

LA EVOLUCION DE LAS IMPORTACIONES

Enseñanzas y Perspectivas

El comercio exterior constituye una de las áreas básicas para el crecimiento económico y el progreso de las naciones. Desde el inicio del pensamiento económico la doctrina mercantilista asignó a esta actividad y concretamente al logro de una balanza comercial excedentaria, un papel crucial en la prosperidad y el florecimiento de los estados naciones. Posteriormente, la teoría del libre cambio y del "laissez faire", que sustituyó a la anterior encontraba en el intercambio la fuente por excelencia para la acumulación de capital y la aceleración del crecimiento y, a diferencia de otras teorías con beneficios para todos los participantes.

Sin embargo, las políticas comerciales en un buen número de países, en especial de aquellos en estado de desarrollo avanzado, no han seguido con constancia los dictámenes del libre cambio, no obstante haber demostrado sus beneficios y encontrado gran aceptación en la teoría económica durante más de dos siglos. Más aún, tal como se comentó en las Notas Editoriales del mes de enero, el ascenso del proteccionismo en los países industrializados ha tenido claros costos para el desarrollo de las exportaciones de productos agrícolas en los cuales supuestamente radica una de las ventajas comparativas del mundo en desarrollo.

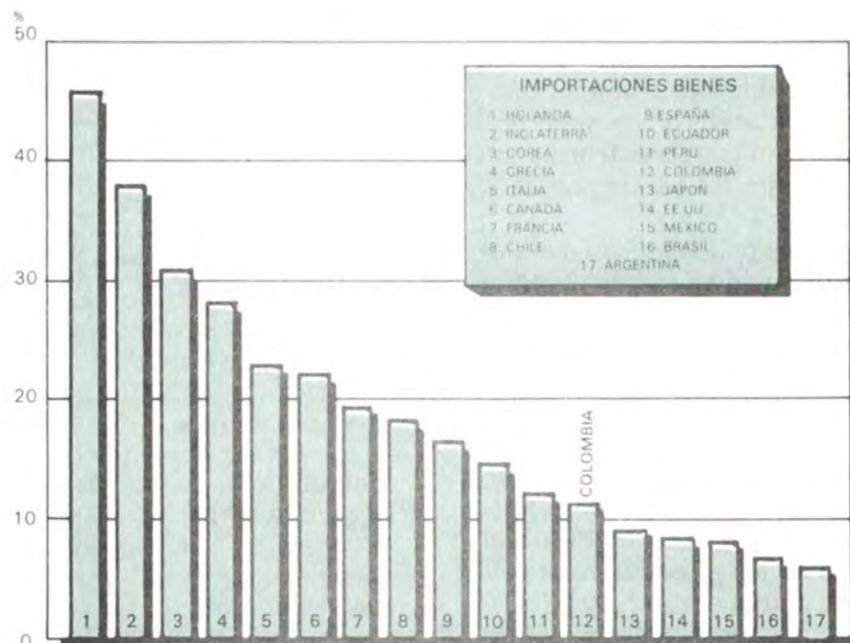
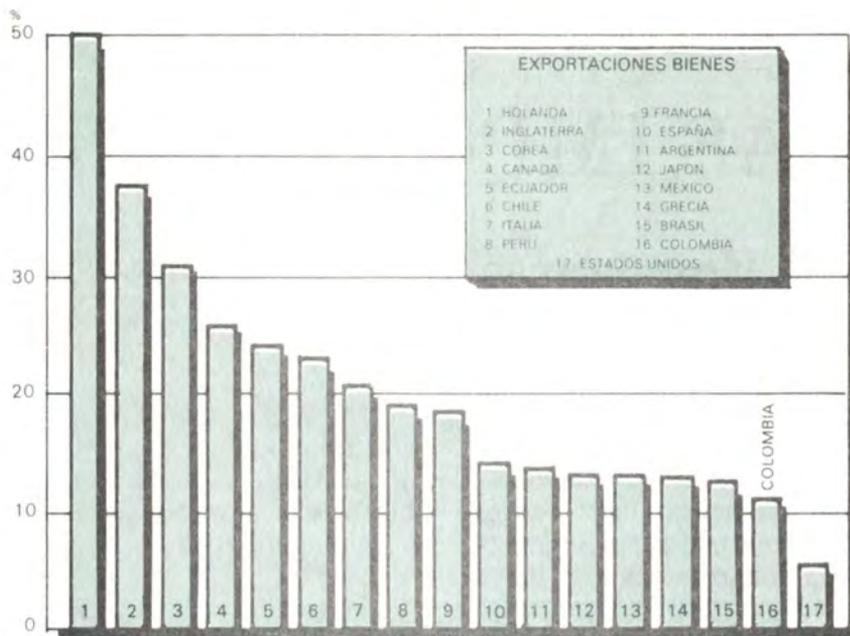
El objeto de las presentes Notas Editoriales es analizar la evolución de la polí-

tica de importaciones como aspecto crucial de cualquier estrategia de desarrollo, al constituir piedra angular de los cambios en la estructura productiva y de ordenamiento de la balanza de pagos.

Como se desprende del Cuadro 1 y Gráfico 1, entre las naciones allí consideradas, Colombia aparece como uno de los países con menor grado de apertura hacia el exterior, entendida ésta como la participación de su comercio exterior en el PIB ⁽¹⁾. En lo que respecta a sus exportaciones como fuente de demanda en todos estos países, con excepción de los Estados Unidos que cuenta con el mercado interno más amplio entre las economías de mercado del mundo, la participación de las exportaciones en el PIB supera en todas ellas a la de Colombia. En cuanto a las importaciones, sin embargo, nuestro país se encuentra en un grado intermedio de apertura. Si se compara por ejemplo, con Argentina, Brasil, México, Estados Unidos, Panamá y Japón, las importaciones tienen en Colombia un peso mayor en el PIB y en la oferta total de bienes. Por el contrario, en relación con otras economías de un grado de desarrollo avanzado como son Alemania, Canadá, Corea, España, Italia, Holanda y Reino Unido, Colombia aparece como una economía bastante cerrada.

(1) Las cifras del Cuadro 1 fueron tomadas del World Debt Tables y FMI estadísticas financieras internacionales. Las cifras no contienen ningún ajuste por tipo de cambio.

GRÁFICO 1
Grado de apertura de algunas economías
1985



CUADRO 1

Grado de apertura de algunas economías

	1985	
	Export. bienes PIB	Import. bienes PIB
Argentina	13.8(1)	5.0(1)
Brasil	12.8(2)	6.6(2)
México	13.0(1)	8.0(1)
Ecuador	26.5(1)	14.7(1)
Perú	19.1(1)	12.0(1)
Chile	23.3	15.4
Colombia	11.2(1)	11.3
Grecia	13.0	28.9
Corea	30.6	30.7
Italia	20.9(2)	22.6(2)
España	14.2(2)	16.7(2)
Francia	18.7	19.6
Inglaterra	37.2	38.0
Holanda	50.7	45.0
Japón	13.1	8.9
Estados Unidos	5.4	8.5
Canadá	25.8	22.9

(1) Corresponde al porcentaje sobre el PNB.

(2) Corresponde al porcentaje sobre el PIB para 1984.

Fuente: Las estadísticas de PIB, tasa de cambio, promedio del período e importaciones y exportaciones de mercancías fueron tomados de las cifras de balanza de pagos del FMI. Estadísticas Financieras Internacionales, marzo de 1987. Los datos correspondientes al PNB del Banco Mundial World Debt Tables 1986-1987. Edición.

Países con altas tasas de crecimiento como Corea y caracterizados por la elevada participación de su comercio exterior en la actividad económica, coexisten con economías relativamente cerradas cuya dinámica de crecimiento ha sido igualmente muy satisfactoria como es el caso de Brasil o Japón y aun con el mismo Estados Unidos, en lo que respecta a sus importaciones. Así, la evidencia de países de mayor desarrollo relativo indica que existen experiencias exitosas muy variadas en relación con la participación de las compras externas en sus economías.

