

## EL ENTORNO ECONOMICO: Reforma del Estado y Apertura Económica\*

JOSE ANTONIO OCAMPO GAVIRIA

Economista. Ph.D. en Economía, Universidad de Yale. B.A. en Economía y Sociología, Universidad de Notre Dame. Profesor de Macroeconomía, Universidad de los Andes. Investigador Asociado de la Fundación para la Educación Superior y el Desarrollo-FEDESARROLLO.

### I. INTRODUCCION

El entorno económico colombiano ha estado dominado desde 1990 por los programas de reforma estructural que lanzó tímidamente la Administración Barco y adoptó con ímpetu y velocidades poco conocidos en el país la Administración Gaviria. La radicalidad de los cambios se basa en un diagnóstico según el cual, en ausencia de medidas radicales que abrieran la economía a las libres fuerzas del mercado, el país estaba abocado a una severa crisis de desarrollo. Obviamente, dichas reformas tienen como marco general esfuerzos paralelos que vienen teniendo lugar a lo largo y ancho del mundo, como respuesta al desencanto generalizado por el excesivo intervencionismo estatal y al

resurgimiento consecuente de un claro espíritu neo-liberal.

Paralelamente, el país ha estado inmerso en un proceso político orientado a la esquivada búsqueda de esquemas institucionales que sienten bases firmes para el consenso nacional y la paz. La expresión más importante de este esfuerzo fue la convocatoria de una Asamblea Nacional Constituyente en 1991. Como fruto de los consensos al interior de la Asamblea, la nueva Constitución toca de cerca muchos de los temas de reforma del Estado en el terreno económico que hacen parte de la agenda de transformaciones de la Administración Gaviria, pero con una perspectiva muy diferente. En particular, según lo señalaremos, existe una gran contradicción entre la perspectiva de la nueva Consti-

\* Trabajo presentado para el proyecto del ICESI y el Centro Norte-Sur de la Universidad de Miami, sobre los efectos de un Acuerdo de Libre Comercio Colombia-Estados Unidos en el marco de la Iniciativa de las Américas.

tución, que reclama *más* Estado, como mecanismo para superar la crisis política, y el Plan de Desarrollo, que diagnostica la necesidad de *menos* Estado, para resolver una supuesta crisis económica estructural. Las dos perspectivas no son enteramente antagónicas, pero sí lo suficiente como para tornar el momento que vive Colombia en uno de los más contradictorios de la historia del país.

Este trabajo analiza las reformas estructurales en curso y los debates que se han suscitado en torno a ellas. Está dividido en tres partes, la primera de las cuales es esta introducción. La segunda considera en detalle la reforma del Estado. Después de hacer un contraste entre la Constitución de 1991 y el Plan de Desarrollo de la Administración Gaviria, analiza el diagnóstico macroeconómico del Plan y estudia brevemente las discusiones en curso en torno a la reestructuración del sector público y al rediseño de la política social. La tercera parte centra su atención sobre la apertura económica. Analiza en relación con este tema el avance de la apertura comercial y sus vicisitudes, los procesos de integración en marcha, la apertura a la inversión extranjera y los temas de negociación con los Estados Unidos.

El trabajo arguye que muchos de los cambios que ha puesto en marcha la Administración Gaviria dirigidos a ampliar la esfera de acción del mercado son convenientes y positivos en una perspectiva de larga duración. La estrategia de reorientación de la economía hacia afuera responde, en efecto, a necesidades tanto internas como externas del desarrollo colombiano. El énfasis en el gasto público social, en la introducción de nuevos criterios para su asignación, y la reestructuración del sector público para darle más espacio al sector privado en la provisión de servicios sociales y domiciliarios son también convenientes. Sin embargo, argumenta igualmente que el diagnóstico sobre la

naturaleza de los problemas estructurales que enfrentaba la economía colombiana y la radicalidad y la velocidad con la cual se han llevado a cabo las reformas estructurales han sido inadecuados. Como consecuencia de ello, el país ha perdido la oportunidad de realizar una serie de reformas sin grandes traumas económicos y sociales. La radicalidad y velocidad de las reformas han aumentado, además, la vulnerabilidad macroeconómica y, ante todo, han introducido elementos adicionales de inestabilidad política.

Las dificultades macroeconómicas que se han enfrentado durante la ejecución del programa de reformas estructurales han jugado un papel muy importante en los resultados que se han apreciado en los últimos años. En particular, la adopción de una política monetaria extremadamente contraccionista en 1991, dirigida a combatir la inflación, acentuó la abundancia de divisas que ya era evidente en la fuerte acumulación de reservas característica del año anterior. Como reflejo de ello, el país ha venido experimentando una recesión productiva y ha visto deteriorarse la tasa de cambio extremadamente competitiva que tenía al iniciarse el programa de reformas. El fuerte racionamiento eléctrico de 1992 ha introducido elementos adicionales, que complican aún más el panorama económico de corto plazo. Pese a la importancia de estos procesos coyunturales, la referencia a ellos será marginal, para no desviar la atención de los temas centrales del trabajo.

## II. LA REESTRUCTURACION DEL ESTADO

### A. *Dos concepciones diferentes sobre la reforma del Estado*

Las reformas constitucionales de 1936 y 1968 habían incorporado en la vieja Constitución de 1886 el principio de la intervención estatal en el marco de una economía mixta. Así, la primera de ellas

había introducido el concepto según el cual "la propiedad es una función social que implica obligaciones", la obligación del Estado de proteger el trabajo y la posibilidad de intervenir en la regulación del transporte y servicios públicos, incluida la fijación de tarifas. La reforma de 1968, por su parte, incorporó el concepto de planeación económica y social e introdujo en forma mucho más firme los principios intervencionistas. Estos quedaron consagrados, en particular, en el Artículo 32 de la vieja Constitución, en el cual se garantizaba la libertad de empresa, sujeta al bien común y la dirección general de la economía por parte del Estado.

La Constitución de 1991 incorporó estos principios y amplió considerablemente las normas constitucionales sobre intervención estatal. Entre los principios fundamentales, con los cuales se inicia la nueva Carta Política, se incluyen la definición de Colombia como un "Estado social de derecho", y se establece que es fin esencial del Estado "promover la prosperidad general" y "facilitar la participación de todos... en la vida económica". El Artículo 334, en el cual quedaron incorporados los principios del 32 de la antigua Carta Política, establece que los objetivos de la intervención estatal son "conseguir el mejoramiento de la calidad de vida de los habitantes, la distribución equitativa de las oportunidades y los beneficios del desarrollo y la preservación de un ambiente sano". En forma complementaria, el Artículo 366 define como finalidades sociales del Estado "el bienestar general y el mejoramiento de la calidad de vida de la población". Por otra parte, dos capítulos, que cubren en total 41 artículos, definen en forma detallada, los derechos sociales, económicos, culturales y colectivos y el título sobre régimen económico, que cubre otros 42 artículos, va mucho más allá de las normas sobre hacienda pública, a la cual se destinaba casi la totalidad del articulado correspondiente en la vieja Constitución. Entre

los derechos económicos y sociales generales que establece la nueva Carta Política se incluyen la salud, la educación, la cultura y la recreación, una vivienda digna, la seguridad social y el trabajo.

La Constitución establece, por otra parte, que el Estado promoverá el acceso de todos los colombianos a la propiedad, especialmente en el caso de los trabajadores agrarios, y que fomentará las formas solidarias y asociativas de ella y la participación de los trabajadores en la gestión de las empresas. Reitera, además, la función social de la propiedad (Artículo 58) y la hace extensiva a la empresa (Art. 333). Define, además, como campos específicos de la acción del Estado el manejo económico del subsuelo y los recursos naturales no renovables, de los cuales es propietario, de la actividad financiera, del espectro electromagnético (declarado bien público) y de los servicios públicos y sociales. Establece, además, un complejo sistema de planeación nacional y regional, articulado en torno a un Consejo Nacional de Planificación, donde están representadas las entidades territoriales y los sectores económicos, sociales, ecológicos, comunitarios y culturales.

Como constancia del eclecticismo que permea la nueva Carta Política, conviene anotar que ciertos principios ampliamente defendidos por sectores neoliberales no quedaron olvidados. La independencia del Banco de la República quedó consagrada, con facultades muy amplias —la regulación de la moneda, los cambios internacionales y el crédito—, aunque sujeta a vigilancia del Congreso y del Presidente de la República y al requisito de que sus funciones se ejercerán "en coordinación con la política económica general". En el Artículo 333 se estableció que, para el ejercicio de la libertad económica, "nadie podrá exigir permisos previos ni requisitos, sin autorización de la ley". Por su parte, en

varios artículos queda claro que el sector privado podrá participar en la prestación de servicios públicos y sociales e incluso que el gobierno "enajenará o liquidará las empresas monopolísticas del Estado y otorgará a terceros el desarrollo de su actividad cuando no cumplan los requisitos de eficiencia, en los términos que determine la ley" (Art. 336). Las normas sobre propiedad están, además, permeadas de un claro espíritu anti-monopólico, que establece que el Estado "impedirá que se obstruya o se restrinja la libertad económica y evitará o controlará cualquier abuso que personas o empresas hagan de su posición dominante en el mercado nacional" (Art. 333).

Cualquiera que sea la lectura de la nueva Constitución, no queda la menor duda, con base en las consideraciones anteriores, que el fruto de los consensos al interior de la Asamblea fue el de *ampliar* las esferas de intervención del Estado, aunque con un espíritu moderno: permitiendo una participación privada en sectores tradicionalmente reservados al sector público, facilitando su operación y forzando al sector público a ser eficiente y competir, cuando ello sea posible. El Plan de Desarrollo se esfuerza, por el contrario, en *delimitarlas*.

El Plan tiene dos concepciones fundamentales. La primera, que asocia con las "modernas" teorías del desarrollo, es la necesidad de concentrar las actividades del Estado en cuatro áreas estratégicas, donde se postula que existen las externalidades más importantes sobre la actividad privada o donde es necesario corregir las externalidades adversas que generaría dicha actividad en ausencia de regulación: la ampliación de capital humano, el desarrollo de la infraes-

tructura física, el fortalecimiento de la capacidad científica y tecnológica y la protección del medio ambiente. La segunda es la necesidad de superar una crisis estructural de grandes proporciones, a la cual estaría abocado el país en ausencia de grandes reformas estructurales. A este diagnóstico nos referiremos con detenimiento en la sección siguiente. Baste resaltar aquí que el Plan en esta materia asocia dicha crisis al excesivo intervencionismo estatal en la definición de sectores "estratégicos" o "líderes". Por lo tanto, reclama la necesidad de eliminar la acción del Estado en esta área y orientar sus acciones a fomentar la competencia, a través de la desregulación interna y la apertura al exterior.

El Plan se esfuerza en presentar el énfasis en la política social como una gran ruptura histórica. Afirma, de hecho, que "durante los pasados 30 años, la visión del desarrollo económico le asignó un papel bastante restringido a la política social"<sup>1/</sup>. Esta afirmación es, por lo menos, curiosa, ya que, al menos a partir del Frente Nacional, la política social ha sido claramente una de las prioridades de la acción pública. Además, tres de los últimos cuatro planes de desarrollo han definido la política social como el *centro* de la acción estatal, como lo atestiguan sus meros títulos<sup>2/</sup>, el otro puso énfasis en la infraestructura. Por el contrario, ninguno de ellos definía, en sentido estricto, sectores "estratégicos", en el sentido en que el nuevo Plan utiliza este término. Así las cosas, la novedad del Plan es más bien el enfoque específico que se le da a la política social —el concepto de "capital humano"— el énfasis en dos áreas de acción que, aunque reconocidas, han sido muy

descuidadas en el pasado —ciencia y tecnología y medio ambiente— y la definición categórica según la cual el Estado *no debe intervenir* en la asignación sectorial de recursos.

Como es apenas obvio, la delimitación de las áreas de acción estatal deja puntos de intersección con la nueva Constitución, entre ellos especialmente la política social y el medio ambiente.

No obstante, puede argumentarse, con razón, que el enfoque de "capital humano" es restrictivo y ciertamente diferente a los principios que define la nueva Constitución como eje para la acción del Estado en el terreno social, que parecen más afines con la postulación de la *equidad* en la distribución de los frutos del desarrollo como un objetivo en sí mismo. Por otra parte, la delimitación de las áreas de acción del Estado en el Plan va, sin duda, más allá de lo que establece la Constitución, la cual habla genéricamente de intervención "en la explotación de los recursos naturales, en el uso del suelo, en la producción, distribución, utilización y consumo de los bienes, y en los servicios públicos y privados". (Art. 334). Además, ciertos temas constitucionales brillan por su ausencia en el nuevo Plan, en especial todo lo relativo al trabajo, la democratización de la propiedad y la participación de los trabajadores en la gestión de las empresas. Finalmente, aunque el énfasis en el fomento a la competencia tiene claros paralelos en las normas constitucionales, ella queda reducida en el Plan a la combinación de desregulación interna y apertura hacia el exterior<sup>3/</sup>.

#### B. ¿Una crisis económica estructural?

Pese a la imagen internacional de buen desempeño económico, la econo-

mía colombiana ha experimentado problemas macroeconómicos importantes desde mediados de la década del setenta, que han generado un amplio análisis y debate en el país. Estos problemas tienen tres manifestaciones diferentes: un menor ritmo de crecimiento en relación con el que fue característico entre fines de la Segunda Guerra Mundial y mediados de los setenta, unos ciclos económicos más pronunciados y un freno total a los procesos dinámicos de cambio estructural que había experimentado la economía del país hasta mediados de la década del setenta, especialmente en materia de industrialización (véase, al respecto, el Cuadro 1)<sup>4/</sup>.

Aunque la economía experimentó una recuperación importante desde mediados de la década del ochenta y alcanzó de nuevo un ritmo de crecimiento del 4.5% entre 1985 y 1990, similar al promedio histórico desde que existen registros de cuentas nacionales, dicha recuperación no fue percibida como una ruptura de las tendencias estructurales adversas que venía experimentando desde mediados de los años setenta. La apreciación más firme en tal sentido la formuló Fedesarrollo a comienzos de 1990, cuando anotó que esta recuperación había sido la sucesión de bonanzas sectoriales sin un claro patrón de cambio estructural<sup>5/</sup>.

La apreciación del nuevo Plan de Desarrollo en tal sentido es radical. En efecto, el Plan atribuye la crisis a un excesivo intervencionismo en la asignación de recursos, que llevó al país a un "encaustramiento" progresivo. Indica, de hecho, que en ausencia de una fuerte liberalización económica como la adoptada, "la economía se encontraría atrapada en una trampa de bajo crecien-

1/ Presidencia de la República y Departamento Nacional de Planeación (1991), p. 83.

2/ "Para cerrar la brecha", que se refería a la brecha social, de la Administración López (1974-1978), "Cambio con equidad", de la Administración Betancur (1982-1986), y "Plan de Economía Social", de la Administración Barco (1986-1990).

3/ Para un análisis crítico más extenso del nuevo Plan, véase el reciente trabajo de Perry et al. (1992).

4/ Para un análisis de estos problemas véase Ocampo (1991).

5/ "Editorial", *Coyuntura Económica*, Marzo de 1990.

to", que virtualmente significaría el estancamiento del PIB por habitante en los próximos años.<sup>6/</sup>

Aunque la caracterización de la situación que ha vivido la economía colombiana desde mediados de los años setenta como una "crisis estructural" ha sido compartida por muchos autores, el diagnóstico del nuevo Plan de Desarrollo es exagerado y, en varios aspectos, claramente inadecuado. Este hecho es muy importante, dado que dicho diagnóstico ha servido de base para justificar una serie de reformas de grandes proporciones, que han roto la tradición gradualista del país, lo cual puede tener serias repercusiones en términos de estabilidad macroeconómica (véase, al respecto, la Sección III.B). Las deficiencias del diagnóstico son evidentes en varios frentes. Vale la pena centrar la atención aquí, sin embargo, en el análisis de las restricciones macroeconómicas que enfrentaba el país.

Las simulaciones realizadas con diversos modelos macroeconómicos a lo largo de los últimos años indicaban que, con los parámetros tradicionales del país, especialmente en materia de ahorro e inversión, y con expectativas no excesivamente optimistas sobre la evolución de los precios y las cantidades exportadas de los principales productos primarios, la tasa de crecimiento que habría alcanzado la economía del país, en ausencia de reformas estructurales importantes, habría sido de un 4% por año o un poco más<sup>7/</sup>. Este resultado no es, por lo demás, sorprendente, dados los ritmos de crecimiento que el país ha alcanzado desde mediados de la década de los ochenta.

