

Comentarios acerca de la modernización de la economía y la racionalización del comercio exterior

Introducción

Uno de los temas de permanente preocupación para las instituciones responsables de la política económica tiene que ver con la existencia de obstáculos de índole estructural al crecimiento, que han impedido a la economía mantener tasas de aumento del PIB cercanas al 5% anual, siguiendo la trayectoria observada en la década de los años setenta.

Estas barreras de orden estructural son varias. Una de las más determinantes se refiere a los pocos incentivos de mercado existentes para mejorar la capacidad productiva del sector privado, debido a la falta de competencia, especialmente en la industria manufacturera. Otras, como la elevación de la tasa de ahorro; el uso que hace el sector público de los recursos del ahorro financiero cuando se presentan grandes volúmenes de déficit; la existencia de una pobre dotación de infraestructura y de comunicaciones en general, que encarece la movilización de los productos; y la necesidad de fortalecer el sistema financiero con el fin de garantizar el crédito necesario para otorgar dinamismo a la producción real, constituyen también ejemplos de áreas de la política económica donde se requieren reformas. Sin embargo, en esta ocasión nos proponemos profundizar solamente sobre la primera

de las barreras mencionadas, esto es, los bajos estímulos a la inversión.

La adopción de políticas orientadas a corregir las fallas relacionadas con la deficiente asignación de recursos, que resulta de la falta de competencia, se ha encuadrado bajo el tema de la "modernización de la economía". A este respecto se ha ido avanzando en la estructuración de los mecanismos de política más apropiados y se ha logrado un relativo consenso acerca de la conveniencia de adoptar medidas específicas, según se desprende de los debates públicos sobre el tema.

El mantenimiento del actual esquema productivo ha llegado a un estado de virtual agotamiento, lo cual indica que se requieren acciones inmediatas de política para enmendar las dificultades y lograr un repunte del crecimiento industrial. La experiencia reciente de numerosos países en vía de desarrollo muestra que ese impulso sostenido a la industria sólo se logra bajo un esquema de flexibilidad y permanente ajuste tendiente a satisfacer los mercados externos, donde las ganancias en eficiencia desempeñan un papel determinante. Además, en el caso de Colombia, una mayor exposición a la competencia internacional redundará en una actitud dinámica e innovadora del empresario en favor de la adecuación

permanente de los procesos productivos (tecnología), con el fin de conservar una posición competitiva en los mercados.

No es sorprendente, por lo tanto, conocer frecuentes pronunciamientos en favor de adelantar una apertura gradual del comercio internacional acompañada de estímulos a la reconversión industrial y mejoras en la infraestructura del país. El programa de "modernización" gira, así, en torno a la necesidad de superar la estrechez del mercado doméstico; corregir la concentración de la producción en cabeza de empresas oligopólicas; y superar el estancamiento, cuando no la caída, de la productividad.

Partiendo de este tipo de diagnóstico, el Consejo Nacional de Política Económica y Social (CONPES) y el Consejo Directivo de Comercio Exterior aprobaron un Programa de Modernización de la Economía Colombiana, que se empezó a aplicar a partir de febrero de 1990. El objetivo de estas Notas es comentar las principales medidas contenidas en dicho Programa y presentar algunas reflexiones sobre los desafíos futuros para aumentar la competencia de nuestra economía a nivel internacional.

I. Racionalización del comercio exterior: la modificación de los instrumentos de protección

Inversión, competitividad y crecimiento

En otras ocasiones (Notas de octubre de 1989) hemos comentado que una de las razones para que el crecimiento de largo plazo de la economía colombiana haya pasado del 5.5% al 3.5% anual, entre los subperíodos 1967-1974 y 1975-1989, radica en la relativa debilidad que muestra el esquema de crecimiento industrial basado en el mercado interno. En efecto, después de haber completado la primera etapa del

proceso de sustitución de importaciones, a mediados de los años sesenta, lo que permitió satisfacer con producción doméstica la demanda interna por bienes de consumo básico (v. gr. alimentos, bebidas, textiles, artículos para el hogar), la expansión de la producción manufacturera de una gama más amplia de mercancías, incluyendo bienes intermedios y de capital, ha resultado difícil y lenta. Ello obedece no sólo al limitado mercado doméstico y al bajo dinamismo de las economías subregionales, sino también a la falta de especialización en la producción de bienes con ventajas comparativas; la conjugación de estos factores ha impedido generar economías de escala significativas para el conjunto de la industria nacional.

La producción nacional de bienes semidurables tales como electrodomésticos y automóviles, por ejemplo, ha contado con una limitada demanda interna, dado el tamaño de la población y el bajo ingreso *per cápita* de la misma. Estas circunstancias han hecho que, ante la orientación doméstica de la producción, el tamaño de las plantas y la tecnología empleada no ofrezcan el potencial productivo requerido para enfrentar la competencia internacional; la permanencia de estos sectores productivos ha encontrado su fundamento en las rentas oligopólicas derivadas de los esquemas de crecimiento basados en medidas de sobreprotección, que difícilmente podrían catalogarse, a finales de la década de los ochenta, como en favor de "industrias nacientes".

El relativo agotamiento del esquema de "industrialización hacia adentro" se ha manifestado, de otra parte, en un claro estancamiento de la inversión productiva en el sector industrial. Es así como la compra de equipos con destino a dicho sector, como proporción del PIB, tan sólo promedió el 2.6% en la década pasada, frente al 3.1% de los años setenta. La lenta evolución de la inversión industrial, obviamente, se ha traducido en un bajo creci-

miento de la industria manufacturera (excluida la trilla de café), el cual durante la década pasada fue sólo del 3% anual, en promedio, frente a un incremento de 6.4% anual durante los años setenta ⁽¹⁾.