Lo anterior permite concluir que el manejo de las importaciones debe responder a un necesario pragmatismo que impida orientaciones rígidas ligadas a una u otra escuela de pensamiento económico y que evite, lo que resulta igualmente perjudicial, bruscos cambios en esta materia dictados generalmente por

condiciones coyunturales, los cuales pueden impedir promover cambios sustantivos en el aparato productivo del país.

En lo que atañe a las exportaciones, si se exceptúa Estados Unidos, como se observó, en todas las demás naciones consideradas, ellas constituyen una fuente de demanda más importante que nuestro país, si bien no nos encontramos muy alejados de la situación de economías como la de Argentina, Japón, México y Brasil. Ello plantea la necesidad de hacer mayores esfuerzos en términos de una estrategia exportadora, cuyo éxito depende, entre otras cosas, de la política de importaciones. La relativa estabilidad a largo plazo del régimen de importaciones debe entonces coadyuvar a un mayor desarrollo exportador, que permita convertir este sector en una importante fuente de crecimiento. Más que el peso relativo de las importaciones y las exportaciones, interesa es la calidad de ellas y su efecto potencial en la inversión y el crecimiento.

A continuación se hará una breve descripción de la evolución y manejo de las importaciones en los últimos quince años y algunas reflexiones sobre la orientación que debería darse a la política de importaciones, con el fin de imprimir a la economía una mayor dinámica.

I. La apertura de las importaciones —La experiencia de 1973 - 1982—

A comienzos de la década pasada se inició una de las experiencias de mayor apertura de la economía colombiana hacia el exterior. Ella respondió al convencimiento de las autoridades económicas del imperativo de impulsar una mayor eficiencia de las actividades productivas enfrenándolas en más alto grado a una sana competencia internacional, con el objetivo último de imprimir un mayor dinamismo al crecimiento económico a media-

no y largo plazo. En este marco, se buscaba igualmente fortalecer el desarrollo exportador del país, mediante las ganancias en eficiencia que determinaba para dicho sector el acceso a bienes intermedios a precios similares a los internacionales. De esta forma, la "política de importaciones buscó fundamentalmente darle una mayor importancia a los mecanismos de precios —tales como los aranceles y la tasa de cambio— como instrumento de regulación de las importaciones, disminuyendo la utilización de controles administrativos, tales como la prohibición de importaciones o la licencia previa" (2).

"Las modificaciones realizadas, particularmente en materia de liberación y de modificación de aranceles, además de tener en cuenta los elementos anteriores, también han obedecido a objetivos de corto plazo, tales como el adecuado abastecimiento de la economía, manteniendo una oferta que responda a la demanda, a fin de reducir presiones de un incremento en esta última sobre el nivel de precios y el control a la especulación interna, especialmente por parte de sectores monopolistas" (3).

Con los objetivos anotados, a partir de 1973 se suspendió el régimen de prohibida importación, y desde 1974 se intensificó el proceso de traslado de bienes de la lista de previa a libre, a tal punto que a finales de la década el 50.4% de las importaciones reembolsables correspondían al régimen de libre importación frente a 20.1% en los inicios de la década anterior (véase Cuadro 2 y Gráfico 2). La apertura fue aún más amplia en el sector de manufacturas donde pasó del 96% de las posiciones arancelarias en licencia previa en 1971 a sólo 31% en 1980 (4), pasando la diferencia a libre.

El criterio que primó en el manejo de la política exterior en este período fue el de fortalecer el comercio internacional y acumular reservas, habida cuenta de que gran parte del auge del sector externo no obedecía a cambios estructurales en la

economía colombiana sino a factores exógenos de carácter temporal. En la realidad, tanto la liberación en el régimen de importaciones, como la política arancelaria y la cambiaria favorecieron las importaciones. La prolongación de la bonanza en el sector externo, por la permanencia de precios altos del café en la segunda mitad de la década pasada, así como por el aumento de los ingresos por servicios y el creciente endeudamiento externo a partir de 1979, permitieron dar relativa permanencia a dicha política de apertura.

En efecto, los niveles de importación alcanzados en estos años excedían la capacidad de pago proveniente de las exportaciones a mediano plazo, según su comportamiento histórico, el cual como es sabido dependía en alto grado de los ingresos externos del café, cuya estabilidad a niveles elevados era un fenómeno inesperado. Por lo tanto, mantener tal patrón de consumo de bienes importados a largo plazo sólo sería posible a través de corrientes de financiamiento o de pérdida de reservas, o mediante exportaciones menores más dinámicas. Lo cierto es que el desenvolvimiento de las importaciones en el período considerado, sin duda creó una mentalidad y modificó la estructura de la demanda interna, contribuyendo así a la configuración de un déficit en la balanza comercial en los años de "destorcida cafetera", por la imposibilidad de reducir abruptamente, sin grandes costos para el país, el nivel de importaciones al cual se había ajustado la economía de aquellos años. Esto se habría evitado si las exportaciones hubieran crecido; no lo hicieron, en parte por el manejo que fue preciso darle a la tasa de cambio.

(2) Rodrigo Botero Montoya, Ministro de Hacienda y Crédito Público. Memoria de Hacienda 1974-1976. Talleres Gráficos del Banco de la República, Bogotá, marzo de 1981, pág. 222.

(3) *Ibid.*

(4) Mora Leonidas, "El proceso industrial y la dinámica mundial", en Revista Economía Colombiana, Contraloría General de la República, Nos. 187 y 188, noviembre-diciembre, 1982.

Como se comentó, con el objeto de lograr una mayor eficiencia en la economía y de inducir un cambio en la mentalidad empresarial hacia la búsqueda de más altos niveles de productividad, el arancel promedio se redujo apreciablemente pasando de 70% a principios de la década de 1970, a 28% en 1979. Sin embargo, al mismo tiempo el peso colombiano sufría una importante revaluación al disminuir la tasa de devaluación entre 1975 y comienzos de la década de los 80 a cifras sustancialmente inferiores a la inflación interna del período. El índice de la tasa real frente a una canasta de monedas representativa del grueso de nuestro comercio exterior con base 1975 = 100, se situó a finales de 1981 en 80.7%, lo que significó una revaluación real en el período de 19.3%.

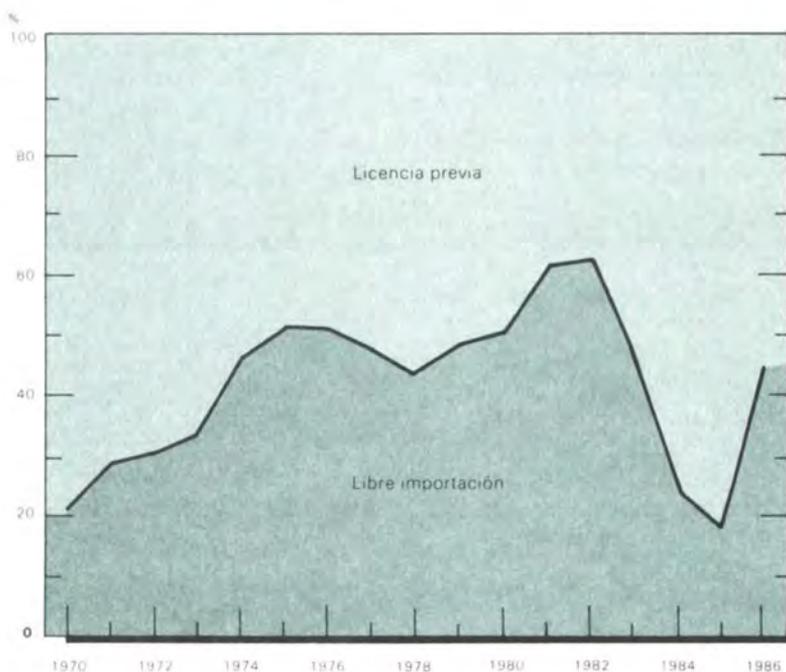
CUADRO 2
Importaciones reembolsables según régimen (1)

	Libre importación %	Licencia previa %	Total %
1970	20.1	79.9	100.0
1971	29.3	70.7	100.0
1972	30.3	69.7	100.0
1973	33.3	66.7	100.0
1974	45.8	54.2	100.0
1975	51.0	49.0	100.0
1976	50.8	49.2	100.0
1977	47.5	52.5	100.0
1978	42.8	57.2	100.0
1979	48.4	51.6	100.0
1980	50.4	49.6	100.0
1981	61.8	38.2	100.0
1982	62.3	37.7	100.0
1983	47.5	52.5	100.0
1984	23.4	76.6	100.0
1985	17.9	82.1	100.0
1986	44.5	55.5	100.0

(1) Incluye Plan Vallejo y Ecopetrol.