Lo que es más importante, los diagnósticos existentes sobre las dificultades

estructurales que venía enfrentando la economía difieren considerablemente de aquel que ha presentado recientemente el Plan de Desarrollo. La dinámica exportadora y, por ende, la balanza de pagos, no eran visualizadas por ningún autor como fuentes probables de bajo dinamismo económico. Este hecho no es, por lo demás, sorprendente, ya que una mirada rápida al Cuadro 1 hace evidente la veloz expansión exportadora que ha venido experimentando Colombia desde mediados de la década de los ochenta, que ha logrado borrar, en forma aparentemente definitiva, la dependencia cafetera y elevar la participación de las exportaciones en el PIB a niveles que el país no conocía desde hace medio siglo.

Esta tendencia muestra, por lo demás, lo inadecuado que resulta referirse al "enclaustramiento" como la causa básica de los problemas actuales del país, ya que la tendencia reciente de las exportaciones muestra más bien el signo contrario. Por su parte, el coeficiente de importaciones no muestra en el largo plazo ninguna tendencia clara e incluso en épocas recientes (el primer lustro de la década de los ochenta) ha alcanzado niveles muy altos en relación con los patrones históricos del país.

De hecho, según veremos en la Sección III.A, el consenso sobre la solidez de la balanza de pagos fue precisamente una de las bases del acuerdo que se generó en torno a la posibilidad y conveniencia de proceder a una liberación de importaciones relativamente ambiciosa. De acuerdo con todos los modelos alternativos, la apertura generaba, por sí misma, efectos moderadamente *recesivos* en el corto plazo, que se veían compensados con mayor crecimiento en el largo plazo. Sus efectos globales en un

CUADRO 1  
CAMBIO ESTRUCTURAL DE LA INDUSTRIA MANUFACTURERA  
Y DEL SECTOR EXTERNO

	Participación de la producción industrial en el PIB (precios 1975)	Composición del valor agregado industrial a/				Comercio exterior como % del PIB (precios 1975)		Composición de las exportaciones (dólares corrientes)		
		Tempranas b/	Intermedias c/	Tardías d/	Exportaciones	Importaciones	Café	Mineras e/	Menores	
										24.0%
1925-29	7.8%	77.4%	13.7%	8.9%	24.0%	24.1%	67.7%	17.9%	14.3	
1930-34	7.6	78.2	16.7	7.1	24.4	13.1	60.5	27.7	11.7	
1935-39	10.2	60.8	30.5	8.7	24.0	15.9	53.6	36.1	10.3	
1940-44	15.7	55.8	35.3	9.0	20.4	11.2	60.7	31.7	7.7	
1945-49	14.9	51.5	37.9	10.6	21.0	14.4	72.1	20.2	7.7	
1950-54	17.6	48.4	38.4	13.2	18.4	18.4	78.7	16.3	5.0	
1955-59	19.5	43.0	36.9	20.1	17.2	15.9	76.2	16.8	7.0	
1960-64	20.7	39.9	37.0	23.1	16.0	14.1	68.9	18.9	12.2	
1965-69	21.2	40.4	35.5	24.1	15.6	14.1	61.0	15.2	23.7	
1970-74	22.5	34.1	36.2	29.7	14.9	16.9	50.5	8.7	40.8	
1975-79	22.9	32.7	35.7	31.6	15.1	16.0	57.9	6.6	35.4	
1980-84	21.3	34.1	34.3	31.6	14.1	19.3	48.7	13.0	38.3	
1985-89	21.2	32.5	34.8	32.7	17.5	15.6	35.6	31.0	33.5	
1990-91 //	21.4	32.9	34.0	33.1	21.6	14.8	19.0	37.6	43.3	

a/ Hasta 1935-39 excluye madera, papel y sus productos.

b/ Alimentos, tabaco, madera y sus productos.

c/ Bebidas, textiles, confecciones, cuero y sus manufacturas, derivados del petróleo, minerales no metálicos y manufacturas diversas.

d/ Papel e imprentas, químicos y caucho, metales básicos y metalmeccánica.

e/ Petróleo, fueloil, carbón, níquel y oro.

// 1990 para la composición del valor agregado industrial.

FUENTE: Estimado con base en información de las Cuentas Nacionales de la CEPAL (1925-50), Banco de la República (1950-65) y DANE (1965-90), Anuarios de Comercio Exterior y balanzas de pagos del Banco de la República. Estimativos provisionales de 1991 según Fedesarrollo.

6/ Presidencia de la República y Departamento Nacional de Planeación (1991), Cap. VII.

7/ Véanse, por ejemplo, Carrasquilla (1990), Caballero *et al.* (1991), Lora y Crane (1991), Villar (1991) y Ocampo (1992a).

período suficientemente largo (quizás el resto del siglo) eran relativamente pequeños en uno u otro sentido.<sup>8/</sup>

Los principales obstáculos al crecimiento identificados por estos trabajos eran básicamente de tres tipos. En primer término, las tasas de ahorro e inversión eran un limitante si se quería elevar el ritmo de crecimiento *por encima de un nivel "inercial" de un 4%<sup>9/</sup>*. No obstante, la apertura ayudaba poco en tal sentido. Eliminaba la posibilidad de que una mayor tasa de inversión no se pudiera materializar por escasez de divisas<sup>10/</sup>. Además, la eliminación de las restricciones cuantitativas y la rebaja de aranceles tenían efectos favorables sobre la inversión. Sin embargo, estos efectos positivos eran más que compensados por el efecto adverso sobre la inversión que generaba el impacto recesivo de la apertura en el corto plazo<sup>11/</sup>.

El obstáculo más inmediato era, sin embargo, de carácter fiscal y estaba asociado a un peculiar problema de financiamiento interno: debido a la fortaleza de la balanza de pagos, asociada a la política cambiaria agresiva que tuvo el país hasta 1990, era necesario elevar la tributación para evitar efectos inflacionarios indebidos<sup>12/</sup>. En otras palabras, el sector privado tenía que optar entre una mayor tasa de tributación o una revaluación. Pese a que optar por esta segunda alternativa era claramente contraproducente en un escenario de apertura externa acelerada, éste fue el camino que se escogió en 1991. A comienzos de 1992, con la propuesta de una

nueva reforma tributaria, el gobierno ha buscado abrirle paso a la primera de dichas alternativas. Obviamente, en el transcurso de este problema de financiamiento interno existen dos aspectos adicionales: el efecto tributario adverso de la desgravación arancelaria en un país que tenía una alta dependencia fiscal de los ingresos de aduana y las deficiencias estructurales del mercado doméstico de capitales, que impiden el uso en gran escala de dicho mercado para financiar posibles desequilibrios fiscales sin acudir al crédito externo.

Fuera de su papel crítico en la transición a una economía más abierta, el aumento en la tasa de tributación tiene, de acuerdo con estos estudios, un papel estratégico de largo plazo: el financiamiento de una mayor infraestructura social y física. Si el lento ritmo de crecimiento de la *oferta* agregada es el limitante fundamental del crecimiento económico colombiano, tal como lo supone el Plan de Desarrollo, una de las restricciones más importantes a la aceleración del crecimiento económico son los bajos niveles de ambos tipos de inversión pública característicos de los últimos años<sup>13/</sup>. De hecho, la Administración Gaviria comparte este diagnóstico, ya que, de acuerdo con las simulaciones presentadas en el Plan, la política de apertura a duras penas lograría restablecer a fines del siglo el ritmo de crecimiento que la mayoría de autores considera como inercial (un 4% por año) y la aceleración de dicho ritmo a niveles del 7% o más depende fundamentalmente

de esfuerzos en materia de inversión pública en infraestructura y capital humano<sup>14/</sup>.

Así las cosas, los estudios existentes concordaban con el Plan de Desarrollo en la necesidad de llevar a cabo un importante esfuerzo de generación de ingresos públicos, dirigido a aumentar la inversión en capital humano e infraestructura, y postulaban que, dadas las tendencias favorables de las exportaciones, el país podía cosechar los beneficios de largo plazo de la apertura económica sin grandes costos de corto plazo. No respaldaban, sin embargo, el diagnóstico más bien catastrófico de las posibilidades del desarrollo colombiano en ausencia de reformas estructurales.

### C. Estructura y reforma del aparato estatal

Existe un gran consenso en torno a que el tamaño relativo del Estado es pequeño en Colombia en comparación con países de similar nivel de desarrollo. El actual Plan de Desarrollo comparte este diagnóstico<sup>15/</sup>. Los Cuadros 2 y 3 corroboran estas apreciaciones. Como en la mayor parte de los países, la participación de la demanda final del sector público en el PIB muestra una tendencia ascendente, que en el caso colombiano ha tenido un comportamiento escalonado en la posguerra: se mantuvo alrededor de un 10-12% en los años cincuenta y comienzos de los sesenta, aumentó a un 15% a fines de los años sesenta (el

primer dato que registra el Cuadro 1) y nuevamente, a un 19%, a fines de los años setenta y comienzos de los ochenta<sup>16/</sup>. Esta última proporción es, en cualquier caso, moderada para los patrones internacionales<sup>17/</sup>. Debido al alto contenido de mano de obra asalariada-calificada, la participación en la remuneración a los asalariados es mayor (alrededor del 30%) y muy superior a su participación en el empleo total, que alcanzó un pico de un 9% a fines de los años setenta y comienzos de los ochenta y ha tendido a disminuir desde entonces<sup>18/</sup>.

La mayor parte del aumento en la participación del sector público en la generación de la demanda interna que se experimentó hace una década estuvo asociada a la inversión de las empresas públicas, especialmente en infraestructura (generación eléctrica) y desarrollo minero. Los picos de la inversión pública coincidieron con los años de crisis de comienzos de los ochenta, cuando la inversión privada se había debilitado considerablemente, llevando la participación del sector público en la inversión total a un 50%. Con la reducción de la inversión pública y la recuperación de la privada, la tendencia ha sido la opuesta en años más recientes.

La participación del sector público en la generación del PIB ha sido similar a aquella que ha tenido en la demanda y elevada sólo en cuatro sectores: servicios sociales y comunales, servicios pú-

8/ Véanse los trabajos citados en la nota anterior y Perry *et al.* (1992). Un ensayo reciente llega, por el contrario, a la conclusión que el efecto recesivo inicial puede ser considerable (Ramírez, 1991).\*

9/ Caballero *et al.* (1991) y Sánchez *et al.* (1992). La Misión de Empleo (1986) resaltó también la necesidad de elevar las tasas de ahorro e inversión hace varios años.

10/ Caballero *et al.* (1991).

11/ Lora y Crane (1991) y Villar (1991).

12/ Ocampo (1992a).

13/ Perry *et al.* (1992).

14/ Presidencia de la República y Departamento Nacional de Planeación (1991). Cap. VII.

15/ Presidencia de la República y Departamento Nacional de Planeación (1991). Cap. I.

16/ Para detalles adicionales, véase Comisión del Gasto Público (1986).

17/ Presidencia de la República y Departamento Nacional de Planeación (1991). Cap. V y Misión de Finanzas Intergubernamentales (1981). Esto también es cierto en relación con el empleo público. Un trabajo de PREALC (Echeverría, 1985) realizado hace algunos años encontró, en efecto, que las relaciones de dicho empleo con indicadores laborales generales era, en Colombia, alrededor de la mitad del nivel típico en otros países latinoamericanos.

18/ Misión de Empleo (1986), González (1987) y Reyes (1987).

CUADRO 2

TAMAÑO RELATIVO DEL SECTOR PUBLICO  
SEGUN DIVERSOS INDICADORES MACROECONOMICOS

(Valores porcentuales)

	1971-74	1975-78	1979-82	1983-86	1987-89
DEMANDA FINAL DEL SECTOR PUBLICO (% DEL PIB)	14.98	15.02	18.11	19.93	19.13
Consumo final de las administraciones públicas	9.49	8.31	10.34	10.49	10.15
Inversión bruta	5.49	6.72	7.77	9.44	8.97
VALOR AGREGADO DEL SECTOR PUBLICO (% del PIB)	14.62	14.80	18.21	20.87	
Administraciones públicas	8.04	7.77	9.78	10.59	
Empresas públicas no financieras	5.15	5.55	6.84	8.37	
Instituciones financieras públicas	1.44	1.47	1.58	1.91	
REMUNERACION A ASALARIADOS (% de la remuneración a asalariados)	29.78	28.85	30.53	33.57	
Administraciones públicas	21.35	20.00	21.15	23.48	
Empresas públicas no financieras	6.19	6.33	6.76	7.20	
Instituciones financieras públicas	2.24	2.52	2.62	2.89	
AHORRO DEL SECTOR PUBLICO (% del PIB)	4.12	7.36	4.70	5.44	7.62
Administraciones públicas	2.05	5.29	1.73	2.60	4.44
Empresas públicas no financieras	1.42	1.36	1.44	2.10	3.18
INVERSION BRUTA (% del PIB)	5.49	6.72	7.77	9.44	8.97
Administraciones públicas	3.18	3.66	3.85	3.63	4.19
Empresas públicas no financieras	2.30	3.06	3.92	5.82	4.78
INVERSION BRUTA (% de la inversión bruta total nacional)	28.04	37.19	39.18	50.27	43.47

FUENTE: DANE. Cuentas nacionales y Cuentas del sector público. Promedios de participaciones anuales, expresadas a precios corrientes.

CUADRO 3

ESTRUCTURA DEL PIB GENERADO POR EL SECTOR PUBLICO

(A precios de 1975)

	1971-74	1975-78	1979-82	1983-86
<b>I. ESTRUCTURA DEL PIB DEL SECTOR PUBLICO</b>				
Sector agropecuario	0.17	0.19	0.23	0.23
Minería	8.56	4.87	3.40	4.02
Industria manufacturera	3.88	5.79	9.87	14.18
Electricidad, gas y agua	6.41	7.15	7.14	6.34
Construcción	2.24	1.74	1.29	1.22
Comercio y hotelería	0.00	1.36	1.38	1.37
Transporte y comunicaciones	11.24	13.15	12.82	12.94
Servicios financieros	11.14	10.97	10.48	10.47
Servicios comunales, sociales y personales	56.36	54.78	53.37	49.22
<b>II. PARTICIPACION EN EL PIB SECTORIAL</b>				
Sector agropecuario	0.10	0.12	0.16	0.20
Minería	53.12	49.78	41.66	32.85
Industria manufacturera	2.38	3.72	6.94	12.74
Electricidad, gas y agua	100.00	100.00	100.00	100.00
Construcción	8.75	7.51	5.86	5.50
Comercio y hotelería	0.00	1.52	1.67	2.14
Transporte y comunicaciones	19.20	22.10	20.74	26.21
Servicios financieros	11.16	11.68	11.29	13.76
Servicios comunales, sociales y personales	65.08	65.76	64.01	71.07

FUENTE: DANE, Cuentas nacionales y Cuentas del sector público.

blicos domiciliarios, minería, transporte (puertos y ferrocarriles) y telecomunicaciones<sup>19/</sup>. Fuera de la minería, se trata, así, de las dos áreas más tradicionales de acción pública —servicios sociales e infraestructura—, donde se concentran las principales "fallas del mercado" identificadas por la teoría económica del bienestar (bienes públicos, externalidades, economías de escala, monopolios naturales, etc.) Conviene anotar, además, que en el caso de la minería, gran parte de la producción estatal se hace indirectamente a través de contratos de asociación con empresas privadas (básicamente multinacionales), las cuales llevan a cabo directamente las labores de producción. De hecho, la participación del sector público en este sector ha sido decreciente a lo largo de las dos últimas décadas (Cuadro 3).

Aunque la acción pública ha sido limitada y se ha concentrado en áreas tradicionales, las "fallas del gobierno" señaladas por la "nueva economía política" no han estado ni mucho menos ausentes: la tendencia de un sistema con mucha intervención gubernamental a asignar demasiados recursos a tratar de obtener favores del Estado en vez de destinarlos a fines productivos, la corrupción, la información inadecuada con base en la cual se toman las decisiones del gobierno, los incentivos inadecuados a mantener altos niveles de eficiencia en el caso de las empresas públicas<sup>20/</sup>, etc. Además, el excesivo centra-

lismo ha redundado en otra serie de "fallas del gobierno", que podríamos denominar "políticas", en la medida en que el problema fundamental reside en este caso en la creciente distancia entre el gobierno y sus gobernados.

