

Cómo mejorar la Posición Competitiva de la Economía Colombiana¹

Por: Mauricio Mesa Londoño*

1. INTRODUCCION.

Tal como se afirma en el documento del Gobierno "Programa de Modernización de la Economía Colombiana" de febrero de 1990, es necesario superar los obstáculos estructurales al crecimiento económico a fin de crear las condiciones requeridas para mejorar las condiciones de empleo e ingreso y elevar los niveles de bienestar de la población.

Un incremento en el nivel de crecimiento del 3.4% anual a que nos hemos venido acostumbrando, permitiría una mejora casi nula o negativa en el nivel de vida de una población que llega al mercado laboral a ritmos crecientes cercanos al 2% anual y donde la productividad del sistema crecería entre 1 y 2% anual.

Sólo habría entonces posibilidades de mejorar los niveles de vida de la población actualmente empleada. Lograr una reducción en el nivel de desempleo sería imposible.

Es entonces imperativo lograr las condiciones para elevar el crecimiento económico a cifras en la vecindad del 6-7% anual.

En el presente trabajo se tratará de mostrar cómo con una política de manejo del comercio internacional colombiano y sus requisitos conexos lograr estas cifras de crecimiento sería factible.

Una vez se hayan desarrollado los argumentos se verá que el nombre de "Programa de Apertura de la Economía

Colombiana"⁽¹⁾ no sólo tiene elementos negativos y contradictorios para el sector privado sino que pone a este último en contraposición a los esfuerzos orientativos del Gobierno haciendo más difícil el proceso.

Otro mejor sería el resultado si se convence al sector privado de sus múltiples bondades, basados en la gran cantidad de argumentos positivos para emprender el programa.

Proponemos entonces modificar el nombre del programa ante la opinión. En vez de "Programa de Apertura" deberíamos llamarlo "Programa para Mejorar la Competitividad" de la economía colombiana.

2. ARGUMENTOS EN FAVOR Y EN CONTRA DEL PROTECCIONISMO Y SUS CONSECUENCIAS.

Jagdish Bhagwati en su discusión sobre los argumentos en favor y en contra del proteccionismo⁽²⁾, explica que las ideas toman importancia donde los intereses concuerdan con las mismas. O como decía John Stuart Mill que "una buena causa rara vez triunfa a no ser que los intereses de alguien estén adheridos a ella".

La discusión acerca del tema ha sido larga. Un ejemplo de ella fue el rechazo de las leyes del maíz (Corn Laws) en Gran Bretaña en 1846, que llevó a dicho país a adoptar el libre comercio. Esta adopción tuvo efectos similares en Colombia en la década de los 50 el siglo pasado.

La adopción de la posición libre cambista en Inglaterra se debió en gran parte a que el grupo que propiciaba las importaciones veía las de maíz muy rentables para los consumidores y la industria, creando un grupo de presión amplio con los mismos intereses seccionales.

Un ejemplo en contrario fue la tarifa de Smoot-Hawley en 1930 en los Estados Unidos, buscando rediri-

(1) Documento CONPES DNP - 2.465 - J "Programa de Modernización de la Economía Colombiana". Febrero 22 de 1990.

(2) Jagdish Bhagwati. "Protectionism". The Mit Press. 1988.

gir la demanda interna alejándola de los bienes extranjeros. A virtualmente cada industria le era reconocida una tarifa hecha a su medida. Los efectos retaliatorios por parte de Canadá y los países europeos agravando la depresión fueron desastrosos.

La teoría de la política comercial de un país, tal como evolucionó desde "La República" de Platón (donde reconocía las virtudes de la división del trabajo e intercambio), pasando por David Ricardo y John Stuart Mill, implicaba que una nación se beneficiaría más manteniendo una política de libre comercio bien fuera que las naciones con las cuales se negociaran o no.

El libre mercado maximizaría los retornos utilizando eficientemente dos formas alternativas de asegurar un bien: a través de la producción especializada de otros bienes para ser intercambiados por el bien deseado o a través de la producción doméstica del bien requerido.

