

# LA POLITICA DE COMERCIO EXTERIOR Y LA ESTRATEGIA DE INTERNACIONALIZACION DE LA ECONOMIA. ALCANCES Y LIMITACIONES

*Mario Franco Hernández \**

## PRESENTACION

En este trabajo quisiéramos ofrecer al lector una presentación de la política de comercio exterior que la actual administración del Presidente Gaviria adelanta en el marco de la estrategia liberal de internacionalización de la economía. A señalar y comentar los elementos componentes de esa política, dedicaremos el primer apartado.

Estamos también interesados en plantear un punto de vista acerca de las limitaciones y obstáculos que la implementación de tal política está afrontando y deberá afrontar en el próximo futuro.

Finalizaremos estas reflexiones con unos breves comentarios dedicados a consignar, en términos de cinco grandes discusiones, el debate que la política de apertura del mercado de bienes ha venido suscitando.

Consideramos que desde estos tres momentos reflexivos, la política actual de comercio exterior puede ser comprendida en

---

\* Profesor Departamento de Economía de la Universidad Nacional de Colombia, Seccional Medellín. Facultad de Ciencias Humanas.

sus verdaderos alcances. Sólo así eliminaremos un cierto fetichismo con el que los lineamientos del proyecto aperturista han sido presentados.

En fin, toda esta reflexión puede asumirse como un ejercicio a través del cual se convoca a relativizar el papel de la política económica, frente al poder casi determinante que tirios y troyanos (léase neoclásicos y keynesianos), cada cual en su momento y orientación, le han querido atribuir.

## 1. LA POLITICA DE COMERCIO EXTERIOR

### 1.1. *Precisiones iniciales*

Quisiéramos hacer ahora dos precisiones a fin de delimitar algunas ideas, que con frecuencia son presentadas sin la suficiente diferenciación.

1.1.1. Comencemos por señalar que de ninguna manera la estrategia de internacionalización y modernización de la economía nacional, puede ser reducida, ni por lo tanto confundida, con la Política de Comercio Exterior. Esta última, como política particular y específica, no es otra cosa que un componente de la concepción estratégica general antes mencionada, y sólo en el marco de esta última, cobra su verdadero alcance y significación.

La concepción estratégica de la internacionalización, que se fundamenta en una "nueva" concepción del desarrollo económico (conocida como la teoría neoliberal), aparece conformada por tres grandes definiciones, según el plan de desarrollo de la administración Gaviria, "La Revolución Pacífica", para 1990-1994.

a) Redefinición de la acción del Estado. Lo que significa esencialmente:

— Un Estado, cuya acción no tenga el propósito de sustituir los mercados sino el de promocionarlos. Es decir, se trata de un Estado que "debe crear la competencia", y no restringirla.

— Un Estado, cuyo tipo de intervención óptima, no sea otro que el corregir las distorsiones del mercado y complementarlo.

De ahí entonces, que lo que se concibe es una intervención selectiva en actividades que tengan un impacto más general.

— Tal selectividad en la acción estatal, se concreta en la esfera de los llamados “bienes públicos” (seguridad, vías de transporte) y los “bienes con externalidades” (educación, medio ambiente). Estos, son concebidos como campos naturales de acción estatal.

Sin embargo, existe otro ámbito de acción estatal involucrado en esta concepción. Es el ámbito de lo social. Se entienden aquí acciones en favor de la capacitación y el desarrollo del capital humano como un factor de crecimiento (“la creación de mejores oportunidades, debe fortalecer la adquisición de capacidades para su aprovechamiento por la población”); además, se trata de acciones con sentido de equidad en la distribución del dicho capital humano.

Esta redefinición del papel del Estado, aparece sintetizada en la Revolución Pacífica en estos términos:

“...La nueva teoría del desarrollo económico, resultado de las investigaciones de los años ochenta, genera una serie de recomendaciones bastante simples para que el Estado genere más eficiencia y equidad que en el pasado. La moderna teoría propone que el Estado en vez de ser displicente con el mercado, contribuya a fortalecerlo, promoviendo la competencia interna y externa para una asignación más eficiente de los recursos; que utilice instrumentos tales como subsidios explícitos e impuestos, y no regulaciones como controles y racionamiento; que en vez de una acción universal e indiscriminada en materia económica y social que acreciente su presencia, sea selectivo en el tipo de mercados en que intervenga (centrándose en los de los bienes públicos y con externalidades); que localice su acción en las gentes que requieren especial consideración (los más necesitados y de menores recursos); que finalmente, en lugar de confiar en sus costos, considere la bondad de los usos alternativos de los recursos públicos y la necesidad de la consistencia macroeconómica para generarlos” <sup>(1)</sup>.

En los términos anotados, se está pues en presencia de una redefinición cualitativa, antes que cuantitativa, con relación a la concepción predominante en la economía con estrategia de sus-

---

1. *La Revolución Pacífica*. Plan de Desarrollo Económico y Social. 1990 - 1994. pp. 42-43.

titución de importaciones. Allí, el Estado, pudiera definirse como un Estado keynesiano.

b) La privatización de la economía. De lo que se trata en esta definición es de la disminución de la acción económica del Estado: en otras palabras, de la reducción del tamaño del Estado, y por lo tanto, de volver a manos privadas un conjunto de empresas y organizaciones estatales, de acuerdo con parámetros y criterios de selectividad. Desde estos últimos, se considera que sólo han de permanecer en el Estado empresas de carácter estratégico: por ejemplo, aquellas relacionadas con la seguridad nacional.

El conjunto de empresas productivas y de comercialización, entidades bancarias y financieras, y empresas de servicios, deben ser gradualmente privatizadas.

En principio, forman parte del programa de privatización, las telecomunicaciones (telefonía celular); parte de la banca oficial; los puertos y ferrocarriles; y otros servicios.

c) Un tercer componente, es la idea de flexibilizar y liberar los distintos mercados. Es decir, el mercado de bienes, el de mano de obra, el de capitales nacionales y extranjeros, y el mercado de divisas. Todo este amplio espectro, aparece en el Plan de Desarrollo con el nombre de "reformas estructurales", cuyo propósito central ha sido:

"...La creación de condiciones más favorables para el funcionamiento de mercados en aquellas actividades donde la ausencia de externalidades permite prever que pueden desarrollarse eficazmente..." (2).

En una palabra, las reformas estructurales, tema del capítulo segundo del Plan, pretenden someter los mercados a la competencia. Por principio se asume entonces, que una "mayor eficiencia", "una mejor asignación de recursos" serán el resultado.

De acuerdo con estas tres definiciones, la estrategia de internacionalización y modernización de la economía, se inscribe en la óptica de los procesos de desregulación económica, dominantes en las economías industrializadas en los años 80. Desre-

---

2. Ibid, p. 63.

gulación, que no significa en modo alguno no regulación, sino una regulación estatal con base en criterios de libre competencia.

Se concluye pues, de acuerdo a lo anterior, que la política de comercio exterior no hace cosa diferente a materializar los propósitos liberalizantes en el mercado de bienes. Es pues una dimensión particular de la estrategia global de internacionalización y modernización.

Por lo demás, una cierta similitud entre estas ideas y el pensamiento de Adam Smith valdría la pena explicitarla. Dice A. Smith:

“...Proscritos enteramente todos los sistemas de preferencia o de restricciones, no queda sino el sencillo y obvio de la libertad natural, que se establece espontáneamente y por sus propios méritos. Todo hombre con tal que no viole las leyes de la justicia, debe quedar en perfecta libertad para perseguir su propio interés como le plazca, dirigiendo su actividad e invirtiendo sus capitales en concurrencia con cualquier otro individuo o categoría de personas. El soberano se verá liberado completamente de un deber, cuya prosecución forzosamente habrá de acarrearle numerosas desilusiones, y cuyo cumplimiento acertado no puede garantizar la sabiduría humana ni asegurar ningún orden de conocimiento, y es a saber, la obligación de supervisar la actividad privada, dirigiéndola hacia las ocupaciones más ventajosas a la sociedad.

Según el sistema de libertad natural, el soberano únicamente tiene tres deberes que cumplir, los tres muy importantes, pero claros e inteligibles al intelecto humano: el primero, defenderá la sociedad contra la violencia e invasión de otras sociedades independientes; el segundo, protegerá en lo posible a cada uno de los miembros de la sociedad de la violencia y de la opresión de que pudiera ser víctima por parte de otros individuos de esa misma sociedad, estableciendo una recta administración de justicia; y el tercero, la de erigir y mantener ciertas obras y establecimientos públicos cuya erección y sostenimiento no puedan interesar a un individuo o a un pequeño número de ellos, porque las utilidades no compensan los gastos que pudiera haber hecho una persona o un grupo de éstas, aun cuando sean frecuentemente muy remuneradas para el gran cuerpo social” (3).