Acorde con este diagnóstico, las reformas que se han venido adoptando y proponiendo en torno a la organización del Estado han sido dirigidas a fortalecer los mecanismos de descentralización y a racionalizar el aparato estatal y privatizar algunas de sus funciones. Aunque la descentralización responde a motivaciones fundamentalmente políticas, la racionalización del aparato estatal también exige que se devuelva a las regiones aquellas funciones en las cuales no existen economías de escala de ningún tipo y cuya centralización fue el resultado histórico del acceso diferencial a ingresos corrientes y de capital en distintos niveles del sector público.

Este proceso tiene, sin embargo, dos costos importantes. El primero está asociado al hecho de que las costumbres políticas regionales y locales, quizá más que las nacionales, concentran todos los vicios que el país ha comenzado a rechazar abiertamente en años recientes. Este dilema es en cierto sentido falso, ya que, en cualquier caso, los sucesivos gobiernos nacionales han delegado en las fuerzas políticas regionales y locales la administración pública en los niveles correspondientes. Por lo tanto, el nuevo régimen tiene la virtud de que establece la responsabilidad directa

de los administradores públicos con los electores, una instancia de control político que antes era mucho más débil a nivel regional y local. El menor control nacional durante un período de transición puede generar, sin embargo, algunos costos.

El segundo problema es el costo fiscal de la transición. Las nuevas normas constitucionales aumentarán la participación de los departamentos y municipios en las rentas nacionales de un 33% a poco más de 45% a comienzos del próximo siglo<sup>21/</sup>. Aunque asumen funciones que hoy en día corresponden a la nación, se considera que el balance neto para las finanzas nacionales es negativo. Este efecto neto, unido al costo de las nuevas instituciones creadas por la Constitución de 1991, fue estimado en el reciente proyecto de reforma tributaria en poco menos del 1% del PIB en los próximos años, que se elevará gradualmente hasta alcanzar un 2% del PIB a finales del siglo<sup>22/</sup>. Este no es, además, el único reto fiscal que enfrenta hacia adelante el Gobierno Nacional. El otro que tiene un costo fiscal significativo es la reforma del sistema de pensiones, que será mayor entre más alto sea el componente privado que se le quiera dar al nuevo esquema. En el caso de un sistema privado puro, dicho costo alcanzaría entre 2.5 y 3.0% del PIB durante un período de transición, únicamente en lo relativo a pensiones del sector privado<sup>23/</sup>. Obviamente, estos costos, unidos a los de la creciente carta pensional del sector público y quizás a otros problemas, redundan en una situación fiscal extremadamente grave, ya que el

Gobierno Nacional tiene ingresos totales que apenas superan ligeramente el 10% del PIB. Curiosamente el proyecto de reforma tributaria en discusión evadió estos elementos *estructurales* de las finanzas públicas para concentrarse en los temas exclusivamente coyunturales. En los próximos años, será necesario, en cualquier caso, enfrentar los primeros.

En lo relativo a la estructura del sector público, la discusión se ha centrado en el proceso de privatización, dejando de lado el tema quizás más importante de cómo generar incentivos para una adecuada administración de aquellas entidades que por necesidad continuarán siendo públicas. Dada la importancia que ha tenido históricamente el debate ideológico en torno a la propiedad pública vs. la privada, no es quizás sorprendente que el tema de la privatización se torne en un asunto político extremadamente delicado. Sin embargo, en un país en el cual el Estado es relativamente pequeño y ejerce básicamente su radio de acción en áreas muy tradicionales, la privatización no debería ser un tema prioritario de la agenda económica y política nacional. De hecho, el propio presidente de la República ha sido claro en diversas ocasiones en resaltar que el tema de las privatizaciones carece en Colombia de la prioridad que tiene en otros países.

Esta forma de formular el problema ha tenido un costo importante, ya que ha hecho que el gobierno haya carecido de una *política general* de privatización y que, por lo tanto, este proceso haya

19/ Este Cuadro también registra una participación modesta del sector público en la industria manufacturera y en servicios financieros. En el primer caso, la participación creciente es más un efecto de márgenes de ganancia e impuestos indirectos crecientes en las dos actividades más tradicionales de producción del Estado (derivados del petróleo y licores).

20/ Las razones son múltiples y están adecuadamente catalogadas en Urrutia (1991): la ausencia de incentivos fuertes a reducir costos, el carácter difuso de los objetivos de las empresas públicas y la consecuente dificultad de monitorear su comportamiento, la falta de información de quienes ejercen dicho monitoreo, la ausencia de fuerte incentivo que genera el buen desempeño económico, la probabilidad de quiebra, el exceso de *interferencia política* en su funcionamiento y la mayor capacidad para obtener favores del gobierno.

21/ Perry y Rodríguez (1991).

22/ Ministerio de Hacienda y Ministerio de Justicia, "Exposición de motivos al proyecto de ley por la cual se expiden normas en materia tributaria y se dictan otras disposiciones", Bogotá, marzo de 1992.

23/ Lora et al. (1992).

pasado a depender de *iniciativas* desarticuladas, incluso contradictorias entre sí<sup>24/</sup>. La reacción violenta al proyecto de privatización de Telecom indica que las iniciativas neo-liberales más extremas en este campo van a ser derrotadas en el terreno político. Existen, sin embargo, alternativas intermedias, acordes con las nuevas normas constitucionales, que pueden abrirse paso. El proyecto de ley sobre servicios públicos domiciliarios recoge en forma novedosa dos principios constitucionales básicos que deberían ser quizás la guía para el diseño de la reforma del Estado en este frente: el principio de *competencia* y el de *complementariedad* entre los sectores público y privado<sup>25/</sup>.

El primero de estos principios se deriva de las nuevas normas constitucionales, según las cuales el fin social de la propiedad sólo se satisface plenamente cuando existe competencia. De ahí se deriva la norma según la cual es función esencial del Estado evitar el abuso de posiciones dominantes en el mercado. Este principio tiene dos implicaciones importantes en relación con el tema que nos ocupa. La primera de ellas es que la privatización de actividades públicas sólo se justifica cuando es posible garantizar la competencia<sup>26/</sup>. La segunda es que no existe ninguna razón por la cual el principio de la competencia

no deba aplicarse igualmente a aquellos bienes y servicios que suministra el sector público. La "libertad de entrada" a estos servicios para el sector privado que establece la nueva Constitución es, así, un avance importante. De hecho, ésta es la situación que ha prevalecido tradicionalmente en la provisión de servicios sociales, como lo indica la alta participación privada en la prestación de servicios de educación y salud.

Como la competencia no es viable cuando existen verdaderos "monopolios naturales", estos mismos principios establecen que el gobierno debe ser, en principio, quien asuma la producción. Pero el principio de control contra el abuso de posiciones dominantes en el mercado es igualmente aplicable en estos casos. Por este motivo, la nueva Constitución establece diversos mecanismos de regulación aplicables en estos casos: a la posibilidad de regular la fijación de tarifas de servicios públicos, que ya había establecido la reforma constitucional de 1936, se han agregado ahora nuevos mecanismos de control por parte de los usuarios, exigencias de eficiencia en su prestación y, en última instancia, la posibilidad de privatización, cuando las "fallas del gobierno" superen a las del mercado. El proyecto de ley sobre servicios públicos domiciliarios desarrolla estos principios, creando dos instancias de control: los Comi-

tés de Desarrollo de los servicios públicos, compuestos de las autoridades políticas y de los usuarios, y la Superintendencia de Servicios Públicos, que fija tarifas, establece indicadores de gestión, promueve la competencia, evita abusos del poder monopólico y puede intervenir directamente las empresas cuando no cumplen los criterios establecidos. El proyecto establece, además, múltiples mecanismos de participación privada en estos casos, diferentes a la propiedad —los cuales tienen, además, múltiples antecedentes en Colombia—<sup>27/</sup>, que desarrollan el principio de complementación entre las actividades públicas y privadas, aunque discrimina, en cierto sentido, contra aquellas empresas públicas que optan por no utilizar estas alternativas (v.gr., estas empresas nunca pueden tener libertad para fijar sus tarifas).

La aplicación de los nuevos principios constitucionales extiende, así, el sistema mixto (público/privado) que ha tenido el país en servicios sociales a los servicios públicos domiciliarios, con base en dos principios fundamentales: complementariedad y competencia entre los sectores público y privado, abriendo, así, la posibilidad de participación privada a través de muy diferentes modalidades, cuyas virtudes relativas varían de caso en caso. La aplicación de estos principios debería hacerse extensiva, por lo demás, a otras áreas donde el sector público tiene una participación importante, muy especialmente a la banca, donde los criterios de reprivatización de las entidades nacionalizadas en la década pasada y de eventual privatización de las entidades tradicionalmen-

te públicas no se han hecho hasta ahora explícitos e incluso en algunos casos ha acrecentado la concentración del poder económico en el sector.

#### D. La política social

Pese a las discrepancias entre la Constitución, el Plan de Desarrollo y el diagnóstico de diversos analistas, existe un poderoso elemento de consenso: la necesidad de aumentar el gasto público social. El tema es particularmente importante en la situación actual de Colombia por tres razones diferentes. En primer término, existe evidencia amplia según la cual las tendencias favorables que se experimentaron en el país en la década del setenta en materia de distribución de ingreso y reducción de los niveles de pobreza se han interrumpido en los últimos años e incluso pueden estarse revirtiendo<sup>28/</sup>. En segundo lugar, existe un acuerdo en torno a que, independientemente de la mejoría que experimentaron las condiciones sociales del país en décadas pasadas, todos los indicadores correspondientes son insatisfactorios y contribuyen —conjuntamente con otras causas— a agudizar el clima de violencia. Finalmente, existe también clara evidencia del retroceso que ha experimentado el gasto público social desde mediados de la década de los ochenta sobre niveles que, medidos como proporción del PIB, eran relativamente bajos, y que dicho retroceso se ha reflejado en el deterioro de la calidad de algunos servicios sociales<sup>29/</sup>.

El mejoramiento o deterioro de las condiciones de vida de la población es, por supuesto, el resultado conjunto de la gestión macroeconómica, tanto co-

24/ Tal vez las mayores contradicciones son aquellas que existen entre los proyectos de ley sobre servicios públicos domiciliarios (Ministerio de Hacienda et al., "Exposición de motivos del proyecto de ley de régimen de servicios públicos domiciliarios", Bogotá, febrero de 1992) y telecomunicaciones (Ministerio de Comunicaciones, "Exposición de motivos al proyecto de ley por la cual se expide el régimen legal de los servicios públicos de telecomunicaciones, se organiza y regionaliza su prestación y se dictan otras disposiciones", Bogotá, febrero de 1992) presentados al Congreso Nacional en febrero de 1992, que es tanto más paradójica cuanto que el primero abarca en principio el área de las telecomunicaciones. El primero es, en efecto, enfático en dos principios: la defensa de la competencia como principio regulador básico y la posibilidad de participación de entidades públicas, privadas o mixtas. Por el contrario, el segundo no sólo resguarda algunos monopolios, sino que establece el principio de privatización forzada. Fuera de estas dos, existen, sin embargo, proyectos de privatización en muchas otras áreas.

25/ Ministerio de Hacienda et al., op. cit.

26/ Cárdenas (1991) y Urrutia (1991).

27/ Estas modalidades incluyen la administración de las acciones públicas (fiducia), la delegación de la administración de la entidad, la concesión de los bienes de la empresa oficial y la delegación parcial de su gestión (subcontratación).

28/ Sobre este último tema véase, en particular, Sarmiento (1992).

29/ Véanse, al respecto, los sucesivos análisis del gasto público y de diversos indicadores sociales incluidos en la revista *Coyuntura Social*.



yuntural como estructural, y de los esfuerzos en el frente del gasto social. A lo largo de la última década, la literatura económica internacional ha otorgado un peso cada vez mayor al primero de dichos determinantes. Esta dimensión macroeconómica se encuentra desarrollada sólo en forma escueta en el actual Plan de Desarrollo. El análisis de los efectos de los programas de reestructuración sobre la situación social se limita en el Plan a consideraciones sobre la evolución previsible de los indicadores de necesidades básicas insatisfechas<sup>30/</sup>. Como estos últimos tienen una tendencia a la mejoría mucho más inercial que los indicadores de pobreza medida a través de ingresos, este enfoque resulta ciertamente incompleto.

El principal estudio realizado sobre este tema llega a conclusiones bastante pesimistas sobre los efectos sociales de los actuales programas de reestructuración<sup>31/</sup>. Este trabajo indica que tanto los programas de reestructuración del sector público como de apertura (si, en este último caso, se compensan, como se ha venido haciendo, los menores recaudos arancelarios con aumentos del IVA) tienen efectos adversos sobre los principales indicadores sociales. Debido al peso que tiene la mano de obra calificada en el empleo gubernamental, los efectos del programa de reestructuración del sector público son mayores en los deciles más altos de la distribución del ingreso. La apertura a las importaciones tiene, por el contrario, efectos desfavorables sobre los ingresos de casi todos los sectores sociales, con un impacto distributivo ligeramente regresivo. En palabras de los autores:

El resultado de largo plazo es, así, una economía más competitiva internacionalmente, con un sector externo más fuerte, menos sujeta a presiones inflacionarias y sin desequilibrios fiscales; pero con unos niveles de ingreso real reducidos, especialmente entre los estratos más pobres de la ciudad, un deterioro de los indicadores sociales y una menor productividad laboral<sup>32/</sup>.

Este estudio concluye, además, que una política agresiva de gasto social tiene un impacto favorable sobre la actividad económica y los niveles de productividad. No obstante, si los programas sociales respectivos se financian con aumentos en los impuestos —sin lo cual no serían, por lo demás, sostenibles—, dichos efectos sólo se percibirán en el largo plazo. Así las cosas, dicha política es inadecuada como mecanismo para compensar los efectos adversos que tendrán los programas de reestructuración durante los primeros años. El Plan de Desarrollo comparte implícitamente esta conclusión, ya que señala que los efectos esperados de las inversiones en capital humano sólo tendrán un efecto significativo sobre la actividad económica en el segundo lustro de la década de los noventa.

Respondiendo a las deficiencias que han manifestado los instrumentos tradicionales de acción del Estado en esta área y a tendencias en boga a nivel internacional, el nuevo Plan de Desarrollo formula tres principios básicos para el diseño de la política social. El primero de ellos es la focalización del gasto hacia los sectores de menores ingresos. El segundo es la preferencia por subsidios a la demanda sobre aquellos canalizados a través de la oferta de servicios. El tercero es el diseño de un esquema

administrativo más adecuado para la ejecución de la política social, básicamente a través de la delegación de diversas funciones de prestación de servicios en el sector privado y, para aquellas que permanezcan en manos del sector público, en entidades de nivel regional o local.

Estos principios apuntan a la solución de problemas reales. Más aún, ellos han venido introduciéndose gradualmente en el diseño de la política social en los últimos años. La focalización ha sido, por ejemplo, la esencia del Plan Nacional de Rehabilitación, de los programas de atención preescolar lanzados por la Administración Barco y del nuevo programa de vivienda de la Administración Gaviria. La reorientación hacia subsidios de demanda ha tenido su expresión más acabada en el nuevo programa de vivienda popular, pero también fue la esencia de la reforma al sistema nacional de salud en 1988, aunque en este último caso ha tenido pocas implicaciones prácticas. Por otra parte, la prestación de servicios sociales —aun a diferencia de los servicios públicos domiciliarios— no ha sido ni mucho menos privilegio del sector público en Colombia. El sector privado tiene una alta participación, mayoritaria en algunos casos, en la educación secundaria, universitaria, en la prestación de servicios de salud (incluyendo aquellos asociados a la seguridad social, a través de las Cajas de Compensación Familiar).

La aplicación plena de estos principios presenta, sin embargo, algunos obstáculos, tanto de carácter práctico como conceptual, que obligan a un cierto pragmatismo en su instrumentación. El modelo de subsidios de demanda focalizados tiene dos problemas diferentes. En primer término, supone la existencia de una oferta privada ade-

cuada en cantidad y calidad. Este supuesto no se cumple en la mayoría de los casos en cuestión y no sólo en razón de "barreras a la entrada", que en el caso de los servicios sociales no existen en Colombia. El segundo es el costo potencial de la ejecución de algunos programas de subsidio focalizado. Es casi surrealista pensar, por ejemplo, en un sistema de distribución de subsidios directos para el pago de servicios de agua, luz y teléfono como sustituto del actual sistema de tarifas diferenciales por estrato social. No es, por ello, sorprendente, que en la práctica el principio de "focalización" se aplique a través de la selección del tipo de programas a financiar, siguiendo indicadores indirectos sobre su incidencia distributiva<sup>33/</sup>. Este es el enfoque que utiliza de hecho el Plan de Desarrollo, al hacer énfasis sobre programas tales como la universalización de la educación primaria, el incremento en la matrícula secundaria, la atención primaria en salud y programas de nutrición, la mayoría de ellos prestados a través de entidades esencialmente públicas.

