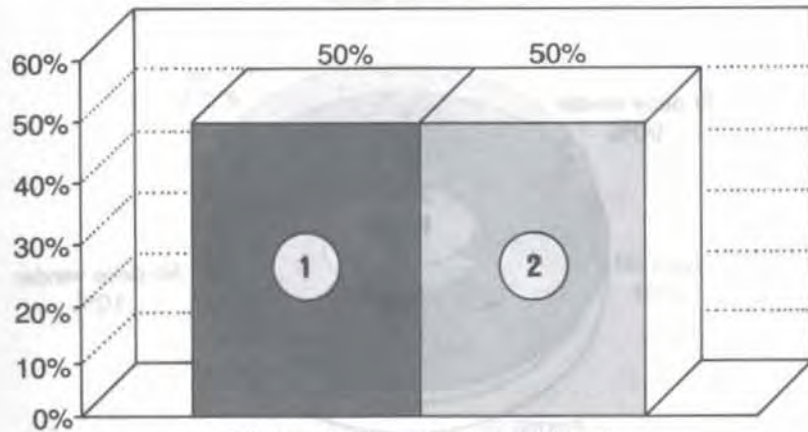


GRAFICO 13B

**RAZONES POR LAS CUALES EL ESTADO NO DEBE VENDER LAS EMPRESAS**



Número de respuestas generadas: 4

1. Ha tenido algunas dificultades pero no por esto debe venderlas.
2. Debe tener menor participación para no afectar la toma de decisiones.

GRAFICO 14

**¿SE DEBE CONTINUAR CON EL PROTECCIONISMO A LA INDUSTRIA?**



**PROGRAMA DE MODERNIZACION DE LA ECONOMIA COLOMBIANA**

DOCUMENTO

CONPES: DNP-2.465-J

CDCE: INCOMEX/ACDCE 1003/90

**PRESENTACION**

Desde comienzos de la presente administración, el Gobierno Nacional planteó en el Plan de Economía Social un vigoroso programa de modernización de la economía, con el fin de superar los obstáculos estructurales al crecimiento económico y crear las condiciones requeridas para mejorar las situaciones de empleo e ingreso y elevar los niveles de bienestar de la población. Para ese propósito, se han venido adelantando múltiples acciones de política relacionadas con el desarrollo de la capacidad productiva nacional, el fortalecimiento del sistema financiero, el estímulo a la inversión productiva, el mejoramiento de la gestión pública, la readecuación de la infraestructura de servicios relacionadas con las actividades productivas y la racionalización del comercio exterior.

Los resultados hasta ahora obtenidos establecen las condiciones necesarias para consolidar los logros y continuar profundizando el proceso de modernización de la economía colombiana.

**I.**

**ANTECEDENTES**

Durante las últimas décadas, la economía colombiana ha logrado importantes avances en términos de crecimiento del producto y del ingreso nacional, en un marco de estabilidad, con niveles de inflación controlados y con un notable crecimiento y diversificación de las exportaciones, gracias a las cuales las condiciones cambiarias y de balanza de pagos han podido tener un alto grado de solidez. Todos estos logros se encuentran vinculados con un modelo de desarrollo que combina una estrategia de sustitución de importaciones y protección a la industria nacional, con una estrategia de promoción de exportaciones, apoyada en el otorgamiento de estímulos directos a las ventas en el exterior y en menor grado en el manejo cambiario.

A pesar de sus éxitos, las limitaciones de ese modelo de crecimiento han empezado a ser evidentes desde hace ya varios años. En particular, la permanencia de mecanismos de protección a ul-

tranza de los mercados internos frente a la competencia externa ha generado distorsiones en los precios relativos y ha conducido a que la producción nacional se aisle de la competencia internacional, limitando los avances en términos de crecimiento, acceso a tecnología moderna, productividad, exportaciones, empleo y satisfacción de las necesidades de los consumidores a precios razonables.

Debido a los grandes niveles de protección, las unidades productivas ven reducidos los incentivos para buscar mejoras tecnológicas que se traduzcan en mayores niveles de eficiencia y en mejoras en la calidad y variedad de los productos. Por otra parte, la inversión en Colombia no siempre se ha realizado en los sectores de mayor potencialidad de crecimiento, ni en los que mayores posibilidades tienen de convertirse en exportadores. Por el contrario, se han inducido inversiones en sectores en los que el país posee claras desventajas relativas. Estos sectores se caracterizan por ser más intensivos en la utilización de capital que de trabajo, razón por la cual desaprovechan la amplia disponibilidad de mano de obra que tiene el país.

## II.

### MODERNIZACIÓN DE LA ECONOMÍA

Por las razones señaladas, desde comienzos de la presente administración el Gobierno Nacional planteó la necesidad de adelantar un proceso de modernización de la economía, racionalización del comercio exterior y de las políticas de protección a la industria nacional y dinamización del aparato productivo. En estos frentes se ha venido actuando durante los últimos años, mediante la utilización de diversos instrumentos de política económica:

- La política cambiaria ha logrado mantener y consolidar unos niveles de la tasa de cambio que otorguen competitividad a los productos colombianos en el exterior.

Una tasa de cambio real alta constituye un mecanismo de protección a la

producción nacional frente a la competencia externa. A diferencia de la protección mediante aranceles y controles a las importaciones, este mecanismo no genera un sesgo anti-exportador.

- La política macroeconómica ha sido consistente, con una política monetaria sana, unos niveles bajos y controlados de déficit fiscal y un sector externo sólido. Las reservas internacionales se han sostenido por varios años alrededor de US\$4.000 millones y el endeudamiento externo ha podido crecer a tasas inferiores a las de la economía.
- La política de movilización de recursos a la inversión privada y a la reestructuración industrial, se ha caracterizado por una disponibilidad de abundantes recursos de crédito, que surge en parte del campo abierto para el sector privado por el mantenimiento de bajos niveles de déficit fiscal. Adicionalmente, se han tomado medidas conducentes a la ampliación del mercado accionario en el país y se están contratando nuevos créditos externos cuyo destino es financiar la reestructuración industrial.
- La política de mejoramiento de la infraestructura portuaria y de transporte, ha buscado superar las ineficiencias de los puertos colombianos y los problemas del transporte marítimo, carretero y férreo a través de inversiones en estos sectores y de una serie de medidas tendientes a la promoción de la competencia y a la participación del sector privado en estas actividades.
- El Gobierno Nacional ha acelerado en el transcurso del último año el desmonte de los controles de precios sobre algunos productos industriales, con el objeto de reducir las distorsiones que ésta política introducía sobre la asignación de recursos. En particular, se han trasladado al régimen de libertad vigilada los medicamentos, las gaseosas, las cervezas, los fertilizantes y la leche, entre otros productos.

- La política de estímulos directos a las exportaciones, se ha mantenido a través de los mecanismos tradicionales de CERT, crédito de PROEXPO, y Plan Vallejo.
- La política de racionalización del control de las importaciones y de protección a la industria nacional, ha avanzado en una reforma arancelaria que ha tendido a reducir la dispersión de las tarifas y a eliminar las protecciones efectivas excesivas tanto como las negativas. En cuanto al manejo administrado de las importaciones, se ha producido un traslado gradual y selectivo de partidas arancelarias del régimen de prohibida importación al de licencia previa y de éste último al de libre importación. Además, se ha racionalizado y flexibilizado progresivamente el manejo del régimen de licencia previa.

## III.

### RACIONALIZACIÓN DEL COMERCIO EXTERIOR

En el momento actual, es necesario consolidar los avances obtenidos y profundizar en el proceso de modernización del aparato productivo colombiano, aprovechando para ello la solidez de las condiciones macroeconómicas existentes.

La racionalización del comercio exterior busca introducir una competencia gradual, pero progresiva, a la producción nacional y, simultáneamente, continuar la reducción de los controles administrativos sobre las importaciones de bienes complementarios con dicha producción.

En una primera etapa, que se estima de dos años a partir de la fecha, se comienza el proceso de exposición de la producción nacional a la competencia externa mediante una reducción progresiva de las restricciones cuantitativas a las importaciones, sustituyendo con protección arancelaria y tasa de cambio la protección que actualmente se otorga a través del mecanismo de licencia previa.

En una segunda fase, partiendo de un arancel promedio superior al actual para la producción doméstica, se profundiza el grado de competencia externa a través de una reducción gradual y sostenida del arancel, hasta alcanzar en un período estimado en tres años, el nivel de protección considerado deseable para la producción nacional.

#### 1. Criterios

La política planteada está basada en criterios de automaticidad, universalidad, gradualidad y sostenibilidad.

- Mediante el criterio de automaticidad se busca minimizar el grado de discrecionalidad existente en el manejo de las importaciones a través del régimen de licencia previa.
- Por el criterio de universalidad, se trata de evitar discriminaciones en favor o en contra de sectores específicos. Se busca que toda la producción, y no sólo una parte de ella, quede expuesta a la competencia externa, si bien en un grado controlado.
- Los resultados positivos que se esperan de la introducción de competencia externa a la producción nacional sólo serán posibles en la medida en que ésta se haga en forma gradual. Por ello, los mecanismos que se plantean están lejos de constituir una política de choque o una apertura abrupta de la economía. El criterio de gradualidad permite un proceso de adecuación en el tiempo de la estructura productiva del país a las condiciones de un mayor grado de internacionalización de la economía.
- Los graves efectos que tendría una liberación abrupta de las importaciones sobre el desempeño de la industria nacional y sobre el nivel de reservas internacionales, conducirían fácilmente a la reversión del proceso antes de que se vieran sus efectos positivos. La sostenibilidad del proceso no sólo está garantizada por su gradualidad sino por su consistencia con la política macroeconómica co-

lombiana y con las perspectivas de la balanza de pagos del país.

Gracias a la prudente política macroeconómica de los últimos años, el país cuenta actualmente con un sector externo sólido. Para el corto y mediano plazo es previsible que esa solidez se preserve, a pesar de la caída de más de 50% en los precios externos del café que se produjo a raíz de la ruptura del Pacto Internacional del grano. Manteniendo unas políticas macroeconómicas apropiadas, el programa planteado es perfectamente viable sin poner en entredicho la estabilidad cambiaria.

Se estima que el proceso de transición requerirá de un monto máximo de US\$500 millones en 1990, adicionales al valor de las importaciones que se habría tenido en su ausencia. Gracias al manejo macroeconómico que caracteriza al país y a las perspectivas de ingresos por exportaciones, la política de importaciones no genera una caída de reservas internacionales superior a US\$150 millones durante 1990 y un monto similar en 1991. A partir de 1992, las reservas podrían aumentar en promedio US\$368 millones anualmente, debido a los incrementos en la productividad generados por el proceso de racionalización del comercio exterior. En consecuencia, es previsible que las exportaciones no tradicionales empiecen a crecer a tasas por encima del 20% anual permitiendo mantener un saldo equivalente de 4.1 meses de importaciones de bienes y servicios.

## 2. Instrumentos

Las acciones inmediatas para la racionalización del comercio exterior son las siguientes:

A. Traslado al régimen de libre importación de 861 partidas arancelarias, con lo cual la proporción del universo arancelario en licencia previa se reduce de 60% a cerca de 46%. Los bienes a los que se refiere este traslado corresponden fundamentalmente a insumos y bienes de capital, cuyas solicitudes vienen recibiendo altos porcentajes de aproba-

ción por parte de la Junta de Importaciones. De las 861 partidas, cerca de la mitad (393 posiciones) están claramente identificadas como de bienes sin producción nacional registrada. En los demás casos se trata de bienes que tienen producción nacional con claras ventajas comparativas o con niveles de protección natural o arancelaria suficientemente altos.

B. Para el resto del universo arancelario que permanece en licencia previa se establece un tratamiento que busca reducir el costo de la transición y simultáneamente brindar señales claras al mercado sobre la dirección del proceso:

B.1 Se propone la asignación de un cupo de divisas para la aprobación de licencias correspondientes a 744 partidas arancelarias mediante un sistema de "encuestas arancelarias", para bienes con importaciones tradicionalmente restringidas debido a la existencia de producción nacional. Este grupo está conformado por bienes de consumo final e insumos que tienen también carácter de bienes terminados (caso de los textiles y algunas herramientas).

La distribución del cupo asignado se hará con base en un sistema de encuestas sobre los aranceles máximos que cada importador potencial está dispuesto a pagar por las importaciones correspondientes. Estas encuestas se efectuarán al menos dos veces al año por subgrupo de partidas y servirán para modificar periódicamente los aranceles y fijarlos en niveles en los cuales la demanda efectiva por importaciones de este grupo de productos no pueda superar el cupo previsto para ellas.

Ese cupo, a su vez, estará determinado de tal forma que si bien se genere competencia a la producción nacional, las importaciones no lleguen a constituir proporciones demasiado grandes de aquella, al menos durante el período de transición hacia una economía estructuralmente más abierta. Para 1990, el monto de divisas asignado para estas importaciones es de US\$150 millones, lo que corresponde aproximadamente

a un 3% del valor de la producción nacional de los bienes objeto del mecanismo.

B.2. Para las 1.478 partidas arancelarias restantes en el régimen de licencia previa, se flexibiliza su tratamiento bajo las siguientes modalidades:

B.2.1 *Previa-Libre*. El grupo se compone de 781 partidas arancelarias correspondientes a insumos y bienes de capital, para los cuales la Junta de Importaciones utilizará un criterio de aprobación automática de las solicitudes, sin restricciones por producción nacional. En una alta proporción, las posiciones arancelarias ubicadas en este grupo tienen desde hace más de un año un tratamiento similar al propuesto. En los casos de partidas cuyas importaciones han sido restringidas en el pasado por producción nacional, ésta tiene una protección natural o arancelaria suficientemente alta.

B.2.2. *Previa con cupo*. El grupo se compone de 350 partidas arancelarias cuyas importaciones han sido restringidas total o parcialmente en el pasado reciente. Se incluyen aquí productos intermedios, repuestos y partes y piezas para bienes de capital de los que existe producción nacional sin protección arancelaria o natural suficiente. Debe destacarse que a diferencia de las que entran al esquema de encuestas arancelarias, se trata aquí de partidas para las cuales la Junta de Importaciones ha aprobado licencias en el pasado. Por estas razones, la inclusión de estas partidas en la modalidad de encuestas generaría incertidumbre y sobrecostos arancelarios para las importaciones que se han aprobado tradicionalmente. El tratamiento propuesto para estas partidas es dual. Aquellas importaciones que se vienen aprobando deberán seguir recibiendo el mismo tratamiento. En cambio, aquellas cuyas solicitudes hubieran sido negadas en el pasado por la existencia de producción nacional, serán acumuladas en forma temporal para que periódicamente (al menos cada dos meses) se apruebe parte de ellas con base en un cupo previamente fijado.

Para 1990 ese cupo será de US\$80 millones, equivalente al 3% de la producción nacional de los bienes en cuestión.

B.2.3. *Previa-Previa*. El grupo se compone de 354 partidas arancelarias, para las cuales el tratamiento seguirá siendo en el futuro inmediato similar al del pasado. De ellas, la mayor parte corresponde a bienes vinculados con el sector agropecuario, que en principio recibirán un manejo diferente de sus importaciones debido a las características del mercado internacional de esos bienes. Con respecto a los mismos, se deben entrar a estudiar formas conducentes para otorgarles un tratamiento no discriminatorio, brindándoles la protección adecuada.

Adicionalmente, se incluyen aquí algunos productos químicos y farmacéuticos cuyas importaciones por razones extraeconómicas están legalmente monopolizadas por entidades adscritas al Ministerio de Salud o por el Consejo Nacional de Estupefacientes, así como bienes relacionados con la seguridad nacional y el orden público, cuya importación requiere aprobación previa del Ministerio de Defensa.

Las modalidades propuestas de flexibilización del manejo de la licencia previa bajo el esquema de "encuestas arancelarias", "previa-libre" y "previa con cupo", deben entenderse todos como mecanismos de transición hacia una economía más abierta. Durante el período de transición, el proceso continuará, con el traslado de posiciones en "previa-libre" al régimen de libre importación, con el paso de posiciones en "previa con cupo" a "previa-libre" y de ésta a libre, y con la liberación de posiciones sujetas al esquema de encuestas, una vez tengan los aranceles adecuados. De la misma manera, las partidas arancelarias que hoy se mantienen en el régimen de prohibida importación deberán flexibilizarse pasando inicialmente al régimen de *Licencia Previa*, con un cupo de divisas que podría asignarse a través de las "encuestas arancelarias". En el proceso se revisará el tratamiento de las importaciones correspondientes al sec-

tor agropecuario, para que su manejo sea armónico con el del resto del universo arancelario.

Adicionalmente, se mantienen los mecanismos de agilización de trámites, tales como los programas especiales de importación de materias primas e insumos (PEMPS), así como el tratamiento de importaciones bajo Plan Vallejo y las importaciones liberadas dentro de convenios bilaterales o multilaterales. Estas últimas, por demás, adquieren una importancia creciente debido a los convenios suscritos recientemente por el Grupo de los Ocho y a los compromisos adquiridos en la Isla de Galápagos por los presidentes de Bolivia, Colombia, Ecuador, Perú y Venezuela, para otorgar nuevo dinamismo al proceso de la integración subregional andina.

### 3. Medidas de control

La flexibilización en el manejo de las importaciones incluye el desarrollo de unas medidas de control, tendientes a evitar que ella facilite prácticas ilegales por parte de los importadores domésticos (contrabando, subfacturación, etc.), o de los exportadores extranjeros ("dumping"). Estas medidas incluyen la consolidación de un sistema de información de precios para su utilización por parte de las aduanas y del INCOMEX, el fortalecimiento técnico y operativo de las aduanas, la conformación de un sistema de registro de importadores al cual deberán adherir quienes deseen participar en el mecanismo de asignación de cupos de importación mediante "encuestas arancelarias", y la expedición de un Estatuto de control frente a las prácticas desleales de comercio por parte de los exportadores extranjeros ("dumping" y subsidios). Todas las medidas pertinentes han sido preparadas.

### 4. Otras medidas de apoyo

Varias acciones en curso, dirigidas a la modernización del aparato productivo y el desarrollo de las exportaciones, tienen el carácter de medidas de apoyo a la racionalización del comercio exterior.