El intercambio era visto como una oportunidad para especializar la producción, para intercambiar lo que uno produjo eficientemente por aquello que otros produjeron eficientemente, terminando con más preferiblemente que con menos.

Esta es una de las conclusiones más nítidas que se han producido en la historia del pensamiento económico.

Marshall, Keynes y otros economistas han reconocido que las industrias en sus infancias requieren (o son justificables) una cierta protección.

Se tenían otra serie de argumentos contra la protección a ultranza, como que la protección traía en su tren la pérdida de la pureza en la política, la ventaja desigual dada a aquéllos que tenían el poder de seducir y corromper a las autoridades, la injusta distribución de la riqueza y el crecimiento de intereses siniestros.

Por otro lado existen algunos argumentos en pro de la protección:

a.) La concepción "Darwiniana" del libre mercado, según la cual a medida que los países van evolucionando y creciendo les es más fácil acoger las políticas no proteccionistas.

Al parecer, hay una evidencia sistemática para sopor tar la hipótesis que las malas políticas macroeconómicas van de la mano con malas noticias para el mercado libre. Las políticas proteccionistas crecen significativamente con los desarreglos económicos.

b.) El comercio es un mecanismo transmisor de la desigualdad internacional.

Esta es una extensión más elaborada del anterior argumento. La apertura de los mercados fortalece en primera instancia los países que han progresado, cuyas industrias manufactureras tienen el liderazgo y están ya fortificadas en su alrededor de economías externas, mientras que los países no desarrollados están en continuo peligro de ver su industria y en particular, su industria en pequeña escala y artesanal barrida por las importaciones baratas de los países industriales. Si no se protegen...

Como el comercio internacional no promueve la creación y fortalecimiento de industrias en los países menos desarrollados, posiblemente promueva la producción de productos primarios donde existen demandas inelásticas y fuertes fluctuaciones de precios.

La Cepal en 1950 ofreció una crítica en estos términos a la teoría neoclásica del comercio enfatizando la tendencia del mercado internacional a reproducir la desigualdad entre naciones a través de las relaciones entre el centro y la periferia. Se dio un énfasis especial a las consecuencias del progreso técnico a diferentes niveles y el deterioro de los términos de intercambio de la periferia (Thesis Singer Prebisch).

3. EN QUE CONDICIONES LAS EXPORTACIONES PUEDEN CONDUCIR AL DESARROLLO.

Aún si fuere verdad que los países menos desarrollados experimentaran un deterioro secular en los términos de intercambio de sus productos(1), cabría preguntar todavía si ello constituiría un obstáculo de significación al desarrollo.

La respuesta dependería de qué causó el deterioro y si los términos factoriales de comercio e ingreso también se deterioraron.

Si la deterioración en los términos de intercambio de los productos se debe a un incremento en la productividad en el sector exportador, los términos de intercambio para los factores de la producción (los términos de los productos corregidos por los cambios en la productividad) pueden haber mejorado al mismo tiempo.

La clave aquí es que la productividad crezca más rápido que la caída en los precios, tal que los ingresos reales crezcan.

Así, la capacidad para importar crece, y esto facilita los esfuerzos de desarrollo.

(1) Ha habido cuestionamientos serios acerca de su evidencia empírica, su significado en términos del bienestar y sus implicaciones.

Se le debe dar peso a las mejoras en productividad en todo momento y al incremento en el volumen a exportar.

En esta forma el comercio no opera como mecanismo transmisor de la desigualdad.

Debemos buscar entonces otros argumentos del porqué el desarrollo liderado por las exportaciones ha ocurrido en algunos países y no en otros.

En primer lugar el sector exportador no debe ser un enclave sino integrarse con el resto de la economía.

Diferentes sectores exportadores generan estímulos diversos sobre el resto de la economía:

- a.) Mientras más alta sea la tasa de crecimiento del sector exportador mayor es su impacto directo sobre el empleo y los ingresos personales.
- b.) Mientras más se expanda el sector exportador mayor es el efecto de aprendizaje sobre la productividad y la adquisición de nuevas habilidades.
- c.) Mientras más insumos domésticos se usen, mayor es la propensión a usar bienes producidos en el país en vez de importados.
- d.) Una expansión en las exportaciones genera la necesidad de enriquecer la infraestructura económica y social (transporte, servicios públicos, salud y educación).