La participación privada en la prestación de los servicios públicos y sociales es altamente deseable, pero no está tampoco exenta de problemas. El primero es la atracción natural que genera el mercado en economías con fuertes disparidades distributivas a que el sector privado oriente su oferta —al menos la oferta de calidad— hacia los sectores de mayores ingresos. El sistema resultante es un régimen mixto de prestación de servicios, como el que existe ya en educación y salud en Colombia, mediante el cual el sector privado orienta su oferta a los sectores de mayores ingresos y el público a los de menores ingresos. Este sistema choca con principios políticos básicos, según los cuales el Estado no debe fomentar la reproducción de las

30/ Presidencia de la República y Departamento Nacional de Planeación (1991), Cap. VII.

31/ Lora y Ramírez (1991). Véase también Perry *et al.* (1992).

32/ Lora y Ramírez (1991), p. 83.

33/ Selowsky (1979) presenta, al respecto, cálculos de la incidencia de distintos tipos de gasto por estratos de la distribución del ingreso.

desigualdades sociales y mucho menos promover la segregación social.

El segundo problema, íntimamente relacionado con el anterior, es la dificultad del Estado para controlar la calidad de los servicios, particularmente aquellos prestados por el sector privado. El Plan de Desarrollo lo reconoce explícitamente en relación con la educación universitaria y propone eliminar las funciones que ha venido ejerciendo teóricamente el ICFES en tal sentido. A través de los sistemas de selección de profesionales, el Estado tiene, sin embargo, alguna capacidad para regular la calidad de los servicios que ofrece<sup>34/</sup>.

Existen otras "fallas del mercado" en el caso de los servicios sociales y otros problemas asociados a principios de carácter político que deben tenerse en cuenta en su diseño. Entre los primeros, conviene resaltar que en esta actividad abundan los "monopolios naturales", problemas de información, incentivos erróneos que podrían generar los subsidios de demanda, y costos que son difíciles de recuperar en razón de las externalidades, del carácter público de los bienes o de otras razones. Por último, uno de los principios políticos básicos que debe incorporarse en el diseño de los servicios sociales es el de solidaridad. Tal vez el problema más importante de un sistema puramente privado de seguridad social, como el chileno, es precisamente la ausencia de este principio; por ello, y por razones fiscales, la

propuesta preliminar del gobierno en este frente es un régimen mixto, en el cual el subsistema público garantizaría una pensión mínima a todos los cotizantes al subsistema público<sup>35/</sup>.

En cierto sentido, Colombia está atada al sistema mixto de prestación de servicios sociales que ha tenido desde hace ya mucho tiempo. Ello no debe ser visto con recelo, ya que este sistema tiene muchas virtudes, y por ello debe extenderse a los servicios públicos domiciliarios, según lo hemos señalado en la sección anterior. Un régimen de este tipo permite corregir mucho mejor las múltiples "fallas del mercado" que son intrínsecas a un sistema puramente privado, sin eliminar la competencia para el sector público. Dentro de un sistema de esta naturaleza, es conveniente introducir con gradualidad y pragmatismo los principios que formula el nuevo Plan de Desarrollo. La ampliación de la esfera privada en algunos de estos casos puede ser deseable, pero requiere de múltiples correctivos, los más importantes de los cuales son evitar la tendencia a la segregación social que implica el sistema y garantizar oferta de servicios privados de calidad para los sectores de menores ingresos. Esto último sólo es posible con un desarrollo de un fuerte sector solidario, a lo cual deben, por lo tanto, enfocarse las energías correspondientes. Pero, ante todo, la posibilidad de ampliar la esfera de acción privada no debe distraer la atención del Estado de lo que, en esencia, continuará siendo

34/ Esto es lo que indican los resultados de las pruebas del ICFES para bachilleres: aunque dichos resultados son, en promedio, superiores para los colegios privados, la varianza de la calidad de los resultados de los estudiantes de dichos planteles es también mayor; lo que es más importante, la superioridad de los colegios privados no es válida si se ajusta por sector socio-económico, ya que los estudiantes de los "colegios piratas" a los cuales acceden los estratos medios y bajos de la población tienen resultados más pobres que los estudiantes de colegios públicos que pertenecen a los mismos estratos; por último, la mejor calidad de los colegios privados elitistas sólo se obtiene a costos que son tres o cuatro veces superiores a los de los colegios públicos. Véase *Coyuntura Social*, No. 2, mayo de 1990, pp. 57-61, y Zuleta et al. (1992), Cap. VI.

35/ Ministerio del Trabajo y Seguridad Social, "Bases para la reforma sobre el régimen de pensiones", Noviembre de 1991, reproducido en FESCOL, *La reforma del régimen pensional en Colombia: Documentos de Trabajo*, Bogotá, febrero de 1992.

su gran tarea: mejorar el subsistema público de prestación de servicios.

### III. LA APERTURA ECONOMICA

#### A. El diseño de la apertura comercial

El proceso de apertura de la economía colombiana que se inició en los primeros meses de 1990 no carece de antecedentes.

Entre comienzos de la década del setenta y 1982 experimentó una liberación de importaciones relativamente ambiciosa, pero gradual, que se reflejó en la reducción de los aranceles, la eliminación de la lista de prohibida importación, la reducción del alcance de la licencia previa y de la tasa de rechazos de las solicitudes (Cuadro 4). Los subsidios a las exportaciones se redujeron drásticamente a mediados de la década del setenta pero, posteriormente, ante el estancamiento y colapso que experimentaron las ventas externas de estos productos, se aumentaron en forma moderada.

Unida a los efectos de la revaluación real del peso generada por la bonanza cafetera de los años setenta y la posterior bonanza de capitales, este proceso de liberación terminó en una violenta crisis de balanza de pagos (Cuadro 5), que llevó a la Administración Betancur a revertirlo en forma rápida y drástica. Para mediados de la década de los ochenta, los aranceles se habían elevado sustancialmente (incluida la sobretasa a las importaciones), prácticamente todos los productos del universo arancelario estaban bajo prohibida importación o licencia previa y la tasa de rechazos de solicitudes de importación se había elevado a niveles desconocidos en más de una década. Los subsidios a las exportaciones también se habían elevado en forma sustancial y se había iniciado uno de los procesos de devaluación más espectaculares de la historia económica del país (Cuadro 4).

El retorno a un régimen engorroso de protección y subsidio a las exportaciones fue objeto de una oposición severa por parte del Banco Mundial. Como parte de las condiciones establecidas en un crédito concedido por dicho organismo al gobierno para financiar las importaciones requeridas por los sectores de exportación, a mediados de 1985 se inició un proceso de liberación de importaciones y reducción de los subsidios a las exportaciones.

Hasta fines de 1989, el proceso de liberación fue, sin embargo, moderado. En efecto, después del traslado inicial de poco más de la tercera parte del arancel a la lista de libre importación y la reducción sustancial de la de prohibida importación, el régimen de licencias no se alteró adicionalmente en los cuatro años siguientes (Cuadro 4).

De hecho, virtualmente todos los artículos que competían con la producción nacional se mantuvieron en licencia previa y algunos en prohibida importación. La tasa de rechazos de solicitudes se mantuvo, además, en niveles muy altos hasta 1988 y sólo vino a reducirse sustancialmente en 1989. Los aranceles se redujeron, pero al mismo tiempo se eliminaron una gran cantidad de exenciones.

Este hecho, conjuntamente con la elevación sustancial de la sobretasa a las importaciones, resultó en un aumento efectivo de los gravámenes a las importaciones, según se refleja en la evolución de los derechos efectivamente pagados. Para diciembre de 1989, el arancel promedio del país, incluida la sobretasa, era todavía del 43.7%. Para los bienes de producción nacional, la protección efectiva resultante (es decir, la protección al valor agregado en los distintos procesos productivos) era del 90.9% (Cuadro 6). Aunque muchos sectores (incluso la mayoría) no utilizaban la mayor parte de esta protección otor-

CUADRO 4  
POLITICA COMERCIAL, 1967 - 1991

	Arancel nominal a/	Sobretasa básica a/	Arancel y sobretasa promedio pagados	Distribución del universo arancelario según régimen c/			Importaciones bajo licencia previa como % de total de importaciones	Exceso de demanda de licencias d/	Equivalente arancelario de régimen de licencias	Tasa de cambio real menores de exportaciones (1986=100)	Incentivos a las exportaciones menores	Tasa de cambio real efectiva de exportaciones (1986=100) e/
				Libre Importación	Licencia Previa	Prohibida Importación						
1967	65.6 b/	3.0	14.7				96.2	41.0	36.2	75.1	23.1	73.4
1968			15.1				83.0	19.4	25.0	76.6	21.2	80.1
1969			16.2				82.8	21.6	25.7	78.9	19.1	79.9
1970	51.9		17.5				81.0	8.9	20.9	81.0	19.8	84.7
1971			16.4	3.4	80.4	16.2	71.7	12.7	19.9	82.6	22.6	90.0
1972			16.5				71.9	12.9	20.0	85.8	26.8	96.6
1973			16.7	20.2	79.8	0.0	68.8	6.0	17.0	82.6	26.6	95.0
1974		5.0	13.4	29.6	70.4	0.0	56.4	3.4	13.3	76.2	23.5	90.9
1975	32.6	6.5	15.3	34.1	65.9	0.0	57.2		13.3	79.3	13.0	85.1
1976			16.1				60.2		14.0	79.3	10.2	81.9
1977			17.2				58.8		13.7	71.7	9.9	73.4
1978	30.5		15.7	52.8	47.2	0.0	57.2		13.3	70.4	14.1	76.0
1979	28.2		16.4	66.7	33.3	0.0	55.6	1.1	12.4	67.1	14.1	72.6
1980	26.0		14.9				56.0	1.4	12.6	67.8	15.1	74.8
1981	25.9	6.5	14.8				47.8	3.4	11.3	65.4	16.4	73.9
1982			14.8	70.8	29.2	0.0	45.3	3.7	10.8	60.4	18.8	70.0
1983			14.5	41.9	58.1	0.0	58.6	19.5	18.9	62.9	23.7	70.9
1984	41.7	7.0	14.8	0.5	83.0	16.5	71.9	23.8	23.6	71.1	27.0	79.0
1985	31.4	15.0	19.3	27.0	71.6	1.4	85.2	35.4	31.1	89.7	26.4	89.9
1986			23.9	36.2	62.7	1.1	57.6	19.2	18.6	100.0	18.4	100.0
1987		18.0	24.9	37.8	61.1	1.1	54.7	22.5	18.9	103.7	15.6	100.1
1988			24.1	38.7	60.3	1.1	52.8	18.0	17.0	101.5	14.1	98.9
1989	26.6		22.4	38.8	60.1	1.1	55.3	2.3	12.7	98.3	14.8	101.5
1990	21.1	13.0	18.1	96.7	3.3	0.0	38.3	3.5	9.2	103.1	13.3	112.5
1991	6.1	8.0	13.3	98.6	1.4	0.0	11.8	0.5	e/	88.0	10.9	106.9

a/ Fin de año. Promedio no ponderado.

b/ 1964.

c/ Agosto, 1971 y 1973; Junio, 1974; Febrero, 1975 y 1978; Septiembre, 1979. Fin de año desde 1982.

d/ Información parcial para 1974-1984 (excepto en 1980).

CUADRO 5  
PRINCIPALES INDICADORES MACROECONOMICOS DE COLOMBIA,  
1970-1991

	Crecimiento PIB total	Crecimiento PIB industrial	Inflación IPC (Dic-Dic)	Tasa de cambio real Fedesarrollo	(1986=100) Banco de la República	Balanza en cuenta corriente como % de exportaciones	Cambio en reservas como % de exportaciones.
1970	6.2	6.3	5.9	72.2		-37.0	0.1
1971	6.0	8.5	12.6	75.6		-61.5	9.2
1972	7.7	10.7	14.6	79.2		-21.0	13.2
1973	6.7	8.5	27.4	79.4		-6.2	10.5
1974	5.7	8.3	29.5	78.9		-27.8	-6.0
1975	2.3	1.2	22.1	85.1		-7.4	6.8
1976	4.7	4.4	20.5	82.5	88.0	8.5	28.0
1977	4.2	1.4	31.3	71.7	79.1	14.6	24.8
1978	8.5	10.0	18.9	72.4	78.8	10.3	20.4
1979	5.4	6.1	28.0	71.1	75.3	14.6	46.1
1980	4.1	1.2	26.7	70.5	77.0	2.4	30.4
1981	2.3	-2.6	26.3	66.2	75.2	-50.7	6.3
1982	0.9	-1.4	24.1	61.7	69.7	-87.9	-22.6
1983	1.6	1.1	16.7	62.2	67.8	-89.8	-54.6
1984	3.4	6.0	18.3	67.6	73.6	-57.6	-45.4
1985	3.1	3.0	22.5	76.8	84.3	-41.9	11.3
1986	5.8	5.9	20.9	100.0	100.0	8.7	22.5
1987	5.4	6.2	24.0	108.7	102.5	-0.4	-0.6
1988	4.1	1.9	28.1	113.0	102.6	-4.0	6.9
1989	3.2	2.9	26.1	117.4	104.7	-3.2	2.5
1990	4.2	6.6	32.4	133.5	117.5	9.5	8.9
1991	1.8	-2.9	26.7	131.2	114.1	32.1	24.9

FUENTES: DANE y Banco de la República. 1991: Fedesarrollo.

gada<sup>36/</sup>, ella era, sin duda, una de las más altas de la historia económica del país.

Por último, aunque los subsidios a las exportaciones se redujeron también a lo largo de estos años, este proceso estuvo ampliamente compensado por la devaluación real. Además, en 1985 se eliminó el requisito de consultar la existencia de producción nacional para los insumos y bienes de capital importados a través del Plan Vallejo. Esto indica que, a partir de entonces, los sectores de exportación tuvieron acceso efectivo a los insumos extranjeros con precios internacionales.

El mantenimiento de altos niveles de protección no fue óbice para uno de los períodos más espectaculares de expansión de las exportaciones colombianas. El gran dinamismo exportador y la solidez de la balanza de pagos, aun después del colapso de los precios del café a mediados de 1989, permitieron que se generara un consenso sobre la posibilidad de profundizar las medidas de liberación. Más allá de ello, la frustración con algunas características del crecimiento económico desde mediados de los ochenta (véase la Sección II.B) generó un ambiente mucho más favorable para la adopción de un modelo más claramente centrado en las exportaciones. A ello contribuyó, finalmente, la continua presión del Banco Mundial y la adopción de procesos similares en varios países de la región.

El programa anunciado en febrero de 1990 por la Administración Barco era, sin embargo, moderado, en especial si

se compara con los procesos previos de Chile, Bolivia, México y el que había iniciado para entonces Venezuela<sup>37/</sup>. El programa era gradualista en su concepción, por dos razones diferentes: se pensaba que era necesario dar a los sectores productivos un tiempo prudencial para adecuarse a la mayor competencia de las importaciones y se debía evitar, por otra parte, un deterioro de la balanza de pagos que obligara a revertir las medidas de liberación, como había acontecido a comienzos de la década de los ochenta.

El proceso se concibió entonces en dos etapas. En la primera, que tendría lugar durante dos años, se eliminarían gradualmente las licencias de importación, al tiempo que se sustituía por aranceles más altos para los productos cuya protección arancelaria resultara insuficiente. Todos los productos estarían sujetos, sin embargo, a alguna competencia externa, a través de mecanismos relativamente automáticos de asignación de licencias de importación, que reducían considerablemente la discreción del INCOMEX en su asignación y la eliminaban en la mayoría de los casos. Solamente el sector agrícola quedó exceptuado entonces del programa de liberación. Durante la segunda etapa del programa que, según las autoridades, tendría lugar durante tres años, se reducirían gradualmente los aranceles, hasta alcanzar un promedio de 25%, el cual se consideraba adecuado para proteger la producción nacional. Este programa estaba acompañado de una aceleración importante del proceso andino de integración, de acuerdo con las decisiones

36/ Un estudio no publicado realizado por el Banco de la República a comienzos de 1989 encontró que los sobrepuestos domésticos eran normalmente inferiores a los aranceles nominales para alimentos (8 vs. 53%), productos del papel (3 vs. 59%) y farmacéuticos (-25 vs. 43%) y sólo similares para autopartes (37 vs. 43%). La experiencia con las encuestas arancelarias demostró también que, a los aranceles prevalecientes entonces, no había mucha demanda de importaciones de bienes de consumo, excepto automóviles. Véanse sobre este último tema Ocampo (1990) y Hallberg y Takacs (1992).