Entre ellas se destacan: el fortalecimiento de los mecanismos institucionales y financieros para la movilización de abundantes recursos hacia los sectores productivos, en condiciones adecuadas a las características de los proyectos de inversión: el programa de reconversión industrial e incorporación de tecnología; el mejoramiento de la infraestructura portuaria y de transporte aéreo, férreo, carretero y marítimo, que considera una importante participación del sector privado en estas actividades; y el estímulo directo a las exportaciones, a través de los mecanismos tradicionales de CERT, crédito de PROEXPO y Plan Vallejo.

## IV. ENTORNO Y PERSPECTIVAS MACROECONOMICAS

La solidez de las condiciones macroeconómicas del país es fundamento esencial de las acciones propuestas. Para examinar el impacto macroeconómico de estas acciones, se han realizado los ejercicios de simulación requeridos, con modelos econométricos de probada solidez, cuyos resultados permiten efectuar las proyecciones sobre las tendencias de la economía en el corto y mediano plazo.

De acuerdo con dichas proyecciones, si se mantienen las tendencias históricas, la tasa de crecimiento de la economía podría aumentar hasta 1992, pero declinaría posteriormente a niveles cercanos al 3%. Por su parte, el incremento anual de las exportaciones no tradicionales no alcanzaría a superar el 9% en dólares en el periodo 1991-1994.

En cambio, por efecto de las acciones antes señaladas, se estiman en el mediano plazo tasas de crecimiento superiores al 5% en el PIB y al 15% en dólares, en las exportaciones no tradicionales, preservando la estabilidad cambiaria, monetaria y fiscal que caracteriza al país. Estos niveles de crecimiento permitirían incrementos superiores al 3% en el ingreso per cápita de los colombianos.

## I. INTERNACIONALIZACION Y MODERNIZACION DE LA ECONOMIA

### 1. Diagnóstico

Las limitaciones del modelo de crecimiento económico colombiano han empezado a ser evidentes desde los años setenta. Ellas se manifiestan en la tendencia a la baja de la tasa de crecimiento de la economía en el largo plazo y en el hecho de que, pese a su favorable evolución reciente, las exportaciones no tradicionales alcanzan todavía proporciones excesivamente bajas de la producción nacional.

La tendencia descendente de la tasa de crecimiento de la producción se ha manifestado tanto para la economía en su conjunto como, de manera particularmente fuerte, para la producción industrial. Ella ha obedecido principalmente al pobre desempeño de la productividad.

La producción, en efecto, no depende sólo de la cantidad de insumos, capital o mano de obra, que se utilizan en los procesos productivos, sino también del grado de eficiencia con que se usan. La contribución de la productividad al crecimiento industrial en Colombia decreció fuertemente desde la segunda mitad de la década de los setenta. De acuerdo con cifras elaboradas por el Departamento Nacional de Planeación, esa contribución era de 1,9% anual entre 1970 y 1975 y se redujo a 0,1% entre 1981 y 1984. Si se hubiera mantenido el crecimiento de la productividad de la primera mitad de la década de los setenta, el crecimiento de la industria en el último periodo mencionado, que fue de 0,8% anual, podría haber sido del orden de 2,7% anual.

En el periodo más reciente, la contribución de la productividad al crecimiento industrial ha manifestado alguna recuperación. Esa contribución, sin embargo, sigue siendo inferior a la que se observaba a comienzos de la década de los setenta.

El pobre desempeño de la productividad en las dos últimas décadas está estrechamente vinculado con la permanencia de mecanismos de protección a ultranza de los mercados internos, frente a la competencia externa. Debido a esos mecanismos, las unidades productivas ven reducidos los incentivos para propiciar avances tecnológicos que se traduzcan en mayores niveles de eficiencia y en mejoras en la calidad y en la variedad de los productos. Esta situación no sólo afecta directamente el crecimiento de la producción, sino la capacidad de esa producción para contribuir al crecimiento de las exportaciones y a la propia satisfacción de la demanda interna a precios razonables.

Las tendencias a la baja que han mostrado las tasas de crecimiento de la productividad y del producto en el largo plazo se relacionan también con el comportamiento de la inversión privada en Colombia. La inversión total realizada en el país ha mantenido en los últimos veinte años una participación relativamente estable en el PIB. Sin embargo, la porción de ésta que es realizada por el sector privado, que suele ser la que lleva incorporados mayores incrementos en productividad, ha tenido una tendencia a reducirse en el largo plazo.

En efecto, medida en pesos constantes de 1975, la inversión privada pasó de representar 12,3% del PIB en 1970 a 9,8% en 1980 y 7,6% en 1985. En el periodo más reciente se ha logrado una recuperación de esa inversión, hasta niveles cercanos al 9% del PIB, pero ella sigue representando porcentajes inferiores a los de comienzos de la década de los setenta.

Por otra parte, la inversión en Colombia no siempre se ha realizado en los sectores de mayor potencialidad de crecimiento, ni en los que mayores posibilidades tienen de convertirse en exportadores. Las distorsiones en los precios relativos en la economía, generadas en buena medida por los múltiples mecanismos de protección de los mercados internos frente a la competencia exter-

na, han inducido inversiones en sectores en los que el país posee claras ventajas relativas. Esos sectores suelen caracterizarse por ser más intensivos en la utilización de capital que en la de trabajo, razón por la cual desaprovechan la amplia disponibilidad de mano de obra que tiene el país. Esto, lógicamente, va en detrimento de un crecimiento más rápido del empleo y de una distribución más equitativa del ingreso nacional.

Al incrementar en forma artificial la rentabilidad de los sectores que sustituyen importaciones, los altos niveles de protección a la producción nacional reducen la rentabilidad relativa de los sectores potencialmente exportadores. En este contexto se genera un sesgo anti-exportador que hace que tanto la inversión como la producción se realicen fundamentalmente en sectores dirigidos hacia el mercado doméstico.

El sesgo anti-exportador inducido por la protección de los mercados domésticos ha sido parcialmente neutralizado en Colombia mediante la utilización de mecanismos especiales de importación-exportación (Plan Vallejo), estímulos directos a las exportaciones y disponibilidad de crédito en condiciones financieras especiales. Con estos mecanismos y, ante todo, con un manejo activo de la tasa de cambio real, se han logrado en los últimos años grandes éxitos en materia de crecimiento y diversificación de las exportaciones no tradicionales. Según cifras de la balanza de pagos, el valor en dólares de esas exportaciones (que excluyen café, hidrocarburos, carbón y ferroníquel) creció a un ritmo anual promedio de 17.5% entre 1985 y 1989.

Sin embargo, pese a los mecanismos que tienden a neutralizarlo, el sesgo anti-exportador permanece vigente en la estructura económica colombiana. Las bajas tasas de crecimiento de la productividad, los bajos niveles de inversión privada y la mala asignación de los recursos que genera una estructura de protección excesivamente alta para la producción destinada al mercado in-

terno, son elementos que atentan contra el desarrollo exportador y que explican que, en términos per cápita, las exportaciones "menores" e industriales de Colombia se encuentren todavía entre las más bajas de América Latina.

## 2. Estrategias y políticas

Como se desprende de la sección anterior, las tendencias negativas de largo plazo en la tasa de crecimiento de la producción, la productividad y la inversión privada se han empezado a revertir en el último lustro, período durante el cual las exportaciones no tradicionales han logrado restablecer su crecimiento. Estos resultados responden a una correcta combinación de políticas que se vienen aplicando desde mediados de la década de los ochenta en diversos campos, todas ellas enmarcadas en la estrategia general de desarrollo de la economía.

Dentro de las acciones emprendidas en el marco de esta estrategia se destacan las relacionadas con el manejo cambiario y de la política macroeconómica general; el apoyo directo a la inversión, fundamentalmente a través del crédito; la modernización de la infraestructura portuaria y de transportes para el comercio exterior; la política de control de precios; y, obviamente, la racionalización de las políticas de comercio exterior, tanto para las exportaciones como para las importaciones.

### 2.1. Política cambiaria y equilibrio macroeconómico

En el frente cambiario, el Gobierno Nacional ha buscado desde 1986 mantener y consolidar unos niveles de la tasa de cambio que otorguen competitividad a los productos colombianos en el exterior. Con este propósito, se ha evitado revertir el incremento en la tasa de cambio real que se logró mediante la devaluación acelerada de 1984 y 1985. En el período más reciente, además, se ha adoptado nuevamente una política activa, tendiente a incrementar esa tasa de cambio real. Con ella se busca beneficiar directamente el desarrollo de las

exportaciones no tradicionales colombianas. Además, se trata de incrementar la rentabilidad relativa de los sectores productores de bienes comerciables internacionalmente, de tal forma que se generen estímulos para que la inversión se dirija hacia ellos. Una tasa de cambio real alta constituye un mecanismo de protección a la producción nacional frente a la competencia externa. Sin embargo, a diferencia de la protección obtenida mediante aranceles y controles a las importaciones, este mecanismo no genera un sesgo anti-exportador sino que contribuye a estimular las ventas externas del país.

La política cambiaria de los últimos años ha estado acompañada por una política macroeconómica consistente con una política monetaria sana, unos niveles bajos y controlados de déficit fiscal y un sector externo sólido. Las reservas internacionales se han sostenido por varios años alrededor de US\$4.000 millones y el endeudamiento externo ha podido crecer a tasas inferiores a las del crecimiento de la economía. Adicionalmente, se ha superado el período crítico de concentración del servicio de la deuda externa y los resultados obtenidos en las negociaciones con la banca internacional permiten esperar un flujo de crédito neto positivo en los próximos años.

La estabilidad que implican las condiciones macroeconómicas descritas constituye un elemento claramente favorable para la inversión. Los bajos niveles de déficit fiscal, además, garantizan que la financiación de la inversión privada no se vea desplazada por los requerimientos de crédito del sector público.

### 2.2. Política de apoyo crediticio. (Ver anexo N° 1)

El proceso de modernización de la economía implica un cambio progresivo en las condiciones de oferta para la producción nacional, en la medida en que la expone a la competencia internacional y en que modifica el nivel y el patrón tradicional de protección. De otro lado, el proceso en cuestión demanda de las

empresas una mayor generación de divisas mediante la elevación de sus exportaciones.

La reactivación de la inversión privada en el período posterior a 1986 se ha visto favorecida por una disponibilidad de abundantes recursos de crédito, que surge en parte del campo abierto para el sector privado por el mantenimiento de bajos niveles de déficit fiscal.

Adicionalmente, el Gobierno ha venido apoyando la consolidación de unas condiciones favorables para que el sector financiero y el mercado de capitales en general puedan cumplir con el objetivo de una adecuada financiación de la inversión.

- Se ha buscado que el sistema financiero aumente su tamaño, con el propósito de habilitarlo para la financiación de grandes proyectos. De allí la política que viene adelantándose tendiente a incrementar la capitalización de las entidades, y el esfuerzo realizado para incentivar la inversión extranjera en el sector.
- Se están ampliando las líneas de crédito de fomento que canaliza el Banco de la República para la industria. Para ello se han contratado créditos externos por US\$280 millones con el Banco Mundial, el Banco Interamericano de Desarrollo y el EXIMBANK del Japón. Además, actualmente se adelantan gestiones para dos créditos destinados a la reestructuración y la reconversión industrial, por un valor aproximado de US\$250 millones, que serán canalizados a través del IFI y del Banco de la República. A diferencia de las operaciones tradicionales realizadas con la banca multilateral, cuya cobertura se restringía a la adquisición de activos fijos, los nuevos créditos permitirán la financiación del capital de trabajo, la elaboración de estudios requeridos para la adecuación tecnológica, la capacitación de personal y los costos inherentes al mercadeo de nuevas líneas de producción. Adicionalmente, se permitirá el uso de estos recursos para financiar dife-

rentes mecanismos de capitalización, condición necesaria para que las empresas inicien en forma sana el proceso de reconversión.

- Se están agilizando los mecanismos para la aprobación de las líneas de crédito de fomento por parte del Banco de la República, mediante el redescuento automático de los préstamos otorgados por las Corporaciones Financieras y el traslado a éstas de la responsabilidad del análisis de los mismos. El sistema de redescuento automático se estableció en septiembre de 1987 para los créditos por montos inferiores a \$2 millones, monto que fue ampliado recientemente a \$20 millones. Para créditos de mayor valor, además, se introdujo la modalidad de los "límites libres", mediante la cual el redescuento no es estrictamente automático, pero recibe aprobación del Banco de la República en un plazo muy corto, menos de 48 horas, durante el cual solamente se verifica que el beneficiario cumpla con las normas de acceso a los recursos.
- Se han adoptado una serie de disposiciones que facilitan el otorgamiento y la utilización de crédito de largo plazo. En particular, para los créditos para inversión redescuotados por el Banco de la República se estableció desde mediados de 1989 un mecanismo de amortización gradual que hace más compatible el flujo de caja de los proyectos con el servicio de la deuda.
- Se han tomado medidas dirigidas a reducir los márgenes de intermediación del sistema financiero y, con ellos, las tasas de interés que deben pagar los usuarios del crédito. Con este propósito se ha avanzado en el proceso de desmonte de las inversiones forzosas, se han reducido los encajes y se han adoptado disposiciones para fomentar la competencia entre las entidades del sector.

También con el objeto de facilitar la financiación de la inversión privada, el Gobierno Nacional ha buscado estimu-

lar el mercado accionario a través de diversos mecanismos:

- En el campo tributario, desde 1986 se suprimió la doble tributación y se redujo la tarifa impositiva para las sociedades anónimas. Además, se ha avanzado en eliminar la deducibilidad del componente inflacionario de los costos financieros, debido a la cual la emisión de acciones había perdido atractivo para las empresas vis-a-vis el endeudamiento.
- Por otra parte, el Congreso Nacional aprobó recientemente un proyecto de ley mediante el cual se autoriza a las sociedades anónimas la emisión de acciones con dividendo preferencial y sin derecho de voto. Mediante esta autorización se remueve el obstáculo que tradicionalmente representaba para el mercado accionario el temor de los propietarios a perder el control de sus empresas con motivo de la colocación de nuevas acciones.
- Con el fin de asegurar la canalización de recursos hacia las sociedades anónimas, se ha propiciado también el desarrollo de diversas clases de inversionistas institucionales, tales como los fondos mutuos de inversión y los fondos de pensiones, de jubilación e invalidez. Además, se avanza actualmente en la revisión del régimen legal sobre emisión de bonos, con el objeto de hacer más flexible este mecanismo de financiación de las empresas, sin que se pierda con ello la seguridad requerida por los ahorradores.

### 2.3. Política de reestructuración industrial

Para apoyar los cambios que el proceso conlleva y lograr al mismo tiempo las metas de incremento de exportaciones, el Gobierno, contando con el apoyo técnico y financiero de los organismos internacionales, pondrá en marcha un programa de reestructuración y reconversión de la base productiva, con base en estudios realizados para cinco subsectores considerados representativos:

automotriz, cuero y calzado, textiles, hierro y acero, y alimentos. Estos estudios han tenido como propósito fundamental, la identificación de elementos y procedimientos que han de caracterizar el programa, con la finalidad de que a él tengan acceso todas las unidades productivas que queriendo llevar a cabo modificaciones en su estructura de producción, presenten a consideración de las entidades pertinentes, programas debidamente sustentados en términos de su viabilidad económica y de sus requerimientos.

La reestructuración y reconversión son procesos connaturales al ejercicio de la actividad productiva, en respuesta a factores que alteran las condiciones de competencia, tales como innovaciones en los métodos y técnicas de producción, alteraciones en los precios de algunos insumos claves y aplicaciones de nuevos materiales. Constituyen, así, estrategias claves de supervivencia en mercados y actividades sometidos a algún tipo de competencia. Por contraste, para dinamizar dichos procesos en economías tradicionalmente cerradas, con alto grado de oligopolio y en tránsito hacia una mayor competencia externa, el apoyo gubernamental resulta conveniente.

El sector industrial colombiano no ha podido contribuir eficientemente a la diversificación de la oferta exportable, a pesar de los bajos costos unitarios del trabajo y de la abundancia de materias primas a que tiene acceso. Estas ventajas son contrarrestadas por los altos precios de los insumos y de los bienes intermedios y de capital requeridos, como resultado de ineficiencias operativas y de gestión, cuellos de botella en los sistemas de puertos y transporte y desventajas en la calidad de la producción.

En la medida en que las reformas estructurales que se vienen promoviendo apuntan a acelerar la tasa de crecimiento de la economía, estimular la generación de empleo productivo, reducir los precios de los bienes a los consumidores finales y diversificar la oferta expor-

table, se hace necesario renovar la capacidad de producción existente y crear nueva capacidad. Con ello se pretende lograr una efectiva reducción de costos, un incremento en la calidad de los bienes producidos y un cambio en la composición de la producción, especializándose en aquellos bienes para los cuales el país tiene una ventaja comparativa dinámica.

Como apoyo a lo anterior, el Gobierno pondrá a disposición de los empresarios que operan en el país instrumentos financieros, técnicos y de desarrollo social que les ayuden a reestructurar sus operaciones, estimulando la adquisición, adaptación y generación de tecnologías nuevas.

La promoción al desarrollo tecnológico se complementa con tres acciones fundamentales:

- La modernización de maquinaria y equipo, mediante la nueva política arancelaria y el sistema de crédito industrial, que otorga prioridad al crédito para la adquisición de maquinaria y equipos, en condiciones financieras adecuadas.
- La modificación de los criterios utilizados por el Comité de Regalías, con el concurso del sector empresarial y de especialistas en estas materias, para dar mayor efectividad a la reglamentación sobre selección y transferencia de tecnología.
- El fortalecimiento institucional de la investigación tecnológica, mediante la creación y consolidación de centros promotores y coordinadores para optimizar los recursos humanos y de infraestructura en el desarrollo de nuevos productos y procesos, adaptación de equipos y procedimientos, gestión de calidad y servicios de información tecnológica. En especial, se requiere establecer una relación más directa entre la formación técnica y profesional y la industria, no sólo para mejorar la calidad de dicha formación, sino para articular la investigación académica con programas de desarrollo empresarial y con la solu-

ción de problemas técnicos específicos.

De manera complementaria, se intensificarán y reformularán programas de asistencia al proceso de adecuación de la fuerza laboral a las nuevas condiciones, orientados a acelerar su reentrenamiento, mejorar su capacitación y facilitar la movilidad vertical y horizontal en el mercado de trabajo.