Fuente: Instituto Colombiano de Comercio Exterior —INCOMEX—

GRAFICO 2
Importaciones reembolsables según régimen



FUENTE: Instituto Colombiano de Comercio Exterior —INCOMEX—

En consonancia con este proceso de liberalización y la revaluación progresiva del peso, las importaciones acusaron un aumento promedio anual de 23.8% entre 1976-1981 (5). Este crecimiento fue generalizado y no se orientó hacia ramas particulares que hubieran podido ser objeto ya sea de impulso para promover la inversión, o de una política de abandono del proteccionismo en dichos sectores. En 1982, cuando la economía colombiana ya

estaba experimentando un déficit comercial, con consecuencias recesivas, las importaciones continuaron mostrando un ritmo ascendente, registrándose el mayor monto en la historia del país, cercano a US\$ 5.500 millones (valor CIF, según manifiestos de aduana).

(5) El valor de las importaciones durante 1974 y 1975 está afectado por la crisis internacional derivada del primer "shock" petrolero y por la recesión interna. Si se toma el promedio para el periodo 1973-1981, las importaciones crecieron en 19.4% anual.

CUADRO 3
Importaciones
Clasificación según uso o destino económico —CUODE—

(Millones de US\$ CIF)

Años	Bienes de consumo	Materias primas	Bienes de capital	Sub-total	Combustibles, lubricantes y conexos	TOTAL
1974	190.3	933.4	470.5	1.594.2	3.0	1.597.2
1975	168.5	766.3	545.3	1.480.0	14.5	1.494.5
1976	204.5	803.1	660.5	1.668.2	39.9	1.708.0
1977	287.6	940.3	664.3	1.892.1	136.2	2.028.4
1978	503.5	1.230.3	898.0	2.631.9	204.5	2.836.3
1979	451.1	1.383.1	1.076.8	2.911.0	322.2	3.233.2
1980	619.6	1.896.0	1.584.2	4.099.8	562.8	4.662.6
1981	667.6	1.977.0	1.830.5	4.475.1	724.1	5.199.2
1982	690.6	2.114.5	2.015.9	4.821.0	656.7	5.477.7
1983	538.9	1.903.7	1.886.4	4.329.0	639.1	4.968.0
1984	431.4	2.022.7	1.573.7	4.027.9	464.5	4.492.4
1985	389.1	1.952.8	1.307.5	3.649.4	481.3	4.130.7
1986				3.701.4(p)		3.861.4
1985 (a)	435.3	2.213.0	1.607.4(b)	4.255.7	433.2	4.688.9
1986 (a)	642.4	2.053.3	1.977.5(b)	4.673.2	201.4	4.874.6
VARIACIONES						
1975	-11.5	-17.9	15.9	-7.2	389.4	-6.4
1976	21.4	4.8	21.1	12.7	174.6	14.3
1977	40.6	17.1	0.6	13.4	241.7	18.8
1978	75.1	30.8	35.2	39.1	50.1	39.8
1979	-10.4	12.4	19.9	10.6	57.6	14.0
1980	37.4	37.1	47.1	40.8	74.7	44.2
1981	7.7	4.3	15.5	9.2	28.7	11.5
1982	3.4	7.0	10.1	7.7	-9.3	5.4
1983	-22.0	-10.0	-6.4	-10.2	-2.7	-9.3
1984	-19.9	6.3	-16.6	-7.0	-27.3	-9.6
1985	-9.8	-3.5	-16.9	-9.4	3.6	-8.1
1986				1.4		-6.5
1986 (a)	47.6	-7.2	23.0	9.8	-53.5	4.0

Fuente: Departamento Administrativo Nacional de Estadística —DANE— (Manifiestos)

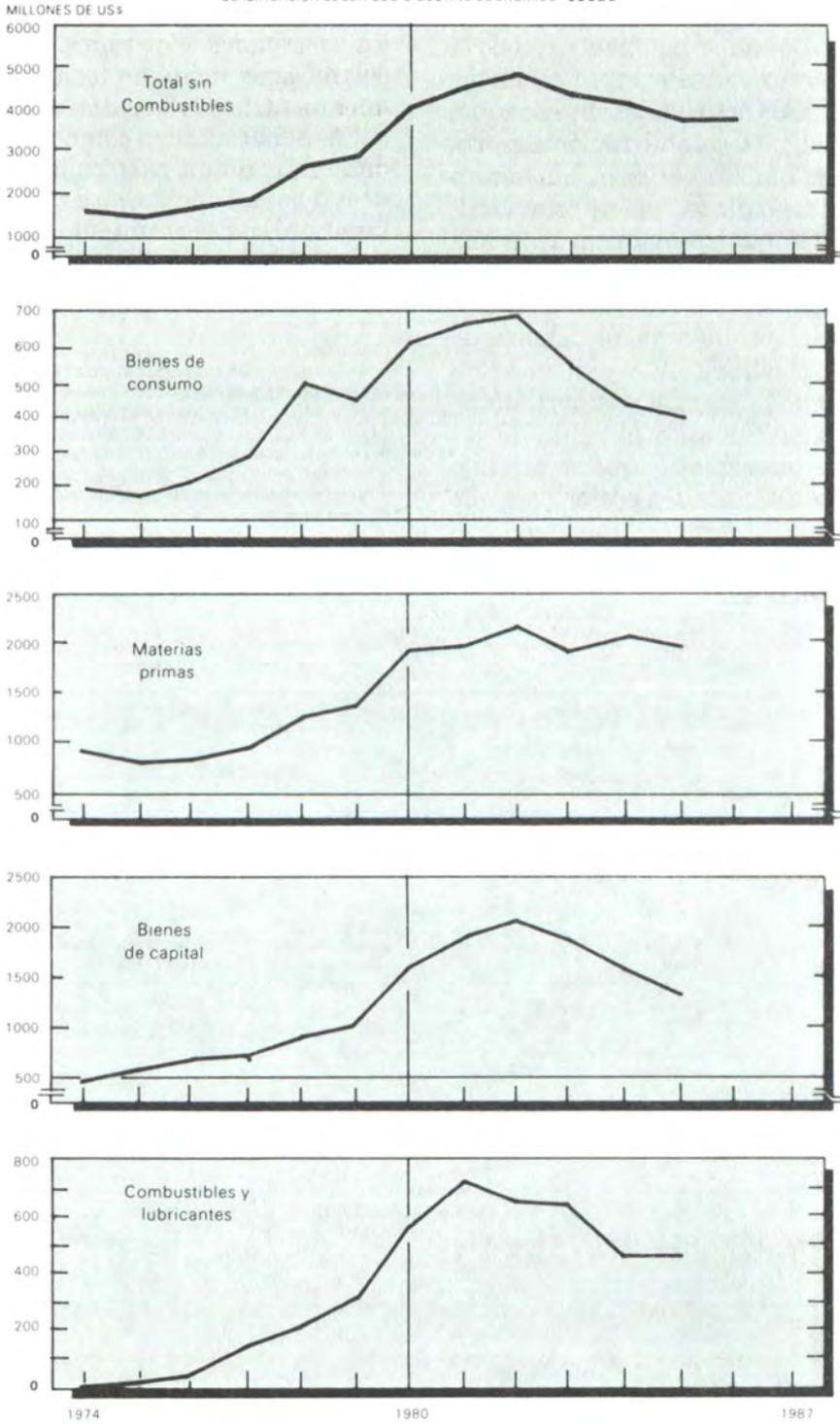
(a) Instituto Colombiano de Comercio Exterior —INCOMEX (Registros)

(b) Incluye "Diversos" (bienes no clasificados) por US\$ 163.2 millones y US\$ 34.8 millones para 1985 y 1986, respectivamente.

