uso eficiente de los recursos productivos mediante la introducción permanente de innovaciones tecnológicas, mejoras en la calidad de los productos, etc. También se requiere eliminar los cuellos de botella originados por una limitada infraestructura de puertos y de transporte que se convierte en barrera al comercio. Sin cambios de este tipo (y aunque sea posible asegurar temporalmente la rentabilidad de las empresas a través de apoyos gubernamentales de diversa índole), en el largo plazo dichas empresas tenderán a perder su dinámica.

De otra parte, si la infraestructura exportadora permanece atrasada y las empresas mantienen niveles de productividad muy bajos comparados con los internacionales el desarrollo exportador será insuficiente. De ahí que para consolidar un sector productivo competitivo y eficiente, sea necesario eliminar gradualmente las excesivas barreras a la competencia externa impuestas en etapas anteriores de desarrollo industrial. De ellas hemos heredado empresas ineficientes

como legado inevitable de un largo período de excesivo proteccionismo; poca experiencia en materia de comercialización internacional, lentitud para la introducción de cambios tecnológicos e innovaciones en los métodos de organización empresarial, entre otros.

Si bien las medidas proteccionistas, tales como las tarifas arancelarias y las restricciones cuantitativas a las importaciones, han jugado en el pasado un papel esencial en favor del desarrollo de industrias nacientes, o como parte de políticas de estabilización de corto plazo, con el tiempo comienzan a representar una limitación para el proceso de modernización del sector exportador e industrial en general. A pesar de haber tenido períodos cortos de liberación comercial en los últimos quince años, existe cierto consenso de que dichos experimentos de liberación no fueron suficientes para generar los cambios deseados en la asignación de recursos. Colombia sigue caracterizándose por ser una de las economías latinoamericanas con mayores niveles de protección y menor exposición de la producción interna a la competencia internacional.

Para la economía colombiana es conveniente propiciar un cambio *programado y gradual* hacia una mayor apertura comercial. Las ventajas de la exposición a la competencia externa son conocidas. Además de forzar cambios en los niveles de productividad para que las empresas puedan permanecer en el mercado, la disponibilidad de un adecuado flujo de importaciones tiene efectos ingreso y sustitución que favorecen el incremento de las exportaciones. En este sentido conviene recordar el viejo argumento económico de que imponer un impuesto a las importaciones equivale a castigar en forma proporcional a las exportaciones; recíprocamente, menores restricciones a las importaciones deben representar un estímulo a las exportaciones.

Son diversos los mecanismos mediante los cuales se produce esta interdependencia entre exportaciones e importaciones. De una parte, una estructura de tarifas arancelarias con un nivel cercano al internacional y una baja dispersión, aplicables a las importaciones requeridas como insumos en la producción de bienes exportables, abarata los costos de producción e incrementa la rentabilidad de la inversión en el sector exportador. Una política de disminución *gradual* de las tarifas arancelarias tiene la doble ventaja de que difiere las importaciones al mismo tiempo que las abarata. Así, se cumplen simultáneamente los objetivos de estabilización y de eliminación de distorsiones.

De otra parte, la apertura selectiva de importaciones de bienes de capital especialmente de aquellos con elevada tecnología, y cuya producción doméstica no sea viable en el futuro cercano, es importante para permitir que la inversión deseada se realice y no se vea restringida por limitaciones de oferta y costo de los equipos.

Son muy pocas las dudas existentes respecto a los beneficios potenciales de una mayor inserción de Colombia en el comercio internacional. Sin embargo, el procedimiento para lograr la transición de una economía relativamente cerrada hacia otra más abierta, puede resultar traumático y costoso si no se hace gradualmente y bajo condiciones adecuadas. La experiencia de algunos países del Cono Sur, durante la década pasada, que intentaron reemplazar abruptamente políticas de sustitución de importaciones por regímenes de economía totalmente abierta (en algunos casos con monedas altamente sobrevaluadas), nos enseña que puede ser difícil sobreponerse a las dificultades de este proceso; mal concebidas y aplicadas, ellas pueden incluso obligar a revertir los programas de liberación años más tarde.

El gradualismo en estas materias es esencial por varias razones. En primer lugar, como se mencionó al comienzo de estas Notas, si bien se ha reducido la incertidumbre asociada con la situación cambiaria y se dispone de un nivel de reservas internacionales suficiente para financiar aproximadamente once meses de importaciones de bienes, el carácter volátil de los principales renglones de exportación (café, petróleo y carbón), hace riesgoso una liberación de importaciones abrupta y generalizada.

En segundo término, es necesario que las empresas dispongan de tiempo para adaptarse a las nuevas condiciones. El proceso de cambio sólo se dará sin traumatismos si las industrias con gran potencial exportador crecen lo suficientemente rápido como para compensar el efecto de aquellas otras que resultasen afectadas. Dicha sincronización no puede esperarse de un proceso de liberación repentino, que afecte en forma drástica la producción existente. En este sentido, también resulta importante que el desmonte de restricciones sea inicialmente de tipo selectivo, procurando que las empresas con mayor potencial exportador sean las más favorecidas al comienzo.