37/ CONPES y Consejo Directivo de Comercio Exterior (1990) y Garay (1991), Cap. 1.

## CUADRO 6

### PROTECCION ARANCELARIA, SEGUN CLASIFICACION CUODE

	Protección nominal (arancel y sobretasa)			Protección efectiva, bienes con producción nacional				
	Dic. 1989	Dic. 1990	Sept. 1991	Marzo 1992	Dic. 1989	Dic. 1990	Sept. 1991	Marzo 1992
Bienes de consumo	61.6	52.7	22.0	17.5	137.1	125.5	52.3	41.4
No duradero	63.0	52.5	21.0	17.4	142.1	124.1	50.8	40.5
Duradero	59.1	53.2	24.0	17.8	127.2	128.6	55.4	43.4
Bienes intermedios	39.6	32.2	11.8	10.0	83.4	73.1	29.2	25.8
Combustibles y lubricantes	31.7	24.6	11.8	7.8	59.7	64.1	24.4	20.3
Para la agricultura	22.4	17.9	11.6	8.2	27.1	22.1	49.1	25.4
Para la industria	40.4	32.8	11.8	10.1	87.5	75.5	28.4	25.9
Bienes de capital	39.5	27.5	12.6	10.2	66.4	52.4	27.4	23.4
Materiales de construcción	46.7	37.4	14.8	12.4	76.2	65.1	28.1	23.7
Para la agricultura	26.1	17.7	9.4	10.7	34.8	22.9	16.3	21.7
Para la industria	38.4	24.5	11.8	9.5	62.0	45.3	25.2	21.5
Material de transporte	44.1	34.1	14.9	11.4	86.2	69.6	37.2	30.0
Total	43.7	35.6	14.3	11.7	90.9	81.2	34.8	29.3

FUENTE: Calculados con base en datos del Departamento Nacional de Planeación y el INCOMEX. Los datos para diciembre de 1989 están calculados con la clasificación MABANDINA y a partir de entonces con la NANDINA. Debido al mayor detalle de la nueva clasificación, los datos no son enteramente comparables, pero la diferencia es pequeña. Con la vieja clasificación, el arancel y sobretasa promedios son 38.7 y 13.4% en diciembre de 1990 y septiembre de 1991, y la protección efectiva total para bienes con producción nacional, 74.7 y 34.1%, en las mismas fechas.

de los presidentes de la subregión reunidos en las Islas Galápagos en diciembre de 1989 (véase la Sección III.C).

Como primeros pasos en la nueva dirección, entre febrero y julio se redujeron ligeramente la sobretasa a las importaciones y los aranceles, se amplió la lista de libre importación y se crearon nuevos sistemas de asignación de permisos de importación bajo licencia previa. Esto último se hizo dividiendo los productos correspondientes en cuatro listas: (a) una de "previa-libre", en la cual no había virtualmente ninguna restricción; (b) una de "previa-cupo", en la cual la cuota se asignaba en forma automática entre los distintos solicitantes; (c) una de "encuestas arancelarias", en la cual las licencias se asignaban mediante un sistema de remates; y (d) una pequeña lista de "previa-previa", en la cual se mantenía la discreción de las autoridades, que cubría básicamente productos agrícolas, bienes de seguridad nacional e insumos susceptibles de utilizarse en actividades de narcotráfico<sup>38/</sup>. Solamente el sector agrícola quedó exceptuado entonces del programa de liberación.

Como parte del propósito de sustituir los instrumentos de protección, la Administración Barco había también acelerado el ritmo de devaluación a mediados de 1989. Sin duda, esta decisión había estado dirigida también a compensar los efectos desfavorables esperados del colapso del acuerdo internacional del café que tuvo lugar entonces. Como re-

sultado de ello, para fines de dicha administración, el país tenía una tasa de cambio extremadamente competitiva, aunque nadie se refirió entonces a ella como una tasa "subvaluada". Los esfuerzos de devaluación real incluso se acentuaron en los últimos meses de 1990, bajo la nueva administración.

En su discurso de posesión, el presidente Gaviria respaldó el gradualismo como la estrategia central del programa de apertura. Las primeras decisiones de la nueva administración estuvieron enmarcadas dentro de este espíritu: la ampliación de la lista de libre importación y rebajas adicionales de la sobretasa a las importaciones y los aranceles, especialmente de bienes de capital. En noviembre de 1990 se anunciaron, sin embargo, medidas más ambiciosas: se eliminó virtualmente el régimen de licencia previa, se hizo extensiva la liberación al sector agropecuario, aunque con instrumentos de protección adicionales<sup>39/</sup> y se anunció un cronograma de reducción de aranceles, que tendría lugar durante los tres años siguientes<sup>40/</sup>. Este proceso estuvo acompañado, además, de una aceleración de la integración andina en relación con las metas acordadas en diciembre de 1989 (Sección III.C).

Como elemento complementario de la nueva política, en octubre de 1990 se eliminaron virtualmente los subsidios crediticios de PROEXPO y en diciembre se aprobó la primera de una serie de rebajas del CERT, que entró en vigencia en

38/ Para una revisión del funcionamiento de estos esquemas durante 1990, véanse Ocampo (1990) y Hallberg y Takacs (1992).

39/ Para este sector se estableció que se diseñaría un sistema de aranceles variables en función de los precios internacionales. Este sistema, conocido como "franjas de precios", eleva el arancel efectivo cuando los precios internacionales están muy bajos y, por el contrario, los reduce cuando están excepcionalmente altos. El sistema fue adoptado en junio de 1991 (un poco más tarde para algunos productos). En el intermedio, los productos respectivos se mantuvieron en licencia previa; a partir de la adopción del nuevo sistema, sólo se mantuvo para el trigo.

40/ CONPES (1990).

mayo del año siguiente. Además, en diciembre de 1990 el Congreso aprobó las nuevas Leyes Marco de Comercio Exterior y de Cambios Internacionales. La primera introdujo un nuevo esquema institucional para el comercio exterior del país, incluido un ministro del ramo y la transformación de PROEXPO en un Banco de Comercio Exterior. La segunda descentralizó el manejo cambiario en manos de los intermediarios financieros y eliminó virtualmente el control de cambios para las transacciones de servicios. Como muchos bienes de capital se han filtrado en Colombia a través de la cuenta de servicios, esta última decisión tuvo implicaciones macroeconómicas muy importantes, según veremos más adelante. Ella estuvo acompañada, además, de una generosa amnistía cambiaria, adoptada en el marco de la reforma tributaria de 1990.

El gradualismo implícito en los programas de apertura de febrero y noviembre de 1990 tenía sólidos fundamentos teóricos y amplios antecedentes nacionales e internacionales. En ambos casos se adujo la necesidad de dar un tiempo prudencial a las industrias afectadas para reconvertirse. El período otorgado era, de hecho, reducido, pero quizás no era necesario un tiempo más largo, dado que muchas industrias ya estaban en pleno proceso de modernización. La Administración Barco utilizó como argumento adicional la necesidad de evitar los efectos desfavorables sobre la balanza de pagos, que podrían echar al traste todo el programa, como de hecho había acontecido a comienzos de la década de los ochenta, pero este argumento resultó poco importante en la práctica. Pese a sus sólidos fundamentos teóricos y a la propia experiencia con el manejo exitoso de procesos similares en el pasado, la Administración Gaviria terminó dando al traste con el gradualis-

mo en 1991, más que por sus deficiencias intrínsecas (como se argumentó) por las vicisitudes del manejo macroeconómico.

#### B. Las vicisitudes macroeconómicas de la apertura

Las mayores dificultades en el manejo macroeconómico estuvieron asociadas al tipo de cambio y a los flujos internacionales de capital de corto plazo en un contexto de altos ritmos de inflación para los patrones colombianos. La aceleración del ritmo de crecimiento de los precios fue un fenómeno característico de la recuperación que experimentó la economía colombiana desde mediados de los ochenta (Cuadro 5) y estuvo asociada, no tanto a fenómenos de demanda, como a choques sucesivos de oferta experimentados desde 1987 en un contexto de mayor indización, particularmente salarial. Los choques de oferta provinieron en forma secuencial del mercado de alimentos, de precios internacionales de productos comercializables y de la devaluación<sup>41/</sup>.

Desde 1990 pero, especialmente, en 1991, el manejo externo pasó a jugar un papel cada vez más protagónico en la política macroeconómica y, especialmente, antinflacionaria. En efecto, en 1990 se retornó a una situación de superávit en cuenta corriente, en cuantías que no difieren de las magnitudes típicas de las bonanzas cafeteras del pasado (Cuadro 5). La situación se vio agudizada a comienzos de 1991, ya que el auge de las exportaciones no tradicionales, especialmente manufactureras, coincidió con una paradójica *reducción* de las importaciones.

Dado que no era posible compensar el superávit en cuenta corriente mediante un superávit del Fondo Nacional del Café, como era característico de las bo-

41/ Correa y Escobar (1990).

nanzas cafeteras del pasado, las autoridades tenían tres alternativas para manejar la coyuntura: (1) permitir su monetización; (2) generar un superávit fiscal compensatorio; o (3) adoptar medidas orientadas a reducir el crédito interno y externo al sector privado. Dada la coyuntura inflacionaria heredada y la fuerte aceleración en el ritmo de crecimiento de los precios a fines de 1990, la primera alternativa fue desechada y, por el contrario, la Administración Gaviria adoptó, en forma moderada, primero, y acelerada desde los últimos días de 1990, medidas orientadas a reducir drásticamente el ritmo de crecimiento del crédito doméstico y de los medios de pago.

Aunque la situación fiscal evolucionó en un sentido favorable, el grueso del esfuerzo de estabilización recayó sobre los instrumentos monetarios. A comienzos de 1991 el gobierno adoptó un encaje marginal del 100% sobre depósitos en cuenta corriente y a término y comenzó a realizar operaciones masivas de mercado abierto. Esta política, lejos de reducir la acumulación de reservas internacionales, tendió más bien a aumentarla, derrotando así el objetivo de control monetario de las autoridades.

Las razones de este resultado fueron de dos tipos. En primer término, las medidas monetarias, unidas a la desaceleración de la devaluación, generaron, a través de un gigantesco diferencial entre la tasa de interés doméstica y aquella que se podía obtener en el exterior (tasa de interés más devaluación), incentivos masivos a la entrada de capitales, en el momento mismo en que la liberación y amnistía cambiarias habían facilitado el

ingreso de capitales. De hecho, análisis recientes muestran que la política adoptada en enero de 1991 —la combinación de un encaje marginal del 100%, operaciones masivas de mercado abierto y reducción de la devaluación— es precisamente la que *maximiza* la acumulación de reservas<sup>42/</sup>.

Por otra parte, al generar una fuerte recesión doméstica, especialmente en el sector industrial, la política contribuyó a acrecentar en forma significativa el superávit comercial. En efecto, la recesión doméstica y la contracción crediticia generaron una parálisis de la inversión privada, según lo indica la información que proporciona la Encuesta de Opinión Empresarial de Fedesarrollo. Este comportamiento desfavorable de la inversión privada, conjuntamente con la disminución de las importaciones oficiales fueron la causa básica de la caída en las compras externas<sup>43/</sup>. Es importante resaltar, sin embargo, que pese al comportamiento desfavorable de la demanda, los *pagos* por importaciones *aumentaron*, gracias a las medidas de aceleración de giros<sup>44/</sup>.

Ante la ineficacia del control monetario, las autoridades centraron su atención sobre la tasa de cambio y el cronograma arancelario. En el primer caso se argumentó que era necesario corregir la subvaluación de la tasa de cambio, que estaba generando presiones inflacionarias indebidas. En el segundo se señaló que el gradualismo era la causa básica de la baja demanda de importaciones, ya que la expectativa de reducciones del arancel estaba llevando a todos los agentes a postergar sus decisiones de

importación, contribuyendo, así, a la abundancia de divisas. Este argumento, dejaba, por supuesto, de lado, las causas más básicas de la baja demanda de importaciones señaladas en el párrafo anterior; su escasa importancia relativa se hizo palpable con los eventos posteriores, ya que el dinamismo de las importaciones no aumentó después de la aceleración de la apertura<sup>45/</sup>.

En cualquier caso, el nuevo diagnóstico sirvió de base para una serie de decisiones radicales adoptadas a partir de junio, que también incluyeron algunas tímidas medidas para frenar la masiva entrada de capitales a través de la cuenta de servicios. En dicho mes se adoptaron, en efecto, las siguientes decisiones: (1) el establecimiento de una retención en la fuente del 3% para fines tributarios sobre los ingresos de servicios desde el exterior; (2) la aceleración de la desgravación arancelaria prevista para enero de 1992, acentuando, al mismo tiempo, las rebajas programadas para bienes de consumo y varios intermedios; (3) la reducción de la sobretasa a las importaciones del 13 al 10%; (4) el establecimiento de un programa especial de importaciones de bienes de capital con un arancel global (incluida la sobretasa) del 10%, atado al giro anticipado del 30% del valor de dichas compras; y (5) la reintroducción del sistema de certificados de cambio diferidos para las compraventas de divisas del Banco de la República; esta decisión implicó una revaluación inicial del 7% que tendió, sin embargo, a moderarse en los meses siguientes.

Esta revaluación moderada del peso, lejos de resolver el problema, lo tendió a agudizar, por dos razones diferentes. En primer término, porque se mantuvo la política monetaria previa y, por ende, los diferenciales de tasas de interés que estaban induciendo la entrada masiva de capitales. En segundo lugar, porque se dio la señal clara de que el gobierno no controlaba la tasa de cambio, lo cual generó expectativas de revaluación aún mayores, que generaron incentivos a acelerar la repatriación de capitales. El resultado fue, por lo tanto, una acumulación acelerada de reservas en los meses siguientes, que llevó a dos medidas mucho más radicales en los meses siguientes. La primera de ellas fue la adopción, en agosto, del arancel programado para 1994. La segunda fue la decisión, adoptada a fines de octubre por la Junta Directiva autónoma del Banco de la República, de extender el plazo de maduración de los certificados de cambio de tres meses a un año, generando así una revaluación mucho mayor.

Debido a la aceleración de la apertura, en año y medio (es decir, entre febrero de 1990 y septiembre de 1991, cuando finalmente se instrumentaron las decisiones de agosto) se eliminaron virtualmente todas las restricciones cuantitativas y se redujo el arancel en dos terceras partes. La protección efectiva promedio para los bienes con producción nacional se redujo en el mismo lapso de más del 90 a un 35%. Con la adopción del arancel común colombiano-venezolano en marzo de 1992, la protección nominal y efectiva disminuyó aún más, al 12 y 29%, respectivamente

42/ Lora (1991).

43/ Ministerio de Desarrollo Económico (1991) y CONPES (1991).

44/ Durante el año completo, los giros por importaciones crecieron 18% en relación con 1990. Estos mayores giros contribuyeron, por lo tanto, a *disminuir* las reservas internacionales en US\$680 millones, que por sí solas hubieran sido suficientes para contrarrestar casi la totalidad de los mayores ingresos por exportaciones (casi US\$ 900 millones según la balanza cambiaria del Banco de la República), si no hubiera habido otras fuentes de acumulación de reservas.

45/ Entre enero y agosto, las importaciones, según datos de aduanas, habían disminuido un 6.3% en relación con los mismos meses en 1990. Sin embargo, casi toda la reducción de dicho período se concentró en los cuatro primeros meses; entre mayo y agosto, las importaciones sólo fueron un 0.7% inferiores al mismo período de 1990. Después de la aceleración de la apertura, es decir entre septiembre y diciembre, las importaciones disminuyeron mucho más: 11.45% en relación con el período equivalente en 1990. Durante el primer trimestre de 1992, las compras se han mantenido a los niveles extremadamente bajos de los mismos meses de 1991.