A su vez, debido a los encadenamientos del sector industrial con el resto de la economía, la poca dinámica de las manufacturas también se ha traducido en una lenta expansión para el resto de sectores, lo que explica, en cierta manera, esa desaceleración del crecimiento de largo plazo hacia una tasa de sólo 3.5% anual, según lo anotamos antes. Dada la similitud de esta desaceleración del crecimiento económico, en general, y de la industria, en particular, cabe observar, con preocupación, que la participación del valor agregado de la actividad industrial (sin trilla de café) se encuentra estancada alrededor del 18.5% del PIB desde hace cerca de 20 años. Vale la pena recordar que dicha participación ya era del 18% en 1970 y que alcanzó un máximo del 20% del PIB en 1975.

A pesar de lo anterior, veámos, en las Notas de octubre de 1989, que Colombia no ha experimentado una caída en su relación inversión/PIB, pues ésta se mantuvo relativamente estable alrededor del 19.8% durante la década de los años ochenta. Pero, igualmente, anotábamos que ello se ha debido al efecto compensatorio de las inversiones en el sector minero, petrolero y de infraestructura general, y no en la industria o en la agricultura modernas.

En este sentido, se ha venido afirmando que el problema del crecimiento en Colombia, particularmente el manufacturero, está asociado más con la calidad de la inversión que con su volumen. Esto quiere decir que, a falta de una dinámica exportadora que diera lugar a una industria tecnificada y con mayor especialización, la tendencia ha sido renovar equipos en los sectores protegidos. En cambio, la

adquisición de nueva tecnología ha estado concentrada más bien en los pocos sectores que exportan manufacturas (por ejemplo: químicos, artes gráficas, cemento).

Productividad

En nuestra opinión, la excesiva dependencia del "crecimiento hacia adentro" terminó por limitar las posibilidades de la inversión industrial y su calidad y, derivada de aquella, la de otros sectores. Estos hechos están asociados con pérdidas sensibles de productividad tanto a nivel industrial como general. Si bien el concepto de productividad del uso de los factores es de difícil medición debido, principalmente, a los cambios en las características de los bienes producidos, cálculos globales nos indican que muy seguramente la productividad conjunta del trabajo y del capital (v. gr. el acervo de las inversiones en activos fijos) pasó de crecer 2% anual, en el período 1950-1980, a decrecer cerca de 1% anual durante la década de los años ochenta en Colombia ⁽²⁾.

Estas bajas de productividad en el empleo de los factores en Colombia resultan aún más preocupantes si se colocan en un contexto de comercio internacional, pues la mayoría de los países exportadores han experimentado mejoras en estos indicadores de eficiencia ⁽³⁾. Si realizamos la comparación con los países desarrollados, el balance es aún más desfavorable: por ejemplo, en Japón la productividad en la industria manufacturera pasó de

(1) DANE, Encuesta anual manufacturera.

(2) Véase, por ejemplo, Sergio Clavijo (1990) "Productividad laboral, multifactorial y la tasa de cambio real en Colombia" *Ensayos sobre Política Económica* (Banco de la República, Departamento de Investigaciones Económicas, en prensa) y J. A. Ocampo (1989) "El desarrollo económico" en *Introducción a la macroeconomía colombiana* (Edits. E. Lora y J. A. Ocampo, Tercer Mundo - FEDESARROLLO, Cap. 6).

(3) Las economías del Sud-Este Asiático han mostrado crecimiento en productividad del orden del 4% durante los años setenta e inclusive del 6% anual en el período 1982-1985.

crecer un 5.2% al 6.3% anual y en los Estados Unidos del 1% al 3.4% anual, entre 1973-1979 y 1979-1986 ⁽⁴⁾.

Estos breves comentarios acerca de la productividad y el crecimiento también sugieren la conveniencia de adoptar políticas que promuevan un cambio estructural en el frente productivo, porque el país requiere crear las condiciones para que se lleven a cabo proyectos privados industriales de alta rentabilidad (derivada de las economías de escala que surgen de especializarse para el mercado mundial) que contribuyan al crecimiento industrial y de la economía en general.

Para lograr este cambio se ha considerado que la búsqueda de mercados externos generará la demanda suficiente y sostenida que garantice una producción especializada y eficiente. Sin duda, el primer paso que debe darse es aquel que lleve a corregir la falta de exposición a la competencia internacional, para que, de esta manera, el proteccionismo deje de ser una de las principales causas del languidecimiento industrial y de la pérdida de competitividad antes mencionados.

Limitaciones al comercio exterior

La existencia de excesivas limitaciones al comercio exterior, cuyo principal instrumento ha sido las licencias de importación, ha impedido que los precios del mercado internacional sirvan de referencia a los productores nacionales para sus decisiones empresariales. También han restringido el alcance a las nuevas tecnologías que les permitan mantenerse al día en materia de procesos productivos. De otra parte, los consumidores se han visto aislados de esta información, y es a través del contrabando, si acaso, como perciben el desbalance entre los precios relativos internos y externos.

En muchos casos el uso extremo de las restricciones para-arancelarias terminó

por crear un mercado nacional "cautivo" para los productores nacionales cuya rentabilidad, principalmente a finales de los años setenta y principios de los ochenta, hizo que resultara más conveniente mirar sólo hacia el mercado doméstico. Afortunadamente este esquema en algo se ha venido corrigiendo, luego de la adopción del programa de ajuste macroeconómico de mediados de la década pasada, gracias al cual el manejo económico ha venido suministrando mayor claridad, especialmente en materia cambiaria.