#### 2.4. Infraestructura portuaria y de transporte. (Ver Anexo N° 2)

El proceso de modernización de la estructura productiva del país y el desarrollo exportador requieren importantes acciones del Gobierno para adecuar la infraestructura portuaria y de transporte a las nuevas necesidades del comercio internacional. Dichas acciones se encuentran en curso o está prevista su ejecución en corto plazo.

##### a. Sistema portuario y transporte marítimo.

El Gobierno Nacional es consciente de la ineficiencia de los puertos colombianos y de los problemas del transporte marítimo. Por esta razón, se han realizado acciones en varios frentes:

- Se ha establecido un esquema de descentralización para los puertos públicos. Este esquema permite la autonomía en la toma de decisiones y fomenta la autosuficiencia administrativa y financiera de cada uno, lo cual debe redundar en mayores grados de eficiencia.
- Se ha propiciado la especialización de los puertos en el manejo de la carga y se ha buscado que el sector privado entre a competir en la prestación de servicios portuarios. Para el efecto, el CONPES emitió recientemente concepto favorable a la construcción y operación de dos puertos privados, especializados en el manejo de graneles.
- Se ha entrado a revisar las normas vigentes en materia de transporte internacional de carga, con el objeto de

estimular el uso de contenedores y el transporte multimodal en el país. La Dirección General Marítima y Portuaria aprobó recientemente un muelle de uso público en Cartagena para el manejo de contenedores.

- Se ha entrado a revisar la aplicación del mecanismo de Reserva de Carga con el propósito de evitar que ésta se convierta en fuente de encarecimiento de los fletes para el comercio exterior colombiano.

##### b. Transporte por carretera

Para reducir los costos de operación de los vehículos y, por tanto, los fletes de carga por carretera, la programación de inversiones del Fondo Vial Nacional a partir de 1990 ha otorgado especial prioridad al mantenimiento de la red troncal nacional y a la reconstrucción de la carretera Cali-Buenaventura, vía de importancia fundamental en el desarrollo del comercio exterior colombiano. Este programa representa inversiones por US\$300 millones durante cinco años, las cuales serán financiadas con recursos del mismo Fondo y de crédito externo.

En cuanto a la renovación del parque automotor de carga, ésta se verá facilitada por la reforma del régimen de ensamble automotriz que se ha venido adelantando, aunada a la mayor importación de camiones y sus componentes, como resultado de la política de importaciones presentada en este documento.

##### c. Transporte férreo

Para lograr el establecimiento de un servicio férreo eficiente, el Gobierno Nacional, en uso de las facultades otorgadas por la Ley 21 de 1988, liquidó la empresa Ferrocarriles Nacionales de Colombia e inició la creación de dos nuevas empresas.

La primera de ellas es la Empresa Colombiana de Vías Férreas -FERROVIAS-, creada como empresa industrial y comercial del Estado, con autonomía administrativa y capital independiente. Su

objeto es rehabilitar, modernizar, extender, explotar y administrar la red férrea nacional, así como regular y controlar la operación del sistema ferroviario. En 1990, FERROVIAS debe iniciar un plan de emergencia para la recuperación de la red férrea por valor superior a US\$12 millones y tiene previsto comenzar en 1991 un programa de rehabilitación y modernización de toda la red vial nacional por un valor de US\$323 millones, financiados con recursos de crédito externo.

Para la prestación de los servicios de transporte público ferroviario se autorizó la creación de una sociedad anónima de economía mixta del orden nacional, denominada Sociedad Colombiana de Transporte Ferroviario S.A. -STF- la cual será capitalizada por el Gobierno Nacional con activos de la empresa en liquidación y deberá contar con aportes de otros socios hasta por el 49% de su capital. Según las normas vigentes, podrán constituirse otras empresas de transporte férreo, mayoritaria o exclusivamente privadas.

##### d. Transporte aéreo

Las instalaciones aeroportuarias para el manejo de carga en el país son inadecuadas e insuficientes para el movimiento de mercancías previsible bajo un esquema de mayor comercio exterior. Para superar estas deficiencias, el Departamento Administrativo de Aeronáutica Civil realiza actualmente inversiones por US\$38 millones, en las cuales otorga máxima prioridad a la expansión y adecuación de los servicios en tierra para la carga internacional.

El Gobierno considera de máxima importancia que se logre mayor competitividad y eficiencia en el transporte aéreo internacional, que garantice, en particular, una movilización más ágil y adecuada de las mercancías de importación y exportación, especialmente en el caso de los productos perecederos.

##### e. Transporte multimodal

El Gobierno Nacional adelanta las acciones requeridas para implantar un sis-

tema de transporte multimodal, destinado a garantizar la máxima eficiencia en la operación complementaria de los diferentes modos de transporte. Las acciones en curso incluyen gestiones orientadas al mejoramiento de la infraestructura y a la modificación de las normas y actividades oficiales relacionadas con el transporte de carga.

El Gobierno adelanta gestiones con la banca multilateral para obtener un empréstito destinado a la construcción de puertos secos para el intercambio de carga entre los modos fluvial, carretero y férreo, la adecuación y ampliación de los puertos marítimos, la adaptación del ferrocarril al transporte de contenedores y el establecimiento de un sistema de información sobre la disponibilidad y ubicación de contenedores.

Paralelamente, ha iniciado las reformas en los regímenes y procedimientos de aduana interna, para garantizar el debido control de contenedores sin que sean abiertos entre los lugares de origen y destino final. Estas transformaciones redundarán en la eficiencia de la operación complementaria de los diferentes modos de transporte.

Un proyecto de transporte multimodal de capital importancia para el futuro del comercio exterior y la modernización de la economía colombiana será el puente terrestre interoceánico, que se ha concebido para comunicar el Golfo de Urabá en el Océano Atlántico y la Bahía Cupica en el Pacífico. Este canal seco, permitirá el tránsito de graneles y contenedores, facilitando las operaciones de los buques de gran calado que están imposibilitados para cruzar el Canal de Panamá. Actualmente se realizan estudios básicos de factibilidad para este proyecto.

##### 2.5. Política de control de precios

El Gobierno ha acelerado en el transcurso del último año el desmonte de controles de precios sobre productos industriales y agrícolas.

Esta política tiene por objeto reducir las distorsiones en la asignación de los re-

cursos. En efecto, análisis realizados sobre los mercados de productos con precios controlados permiten comprobar que el resultado de éstos no es una restricción a la utilización de márgenes monopólicos en la fijación de precios, sino la disminución en la calidad de los bienes, la desaparición de productos básicos del mercado, el incremento excesivo de precios de los bienes no controlados producidos por las mismas empresas y el desincentivo al desarrollo de los sectores sujetos a esta política.

Se ha considerado que la forma óptima para controlar alzas excesivas en los precios de aquellas empresas cuyo carácter monopólico responde a requerimientos de economías de escala, es someterlas gradualmente a una competencia controlada con los productores internacionales. Debido a las múltiples distorsiones ocasionadas por un largo período de regulación de precios, el Gobierno ha diseñado mecanismos que permitan a las empresas adecuarse gradualmente a un entorno más competitivo, sin cambios abruptos en los niveles de precios.

Bajo estos lineamientos, en el período reciente se han trasladado del régimen de control de precios al de libertad vigilada la mayor parte de los medicamentos, las gaseosas, las cervezas, los fertilizantes y la leche, entre otros.

#### 2.6. Estímulos directos a las exportaciones

La estrategia de modernización de la economía colombiana, con todas las acciones que ésta conlleva en distintos frentes, está dirigida a generar unas condiciones estructurales propicias al desarrollo exportador. Esto no obsta, sin embargo, para que el Gobierno haya mantenido a lo largo de la presente administración una política sectorial de estímulo directo a las exportaciones, a través de los mecanismos tradicionales de CERT, crédito de PROEXPO y Plan Vallejo, así como con reformas administrativas dirigidas a agilizar los trámites de exportación.

#### a. Otorgamiento de CERT y crédito para las exportaciones

Las tasas de CERT se han mantenido estables en los últimos años. La política del Gobierno, además, es sostener esas tasas durante 1990. Por su parte, el Gobierno ha garantizado la disponibilidad de crédito de PROEXPO para las exportaciones y ha logrado que, en un porcentaje creciente, ese crédito no sólo se dirija a la financiación de capital de trabajo sino también a proyectos de inversión y a la financiación de actividades de post-embarque. En términos reales, el flujo de créditos desembolsados por PROEXPO ha venido creciendo en forma permanente. Para 1990 se espera que esta tendencia continúe, con una tasa de crecimiento de 3.5% en términos reales.

#### b. Plan Vallejo

El mecanismo de importaciones de insumos y bienes de capital para exportaciones a través del Plan Vallejo ha recibido un notable refuerzo a lo largo de los últimos años. A comienzos de la década de los ochenta, las exportaciones que utilizaban este mecanismo representaban menos del 40% de las exportaciones menores colombianas. En 1985 ese porcentaje alcanzaba un 55% y en 1989 llegó a más de 60%.

En buena medida, este favorable comportamiento ha obedecido a la política de flexibilización de los controles sobre las importaciones por Plan Vallejo y a la agilización de los trámites. De hecho, desde 1985 se eliminó el criterio de producción nacional de las restricciones a las compras externas de materias primas y productos intermedios importados por este sistema. Más recientemente, en 1988, se autorizó a los usuarios del Plan Vallejo que exporten más del 70% de su producción para importar libremente los bienes de capital que requieran, sin consultar a la Sección de Producción Nacional del INCOMEX. Las garantías exigidas para las importaciones por Plan Vallejo, además, han sido reducidas de manera importante, al diferirse el momento de su constitución y

disminuirse el porcentaje de las mismas.

Para complementar estas medidas y hacer aún más flexible este instrumento, se han definido nuevas reformas que serán puestas en vigencia a la mayor brevedad. Entre ellas deben mencionarse:

- El traslado a las regionales del INCOMEX localizadas en las ciudades más importantes, de la función de aprobar y modificar estos programas, para lo cual se avanzará en la sistematización y simplificación de los criterios para el manejo de los mismos.
- La opción para los usuarios de constituir garantías personales para amparar sus operaciones, en lugar de las garantías bancarias a las que hoy están obligados. Esta determinación les representará un ahorro sustancial en sus costos.

#### c. Agilización de trámites

En cuanto a la agilización de trámites administrativos para las exportaciones, el Consejo Directivo de Comercio Exterior aprobó recientemente la creación de la "ventanilla única". Con ella se reducirán los trámites y se podrán realizar simultáneamente las gestiones para la exportación requeridas por diversas entidades gubernamentales. Adicionalmente, será suprimido el requisito del registro de exportación como paso previo al despacho de las mercancías. Mediante una simple fianza de reintegro, la Aduana permitirá los embarques de esas mercancías y la realización posterior del registro ante el INCOMEX. Finalmente, se revisarán otras medidas que limitan las ventas al exterior para futuras exportaciones.

#### 2.7. Racionalización de las políticas de control de las importaciones y de protección a la industria nacional

Un elemento central de la modernización del aparato productivo ha sido, obviamente, la política de control de las

importaciones y de protección a la producción nacional.

Después de la severa restricción de las importaciones que por razones cambiantes se tuvo que aplicar entre 1983 y 1985, el Gobierno Nacional inició un proceso de racionalización de esa política, el cual se ha mantenido activo durante los últimos años. Ese proceso ha tenido cuatro componentes fundamentales: la Reforma Arancelaria; el traslado de partidas arancelarias del régimen de prohibida importación al de licencia previa y de este último al de libre; la racionalización y flexibilización progresiva en el manejo del régimen de licencia previa y, finalmente, el proceso de integración comercial con países de la región.

#### a. Reforma arancelaria

La política de racionalización arancelaria de los últimos años ha buscado reducir la dispersión de las tarifas, eliminar las protecciones efectivas excesivas, tanto como las negativas, y lograr una mejor adecuación entre la estructura tarifaria y la estructura de la producción nacional.

Como complemento de esta política el Gobierno Nacional se propone iniciar un proceso de reducción paulatina del impuesto CIF de 18% sobre las importaciones. Gracias a la solidez que las políticas de los últimos años han otorgado a la situación fiscal, ese proceso podrá ser iniciado de inmediato, mediante una reducción de dos puntos porcentuales en dicho impuesto. Con ello, las importaciones de insumos y de bienes de capital que realiza el país saldrán beneficiadas, reduciéndose de una manera general los costos de producción de las actividades productivas que las utilizan.

#### b. Traslado gradual y selectivo de partidas arancelarias del régimen de prohibida importación al de licencia previa y de éste último al de libre importación

El porcentaje de items del universo arancelario que se encontraba bajo el



régimen de libre importación al comenzar 1985 era de 0.5%. A finales del mismo año fue de 27% y en la actualidad alcanza el 38.9%. Los ítems en prohibida importación, por contraste, representaban un 16.5% al comenzar 1985 y hoy en día constituyen apenas un 1,1% del universo arancelario.

### c. Racionalización y flexibilización progresiva en el manejo del régimen de licencia previa

El manejo de las posiciones que permanecen en licencia previa ha sido flexibilizado de manera sustancial a través de varios mecanismos.

En primer lugar, mediante el desarrollo acelerado de los Programas Especiales de Importación de Materias Primas e Insumos, los cuales fueron reglamentados mediante el Decreto 2444 de diciembre de 1988. Estos programas han permitido una mayor agilidad en la aprobación de las licencias, en la medida en que con una sola autorización periódica (semestral o anual) de la Junta de Importaciones, el usuario puede obtener sus licencias con un trámite igual al de libre importación. Cabe anotar que en 1989, un 11% del presupuesto asignado al régimen de previa se tramitó por este mecanismo.

En segundo lugar, mediante la utilización de criterios más flexibles por parte de la Junta de Importaciones para la asignación de las licencias, a medida que la disponibilidad de divisas para importaciones se ha ido ampliando. Así, por ejemplo, desde mediados de 1988 la Junta ha autorizado la importación de insumos producidos internamente en forma monopólica por productores que compiten con sus clientes en el bien final. A partir de noviembre de 1988, además, la Junta ha venido aprobando en forma automática la importación de materias primas, bienes intermedios y bienes de capital no producidos en el país.

El efecto de esta mayor flexibilidad en la aprobación de las importaciones se ha visto reflejado en la significativa reducción del porcentaje de negativas

para las licencias solicitadas bajo el régimen de previa. Mientras ese porcentaje fue de 31.6% en 1988, en 1989 bajó a sólo 9%.

### d. Integración regional y sub-regional

La dinámica de la integración comercial de Colombia con otros países de América Latina ha manifestado en los últimos años una notable reactivación, después del estancamiento que sufrió durante la primera mitad de la década de los ochenta, como consecuencia de la crisis de la deuda.

El renovado dinamismo de los procesos de integración ha estado enmarcado en una nueva concepción de sus objetivos y de sus estrategias fundamentales, de acuerdo con la cual esos procesos se deben realizar en un contexto competitivo, que contribuya a la inserción de la región en la economía mundial. En este contexto se ha otorgado un énfasis creciente a la creación de comercio entre los distintos países y a la racionalización de los mecanismos de protección frente a terceros.

La reactivación de los mecanismos de integración comercial se ha manifestado tanto a nivel regional, en el marco de la ALADI y del Grupo de los Ocho, como en el ámbito subregional andino y en el del llamado Grupo de los Tres (Colombia, Venezuela y México). En todos estos contextos, Colombia ha adoptado recientemente compromisos con sus contrapartes tendientes al desmonte de las restricciones para-arancelarias y a la profundización de las preferencias arancelarias para el comercio mutuo.

En el marco del Grupo Andino, los presidentes de Bolivia, Colombia, Ecuador, Perú y Venezuela suscribieron recientemente la Declaración de Galápagos, en la cual adoptaron el compromiso de avanzar para la conformación plena de un Área de Libre Comercio en 1995. Para este propósito, se iniciará de inmediato un proceso de desmonte gradual de los obstáculos al comercio intra-regional, mediante la reducción de las no-

minas de reserva, de las listas de excepciones y de comercio administrado y de las reservas de mercado existentes para los Programas de Integración Industrial. Además, con el propósito de reducir el grado de aislamiento de los países andinos frente a terceros países, se ha iniciado ya un proceso de reducción y racionalización del Arancel Externo Mínimo Común.

En el marco de la ALADI, por su parte, los compromisos adquiridos por el Grupo de los Ocho en la reciente Declaración de Buenos Aires incluyen una profundización importante de las Preferencias Arancelarias Regionales ya existentes, la reducción de las listas de excepciones y el desmonte de todas las restricciones para-arancelarias al comercio en los bienes objeto de esas preferencias (cerca del 80% del universo arancelario).

## II.

### RACIONALIZACIÓN DEL COMERCIO EXTERIOR

#### 1. Criterios

La política de racionalización del comercio exterior debe ser entendida como la continuación y profundización del proceso de modernización de la economía colombiana, descrito en la sección anterior, iniciado hace varios años.

Mediante la racionalización del comercio exterior se busca introducir una competencia gradual pero progresiva a la producción nacional y, simultáneamente, continuar la reducción de los controles administrativos sobre las importaciones de bienes complementarios con dicha producción.

Las medidas que se plantean están basadas en cuatro criterios fundamentales de carácter general: el de automaticidad, el de universalidad, el de gradualidad y el de sostenibilidad.

● Mediante el criterio de *automaticidad*, se busca minimizar el grado de discrecionalidad existente en el manejo de las importaciones a través del régimen de licencia previa.

● Por el criterio de *universalidad*, se trata de evitar discriminaciones en favor o en contra de sectores específicos. Los mecanismos diseñados buscan que toda la producción nacional quede expuesta a la competencia externa, si bien en un grado controlado.

● Los resultados positivos que se esperan de la introducción de competencia externa a la producción nacional sólo serán posibles en la medida en que ésta se haga en forma gradual. Por ello, *los mecanismos que se plantean están lejos de constituir una política de choque o una apertura abrupta de la economía*. El criterio de *gradualidad* permite un proceso de adecuación en el tiempo de la estructura productiva del país a las condiciones de una mayor apertura de la economía al resto del mundo.

● La *gradualidad*, por otra parte, está estrechamente ligada con el criterio de *sostenibilidad*. Los graves efectos que tendría una liberación abrupta de las importaciones sobre el desempeño de la industria nacional y sobre el nivel de reservas internacionales conducirían fácilmente a la reversión del proceso antes de que se vieran sus efectos positivos. La sostenibilidad del proceso no sólo está garantizada por su gradualidad sino por su consistencia con la política macroeconómica y con las perspectivas de la balanza de pagos del país. Esto diferencia la presente propuesta de experiencias anteriores de liberación de importaciones, que se llevaron a cabo con una tasa de cambio sobrevaluada, con un amplio déficit de la balanza de pagos o con desequilibrios en el frente fiscal.