(p) Provisional.

GRAFICO 3
Importaciones

CLASIFICACION SEGUN USO O DESTINO ECONOMICO CUODE



La adopción de los instrumentos de política externa descritos, que por supuesto resultaban congruentes con la meta de apertura para el logro de mayor eficiencia y competitividad en la industria nacional y la estabilización de precios, implicaba costos para el país a mediano y largo plazo, que no eran fácilmente determinables al inicio en dicha coyuntura. La acumulación de reservas ocurrida durante el período restaba transparencia a los problemas de balanza de pagos que dicha liberación —sin una contrapartida en el desarrollo exportador— habría de generar ante la caída de los términos de intercambio que se produjo en 1980 y las dificultades posteriores que surgirían en los mercados internacionales de bienes y de financiamiento, como se señalará más adelante.

El objetivo propuesto para la liberalización de las importaciones, no condujo a los resultados esperados. La economía colombiana sufrió en los últimos quince años un atraso relativo en variables generalmente aceptadas como indicadores de desarrollo de un país, como son el grado de industrialización, su desarrollo exportador y el comportamiento de la inversión privada (6).

(6) Las modificaciones negativas en la balanza de pagos se acompañaron de una modificación inconveniente en la estructura productiva del país al reducirse la participación del sector industrial de 23.5% del PIB al 21.2% en 1985, fenómeno que contrasta con lo ocurrido en países de similar grado de desarrollo cuya dinámica de crecimiento en las últimas décadas se constituyó en modelo para otras economías, según se ilustra en el Cuadro 4. Sin embargo, es de señalar que el elevado crecimiento de la minería compensó en parte dicha disminución al pasar de representar el 1.7% del PIB en 1974 al 2.2% en 1985; empero, la participación de los sectores de producción en conjunto se reduce en el período considerado de 52.1% a 49.2%. Las cifras para 1985 son provisionales.

CUADRO 4
Algunos indicadores de desarrollo

	Participación agricultura		Industria manufacturera		Participación de las exportaciones de manufacturas distintas de textiles y vestuario		Tasa de crecimiento del PIB	Tasa de crecimiento de la manufactura	Valor agregado en la manufactura (millones de dólares de 1980)	
	1965	1984	1965	1984	1965	1983	1973-1984	1973-1984	1983 Total	1983 Per cápita (2)
Colombia	30	20	18	18	4	16	3.7	2.0	5 545	195
Corea	38	14	18	28	32	66	7.2	11.5	21 788	543
Brasil	19	13	26	27	8	37	4.4	4.9	56 878	429
México	14	9	21	24	14	26	5.1	5.0	41 346	538
Venezuela	7	7		18	2		1.9	3.4	9 528	567
Singapur	3	1	15	25	28	53	5.7	7.6	3 451	1 380
Grecia	24	18	16	18	10	27	2.7	2.3	6 512	658

No disponible

(1) Según Banco Mundial.

(2) Se refiere a la población a mediados de 1984

Fuente: Banco Mundial. Informe sobre el Desarrollo Mundial 1986.

La política de amplia liberación de importaciones durante el período no fue pues el único, ni quizá el más importante, factor explicativo del estancamiento de la estructura productiva de la economía. Otros fenómenos no menos significativos, entre los cuales cabe citar el atraso cambiario, el proceso de concentración de la propiedad y de descapitalización real generalizada, así como el entorno externo desfavorable, contribuyeron a la pérdida de crecimiento frente a la capacidad potencial que exhibía la economía en el período.

II. El período de dificultades externas

Aunque a partir de 1980 la balanza comercial comenzó a registrar resultados deficitarios, las dificultades en el frente externo se hicieron evidentes tan sólo a partir de 1982, año de crisis en el comercio internacional; en dicho año las reservas internacionales acusaron una caída de aproximadamente US\$ 701 millones.

Como es ampliamente conocido, los cambios en el entorno internacional a comienzos de la presente década ejercieron una especial influencia negativa sobre la evolución de la economía colombiana. En efecto, las políticas monetarias de restricción de la demanda adoptadas por Estados Unidos y seguidas con posterioridad por otros países desarrollados, determinaron la elevación de la tasa de interés mundial en 1981, con consecuencias recesivas en las economías de mercado. Ello a su vez determinó la caída de los términos de intercambio para los países en desarrollo y el agravamiento de las condiciones de pago del servicio de su deuda. Este aspecto habría de reforzarse con la valorización del dólar frente a las

monedas europeas y al yen, que implicó una pérdida de competitividad en aquellos mercados para las exportaciones de países como Colombia, cuyo signo monetario está vinculado a la moneda norteamericana.

Las consecuencias de las políticas externas de los países industrializados fueron aun más severas, dadas las prácticas proteccionistas y de precios subsidiados que fueron institucionalizándose en el período como norma de conducta general. A ello siguió una fase de profunda inestabilidad cambiaria en los países en desarrollo, ya que las devaluaciones competitivas a la par que la introducción de prácticas proteccionistas fueron ampliamente utilizadas como mecanismos equilibradores de su balanza de pagos. No sobra insistir en el grave perjuicio que de tales prácticas se derivó para el comercio mundial. Particular importancia tuvo para nuestro país la devaluación de las monedas ecuatoriana y venezolana ocurrida en 1982 y 1983.

A este panorama externo particularmente difícil, se añadió el comportamiento adverso de la cuenta de capitales, dado por la reticencia de las principales fuentes internacionales de capital a efectuar nuevos préstamos a nuestro país, no obstante las características de la deuda colombiana. Ello no permitió financiar el déficit en cuenta corriente mediante ingresos de fondos frescos como había ocurrido en años anteriores, obligando, en consecuencia, a hacer un uso más acelerado que el previsto de las reservas internacionales.

En este marco, las políticas de comercio exterior, y en particular la de importaciones, experimentaron modificaciones fundamentales constituyéndose, a partir de 1983, en pieza esencial de la estrategia de reordenamiento del sector externo.

Además de hacer uso de instrumentos de precio se acudió a elementos administrativos, como fueron el establecimiento de cupos y controles a las importaciones, así como de plazos mínimos de giro, bajo el convencimiento de que los simples factores de precio resultaban insuficientes en el muy corto plazo para hacer frente a la crítica situación del sector.

Los factores de precio hacen referencia a la aceleración en la tasa de devaluación en el marco de una política de estabilización de precios internos, dentro de un plan coherente que también contempló aumentos en el arancel; esto último con el objetivo adicional de procurar mayores ingresos al fisco, el cual, como es sabido también presentaba una marcada dinámica de desequilibrio.

Desde finales de 1982 se inició el traslado de items del arancel a licencia previa, proceso que fue reforzado en 1983 y

1984. Como se aprecia en el Cuadro 5, entre finales de 1982 y diciembre de 1984 la participación del número de items en la lista de libre importación dentro del total pasó de 70.8% a 0.5%; la lista de prohibida importación, por su parte, representó en este último año el 16.5% del universo arancelario. En términos de valor, aun cuando con una tendencia menos pronunciada, es igualmente clara la mayor discrecionalidad de las autoridades de comercio exterior en el manejo de las importaciones; en efecto, aquellas clasificadas en el régimen de libre, pasaron de representar el 62.3% del total de reembolsables en 1982, al 23.4% en 1984 y 17.9% en 1985, según se observa en el Cuadro 2 y Gráfico 2. Sin embargo dichas modificaciones obedecieron, como se ha señalado, a la necesidad de efectuar ajustes en el sector externo a corto plazo, y no a una política de reorientación de la producción a largo plazo.