---

3. SMITH, Adam. *La riqueza de las naciones*. F.C.E. 1981, pp. 612-613.

1.1.2. Una segunda precisión conviene hacer: la política comercial externa de corte liberal que nos ocupa, no es nueva en el país. Bajo otras circunstancias nacionales, con otros propósitos y en otro contexto internacional, se aplicaron en el pasado medidas racionalizadoras y liberalizantes. Baste recordar el gobierno del Presidente López (1974-1978) y el período del Presidente Turbay Ayala (1978-1982).

En ambos, se trató de movimientos que obedecían a propósitos específicos (fiscales, cambiarios, antiinflacionarios), y con una dimensión parcial. En aquellos momentos, no se inscribían propiamente en una estrategia global de internacionalización y modernización como la actual, aunque no podría desconocerse un mayor acercamiento estratégico entre el período del Presidente López y el actual.

De otra parte, advertimos, que la política de liberación comercial del momento tiene una cierta solución de continuidad y discontinuidad con la del gobierno del Presidente Barco.

En ambos casos, estamos ciertamente hablando de una política inscrita en una estrategia liberal de internacionalización, y con propósitos manifiestamente similares de buscar superar las ineficiencias del modelo de sustitución de importaciones.

No obstante, existe discontinuidad en el manejo de instrumentos y en algunos procedimientos. Es por eso que la acción del gobierno Gaviria en este campo puede reconocerse como de profundización y aceleración de la llamada apertura.

Estas relaciones pueden ser observadas a través de la lectura del Plan de Desarrollo de la administración Barco (Plan de Economía Social), del Programa de Modernización de febrero de 1990, y del nuevo plan de la Revolución Pacífica.

## 1.2. *Antecedentes*

Como lo insinuamos, la política de comercio exterior vigente, tiene como antecedente inmediato el "Programa de Modernización de la Economía Colombiana", decidido por la administración Barco en febrero de 1990.

En este programa se establecen los siguientes planteamientos:

*Diagnóstico:* Las limitaciones en el crecimiento económico del país, se explican por la permanencia de la protección (que ha producido distorsiones en los precios); y el aislamiento de la producción nacional frente a la competencia extranjera. Ambas situaciones han inducido al desarrollo de inversiones “en sectores en los que el país posee claras desventajas relativas”.

*Propuesta:* Se propone, con base en el diagnóstico anterior, modernizar la economía, racionalizar el comercio exterior y las políticas de protección, y dinamizar el aparato productivo.

En particular, la política de racionalización del comercio exterior, propende por la introducción de la competencia en la producción nacional y por la disminución de los controles administrativos.

*Criterios:* Aparecen cuatro criterios para la implementación de la política de racionalización.

— La automaticidad. Disminución de la discrecionalidad del gobierno en el manejo de las importaciones a través de la licencia previa.

— Universalidad: Evitar discriminación de sectores. Toda la producción quedará expuesta a la competencia externa.

— Gradualidad: Implementación del programa por fases. No de manera abrupta. Se busca permitir la adecuación en el tiempo de la estructura productiva “a las condiciones de un mayor grado de internacionalización de la economía”.

— Sostenibilidad: Garantizar que el proceso no se revierta. Lo cual se obtiene no sólo por la gradualidad sino también por la consistencia de la política de comercio con la política macroeconómica y con las perspectivas de la balanza de pagos.

*Instrumentos:* En lo fundamental se definieron éstos:

— Traslado parcial de posiciones del régimen de licencia previa al régimen de libre importación. En efecto, se llevaron a este último, 861 posiciones arancelarias, casi todas referidas a insumos y bienes de capital. Muchas de ellas (393 posiciones) contienen bienes que no tienen producción nacional. En cuanto al resto, se trata de bienes “que tienen producción nacional con claras ventajas comparativas o con niveles de protección natural o arancelaria suficientemente altos”.

— Asignación de un cupo de divisas para la aprobación de licencias a 744 partidas arancelarias, “mediante un sistema de

encuestas arancelarias". En este caso, las partidas se refieren a bienes que tienen producción nacional.

— Flexibilización de la licencia previa para 1.478 partidas arancelarias, bajo la modalidad de:

Previa-libre (786 posiciones)

Previa con cupo (350 posiciones)

Previa-previa (354 posiciones).

En esta última modalidad, "la mayor parte corresponde a bienes vinculados con el sector agropecuario, que en principio recibirá un manejo diferente de sus importaciones debido a las características del mercado internacional de estos bienes".

Estos dos últimos instrumentos se adoptan sólo como mecanismos de transición.

— Medidas de control y de apoyo. Las primeras para evitar contrabando, y subfacturación por parte de importadores nacionales; también para evitar "dumping" por parte de exportadores extranjeros. (Consolidación de un sistema de información de precios, fortalecimiento técnico y operativo de las aduanas, estatuto anti-dumping). Las medidas de apoyo, se dirigían a la modernización del aparato productivo y al desarrollo del sector exportador (programa de reconversión industrial, mejoramiento portuario y de diversos transportes, estímulos tradicionales tipo Cert, crédito Proexpo y Plan Vallejo).

— En cuanto al universo arancelario, el gobierno Barco a través del decreto 686 del 28 de marzo de 1990, introdujo varias modificaciones, que quisiéramos resumir aquí, siguiendo el texto del comunicado del Ministerio de Hacienda:

"...Los indicadores estadísticos señalan una mejora de la estructura de tarifas. La mayor homogeneidad se expresa a través de la menor desviación estándar que pasa de 17.2% a 14.3%. Por su parte la tarifa promedio pasa de 26.6% a 33.9%.

... El proyecto de decreto de modificaciones arancelarias contempla rebaja de las tarifas arancelarias para los bienes de capital, las materias primas, insumos y partes y piezas, de origen importado y de no producción nacional, para llevarlos de niveles de 30%, 20%, 15% y 10% hasta niveles de 15% y 5%...

... Las modificaciones más importantes sobre protecciones efectivas se realizan en los sectores de producción de bebidas que pasó de 93.4% a 75.2%, el sector producción de textiles que pasa de 98.3% a 74.8%, el sector de confecciones de 114.1% a 78.2%, el calzado y cuero de 55.8% a 43.9%, el sector productos de plástico de 74.5% a 51.2%, y para las fabricaciones de objetos de barro, loza y porcelana, que pasó de 95.9% a 76.3% ” (4).

En general, según el Decreto 686, los bienes de consumo pasaron de un arancel nominal de 42.8% a uno de 36.9%. Los bienes intermedios de 22.0 a 20.0%; y los bienes de capital de 22.0 a 19.2%.

El arancel ponderado por las importaciones quedó en 45.0%, 14.0% y 16.0% respectivamente y el arancel medio ponderado fue reducido a 18.1% (estaba antes en 23.3%).

— Otro asunto importante incorporado en el programa de modernización de la economía, es el relacionado con liberación parcial de la reserva de carga. Por medio del decreto 501 de 1990, se establece en su artículo 1º lo siguiente:

“... Para efectos del artículo 1º del Decreto Legislativo Nº 994 de 1966, se reserva a los buques o naves de bandera colombiana y asimilados en los términos del artículo 54 del decreto 2451 de 1986, únicamente el cincuenta por ciento (50%) del transporte de carga general de importación que se movilice en las rutas asignadas por la Dirección General Marítima y Portuaria, DIMAR.

El 50% restante es enteramente libre y podrá ser transportado a elección exclusiva del importador o usuario en cualesquiera buques de bandera nacional o extranjera, sean o no asimilados en los términos del artículo 54 del decreto 2451 de 1986” (5).

Además se disminuyó a 10% la reserva de carga a granel (fertilizantes, alimentos). El 90% quedó en libre manejo.

— Una última reforma es la relativa al régimen aduanero, por intermedio de los decretos 392 de febrero, 755 de abril, y

---

4. *Revista Planeación y Desarrollo*. D.N.P. Enero-junio de 1990. pp. 209-215.

5. *Ibid*, pp. 247 y ss.

1144 de mayo de 1990 del Ministerio de Hacienda y Crédito Público. A través de ellos, se redefinen funciones y operaciones y se crean nuevas disposiciones. Todo ello con el fin de agilizar los trámites y hacer más transparente el proceso aduanero, a la par que fortalecerlo.