Como hemos comentado en diferentes escritos ⁽⁵⁾, la corrección de fondo de las fallas de política específicas relacionadas con el comercio internacional resultaban indispensables y prácticamente impostergables. Para este efecto, se hacía obligatorio, como primer paso, sustituir los controles de tipo administrativo, en particular las licencias de importación, por mecanismos de mercado como los aranceles y la tasa de cambio que reflejan directamente el precio de los bienes de importación; este es el principal propósito del programa de racionalización del comercio exterior colombiano que se viene adelantando, cuyos criterios básicos son los siguientes:

Automaticidad. Se trata de aislar el efecto de la coyuntura económica en cuanto a estrechez u holgura de divisas, de la decisión de aprobar la importación de determinados bienes, de manera que su demanda esté gobernada por el criterio de precio relativo de largo plazo. Este se obtiene mediante las comparaciones inter-

(4) Véase OECD (1988) *Economic Studies* (Spring, pág. 20).

(5) En las Notas de julio de 1988, decíamos: "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". Véase también Notas Editoriales de agosto y octubre de 1989.

nacionales que haga el consumidor, dada una tasa de cambio real de largo plazo, una evolución de los aranceles y, por supuesto, la productividad de los oferentes, que necesariamente se reflejará en la calidad y precio de los productos.

Universalidad. Establece que todos los sectores reciban igual tratamiento, para lo cual se debe eliminar la asignación de cupos de importación a través de la licencia previa; se busca así que la exposición a la competencia internacional, debidamente regulada, sea la misma al interior de los sectores productivos.

Gradualidad. Se trata de señalar unas reglas claras que permitan alcanzar las metas deseadas de supresión de los controles administrativos, pero en forma paulatina, para que los empresarios tengan la oportunidad de ajustarse a las nuevas condiciones de competencia; el tratamiento de choque utilizado en otros países que también han optado por racionalizar su comercio exterior, se ha considerado inconveniente e innecesario. Esta peculiaridad de la política constituye, probablemente, uno de sus aspectos más importantes y tal vez el de mayor debate nacional.

Continuidad. Es un criterio que tiene en cuenta el hecho de que la disponibilidad en materia de reservas internacionales y crédito externo son limitados, lo que hace necesario que el programa deba irse desarrollando no sólo con la gradualidad que requiere la readecuación industrial, sino también con sujeción a las posibilidades macroeconómicas. Por lo tanto, la velocidad del proceso estará acorde con las proyecciones de reservas internacionales y de financiamiento externo de bancos privados y de agencias multilaterales oficiales. Las estimaciones recientes indican que existe un margen de reservas superior a los ocho meses de importaciones de bienes que resulta suficiente para darle permanencia al proceso.

Fases del proceso

La estrategia adoptada contempla, además, dos etapas: *en la primera*, cuya duración se estima en dos años a partir de abril de 1990, se sustituyen los mecanismos de carácter administrativo (v. gr. licencias de importación y algunos presupuestos de divisas) por protección vía precios; en este caso dicha defensa vendrá dada por el efecto conjunto del arancel, que durante esta fase se mantendrá básicamente alrededor de su nivel actual, en promedio, y por la tasa de cambio nominal, que se manejará con el criterio de alcanzar mejoras en la competitividad internacional.

En este período inicial ha de primar un amplio criterio de flexibilidad, que no deje dudas sobre el carácter transitorio que tienen las nuevas categorías de licencia previa, entre ellas los 744 rubros incluidos en las "encuestas", aquellas partidas de previa-libre y los 350 renglones (aproximadamente) de previa con cupo, pues todas ellas se deberán ir moviendo gradualmente hacia posiciones con menores restricciones cuantitativas. (En el Anexo a estas Notas se pueden observar en mayor detalle las variaciones que presentan los diversos rubros).

Así, por ejemplo, las categorías referentes a las "encuestas", a medida que se vaya ganando claridad sobre el arancel de mercado, pasarán al régimen de libre importación, posiblemente con un arancel ligeramente superior al que se tenía en febrero de 1990. Esto implicaría llegar a tener 3.604 posiciones en libre (un 70% del total de 5.143), al finalizar esta primera etapa del proceso de racionalización del comercio exterior, donde el objetivo inicial ha sido, como ya se mencionó, el de sustituir mecanismos cuantitativos por instrumentos de mercado. Las 54 posiciones en el régimen de "prohibida importación" (un 1% del total) no sufrirán cambio alguno en esta etapa, pues se

refieren a bienes suntuarios o a bienes que en una u otra forma pueden afectar la salud o la seguridad nacional.

En la *segunda etapa* de la política de racionalización del comercio exterior se buscará corregir plenamente el llamado sesgo antiexportador que todavía caracteriza la economía colombiana; o sea el hecho de que los incentivos existentes para vender en el mercado doméstico son superiores a los que se derivan de vender en el exterior.

Concretamente, el sesgo antiexportador se define como la diferencia entre el arancel efectivo que pagan las importaciones y los subsidios que reciben las exportaciones. Mientras más cerrada sea la economía nacional⁽⁶⁾ (v. gr. mientras más elevados sean los aranceles o existan importantes restricciones cuantitativas a las importaciones), mayores serán las rentas que logran las empresas domésticas al vender en el mercado interno, dado un nivel de subsidios en favor de las exportaciones.