(Cuadro 4). En forma casi simultánea con esta última decisión, se redujo el CERT, llevándolo a un monto máximo del 5% y a un nivel promedio que no es muy diferente a la incidencia de los impuestos indirectos.

Los costos de la ineficaz política macroeconómica seguida a lo largo de 1991 fueron, sin duda, elevados. Aunque, después de un rezago inicial considerable, la tasa de inflación se redujo (más como resultado de la revaluación que del lento crecimiento de los medios de pago, ya que este último objetivo no se logró), la economía experimentó una recesión severa para los patrones colombianos (Cuadro 5). Al mismo tiempo, se sacrificó el gradualismo en materia arancelaria, obligando a los sectores productivos a un ajuste excesivamente rápido. Por último, se frenó el auge exportador que el país había experimentado en forma continua desde 1985. En efecto, según lo indica el Cuadro 7, las exportaciones menores alcanzaron su pico en el segundo trimestre de 1991 y desde entonces muestran una clara tendencia a la baja.

El consenso sobre las deficiencias de la política macroeconómica seguida a lo largo de 1991 llevó a las nuevas autoridades monetarias a adoptar un giro radical desde fines del mismo año y, particularmente, a comienzos de 1992. Este giro se ha manifestado, en particular, en un cambio en los objetivos monetarios: de metas de crecimiento de los medios de pago a metas de tasas de interés. Como resultado del nuevo enfoque, se ha inducido una rápida caída de dichas tasas, con el propósito de frenar la entrada de capitales. Para el segundo trimestre del año, la mayoría de las tasas pasivas se encontraban ya en niveles

reales negativos. Pese a este giro favorable, el peso de la acumulación de reservas de 1991 se siente todavía en las expectativas de revaluación, que siguen alimentando la entrada de capitales.

El manejo macroeconómico de 1991 y 1992 hizo evidente que, como consecuencia de las reformas estructurales en curso, las autoridades económicas han perdido grados de libertad en el manejo de corto plazo y, en particular, el monetario. Por lo tanto, el manejo macroeconómico ha pasado a depender, mucho más que en el pasado, de las políticas cambiaria y fiscal. Esto implica que el país experimentará en el futuro unas fluctuaciones mucho más agudas del tipo de cambio real y de la demanda agregada interna de lo que ha sido típico en el pasado.

Esto implica, por lo demás, algo que nunca fue adecuadamente resaltado en los diagnósticos del nuevo gobierno: que la tradición de estabilidad macroeconómica de Colombia ha tenido como presupuestos básicos, no sólo una firme tradición gradualista en materia de política económica, sino también el uso de un complejo sistema de intervención dirigido a moderar los efectos domésticos de los violentos giros de la balanza de pagos<sup>46/</sup>. La renuncia a estos instrumentos con la apertura económica, tiene, así, costos sobre la estabilidad macroeconómica que no son despreciables.

### C. El proceso de integración

La revitalización de los esquemas de integración regional ha sido una de las características destacadas de las reformas comerciales recientes. Este es, en cierto sentido, un proceso paradójico, ya que dichos esquemas fueron concebidos como mecanismos para una libera-

CUADRO 7  
EXPORTACIONES MENORES TRIMESTRALES 1987 - 1992  
(Millones de dólares)

	Trimestre				Total
	I	II	III	IV	A/o
1987	323.7	383.7	441.3	529.1	1677.8
1988	454.5	457.5	522.2	523.6	1957.8
1989	454.0	571.0	580.6	565.3	2170.9
1990	522.7	629.3	729.5	828.3	2709.8
1991	797.8	1025.3	936.7	905.1	3664.9
1992	824.0				

NOTA: Exportaciones, según manifiestos de aduana, excluyendo café verde, carbón, petróleo, fuel oil y ferróniquel.

FUENTE: Banco de la República.

ción limitada del comercio en un contexto de sustitución de importaciones en escala ampliada. En el caso del Grupo Andino, después de un corto período de euforia, en los años que siguieron a su creación en 1969, se enfrentaron múltiples problemas, asociados a la incapacidad para consolidar un área de libre comercio y menos aún una unión aduanera, a la complejidad e inoperatividad de los programas sectoriales de desarrollo industrial, al incumplimiento de los compromisos adquiridos y al abandono por parte de los distintos países de la filosofía que inspiró inicialmente el acuerdo. Aunque el comercio andino creció en forma vigorosa en los años setenta, dicho crecimiento fue en gran medida independiente de las normas del pacto subregional<sup>47/</sup>.

La crisis se profundizó en los años ochenta cuando, como consecuencia de la crisis de la deuda, los países incumplieron en forma masiva los com-

promisos adquiridos y adoptaron medidas comerciales y cambiarias que tendían a reducir las importaciones.

Como resultado de ello, el comercio intrarregional se redujo a la mitad entre 1982 y mediados de la década. En un intento por evitar el colapso total, los países introdujeron todo tipo de flexibilidad en la aplicación de las normas y crearon esquemas restrictivos, que quedaron consagrados en el Protocolo de Quito de 1987.

A partir de 1989 se hizo evidente un nuevo compromiso político para revitalizar el Pacto, aunque eliminando aquella parte de sus instrumentos que estaba orientada hacia la sustitución de importaciones. Este proceso tomó rumbo firme a partir de la reunión presidencial que tuvo lugar en las Islas Galápagos en diciembre de 1989. En dicha reunión, se acordó que los países eliminarían las normas más restrictivas del libre merca-

46/ Esto es lo que indica, por ejemplo, el estudio más importante realizado sobre el control de cambios colombiano. Véase Fernández (1987).

47/ Véase, por ejemplo, Garay (1981).

do —en especial, el comercio administrado— y consolidarían rápidamente el objetivo, varias veces postergado, de liberar totalmente el comercio al interior del Grupo Andino y conformar una unión aduanera. Con tal propósito, decidieron que para 1993 culminaría la liberación del comercio andino —excepto por pequeñas listas residuales de excepciones— entre los tres países más grandes y para 1995 para Bolivia y Ecuador, que en 1992 se definiría un arancel externo común, el cual sería adoptado a más tardar en 1997 por los tres países más grandes y en 1999 por los dos más pequeños, y que se revisarían los inoperantes programas industriales con el fin de hacerlos más funcionales.

El proceso de integración andino experimentó una nueva aceleración en los dos años siguientes. Así, reunidos en La Paz, en noviembre de 1990, los presidentes decidieron que la conformación del área de libre comercio se adelantaría a diciembre de 1991 para todos los miembros y la Unión Aduanera a diciembre de 1993 (dos años más tarde en los casos de Bolivia y Ecuador). Aunque Ecuador no aceptó entonces la aceleración de los compromisos adquiridos en Galápagos, lo hizo en la reunión presidencial que tuvo lugar en mayo de 1991 en Caracas, solicitando, sin embargo, un plazo de seis meses para culminar el proceso de desgravación arancelaria frente a los países miembros (es decir, hasta julio de 1992).

Simultáneamente, Colombia comenzó a participar en procesos de negociación de convenios de libre comercio con otros países latinoamericanos. En agosto de 1990, los presidentes de Colombia, México y Venezuela acordaron crear el "Grupo de los Tres", con el propósito de conformar un área de libre comercio para mediados de la década. En 1991 comenzó a negociar, además, con Chile una ampliación del acuerdo de alcance parcial que tienen los dos países en el marco de la Asociación Lati-

noamericana de Integración (ALADI), como paso previo a un acuerdo de libre comercio. Con América Central, el presidente Gaviria ofreció conceder una serie de preferencias arancelarias no recíprocas, nuevamente como primer paso en un proceso que debería culminar en acuerdos más generales de liberación comercial.

Aunque una serie de decisiones políticas abrieron, así, rápidamente el paso a acuerdos de integración ambiciosos, la instrumentación ha sido generalmente lenta. El acuerdo con México ha enfrentado la mayor oposición del sector privado del país, en razón de la estructura industrial más desarrollada que tiene dicho país. De esta manera, las negociaciones se han venido prorrogando sucesivamente y sólo se han reiniciado en mayo de 1992, aunque nuevamente con la oposición de segmentos importantes del sector privado. La lentitud de las negociaciones con México ha repercutido sobre aquellas que han tenido lugar con Chile, pese a que la estructura productiva del país austral es mucho más complementaria con la colombiana que la mexicana.

En el Grupo Andino, el gobierno nacional enfrentó una oposición severa por parte de los sectores siderúrgico y automotor a la aceleración de los compromisos de liberación. Ello llevó a un acuerdo bilateral, suscrito por los presidentes de los dos países en marzo de 1991, mediante el cual se estableció un período de transición de tres años, durante el cual la liberación estaría sujeta a cuotas en el marco de acuerdos de complementación industrial que negociarían los sectores privados de los dos países. Este mecanismo de transición fue eliminado unilateralmente por el nuevo ministro de Desarrollo a comienzos de 1992 para el sector automotor y reducido a un año para el sector siderúrgico.

Fuera de ello, en las negociaciones al interior del Grupo Andino se han en-

frentado grandes obstáculos desde fines de 1991 en tres áreas: la definición de un arancel común, la armonización de los incentivos a las exportaciones y las reglas para negociar acuerdos con países no signatarios del Acuerdo de Cartagena. En el primer caso, Colombia, Ecuador, Venezuela y la Junta del Acuerdo han defendido una estructura arancelaria simple pero escalonada, con cuatro niveles (5 a 20%), pero han existido discrepancias notables entre la estructura propuesta por Colombia y Venezuela, por una parte, y Ecuador, por otra, en relación con los aranceles de los bienes intermedios básicos. Por su parte, Bolivia y Perú han defendido la conveniencia de adoptar un arancel plano, con un nivel relativamente bajo.

En lo relativo a incentivos a las exportaciones, ha habido un acuerdo sobre la conveniencia de eliminar dichos incentivos para el comercio intrarregional, pero no así sobre su armonización frente a terceros países. Más aún, como contrapartida a la eliminación de sus subsidios a la exportación, Colombia ha demandado que se eliminen los subsidios a la producción que conceden otros países, especialmente Venezuela en relación con la electricidad, el mineral de hierro, los petroquímicos básicos, los insumos agropecuarios y las empresas públicas a través de diferentes tipos de arreglo de su deuda.

El tema de negociaciones con terceros países ha sido particularmente agitado, en razón de las iniciativas unilaterales que en tal sentido habían adoptado Colombia y México sin consultar a otros miembros del Acuerdo de Cartagena. En esta materia, Venezuela y, en menor medida Bolivia y Colombia, han sido los abogados de cierta independencia de los países para llevar a cabo sus negociaciones, ya que consideran que un esquema alternativo podría prolongarlas indefinidamente. Ecuador y Perú, por el contrario, han venido solicitando una mayor disciplina multilateral y que

dichas negociaciones se lleven a cabo preferencialmente por parte del Grupo Andino en su conjunto.

Las discrepancias profundas fueron discutidas ampliamente por los presidentes en Cartagena, en diciembre de 1991, llegando en principio a acuerdos sobre estos temas. Estos acuerdos, que quedaron consignados en el Acta de Barahona, establecen lo siguiente: (1) para enero de 1992 se conformaría una Unión Aduanera con una estructura escalonada, con niveles entre 5 y el 20%, con algunas excepciones (algunos insumos básicos sin arancel y los automóviles con un arancel máximo del 40%); el nivel máximo se reduciría al 15% en 1994; (2) debido a su aislamiento geográfico, Bolivia podría mantener su estructura arancelaria actual, que tiene dos niveles (5 y 10%); (3) Perú tendría plazo hasta mediados de 1992 para dismantelar su lista de excepciones (el mismo tratamiento otorgado a Ecuador); la lista residual sería eliminada por todos los países, excepto Ecuador, en enero de 1993; Ecuador podría hacerlo en forma más gradual, hasta mediados de 1994; (4) tanto los subsidios a la exportación como a la producción que afectan el comercio intrarregional serían eliminados en enero de 1993, al tiempo que se armonizarían los esquemas de incentivos a las exportaciones; finalmente (5) las negociaciones con terceros países —incluidas aquellas que ya se habían iniciado con México y Chile, pero también eventuales acuerdos con Mercosur— tendrían lugar en forma multilateral; sin embargo, todos los países podrían iniciar negociaciones bilaterales si fuesen aprobadas por la Comisión del Acuerdo de Cartagena.

Como en ocasiones anteriores, ha sido difícil ejecutar las decisiones presidenciales. De esta manera, pese a negociaciones intensas que tuvieron lugar entre diciembre de 1991 y febrero de 1992, fue imposible llegar a un acuerdo



sobre el arancel externo común. En estas condiciones, Colombia y Venezuela decidieron, en marzo, adoptar un arancel común acordado bilateralmente, independientemente de las propuestas de otros países miembros del acuerdo. Las negociaciones en torno a otros temas polémicos no se han iniciado y seguramente enfrentarán a los dos países que hasta ahora han mostrado una decisión más firme de culminar el proceso de integración andina. Este es, en particular, el caso del desmonte de los subsidios a la producción, sobre los cuales existe una profunda discrepancia por parte de Venezuela. Aún la consolidación del área de libre comercio está sujeta a enormes incertidumbres, como lo refleja la decisión unilateral de Perú de declarar una salvaguardia generalizada entre mediados de abril y de mayo del presente año, y la larga tradición ecuatoriana de postergar la instrumentación interna de los acuerdos.

#### D. La apertura a la inversión extranjera

La inversión extranjera ha jugado un papel muy subsidiario en el desarrollo económico colombiano. Hasta los años cuarenta, dicha inversión se concentró fundamentalmente en actividades extractivas. Desde los años cincuenta se ha concentrado crecientemente en actividades manufactureras, pero ha sido en cualquier caso muy reducida. Basados en los registros de balanza de pagos y de cuentas nacionales, se puede estimar que dicha inversión representó apenas un 0.4% de la acumulación total de capital fijo en Colombia en los años cincuenta (menos del 0.1% del PIB) y todavía un modesto 3.1% (0.5% del PIB) en los años sesenta (Cuadro 8). Aun en el sector industrial se estima que para 1969 sólo un 16% del acervo de capital tenía origen extranjero<sup>48/</sup>. Este estimativo es consistente con los datos del Cua-

dro 8, que indican que en 1970 la inversión extranjera representaba el equivalente al 27.6% del valor agregado industrial, si se mide a precios de 1975 (22.0% a precios corrientes), y estaba concentrada en las industrias química, de papel y de maquinaria y equipo.

Antes de 1967, las regulaciones sobre inversión extranjera fueron relativamente laxas. Los principales determinantes de la exigua inversión foránea fueron, por lo tanto, el deficiente sistema de concesiones petroleras, la tasa de cambio discriminatoria y la tendencia a la baja de los precios internacionales de los hidrocarburos, y el tamaño reducido del mercado doméstico para aquellos sectores industriales en los cuales tenían mayor interés las compañías extranjeras. Como parte de la reforma global del régimen de cambios internacionales, el Decreto-Ley 444 de 1967 estableció por primera vez de manera firme la obligación de las empresas extranjeras de solicitar la aprobación de sus inversiones en el país y límites a la remisión de utilidades (10% del capital invertido, que fue elevado posteriormente al 14%). Las inversiones petroleras quedaron exentas, sin embargo, del control de cambios.