El grado de concentración en la industria constituye otro criterio importante de tener en cuenta en la selección de los sectores cuyo nivel de protección debe reducirse primero. Las empresas que en la actualidad tienen mayor poder monopólico en el mercado interno deben ser las primeras en exponerse a la competencia externa. Los beneficios de una mayor apertura comercial en términos de ganar eficiencia productiva y una mejor redistribución del ingreso, se percibirán más rápidamente al eliminar las ganancias monopólicas en los sectores que han gozado por varias décadas de excesiva protección.

El gradualismo no debe entenderse como una postergación indefinida de los cambios necesarios. Se sabe que de todos modos habrá problemas en el corto plazo, derivados de la reasignación de recursos que implica esta estrategia. El reto de la política económica se convierte entonces en tratar de minimizar los costos de la transición y en administrarlos de tal forma que no afecten la estabilidad ni las expectativas optimistas de mayor empleo en el futuro. Sólo cuando se hayan producido los debidos ajustes en la estructura productiva, acordes con la situación de competitividad de la industria nacional en los mercados externos, se podrán obtener plenamente los beneficios de un comercio en expansión.

IV. Consideraciones finales

La economía colombiana ha dado unos pasos importantes para ampliar y diversificar su comercio exterior y en particular el de exportaciones a raíz de los logros alcanzados en el campo de la minería e hidrocarburos y, en menor grado, de los productos manufacturados y agrícolas; estos resultados recientes han permitido que la vulnerabilidad tradicional de nuestro sector externo se reduzca. Sin embargo, aun no representan el paso definitivo hacia la expansión de la producción orientada a los mercados externos. Para ello hace falta una acción más dinámica y sostenida dirigida a convertir la economía en exportadora permanente de manufacturas en volúmenes significativos, de manera que ésta adquiera una fisonomía semejante a aquellas que han obtenido un reconocimiento definitivo de las ventajas que otorga el comercio exterior.

En el frente de las políticas, pensamos que, apoyados en el correcto manejo cam-

biario existente desde hace varios años, corresponde evaluar las directrices que han venido imperando en la aplicación de los instrumentos administrativos (licencias previa y libre, presupuesto y aranceles) para que las restricciones a las importaciones no constituyan un freno a las exportaciones. En la medida en que se logre modificar los precios relativos no sólo se alcanzará una mayor orientación hacia el exterior, sino también una mejor asignación de los recursos productivos.

Con gradualismo, dentro de una programación conocida, debe ser posible que la actividad privada identifique las señales que se desprenden de orientaciones de largo plazo y, en consecuencia, tome sus decisiones de inversión en nuevas plantas o en ampliaciones de las existentes considerando las ventajas que le representa entrar al mercado externo. Al empresario hay que darle seguridad acerca de la vigencia de una política cualquiera y en el campo del comercio exterior ello parece ser hoy en día perfectamente factible.

Un paso sustancial en la dirección de aprovechar la dinámica que trae a la economía una mayor profundización en el comercio exterior implica que los empresarios acepten las reglas de la competencia, descarten las ventajas conocidas aunque limitadas del mercado interno protegido, y estén dispuestos a tomar las decisiones necesarias para adecuar las plantas a los requerimientos de productividad y cambio tecnológico que exige la competencia externa. La clase empresarial colombiana ha comprobado su capacidad para afrontar riesgos, pensar en grande y proyectar a largo plazo, de manera que éste no debe ser el obstáculo, si cuenta con las políticas apropiadas y se da la concientización necesaria en pro de las exportaciones manufactureras y agroindustriales.

VIDA DEL BANCO

Billete conmemorativo del V Centenario del Descubrimiento de América

El Banco de la República convocó a un concurso nacional para el diseño de los motivos que se incluirán en un billete que será editado como homenaje al Descubrimiento de América, con ocasión de cumplirse 500 años de este acontecimiento.

El evento está dirigido a todos los diseñadores, pintores y artistas gráficos, no empleados del Instituto Emisor ni pertenecientes a alguna de sus entidades adscritas o administradas por éste, que cumplan con los siguientes requisitos:

1. Ser ciudadano colombiano mayor de 18 años.
2. Adquirir y presentar debidamente diligenciado el formulario de inscripción, cuyo costo es de \$ 10.000 no reembolsables.
3. Presentar los trabajos dentro de los plazos y condiciones señalados en la respectiva reglamentación.

4. Aceptar las condiciones del concurso.

5. Reconocer formalmente que el Banco de la República adquiere el derecho a reproducir los trabajos premiados, total o parcialmente. Para ello, y como condición previa para la entrega del formulario de inscripción, el concursante debe presentar carta debidamente firmada y autenticada ante Notario, mediante la cual acepte expresamente este requisito.

6. Se entiende que los derechos de autor correspondientes al diseño o diseños premiados, corresponderán al Banco de la República, por razón del pago que de ellos hace.

Como fecha límite de inscripción se fijó el 31 de octubre de 1988 y el plazo previsto para la entrega de los trabajos es el 30 de noviembre del mismo año antes de las 12 m.

Un jurado compuesto por personalidades versadas en la materia analizará los diferentes trabajos y determinará los ganadores a los cuales la entidad otorgará un primer premio de \$ 4 millones, \$ 2 millones para el segundo y \$ 1 millón para el tercero.