Como se puede concluir de esta apretada síntesis, el Programa de Modernización de la administración Barco, es ciertamente una decisión de liberación comercial, que podríamos catalogar de tímida, y no exenta de ambigüedades (por ejemplo las tradicionales medidas de promoción de exportaciones).

Para un conocimiento más detallado de este programa puede consultarse el texto publicado por la Revista de Planeación y Desarrollo, de enero-junio de 1990.

### 1.3. *Sentido y orientación de la política comercial*

La política comercial actual busca someter la producción nacional, tanto la destinada al mercado doméstico como la llevada al mercado externo, a los patrones y criterios de la competencia internacional, y por esta vía se pretende una mayor inserción en la economía mundial.

Significa entonces, no sólo abrir el mercado doméstico a la competencia de productos extranjeros, sino también salir con la producción nacional a competir en los mercados externos.

Además, se supone que ambas vías son complementarias en este sentido: la exposición de la producción nacional a la competencia externa en el mercado doméstico, conduce a una disminución de costos y a un mejoramiento en la eficiencia de la producción que sale al mercado externo. *En otras palabras, tanto la apertura como la salida implican una selección de la producción nacional.* Deberán permanecer sólo aquellos bienes que comparados internacionalmente, sean los más eficientes.

De alguna manera, el sentido y orientación de la política de comercio exterior no es otro que el de una sustitución de producción nacional. Se busca sustituir aquella producción nacional, que no cumpla con parámetros internacionales de competencia.

Esta doble orientación de la política de comercio se explicita en la Revolución Pacífica, en estos términos, incluida una refe-

rencia al estancamiento que vive la economía nacional desde mediados de los años 70:

“...Las causas del estancamiento no fueron difíciles de discernir. El país se había vuelto cada vez más cerrado al comercio internacional. Como resultado, a pesar de los indudables avances en materia de sustitución de importaciones, y de la creación de una clase empresarial pujante, la economía colombiana adolecía de una estructura de producción concentrada, era obsoleta en términos tecnológicos y se protegía detrás de prebendas administrativas.

El consenso generado alrededor de la necesidad de modernizar la economía colombiana, promoviendo una mayor competencia y una mayor inserción en la economía mundial, llevó al gobierno a adoptar un programa de reforma comercial a comienzos de 1990...”<sup>(6)</sup>.

#### 1.4. *Los instrumentos y sus alcances*

La política impulsada por la administración Gaviria se ha venido traduciendo en un conjunto de decisiones y medidas, de las cuales destacamos las siguientes:

##### 1.4.1 *Eliminación de cuotas y disminución y supresión de restricciones administrativas a las importaciones*

Se realizó un traslado masivo de posiciones del régimen de licencia previa al de libre importación. Para finales de 1990 (desde agosto), el 97.0% de las posiciones arancelarias quedó en libre importación. Sólo el 3.0% permaneció en licencia previa.

Con esta decisión se modificaba el modus operandi de la protección a la producción nacional. Se pasaba de lo administrativo a la protección arancelaria. Con lo cual se buscaba eliminar el sesgo antiexportador implícito en la licencia previa (quienes obtenían la licencia, producían con base a precios internacionales generalmente más bajos, y con destino principal al mercado doméstico. Por lo demás, el diferencial de precios entre los domés-

---

6. *La Revolución Pacífica*, p. 66.

ticos y los externos, daba lugar a una renta monopólica para quienes obtenían la licencia).

#### 1.4.2 *Desgravación arancelaria*

Disminución de la tarifa nominal a las importaciones y de la sobretasa. En esto se tienen tres momentos importantes.

En primer momento, agosto - noviembre de 1990 (decretos 2184 y 2755 del Ministerio de Hacienda) el arancel nominal promedio se coloca en 22.0%, y la sobretasa al valor CIF de las importaciones es reducida al 13.0%.

Estas nuevas resoluciones rebajaron el arancel ponderado por las importaciones, quedando en 16.6 y 16.5% respectivamente.

Para noviembre de 1990, el arancel ponderado según el tipo de bien, quedó así:

Bienes de consumo: 47.6%.

Materias primas e intermedias: 12.4%.

Bienes de capital: 12.4%.

La protección efectiva a la producción nacional, de todas maneras se mantenía elevada, con un promedio arancelario de 59.0%. Los bienes de consumo, los más protegidos, fueron colocados con un nivel de 105.6% (7).

En un segundo momento, agosto de 1991, el gobierno realiza una evaluación de los avances de la apertura, y se llega a conclusiones y decisiones como éstas:

“...La incertidumbre derivada de un cronograma insostenible de desgravación arancelaria ha terminado por tener el mismo efecto cuantitativo que el peor de los períodos de control administrativo: paralizar las importaciones, y con ello posponer la inversión privada.

El marasmo importador, a su vez, ha generado efectos macroeconómicos indeseables. El aumento no esperado en las

---

7. OCAMPO, José Antonio. “La apertura externa en perspectiva”. En: *Apertura Económica y Sistema Financiero*. Asociación Bancaria de Colombia, p. 89.

reservas internacionales ha sido una fuente de expansión monetaria que, dificultando el logro de las metas antiinflacionarias, ha dado lugar a políticas compensatorias con efectos negativos sobre la apertura y la inversión pública.

Esta situación implica que el programa de desgravación debe adelantarse inmediatamente a fin de anunciar la apertura como un hecho cumplido y eliminar de una vez por todas la incertidumbre sobre futuras reducciones del arancel. Al rebajarse los aranceles al nivel previsto para 1994, se abaratarán las importaciones y se hace posible una política de defensa del nivel competitivo de la tasa de cambio. Estas dos circunstancias contribuyen también a mejorar el clima de inversiones y al equilibrio macroeconómico" (8).

Esta decisión de agosto, conocida como de aceleración de la apertura, se traduce en medidas concretas como las siguientes:

— Un nuevo esquema arancelario, con cuatro niveles:

*0%*: Para insumos, materias primas, bienes intermedios y de capital no producidos en el país. También cubre bienes de consumo final como el tabaco y los licores, susceptibles de contrabando.

*5% y 10%*: Para insumos, materias primas, bienes intermedios de capital con producción nacional.

*15%*: Para bienes de consumo final.

— La sobretasa a las importaciones se reduce del 10.0% al 8.0% (en junio de 1991, se había rebajado del 13.0% al 10.0%).

— Son exceptuados, del adelanto en el cronograma, sólo los bienes agrarios que están sujetos a franjas de precios. Es decir: trigo, cebada, sorgo, soya, maíz, arroz, leche en polvo y azúcar. Para éstos, los aranceles disminuirán "según el ritmo previsto" (inicialmente).

— También son exceptuadas, las tarifas de vehículos de uso particular que se mantendrán en un 75.0%. Sin embargo, a partir de enero de 1992, en el marco de los nuevos acuerdos del Pacto Andino, el impuesto a los automóviles pasa a 40% para terceros países y a cero gravamen para los países miembros. Se mantiene un IVA de 35% para los automóviles con precio superior a \$ 20.000.

---

8. Documento D.N.P. 2549 S. J. Agosto 26/1991. p. 67.

En términos del documento CONPES referido,

“...Estas decisiones conducen a reducir el arancel promedio no ponderado (incluyendo la sobretasa) de 24.7% hasta 14.8%. El arancel ponderado, con sobretasa, se reduce de 20.2% a 12.6%. La protección efectiva promedio pasa de 44.0% a 24.8%” (9).

Recuérdese que la protección efectiva es entendida para estos efectos como la protección que se otorga a un bien luego de descontar los aranceles aplicados a los insumos importados que intervienen en el proceso productivo de ese bien.

En un tercer momento, febrero 11 de 1992, el arancel nominal promedio, es reducido una vez más, quedando ahora con un valor de 12.5%. Además, fue eliminada la sobretasa (Decreto de Hacienda N° 255).

#### Acotación

Para la Nación la aceleración de la desgravación arancelaria, significó que sus principales agrupaciones, a principios de 1992 (Decreto 255, febrero 11) quedaran con las siguientes tarifas (en %).

Capítulo	Arancel N. promedio						
84	9.0	40	12.0	15	16.0	23	14.0
73	15.0	28	7.0	53	12.0	31	5.0
29	6.0	74	11.0	25	5.0	37	15.0
87	20.0	38	8.0	79	8.0	34	15.0
48	13.0	47	6.0	16	20.0	10	11.0
39	15.0	76	13.0	30	8.0	33	11.0
85	10.0	56	14.0	51	16.0	55	17.0
32	9.0	90	7.0	61	20.0	88	7.0
						59	15.0

9. Ibid, pp. 9-10.

Estos promedios son calculados, a partir de las cifras de la base de datos del Departamento Nacional de Planeación, División de Comercio Exterior.