Como resultado de la prudente política macroeconómica de los últimos años, el país cuenta actualmente con un sector externo sólido. Para el corto y mediano plazo es previsible mantener esa solidez, a pesar de la caída de más de 50% en los precios externos del café que se produjo después de la ruptura del Pacto Internacional del grano. Manteniendo unas políticas macroeconómi-

cas apropiadas, la racionalización de los mecanismos administrativos del comercio exterior en el marco de la modernización de la economía es perfectamente viable, sin poner en entredicho la estabilidad cambiaria.

Se estima que el monto de divisas requerido para la política de importaciones propuesta será como máximo de US\$500 millones en 1990. Gracias al manejo macroeconómico que acompañará el proceso y a las perspectivas de ingresos por exportaciones, esa política no generará una caída de las reservas internacionales superior a US\$150 millones.

Para los años subsiguientes, las perspectivas cambiarías son también sólidas, gracias en parte a los resultados esperados de la política de modernización de la economía sobre el crecimiento de las exportaciones no tradicionales. Según las proyecciones macroeconómicas el proceso de racionalización del comercio exterior es plenamente consistente con el mantenimiento de reservas internacionales superiores a cuatro meses de importaciones de bienes y servicios y a siete meses de importaciones de bienes durante todos los años del próximo quinquenio.

## 2. Racionalidad de la política

La racionalización del comercio exterior tiene como propósito de mediano plazo adecuar la producción doméstica a la libre competencia externa, bajo niveles razonables de protección.

En una primera etapa, que se estima de dos años a partir de la fecha, se inicia la exposición de la producción nacional a la competencia externa, mediante una reducción progresiva de las restricciones cuantitativas a las importaciones, sustituyendo mediante protección arancelaria la protección otorgada actualmente a través del mecanismo de la licencia previa.

Una vez centrado el control de las importaciones en el arancel y la tasa de cambio, en una segunda etapa se pro-

fundiza el grado de competencia externa a través de una reducción gradual y sostenida del arancel, para llegar en un periodo estimado de tres años al nivel de protección deseable en una perspectiva de mediano plazo. Ello significará la rebaja gradual del nivel arancelario promedio y de su grado de dispersión, hasta alcanzar un nivel cercano al 25%, incluyendo la sobretasa arancelaria, meta considerada justificable en condiciones normales de productividad.

El propósito básico de la primera etapa es lograr un proceso de transición hacia condiciones de mayor competencia y eficiencia, sin generar desequilibrios en la actividad productiva, y profundizar en él en la medida en que lo permitan las condiciones macroeconómicas, cuidándose de observar rigurosamente los criterios de automaticidad, universalidad, gradualidad y sostenibilidad, mencionados anteriormente.

De las 5.143 partidas que actualmente conforman el universo arancelario, 3.090 partidas (cerca del 60%) se encuentran todavía bajo el régimen de licencia previa. De ellas, se considera conducente trasladar de inmediato, 861 partidas al régimen de libre importación. Esas partidas, en la práctica, han venido gozando desde hace un tiempo de libertad en su importación a pesar de pertenecer al régimen de previa. Para las otras partidas se busca consolidar y avanzar en la flexibilidad y automaticidad que ya se ha alcanzado en la administración del régimen de licencia previa, y crear los mecanismos para que ellas puedan ir pasando gradualmente al régimen de libre. Esos mecanismos de transición, como se analiza más adelante, serán distintos para grupos de productos con características técnico-económicas homogéneas. El tratamiento de los distintos grupos, en cualquier caso, será armónico y equilibrado, de tal manera que se brinden señales transparentes y consistentes sobre la direccionalidad de la política y sobre la estructura de la protección a lo largo de las diferentes cadenas de producción, así como entre actividades productivas.

En particular, se buscará una estrecha sincronía entre la flexibilización en el manejo de las importaciones de insumos básicos, las de insumos intermedios y bienes de capital y las de los bienes finales en cada proceso productivo.

## 3. Traslados al régimen de libre importación

Se propone trasladar al régimen de libre importación 861 ítems, con lo cual la proporción del universo arancelario en licencia previa se reduce de 60% a cerca de 46%. Los bienes a los que se refiere este traslado corresponden fundamentalmente a insumos y bienes de capital, cuyas solicitudes vienen recibiendo altos porcentajes de aprobación por parte de la Junta de Importaciones.

De hecho, para las partidas arancelarias en cuestión, el valor de las solicitudes de importación negadas en 1989 fue de sólo US\$65.4 millones, frente a un valor de las solicitudes aprobadas de US\$1.084.8 millones. El coeficiente de aprobación, por lo tanto, fue de 94.3%.

Además, la mayor parte de las solicitudes negadas dentro de este grupo de partidas arancelarias correspondieron al sector oficial o a bienes usados. Por la legislación existente, tanto las solicitudes de importación del sector público como las de bienes usados deben ser estudiadas por la Junta de Importaciones y seguir el trámite de licencia previa, incluso si las posiciones arancelarias se encuentran en el régimen de libre. El tratamiento dado en el pasado a estos tipos de importaciones, por lo tanto, podrá seguir dándose en el futuro, a pesar de los cambios de régimen que se proponen.

De las 861 partidas arancelarias que se trasladan al régimen de libre importación, cerca de la mitad (393 posiciones) están claramente identificadas como de bienes sin producción nacional registrada. En los demás casos se trata de bienes que tienen producción nacional con claras ventajas comparativas o con niveles de protección natural o arancelaria

suficientemente altos. En muchos de estos casos, además, existe insuficiencia de esa producción para satisfacer el mercado doméstico.

Para un subconjunto de 122 ítems, en los cuales existe producción nacional, se consideró deseable proponer, simultáneamente a la liberación, un aumento marginal en los aranceles, que garantice plenamente el mantenimiento de niveles adecuados de protección.

Por otra parte, el grupo que se traslada al régimen de libre importación incluye 71 partidas para las cuales se sugieren reducciones en los aranceles. Esas reducciones se concentran exclusivamente en bienes sin producción nacional registrada y se dirigen a abaratar las importaciones de insumos y bienes de capital y a simplificar la estructura tarifaria, dentro del espíritu general de la Reforma Arancelaria en la que viene empeñado el país desde hace varios años.

## 4. Flexibilización del régimen de licencia previa

Descontadas las partidas arancelarias que este documento propone trasladar de inmediato a libre importación, el régimen de licencia previa queda conformado por 2.229 ítems. El de prohibida importación, por su parte, se mantiene inalterado, con los mismos 54 ítems que permanecen en él desde 1985 y que se refieren exclusivamente a bienes de consumo suntuario.

Tal como se mencionó anteriormente, para los ítems que permanecen en el régimen de previa se propone sostener y ampliar el grado de flexibilidad que ya se ha logrado en la aprobación de licencias. Además, con el propósito de que a lo largo del período de transición estos ítems vayan pasando paulatinamente a regímenes más libres de importación, se plantean para ellos diferentes tratamientos, dependiendo de sus características específicas. Para esto se distinguen cuatro grandes grupos de partidas arancelarias que se describen a continuación.

#### 4.1. Clasificación de las partidas arancelarias que permanecen en el régimen de licencia previa

a. GRUPO 1. El primer grupo se refiere a 744 partidas arancelarias, correspondientes a bienes de consumo final e insumos con carácter de bienes terminados (caso de los textiles y de algunas herramientas), cuyas importaciones han sido tradicionalmente negadas por parte de la Junta de Importaciones, debido a la existencia de producción nacional.

b. GRUPO 2. El segundo grupo se compone de 781 partidas arancelarias, correspondientes a insumos y bienes de capital de carácter industrial, sin producción nacional o con producción nacional suficientemente protegida por la estructura arancelaria.

En una alta proporción, las partidas ubicadas en este grupo tienen desde hace más de un año un tratamiento de acuerdo con el cual las solicitudes son aprobadas en forma automática por parte de la Junta de Importaciones. En otros casos, se trata de partidas arancelarias cuyas importaciones han sido restringidas en forma más o menos amplia en el pasado reciente, debido a la existencia de producción nacional. En todos los casos, sin embargo, la inclusión de ítems en este grupo se hizo tomando en cuenta que su producción tuviera un grado de protección natural y/o arancelaria suficientemente alto. Para garantizar esto último se realizará un aumento marginal de los aranceles para cerca de 80 de estos ítems.

c. GRUPO 3. El tercer grupo se refiere a 350 ítems arancelarios correspondientes a insumos industriales y bienes de capital con producción nacional que, a diferencia de los del grupo 2, no tienen protección arancelaria o natural suficiente. Para todas las partidas arancelarias incluidas en este grupo, las importaciones han estado restringidas en el pasado reciente por parte de la Junta de Importaciones. En general, sin embargo, esa restricción no ha sido total y se ha permitido algún nivel de importa-

ciones. Ello obedece en muchos casos a que al interior de cada una de esas partidas se distinguen productos específicos diferentes, algunos de los cuales no tienen producción nacional o la tienen insuficiente.

d. GRUPO 4. Finalmente, el cuarto grupo de partidas arancelarias que se mantienen en el régimen de licencia previa corresponde a 354 ítems cuyas importaciones han estado tradicionalmente restringidas por razones diferentes a la política industrial y a la política general de comercio exterior. De esas partidas, la mayor parte corresponde a bienes vinculados con el sector agropecuario, que requieren un manejo diferente de sus importaciones debido a las características del mercado internacional de esos bienes. Adicionalmente, se incluyen aquí algunos productos químicos y farmacéuticos cuyas importaciones, por razones extraeconómicas, están legalmente monopolizadas por entidades adscritas al Ministerio de Salud o por el Consejo Nacional de Estupefacientes, así como bienes relacionados con la seguridad nacional y el orden público, cuya importación requiere aprobación previa del Ministerio de Defensa.

#### 4.2. Tratamientos para las partidas arancelarias que permanecen en el régimen de licencia previa

Dentro del propósito general de incrementar los niveles de flexibilidad y automatización que actualmente se tienen para la aprobación de licencias de importación de los diferentes grupos de productos mencionados, se proponen para ellos los siguientes tratamientos:

##### a. GRUPO 1: Asignación de un cupo de divisas mediante encuestas arancelarias

Para el primer grupo de productos se propone la asignación de cupos de divisas para la aprobación de licencias, cuyas utilizaciones se hará previa realización de encuestas sobre los aranceles máximos que cada importador potencial está dispuesto a pagar por las importaciones

correspondientes. Las encuestas brindarán la información necesaria para establecer los aranceles que posteriormente tengan las respectivas partidas. La primera encuesta se realizará a más tardar en el mes de abril.

Este grupo, que como se mencionó está constituido por 744 partidas arancelarias, se ha subdividido en ocho subgrupos, para cada uno de los cuales se realizarán encuestas al menos dos veces al año. Ellas servirán para modificar los aranceles y fijarlos en niveles en los cuales la demanda efectiva por importaciones no pueda superar el cupo previsto.

Los cupos de divisas estarán determinados de tal forma que si bien se genere competencia a la producción nacional, las importaciones no lleguen a constituir proporciones demasiado grandes de aquella, al menos durante el período de transición hacia una economía estructuralmente más abierta. Para 1990, el monto global de divisas asignado para estas importaciones es de US\$150 millones, lo que corresponde aproximadamente a un 3% del valor de la producción nacional de los bienes objeto del mecanismo.

De esta forma, en la fase que se inicia con las medidas propuestas, la producción nacional recibirá estímulos de la competencia externa, pero seguirá beneficiándose de una protección importante, que le permita adaptarse en el tiempo a unas nuevas condiciones de competitividad.

El mecanismo de las encuestas satisfará simultáneamente tres objetivos:

- Determinar un cupo limitado de divisas para un grupo de productos entre sus importadores potenciales, mediante un instrumento no discrecional que simula los mecanismos del mercado.
- Permitir un grado de competencia sobre la producción nacional de los bienes objeto del mecanismo, sin que esa competencia sobrepase límites prefijados.

- Obtener información sobre los niveles arancelarios que otorgan la protección requerida por la producción nacional.

Con base en esta información se trasladarán progresivamente al régimen de libre importación aquellas partidas arancelarias para las cuales, a través del mecanismo, se haya identificado un nivel adecuado de protección arancelaria.

##### b. GRUPO 2: Tratamiento de "previa-libre"

Para todas las partidas arancelarias incluidas en el segundo grupo antes definido, la Junta de Importaciones utilizará un criterio de aprobación automática de las solicitudes, sin restricciones por producción nacional. La razón por la cual estas partidas arancelarias no se trasladan directamente a libre importación es por la eventual inestabilidad de demanda al inicio del proceso de transición. En un plazo de tiempo relativamente corto, sin embargo, ellas podrán ser trasladadas a ese régimen.

##### c. GRUPO 3: Tratamiento de "previa con cupo"

Para los 350 ítems incluidos en el Grupo 3, descrito arriba, se propone un tratamiento dual. Aquellas importaciones que se vienen aprobando deberán seguir recibiendo el mismo tratamiento por parte de la Junta de Importaciones. En cambio, aquellas cuyas solicitudes hubieran sido negadas en el pasado por la existencia de producción nacional, serán acumuladas en forma temporal para que periódicamente (al menos cada dos meses) se apruebe parte de ellas con base en un cupo previamente fijado.

Para 1990 ese cupo será de US\$80 millones, equivalente al 3% de la producción nacional de los bienes en cuestión. Hacia el futuro, ese cupo se irá ampliando, de tal forma que la producción nacional reciba grados más altos de competencia. Se generará así un proceso que

deberá converger hacia el traslado de las partidas arancelarias ubicadas en este grupo al grupo de "previa-libre" y luego al régimen de libre importación, completándose este proceso en el lapso ya señalado.

El mecanismo de asignación del cupo de divisas mencionado para este grupo de productos tendrá un carácter no discrecional y estará basado en la cantidad y el valor de las solicitudes correspondientes. En este caso, sin embargo, no se usará el esquema de *encuestas* por cuanto ellas introducirían incertidumbre y sobrecostos arancelarios para los importadores que tradicionalmente han accedido a importaciones de insumos y bienes intermedios incluidos en este grupo.

#### d. GRUPO 4: Tratamiento de "previa-previa"

Para el cuarto grupo de partidas arancelarias descrito anteriormente, el tratamiento seguirá siendo en el futuro inmediato similar al del pasado. Para estas 354 partidas, la Junta de Importaciones seguirá aprobando o negando las solicitudes en función de las condiciones impuestas por la política sectorial correspondiente. En el caso de los bienes agropecuarios, sin embargo, se harán esfuerzos por introducir paulatinamente mayores grados de flexibilidad en el manejo administrado de sus importaciones, para garantizar la armonía de su tratamiento con la del resto del universo arancelario.

### 5. Otros elementos de política

#### 5.1. Abolición del presupuesto de divisas para el registro de importaciones en el régimen de libre.

De manera complementaria con las medidas planteadas anteriormente, se propone abolir el presupuesto de divisas que anualmente fija la Junta Monetaria al INCOMEX para el registro de importaciones y restringir el presupuesto exclusivamente a las licencias de importación bajo el régimen de previa. Con esto se

evitará dar la errónea señal según la cual el régimen de libre sería de "libre-restringida". Además, se evita que un aumento temporal en las importaciones bajo ese régimen, generado, por ejemplo, por razones especulativas, obligue a restringir las importaciones por previa más allá de lo deseable.

#### 5.2. Oportunidad en la expedición del registro de importación

Con el propósito de remover obstáculos administrativos a las importaciones, se propone que para todas las partidas arancelarias en el régimen de libre importación, se permita que las mercancías que lleguen del exterior a la Aduana Nacional, puedan hacerlo sin estar precedidas del registro del INCOMEX, siempre que se mantenga la obligación de que el importador aporte tal documento a la Aduana en el momento de su nacionalización.

#### 5.3. Tratamiento de las importaciones oficiales

El Gobierno se propone revisar el tratamiento de estas importaciones, a fin de reducir progresivamente las exenciones y estimular los Grupos de Integración Industrial, en el marco de las actividades de desagregación tecnológica.

#### 5.4. Tratamiento de las partidas arancelarias actualmente en prohibida importación

Con el propósito de contribuir a la universalidad del proceso de racionalización del comercio exterior, las 54 partidas arancelarias que hoy continúan en el régimen de prohibida importación deberán pasar próximamente al régimen de licencia previa, con un cupo de divisas que podrá asignarse a través del mecanismo de encuestas arancelarias.

### 6. Medidas de control

La flexibilidad en el manejo de las importaciones que se propone en el presente documento, requiere el desarrollo de una serie de medidas de control, ten-

dientes a evitar prácticas ilegales por parte de los importadores domésticos (contrabando, subfacturación, etc.), o de los exportadores extranjeros ("dumping"). Estas medidas incluyen la consolidación de un sistema de información de precios para su utilización por parte de las aduanas y del INCOMEX; el fortalecimiento técnico y operativo de las aduanas; la conformación de un sistema de Registro Nacional de Comercio Exterior, al cual deberán adherir quienes deseen participar en el mecanismo de asignación de cupos de importación mediante encuestas arancelarias y la expedición de un estatuto de control frente a las prácticas desleales de comercio por parte de los exportadores extranjeros ("dumping" y subsidios).

#### 6.1. Sistema de Información de Precios

En el proceso de flexibilización del manejo de las importaciones, es esencial contar con información precisa, detallada y actualizada sobre los precios en el mercado internacional de los bienes de importación. Sólo con esa información los aforadores de aduanas podrán evaluar correctamente las mercancías que se nacionalizan y detectar los intentos de subfacturación de las importaciones.

El control de la subfacturación de importaciones es particularmente relevante en el caso de los bienes que participan en el esquema de *encuestas arancelarias*. Por un lado, por cuanto esos bienes no han sido importados en el pasado y se carece por ello de información histórica sobre sus precios de importación.

Por otro lado, y quizás más importante, por cuanto existe un incentivo particularmente grande a la subfacturación de estos bienes, debido a los altos aranceles que se pagan por ellos y a que el mecanismo de asignación de licencias de importación se basa precisamente en los aranceles que cada solicitante está dispuesto a pagar.