Para este efecto se ha estimado que el arancel efectivo promedio de la economía era, a mediados de la década de los ochenta, del orden del 60% y que los subsidios a las exportaciones (crédito, CERT y Plan Vallejo) llegaban a cerca del 12%. Esto implicaba que el sesgo antiexportador estaba, en promedio, cercano al 48%, aun en el caso en que se contemplaran la totalidad de los subsidios⁽⁷⁾. En otras palabras, el incentivo para vender en el mercado doméstico ha sido superior al de buscar mercados externos.

La característica principal de esta segunda etapa consiste esencialmente en la racionalización de los aranceles en un doble sentido: primero, minimizando su dispersión y, segundo, reduciendo su elevado nivel. En cuanto a la dispersión, el país hizo un importante avance entre 1985 y 1988 cuando redujo a la mitad la

desviación estándar de los aranceles, si bien seguían existiendo 25 distintos niveles de arancel, que fluctuaban entre .1% y 200%; recientemente se han reducido a siete niveles. Es evidente que una estructura con numerosas escalas de arancel va en contra del principio de universalidad y, por lo tanto, termina por discriminar contra ciertos productos. Por ello se deberá continuar trabajando para hacer efectivo un sistema de no más de cinco tasas arancelarias.

Con relación al alto nivel promedio de los aranceles, cabe recordar que en los últimos años estos se han rebajado, especialmente para los bienes que registran una mayor aprobación de licencias (insumos y maquinaria). Sin embargo, debido a la existencia de la sobretasa CIF a las importaciones, la cual con las medidas de febrero pasado tuvo una reducción del 18% al 16%, más una eliminación progresiva de las exenciones arancelarias que se venían aplicando a las importaciones de carácter oficial, en general, los aranceles han permanecido elevados. Se ha estimado que tomará aproximadamente cerca de tres años, para llegar al punto en el que finalmente la protección dada por el arancel se haya reducido al nivel que combine adecuadamente el estímulo a la productividad industrial, de modo que satisfaga en precio y calidad a los consumidores.

Por último, cabe mencionar que el actual programa de racionalización del comercio internacional incluye medidas de control para evitar las prácticas desleales

(6) Por lo general, los textos de economía miden el grado de apertura de una economía como la relación entre la suma del valor de bienes y servicios no financieros exportados e importados con relación al PIB; bajo este criterio la economía colombiana habría pasado de un grado de apertura del 37.5% a principios de los años sesenta, a uno de sólo 33.1% en la década de los ochenta.

(7) En la práctica, el sesgo es un poco más elevado ya que el subsidio a través del Plan Vallejo, que exime de pagos arancelarios sobre los insumos de los productos que se destinan a exportación, sólo se aplica a cerca del 50% de las exportaciones no tradicionales.

por parte de otros países vía subsidios o *dumping*; o aquellas que realizan los competidores nacionales a través del contrabando. En el primer caso, se trata de consolidar un sistema de información de precios al cual tengan rápido acceso la Aduana Nacional y el INCOMEX, con el fin de detectar bajas ficticias de precios por parte de proveedores extranjeros. En el segundo caso, resultará fundamental crear el Registro Nacional de Comercio Exterior, para evitar el contrabando técnico y la subfacturación de importaciones.

II. Implicaciones para la inversión industrial y estímulos

Ha sido tradicional en nuestro medio vincular las tendencias de la inversión en la industria nacional con los estímulos que surgen del lado de la demanda agregada doméstica. Esta posición, relativamente generalizada, limita las áreas de desarrollo industrial, mostrando un campo estrecho en cuanto a las características y diversidad de los bienes de consumo y de capital. De ahí que el programa de modernización adoptado por el CONPES propenda por el desarrollo de distintos elementos de estímulo a la producción derivados de las nuevas condiciones en cuanto a precio y disponibilidad de materias primas y equipos importados, y de la visión que otorga producir para el amplio mercado internacional y no ya para el restringido consumo doméstico.

Explicamos en un comienzo que el relativo estancamiento en cuanto a la incorporación de equipos al sector industrial como parte del total, que no supera el 16%, tenía que ver con las restricciones existentes para conocer con exactitud los precios de los distintos factores y productos, en razón de las interferencias que ocasionan las restricciones administrativas al funcionamiento de los mercados,

en particular con relación a los mercados externos. De esta manera, una asignación eficiente de los recursos se ve entrapada, perdiéndose el atractivo para inversiones con amplias fuentes de ganancias derivadas de la elaboración de nuevos productos y de la prestación de servicios, con destino a un mercado ampliado.

La existencia de grados más amplios de competencia induce a la búsqueda de procesos productivos eficientes y al uso de tecnologías avanzadas. Estos fenómenos deben implicar grandes cambios al interior de las industrias existentes, modificando las decisiones en cuanto a nuevas áreas o actividades de inversión, y necesariamente conduce a situaciones de ajuste a nivel empresarial, pues las nuevas circunstancias así creadas exigirán gran dinamismo y capacidad para orientar flujos crecientes de inversión, bajo las condiciones deseadas de eficiencia y productividad, y con miras a competir internacionalmente. Se requieren, por lo tanto, cambios de fondo en la conducta de los empresarios, primero para reconocer los efectos concretos de la nueva política y luego para superar las ineficiencias operativas y de gestión en cada caso.

Así mismo, la economía, al estar más influenciada por los efectos de la competencia, terminará por favorecer sectores con ventajas comparativas evidentes y conducirá a mayor especialización, lo que a su vez redundará en ganancias de productividad. La modernización de equipos que traerá este proceso se facilitará y contará con el estímulo de unos aranceles favorables que abaratará costos.