Las regulaciones a la inversión extranjera se hicieron más estrictas a partir de la expedición, en diciembre de 1970, de la Decisión 24 del Grupo Andino, que fue incorporada en la legislación colombiana tres años más tarde. Esta decisión mantuvo la autorización previa para todas las inversiones, pero elevó el límite de remisión de utilidades al 20%. Aún más importante, estableció que las nuevas empresas extranjeras que se establecieran en la subregión (definidas como empresas con capital extranjero superior al 80%) deberían transformarse gradualmente en mixtas (entre 50 y 80%) o nacionales (menos del 50%),

Cuadro 8

### IMPORTANCIA RELATIVA DE LA INVERSION EXTRANJERA DIRECTA

#### A. FLUJOS DE INVERSION EXTRANJERA COMO % DE AGREGADOS MACROECONOMICOS

	% del PIB	% de la inversión en capital fijo	% de la inversión industrial
1951-60	0.06	0.38	
1961-70	0.54	3.14	
1971-75	0.29	1.53	5.20
1976-80	0.22	1.18	9.73
1981-85	1.32	6.80	6.89
1986-90	1.09	5.64	4.39

#### B. ACERVOS DE INVERSION EXTRANJERA COMO % DE AGREGADOS MACROECONOMICOS. (Precios de 1975).

	1970	1980	1990
No petrolera como % del PIB	8.51	3.93	6.84
No minera, % del PIB	8.34	3.73	3.74
Inversión en industrial como % del PIB industrial	27.61	12.41	13.58

#### C. COMPOSICION SECTORIAL DE LA INVERSION NO PETROLERA (Millones de dólares y % de la inversión no petrolera)

	1970		1980		1990	
Agricultura	4.2	0.9%	11.2	1.1%	22.4	0.6%
Minería	8.9	2.0%	53.7	5.1%	1584.0	45.3%
Manufacturas	317.3	69.4%	749.8	70.7%	1485.3	42.4%
Tradicional a/	73.2	16.0%	166.6	15.7%	364.8	10.4%
Papel e imprenta	38.5	8.4%	83.0	7.8%	176.0	5.0%
Químicos	149.2	32.6%	289.0	27.2%	590.1	16.9%
Metales y equipos	53.8	11.8%	204.2	19.2%	349.3	10.0%
Otras manufacturas	2.6	0.6%	7.1	0.7%	5.1	0.1%
Comercio y turismo	49.2	10.8%	96.3	9.1%	168.8	4.8%
Transporte y comunicaciones	10.9	2.4%	32.1	3.0%	33.8	1.0%
Servicios financieros	62.1	13.6%	110.1	10.4%	178.6	5.1%
Otros	4.3	1.0%	7.7	0.7%	27.3	0.8%
Total	457.0	100.0%	1061.0	100.0%	3500.1	100.0%

a/ Alimentos, bebidas, tabaco, textiles, confecciones, madera y sus productos y minerales no metálicos.

FUENTE: Estimativos propios basados en información de balanza de pagos, Cuentas Nacionales y acervos de inversión extranjera según el DNP.

48/ Berry (1983).

Aunque las empresas ya establecidas quedaron exentas de este requisito, se estableció que no se beneficiarían de la liberación comercial al interior del Grupo Andino, a no ser que firmaran programas de transformación en empresas nacionales o mixtas.

Por otra parte, la Decisión 24 prohibió o restringió la inversión extranjera en ciertas áreas, especialmente en el sector financiero, en los servicios públicos, comunicaciones, publicidad y transporte doméstico. Prohibió también que firmas extranjeras adquirieran las acciones que tuvieran los residentes nacionales en empresas ya existentes, excepto en casos de bancarota. Las regulaciones domésticas fueron aún más restrictivas en el caso colombiano, ya que se limitó la inversión extranjera en la construcción de vivienda y en el transporte y mercadeo internacionales.

En los años setenta, la contribución de la inversión extranjera a la acumulación de capital se redujo incluso en relación con los niveles ya modestos de la década anterior. Como resultado de ello, la relación entre la inversión acumulada y el PIB disminuyó del 8.5 al 3.9%; para el sector industrial la caída fue igualmente severa: del 27.6 al 12.4% (Cuadro 8). Aunque las restricciones implícitas en el Decreto 444 y en la Decisión 24 sin duda tuvieron un efecto adverso, esta tendencia tuvo igualmente otras causas, en especial el freno al proceso de sustitución de importaciones que tuvo lugar desde mediados de los años setenta<sup>49/</sup>.

Las ventajas de contar con normas poco restrictivas para la inversión extranjera se hicieron patentes en el país en el sector minero. En 1974, las normas sobre inversión foránea en el sector experimentaron un cambio radical, que se

expresó en la eliminación del viejo mecanismo de las concesiones y su sustitución por contratos de asociación, en los cuales la firma extranjera tiene una participación definida previamente en la producción y tiene garantizado que venderá su producción a precios internacionales. Como resultado de este nuevo esquema, las inversiones extranjeras en la minería experimentaron una verdadera bonanza en la década pasada, que elevó la participación de la inversión extranjera en la inversión fija al 6.8% en 1980-1985 y al 5.6% en 1986-1990. Esta bonanza se sustentó también en los altos precios internacionales del petróleo durante los primeros años de su instrumentación, por los hallazgos petroleros de la década de los ochenta y por las coinversiones estatales en el caso del carbón.

El consenso en torno a los escasos beneficios que había tenido el giro hacia una política restrictiva a fines de los años sesenta, conjuntamente con los beneficios que podría tener la inversión extranjera en una economía más abierta, condujo a cambios de fondos en la legislación correspondiente a partir de 1987. En aquel año, el Grupo Andino aprobó la Decisión 220 que devolvió a los países la autonomía en el manejo de varios temas relativos a la inversión extranjera, aunque mantuvo las normas restrictivas en algunas áreas, especialmente la exclusión de las empresas extranjeras de los beneficios de la liberación comercial intra-subregional. En uso de las nuevas normas andinas, la Administración Barco liberalizó ligeramente las normas correspondientes. Así, eliminó la obligación de las nuevas empresas foráneas de transformarse en mixtas o nacionales, permitió que adquirieran acciones poseídas por nacionales, eliminó algunas restricciones sectoriales y ele-

vó al 25% el límite de remisión de utilidades. En los años siguientes, la administración promovió nuevas normas que permitieron la operación en el país de fondos institucionales con capital foráneo y presentó las primeras propuestas para eliminar las restricciones a la inversión extranjera en el sector financiero.

Los cambios más importantes en la legislación sobre inversión extranjera se introdujeron, sin embargo, en 1990 y 1991, en la Administración Gaviria. Basado en una propuesta gubernamental, en diciembre de 1990 el Congreso autorizó finalmente a los inversionistas extranjeros a adquirir hasta el 100% del capital de las entidades financieras. Por otra parte, una serie de decisiones del CONPES<sup>50/</sup> establecieron los principios de igualdad de trato a los inversionistas extranjeros y eliminaron la mayor parte de las restricciones sectoriales, dejando únicamente prohibida la inversión en las áreas de defensa nacional y desechos tóxicos. Se eliminaron, además, las autorizaciones previas, excepto para petróleo, servicios públicos, telecomunicaciones, sector financiero (donde los inversionistas nacionales deben también solicitar la autorización de la Superintendencia Bancaria) y grandes inversiones mineras (superiores a US\$ 100 millones).

Por otra parte, se hizo extensivo el registro automático y se permitieron nuevas modalidades de fondos extranjeros, pero se mantuvieron algunas limitaciones al tipo de papeles en los cuales pueden invertir sus recursos. El límite a la remisión de utilidades se elevó al 100% en enero de 1991 y posteriormente se eliminó en octubre. Los beneficios cambiarios para las inversiones petroleras se hicieron extensivos en este último

mes al gas natural y al carbón. Por otra parte, en marzo de 1991, la Decisión 291 del Grupo Andino hizo extensivas a las firmas extranjeras las ventajas de la liberación comercial. En diciembre, el gobierno aprobó la creación de un ente mixto (público-privado) de promoción de la inversión extranjera. Finalmente, en marzo de 1992, inició conversaciones con los Estados Unidos dirigidas a la suscripción de un acuerdo bilateral de inversiones y aprobó la suscripción del convenio para solución de conflictos sobre inversión extranjera (ICSID), que hace parte del grupo del Banco Mundial.

Curiosamente, las mismas decisiones que liberalizaron considerablemente las normas sobre inversión extranjera, mantuvieron restricciones importantes a la inversión colombiana en el exterior. Esto resulta un contrasentido, ya que la internacionalización de la economía colombiana exige también un flujo importante de capitales hacia afuera. Así, en enero de 1991 se mantuvieron las autorizaciones previas para todas las inversiones colombianas en el exterior. Estas sólo se eliminaron para inversiones inferiores a US\$ 200.000 en octubre e inferiores a US\$ 500.000 a partir de diciembre.

Aunque las nuevas normas han creado un clima favorable a la inversión extranjera, conviene recordar que ella tiene múltiples determinantes, tanto económicos como políticos, que la afectarán adversamente en los próximos años. Entre los primeros conviene resaltar la alta concentración accionaria característica del sector privado y el campo limitado y la oposición política a un programa ambicioso de privatización, que reduce considerablemente el campo de acción a los fondos institucionales de

50/ Departamento Nacional de Planeación -CONPES, "Nuevo estatuto de inversiones internacionales", enero de 1991; "Ajustes al estatuto de inversiones internacionales", octubre de 1991; "Promoción de inversión extranjera", diciembre de 1991; y "Mecanismos internacionales para el fomento de la inversión extranjera en Colombia", marzo de 1992.

inversión. Conviene también recordar que la apertura tendrá efectos adversos sobre algunos sectores industriales donde se han concentrado tradicionalmente las inversiones en el país. Entre los beneficios más importantes, conviene resaltar la realidad del mercado colombo-venezolano, que no sólo puede incentivar inversiones de terceros países que quieran beneficiarse de dicho mercado, sino también —quizás especialmente— flujos bilaterales cuantiosos, como se ha hecho evidente desde 1991.

#### E. Los temas de negociación con los Estados Unidos

Las negociaciones con los Estados Unidos sobre asuntos económicos han tenido lugar en los últimos años en dos escenarios diferentes. El primero ha sido el GATT. Estados Unidos ha atribuido una gran importancia a la participación del país en la Ronda Uruguay. El segundo ha sido el bilateral, donde las negociaciones han estado fuertemente influenciadas por cuatro temas: (1) el narcotráfico; (2) la propiedad intelectual; (3) el pacto cafetero; y (4) la protección norteamericana a sectores "sensibles" de alto interés para el país, tanto a través de mecanismos arancelarios como para-arancelarios.

En el primero de estos casos, Colombia ha dejado en claro que la liberación del comercio agrícola mundial y el acceso de los productos tropicales a los mercados de los países desarrollados representan los objetivos básicos del país en las negociaciones. Como aporte a estas últimas ha ofrecido consolidar prácticamente todo el arancel en niveles del 25 y 40%, ha hecho ofertas importantes en el área de servicios (especialmente en el caso de servicios financieros), ha manifestado su intención de

firmar la mayor parte de los códigos del GATT (en julio de 1990 firmó el Código de Subsídios) y su deseo de someterse a la mayor disciplina multilateral en áreas tales como propiedad intelectual y uso de restricciones cuantitativas por razones de balanza de pagos. Dados los frustrantes resultados en materia de liberación agrícola y la significativa erosión de las ventajas con las cuales contaban los países en desarrollo en el marco del GATT, no es evidente cuáles serán las verdaderas contrapartidas de la mayor disciplina que asumirá el país en caso de que culminen finalmente las negociaciones<sup>51/</sup>.

Como en el caso de otros países en desarrollo, Estados Unidos ha centrado su atención en las negociaciones bilaterales con Colombia en el tema de la propiedad intelectual. El asunto más polémico ha sido la Decisión 85 del Grupo Andino, firmada en 1974, que estableció varias restricciones importantes en este campo. La presión norteamericana sobre Colombia y otros países de la subregión condujo finalmente a la adopción de la Decisión 311 en noviembre de 1991, en la cual, sin embargo, se mantuvieron algunas normas que los Estados Unidos consideran restrictivas, especialmente aquellas dirigidas a evitar el abuso del poder que confiere la propiedad de las patentes.

La Decisión 311 hizo patentables en la subregión los alimentos, las bebidas, los productos químicos y los farmacéuticos no esenciales (después de un período de transición en este último caso), sectores en los cuales la Decisión 85 no concedía dicho derecho. Sin embargo, no otorgó derechos retroactivos en esta materia. El período de protección se elevó de 10 a 15 años, que se puede extender a 20 si hay producción subregio-

nal, con lo cual se alcanza el término que los Estados Unidos consideran adecuado. La protección a las marcas también se mejoró, para alcanzar patrones internacionales.

Sin embargo, en contra de las aspiraciones norteamericanas, no se autorizó la concesión de monopolios de importación a los dueños de las patentes y se mantuvo la obligación de usar efectivamente estas últimas como requisito para el mantenimiento de los derechos, aunque ampliado el concepto de uso para que comprenda la comercialización y no sólo la producción del bien en cuestión. Se mantuvieron, además, diversas condiciones según las cuales el Estado puede conceder la patente para uso de un tercero sin autorización del propietario de ella ("patentes obligatorias"): el uso inadecuado de los derechos, el abuso del poder de monopolio, la necesidad de usar la patente para generar nuevos productos, el interés público y la seguridad nacional. Finalmente se determinó que la biotecnología y las variedades vegetales estarían sujetas a un tipo de protección que se determinaría posteriormente y que podría no ser la patente.

La inconformidad de los Estados Unidos con la Decisión 311 llevó a ese país a presionar a distintos gobiernos de la subregión, incluido Colombia, para que no la firmaran. Aunque estas expectativas no se cumplieron, los presidentes andinos consagraron en el Acta de Bahahona, en diciembre de 1991, el principio según el cual los países podrían acrecentar en su legislación nacional los beneficios que concedió la Decisión 311. Así las cosas, el gobierno norteamericano tuvo finalmente un éxito rotundo, ya que derrotó el multilateralismo andino que ha caracterizado la normatividad sobre propiedad intelectual y pue-

de ahora ejercitar su poder bilateral con mayor éxito con aquellos países que están dispuestos a hacer mayores concesiones en esta área. El gobierno colombiano ha anunciado, en efecto, que promoverá una legislación nacional más acorde con los principios defendidos ampliamente por los Estados Unidos. De hecho, el estatuto sobre la materia aprobado en principio por el GATT constituye una aproximación adicional en tal sentido y se convertirá en legislación nacional si la Ronda Uruguay culmina.

Por el lado colombiano, las presiones sobre los Estados Unidos han estado concentradas en tres temas importantes: el apoyo al pacto cafetero, el otorgamiento de concesiones comerciales en reciprocidad a los esfuerzos del país para combatir el narcotráfico y la eliminación de una gran cantidad de restricciones no arancelarias para las exportaciones colombianas a los Estados Unidos. Sobre el primero de estos temas, conviene recordar que la falta de apoyo norteamericano fue decisiva para el colapso del Acuerdo Internacional del Café en julio de 1989. A partir de la guerra contra el narcotráfico que se desató después del asesinato de Luis Carlos Galán el mes siguiente, los Estados Unidos cambiaron su posición y han defendido (a veces en forma tímida), la conveniencia de suscribir un nuevo pacto de cuotas, sujeto en cualquier caso a que superen los problemas principales del acuerdo anterior (el mercado dual y la inelasticidad de las ofertas de algunos cafés de calidad).

En la segunda de estas áreas, el presidente Bush propuso una revisión acelerada del Sistema Generalizado de Preferencias (SGP) para los países andinos en noviembre de 1989, que condujo a mayores avances si se compara con revisiones anteriores<sup>52/</sup>. La impor-

51/ Para un balance global de la Ronda Uruguay desde el punto de vista de los países en desarrollo, véanse UNCTAD (1991 y 1992) y Ocampo (1992c).

52/ De los 93 ítems para los cuales Colombia solicitó su inclusión en el SGP, 35 fueron aceptados a partir de agosto de 1990. Entre 1978 y 1989, Colombia había hecho solicitudes para 170 ítems, de los cuales sólo 25 habían sido aceptadas.

tancia cuantitativa de estas concesiones es, sin embargo, reducida (Cuadro 9). La propuesta más importante ha sido, por lo tanto, la Iniciativa Andina (ATPA) presentada al Congreso en octubre de 1990 y aprobada en noviembre de 1991.

El ATPA extendió los beneficios básicos de la Iniciativa del Caribe (CBI) a los países andinos, (excluida Venezuela), con algunas excepciones<sup>53/</sup>. Dada la alta proporción de las exportaciones colombianas que ya entraban a los Estados Unidos libres de gravámenes, ya sea porque tenían un arancel nulo para todos los países (café y bananos, por ejemplo) o por el SGP, y la exclusión de los sectores considerados "sensibles" en los Estados Unidos (textiles, confecciones y calzado), los beneficios arancelarios adicionales del ATPA no son cuantiosos. Según lo indica el Cuadro 9, se concentran fundamentalmente en las flores y, aun si se incluyen algunos productos de cuero para los cuales sólo se concedió una reducción arancelaria del 20%, cubren apenas el 7.4% de las exportaciones colombianas a los Estados Unidos (13.4% de las exportaciones no petroleras), una cuantía similar al SGP. Sin embargo, incrementa al 87% la proporción de exportaciones no petroleras que entran a Estados Unidos sin arancel. De acuerdo con ejercicios de simulación realizados por el gobierno colombiano, los beneficios del ATPA se reflejarán en exportaciones adicionales por US\$40 millones en 1992, con un efecto sobre el PIB del país ligeramente inferior al 0.1%<sup>54/</sup>. En términos dinámicos, sin embargo, las concesiones otorgadas pueden generar una diversificación im-

portante de las exportaciones colombianas a los Estados Unidos.