CUADRO 5
Composición arancelaria por régimen 1980—1986
Número de Items arancelarios

Fecha	Prohibida		Prevía		Libre (1)		Total Items	
	Item	%	Item	%	Item	%	Item	%
Diciembre 1980	—	—	1 590	33.3	3 184	66.7	4 774	100.0
Diciembre 1982	—	—	1 470	29.2	3 563	70.8	5 033	100.0
Diciembre 1983*	—	—	2 294	45.6	2 739	54.4	5 033	100.0
Diciembre 1984	828	16.5	4 160	83.0	23	0.5	5 011	100.0
Junio 1985	120	2.4	4 154	82.8	741	14.8	5 015	100.0
Diciembre 1985	69	1.4	3 602	71.6	1 359	27.0	5 030	100.0
Junio 1986	69	1.4	3 146	62.4	1 826	36.2	5 041	100.0
Octubre 1986	69	1.4	3 147	62.4	1 826	36.2	5 042	100.0
Noviembre 1986	56	1.1	3 160	62.7	1 826	36.2	5 042	100.0
Enero 1987	56	1.1	3 163	62.7	1 823	36.2	5 042	100.0

* Cifras calculadas con base en el número de posiciones que fueron trasladadas del régimen de libre a previa (aproximadamente 824 posiciones) y bajo el supuesto de que permaneció igual el universo arancelario.

(1) Incluye los siguientes traslados a libre: 717 Items trasladados a libre en el primer semestre de 1985 mediante Resoluciones 17 y 20 del C.D.C.E., y un ítem trasladado a libre mediante Resolución 27 del C.D.C.E., 618 Items trasladados a libre en el segundo semestre de 1985 mediante Resoluciones 39, 42 y 46 del C.D.C.E., 467 Items trasladados a libre en el primer semestre de 1986, mediante Resoluciones 1, 5 y 12 del C.D.C.E. En enero de 1987, 3 ítems fueron trasladados por Resolución 2 del C.D.C.E.

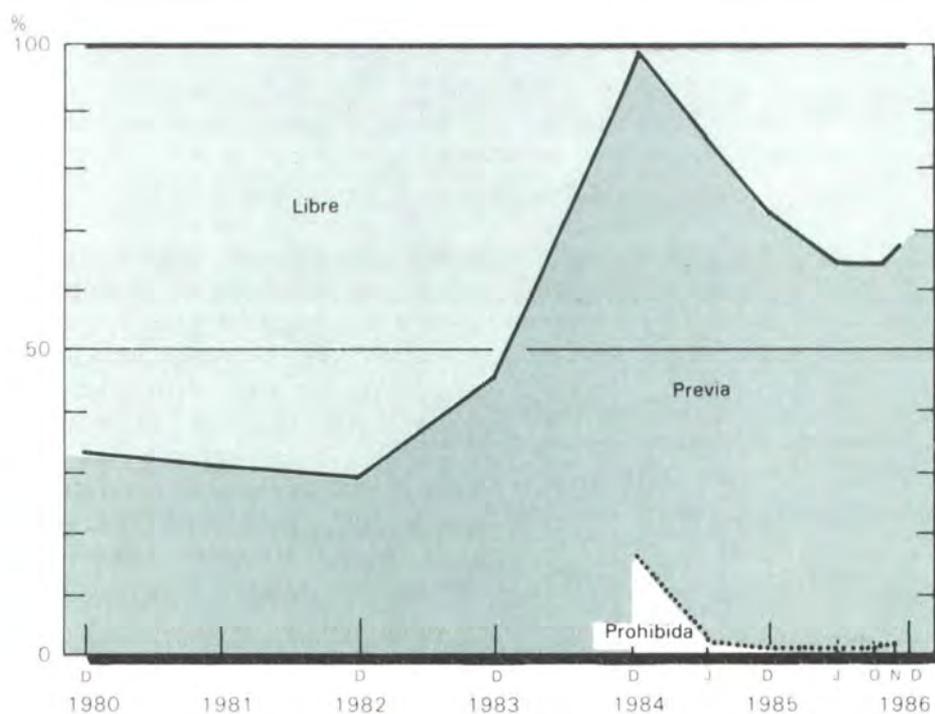
Fuente: Arancel de Aduanas. Resoluciones del C.D.C.E.

De otra parte, en respuesta a la actitud asumida por los importadores de acelerar sus giros al exterior y sustituir endeudamiento externo por fuentes internas ante las expectativas devaluacionistas a que dieron lugar principalmente los acontecimientos cambiarios en Venezuela y Ecuador, la Junta Monetaria introdujo plazos mínimos de giro con el fin de forzar a los importadores a obtener financiación externa. Con ello se perseguía evitar una aceleración de la caída de reservas, manteniendo el endeudamiento externo para el

cual las condiciones se habían mostrado particularmente difíciles en el ámbito del subcontinente latinoamericano.

En la misma dirección de reforzar el control selectivo sobre las importaciones, la Junta Monetaria estableció, en febrero de 1984, un cupo para importaciones de US\$ 325 millones mensuales, equivalente a US\$ 3.900 anual, el cual debió ser reajustado en junio del mismo año reduciéndose a US\$ 3.300 millones para el año (Cuadro 6).

GRAFICO 4
Composición arancelaria por régimen



CUADRO 6
Presupuesto de divisas

Sesión de la Junta Monetaria (1)	Presupuesto autorizado (Millones de US\$)	Vigencias del presupuesto
10 de febrero de 1984	US\$ 3 900 (325 mensuales)	Hasta mayo de 1984
13 de junio de 1984	US\$ 3 300 (275 mensuales)	Tope máximo para el total de importaciones de 1984
27 de febrero de 1985	US\$ 3 000 (250 mensuales)	Año de 1985
19 de junio de 1985	Incremento de US\$ 230 a) 30 para compensación b) 20 para proyectos del gobierno c) 180 para bienes de capital	Segundo semestre de 1985
20 de noviembre de 1985	Incremento de 20	A partir del 1o de diciembre de 1985
27 de diciembre de 1985	Incremento de 60	Mes de diciembre de 1985
20 de noviembre de 1985	US\$ 3 600 (300 mensuales)	Año de 1986
16 de abril de 1986	US\$ 4 140 (345 mensuales)	Año de 1986 (retroactivo a enero)

(1) Se refiere a la fecha de sesión en la cual se autorizó el respectivo presupuesto de divisas.

Fuentes: Junta Monetaria para 1984 e Instituto Colombiano de Comercio Exterior --INCOMEX-- para 1985-1986.

Los resultados de las medidas en mención, fueron ampliamente satisfactorios aunque no exentos de costos. Las importaciones totales del país experimentaron una reducción de 9.3% y 9.6% en 1983 y 1984 respectivamente (Cuadro 3). Un importante aspecto de dicha política que merece destacarse, consiste en la diferencia entre la ampliación generalizada de las importaciones ocurrida en el período 1973-1981, frente a una reducción selectiva en esta ocasión, en que el peso de la disminución recayó principalmente sobre los bienes de consumo y bienes de capital. En la asignación de las divisas se dio prioridad a las materias primas con el fin de minimizar las trabas al proceso productivo y evitar que la política de importaciones se constituyese en obs-

táculo adicional al crecimiento económico en el contexto recesivo por el que atravesaba la economía. De esta forma, mientras que las importaciones de bienes de consumo se reducían en 21% y las de capital en 11.5% en promedio en 1983 y 1984 respectivamente, las materias primas diferentes de combustibles lo hacían en 1.9%, si bien el decrecimiento para estas últimas en 1983 fue considerable.

Tal comportamiento como es obvio, se reflejó en un cambio apreciable en la estructura de las importaciones hacia la mayor participación de las materias primas y productos intermedios como se puede observar en el Cuadro 7.