El financiamiento del sector privado

Es evidente que las nuevas y grandes inversiones que deberá realizar la empresa privada requieren suficientes recursos de crédito. En lo referente a la financiación externa, el Banco de la República

tiene créditos disponibles, ya contratados, por US\$ 280 millones con el BID, el EXIMBANK del Japón y el Banco Mundial; recursos éstos que se canalizarán a través de las líneas de crédito de fomento industrial que administra el Banco Emisor. Adicionalmente, se adelantan gestiones específicas para obtener créditos entre US\$ 150 y US\$ 200 millones, destinados a apoyar directamente la reestructuración y la reconversión industrial. La idea con estos créditos de apoyo a la modernización, a diferencia de los empréstitos tradicionalmente otorgados por las agencias multilaterales, es que tengan una destinación amplia y no estén restringidos sólo a la adquisición de activos fijos; es así como podrán utilizarse, además de la compra de equipos, para capital de trabajo, estudios, adecuación tecnológica, relocalización de la planta, etc.

Las modificaciones en el manejo de los sistemas de crédito que acompañan la nueva política incluyen también cambios a los procedimientos de aprobación y entrega de todos los préstamos de fomento, de manera de hacerlos más ágiles, con un menor grado de intervención administrativa. En particular, se aprovecharán los mecanismos de redescuento automático que se establecieron hace un par de años, cuyo monto se extendió recientemente a \$ 20 millones, y el sistema de "límites libres", que permite realizar aprobaciones de créditos en menos de 48 horas.

Así mismo, en la reestructuración industrial desempeñará un papel importante el mecanismo de transformación de plazos que viene apoyando el Banco de la República desde el año pasado, a través del cual se logra igualar el flujo de caja de los proyectos con las amortizaciones al capital. En el marco de la modernización industrial debe resultar más claro que nunca que el factor determinante en la demanda por crédito de fomento no radica en el nivel de la tasa de interés *per se*, sino en la

compatibilidad entre la maduración del proyecto y el esquema de repagos.

Sin embargo, la relativa rigidez a la baja de las tasas reales de interés, que se hizo particularmente evidente durante 1989, ya que la disminución de la inflación en cerca de dos puntos porcentuales no estuvo acompañada de menores tasas nominales, perjudica la utilización del crédito y la concreción de proyectos de inversión. Algunas iniciativas, como las medidas tomadas recientemente sobre capitalización y control del riesgo en el sistema financiero, y el buen desempeño reciente de este sector, que ha permitido fortalecer su situación patrimonial, ayudan a crear condiciones de mercado favorables para que el margen de intermediación financiera se pueda reducir.

Requisitos y algunas acciones complementarias

Hay que advertir que lo dicho en cuanto a las tendencias positivas que se derivarían de la racionalización del comercio exterior sólo se alcanzarán si existe un grado aceptable de equilibrio macroeconómico, bajo un ambiente de transparencia en lo cambiario, monetario y fiscal. Actualmente estas condiciones previas se dan, al considerar que el ambiente macroeconómico es propicio para adelantar tales políticas. Además, hay completa claridad sobre la importancia de mantener una rigurosa disciplina cambiaria, fiscal y monetaria.

Específicamente conviene destacar que el proceso de modernización y racionalización del comercio exterior es perfectamente compatible con las perspectivas de balanza de pagos. Se ha calculado que las medidas implicarán importaciones adicionales por un monto de unos US\$ 430 millones anuales durante la primera etapa (1990-1991). Esta mayor demanda de

importaciones, junto con las buenas perspectivas de ingresos por exportaciones no tradicionales y de hidrocarburos, más la disponibilidad de créditos adicionales, tendrá un impacto sobre las reservas internacionales no superior a los US\$ 150 millones anuales en 1990 y 1991, y a partir de 1992, dichos activos tenderán de nuevo a aumentar.

De otra parte, es evidente que las medidas de comercio exterior no lograrán por sí solas todo el efecto que se espera conseguir en cuanto a movilidad de factores. Existen otros campos dentro del manejo económico sobre los cuales será necesario actuar para que la nueva política comercial produzca todos sus resultados, pues de no corregirse progresivamente ciertas rigideces, se presentarán dificultades, especialmente en aspectos como la reconversión industrial. Por ejemplo, existen factores importantes de encarecimiento no atribuibles a las empresas, como los que surgen de ineficiencias operativas por las limitaciones en el área de la infraestructura, sobre todo en transporte por ferrocarril, puertos, vías y comunicaciones en general. El sistema de transporte de carga, sin duda, constituye uno de los mayores cuellos de botella para la industria en su conjunto, y representa una seria barrera para la obtención de los logros descritos.

Otro campo es el laboral. En este frente se necesita que la rigidez legal que hoy día existe para permitir la movilidad de los trabajadores y los mecanismos vigentes para garantizar una mal entendida estabilidad, por ejemplo la pensión sanción, se puedan reemplazar por sistemas que corrijan estas fallas sin producir fenómenos de desprotección del trabajador. Sobre estos temas se cuenta con las interesantes recomendaciones de la Misión de Empleo de 1986 que identificó barreras a la creación de empleo derivadas de normas que supuestamente favorecen la permanencia del

trabajador, pero que en la realidad constituyen desincentivos al empleo.

III. Conclusiones

Estas Notas analizan los propósitos de la política de "Modernización y Racionalización de la Economía", así como los medios previstos para lograrlo. Más concretamente, tratan de la reforma estructural del comercio exterior y del alcance que ésta tendrá para estimular la inversión industrial y el crecimiento económico. Se examina también la evidente necesidad que tiene nuestra economía de corregir las barreras existentes de índole estructural, de manera de volver a sendas de crecimiento más ambiciosas.