El ATPA garantiza, por otra parte, que los beneficios actuales del SGP se mantendrán más allá de 1993 (cuando dicho sistema debe ser aprobado nuevamente por el Congreso norteamericano) y sus beneficios no se eliminan cuando las importaciones provenientes de Colombia alcanzan penetraciones importantes en el mercado norteamericano (las llamadas "cláusulas de graduación" del SGP). Para el uso de las cláusulas de salvaguardia que establece la iniciativa, es necesario que se demuestre causalidad entre el daño causado a los productores de Estados Unidos y el beneficio arancelario que se ha otorgado a Colombia. Las normas de origen son también favorables, ya que son relativamente bajas (35%) y permiten cumplirlas con productos provenientes de los países beneficiarios del CBI y (hasta 15 de los 35 puntos) con productos norteamericanos. Por el contrario, su período de duración, de diez años, no es ilimitado, como en el caso del CBI y no se hicieron extensivos al nuevo acuerdo algunos de los beneficios de la Iniciativa del Caribe.

Más allá de ello, el ATPA no ataca las dos áreas más complejas, donde los Estados Unidos concentran sus instrumentos de protección: los "sectores sensitivos" y las barreras para-arancelarias. Ya hemos señalado que la Iniciativa Andina excluyó los sectores de textiles, confecciones y zapatos y sólo otorgó un pequeño margen de protección para otras manufacturas de cuero. En

53/ Ministerio de Desarrollo, "Análisis preliminar de la ley de comercio preferencial de los Estados Unidos para el área andina", octubre de 1990; PROEXPO, Oficina de Washington, "Draft aide-memoire on the Andean Trade Preference Act of 1990", noviembre de 1990; Ministerio de Desarrollo y Departamento Nacional de Planeación, "Análisis del impacto sobre la economía colombiana del proyecto de ley de comercio preferencial para el área andina", septiembre de 1991.

54/ Ministerio de Desarrollo y Departamento Nacional de Planeación, *op. cit.*

CUADRO 9  
EFECTOS DE LA INICIATIVA ANDINA SOBRE COLOMBIA  
(Millones de dólares según importaciones de Estados Unidos en 1989)

	EXPORTACIONES			DERECHOS PAGADOS	
	Millones de dólares	% of. expo. totales	% de expo. no petroleras	US\$ Mill.	%
<b>EXPORTACIONES TOTALES</b>	2458.4	100.0	100.0	52.4	2.1
<b>A. DUTY-FREE ELIGIBLE (1989)</b>	1175.3	47.8	87.1	16.6	1.4
1. Arancel cero para todos los países	764.7	31.1	56.7	0.0	0.0
2. Elegible en el SGP	229.8	9.3	17.0	1.7	0.7
Utilización del SGP en 1989	208.1	8.5	15.4	0.0	0.0
SGO sin utilizar	19.2	0.8	1.4	1.2	6.4
Otros	2.5	0.1	0.2	0.5	18.8
<b>3. ATPA</b>	180.8	7.4	13.4	14.9	8.2
Flores	153.9	6.3	11.4	12.3	8.0
Otros con arancel cero	8.7	0.4	0.6	1.0	11.5
Productos de cuero con arancel del 20%	18.2	0.7	1.3	1.6	8.8
<b>B. EXCLUIDOS DEL ATPA</b>	1283.1	52.2	12.9	35.8	2.8
Petróleo y derivados	1109.8	45.1		6.1	0.6
Textiles	23.4	1.0	1.7	2.1	9.0
Confecciones	132.8	5.4	9.8	26.0	19.5
Calzado	17.0	0.7	1.3	1.6	9.6
Alm., alimentos en lata, etc.	0.0	0.0	0.0	0.0	

FUENTE: Oficina de PROEXPO en Washington, "Draft aide-memoire on the Andean Trade Preference Act of 1990", Noviembre de 1989, basado en información del Departamento de Comercio y la Organización de los Estados Americanos (OEA).

relación con el segundo de estos temas, un estudio reciente de la UNCTAD<sup>55/</sup> encontró que, en 1986, el 29.4% de las exportaciones colombianas a los Estados Unidos estuvieron afectadas por barreras no arancelarias, una proporción muy superior a la de las ventas externas del país a la Comunidad Económica Europea y Japón (9.7 y 2.2%, respectivamente).

Un cálculo alternativo de la importancia de las barreras no arancelarias en las exportaciones de Colombia a los Estados Unidos se presenta en el Cuadro 10. En dicho cuadro se detallan tres tipos de barreras a las cuales los productos colombianos están o han estado sujetos en los últimos años. La primera es la cuota azucarera. Las exportaciones de textiles del país estuvieron también sujetas a cuotas en el marco del acuerdo multifibras hasta 1986. La mayor parte de estas restricciones se eliminaron en 1986 y la totalidad en 1990. A comienzos de 1992 se restablecieron, sin embargo, para unos pocos productos para los cuales las exportaciones colombianas han venido creciendo rápidamente en los últimos años. Estas nuevas cuotas no son muy restrictivas en el corto plazo y, por ello, no están contabilizadas en el cuadro.

El segundo tipo son los controles sanitarios y ecológicos de todo tipo. Incluyen los controles fitosanitarios para frutas y vegetales frescos (excepto banana), los controles de aftosa para la carne, los ecológicos para camarones y atún, y los biosanitarios para alimentos procesados. El tercer tipo de restricciones está asociado a las normas antidumping y de derechos compensatorios, que en los últimos años han afectado de alguna manera las exportacio-

nes de flores, textiles, confecciones y manufacturas de cuero. Fuera de estas barreras, los productos colombianos están sujetos a procesos especiales de revisión asociados al control del narcotráfico.

Como lo indica el Cuadro 10, en 1990 el 18.5% de las exportaciones colombianas a los Estados Unidos estaban sujetas a barreras no arancelarias. Sin embargo, más de la mitad de las exportaciones menores están sujetas a dichas restricciones. Los productos con mayores restricciones son los agrícolas (especialmente flores), alimentos procesados (azúcar y camarones), textiles, confecciones y manufacturas de cuero. En términos de valor, las mayores restricciones están asociadas a las normas antidumping y de derechos compensatorios. Esto no es ninguna sorpresa, ya que éste ha sido el tema más arduo en las negociaciones bilaterales por muchos años. Los exportadores colombianos de flores, textiles, confecciones y de manufacturas de cuero han firmado en el pasado con las autoridades norteamericanas acuerdos de suspensión de los incentivos a las exportaciones. Por otra parte, para que la prueba de perjuicio fuera incluida en los procesos de determinación de daño en los procesos relacionados con derechos compensatorios, el país firmó en julio de 1990 el Código de Subsidios del GATT, comprometiéndose entonces a reducir gradualmente dichos incentivos hasta alcanzar un monto compatible con la mera devolución de impuestos indirectos.

Las solicitudes de Colombia en relación con barreras no arancelarias han tenido alguna audiencia en Estados Unidos en los últimos años y la presión de los productores norteamericanos sobre

su gobierno para que proteja sus sectores contra las exportaciones colombianas han sido menos severas. Sin embargo, este tema, al igual que la falta de preferencia para los sectores más sen-

sibles siguen siendo, aun en el nuevo contexto creado por el ATPA, los temas centrales de las negociaciones desde el punto de vista colombiano.

Cuadro 10  
EXPORTACIONES DE COLOMBIA A ESTADOS UNIDOS SUJETAS  
A BARRERAS NO ARANCELARIAS

(Millones de dólares)

	Exportaciones Totales	Grupo 1 Cuotas	Grupo 2 Controles sanitarios y ecológicos	Grupo 3 Dumping y Derechos compensatorios	Exportaciones sujetas a barreras no arancelarias	Proporción sujetas a barreras
<b>EXPORTACIONES MENORES</b>	1059.4	114.1	86.3	355.4	555.7	52.5%
Agricultura y pesca	342.9		12.5	187.2	199.6	58.2%
Minería	19.6					
Alimentos, bebidas y tabaco	207.6	114.1	73.8		187.9	90.5%
Textiles, confecciones y cuero	285.6				168.2	58.9%
Otras manufacturas	193.0					
Sin clasificar	10.7					
<b>TRADICIONALES</b>	1945.6					
Calé verde	259.1					
Mineras a/	1686.4					
<b>EXPORTACIONES TOTALES</b>	3005.0	114.1	86.3	355.4	555.7	18.5%

a/ Petróleo, fuel-oil, carbón y ferroniquel.

FUENTE: Estimativos propios con base en datos de exportaciones del DANE.

55/ Goncalves y de Castro (1989).

## REFERENCIAS

- BERRY, Albert, "A descriptive history of Colombian industrial development in the twentieth century", en Albert Berry (ed.), *Essays on Industrialization in Colombia*, Temple: Arizona State University. 1983.
- CABALLERO, Carlos, Manuel Ramírez y Ana María Rodríguez, "El modelo de desarrollo y el crecimiento económico hasta finales de siglo", en Eduardo Lora, ed., *Apertura y crecimiento: el reto de los noventa*, Bogotá: Tercer Mundo Fedesarrollo.
- CÁRDENAS, Jorge Hernán, "Alcances y razón de ser de la privatización", *Economía Colombiana*, No. 236, julio-agosto. 1991.
- CARRASQUILLA, Alberto, "Manejo macroeconómico, crecimiento y apertura: consideraciones en torno al caso colombiano", en Florángela Gómez (ed.), *Apertura económica y sistema financiero*, Bogotá: Asociación Bancaria de Colombia. 1990.
- COMISIÓN del Gasto Público, *Informe final*, Bogotá: Ministerio de Hacienda y Crédito Público. 1986.
- CONPES, *Decisiones sobre el programa de apertura económica*, Documento DNP 2494-DNP-SJ, Octubre 29. 1990.
- , *DECISIONES sobre el programa de apertura económica II*, Documento DNP-2549-SJ, Agosto 26. 1991.
- y CONSEJO Directivo de Comercio Exterior, "Programa de modernización de la economía colombiana", *Comercio Exterior*, mayo. 1990.
- CORREA, Patricia y Jaime H. Escobar, "Radiografía de la inflación actual", *Coyuntura Económica*, octubre. 1990.
- ECHVERRÍA, Rafael, "Empleo público en América Latina", *Investigaciones sobre Empleo*, No. 26, Santiago: PREALC. 1985.
- FERNÁNDEZ, Javier, "Justificación económica del estatuto cambiario colombiano", en *Colombia: 20 años del régimen de cambios y de comercio exterior*, Vol. 2, Bogotá: Banco de la República. 1987.
- GARAY, Luis Jorge, *El Pacto Andino: ¿Creación de un mercado para Colombia?*, Bogotá: Fedesarrollo. 1981.
- , *APERTURA y protección: Evaluación de la política de importaciones*, Bogotá: Tercer Mundo-Universidad Nacional de Colombia. 1991.
- GONCALVES, Reinaldo and Juan A. de Castro, "El proteccionismo de los países industrializados y las exportaciones de América Latina", *El Trimestre Económico*, No. 222, April-June. 1989.
- GONZÁLEZ, Jorge Iván, "Una aproximación a la evolución del empleo público en Colombia", en José Antonio Ocampo y Manuel Ramírez, eds., *El problema laboral colombiano, Informes especiales de la Misión de Empleo*, Bogotá: Contraloría General de la República -DNP-SENA. 1987.
- HALLBERG, Kristin y Wendy Takacs, "Trade Reform in Colombia, 1990", en Alvin Cohen y Frank Gunter (eds.), *The Colombian Economy: Issues of Debt, Trade and Development*, en prensa. 1991.
- LORA, Eduardo, "Reservas internacionales y política monetaria en Colombia", *Coyuntura Económica*, Diciembre. 1991.
- y CATALINA Crane, "La apertura y la recuperación del crecimiento económico", en Eduardo Lora, ed., *Apertura y crecimiento: el reto de los noventa*, Bogotá: Tercer Mundo - Fedesarrollo. 1991.
- y JUAN Mauricio Ramírez, *Ajuste estructural y desarrollo humano en Colombia*, Informe de investigación presentado ala PNUD, Bogotá: Fedesarrollo. 1991.
- y HERNANDO Zuleta y Loredana Heimdorff, "Viabilidad macroeconómica y financiera de un sistema privado de pensiones", *Coyuntura Económica*, abril. 1992.
- MINISTERIO de Desarrollo, "El sector externo y la política macroeconómica", *Mimeo*, agosto 8. 1991.
- MISIÓN de empleo, *El problema laboral colombiano: diagnóstico, perspectivas y políticas*, Separata No. 10 de *Economía Colombiana*, Bogotá: Contraloría General de la República, agosto-septiembre. 1986.
- MISIÓN de Finanzas Intergubernamentales, *Las finanzas intergubernamentales en Colombia*, Bogotá: Departamento Nacional de Planeación. 1981.
- OCAMPO, José Antonio, "La apertura externa en perspectiva", en Florángela Gómez (ed.), *Apertura económica y sistema financiero*, Bogotá: Asociación Bancaria de Colombia. 1990.
- , "DETERMINANTES y perspectivas del crecimiento económico en el mediano plazo", en Eduardo Lora, ed., *Apertura y crecimiento: el reto de los noventa*, Bogotá: Tercer Mundo - Fedesarrollo. 1991.
- , "PERSPECTIVAS de crecimiento de la economía colombiana", *Coyuntura Económica*, Junio. 1992a.
- , "TRADE POLICY and industrialization in Colombia, 1967- 1991" en Gerald K. Helleiner (ed.), *Trade and Industrialization Revisited*, en prensa. 1992b.
- , "DEVELOPING countries and the GATT Uruguay Round: A (Preliminary) Balance, Documento preparado para la UNCTAD y el Grupo de los 24, marzo. 1992c.
- PERRY, Guillermo y Jorge Armando Rodríguez, "Las finanzas intergubernamentales y la Constitución de 1991", *Coyuntura Económica*, diciembre. 1991.
- EDUARDO Lora y Jorge Armando Rodríguez, "El Plan de Desarrollo de la Administración Gaviria", *Debates de Coyuntura Económica*, No. 23, marzo. 1992.
- PRESIDENCIA de la República y Departamento Nacional de Planeación *La Revolución Pacífica: Plan de Desarrollo Económico y Social. 1990 - 1994*, Bogotá. 1991.
- RAMÍREZ, Manuel, "Efectos de las medidas de apertura sobre producción y empleo", en Ministerio del Trabajo-PNUD-OIT, *Políticas de empleo y modernización económica*, Documento No. 16, noviembre 1991.
- REYES, Alvaro, "Tendencias del empleo y la distribución del ingreso", en José Antonio Ocampo y Manuel Ramírez, eds., *El problema laboral colombiano. Informes especiales de la Misión de Empleo*, Bogotá: Contraloría General de la República - DNP-SENA. 1987.
- SÁNCHEZ, Fabio, Eduardo Lora y Aura Janeth Parra, *Ahorro, inversión y perspectivas de crecimiento en Colombia*, Banco Interamericano de Desarrollo, Documento de Trabajo No. 111, marzo. 1992.
- SARMIENTO, Libardo, "La Revolución Pacífica: Una mirada premoderna sobre los derechos sociales en Colombia", *Economía Colombiana*, No. 238, febrero-marzo. 1992.
- SELOWSKY, Marcelo, *Who benefits from government expenditure? A case study of Colombia*, Washington: Banco Mundial. 1979.
- UNCTAD, *Trade and Development Report*, Ginebra: UNCTAD. 1991.
- , "PRELIMINARY Comments on the Major Parts of the Draft Final Act of the Uruguay Round", *Mimeo*, enero. 1992.
- URRUTIA, Miguel, "Lineamientos para una política de privatización", *Coyuntura Económica*, Diciembre. 1991.
- VILLAR, Leonardo, "Las restricciones al crecimiento económico: un modelo sencillo de tres brechas", en Eduardo Lora, ed., *Apertura y crecimiento: el reto de los noventa*, Bogotá: Tercer Mundo - Fedesarrollo. 1991.
- ZULETA, Luis Alberto et al., *Privatización en Colombia: experiencias y perspectivas*, Informe de Investigación, Fedesarrollo, Febrero. 1992.