Existe pues una efectiva reducción de costos, vía disminución arancelaria y eliminación de sobretasa, que es reconocida, entre otras, por organizaciones como la ANDI, a través del Vicepresidente de Asuntos Económicos cuando escribe:

“...Hay que reconocer que la simplificación de trámites y procedimientos en la liberación comercial, ha racionalizado la política de inventarios y la rebaja de los aranceles ha contribuido a menores precios de los bienes importados, tanto de los bienes que compiten con la producción interna como de las materias primas y bienes de capital” (10).

#### 1.4.3. *Nuevo régimen cambiario y el manejo de la tasa de cambio*

Aunque no es considerado como un instrumento de comercio exterior, dadas las connotaciones macroeconómicas y monetarias, el manejo cambiario sí constituye un elemento definitivo en la nueva política de comercio exterior, sobre todo porque se desenvuelve en el marco de un nuevo régimen de cambios.

En efecto, desde el año 1990, se adelantó una reforma cambiaria que se concretó en la Ley 9ª de enero 17, y en la resolución 57 de la Junta Monetaria en junio 26 de 1991.

Los propósitos (entre otros) de la nueva regulación cambiaria, aparecen definidos en el artículo primero de la Ley, en estos términos:

a) Proporcionar la internacionalización de la economía colombiana con el fin de aumentar su competitividad en los mercados externos.

b) Propiciar, fomentar y estimular el comercio exterior de bienes y servicios, en particular las exportaciones, y la mayor libertad de actuación de los agentes económicos en esas transacciones.

c) Facilitar el desarrollo de las transacciones corrientes con

---

10. *Revista Andi*, N° 115. Marzo-abril de 1992. p. 82.

el exterior y establecer los mecanismos de control y supervisión adecuados.

d) Aplicar controles adecuados a los movimientos de capital.

e) Propender por un nivel de reservas internacionales suficiente para permitir el curso de las transacciones con el exterior...

Este breve enunciado de objetivos pone de presente los alcances del nuevo régimen. Se trata de todas maneras de mantener una regulación de los cambios internacionales, pero desde un criterio de flexibilidad.

Con este horizonte, se introducen las siguientes decisiones en la Ley:

— Se descentraliza el mercado de divisas. Ahora aparecen como agentes o intermediarios de este mercado, las instituciones financieras y las casas de cambio. Se elimina pues el monopolio del Banco de la República. Artículo 8º.

— Se autoriza la posesión de divisas y activos en el exterior, en especial las derivadas de operaciones de relaciones económicas internacionales (comercio, deuda, inversiones, transferencias y remesas). Artículo 10.

— La tenencia, posesión y negociación de divisas en el país, que no deban ser negociadas a través del mercado cambiario, el cual será definido y regulado por el gobierno, será libre. Artículo 7.

— Se libera el comercio del oro. Artículo 13.

— Las operaciones corrientes de comercio exterior se continúan liberando de trabas administrativas: se elimina la licencia de cambio y el depósito previo a las importaciones.

— Se mantiene control sobre la inversión nacional en el exterior, dando prioridad a la orientada hacia actividades productivas y de comercio exterior.

— La inversión extranjera "será tratada para todos los efectos de igual forma que la inversión de nacionales colombianos" (artículo 15). Lo que significa que tendrá un juego más libre: se elimina la necesidad de autorización para invertir, excepto en el sector financiero y minero; se autoriza la inversión en servicios públicos, y se flexibiliza el giro de utilidades.

— Se concede amnistía a infractores del régimen cambiario, por posesión, tenencia y negociación de dólares, hasta por un límite de 15.000; ello siempre y cuando “los hechos hubieren ocurrido con anterioridad a septiembre de 1990”. Artículo 17.

— Se decide exentar de “la obligación de ser transferidos o negociados a través del mercado cambiario” los ingresos provenientes de la venta de servicios prestados por residentes en el país (parágrafo - artículo 6º).

En cuanto hace relación con el manejo cambiario, el gobierno actual ha buscado mantener una tasa real de equilibrio, que asegure competitividad a las exportaciones, y se está llevando un ritmo de devaluación nominal más lento.

De todas maneras en los hechos, se ha producido una revaluación del peso, a través de la imposición de un descuento del 12.5% sobre los reintegros de divisas, bajo la presión de un aumento extraordinario en las reservas. Según datos del Banco de la República en noviembre de 1991 las reservas netas estaban en US\$ 6.376.2 millones. Para abril de 1992 habrían aumentado a 7.180 millones. (Revista Banco de la República. Diciembre de 1991; y Lora, Eduardo. *El Espectador*, mayo 10 de 1992, p. 2B).

Para diciembre de 1991, el índice de la tasa de cambio se situaba en 106.3, cuando en el mismo mes de 1990, estaba en 109.6 (ambos con base 100 = 1986).

#### 1.4.4 *El tratamiento de exportaciones*

En general la idea fundamental en este campo es la de mantener el impulso y la promoción al crecimiento y diversificación de las exportaciones. Sin embargo, y no pudiera olvidarse, bajo los criterios y parámetros internacionales, al menos en teoría (menos subsidios, y apoyos, ni estímulos que fomenten la ineficiencia). Sólo exportaciones capaces de enfrentar la competencia en el mercado internacional, han de ser impulsadas.

Una orientación de este tipo, se ha venido concretando en estas medidas:

i) Una tasa de cambio, no tan remunerativa. La devaluación nominal, como ya lo mencionamos se ha hecho más lenta. Han sido propuestas metas inferiores al 20.0%.

ii) Se han reestructurado las actividades de promoción y apoyo:

— El crédito ya no es subsidiado. Desde 1990, se ligó a la tasa de los DTF (Resolución 001/1990) el crédito de Proexpo de mediano y largo plazo. Con algunas excepciones, que deberán pagar la tasa más alta entre la DTF y un porcentaje específico: las flores, un 22.5% anual; los textiles y sus confecciones, un 28.2% anual; y las manufacturas de cuero, un 27.0% anual.

— El crédito del recién creado Banco del Comercio Exterior se financiará no con el impuesto Cif a las importaciones (la sobretasa destinada antes a Proexpo, pasara ahora al presupuesto nacional), sino con la intermediación.

— El certificado de reembolso tributario ha venido siendo disminuido progresivamente. Actualmente, y por intermedio del decreto 446 del 12 de marzo de 1992, se establecieron a partir de abril, estos nuevos niveles del CERT. (Destacamos los relativos a las principales exportaciones nacionales.

Banano (capítulo 08)	0
Azúcares (capítulo 17)	2.5 - 4.0
La cuota de exportación a Estados Unidos no recibe Cert.	
Prendas de vestir y accesorios (62)	0 - 5.0
Estos niveles corresponden respectivamente a Panamá y Antillas Holandesas, y el resto del mundo, en las exportaciones principales del capítulo.	
Hilados y tejidos de algodón (52)	4.0 - 5.0
Algodón de fibra larga (52)	0
Productos de librería y artes gráficas (49)	0
Pescados congelados, crustáceos y moluscos (03)	0
Papel, cartón y manufacturas de pasta (48)	0-4.0 - 5.0
Flores y capullos (06)	0
La posición 0603, hacia Estados Unidos, Puerto Rico, Panamá y Antillas Holandesas, no recibe CERT. Son éstos los principales mercados. Para el resto de posiciones y mercados es de 2.5%.	
Manufacturas de cuero (42)	
Porcentaje en función de los mercados	0-2.5 - 5.0

Como se puede observar la reducción del CERT es notoria, aun con relación a 1991, y todavía más a lo largo del período.

— Al ser disminuidos los aranceles a las importaciones, mecanismos como el Plan Vallejo han perdido importancia como esquema de tratamiento preferencial a los exportadores.

Bajo estas condiciones, las actividades de promoción y apoyo van perdiendo fuerza como incentivos a los exportadores.

Esta nueva manera de impulsar las exportaciones, es claramente explicitada en las decisiones de agosto 91, en estos términos:

“... Más que nunca el país debe comprometerse a impulsar la diversificación y ampliación de sus exportaciones. Naturalmente, por los compromisos internacionales y por la sanidad fiscal, este compromiso no debe ir más allá de los objetivos de racionalizar los subsidios que aún subsisten, y que serían redundantes con una política cambiaria dinámica”<sup>(11)</sup>.