Una de las modificaciones importantes producto de esta política es la creación de condiciones favorables a la expansión del comercio internacional, de modo que mayores volúmenes de importaciones propicien una sana competencia. Se trata, pues, de introducir claridad al funcionamiento de los mercados, de modo que la función que tienen los precios de guiar la asignación de recursos no se vea entorpecida por sistemas como la excesiva protección para-arancelaria. Ello contribuiría a modernizar el sistema productivo colombiano, especialmente el industrial, para lograr una mayor cobertura comercial en el ámbito externo.

La exposición de la industria nacional a la competencia externa ocurrirá de manera gradual. Se ha querido que los productores tengan información precisa sobre el desarrollo de esta política en sus distintas fases, para que durante el tiempo prudencial convenido para ejecutar plenamente esta nueva estrategia, ellos estén en capacidad de realizar los ajustes requeridos en sus fábricas, con las inversiones adicionales necesarias para conquistar mercados externos. Los criterios de universalidad y sostenibilidad que guían esta estrategia de modernización económica

y, en general su orientación en favor de permitir que el mecanismo de precios sea determinante en la asignación de recursos, servirán para que los empresarios cuenten con un marco más eficaz para la toma de decisiones.

Esta política dará una nueva orientación al sistema productivo, servirá para revitalizar la inversión privada con preferencia hacia sectores industriales que hasta ahora se limitaban a atender el mercado doméstico, debido a los esquemas de sobreprotección vigentes. Así mismo, la inversión podrá dirigirse con ventaja hacia actividades que han venido dando muestras de ágil adaptación a procesos tecnológicos de avanzada y orientarse preferentemente a las exportaciones (v. gr. la industria química, editorial, cementera). Una vez eliminado el sesgo antiexportador los incentivos para modernizarse e impulsar las ganancias en productividad, especialmente en el sector industrial, tendrán plena efectividad. Los beneficios para el resto de sectores dependerán de los efectos encadenados de estos procesos productivos, y actividades como la agropecuaria también percibirán ventajas del proceso de modernización.

En general, la idea y los mecanismos del programa de modernización industrial, como hemos visto, apuntan en la dirección de estimular los cambios en la utilización de factores, de tal manera que resulten más productivos. Ganar flexibilidad para el uso del trabajo y el capital, objetivo último de la modernización de la economía, exigirá cambios legislativos que complementen las reformas puestas en marcha.

Por último, el beneficio más importante y al cual deben apuntar todas las reformas económicas será la estabilidad de precios doméstica (ojalá regresando a inflaciones de un dígito como las que tenía Colombia a principios de los años setenta). En estas circunstancias, la estructura de precios vendrá determinada, no por operaciones

especulativas amparadas en las restricciones para-arancelarias, sino, en cambio, por la evolución relativa de la productividad de los colombianos frente a los productores del resto del mundo.