CUADRO 7

Estructura de las importaciones según uso o destino económico — CUODE

Años	Bienes de consumo	Combustibles, lubricantes y conexos	Materias primas y productos intermedios	Bienes de capital	Diversos	Total
1974	11.9	0.2	58.4	29.1	0.4	100.0
1975	11.3	1.0	51.2	36.1	0.4	100.0
1976	12.0	2.3	47.0	38.7	—	100.0
1977	14.2	6.7	46.3	32.7	—	100.0
1978	17.8	7.2	43.3	31.7	—	100.0
1979	14.0	10.0	42.7	33.3	—	100.0
1980	13.3	12.1	40.6	34.0	—	100.0
1981	12.8	13.9	38.0	35.2	—	100.0
1982	12.6	12.0	38.6	36.8	—	100.0
1983	10.8	12.9	38.3	38.0	—	100.0
1984	9.6	10.3	45.0	35.0	—	100.0
1985	9.4	11.7	47.2	31.7	—	100.0
1985 (a)	9.3	9.2	47.2	30.8	3.5	100.0
1986 (a)	13.2	4.1	42.1	39.9	0.7	100.0

(a) Instituto Colombiano de Comercio Exterior —INCOMEX— (Registros).

Fuente: Departamento Administrativo Nacional de Estadística —DANE (Manifiestos).

III. Nueva orientación en la política de importaciones

Hacia mediados de 1985, en el marco de un panorama del sector externo más despejado, y ante la reducción observada del déficit de balanza de pagos, la política de importaciones sufrió un viraje gradual, el cual habría de ser reforzado en 1986 teniendo en cuenta las favorables perspectivas presentadas por el precio del café.

En primer término, se inició un proceso escalonado de liberación de las importaciones, el cual, de acuerdo con las directrices de esta política debía llevarse a cabo de forma que no se creasen condiciones recesivas a la industria nacional, liberándose prioritariamente aquellos bienes no producidos por el país y preferiblemente materias primas y bienes de capital. El Cuadro 5 muestra cómo a

junio de 1985 el número de items bajo prohibida importación pasó a representar 2.4% del total del universo arancela-

CUADRO 8

Aranceles nominales promedio

(Promedios aritméticos simples)

	1981 (1)	1985 (2)	
		Febrero	Septiembre
Bienes de consumo		66.1	46.2
Duradero	43.4	69.9	46.9
No duradero	38.7	62.2	45.4
Bienes intermedios		21.6	18.3
Combustibles y lubricantes	11.1	13.6	13.9
Materias primas para agricultura	6.2	14.5	12.0
Materias primas para industria	24.5	36.7	28.9
Materiales construcción	38.6	46.0	32.8
Bienes de capital		37.4	27.0
Para industria	24.6	36.5	27.4
Para agricultura	20.4	25.3	17.3
Equipo de transporte	34.3	41.6	30.6
Total	26.0	41.7	31.4

(1) Tomado de Montes y Candelo, 1981.

(2) Cálculos del Departamento Nacional de Planeación.

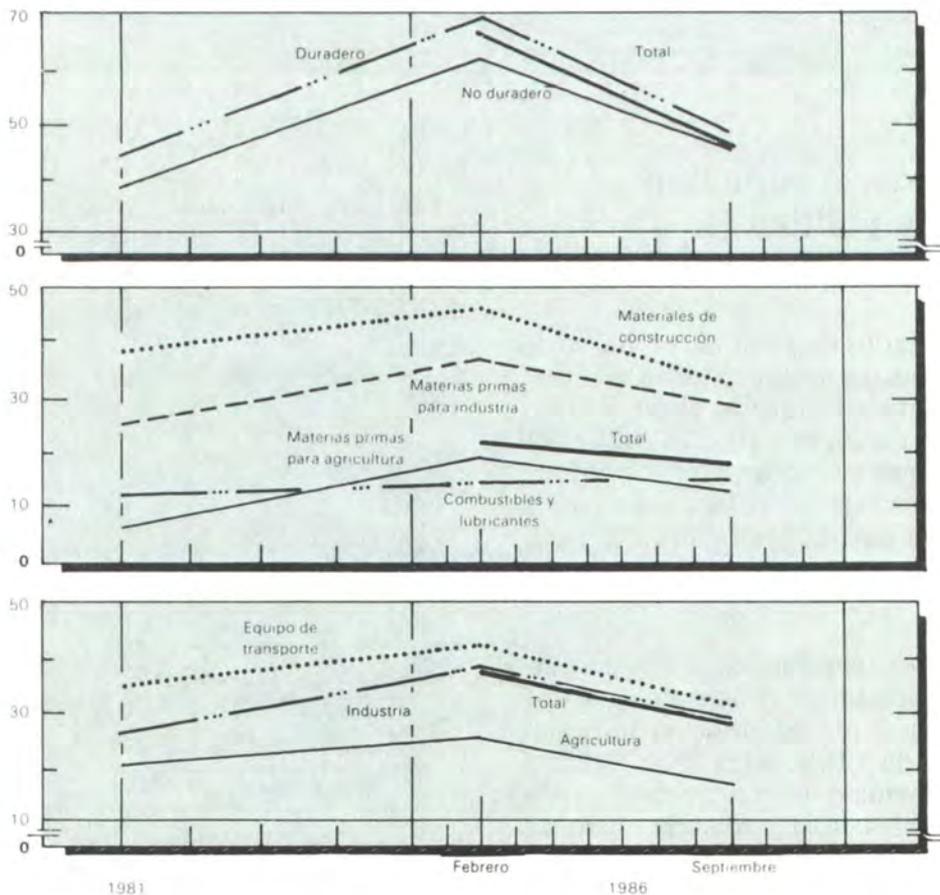
Fuente: Tomado de Fedesarrollo, Coyuntura Económica, marzo, 1986.

rio, mientras en diciembre del año anterior significaba el 16.5%, al tiempo que los de libre importación aumentaron de 0.5% a 14.8% del total. Dicho proceso se acentuó en el curso del siguiente semestre y en 1986 al representar esta lista el 36.2% del total de posiciones arancelarias. Si bien este porcentaje se encuentra por debajo de los niveles de los primeros años de la década, las importaciones del régimen libre han alcanzado en términos

de valor una participación muy importante según se verá más adelante.

Con el propósito de dar mayor flexibilidad a los instrumentos de comercio exterior, en abril de 1986 el presupuesto de divisas fue ajustado a US\$ 4.140 millones anuales, al tiempo que se introducían reformas al arancel en el mismo año, dando continuidad así a la nueva dirección de la política desde junio de 1985.

GRAFICO 5
Aranceles nominales promedio
(PROMEDIOS ARITMETICOS SIMPLES)



Como es sabido el arancel constituye un elemento básico de la protección efectiva. Durante 1985 se siguió una política de desgravación selectiva en tres etapas entre mayo y septiembre cuyos objetivos fueron la reducción de los niveles de la tarifa, la corrección de la dispersión en su estructura y la reducción del sistema de exenciones arancelarias. Dichos objetivos fueron logrados, toda vez que el arancel nominal se redujo de 41.7% a 31.4% entre febrero y septiembre de 1985, mientras el nivel de protección efectiva disminuyó de 71.4% a 52% y la dispersión varió de 89.4% a 53.4% (7).

No obstante la búsqueda de un arancel más "plano", el Cuadro 9 muestra que las diferencias en protección efectiva son aún muy amplias y que la estructura arancelaria del país continúa favoreciendo de manera inequívoca a los bienes de consumo, cuyo proceso sustitutivo, como es sabido, se consolidó hace ya varias décadas, en tanto que se acentúa la reducción

en la protección de las materias primas y algunas categorías de bienes de capital como es el caso de los destinados a la agricultura. La estructura arancelaria mantiene, entonces, en términos generales, los perfiles tradicionales carentes de una orientación que favorezca la sustitución de bienes con mayor grado de elaboración y los bienes de capital.