Por lo demás, la reducción del CERT, significa un ahorro fiscal, pues de hecho los costos del CERT habían mostrado esta evolución recientemente:

<i>Millones de \$</i>	<i>Crecimiento</i>
1987 = 21.500	36.6%
1988 = 30.000	52.2%
1989 = 45.000	54.2%
1990 * = 70.000	55.0% <sup>(12)</sup>

11. Documento D.N.P. S. J. Agosto 26 de 1991. p. 10.

\* Estimado.

12. ARANGO, Ana María y otros. *Estudio sobre los problemas de los exportadores colombianos*. Ed. Universidad de Medellín, p. 203.

#### 1.4.5 *Modificaciones institucionales*

Un conjunto de nuevas regulaciones conforman lo que pudiera considerarse una nueva infraestructura institucional (normas, procedimientos, instituciones, etc.), como parte integrante de la política de comercio exterior. Entre otras merecen destacarse:

i) La nueva Ley de comercio exterior (Ley 07 de enero 16/91). En esta Ley se contienen como principales decisiones:

— Autorización al gobierno para establecer sistemas de importación-exportación, con exenciones (artículo 4º).

— Una regulación nueva sobre la existencia y funcionamiento de zonas francas (posibilidad de privatización y organización mixta). (Artículo 6º).

— Fijación de criterios sobre el CERT, que sigue siendo "instrumento libremente negociable" (Artículo 7º).

— Creación del Consejo Superior de Comercio Exterior. Capítulo II.

— Creación del Ministerio de Comercio Exterior. Capítulo III.

— Creación del Banco de Comercio Exterior y del Fondo de Modernización Económica. Capítulo IV.

ii) La nueva Ley de Puertos (Ley 01 de enero 10/1991). En ella se expide un nuevo estatuto de puertos marítimos y otras disposiciones. Todo ello en la perspectiva de la llamada modernización de puertos y aduanas.

iii) De otra parte no está por demás mencionar otro conjunto de regulaciones, que aunque no hacen parte de la política de comercio exterior, vale la pena considerar como parte de las modificaciones de tipo institucional que de una manera indirecta y mediata, en la medida en que sean implementadas, van a incidir en el comercio externo nacional. Entre estas medidas están:

— La reforma financiera (Ley 45/1990): que pretende aumentar la competencia en el sector financiero.

— La reforma al régimen de inversiones extranjeras (Resolución 49/1991) del CONPES. A través de ella, se establece un tratamiento más favorable al capital extranjero, "garantizando un trato igual al que recibe el capital nacional".

#### 1.4.6 *Relaciones económicas internacionales*

Como un asunto de gran importancia en la nueva política de comercio exterior, se ha estado avanzando en la negociación de acuerdos comerciales, algunos multilaterales y otros bilaterales, y en el marco de los criterios de una relativa y parcial libertad comercial.

Del conjunto de estas negociaciones internacionales, podemos reconocer algunas:

— La creación de zona de libre comercio, arancel externo común, y eliminación de algunos subsidios al interior del Pacto Andino. En este campo, el mayor desarrollo se ha dado entre el país y Venezuela.

— Las discusiones y acuerdos parciales con México en el marco del Grupo de los Tres, y el Grupo Andino. Se ha definido una transición, en la cual se pretende establecer aranceles máximos decrecientes. Para 1993, se iniciaría un libre comercio.

— Se avanza en las conversaciones con Chile hacia el logro de un acuerdo de libre comercio.

— Con los países del Mercado Común Centroamericano y los países del Caribe, actualmente Colombia ha acordado un trato preferencial para ciertos productos. Se pretende avanzar también hacia un acuerdo de libre comercio.

— Con los Estados Unidos. Se creó una comisión bilateral para el desarrollo de las negociaciones propias de un acuerdo de libre comercio en el marco de la Iniciativa para las Américas.

— También con Estados Unidos, se avanza en la implementación del trato preferencial específico de la Iniciativa Andina.

— Con la Comunidad Económica Europea, las discusiones se desarrollan en la búsqueda de acuerdos que eviten tratos discriminatorios, como el anunciado sobre cuotas y aranceles a las exportaciones de banano de una parte; y de otra, en la búsqueda de acuerdos de trato preferencial, por ejemplo, exenciones arancelarias para ciertos bienes.

— La participación en las discusiones del Gatt.

Todas estas relaciones y negociaciones se adelantan como parte de la política de comercio exterior en el afán de asegurar una

clara y estable reciprocidad en el intercambio mercantil con otras naciones.

Este sentido de las relaciones (multiplicidad y cierta aceleración de las conversaciones, México y Chile, por ejemplo) aparece claramente definido entre otros, en el Programa de Comercio Exterior 1992-1994, aprobado el 9 de abril próximo pasado por el Consejo Superior de Comercio Exterior. Allí leemos:

“...Se busca con ello, agregan, conformar espacios competitivos de libre comercio para incentivar la expansión de las exportaciones, adoptar compromisos comunitarios que le den estabilidad a la política de apertura; buscar especializaciones más eficientes entre empresas de varios estados y ampliar las alternativas de Colombia para negociar con terceros” (13).

## 2. OBSTACULOS Y LIMITACIONES

Si bien los planteamientos anteriores, dan cuenta de la política comercial conviene ahora reflexionar sobre posibles obstáculos y limitaciones que la misma, en aras a su eficacia, deberá enfrentar, en el próximo y mediano futuro.

### 2.1. *Algunas condiciones inerciales*

Configuradas como herencias de un pasado reciente y remoto, la política de apertura se encontrará limitada, entre otras por condiciones como las siguientes:

— Una elevada concentración u oligopolización, especialmente en el sector industrial.

En algunos trabajos recientes, entre ellos el de Gabriel Misas 1988, se advierte que cerca del 65.3% de las ramas industriales pueden ser consideradas como medianamente (38.9%) y altamente concentradas (26.4%) (14).

---

13. *El Espectador*. Mayo 24 de 1992. p. 10A.

14. MISAS, Gabriel. *Estructura de mercado y conducta de las empresas*". FONADE, 1988.

- La productividad factorial, estancada y en descenso durante los años 80.

Algunas estadísticas utilizadas por instituciones oficiales, sitúan datos sobre productividad total de los factores entre — 1.0 y —2.0% como indicadores del crecimiento negativo, en los últimos años.

- Un crecimiento industrial con menor dinamismo (para 1989-1990, era inferior al 3.0%, la tasa de crecimiento) y con una participación en descenso con relación al PIB: (la participación entre 1975 y 1986, sin trilla de café, se había reducido a un 15.2%, cuando entre 1965 y 1974, estaba en 26.0%).

Entiéndase que este comportamiento del sector industrial, implica un movimiento de la inversión en acervo de capital también en descenso (en los años 80, una tasa apenas cercana al 4.0%).

Por lo demás, en los últimos 20 años (1970 - 1990), la tendencia dominante en el crecimiento industrial ha sido su inestabilidad. (70 - 73: expansión; 74 - 75: crisis; 76 - 80: expansión; 81 - 82: crisis; 83 - 88: expansión; 90 - 91: recesión).

- Un intercambio externo desigual y modesto.

En efecto, en conjunto las exportaciones y las importaciones, representan entre el 14 - 15% del valor del PIB. Desde esta perspectiva, se configura, con relación al contexto internacional, una economía claramente enclaustrada, al comparársele con otras.

Además, se trata de un intercambio desigual, desde el punto de vista de la composición técnica y material de los bienes objeto del intercambio. De hecho la economía nacional exporta en lo fundamental materias primas y bienes de consumo no duraderos (principalmente agrarios) e importa, materias primas e insumos y bienes de capital de tipo industrial, con composición técnica y destino superior al de los bienes exportados.

## 2.2. *Un limitado apoyo político y social*

Con esto queremos hacer referencia al hecho de que en el mediano plazo los grupos, gremios y sectores sociales cuyos intereses se ven afectados, conforman todo un movimiento de resis-

tencia, que va desarrollando múltiples formas de expresión. Más aun, posiblemente, entren en situaciones de conflicto con otros grupos y sectores sociales que de un modo u otro van obteniendo beneficios de la política aperturista.

Ese movimiento de resistencia y confrontación, tiene su origen precisamente en los tantos años de enclaustramiento y protección.

En otras palabras, una cierta mentalidad que ha sido producto de los mercados cautivos, es una condición que poco favorece el necesario apoyo al cambio impulsado.