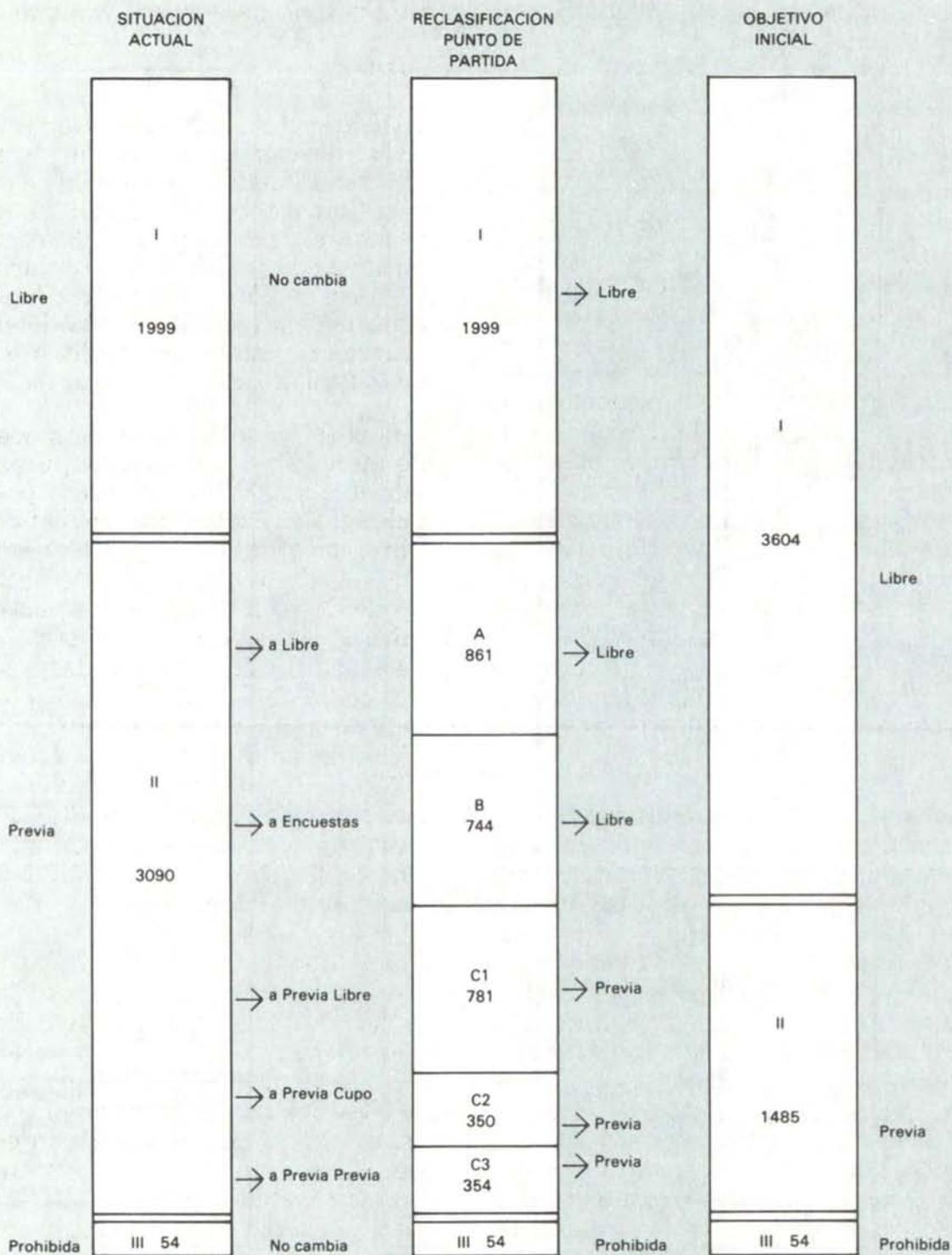
Anexo

El Gráfico 1 ilustra la situación actual y la reclasificación, adoptada en febrero de 1990, en términos del régimen de importación. Como se observa, antes de las medidas de febrero de un total de 5.143 posiciones se tenían 1.999 posiciones arancelarias en el régimen de libre importación. Esto implicaba que sólo cerca de un 40% del universo arancelario estaba exento del mecanismo de control de licencia previa.

Con el fin de amplificar los mecanismos de mercado, se trasladaron, a partir de febrero de 1990, un total de 861 posiciones del régimen de licencia previa hacia el de libre, con lo cual se elevó a 56% la porción que se hallaba fuera de los procedimientos de licencia previa. El impacto económico de este traslado es de simple transparencia del mecanismo de precios, ya que cerca del 45% de las posiciones afectadas están claramente identificadas como bienes sin producción nacional registrada; el 55% restante corresponde a producción nacional que cuenta con ventajas comparativas internacionales o con un soporte arancelario suficiente para enfrentar el mercado mundial.

Si aún quedaran algunas dudas sobre el efecto del traslado realizado, bástenos mencionar que, de facto, esas 861 posiciones eran de libre importación, en el sentido de que su tasa de aprobación fue de 94% durante 1989, representando cerca de US\$ 1.020 millones de importaciones en ese año. Luego en este frente el impacto adicional sobre la industria nacional será nulo. En cambio, se tendrá el beneficio de no interferir innecesariamente el mecanismo de comparación internacional de precios (ajustados por el arancel y la tasa de cambio).

GRAFICO 1
Distribución por régimen de importación



Fuente: Departamento Nacional de Planeación.

GRAFICO 2
Distribución por régimen de importación
y cambios en el nivel arancelario

	SITUACION ACTUAL		RECLASIFICACION PUNTO DE PARTIDA		MOVIMIENTO ARANCELARIO INICIAL	
Libre	I 1999	No cambia	I 1999		1999	Se mantiene el arancel
					71	Baja el arancel
		→ a Libre	A 861		668	Se mantiene el arancel
					122	Sube el arancel
Previa	II 3090	→ a Encuestas	B 744		744	El arancel depende de resultados de encuestas
		→ a Previa Libre	C1 781		701	Se mantiene el arancel
		→ a Previa Cupo	C2 350		80	Sube el arancel
					62	Baja el arancel
		→ a Previa Previa	C3 354-		288	Se mantiene el arancel
					354	Se mantiene el arancel
Prohibida	III 54	No cambia	III 54		54	Se mantiene el arancel

Fuente: Departamento Nacional de Planeación.

Es claro que sobre esas 861 posiciones se tenía bastante información y, como se ilustra en el Gráfico 2, no fue necesario realizar mayores ajustes en los aranceles: el 76% de esas posiciones no sufrió alteración alguna; el 14% experimentó alza y sólo el 8% mostró baja del arancel.

Encuestas arancelarias

Otro movimiento importante de algunas posiciones arancelarias que se encontraban en el régimen de previa viene dado por 744 posiciones (14.5% del total) que estarán sujetas, a partir de abril de 1990, al mecanismo de "encuestas arancelarias" (o sea, de subastas que buscan determinar cuántos puntos porcentuales se le deben añadir al arancel básico vigente, dada la demanda efectiva del momento). Este es un mecanismo de transición hacia el régimen de libre (véase Gráfico 1); sólo que aún no se cuenta con la información necesaria para asignarles el arancel equivalente (v. gr. aquel arancel nominal que toma en cuenta el efecto de las restricciones cuantitativas del pasado). Aquí se busca que el juego de la oferta y la

demanda por estos bienes, dados unos cupos de divisas, ayuden a determinar el arancel más conveniente, tal como se señala en el Gráfico 2. Estas encuestas arancelarias se efectuarán al menos dos veces al año, por subgrupos de bienes, y con base en sus resultados se cambiarán periódicamente los aranceles vigentes.

El Cuadro 1 ilustra la distribución de las 744 posiciones sujetas al mecanismo de "encuestas arancelarias". Los bienes allí contemplados se refieren a los de consumo final e insumos con carácter de bienes terminados (por ejemplo, textiles y herramientas), cuyas importaciones han sido tradicionalmente negadas por la Junta de Importaciones, debido a la existencia de una producción nacional. Nótese que los renglones de alimentos, bebidas, textiles e insumos para la confección y prendas de vestir representan el 55% de los bienes sujetos a encuestas arancelarias.