4. POLITICAS DE DESARROLLO HACIA ADENTRO vs. POLITICAS DE DESARROLLO HACIA AFUERA.

Con la excepción de Gran Bretaña durante la revolución industrial los demás países han protegido sus industrias nacientes que producen para los mercados domésticos.

Los países industriales de hoy usaron tarifas bajas, sin embargo los países en desarrollo de hoy usan altas tarifas o restricciones competitivas que prácticamente excluyen la competencia de las importaciones.

Pero éste no es siquiera el único problema. La alta protección discrimina contra las exportaciones a través de los impuestos implícitos o explícitos sobre las actividades exportadoras.

Los gravámenes explícitos son de la forma de impuestos a la exportación (tales como los del café en Colombia y los del cacao en Ghana), mientras que los gra-

vámenes implícitos ocurren como resultado de los efectos de la protección sobre la tasa de cambio. Mientras más alto el nivel de protección menor es el nivel de la tasa de cambio requerida para asegurar el equilibrio en la balanza de pagos y menor es la cantidad de moneda doméstica que el exportador recibirá por unidad de moneda extranjera recibida.

Raúl Prebisch en América Latina y Gunnar Myrdal para La India creían, tal como discutímos antes, que las condiciones para desarrollar las exportaciones de productos primarios eran adversas y había falta de competitividad en los productos manufacturados, por lo tanto los países en desarrollo no podrían alcanzar altas tasas de crecimiento a través de las exportaciones.

Había que descansar entonces todos los esfuerzos sobre los mercados domésticos, lo cual traería beneficios a través de las mejoras en los términos de intercambio al sustituir importaciones de precios relativos mayores.

La sustitución se inicia generalmente a través de los bienes de consumo no durables tales como vestuario, calzado, bienes de uso casero y sus suministros, tales como tejidos, cueros y madera y luego se sustituyen bienes intermedios y durables para el consumo y la producción.

En ese segundo estadio la producción tiende a ser intensiva en capital. Con tamaños de planta mayores que los requeridos por el mercado doméstico y con costos que crecen rápidamente a bajos niveles de utilización de la capacidad instalada.

Estos bienes están generalmente sujetos a economías de escala y aprendizaje y el grado de incorporación de insumos domésticos tiende a ser bajo.

El establecimiento de estas industrias se hace entonces sobre niveles crecientes de protección. Dichos niveles crecientes de protección hacen prácticamente imposible disminuir la protección a las industrias que ya no son infantiles y entonces dicha protección se vuelve permanente.

Se ha descrito esta sustitución como "sustitución a cualquier costo". Más aún, el tamaño de los mercados locales limita la competencia interna y la competencia externa es anulada. Las compañías tienen muy poco incentivo para mejorar su productividad. La formación de monopolios y oligopolios es muy común, y allí se mantienen las participaciones de mercado sin tomar acciones que impliquen retaliaciones por parte de los competidores, si es que ellos existen realmente.

La experiencia ha mostrado que los niveles de crecimiento son más satisfactorios bajo estrategias de

promoción de exportaciones que bajo estrategias de sustitución de importaciones. La relación estadística entre el desarrollo de las exportaciones y el crecimiento económico general es suficientemente fuerte.

¿Por qué se presenta este fenómeno en contraposición con la sustitución de importaciones?

Anne O. Krueger⁽¹⁾, sugiere que existen tres hipótesis, cada una con algún valor explicatorio:

a.) Los factores económico-tecnológicos implican una superioridad muy notoria para el desarrollo a través de la promoción de exportaciones.

Tales factores incluyen los tamaños mínimos eficientes de planta, los retornos crecientes a escala y la necesidad de la competencia.