De una ausencia de apoyo, es expresión, entre otros, el que algunos consideran como un memorial de agravios de los dueños, productores y comerciantes agrarios, agrupados en la Sociedad de Agricultores de Colombia (SAC). Publicado en varios medios, el domingo 3 de mayo de 1992, el comunicado dirigido al Presidente, al Congreso Nacional y a la opinión pública, dice así:

“En su gran mayoría, los agricultores atraviesan por una situación generalizada de crisis, resultado en buena medida de la política económica del Gobierno y de la carencia de una auténtica política de desarrollo agropecuario, en medio de una absoluta indiferencia de los funcionarios públicos.

Resulta alarmante el desempleo en las zonas rurales, la caída de la producción, la reducción de los rendimientos por efectos del clima, la inestabilidad social e inseguridad en el campo, la pérdida de competitividad de nuestras exportaciones frente a otros mercados y de nuestros productos en el mercado interno ante las importaciones subsidiadas, que amenazan con desplazar definitivamente el trabajo nacional de su mercado natural, que es el propio.

Frente a tan incuestionable realidad, requerimos la atención directa del señor Presidente, con miras a:

*Revisar* la política económica, en consonancia con los graves problemas que acechan al sector productivo nacional, lo cual debe ser compatible con el mantenimiento de los objetivos de internacionalización y modernización de la economía:

— Proteger la producción agropecuaria de la competencia internacional, elevando los niveles arancelarios del sector y ajustando las franjas de precios.

- Mantener la tasa real de cambio en niveles que no le resten competitividad al sector productivo, otorgando a las exportaciones legales un trato justo, eliminando los descuentos sobre los certificados de cambio y extremando los controles sobre las divisas de dudoso origen.
- Tomar las medidas que conduzcan a equiparar las tasas de interés internas y externas...
- Aplazar la reforma tributaria para resultar altamente perjudicial en las actuales circunstancias, de cara a la recesión, la crisis energética...
- Revisar y ajustar la legislación "antidumping" y de derechos compensatorios, en función de las características inherentes al sector agropecuario.

*Adoptar*, a la mayor brevedad, un plan de emergencia que rescate el campo colombiano y frene la penetración de la subversión, mediante el diseño y puesta en marcha de una auténtica y coherente política agropecuaria que tenga en cuenta, entre otros los siguientes aspectos:

- Refinanciación de los créditos, saneamiento y fortalecimiento de la Caja Agraria, puesta en marcha del Fondo de Garantías y operatividad de Finagro; revisión de la política de precios de intervención; fortalecimiento del papel del Idema en la comercialización; control a las importaciones subsidiadas provenientes de países desarrollados, que introducen una competencia desleal; restitución y aumento del CERT y otros estímulos a las exportaciones; definición de la política en materia de negociaciones y acuerdos de integración comercial; armonización de la política agrícola en el Grupo Andino.
- Diseño y ejecución de un agresivo programa de reconstitución del inventario ganadero...
- Ejecución de un verdadero programa de desarrollo campesino que compense el impacto desfavorable ocasionado sobre este vital sector del campo por la apertura desenfrenada...

Firmantes: Asocolflore, Asoholstein, Acosemillas, Procaña, Acofore, Augura, Asocaña, Agah, Usocoello, Asorreco, Asosaldaña, Acuanal, Analac, Asonavi, Comercoop, Cecora, Comité Cafeteros Cundinamarca, Comité Ganaderos del Huila,

Conalgodón, Coopaltol, Coagro, Coagrometa, Coalcesar, Coagronorte, Caficultores Santa Rosa de Cabal, Cooperativa Caficultores Sevilla, Cooseral, Fadegan, Fenavi, Fedepapa, Federalgodón, Fedellanos, FIAC, Fedearroz, Fedecacao, Federacafé, Fedepalma, Fenalce, Fedefondos, Fedepanela, SADA, SAS, Sagán, SAG, Uniban, SAC”.

Hasta aquí el desplegado de prensa.

Se desprende del contenido y los firmantes que se trata de algo más que un memorial de agravios. Es toda una contrarreforma, toda una vuelta atrás en la política comercial.

Como se recordará, en los mismos días corrió el amenazante rumor de un paro agrario, organizado, sin decirlo públicamente, por algunos de los gremios firmantes del comunicado anterior, pero, que el gobierno logró desmontar.

Tres o cuatro días después, la prensa registraba la colocación del CERT para la carne, que se puso en cero en abril, a un nivel del 10.0%.

Pronunciamientos, quizás no tan enérgicos como el de los gremios agrarios, presentaron en su momento por intermedio de sus voceros, la Andi, Analdex, Fedemetal, organizaciones laborales y la coordinadora guerrillera, desde Tlaxcala, México.

Todo ese tipo de manifestaciones configuran un apoyo político y social muy débil a la política comercial.

### 2.3. *La violencia y sus modalidades*

La nación afronta de tiempo atrás y lo seguirá haciendo, al menos en el inmediato y mediato futuro, un proceso de violencia social, de varios tipos, métodos y pretensiones. Desde el movimiento guerrillero, en un reciente y claro ascenso en su expansión territorial y militar, hasta las organizaciones de delincuencia común, hoy en día más calificadas y numerosas. A más de éstas, habría que reconocer los desarrollos propios de la violencia que tiene origen en el tráfico de narcóticos, como también aquella producida por las organizaciones paramilitares oficiales, no reconocidas, pero permitidas y hasta estimuladas. Una última forma de violencia que habría que mencionar, es aquella que nace de los movimientos urbanos y/o rurales de autodefensa.

Estas cinco modalidades de violencia conforman un clima social poco atractivo, más bien desestimulante, para la ampliación de inversiones y negocios tanto de origen nacional como extranjero (sobre todo estos últimos).

#### *protegida*

#### 2.4. *Una economía mundial en estancamiento y altamente*

Apelando a las proyecciones que sobre el futuro a mediano plazo han establecido algunas instituciones internacionales (F.M.I., Banco Mundial), podemos señalar algunos probables desarrollos.

— Crecimiento económico estancado y con baja inflación.

Al parecer, las economías industrializadas mantendrán durante los próximos años (1993-1996) tasas de crecimiento muy levemente diferentes a las obtenidas en la última década. El promedio estimado según el F.M.I. es de 3.1%, en el incremento del P.N.B. La inflación, a su turno, se ha estimado también baja, en 3.3% promedio anual.

Las economías subdesarrolladas, aunque se pronostican como más dinámicas en relación con su reciente pasado, no logran modificar, dado su peso en la economía mundial, la tendencia dominante al estancamiento.

En el cuadro de la página siguiente, podemos apreciar, en síntesis, comportamientos de la economía mundial.

Más allá de lo mencionado, vale la pena destacar el pronóstico de crecimiento de las economías subdesarrolladas en el intercambio externo y el mejoramiento importante en los términos de intercambio, al pasar de signos negativos en los 80 (— 2.2%) a una relación positiva (0.3%).

Quisiéramos advertir que en gran medida estos pronósticos del F.M.I. se basan en los efectos previsibles de tipo macroeconómico, vinculados con la reconstrucción del Medio Oriente, la unificación alemana, las transformaciones de la Europa del Este y las de la antigua Unión Soviética. En particular estas situaciones se convertirán en el próximo futuro en nuevas grandes demandas de ahorro, inversión y comercio mundiales.

INDICADORES DE FUNCIONAMIENTO ECONOMICO.  
TASAS DE CRECIMIENTO

	<i>Promedio</i>	78-87	83-87	88	89	90	91	92	93-96
<i>Países industriales</i>									
P.N.B.	2.8	3.4	4.5	3.3	2.6	1.3	2.8	3.1	
Demanda doméstica	2.7	—	4.6	3.4	2.4	0.9	3.0	3.2	
Inflación	6.2	4.0	3.3	4.0	4.1	4.1	3.7	3.3	
Desempleo	7.0	—	6.9	6.4	6.2	7.0	7.0	6.6	

	<i>Promedio</i>	1983-90	91-92	93-96
<i>Países subdesarrollados</i>				
P.I.B.		3.2	1.1	4.1
Inversión		25.2	24.7	25.2
Volumen exportaciones		5.2	0.8	7.2
Volumen importaciones		2.9	2.0	6.6
Términos de intercambio		— 2.2	— 0.8	0.3
Precios al consumidor		44.0	39.6	27.7

Fuente: World Economic outlook - F.M.I. Octubre 1991.