Los cambios mencionados en la política de importación determinaron una modificación en la estructura de las compras externas, tanto en términos de la participación relativa de las categorías de libre y previa importación como en el uso o destino de los bienes. En cuanto a lo primero, en el último año y medio se produjo un acelerado incremento de las importaciones por régimen de libre, que pasaron de representar el 17.9% en 1985 al 44.5% en 1986, si se consideran sólo las importaciones reembolsables (véase Cuadro 2).

(7) Cifras del Departamento Nacional de Planeación.

CUADRO 9
Indicadores de protección efectiva media
Reforma arancelaria — 1985

	Febrero 1985		Septiembre 1985	
	Promedio	Ponderada*	Promedio	Ponderada*
Bienes de consumo				
No duradero	139.9	117.7	84.4	75.7
Duradero	139.2	133.1	101.9	96.5
Bienes intermedios				
Combustibles y lubricantes	13.7	10.2	20.3	10.2
Materias primas para agricultura	3.4	23.1	1.1	17.3
Materias primas para industria	59.1	52.7	45.3	41.6
Bienes de capital				
Para construcción	76.1	67.1	51.8	51.2
Para agricultura	26.0	27.1	15.1	17.9
Para industria	45.9	47.0	33.4	35.5
Equipo de transporte	72.5	80.9	49.1	54.7
Total	71.4	66.4	52.0	49.5

* Ponderación por los valores importados en 1984

Fuente: Departamento Nacional de Planeación.

Paralelamente, la estructura de las importaciones según su uso económico (distribución CUODE) se altera sensiblemente al pasar los bienes de consumo, según registros, del 9.3% a 13.2% del total, y las materias primas y bienes intermedios del 56.4% al 46.3%. Si se excluyen los combustibles y lubricantes, cuyo comportamiento no refleja tendencia en el ciclo económico sino resultados de la política de producción interna y cambios en los precios internacionales, dicha participación pasaría del 47.2% al 42.1%, lo que en otros términos indica que la caída en participación de las materias primas y bienes intermedios responde a factores distintos a la sustitución de combustibles, como se señalará más adelante.

Por el contrario, los bienes de capital aumentan su participación de 30.8% a 39.9%, apoyando así, en principio, uno de los objetivos de la política de facilitar el proceso de inversión (Véase Cuadro 7). Dicha tendencia, sin embargo, debe irse reversando como política de largo plazo, ya que una estrategia de elevadas tasas de crecimiento debe contemplar un proceso de inversión que se apoye en la sustitución selectiva de bienes de capital.

La evolución observada de las importaciones en 1986, en lo que respecta a los bienes de consumo y materias primas, no corresponde a los objetivos planteados en el proceso de liberación, el cual precisamente dio prioridad a estos últimos y a los bienes de capital con el fin de que los controles no entraran en el proceso productivo.

No obstante, el elevado crecimiento de los bienes de consumo desde el último trimestre de 1985 que, de acuerdo con la información disponible según la clasificación CUODE, —registros y licencias aprobados por el INCOMEX—, se tradujo en un aumento de valor de 47.6% para 1986, refleja en alguna medida la reducción experimentada en años anteriores por efecto de las restricciones a las

importaciones. Dicho incremento podría entonces significar un abastecimiento más normal de algunos de estos bienes y la reconstitución de inventarios de ciertos productos. Sin embargo, es claro que la continuidad en dicha tendencia, en ausencia de una orientación clara de sustitución eficiente de bienes intermedios y de capital, entraña efectos inconvenientes para la economía en su conjunto.

Evidentemente el cambio observado en estas importaciones durante 1986 no genera modificaciones en la estructura de producción a favor de bienes con un mayor grado de complejidad y cuyas características se adecúen más a las necesidades del desarrollo. En el Cuadro 10 se observa que su crecimiento se explica en gran proporción en los sectores de alimentos, equipo militar, vehículos de transporte y máquinas y aparatos de uso doméstico, los cuales en conjunto participan con el 93.1% del incremento en el año. En particular los registros de estos últimos aumentaron en 160% respecto a 1985, y las de alimentos casi duplicaron en 1986 el valor correspondiente al año anterior. El aumento de estas compras a su vez se concentra en importaciones efectuadas por el sector privado, en especial de bienes que han sido liberados en el marco de acuerdos internacionales y del Grupo Andino, como los enlatados y conservas de pescado y algunos renglones agrícolas como la arveja y lenteja, que no fueron importados por el IDEMA.

Por su parte, y según se ha insistido, un resultado en principio sorprendente de las aprobaciones de registros en 1986 es la declinación de los registros para materias primas —sin considerar combustibles que se reducen en 7.2% en 1986, puesto que la intención de la política era precisamente la de permitir un mayor ingreso de esta categoría de bienes, conjuntamente con los de capital. Se destaca la caída de materias primas destinadas a

CUADRO 10
Importaciones de bienes de consumo
1985-1986
(Millones de dólares)

	1985	1986	Crecimiento (Millones de dólares)	%	Participación en el crecimiento observado
Bienes de consumo	435.2	642.5	207.3	47.6	100.0
Bienes de consumo no duraderos	235.3	328.5	93.2	39.6	45.0
Productos alimenticios	93.8	184.8	91.0	97.0	43.9
Bebidas	7.0	13.0	6.0	85.7	2.9
Tabaco	8.7	8.9	0.2	2.3	0.1
Productos farmacéuticos y de tocador	37.7	34.9	-2.8	-7.4	-1.4
Vestuario y otras confecciones	24.4	23.2	-1.2	-4.9	-0.6
Otros bienes de consumo no duraderos	63.7	63.7	0.0	0.0	0.0
Bienes de consumo duraderos	199.9	314.0	114.1	57.1	55.0
Utensilios domésticos	3.7	4.8	1.1	29.7	0.5
Objetos de adorno, uso personal, instrumentos de música, etc.	21.0	25.3	4.3	20.5	2.1
Muebles y otros equipos para el hogar	11.3	17.4	6.1	54.0	2.9
Máquinas y aparatos de uso doméstico	15.0	39.0	24.0	160.0	11.6
Vehículos de transporte particular	91.8	133.1	41.3	45.0	19.9
Armas y equipo militar	57.1	94.4	37.3	65.3	18.0

Fuente: Instituto Colombiano de Comercio Exterior —INCOMEX—

la agricultura, mientras las dirigidas a la industria descendieron en 6.2%.

Es claro que existen múltiples causas para el comportamiento observado de los registros de importación, cuyo análisis haría demasiado prolijas estas Notas. Sin embargo, vale la pena mencionar algunas de ellas. Así, de un lado, la disminución de la inversión oficial y de las importaciones de este sector explican buena parte de la reducción experimentada. De otro, el proceso sustitutivo que ocurrió en los años de dificultades cambiarias también pudo traducirse en una reducción de la demanda por importaciones de algunos bienes intermedios.

Adicionalmente, el fenómeno del contrabando, en particular desde Venezuela, puede haber incidido en la evolución de las importaciones registradas de algunos

productos, y en que no obstante esta reducción, la industria haya mostrado un comportamiento ampliamente satisfactorio durante 1986. En otras palabras, estas distintas soluciones de mercado impidieron que la caída observada en las importaciones de materias primas se haya traducido en un desabastecimiento de insumos para la producción. Sin embargo es claro que, a mediano plazo, fenómenos como el contrabando pueden tener repercusiones graves sobre el aparato productivo colombiano, y en consecuencia sobre el empleo.

IV. Hacia una política estable de importaciones

La evolución de las importaciones para el período bajo análisis permite concluir que los problemas de balanza de pagos

han sido los que han moldeado fundamentalmente la política de importaciones, produciéndose episodios de apertura y cierre en función de la evolución de la citada balanza.

La ausencia de una política estable con un horizonte amplio en esta materia, ha sido un obstáculo al surgimiento de nuevos proyectos de inversión. Si bien es cierto que períodos de restricción crean un mercado protegido, el elevado riesgo implícito dado por las condiciones de alta incertidumbre frente a las políticas futuras y, lo que es peor aún, cuando dichas políticas en buena medida han sido condicionadas por la evolución del precio de un producto primario de exportación como es el café, desestimula el acometer nuevos proyectos de inversión. Tal parece ser el caso del crecimiento industrial en los años 1983-1985 cuya fuente de desarrollo por excelencia fue la restricción de importaciones, y el cual se basó más que en procesos de ampliación de la base de capital, en una mayor utilización de la capacidad instalada.