Por las razones anteriores, se ha venido trabajando en la consolidación de un Sistema de Información de Precios, cuyos resultados estarán disponibles para

el inicio de las primeras *encuestas arancelarias*. Este sistema no sólo podrá ser utilizado por los aforadores de aduanas para el cumplimiento de sus funciones, sino también por el INCOMEX para la determinación de precios mínimos de referencia para algunos de los productos objeto de las citadas *encuestas*.

Además, el Sistema de Información de Precios podrá ser utilizado como elemento de análisis por parte de las autoridades para los casos en que se presenten denuncias por competencia desleal ("dumping" o subsidios).

#### 6.2. Fortalecimiento y modernización de las Aduanas y control del contrabando

Con el propósito de contribuir al control del contrabando en sus distintas formas y de facilitar un servicio ágil, transparente y eficaz, se viene desarrollando un proceso de modernización y fortalecimiento de la Aduana Nacional (Ver Anexo N° 2).

Con la ley 75 de diciembre de 1986, el Gobierno Nacional obtuvo facultades extraordinarias para revisar la estructura orgánica de la Dirección General de Aduanas y del Fondo Rotatorio de Aduanas.

La nueva organización aduanera se concretó en el decreto 2649 de 1988 con las siguientes decisiones:

- Aumento de la capacidad institucional en las áreas de Informática, Jurídica, Planeación, Escuela de Aduanas y Fondo Rotatorio, para proveer un mejor servicio.
- Racionalización de las labores de auditoría interna, con fortalecimiento de los controles tanto en el nivel central como en el regional y particularmente en la gestión de aforo, que es el eje de la función aduanera.
- Establecimiento de niveles de autoridad, competencia y funciones claramente separables, eliminando los dualismos y ambigüedades que presentaba la estructura anterior y posi-

ilitando la profundización del proceso de descentralización de la operación aduanera.

- Impulso a la capacitación a través de la escuela de aduanas, para garantizar la idoneidad de los funcionarios formados en la carrera de aduanas.

Por otra parte, se decidió adelantar un ambicioso programa de sistematización de la Aduana Nacional. El proceso se inició con la instalación de un sistema automático de desaduanamiento en la Aduana Interior de Bogotá, que estará en plena operación en marzo de 1990.

Además, ha sido concluido el montaje del Arancel Oficial Sistematizado y se cuenta con una completa base de datos conformada por las declaraciones de importación y con un banco de datos sobre el recaudo, que permite conocer su comportamiento. De este modo, se viene consolidando el soporte requerido para incrementar la eficiencia del servicio aduanero.

En adición al fortalecimiento y modernización de las aduanas, se han adoptado una serie de procedimientos para combatir tanto el contrabando técnico como el contrabando patentizado bajo una licencia de menor valor ("patente de curso").

En cuanto al contrabando técnico, tanto el INCOMEX como la Aduana Nacional exigirán a los importadores unas descripciones mínimas de las mercancías a importar, tanto en el registro como en el manifiesto.

En lo que respecta al contrabando patentizado bajo una licencia aprobada de menor valor, la Aduana Nacional efectuará un seguimiento de los importadores de bienes susceptibles de esta práctica, apoyada en la base de datos de las declaraciones de importación. Así se podrán verificar las importaciones efectivas por cada bien, importador y regional, y se efectuarán visitas a los establecimientos del importador para detectar cualquier irregularidad con respecto a la información. Para las mercancías que vienen con numeración en se-

rie se exigirá el documento del fabricante que certifica esa numeración ("Packing List"), con lo cual se facilitará su control. Finalmente, el probado aumento en la capacidad de fiscalización de la Dirección de Impuestos Nacionales, mediante la utilización de los nuevos instrumentos aprobados por la Ley (obligatoriedad de la facturación, uso de la información bancaria y otros), servirán de marco de referencia y apoyo para que la Dirección General de Aduanas pueda llevar a cabo los controles de su competencia sobre esta modalidad de contrabando.

### 6.3. Registro Nacional de Comercio Exterior

Para contribuir al control del contrabando y a la vigilancia de las actividades de importación, particularmente de las relacionadas con el mecanismo de las *encuestas arancelarias*, se pondrá en marcha el Registro Nacional de Comercio Exterior. En él quedarán inscritas todas las personas naturales o jurídicas que efectúen propuestas dentro del mencionado mecanismo. A quienes se les detecten prácticas irregulares de comercio se les suspenderá del Registro y, por tanto, de la posibilidad de participar en las *encuestas*.

### 6.4. Marco legal y operativo para neutralizar las prácticas desleales de comercio exterior ("dumping" y subsidios)

Bajo la política de importaciones propuesta, el desmonte gradual de la licencia previa expone de una manera más directa la producción nacional a las prácticas desleales de comercio ("dumping" y subsidios), caracterizadas por la introducción de mercancías a precios inferiores a los vigentes en el mercado internacional. Por lo tanto, es necesario adoptar un mecanismo institucional que permita atender eventuales situaciones que sobre este aspecto se presenten.

Además de los precios mínimos de referencia que regirán para las importaciones de bienes competitivos de la pro-

ducción nacional, el Gobierno Nacional ha venido elaborando un estatuto anti-"dumping", el cual será puesto en vigencia próximamente.

Este ha sido redactado con base en los códigos respectivos del GATT. En él se establecen las normas y procedimientos bajo los cuales actuarán las autoridades colombianas ante eventuales denuncias de "dumping" presentadas por productores nacionales que hayan sido lesionados, con miras a la realización de la investigación correspondiente y el establecimiento de los respectivos derechos compensatorios en el caso de que sea confirmada la denuncia presentada.

## III.

### ENTORNO Y PERSPECTIVAS MACROECONOMICAS

La solidez de las condiciones macroeconómicas del país es fundamento esencial de las acciones para la modernización de la economía y la racionalización del comercio exterior. Para examinar el impacto macroeconómico de las medidas propuestas, se han realizado los ejercicios de simulación requeridos, con modelos econométricos de probada solidez, que permiten efectuar proyecciones probabilísticas sobre las tendencias y comportamientos de las principales variables de la economía en el corto y mediano plazo. En este capítulo se exponen los principales resultados derivados de estas proyecciones.

#### 1. Antecedentes y perspectivas generales

Las políticas aplicadas durante este gobierno han permitido consolidar el equilibrio macroeconómico, logrando mantener el crecimiento de la economía y disminuir la tasa de desempleo, en un marco de relativa estabilidad en la evolución del nivel de precios. Los resultados obtenidos han sido posibles gracias al esfuerzo realizado en los distintos frentes de la política económica:

- En materia fiscal, el déficit consolidado del sector público no financiero se

ha preservado en niveles inferiores al 2.4% del PIB;

- En materia cambiaria, la adopción de una tasa de cambio real competitiva y de una política de financiamiento externo acorde con la capacidad de pago del país, ha asegurado niveles satisfactorios de reservas internacionales y ha mejorado el perfil de endeudamiento; y
- En materia monetaria y financiera, las metas de crecimiento de la liquidez han sido consistentes con las necesidades de recursos del sector productivo y con los objetivos de la política anti-inflacionaria.

Aunque el manejo prudente y responsable de las políticas macroeconómicas es factor esencial en el logro de importantes niveles de actividad económica, no puede garantizar, por sí solo, el crecimiento alto y sostenido de la economía, si no se acompaña con un aumento en el rendimiento de los factores productivos. Desde una perspectiva de mediano plazo, la tasa de crecimiento de la economía colombiana es inferior a la que registró en el pasado y a la de otros países con estructuras económicas similares. Esta perspectiva responde al estancamiento de la productividad, a la dificultad para incrementar las tasas de ahorro interno e inversión y a las restricciones que impone el mercado doméstico por su estrechez y por las ineficiencias derivadas del proceso de sustitución de importaciones.

En términos de vinculación al mercado mundial, el 60% de la oferta de bienes exportados por el país, está concentrado en productos básicos, no obstante la notable recuperación de las exportaciones no tradicionales durante los últimos tres años, como efecto de los incentivos cambiarios y no cambiarios aplicados para restablecer su participación externa. Esta estructura exportadora muestra, desde hace varios años, síntomas crecientes de agotamiento y limita de manera significativa la posibilidad de lograr un crecimiento más dinámico de la economía en el futuro inme-

diato, por las siguientes razones, entre otras:

- La alta participación de productos básicos lleva a que la economía sea vulnerable a las permanentes y pronunciadas fluctuaciones de sus precios internacionales, como ha ocurrido recientemente con el café;
- Las exportaciones que no pertenecen a la categoría de bienes básicos se destinan predominantemente a países latinoamericanos, sujetas a la estrechez e inestabilidad de los mercados regionales;
- Las exportaciones no tradicionales, especialmente las manufactureras, una vez recuperados sus mercados, se ven abocadas a una tendencia declinante en su tasa de crecimiento si no logran aumentar su productividad y su capacidad de competencia;
- La incertidumbre sobre el incremento efectivo que se logre en los niveles de reservas probadas de recursos no renovables, especialmente de hidrocarburos, hace necesario capitalizar para el futuro los ingresos provenientes de sus mayores exportaciones.

De persistir esta trayectoria, si bien el crecimiento de la economía podría llegar hasta 4.3% en 1992, posteriormente retornaría a niveles cercanos al 3%. De igual forma, el incremento anual de las exportaciones no tradicionales no alcanzaría a superar el 9% en dólares en el periodo 1991-1994.

Con base en las consideraciones anteriores, y preservando la estabilidad cambiaria, monetaria y fiscal que caracteriza al país, es indispensable alcanzar ritmos altos y sostenidos de expansión de la producción y el empleo, mediante un aprovechamiento más eficiente de los recursos. Para este propósito, el conjunto de acciones contempladas en el programa propuesto se orienta a incrementar la productividad, generar un más alto nivel de ahorro nacional, aumentar la eficiencia de la inversión, obtener un mayor nivel de competencia y, de este modo, impulsar decididamente el desarrollo exportador del país.

Al lograr estas condiciones, es predecible sostener en el mediano plazo tasas de crecimiento superiores al 5% en el PIB y al 15%, en dólares, en las exportaciones no tradicionales. Estos niveles de crecimiento permitirán que el ingreso per cápita de los colombianos aumente a un ritmo de más de 3% anual.

## 2. Perspectivas de la balanza de pagos

Las proyecciones de balanza de pagos con base en las tendencias históricas señalan una lenta evolución del comercio exterior colombiano y una baja participación tanto de las exportaciones como de las importaciones en el PIB. En promedio, durante el periodo 1990-1994, las exportaciones representan un 14.6% y las importaciones un 11.5% del PIB.

En el marco de un manejo macroeconómico sano, la flexibilización del comercio internacional tiene como resultado el fortalecimiento del sector externo del país en el mediano plazo. El crecimiento de las exportaciones y el más alto nivel de las importaciones conducen a un aumento promedio de una y otras en más de un punto porcentual con respecto al PIB, en el contexto de una tendencia más dinámica de crecimiento económico.

En sus resultados globales esta nueva perspectiva genera una continua reducción del déficit en cuenta corriente que permitirá avanzar en la mejoría de los perfiles y coeficientes de endeudamiento externo. Ello hace previsible el avance en el proceso de normalización progresiva de las relaciones con el sistema financiero internacional, cuya acción prioritaria es el pleno restablecimiento del acceso del sector privado al financiamiento externo.

Partiendo de una situación sólida de balanza de pagos, el proceso de modificación gradual en las condiciones del comercio internacional permite prever un incremento en las importaciones no petroleras del 17% en 1990. Este incremento representa una participación en el PIB de 12.8%, frente a un máximo de

## INDICADORES BALANZA DE PAGOS (Como porcentajes del PIB)

	Sin racionalización del Comercio Exterior			Con racionalización del Comercio Exterior		
	Import. de bienes	Export. de bienes	Export. no tradic.	Import. de bienes	Export. de bienes	Export. no tradic.
1990	11.9	14.3	5.5	12.8	14.5	5.6
1991	11.6	14.7	5.7	12.7	15.1	5.9
1992	11.3	15.2	5.7	12.3	16.3	6.6
1993	11.4	14.8	5.7	12.5	16.8	7.4
1994	11.6	14.4	5.7	12.7	16.7	7.8

11.8% en el periodo 1987-1989, y resulta, en gran medida, de la demanda adicional generada al aumentar, según lo programado, en 3% la exposición de la producción nacional a la competencia externa.

Se espera que las exportaciones no tradicionales comiencen a modificar en 1990 la reducción en la dinámica registrada en los últimos años y tengan un crecimiento de 12.6%. Este comportamiento será resultado, fundamentalmente, del manejo activo de la tasa de cambio real. Las exportaciones de hidrocarburos y carbón, que no perciben directamente los efectos del programa, tendrán un crecimiento de 18.1%, que es moderado en relación con el año anterior, durante el cual los precios aumentaron considerablemente. En estas condiciones, las exportaciones no tradicionales y mineras compensan parcialmente la caída de 21.4% en las ventas externas de café, permitiendo un incremento en las exportaciones totales de 4.7%. Con ello, se mantiene el nivel de exportaciones como porcentaje del PIB en 14.5%, similar al promedio de los últimos tres años. Como resultado, la *balanza comercial* presenta un superávit equivalente al 2.3% del PIB.

La *balanza de servicios* mantiene su tendencia deficitaria, situándose en 6% del PIB, nivel similar al promedio de los tres años anteriores. Dado este déficit, el de la *cuenta corriente* se sitúa en el equivalente a 2.8% en términos del PIB.

El déficit en la cuenta corriente se financia con un superávit en la *cuenta de capital*, originado en el financiamiento externo neto y en el incremento de la inversión extranjera. Sobre estas bases, durante 1990 se espera una caída en las *reservas internacionales* estimada en US\$150 millones, manteniéndose su saldo por encima de los cuatro meses de importación de bienes y servicios, nivel que se considera adecuado para garantizar la no reversibilidad del proceso de racionalización del comercio exterior.

Para 1991, el déficit en cuenta corriente disminuye con respecto al de 1990, colocándose en 2.3% del PIB. Esta disminución se logra gracias al incremento de las exportaciones no tradicionales cercano al 14%, que eleva la participación del total de las exportaciones en el PIB a 15%. Sobre la base del alto crecimiento de 1990, en 1991 las importaciones crecen 7% y su nivel de participación en el PIB se conserva en 12.7%.

El financiamiento del déficit de la cuenta corriente corresponde a la cuenta de capital. El país obtiene flujos netos positivos por concepto de endeudamiento externo, pero el saldo de la deuda continúa disminuyendo con respecto al PIB, intensificando así la tendencia de los últimos años, al pasar de 38.4% en 1987 a 33% en 1991.

A partir de 1992, el proceso de modernización de los mecanismos de comer-

cio exterior se manifiesta plenamente sobre las exportaciones, mediante la reducción gradual de los niveles arancelarios, la consecuente disminución en el sesgo antiexportador y el mantenimiento de una tasa de cambio real competitiva. En efecto, la tasa de crecimiento de las exportaciones no tradicionales será en promedio de 19% entre 1992 y 1994 y su participación en el total de exportaciones aumentará a cerca de 46%, más de 12 puntos por encima de la observada en 1989. Con ello, en 1994 las exportaciones totales se sitúan en 16,7 como porcentaje del PIB.

A su vez, las importaciones registrarán una tasa de crecimiento promedio del orden del 8.8% en el mismo período. Su participación en el PIB, será alrededor de 12.5%, más de un punto por encima de la correspondiente al período 1987-89, estabilizando su crecimiento en tasas acordes con la nueva evolución de la producción nacional.

En su conjunto, durante el período 1990-1994, las acciones de racionalización del comercio exterior se reflejan en un más elevado flujo de comercio exportador e importador, un mayor grado de competencia en el mercado doméstico y una creciente dinámica de las exportaciones no tradicionales del país.

Este comportamiento del comercio exterior permite que la cuenta corriente disminuya consistentemente su déficit durante el período, llegando a ser inferior al 1% del PIB a partir de 1992. Dado

el fortalecimiento estructural del sector externo y, por ende, de la capacidad de pago del país, mantener un déficit en cuenta corriente cercano al 1% del PIB resulta financierable de una manera sostenida, en forma tal que niveles adecuados de ahorro externo complementen el ahorro interno en el apoyo a un vigoroso proceso productivo, al saneamiento de las finanzas públicas y al fortalecimiento tanto del sector financiero como del mercado de capitales.

Entre 1992 y 1994 el saldo de la deuda pública se proyecta con un crecimiento promedio anual inferior al 3%, lo cual lleva a que su participación en el PIB se reduzca en esos años de 33% a 27.8%. Dadas estas proyecciones de las cuentas corriente y de capital y las estimaciones de inversión externa, se genera una acumulación de reservas internacionales cada año, que permite mantener su saldo por encima de los cuatro meses de importaciones de bienes y servicios, garantizando la estabilidad del proceso.

### 3. Perspectivas fiscales

Las proyecciones fiscales elaboradas *sin tener en cuenta* los efectos de la ampliación del comercio exterior, muestran que el déficit del Gobierno central sería de 1.6% en 1990 y de 1.0% en 1991, en relación con el PIB. A su vez, el déficit del conjunto del sector público se proyectaba en 2,5% y 2,3% en los mismos años, una vez incorporado el impacto fiscal de la caída del precio del

café. Estos resultados representan un notable saneamiento de las finanzas públicas, gracias al fortalecimiento de los ingresos del Gobierno central y del sector descentralizado y a la disciplina en los gastos de funcionamiento. Con el nuevo proceso, el déficit del Gobierno central en relación con el PIB se estima en 1.4% en 1990 y 0.7% en 1991. A su vez, el déficit total del sector público no financiero se sitúa en 2.2% en 1990 y 1.5% en 1991.

Por efecto de la mayor inserción internacional de la economía, los *ingresos* del Gobierno aumentan, dado el incremento esperado del recaudo sobre las importaciones. Este incremento es eminentemente transitorio, puesto que el cambio de controles cuantitativos a tarifas arancelarias equivalentes constituye una etapa del proceso. Posteriormente el número de niveles arancelarios y los montos se reducen, en una etapa complementaria que podría durar tres años. En esta segunda etapa, por consiguiente, el crecimiento de las importaciones se ajusta con el nivel de producción de la economía.