— Otra condición a considerar en el entorno internacional, es la persistencia de los comportamientos neoproteccionistas, sobre todo en países desarrollados. Entre ellos, las cuotas a las importaciones y las restricciones voluntarias, los subsidios, los controles sanitarios, la imposición de normas de calidad, las investigaciones antidumping, etc. A todos estos mecanismos no arancelarios, habría que agregar los gravámenes arancelarios, que aunque han disminuido, siguen siendo altos para varios bienes, sobre todo agrícolas.

Tal y como avanzan las negociaciones multilaterales y bilaterales, nada indica que en el mediano plazo vayan a ser removidas las barreras proteccionistas en los países industrializados. Más aun, ellas seguirán siendo un marco de referencia y un criterio en los acuerdos de libre comercio.

En particular, las negociaciones en el seno del GATT, a lo sumo tendrán resultados modestos. (Algunas barreras arancelarias y no arancelarias se reducirán levemente).

Ilustramos lo anterior, con dos de las recientes decisiones de países compradores de nuestros bienes:

A comienzos de 1992, la economía nacional fue penalizada con la imposición de cuotas a las exportaciones textiles (popelinas y telas para estampar) hacia el mercado de Estados Unidos.

Aunque se trata de cuotas que fueron fijadas con topes amplios y permiten doblar los actuales volúmenes de ventas, de todas maneras, son cuotas; es decir, una práctica comercial contraria al libre comercio.

En abril de este mismo año 92, la Comunidad Europea anunció también restricciones para sus importaciones de banano, provenientes de América Latina desde 1993. No sólo colocará a tales bienes un arancel del 20.0%, sino que establecerá cuotas a cada uno de los países. Todo ello en razón de favorecer a los productores bananeros de la región (Islas Canarias, Martinica, Guadalupe, Madera y Creta) y a los de las excolonias europeas como Santa Lucía, Dominica y San Vicente, países cuyas exportaciones de banano representan proporciones superiores al 95.0% en el valor total de los bienes exportados.

Y una última ilustración al respecto del proteccionismo. En junio de este año, la prensa nacional publicaba un cable fechado en Tokio, en el cual se relataba la queja del Consejo de la Estructura Industrial, panel de asesores del ministerio para el comercio internacional y la industria en Japón, sobre el trato injusto de los EE. UU. en el comercio con Japón. Al mismo tiempo, se advertía que Japón tenía prácticas similares. El texto decía:

“El panel dijo que los EE.UU. fueron los que cometieron más abusos comerciales de entre los diez mayores socios comerciales de Japón, en violación a reglas internacionales como las integradas por el GATT.

... La fuente reconoció que Japón también podía ser acusado de prácticas injustas al restringir la importación de productos agrícolas y limitar el comercio en servicios, como el que ha aplicado contra los abogados extranjeros.

... Entre algunas de las prácticas injustas de las que los EE.UU. fueron acusados, se encuentra la de presionar a

Japón para que impusiera una restricción voluntaria a sus exportaciones automotrices..." (15).

En general sobre el proteccionismo y su incidencia en el comercio de los países subdesarrollados, bien vale la pena retomar esta afirmación del F.M.I.:

"Con la proliferación de barreras no arancelarias, la liberación del comercio en los países de la OCDE ha sido profundamente afectada. El comercio ahora ha sido cubierto por acuerdos restrictivos. Se estima que de removerse en los países industrializados todas las barreras a las importaciones, los países en desarrollo podrían aumentar sus exportaciones de textiles y algodón en un 125.0%, las de acero en cerca de 62.0% y las de calzado aproximadamente en un 85.0%" (16).

— Por último, en cuanto a los precios internacionales, es útil señalar dos cosas.

De una parte, los precios de bienes de origen primario tienden a conservar su tradicional y reconocida inestabilidad, a la par que un movimiento de lento crecimiento.

Por su lado los precios de los productos manufacturados manifiestan un comportamiento de futuro, también en alza, pero con un ritmo bajo y menor que el de los bienes primarios.

Según el Fondo Monetario Internacional, las tasas de crecimiento de los precios internacionales, han sido y serán las siguientes:

	1983-87	88	90	92	93-96
Bienes primarios	— 0.3	23.3	— 7.9	3.3	4.5
Bienes manufacturados	4.6	6.1	9.3	0.3	3.0 (17)

En síntesis, pues, este conjunto de condiciones en las cuales se inscribe la política de apertura del mercado de bienes y la es-

15. *El Colombiano*. Junio 9 de 1992. p. 9A.

16. *The industrial policies of industrial countries and their effects on development countries*. F.M.I. Agosto 1988, p. 20.

17. *World Economic outlook*. F.M.I. Octubre 1991.

trategia de internacionalización hacen posible pensar en un proceso con resultados moderados en el mediano plazo. De ahí que no compartamos el exitismo del gobierno y los agentes de esta política.

Más aún, creemos que la política comercial se verá expuesta permanentemente a movimientos de avance y retroceso que no sólo no facilitarán su profundización, sino que propiciarán como hasta ahora, un cierto clima de incertidumbre poco favorable. En este sentido creemos que su sostenibilidad estará seriamente comprometida, al menos en cuanto al ritmo de su implementación.

### 3. ALGUNAS DISCUSIONES IMPORTANTES

Sin duda alguna, en términos generales existe en el país un consenso acerca de la conveniencia y las posibilidades que ofrece la apertura externa. Es sin embargo, un consenso más formal que real, puesto que no siempre la apertura se entiende de la misma manera; tampoco sus alcances. Más aún, la forma y el ritmo de su implementación son también objeto de polémica.

Queremos para finalizar, presentar a los sectores una apretada síntesis de las principales discusiones que han venido acompañando la política de comercio y la estrategia de internacionalización.

#### PRIMERA DISCUSION

Responsabilidad de la política proteccionista en la ineficiencia y bajo crecimiento de la economía nacional.

En el plan de desarrollo, la Revolución Pacífica, se diagnostican el enclaustramiento y la restricción a la competencia, como dos de los factores limitantes del progreso económico, social y político. Dice así el plan:

“En el plano puramente económico, los límites de orden estructural son el lento avance de la productividad global de la economía; el paulatino y creciente cierre de la economía al comercio internacional; el debilitamiento de la inversión en

activos físicos y humanos con las mayores externalidades y las restricciones a la competencia provenientes de la débil movilidad de recursos —de trabajo y capital— y bienes” (18).

A esta posición responden otros, entre ellos los keynesianos, con dos argumentaciones.

De una parte se considera que la explicación acerca del estado actual de la economía nacional ha de tomar en cuenta fundamentalmente la existencia de otras condiciones estructurales. Son ellas y no otras, las que están a la base del bajo dinamismo.

Por ejemplo, Eduardo Lora y Catalina Crane, dicen:

“Las limitaciones actuales de la economía colombiana provienen de otro tipo de factores, que tienen raíces institucionales, de carácter estructural. Las bajas tasas de ahorro y tributación, los patrones de comportamiento de la inversión privada, la composición de la formación de capital fijo y el tamaño y fragilidad del sistema financiero doméstico aparecen como los principales obstáculos para restablecer el crecimiento económico, dadas las restricciones de financiamiento externo. Ninguno de estos obstáculos será removido mediante la sola aplicación de los programas de ajuste y las políticas de liberación convencionales” (19).

De otra parte, otros argumentan que se carece de evidencia empírica suficiente para sostener aquella primera afirmación. De hecho la economía colombiana tuvo sus mayores tasas de crecimiento precisamente en un período en el cual se agenciaron políticas de protección, el período 1967-1974, de los gobiernos Lleras Restrepo y Pastrana Borrero.

Cuando menos, al decir de José Antonio Ocampo, el proteccionismo no ha sido obstáculo para el crecimiento.

Agregamos nosotros, que en períodos reconocidos como liberacionistas, los años 1974-1982, de los gobiernos López Michelsen y Turbay Ayala, el crecimiento económico no sólo ha sido inferior al de los gobiernos Lleras y Pastrana, sino que inclusive en el caso del gobierno de Turbay Ayala, el crecimiento económico tuvo

---

18. *La Revolución Pacífica*. D.N.P. 1991, p. 51.

19. *La Apertura y la recuperación del crecimiento*. En “Apertura y crecimiento, el reto de los noventa”. Edit. Tercer Mundo, Fedesarrollo, p. 171.

un comportamiento similar al del período del presidente Betancur, un momento claramente proteccionista (1979 - 1982: 3.1% y 1983-1986: 3.4%).

Más aún, el crecimiento durante el gobierno Betancur apenas sí fue inferior en 0.8% al obtenido en otro momento liberacionista, el más reciente, el gobierno Barco (1987 - 1990: 4.2%).