Por el momento, el cupo total destinado para asignaciones a través de las encuestas es de US\$ 150 millones para 1990; sin embargo, debe señalarse que la cuota de

CUADRO 1

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	26.6	1.61	4.50
Prendas de vestir y 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, relojería 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
Total	744	5.028.9	100.00	214.0	150.0	364.0	4.26	7.21

(1) Fuente: DNP. (2) Valor estimado con base en producción doméstica de 1986 y tasas de crecimiento observadas 1987-1989 y estimada de 1990.
(3) Proporción del total del valor de la producción doméstica. (4) Fuente: DANE. (5) US\$ 150 millones x (3)/100. (6) = (4) + (5). (7) = (4) / (2). (8) = (5) / (2).
(a) Incluye importaciones de CKD.

reparto entre sectores se hace de tal manera que la penetración de las importaciones (v. gr. la razón entre las importaciones efectivas y el valor de la producción nacional) en cada sector de la industria nacional sea proporcional a su capacidad de respuesta competitiva. Así, por ejemplo, la penetración de las importaciones en el sector de alimentos y bebidas podría pasar de 2.16% a 5.14%; en el sector textil de 1.61% a 4.59%; y en las prendas de vestir de 2.66% a 5.63%. Obviamente, mientras mayor sea el cupo asignado a las encuestas, mayor será la penetración disponible.

Bajo un escenario de utilización total de los cupos respectivos, la penetración de las importaciones pasaría de 4.26% a 7.24%; indicador que nos mostraría que la exposición a la competencia internacional se estaría incrementando en casi un 70% respecto del escenario sin apertura comercial. Aunque algunos de estos niveles aún pueden resultar bajos, es indudable que, en esta etapa inicial, el incremento porcentual de la exposición a la competencia internacional es significativo y desempeñará un papel fundamental en moldear gradualmente la respuesta de los empresarios nacionales a la mayor competitividad proveniente del exterior.

Los demás rubros del arancel

Por último, para las 1.485 partidas arancelarias restantes (29% del total) que quedarán bajo el régimen de licencia previa, se buscará flexibilizar su manejo de acuerdo con las siguientes modalidades ⁽⁸⁾.

i) *Previa libre*: 781 posiciones correspondientes a insumos y bienes de capital, sobre las cuales la Junta de Importaciones utilizará un criterio de "aprobación automática" sin que existan restricciones por producción nacional. De hecho, desde hace más de un año este es el criterio vigente. En 701 de estos casos se mantendrá el arancel actual y sólo en 80 de ellos se le ha elevado, para ajustarlo a las nuevas circunstancias de mercado (véase Gráfico 2).

ii) *Previa con cupo*: 350 posiciones correspondientes a insumos, repuestos y partes de bienes de capital con producción nacional, pero que no cuentan con el grado de competitividad suficiente para enfrentar abiertamente el mercado externo. Sin embargo, a diferencia de los rubros incluidos en las "encuestas arancelarias", la mayoría de estos bienes sí han venido recibiendo aprobación de importaciones, luego se cuenta con la información suficiente para asignarlas según el cupo disponible. La porción que se ha negado en el pasado, debido a la existencia de producción nacional, ahora estará sujeta a un tratamiento de aprobaciones creciente, para lo cual se ha destinado un cupo especial de US\$ 80 millones, equivalente al 3% de la producción nacional de esos bienes. En 288 casos se mantiene el arancel y en 62 se ha bajado (véase Gráfico 2).

iii) *Previa-previa*: Comprende 354 rubros arancelarios relacionados principalmente con el sector agropecuario que no recibirán mayores alteraciones en el futuro inmediato, dadas las características del mercado internacional. Sin embargo, resulta importante tener en cuenta que hacia adelante el sector agropecuario nacional también debe vincularse a este proceso de "clarificación de los mecanismos de precios", pues no hay razones válidas para privar a los consumidores y productores de los beneficios que esto conlleva en el mediano plazo, si la transición se hace de manera gradual y sopesada. En todos los 354 casos se mantendrá el arancel que se tenía antes de febrero de 1990.

(8) Esta flexibilidad del manejo de los criterios del régimen de licencia previa es una continuación de los Programas Especiales de Importación de Materias Primas e Insumos (PEMPIS), reglamentados en el Decreto 2444 de 1988.

Cabe mencionar que esos programas han representado una importante agilización de la aprobación de las licencias, pues con una sola autorización periódica (semestral o anual), el usuario realiza los trámites como si estuviera recibiendo un tratamiento de "libre". Durante 1989, cerca de un 11% del régimen de previa utilizó el sistema PEMPIS. En este mismo sentido de agilización de los trámites trabajará la creación de la "ventanilla única", que permitirá centralizar los trámites relacionados con el comercio exterior.

Vida del Banco

Gerente del Banco en Cúcuta

El 8 de marzo del presente año, falleció en Cúcuta el gerente titular del Banco de la República de esa sucursal, doctor Jairo Mateus, poseedor de gran calidad humana y profesional que le permitió a lo largo de 18 años de permanencia en la Institución realizar con gran acierto las diversas labores que le fueron encomendadas. Hacemos llegar a su familia nuestros profundos sentimientos de condolencia.

En su reemplazo la Junta Directiva del Emisor, en sesión del 15 de los corrientes, nombró al doctor Luis Carlos Peña Ramírez, quien se halla vinculado al Banco hace 27 años; se inició en la sucursal de Bucaramanga donde, luego de meritoria carrera, se desempeñó como Subgerente Secretario y posteriormente fue nombrado gerente del Banco en Valledupar. Ejercerá sus nuevas funciones a partir del próximo mes de abril.