Para 1990, el mayor nivel de importaciones y los consiguientes impuestos implican un crecimiento adicional del 8% en el recaudo correspondiente. Esta estimación contempla la reducción de 18% a 16% en la sobretasa arancelaria (Ley 75 de 1986), como medida de apoyo a la disminución en los costos de producción.

Si bien el arancel nominal promedio es actualmente de 26%, el recaudo por este concepto sólo equivale a un arancel efectivo del 9%, debido a la gran cantidad de exenciones y excepciones consideradas en las normas vigentes. El proceso de racionalización previsto supone la disminución gradual de las exenciones y excepciones, hasta su eliminación en 1995.

En 1991 el nivel arancelario promedio aumenta a 30%, gracias a la conversión a tarifas de la protección que ha venido otorgando el sistema de licencias, y simultáneamente sube el arancel efectivo

a 12.5%. A su vez, en este año se contempla una disminución adicional en la sobretasa arancelaria de 16% a 14.4%.

Durante el período 1992-1994, se simplifica la estructura arancelaria, se reducen las tarifas promedio y la dispersión y se aumenta progresivamente la tasa efectiva de recaudo. Para 1995, los ingresos del Gobierno derivados del comercio exterior se estabilizan, con aranceles promedio del 25%, incluyendo sobretasas.

En consecuencia, dado el carácter transitorio de los mayores ingresos por concepto de impuestos a las importaciones, que representan un mayor nivel de ahorro de la economía, su óptima utilización corresponde al saneamiento de la financiación del gobierno, proporcionando al sistema financiero bases más sólidas para llevar a cabo su función de intermediación en apoyo al proceso de inversión.

De acuerdo con lo planteado, el Gobierno Nacional podrá consolidar la modernización de la economía y la racionalización del comercio exterior, fortaleciendo las finanzas públicas. Para el efecto, el programa previsto actúa simultáneamente en dos frentes. Por una parte, se obtiene un ahorro adicional que permite al sector público invertir en las obras de infraestructura física necesarias para aumentar la competitividad del sector externo. Por otra parte, este aumento del ahorro otorga un margen de recursos para reducir el saldo de la deuda con el sistema financiero y el sector privado, fortaleciendo así el mercado de capitales y el ahorro nacional.

En efecto, entre 1990 y 1994 el ahorro público se eleva de 6.1% a 8.3% como proporción del PIB. Como resultado, el sector público consolidado pasa de un déficit de 2.2% como proporción del PIB en 1990 a una situación de equilibrio en 1993 y a un ligero déficit en 1994, sin que la inversión pública pierda participación dentro del producto.

Con estas nuevas perspectivas se fortalece el apoyo del sector público y del sistema financiero a la modernización

COMERCIO EXTERIOR 1990 - 1994  
(Millones US\$)

	Importaciones no petroleras			Exportaciones no tradicionales		
	Sin Programa (1)	Con Programa (2)	(2)-(1)	Sin Programa (1)	Con Programa (2)	(2)-(1)
1990	4.951	5.326	375	2.390	2.403	13
1991	5.187	5.676	489	2.629	2.732	103
1992	5.446	5.916	470	2.866	3.279	413
1993	5.956	6.524	568	3.124	4.033	909
1994	6.627	7.255	628	3.405	4.638	1.233

productiva, en condiciones de más profunda inserción del país en el mercado mundial.

#### 4. Financiación

Las condiciones macroeconómicas de 1990 permiten prever un crecimiento de 29.5% del PIB nominal. Se estima que para sostener este ritmo de actividad económica es necesario un incremento del crédito del sistema financiero al sector privado de alrededor de 31%. La posibilidad de financiar esta expansión depende básicamente del comportamiento de las finanzas públicas, del manejo del sector externo y del ahorro financiero de la economía.

Como se ha anotado, el sector público, al recuperar su nivel de ahorro, garantiza un financiamiento más sano de la inversión y un nivel de déficit que disminuye su demanda de crédito interno y las presiones sobre la base monetaria.

En el caso del sector externo, el crédito previsto para la financiación de importaciones adicionales con cargo a líneas de corto plazo, por cerca de US\$160 millones, y la disminución máxima de US\$150 millones en las reservas internacionales netas, cubren los requerimientos de recursos y garantizan el espacio monetario necesario para satisfacer las necesidades de crédito del sector productivo. Ello permite mantener un nivel de reservas internacionales equivalente a 4.5 meses de importaciones de bienes y servicios.

Las otras fuentes de recursos del sistema financiero para la actividad económica corresponden a los cambios en los pasivos de mediano y largo plazo con el exterior; los aumentos en el patrimonio y otros pasivos del sistema financiero, gracias a los esfuerzos de capitalización que se han venido realizando; y el

crecimiento de los pasivos con el sector privado a tasas superiores a las observadas en la década de los ochenta, incrementándose la profundización financiera.<sup>1</sup> En total, las fuentes suman \$1.961 miles de millones. Por el lado de los usos, las necesidades de crédito doméstico de los sectores público y privado ascenderían a \$1.807 miles de millones.

En consecuencia, con el crecimiento previsto de los pasivos con el sector privado, los recursos canalizados por el sistema financiero en 1990 son suficientes para atender la demanda de crédito de los sectores público y privado y, a la vez, generar un ahorro financiero adicional, equivalente a cerca de 0.8% del PIB.

Por la necesidad de mantener la estabilidad interna y externa, este ahorro podría utilizarse para realizar inversiones necesarias en la infraestructura de apoyo al comercio exterior y para fortalecer la estructura monetaria y financiera nacional en favor de los sectores productivos, permitiendo mayor flexibilidad en el uso de instrumentos de control monetario. Sobre esta base, se estima viable continuar, en el presente año, la disminución de los depósitos de giro sobre importaciones, para reducir sobrecostos y cargas financieras a los productores, en coherencia con la política de comercio exterior.

Las proyecciones macroeconómicas de mediano plazo consideran un crecimiento continuo del producto real, en condiciones de reducción progresiva del ritmo de inflación. Para apoyar este proceso, el crédito para el sector privado se expande, a partir de 1992, a tasas acordes con el crecimiento del PIB nominal y los medios de pago crecen a una tasa inferior en cerca de tres puntos a la del PIB nominal, dado el aumento en la velocidad del dinero.

1. De acuerdo con las estimaciones, los medios de pago crecerían 26.5% en 1990, tasa inferior en 3 puntos al incremento del PIB nominal, dado el crecimiento observado de la velocidad de circulación del dinero. El crecimiento de los pasivos con el sector privado sería 28%, equivalente al incremento del PIB menos 1,5 puntos; en la década de los 80 fue equivalente al incremento del PIB menos 2 puntos.

Las fuentes de recursos del sistema financiero para el mediano plazo incluyen, en primer término, un incremento del patrimonio estimado en 20% anual. En segundo término, un aumento en los pasivos externos de mediano y largo plazo del sistema financiero consolidado cercano a US\$100 millones anuales entre 1991 y 1994. En tercer lugar, un aumento promedio de US\$94 millones en el crédito externo de corto plazo del sistema financiero, que refleja el comportamiento de la demanda para financiación de importaciones. Finalmente, las entidades financieras cuentan con el incremento en los pasivos con el sector privado, cuya evolución favorable es previsible como efecto del desarrollo de los mercados financieros y de las políticas encaminadas a inducir la generación de ahorro en la economía.

En 1991, las reservas internacionales contribuirán en US\$150 millones a la financiación del mayor volumen de importaciones. Entre 1992 y 1994, las reservas aumentarán en promedio US\$368 millones anualmente, permitiendo mantener un saldo superior a cuatro meses de importaciones de bienes y servicios durante todo el período.

El crecimiento de los pasivos del sector financiero con el sector privado, será suficiente hasta 1993 para financiar a los sectores público y privado y acumular reservas internacionales. A partir de 1994 será necesario aumentar el esfuerzo de ahorro doméstico para incrementar la participación de los pasivos del sistema financiero en el PIB.

En este contexto, el manejo de las finanzas públicas en los próximos años puede dirigirse a incrementar su ahorro y reducir la demanda por crédito interno a medida que disminuye el déficit fiscal. De esta forma, será posible canalizar mayores recursos domésticos para fortalecer el ahorro y la inversión privada.

Estas directrices permiten ganar eficiencia y transparencia en la financiación de la inversión y en la asignación de recursos en la economía nacional, atendiendo a cinco aspectos interrelacionados:

1) la mejoría en el perfil y composición de la deuda pública; 2) la reestructuración de la administración pública con miras a mejorar su eficiencia y productividad; 3) la conformación de un sistema financiero moderno, sólido y eficiente; 4) el estímulo al financiamiento de la inversión privada y su canalización hacia la modernización del aparato productivo; y 5) el crecimiento relativamente alto de la inversión pública apoyado en una estructura de financiación sana y estable.

#### 5. Producción, demanda, precios e ingresos en 1990

Las proyecciones macroeconómicas permiten estimar una tasa de crecimiento real del PIB del orden del 3% en 1990, gracias al sustancial incremento en la inversión, que contribuye a aumentar la demanda final interna en 3.2%, frente al 2.0% observado en 1989.

Este incremento de la inversión se apoya en dos componentes: la recuperación de la inversión privada, que crece en 2%, como respuesta a la reducción de los costos de las materias primas y a los estímulos diseñados para los sectores productivos; y el crecimiento de 15% en la inversión pública, que permite restablecer su participación en el PIB con base en un financiamiento más sano y adecuado. En consecuencia, se prevé un crecimiento de la formación interna bruta de capital del 6.3%, frente a la disminución de 2.7% ocurrida en el año precedente.

Como resultado del mayor y mejor abastecimiento de materias primas e insumos importados, es previsible una reducción de las presiones sobre los costos industriales y, en condiciones de mayor competencia, sobre los precios finales al consumidor. Estas menores presiones inflacionarias repercuten favorablemente en el consumo de los hogares, compensando la disminución del ingreso disponible originada en la caída del precio interno del café.

Por su parte, el sector externo produce un ligero efecto contraccionista, dada la



caída en los ingresos por concepto de café y el aumento previsto en las importaciones, que no alcanzan a ser compensados plenamente por el incremento de las exportaciones no tradicionales y mineras.

De otra parte, en 1990 comienza el proceso de incremento en la productividad total de los factores (0,2% de crecimiento adicional al registrado en el período 1985-1987), asociado a la estrategia comercial adoptada, como efecto de una más eficiente asignación de los recursos y de una disminución paulatina de las rigideces que hoy prevalecen en el sistema económico.

#### 6. Las perspectivas de crecimiento económico en el mediano plazo (1991-1994)

Las estimaciones sobre el comportamiento del sector real de la economía para el período 1991-1994, con base en la proyección de las tendencias históricas, muestran un ligero repunte de las tasas de crecimiento del PIB entre 1990 y 1992, seguido por una posterior desaceleración, hasta colocarse en 3,4% en 1994. Por el contrario, las perspectivas económicas derivadas de la racionalización del comercio exterior en los términos propuestos, permiten prever que el PIB crece consistentemente a partir de 1991, obteniendo una tasa promedio anual del orden del 4,8% entre 1992 y 1994 y situándose en una trayectoria de crecimiento más dinámica y sostenida.

La modificación estructural de estas tendencias se apoya en el nuevo desarrollo exportador de la economía, el incremento de la productividad y la mayor eficiencia de la inversión.

Durante el período 1992-1994, las exportaciones constituyen la fuente más dinámica de impulso al crecimiento, con tasas promedio anuales de 9,5%, en términos constantes, que superan en cerca de cuatro puntos a las del PIB.

Las ganancias en productividad resultantes de las acciones propuestas se originan en tres fuentes: el mayor índice de penetración competitiva de las im-

portaciones, que induce un incremento cada vez más alto en la productividad, a medida que se aumenta el grado de exposición de la producción nacional a la competencia externa; los efectos de mayores importaciones sobre la relación capital/trabajo en el sector industrial, debido al acceso de las empresas a tecnologías y bienes de capital; y los efectos de la mayor vinculación internacional de la economía sobre los precios relativos de los bienes exportables.

El conjunto de estos tres efectos genera un incremento gradual en las ganancias de productividad, hasta llegar a una tasa de crecimiento de 2,2% en 1994.

Con respecto a la inversión privada, los efectos más importantes derivan del incremento de su eficiencia. En efecto, si se pretendiera alcanzar tasas de crecimiento promedio del 5% en el período 1993-1994, manteniendo las tendencias históricas, serían indispensables crecimientos sostenidos de la inversión bruta del sector privado del orden de 6,6% anual. Dadas las condiciones actuales de mercados, productividad y ahorro, no parece posible dicho incremento, más aún cuando la tasa de crecimiento promedio de largo plazo de la inversión privada fue de 3,4%.

Bajo el esquema de racionalización del comercio exterior, y considerando los incrementos de la productividad antes señalados, los requerimientos de aumento promedio en la inversión privada asociados con el logro de tasas de crecimiento de 5%, son del orden de 4,6% anual. Estos requerimientos guardan consistencia con los estímulos comerciales, las facilidades financieras previstas, la consiguiente ampliación de los mercados y los incrementos en la eficiencia de la inversión.

El proceso de modernización de la economía colombiana, racionalización del comercio exterior, implica, en esencia, mayores oportunidades de generación de valor agregado, empleo e ingreso, en un contexto no inflacionario, que repercuten directamente en el bienestar colectivo.

## IV. RECOMENDACIONES

A. Se recomienda al Consejo Nacional de Política Económica y Social -CONPES-, aprobar las políticas generales relacionadas con la modernización de la economía colombiana contenidas en este documento y, en particular, las siguientes acciones específicas:

1. Proponer al Gobierno Nacional la aprobación mediante decreto de:

- El mecanismo de encuestas, para identificar los niveles arancelarios que permitan crear las condiciones de eliminación de la restricción de la licencia previa en el grupo de partidas arancelarias especificado en el apéndice de este documento.

- El estatuto de protección frente a prácticas desleales de comercio ("dumping" y subsidios), según proyecto de decreto preparado bajo la coordinación del Ministerio de Desarrollo Económico.

- La reducción de 18% a 16% de la sobretasa arancelaria aplicada a las importaciones (Ley 75 de 1986).

- La modificación de la legislación aduanera, para precisar, agilizar y simplificar los procedimientos, de acuerdo con la propuesta preparada por la Dirección General de Aduanas.

- La modificación en el régimen de reserva de carga, según la propuesta preparada bajo la coordinación del Ministerio de Desarrollo Económico.

- El procedimiento para agilizar los trámites de exportación mediante el despacho rápido de las mercancías sin requerir el registro previo.

- Las modificaciones del arancel de aduanas concordantes con las medidas que sobre el régimen de importaciones se recomiendan en este documento.

2. Solicitar al Ministerio de Hacienda y Crédito Público expedir a la mayor brevedad la reglamentación que establezca controles aduaneros adecuados para

facilitar el transporte multimodal de mercancías, mediante la utilización de los precintos aduaneros u otros instrumentos.

3. Solicitar al Departamento Nacional de Planeación y a los ministerios respectivos, dar prioridad a las negociaciones internacionales tendientes a obtener la aprobación de créditos externos con la banca multilateral o agencias gubernamentales, para las siguientes actividades previstas en el contexto del programa de modernización de la economía nacional:

- La modernización e incremento de la eficiencia del sector público.

- La implantación del sistema de transporte multimodal y la rehabilitación de la red férrea nacional.

- La ejecución del programa de reestructuración y reconversión industrial, mediante la contratación de créditos que se canalizarán a través del Banco de la República, el IFI y PROEXPO.

4. Solicitar al Ministerio de Desarrollo Económico:

- Continuar los estudios y medidas conducentes a racionalizar la política de precios.

- Otorgar máxima prioridad a la ejecución y seguimiento de las acciones previstas en el programa de reestructuración y reconversión industrial.

- Coordinar con el INCOMEX y la Dirección General de Aduanas el pronto montaje del Sistema de Información de Precios y Bases Gravables para las operaciones de comercio exterior.

- Proponer los criterios necesarios para adecuar la gestión del Comité de Regalías a las nuevas necesidades de importación de tecnología.

5. Solicitar al Ministerio de Obras Públicas y Transporte:

- Agilizar la ejecución de las recomendaciones del documento CONPES DNP-2.456-UNIF, relacionadas con el mejoramiento de la operación portuaria y la reestructuración de Colpuertos.

– Agilizar la ejecución de las recomendaciones del documento CONPES DNP-2.459-UNIF, relacionadas con la reestructuración del sistema nacional de transporte férreo, los programas de rehabilitación de la red férrea y la puesta en marcha de las empresas FERROVIAS y S.T.F..

– Concluir los estudios técnicos necesarios para la negociación y contratación con la banca multilateral del tercer crédito sectorial de carreteras, orientado al mejoramiento de la infraestructura vial de apoyo a la actividad industrial y al comercio internacional.

6. Solicitar al Departamento Administrativo de Aeronáutica Civil:

– Reprogramar sus inversiones para dar máxima prioridad al mejoramiento de las instalaciones para el comercio internacional.

– Fortalecer su estructura de planeación y control de la movilización internacional de carga por vía aérea.

– Adoptar las acciones conducentes a lograr mayor competitividad y eficiencia en el transporte aéreo internacio-

nal de carga, con énfasis en productos perecederos.

B. Se recomienda al *Consejo Directivo de Comercio Exterior* aprobar la política y las acciones de racionalización de comercio exterior presentadas en este documento y, en particular:

1. Expedir la resolución por la cual se trasladan unos bienes de la lista de licencia previa a la de libre importación, según la propuesta contenida en el apéndice de este documento.

2. Expedir, una vez aprobado el mecanismo de las encuestas por decreto del Gobierno Nacional, la resolución por la cual se desarrollan los procedimientos correspondientes.

3. Solicitar al INCOMEX la adopción de las medidas necesarias para la flexibilización de controles administrativos a las operaciones de comercio exterior y de los trámites relacionados con las importaciones por Plan Vallejo.

Otras medidas implícitas en este documento que se refieren al desarrollo de acciones de mediano y largo plazo, deben ser evaluadas y adoptadas por las nuevas administraciones.

## GRAFICOS Y CUADROS

### GRAFICOS

1. Distribución por régimen de importación.
2. Distribución por régimen de importación y cambios en el nivel arancelario.
3. Distribución del universo arancelario según cambios en el nivel arancelario (5.143 partidas arancelarias).
4. Distribución de las partidas sujetas actualmente al régimen de previa según cambios en el nivel arancelario (3.090 partidas arancelarias).
5. Distribución por régimen de importación y presupuesto de registros.
6. Distribución de partidas que pasan del régimen de previa a libre.
7. Distribución de posiciones que continúan en el régimen de previa flexibilizada.