## SEGUNDA DECISION

“ La apertura económica conduce al mejoramiento de la productividad y a un crecimiento económico superior al del pasado reciente.

Esta relación positiva entre la apertura, la productividad de la economía y el crecimiento, es también sostenida por la ortodoxia gubernamental. Aparece claramente establecida en los escenarios del futuro de la economía nacional (1991 - 1994) en el plan de la Revolución Pacífica y otros documentos oficiales.

Investigadores como Roberts, Echavarría Juan José y Ocampo, elaboran planteamiento en dirección un tanto diferente.

Señalan como cierta una relación positiva entre la apertura y el crecimiento de la productividad, pero con un resultado débil. Según ellos, algunos estudios han mostrado que 4 puntos de aumento en la relación crecimiento de las importaciones sobre la oferta interna, han conducido a una elevación de la productividad en 0.2% anual.

Más aún, consideran que el crecimiento de la productividad es mayor como consecuencia de una expansión en la producción. Roberts, muestra cómo un aumento de 1.0% en el crecimiento del P.I.B., conduce a un 0.4% de incremento en la productividad.

Al respecto, comenta Ocampo, refiriéndose a los dos autores mencionados:

“Estos trabajos muestran que este efecto es relativamente débil en relación con aquél que existe entre productividad y crecimiento de la producción, a través del cual se captan las economías de escala estáticas y dinámicas, que se conocen en la literatura económica como ley de Verdoorn o de Kaldor”<sup>(20)</sup>.

---

20. Ibid, p. 57.

De otra parte, como opinan otros tantos analistas, si bien es cierto que en otros países se ha presentado una asociación positiva entre apertura y crecimiento, ello no constituye propiamente una regla general.

Por lo demás, en el caso colombiano se ha venido estableciendo con claridad que el crecimiento de la productividad factorial total llegó a ser mayor en el período 1967 - 1974, años de economía no abierta. Inclusive, los datos advierten, como lo señalamos antes, de un debilitamiento en los años 70 y una tasa de crecimiento negativa en los 80, años en los cuales predominaron regímenes de relativa liberación comercial (exceptuando claro está el período 1982 - 1986, del presidente Belisario Betancur).

### TERCERA DISCUSION

Acerca del proceso de implementación de la estrategia y la política aperturista.

El gobierno actual, a diferencia del "Programa de modernización" del presidente Barco, ha insistido en una aplicación general y acelerada. (Decisiones de agosto de 1991).

En varios foros y reuniones los agentes gubernamentales han expuesto que no existen razones para discriminar o privilegiar sectores; además, que la gradualidad no sólo beneficiaría a ciertos sectores y productos, sino que daría oportunidad a sabotear el programa por parte de quienes se sintieren afectados.

Algunos, intelectuales keynesianos y no pocas agremiaciones (SAC, Andi, Analdex, Fedemetal) han unido sus voces en favor de la selectividad y la gradualidad. Presentan, entre otros, razonamientos como los siguientes:

- Los efectos positivos sobre la productividad y la producción no se obtienen en el corto plazo. No obstante se incurre en altos costos (disminución de la producción, caída en el empleo) en el corto plazo. Los efectos, pues, sólo son favorables en el mediano y largo plazo.
- También, la existencia de impactos diferidos de la crisis de principios de los años 80, justifica la selectividad y la gradualidad. Los sectores poseen capacidad de respuesta diferenciada.

## CUARTA DISCUSION

### *El papel a jugar por el Estado*

Los partidarios de la estrategia y la política que mencionamos, pretenden, obviamente, como lo anotamos antes, una acción no sólo menor del Estado, sino una acción cualitativamente distinta, decididamente selectiva.

Bajo esta concepción, el propio programa aperturista aparecería en alguna medida un poco liberado a su suerte; es decir, algo estimulado, pero carente de los apoyos tradicionales que marcaron las relaciones entre el Estado y la iniciativa privada (al menos en teoría, así se ha llegado a plantear).

Por su parte, una vez más gremios y asociaciones de diferente tipo y composición integran sus posiciones con intelectuales keynesianos y desatan una alianza que busca una intervención estatal de corte tradicional, aunque más selectiva. Es decir, aceptan y aplauden la desregulación, las privatizaciones y la libertad de precios, pero presionan por el apoyo estatal hacia la reestructuración y la reconversión industrial, al igual que por la "ayuda" para la salida al exterior.

De allí la insistencia en la acción estatal que favorezca el crédito barato, una alta inversión pública, el apoyo al desarrollo tecnológico, y el mantenimiento de "estímulos" a la exportación (tasa de cambio y Cert favorables).

## QUINTA DISCUSION

Acerca de la evaluación de la experiencia y los resultados obtenidos en otros países.

Además de las agencias gubernamentales, el Banco Mundial y otras instituciones internacionales, sostienen el punto de vista a través del cual se valoran como exitosas las experiencias de apertura de otras economías.

En particular, el Banco Mundial después de estudiar unos 36 episodios de liberación comercial, hace dos grandes planteamientos:

El uno, con relación a las condiciones para el éxito de un programa de apertura comercial. Dice el Banco:

"El programa debe ser audaz y comenzar inmediatamente.

Se debe eliminar rápidamente cualquier restricción cuantitativa.

Cuando corresponda... el programa deberá comenzar con una depreciación real substancial de la moneda.

Deberá haber un ambiente macroeconómico estable" (21).

Un segundo planteamiento, tiene que ver con la opinión del Banco acerca de los costos de la apertura. Según la institución, los costos parecen ser inferiores a lo que muchos habían estimado:

En términos de balanza de pagos, los resultados hablan de un crecimiento de las exportaciones y un aumento de las importaciones, aunque menor.

En cuanto al empleo y el crecimiento, este último ha sido más rápido en el corto plazo en la medida en que el programa se ha implementado con mayor energía. Por lo demás, no se elevó el desempleo.

En relación con la distribución del ingreso, ésta no ha sido amenazada, por el hecho de no haberse aumentado el desempleo en el corto plazo.

De manera pues que según el Banco, la experiencia revisada y evaluada permite hablar de resultados positivos en varios frentes y de costos bajos en la implementación de los programas aperturistas.

En una otra posición, se sitúan quienes reconocen no sólo resultados ambiguos, sino también débiles y de escasa duración. Además, advierten de la existencia de altos costos sociales, en términos de empleo y distribución de ingresos. Y por lo demás, afirman, que ni siquiera en el largo plazo se han obtenido resultados claramente positivos.

Esta posición puede ser ilustrada con la opinión de Oscar Landerretche sobre la experiencia chilena.

Dice así, el investigador:

"La experiencia chilena muestra claramente que un modelo de desarrollo basado en una apertura y liberación considerable de los mercados genera una economía cuyo desempeño es

---

21. *Liberación del comercio mundial en los países en desarrollo. Lecciones de la experiencia.* Banco Mundial, pp. 37-38.

fluctuante, más vulnerable a los cambios que frecuentemente se presentan en las condiciones externas, menos industrializada, más excluyente y no menos inflacionaria que una economía menos abierta.

En estas condiciones no parece razonable esperar que una apertura económica sea la panacea que permitiría superar los problemas estructurales de nuestras economías latinoamericanas. Por el contrario, la evidencia de largo plazo que se desprende de la experiencia chilena tiende a mostrar que los problemas estructurales se tornan más negativos en sus efectos” (22).

#### A MANERA DE CONCLUSION:

A través de este texto hemos querido diferenciar la estrategia de internacionalización de una de sus dimensiones componentes, la política de apertura del mercado de bienes. Además, quisimos dedicarnos en lo fundamental a una presentación de esta última, en términos de sus capacidades reales de operación, a la par que recogemos al menos en parte, el gran debate y discusión que ha venido acompañando su implementación.

Como pareciera obvio la política de comercio y la estrategia liberal han de acarrear, de hecho lo están haciendo ahora, una serie de impactos de los que por ahora no nos ocupamos. Sin embargo, no está por demás estar conscientes y ello ha sido uno de los propósitos de este trabajo, de que ciertos y posibles desarrollos futuros de la economía nacional no serán completamente atribuibles a la política puesta en acción.

Siempre habremos de estar claros y reconocer que una política económica podrá ser una condición necesaria y/o conveniente, pero jamás podrá ser una condición suficiente. No podía ser de otra manera en el ámbito de las relaciones sociales.

---

22. *Revista Economía Colombiana*. Abril-mayo 1990, p. 24.