Estos fenómenos no se pueden explotar si no se utiliza el comercio.

b.) Los excesos de las políticas de sustitución de importaciones.

c.) Las políticas adoptadas buscando la promoción de exportaciones son más cercanas al óptimo, de tal forma que la política de comercio restringe a las autoridades en tal forma que no pueden impedir el logro de las tasas de crecimiento adecuadas, como sí lo harían bajo otros esquemas más intervencionistas.

Los precios internacionales no pueden ser administrados (como por ejemplo si es posible tener una tasa de cambio subvaluada, tasas de interés negativas para ciertos sectores protegidos, servicios públicos baratos, etc.). Esto conlleva a la necesidad de utilizar esquemas generalizados de promoción, tales como tasas de cambio realistas.

Adoptar una estrategia de desarrollo orientada a las exportaciones implica un régimen de comercio más eficiente, con menos papelería, demoras, regulaciones burocráticas y otros costos que aparecen dentro de la sustitución de importaciones.

Lo que importa, y éste es el punto clave de este artículo, es que las políticas gubernamentales estén sesgadas en favor de las exportaciones en relación a las importaciones, o al menos sean neutrales.

(1) Ha habido cuestionamientos serios acerca de su evidencia empírica, su significado en términos del bienestar y sus implicaciones.

Esto se alcanza cuando

TECE

$x \geq TECI_M$

DONDE

TECE_x

= Tasa Efectiva de Cambio
Para las Exportaciones

TECI_M

= Tasa Efectiva de Cambio
Para las Importaciones

El término TECI_M es igual al número de unidades de moneda doméstica que serían pagados por cada dólar que se importe, tomando en cuenta las tarifas, sobrecargos, intereses sobre depósitos y otras medidas que afecten el costo de las importaciones.

El término TECE_x es definido como el número de unidades de moneda doméstica que pueden ser obtenidos por cada dólar exportado, tomando en cuenta los impuestos a la exportación, los subsidios, las tasas de cambio especiales y otras medidas financieras e impositivas que afecten el precio de las exportaciones.

El cambio hacia una política de orientación a las exportaciones (como podría definirse la actual política de "apertura") debe reducir el sesgo a las exportaciones cambiando la relación TECE_x a TECI_M de menos de uno a uno.

Las políticas de promoción de exportaciones descansan sobre incentivos de precios, mientras que las de sustitución son usualmente administradas a través de controles cuantitativos que son caracterizados por una considerable dispersión y bajo nivel de predicción.

Gran parte de éxito exportador de Korea del Sur, Singapur y Taiwan ha sido basado en reformas de este tipo. Ellas han incluido las exenciones de tarifas en la importación de insumos para la exportación, tarifas y exenciones dadas a los proveedores domésticos de firmas exportadoras, menores impuestos directos sobre los ingresos resultantes de las exportaciones, esquemas de depreciación acelerados, posibilidades de importar atadas al nivel de exportaciones, tarifas de servicios públicos mas reducidas, subsidios de crédito, acceso automático a los préstamos bancarios para el capital de trabajo requerido para la producción de los bienes a exportar.

Cuando estos incentivos son incluidos en los cálculos TECE_x para Korea se vuelve mucho mayor que la tasa de cambio nominal u oficial. En 1975 la tasa de cambio oficial era 485 WON/US\$, pero cuando los subsidios a la exportación son añadidos, TECE_x era de 566 WON/US\$.

La sustitución de importaciones no fue excluida completamente en estos países, pero la protección y los in-

centivos fiscales para las industrias incipientes fue selectiva, pequeña en número y continuamente monitoreada y reducida en el tiempo.

El cambio de orientación propuesto, de un esquema orientado al mercado interno a uno orientado a las exportaciones requiere para que su éxito sea perdurable que las políticas monetarias y fiscales permitan un control efectivo de la inflación, de tal forma que la tasa efectiva de cambio para las exportaciones no decline.

Los gastos del sector público para funcionamiento y mejora de la infraestructura deberían provenir no de emisiones en tan alto grado como hoy en Colombia sino de contribuciones en forma de impuestos. La única forma de lograr tarifas bajas, razonables y soportables por los agentes económicos es lograr que cada agente contribuya de acuerdo con sus ingresos reales.