### CUADRO

1. Distribución de las 744 posiciones sujetas a encuestas.

#### CODIGOS

I	Libre
II	Previa
III	Prohibida
A	Previa a libre
A01	Previa a libre sin producción nacional
A02	Previa a libre con producción nacional
A021	Previa a libre con producción nacional y ventaja comparativa
A022	Previa a libre con producción nacional y sin ventaja comparativa
B	Previa a encuestas
B01	Alimentos y bebidas
B02	Textiles y demás insumos para confecciones
B03	Prendas de vestir y demás confecciones
B04	Automotriz
B05	Artículos de hogar
B06	Eléctricos de consumo, relojería, joyería
B07	Madera, herramientas, materiales de construcción
B08	Miscelánea
C1	Previa a previa libre
C2	Previa a previa con cupo
C3	Previa a previa-previa
C31	Política agraria
C32	Programa agrícola
C33	Seguridad

GRAFICO N° 1  
Distribución por régimen de importación

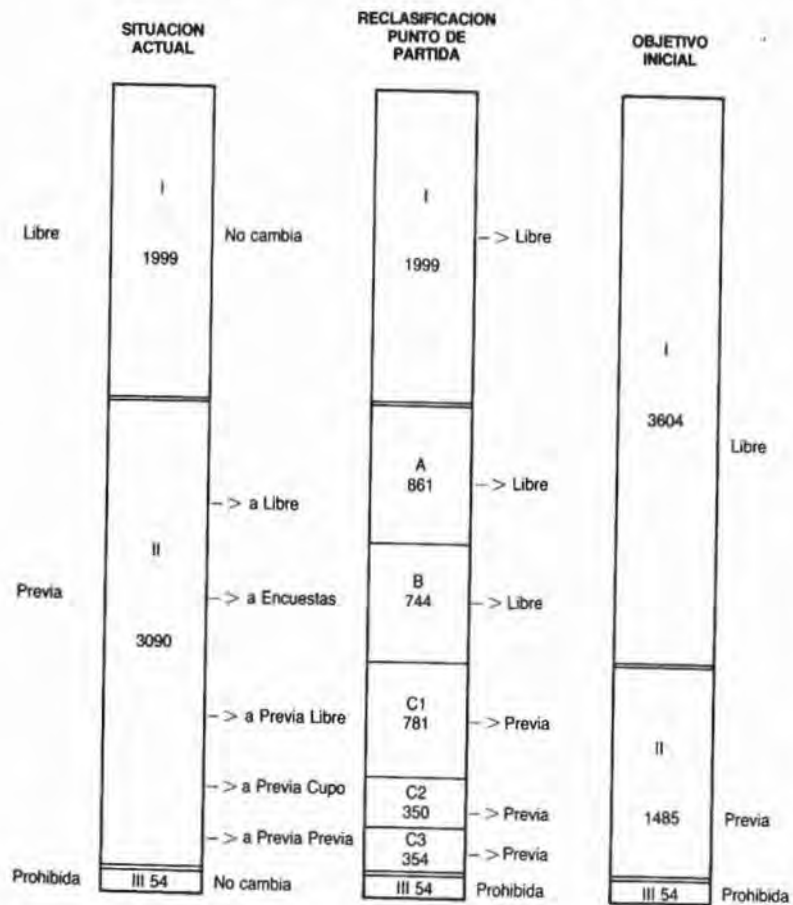


GRAFICO N° 2  
Distribución por régimen de importación y cambios en el nivel arancelario

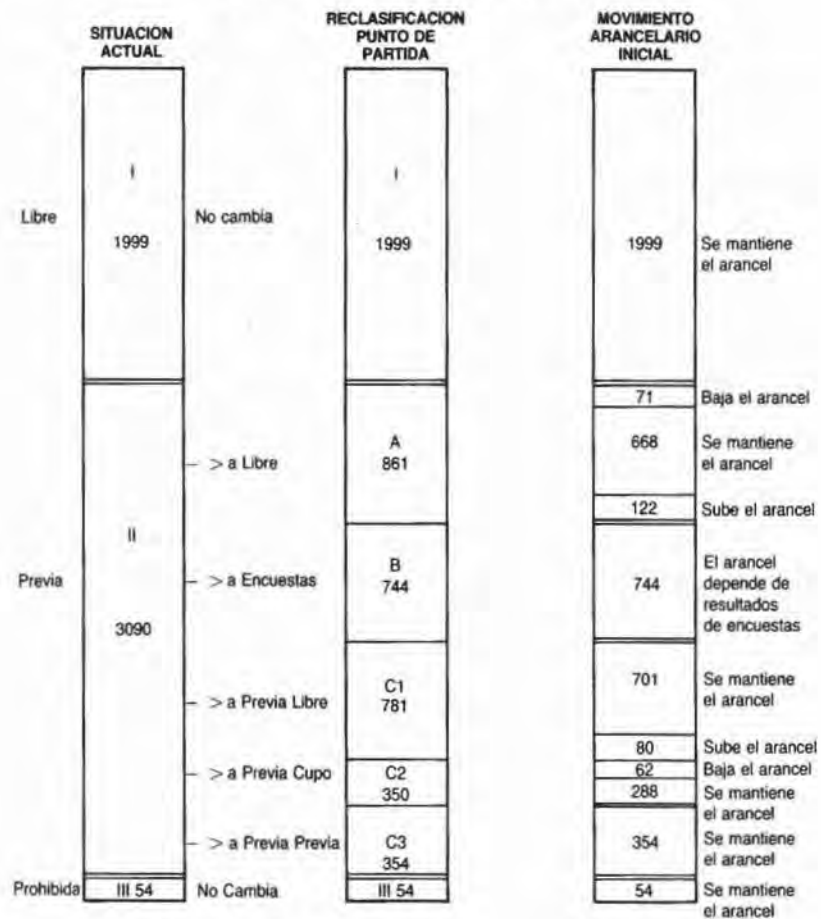


GRAFICO Nº 3

**Distribución del universo arancelario según cambios en el nivel arancelario**

(Universo = 5143 partidas arancelarias)

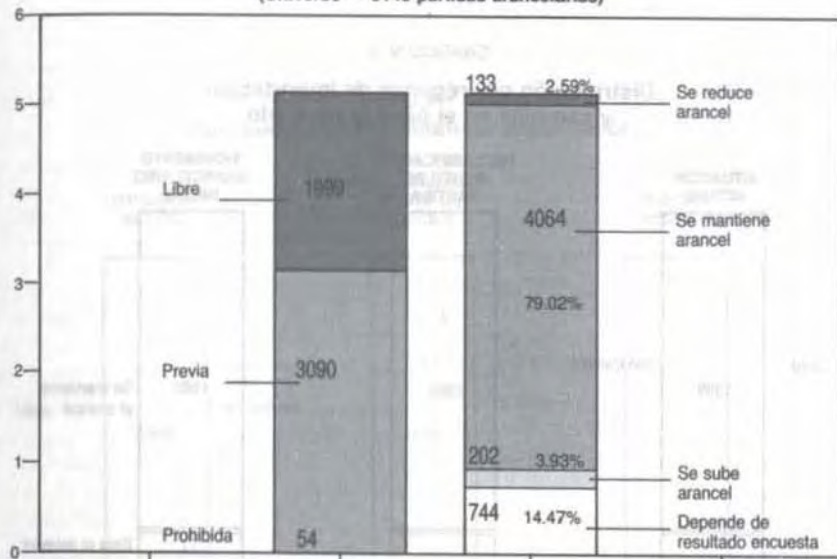


GRAFICO Nº 4

**Distribución de lo sujeto actualmente a previa según cambios en el nivel arancelario**

(Universo = 3090 partidas arancelarias)

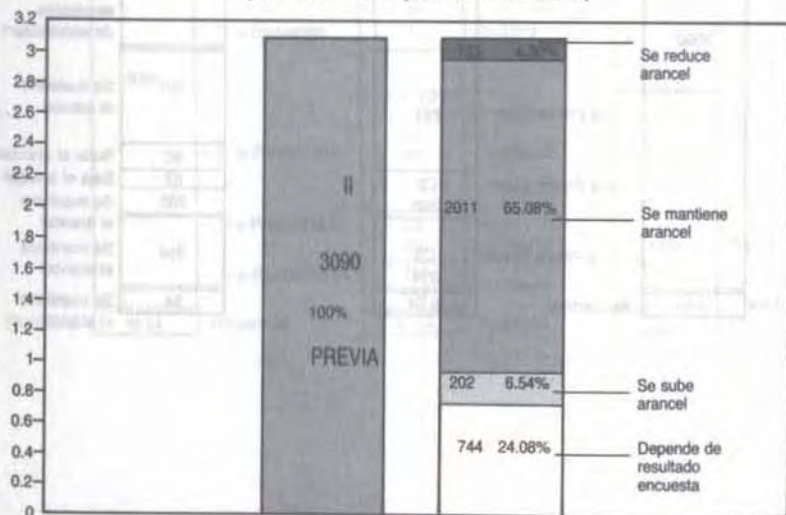
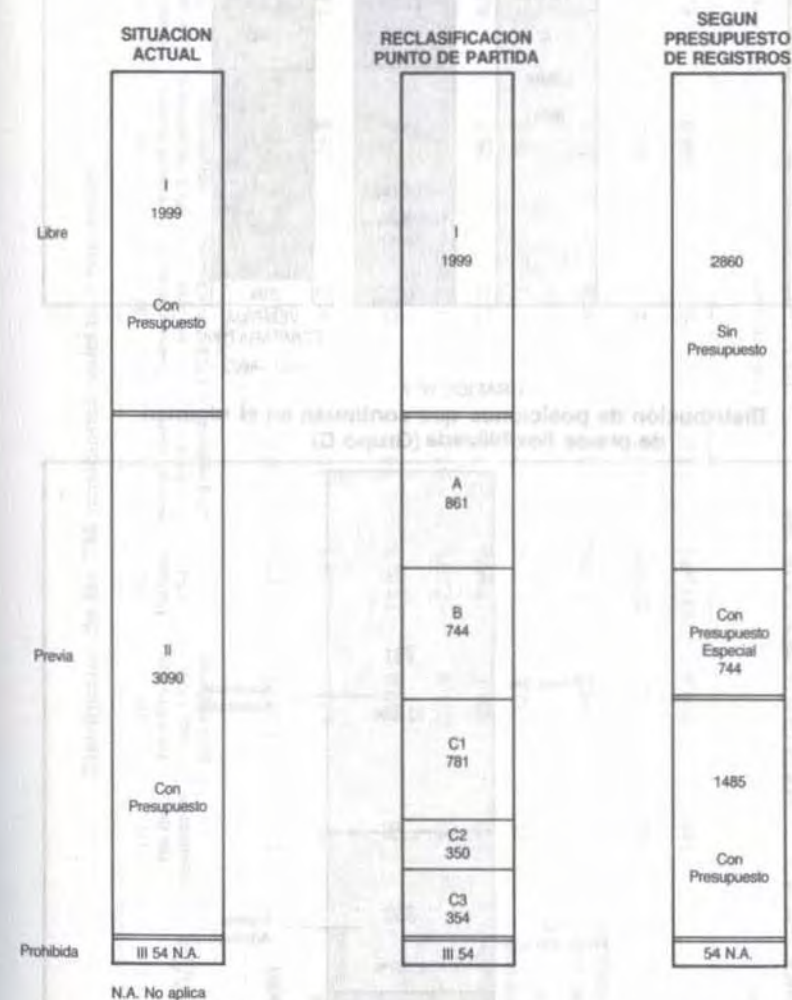
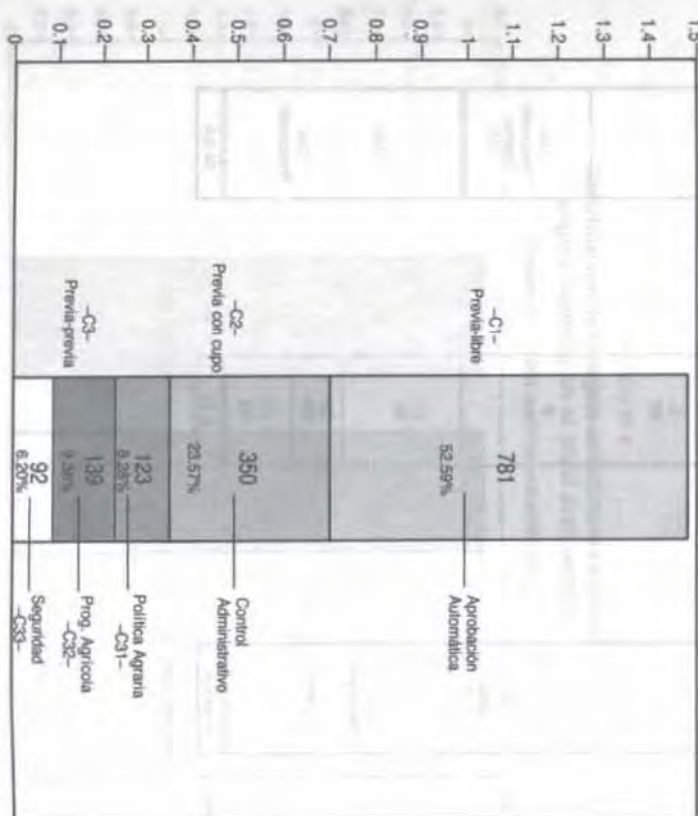


GRAFICO Nº 5

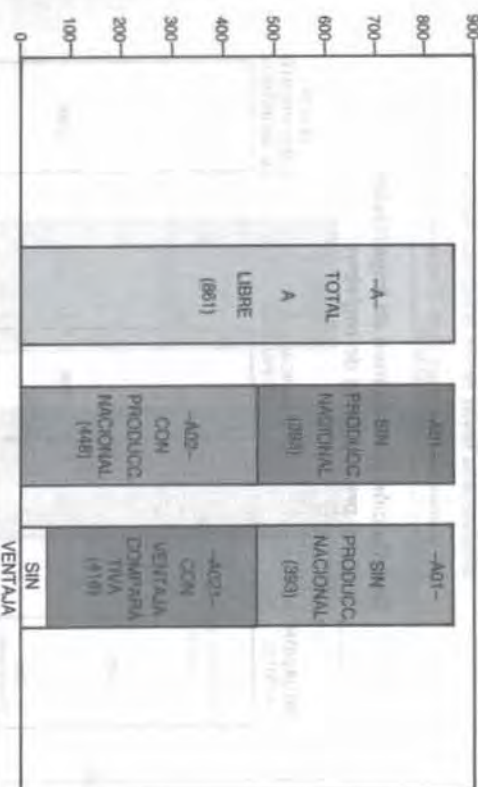
**Distribución por régimen de importación y presupuesto de registros**





Distribución de posiciones que continúan en el régimen de previa flexibilizada (Grupo C)

GRAFICO N° 7

VENTA  
COMPARATIVA  
152 - A022-

Distribución de posiciones que pasan del régimen de previa a libre (Grupo A)

GRAFICO N° 6

## Distribución de las 744 posiciones sujetas a encuestas

FAMILIAS	(1) No. de posiciones	(2) Valor Produc. Nal. 1990 US \$ millones	(3) Particip. (%)	(4) Import. DANE 1988 US \$ millones	(5) Cuota adicional reparto US \$150 millones US \$ millones	(6) Import. totales US \$150 millones adicionales US \$ millones	(7) Penetración sin apertura (%)	(8) Penetración con apertura (%)
Alimentos y bebidas	139	1.398.7	27.81%	30.2	41.7	71.9	2.16%	5.14%
Textiles y demás insumos para confección	93	622.7	12.38%	10.0	18.6	28.6	1.61%	4.59%
Prendas de vestir demás confecciones	78	749.0	14.89%	19.9	22.3	42.2	2.66%	5.63%
Automotriz (a)	32	361.4	7.19%	97.7	10.8	108.5	27.03%	30.02%
Artículos para el hogar	113	401.8	7.99%	17.3	12.0	29.3	4.31%	7.29%
Eléctricos de consumo relojería y joyería	72	56.5	1.12%	17.9	1.7	19.6	31.68%	34.69%
Madera, herramientas y materiales de construcción	57	328.3	6.53%	3.9	9.8	13.7	1.19%	4.17%
Misceláneo	160	1.110.5	22.08%	17.1	33.1	50.2	1.54%	4.52%
<b>TOTAL</b>	<b>744</b>	<b>5.028.9</b>	<b>100.00%</b>	<b>214.0</b>	<b>150.0</b>	<b>364.0</b>	<b>4.26%</b>	<b>7.24%</b>

(1) FUENTE: DNP

(2) VALOR ESTIMADO CON BASE EN PRODUCCION DOMESTICA DE 1986 Y TASAS DE CRECIMIENTO OBSERVADAS 1987-1989 Y ESTIMADA DE 1990

(3) PROPORCION DEL TOTAL DEL VALOR DE LA PRODUCCION DOMESTICA

(4) FUENTE: DANE

(5) US\$ 150 MILLONES x (3)/100

(6) = (4) + (5)

(7) = (4)/(2)

(8) = (6)/(2)

(a) Incluye importaciones de CKD

**PROGRAMA DE MODERNIZACION  
DE LA ECONOMIA COLOMBIANA**

**CUADROS  
ESTADISTICOS**

CUADRO 1  
Balanza de pagos  
(Millones de dólares)