Lo anterior, sumado a una estructura del arancel que concede protección efectiva sustancialmente mayor a los bienes de consumo, mientras que la de los bienes de capital es más baja, inclusive en algunos casos negativa, impide que se asuman riesgos en nuevos sectores, y especialmente en la introducción de nuevas tecnologías.

A mediados de 1985 se inicia una nueva etapa de liberación, que se enmarca dentro del ajuste de la economía y corresponde a concepciones más ortodoxas de las que habían venido prevaleciendo en los años anteriores. Nuevamente, los criterios para dicha liberación parecen de carácter general y no se involucran reglas explícitas para una orientación de la producción a mediano y largo plazo. Prueba de ello es el cambio ocurrido en la composición de las importaciones según el destino económico de los bienes.

Sin lugar a dudas se requiere una revisión a fondo de los mecanismos de fomento y en particular de un manejo articulado de las importaciones a los objetivos estratégicos de la política económica de conseguir avances cualitativos del sector productivo. Ello, por supuesto, enmarcado en la búsqueda del logro de eficiencia y competitividad en un plazo razonable, con el fin de no hacer incurrir al país en costos permanentes que a la postre limiten el crecimiento.

Es claro que la economía colombiana precisa de un renovado impulso y requiere de la utilización de los instrumentos de política a su disposición porque éste no ha de provenir exclusivamente de las erráticas señales del mercado. Pero es igualmente cierto que algunos sectores requieren someterse a la competencia internacional para lograr romper círculos de ineficiencia, los cuales tienen un costo considerable no sólo para el consumidor nacional sino además, para el desarrollo exportador del país. La colocación de nuestros productos en el mercado internacional precisa de una industria competitiva y ésta, a su vez no se logra con niveles de sobreprotección que desalienten los avances tecnológicos, las nuevas inversiones y las mejoras en productividad. Es indispensable, por consiguiente, someter algunas ramas de la producción que ya han consolidado el proceso de sustitución hace varios años, a la competencia internacional. Sin embargo, dicho proceso de apertura debe ser programado, dando un tiempo prudencial a los empresarios para adaptarse a las nuevas condiciones que se les creará en un lapso previamente definido, con el fin de que en aras de mejoras en la eficiencia, no se produzca un agravamiento de la situación de desempleo.

La apertura no debe ser generalizada. El mundo asiste a un ascenso del proteccionismo que, como se ha insistido en anteriores Notas, resulta nocivo en espe-

cial para los países en desarrollo, los cuales han visto reducida su participación en el comercio mundial, no obstante los inmensos esfuerzos en términos de devaluación de sus monedas y de ajustes a sus economías.

Por lo demás, no debe olvidarse que si bien el proteccionismo se ha fortalecido en los últimos años, este no es un fenómeno nuevo. Es claro que en el marco de un comercio internacional cuyas reglas de juego distan mucho de ser transparentes, y en un mundo en que los precios internacionales de los productos no responden a factores objetivos y la relación de precios entre productos básicos y algunos manufacturados evolucionan claramente en contra de los primeros, una "mala especialización" puede tener consecuencias graves en términos del crecimiento y del nivel de vida de la población. Aperturas indiscriminadas en un contexto mundial proteccionista serían inconvenientes.

En este orden de ideas, las reformas introducidas en el régimen de importaciones en los dos últimos años resultan razonables; sin embargo, se requieren avances importantes sobre todo en materia de protección efectiva, como se ha venido insistiendo. Por lo demás, bajo condiciones estructurales de escasez relativa de divisas como la que presenta el país, se requiere cierto grado de discrecionalidad en el uso de las disponibilidades de divisas. Por ello, las políticas de comercio exterior deben en lo fundamental dirigirse al reordenamiento de la economía, y a una mayor inmersión en la economía mundial, pero, enmarcada ésta en la búsqueda de una buena especialización. De esta forma, se requiere que dichas políticas, lejos de mantener el *statu-quo*, se dirijan a fomentar cambios sustantivos en la estructura de producción. Para ello es indispensable como se ha repetido, iniciar una desprotección selectiva y paulatina de algunas ramas ya

consolidadas de tal manera que ello contribuya a la superación del atraso tecnológico generado en los últimos años y se favorezca al consumidor nacional. Lo anterior debe necesariamente acompañarse de medidas paralelas de protección y de impulso a nuevas actividades, la cual, sin embargo, debe contemplar un horizonte de tiempo claramente definido. Dicha política debe pasar por un vuelco de la estructura arancelaria otorgando protección efectiva a las ramas más promisorias desde el punto de vista sustitutivo. Desde luego, dicho proceso debe ser profundamente selectivo con el fin de que el país no asuma, como lo hizo en el pasado, costos innecesarios en ramas cuyo potencial de sustitución es muy incierto.

En el manejo de las importaciones las metas de largo plazo deben guardar concordancia con las perspectivas de ingresos externos y con la posibilidad de conseguir financiamiento en los mercados de capitales, de tal manera que se garantice un nivel adecuado de reservas, sin el cual los objetivos de largo plazo se verían amenazados. En este orden de ideas la utilización del cupo de divisas para importaciones adquiere especial relevancia. Este instrumento debería entonces utilizarse intensivamente en épocas de relativa escasez de divisas, para evitar presiones especulativas, procurando al mismo tiempo dar una mayor estabilidad al régimen de licencias. Ello con el fin de que los cambios en la disponibilidad de divisas no determinen bruscas alteraciones a la estructura de protección efectiva, de tal forma que la mayor certidumbre sobre la permanencia de determinados niveles de ésta en un horizonte definido, reduzca la exposición para los empresarios de efectuar inversiones especialmente en sectores nuevos que, como es sabido, son precisamente los que comportan un mayor riesgo. Igualmente, la política de importaciones debe garantizar estabilidad en los recursos externos necesarios para los insumos importados con destino a la exportación.

Para terminar, no sobra poner énfasis en que dichas políticas en el campo de las importaciones deben acompañarse de acciones de promoción y diversificación de las exportaciones, que permitan que el proceso de crecimiento, consiga los beneficios de un mayor volumen de comercio externo para que a través de dicho desa-

rollo exportador se imprima un nuevo impulso a la economía. Las rigideces teóricas y los viejos debates: promoción de exportaciones versus sustitución de importaciones, están ya superados, entendiéndose que no constituyen vías alternativas sino procesos complementarios.

VIDA DEL BANCO

Sistema de concurso para cubrir cargos vacantes

Con beneplácito se ha recibido el reglamento aprobado por la Junta Directiva del Banco (Acta No. 3802, marzo 19 de 1987), que regirá a partir del 1o. de mayo del presente año, mediante el cual se establece el convocar a concurso personal ubicado en los primeros doce niveles de la escala ocupacional, para proveer los cargos vacantes o nuevos que sean autorizados por las Subgerencias General Administrativa y de Relaciones Industriales.

El objetivo de esta medida afianza la política de la Entidad en el sentido de asignar las vacantes de la manera más técnica posible, y al mismo tiempo, brin-

dar igualdad de oportunidades a los colaboradores del Banco, en el empeño de escalar nuevas posiciones en la actividad laboral.

Gerencia de la sucursal del Banco en Valledupar

La Junta Directiva del Banco, en sesión del 23 de los corrientes, designó al doctor Anuar Miguel Skaff Cure, como gerente titular del Emisor en Valledupar, en reemplazo del doctor Abelardo Hoyos U. quien se retira en calidad de pensionado a partir del 1o. del presente mes. El doctor Skaff Cure se desempeñaba como jefe de la sección de Investigaciones Económicas en la sucursal de Cartagena.