Esto a su vez no será posible si no llega a existir en Colombia una legislación penal para aquéllos que evadan sus obligaciones con el Estado.

Finalmente es de anotar que los países en desarrollo suministran en la actualidad alrededor del 3% de los bienes manufacturados consumidos por los países desarrollados. Existe un gran potencial para incrementar las exportaciones.

Aún existe un gran potencial para incrementar el comercio entre los países en desarrollo. El comercio entre estos países no alcanza al 20% de las exportaciones de los países menos desarrollados que no son miembros de la OPEP.

5. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES.

- Colombia ha desarrollado con un éxito relativo al de sus vecinos una política de sustitución de importaciones en los últimos años. Dicha política al discriminar en contra de las exportaciones ha mostrado su agotamiento en años recientes. El país no está creciendo satisfactoriamente, su industria es fuertemente oligopólica y no se ha transformado tecnológicamente a velocidades suficientes.
- En nuestro sistema tres son los factores que determinan el crecimiento.
 - Los incrementos en productividad debidos a la incorporación de nuevas tecnologías.
 - El nivel de competencia.
 - La tasa de rentabilidad.
- El cambio de orientación hacia el mercado externo debe actuar simultáneamente sobre estos tres factores.
- Se debe lograr en un plazo prudente que la tasa de cambio efectiva que perciban las exportaciones sea igual o mayor a la tasa efectiva de cambio para importar.
- De restricciones cuantitativas debemos movernos al uso de tarifas. Los criterios de protección a las importaciones y promoción a las exportaciones deben ser hasta donde sea posible automáticas. Los sistemas de precios en la economía deben funcionar sin cortapisas.
- El primer paso del Gobierno, enunciado en su programa de modernización presentado al CONPES en febrero es apenas un primer paso tímido para reducir la tasa efectiva para las importaciones y todavía mantiene muchos de los criterios de involucración administrativa que han dominado el pensamiento económico colombiano durante tantos años.
- Es necesario desarrollar un plan conjunto para promocionar las exportaciones, de tal forma que a través de un decrecimiento en la tasa efectiva para las importaciones y un incremento en la tasa efectiva para las exportaciones simultáneamente se logre la meta más rápida y eficientemente.
- Es necesario ordenar la economía en sus distintos frentes. El logro del orden se va reflejando en una tasa de inflación descendente. Sólo una política fiscal y monetaria sana nos lleva al orden deseado.
- Es necesario que todos paguemos los impuestos que la economía requiere. Tasas bajas y soportables para cada agente sólo se lograrán cuando no pagar impuestos sea castigado penalmente.
- La reducción del déficit fiscal es el principio para reducir las tasas de interés del sistema, pues sólo así se disminuye la presión del sector público sobre el mercado de capitales. La tasa de interés sin riesgo ("Risk free rate") podría reducirse y al reducir el piso de las tasas de interés las demás tenderían a la baja.
- Tasas de inflación y de interés sin riesgo a la baja son el camino para reducir el costo de capital del sistema económico colombiano.
- Finalmente un programa como el discutido en este trabajo no debe llamarse de "apertura" sino de "competitividad y conquista de los mercados externos". Sólo así se podrá vender y lograr la participación decisiva y con ahínco del sector público y privado.

BIBLIOGRAFIA

1. G.M. Meier. "Leading issues in economic development". Oxford University Press. 1989. pp. 379-430.
2. Federal Reserve Bank of New York. " Explaining international differences in the cost of capital". Quaterly Review Summer 1989.
3. Adam Smith. "An inquiry into the nature and causes of the wealth of nations". Edwin Cannan Eds.
4. Anne O. Krueger. "Trade policy as an input to development". American Economic Review. May 1980.
5. Jagdish Bhagwati. "Protectionism". The Mit Press. 1988.
6. The Economist. "A survey of the Third World". September 23-29 1989.
7. Documento Compes DNP - 2.465-J. "Programa de Modernización de la Economía Colombiana". Febrero 22 de 1990.