	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994
I. CUENTA CORRIENTE	-79	-349	-80	-1207	-1060	-410	-180	-185
A. BALANZA COMERCIAL	1461	824	1235	746	1097	2014	2356	2391
1. Exportaciones	5254	5340	5976	6257	6982	8147	9159	9967
No tradicionales	1556	1856	2134	2403	2732	3279	4033	4638
Hidrocarburos	1342	985	1393	1644	1925	2417	2459	2449
Café	1633	1621	1429	1123	1151	1209	1250	1299
Carbón	263	304	495	562	634	689	835	969
Ferroniquel	76	161	161	140	129	115	115	115
Oro	385	413	365	385	411	438	467	498
2. Importaciones	3794	4515	4741	5510	5885	6133	6803	7576
Petroleras	101	148	200	184	209	217	279	321
No petroleras	3692	4368	4541	5326	5676	5916	6524	7255
B. BALANZA SERVICIOS	-2540	-2139	-2468	-2653	-2907	-3174	-3286	-3326
1. Servicios no financieros	-791	-548	-700	-749	-686	-705	-725	-696
Ingresos	1167	1345	1385	1488	1563	1681	1801	1938
Egresos	1958	1893	2085	2237	2249	2386	2526	2633
2. Servicios financieros	-1750	-1591	-1767	-1904	-2221	-2469	-2561	-2630
Ingresos	193	247	272	280	248	232	247	270
Egresos	1943	1838	2040	2184	2469	2702	2808	2900
Intereses	1399	1409	1464	1556	1653	1718	1765	1824
S. Oficial	1167	1154	1213	1304	1381	1436	1473	1514
S. Privado	232	255	251	252	272	282	292	310
Utilidades y dividendos	543	430	575	628	816	984	1043	1076
C. TRANSFERENCIAS	1001	965	1173	700	750	750	750	750
II. CUENTA CAPITAL	-59	1086	322	1375	1299	772	725	845
A. Capital de largo plazo								
1. Inversión extranjera	287	186	569	447	347	488	280	272
1. Endeudamiento de LP	-152	664	-88	778	848	422	412	461
Sector oficial	-93	609	258	761	809	455	429	449
Desembolsos	1152	2247	2150	2644	2659	2194	2395	2428
Amortizaciones	1245	1638	1893	1883	1850	1739	1967	1979
Sector privado	-59	55	-346	17	39	-33	-17	12
B. Capital de corto plazo	-194	235	-178	149	104	-138	33	111
III. CONTRAPARTIDAS	90	-70	27	0	0	0	0	0
IV. OTROS	-82	-306	-233	-318	-390	-176	-138	-143
CAMBIO EN RESERVAS	-22	360	57	-150	-150	186	407	517
Reservas internacionales	3456	3810	3867	3717	3567	3753	4160	4676
Meses de importación de bs y serv.	5.39	5.54	5.23	4.49	4.04	4.01	4.11	4.28

FUENTE: DNP-UPG con base en DNP-BR

CUADRO 2  
Balanza de pagos

	Variaciones %						
	88/87	89/88	90/89	91/90	92/91	93/92	94/93
<b>I. CUENTA CORRIENTE</b>							
<b>A. BALANZA COMERCIAL</b>	-43.6	49.9	-39.5	47.0	83.6	16.9	1.5
1. Exportaciones	1.6	11.9	4.7	11.6	16.7	12.4	8.8
No tradicionales	19.3	15.0	12.6	13.7	20.0	23.0	15.0
Hidrocarburos	-26.6	41.4	18.1	17.1	25.6	1.7	-0.4
Café	-0.7	-11.9	-21.4	2-5	5.1	3.4	3.9
Carbón	15.7	62.7	13.5	12.8	8.8	21.1	16.1
Ferróniquel	111.5	0.2	-12.9	-7.9	-10.9	0.0	0.0
Oro	7.3	-11.6	5.6	6.6	6.6	6.6	6.6
2. Importaciones	19.0	5.0	16.2	6.8	4.2	10.9	11.4
Petroteras	45.9	35.3	-7.7	13.1	4.2	28.3	15.2
No petroteras	18.3	4.0	17.3	6.6	4.2	10.3	11.2
<b>B. BALANZA SERVICIOS</b>							
1. Servicios no financieros	30.7	-27.9	7.0	-8.5	2.8	2.9	-4.0
Ingresos	15.2	3.0	7.4	5.1	7.5	7.1	7.6
Egresos	-3.3	10.2	7.3	0.5	6.1	5.9	4.2
2. Servicios financieros	9.1	-11.1	-7.7	-16.7	-11.2	-3.7	-2.7
Ingresos	28.4	10.0	3.0	-11.5	-6.3	6.4	9.3
Egresos	-5.4	11.0	7.1	13.1	9.4	3.9	3.3
Intereses	0.7	3.9	6.2	6.3	3.9	2.7	3.3
S. Oficial	-1.1	5.1	7.5	5.9	4.0	2.6	2.8
S. Privado	9.7	-1.5	0.2	8.1	3.7	3.5	6.2
Utilidades y dividendos	-20.9	34.0	9.2	29.9	20.5	6.0	3.2
<b>C. TRANSFERENCIAS</b>	-3.5	21.5	-40.3	7.1	0.0	0.0	0.0
<b>II. CUENTA CAPITAL</b>							
<b>A. Capital de largo plazo</b>							
1. Inversión extranjera	-35.1	215.8	-24.0	-22.5	40.8	-42.6	-2.9
2. Endeudamiento de LP							
Sector oficial							
Desembolsos	95.0	-4.3	23.0	0.6	-17.5	9.2	1.4
Amortizaciones	31.5	15.6	-0.5	-1.7	-6.0	13.1	0.6
Sector privado							
B. Capital de corto plazo							
<b>III. CONTRAPARTIDAS</b>							
<b>IV. OTROS</b>	-271.7	24.0	36.5	22.6	-54.8	-21.6	3.6
<b>CAMBIO EN RESERVAS</b>							
Reservas internacionales	10.2	1.5	-3.9	-4.0	5.2	10.8	12.4
Meses de importación de bienes y servicios.	2.9	-5.6	-14.2	-10.1	-0.6	2.5	4.1

FUENTE: DNP-UPG con base en DNP-BR

CUADRO 3  
Balanza de pagos  
Supuestos básicos proyección

	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994
<b>A. CAFE</b>								
Volumen (Mill. de sacos)	11.28	9.79	10.84	12.51	0.01	0.01	0.01	0.01
Precio Ex-Dock (US\$/lb)	1.20	1.36	1.17	0.80	0.83	0.86	0.88	0.91
Precio FOB (US\$/lb)	1.11	1.27	1.08	0.72	0.75	0.78	0.80	0.85
<b>B. CARBON</b>								
Volumen (Mill. de Ton)	9.6	10.8	13.5	14.4	15.7	16.5	19.3	21.7
Precio (US\$/Ton.)	27.4	28.2	36.6	39.0	40.4	41.8	43.2	44.8
<b>C. NIQUEL</b>								
Volumen (Mill. de lb)	34.6	38.4	31.9	40.0	43.0	46.0	46.0	46.0
Precio (US\$/lb)	2.2	4.2	5.0	3.5	3.0	2.5	2.5	2.5
<b>E. HIDROCARBUROS</b>								
Volumen (MBD)								
Crudo	145.9	130.9	163.5	202.0	235.0	293.0	293.0	280.0
Ecopetrol	71.1	64.9	88.1	125.5	131.0	171.0	167.9	157.9
Asociados	74.8	66.0	75.4	76.5	104.0	122.0	125.1	122.1
Fuel-Oil	58.6	57.1	60.9	57.8	59.0	61.1	58.5	58.1
Acpm	6.5	0.7	4.3	5.3	3.2	4.0	0.0	0.0
Precio (US\$BL)								
Crudo	17.70	13.70	17.50	18.00	18.70	19.30	20.00	20.70
Fuel-Oil	15.70	10.60	13.90	13.00	13.70	14.30	15.00	15.70
Acpm	20.70	17.60	22.40	22.00	22.70	23.30	24.00	24.70
Importaciones combustibles								
Gasolina								
Volumen (MBD)		22.5	26.1	22.2	25.0	25.4	32.0	36.8
Precio (US\$/BL)		17.60	20.30	21.40	22.00	22.60	23.20	23.90
<b>F. NO TRADICIONALES</b>								
Crecimiento anual (%)	14.2	19.3	15.0	12.6	13.7	20.0	23.0	15.0

FUENTE: DNP - UPG



**SUPUESTOS  
PARA LA PROYECCION  
DE LAS IMPORTACIONES  
CORRESPONDIENTES  
A LA BALANZA DE PAGOS  
(1990-1994)**

1. Las proyecciones de importaciones de la Balanza de Pagos son el resultado de estimaciones econométricas de la demanda por importaciones a nivel de tipo de bien (bienes de consumo, bienes intermedios y bienes de capital), excluyendo importaciones de combustibles y de equipo militar. La información histórica utilizada corresponde a la serie de manifestos trimestrales entre 1980 y el tercer trimestre de 1989.
2. Las ecuaciones de los distintos tipos de bienes, están en función de las siguientes variables:
  - Índice de tasa de cambio real (ITCR)
  - PIB real trimestral
  - Variable DUMMY que recogió el período de restricción de importaciones (1983-1984)
  - IMLIN: Índice de liberación (licencias de importación aprobadas bajo el régimen de libre/total de licencias aprobadas).
3. Se destacan los siguientes resultados:
  - En el caso de los bienes de consumo todas las variables explicativas tienen un grado de significancia alto. Se encontró también una elasticidad unitaria de las importaciones de estos bienes con respecto al nivel de ingreso y una alta elasticidad al índice de tasa de cambio real.
  - La variable DUMMY y el coeficiente de liberación no son muy significativos en el caso de los bienes intermedios. Esto lo corrobora el tratamiento preferencial que reciben y han recibido los bienes intermedios durante períodos de restricción al comercio. Este tipo de bienes presenta una mayor inelastici-

dad a la tasa de cambio real, así como una respuesta rezagada en seis meses a sus variaciones. La elasticidad respecto al PIB trimestral no es muy inferior a la unidad.

- La elasticidad de importación de los bienes de capital con respecto al índice de la tasa de cambio real es superior a la unidad y levemente inferior a la registrada por los bienes de consumo. Así mismo, la elasticidad con respecto al PIB es unitaria, respondiendo el crecimiento de las importaciones con un rezago de dos a cuatro trimestres a las variaciones del PIB.
4. Utilizando las ecuaciones de mejor ajuste se procedió a proyectar el crecimiento del total de las importaciones, el cual fue incorporado a las proyecciones de balanza de pagos 1990-1994 con una serie de supuestos acordes con el diseño de la política de internacionalización: la tasa de cambio real esperada; el crecimiento estimado del PIB; y el crecimiento gradual en el coeficiente de liberación, de acuerdo con la variable que sirve de "proxy" para determinar los niveles de arancel prevalecientes luego de la etapa de transición.
  5. Al valor proyectado resultante se le adicionaron, para los años 1990 y 1991, los montos correspondientes a las mayores importaciones contempladas por el programa, derivados del escenario de metas cambias. Dichos montos no pueden ser modelados adecuadamente, pues son variables puramente de cambio exógeno de demanda por importaciones, que no obedecen instantáneamente a las variables con las cuales se proyecta.
  6. Al adicionar los cambios exógenos, el resultado es un crecimiento más alto de las importaciones, durante 1990 y 1991, al proyectado por el modelo. Luego de que los mayores niveles de importación previstos en el programa dejen su manejo administrativo, para pasar al régimen de

libre importación, el crecimiento retomaría al sendero esperado.

7. El sendero de crecimiento esperado está determinado en una alta proporción por el arancel equivalente obtenido durante la primera etapa del proceso por el manejo activo del tipo de cambio y por las posteriores reducciones en los niveles arancelarios. Así, durante 1991 el manejo del arancel equivalente implica un aumento en el grado de exposición a

la competencia externa, que no es lo suficientemente alto para generar crecimientos de importaciones superiores a los estimados. En 1992, la disminución de aranceles equivalentes lleva a que el aumento en las importaciones sea modesto, pero a partir de 1993 la mayor internacionalización de la economía resulta en crecimientos altos y sostenidos, acordes con la nueva evolución de la producción nacional.

CUADRO 4  
Indicadores de cuenta corriente y de capital

	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994
<b>COMO PORCENTAJE DEL PIB</b>								
CUENTA CORRIENTE	-0.22	-0.92	-0.15	-2.80	-2.29	-0.82	-0.33	-0.31
IMPORTACIONES DE BIENES	10.51	11.88	11.70	12.79	12.73	12.26	12.45	12.70
Sin combustibles	10.23	11.49	11.21	12.36	12.28	11.82	11.94	12.16
Combustibles	0.28	0.39	0.49	0.43	0.45	0.43	0.51	0.54
IMPORTACIONES DE SERVICIOS	10.81	9.81	10.18	10.26	10.21	10.17	9.76	9.28
Financieros	5.38	4.84	5.04	5.07	5.34	5.40	5.14	4.86
No financieros	5.43	4.98	5.15	5.19	4.87	4.77	4.62	4.41
EXPORTACIONES DE BIENES	14.56	14.05	14.75	14.52	45.11	16.28	16.77	16.71
No tradicionales	4.31	4.88	5.27	5.56	5.91	6.55	7.38	7.78
Hidrocarburos	3.72	2.59	3.44	3.81	4.17	4.83	4.50	4.10
Café	4.53	4.26	3.53	2.60	2.49	2.42	2.29	2.18
Carbón	0.73	0.80	1.22	1.30	1.37	1.38	1.53	1.62
Ferroníquel	0.21	0.42	0.40	0.32	0.28	0.23	0.21	0.19
Oro	1.07	1.09	0.90	0.89	0.86	0.88	0.85	0.83
EXPORTACIONES DE SERVICIOS	3.77	4.19	4.09	4.10	3.92	3.82	3.75	3.70
Financieros	0.53	0.65	0.67	0.65	0.54	0.46	0.45	0.45
No financieros	3.23	3.54	3.42	3.45	3.38	3.36	3.30	3.25
BALANZA COMERCIAL	4.05	2.17	3.05	1.73	2.37	4.03	4.31	4.01
BALANZA SERVICIOS	-7.04	-5.63	-6.09	-6.16	-6.29	-6.35	-6.02	-5.58
SERVICIO DEUDA PUBLICA	6.69	7.34	7.67	7.39	6.99	6.35	6.30	5.86
DEUDA PUBLICA	38.37	36.36	34.05	33.77	33.25	31.62	29.74	27.99
SERVICIO DEUDA PUBLICA								
Como porcentaje balanza comercial	1.65	3.39	2.51	4.27	2.94	1.58	1.46	1.46
SERVICIO DEUDA PUBLICA								
Como porcentaje exportaciones	0.46	0.52	0.52	0.51	0.46	0.39	0.38	0.35
CRECIMIENTO DEUDA PUBLICA	11.07	-0.14	-0.22	5.52	5.56	2.96	2.71	2.76
RESERVAS INTERNACIONALES								
Meses de importaciones de bienes	10.93	10.13	9.79	9.10	7.27	7.34	7.34	7.41
Meses de import. bienes y serv.	5.39	5.54	5.23	4.49	4.04	4.01	4.11	4.23

FUENTE: DNP-UPG-UIP

CUADRO 5  
Operaciones efectivas del gobierno central  
(Porcentajes respecto al PIB)

	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994
INGRESOS CORRIENTES NETOS	10.36	10.11	10.91	11.65	11.93	12.26	12.14
PAGOS DE OPERACION	9.10	9.32	9.51	9.57	9.82	9.81	9.83
FUNCIONAMIENTO	7.75	7.97	8.05	8.07	8.34	8.41	8.50
Servicios personales	1.89	1.90	1.90	1.90	1.88	1.85	1.82
Gastos generales	0.85	0.97	0.87	0.78	0.78	0.75	0.76
Transferencias	4.96	5.08	5.26	5.37	5.66	5.78	5.91
Embargos	0.05	0.02	0.02	0.02	0.02	0.02	0.02
INTERESES	1.35	1.35	1.46	1.50	1.48	1.41	1.33
Internos	0.40	0.37	0.34	0.32	0.31	0.30	0.29
Externos	0.96	0.98	1.12	1.18	1.17	1.11	1.04
AHORRO CORRIENTE	1.25	0.79	1.40	2.08	2.11	2.45	2.30
PAGOS DE INVERSION	2.32	2.13	2.40	2.42	2.43	2.43	2.44
PAGOS DE CREDITO	0.38	0.38	0.38	0.38	0.36	0.35	0.33
PAGOS TOTALES	11.81	11.84	12.30	12.38	12.61	12.59	12.60
DEFICIT	-1.45	-1.73	-1.39	-0.72	-0.68	-0.33	-0.46

CUADRO 6  
Sector público y financiero  
(Porcentajes respecto al PIB)

CONCEPTO	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994
1. INGRESOS CORRIENTES NETOS <sup>1</sup>	30.87%	31.27%	32.60%	33.61%	34.71%	34.64%	34.46%
Gobierno central	10.36%	10.11%	10.91%	11.65%	11.93	12.26	12.42%
Sector descentralizado	11.86%	12.87%	14.10%	14.56%	15.46%	15.46%	15.38%
Fondo Nal. del Café	3.12%	2.36%	2.24%	2.17%	2.22%	2.24%	2.25%
Resto entidades	5.55%	5.42%	5.35%	5.23%	5.29%	4.88%	4.69%
2. PAGOS CORRIENTES NETOS <sup>1</sup>	25.28%	25.66%	26.50%	26.16%	26.49%	26.48%	26.19%
Gobierno central	9.10%	9.32%	9.51%	9.57%	9.92%	9.81%	9.83%
Sector descentralizado	9.57%	10.25%	11.00%	10.86%	11.22%	11.31%	11.33%
Fondo Nal. del Café	2.69%	2.45%	2.64%	2.36%	2.27%	2.16%	2.86%
Resto entidades	3.92%	3.65%	3.45%	3.37%	3.18%	3.19%	3.27%
3. AHORRO	5.59%	5.61%	6.10%	7.45%	8.23%	8.36%	8.26%
Gobierno central	1.25%	0.79%	1.40%	2.33%	2.11%	2.45%	2.34%
Sector descentralizado	2.28%	2.65%	3.41%	3.70%	4.25%	4.14%	4.35%
Fondo Nal. del Café	0.43%	0.41%	-0.30%	-1.9%	-0.03%	0.08%	0.19%
Resto entidades	1.63%	1.78%	1.99%	1.86%	1.90%	1.69%	1.42%
4. PAGOS DE CAPITAL NETOS <sup>1</sup>	7.70%	7.23%	9.13%	8.77%	8.12%	7.87%	9.24%
Gobierno central	2.32%	2.13%	2.40%	2.42%	4.48%	2.43%	2.45%
Sector descentralizado	3.57%	3.40%	4.07%	4.63%	3.89%	3.73%	4.19%
Fondo Nal. del Café	0.39%	0.26%	0.46%	0.16%	0.15%	0.14%	0.13%
Resto entidades	1.42%	1.44%	1.49%	1.57%	1.66%	1.67%	1.67%

CUADRO 7  
Consolidado de sistema financiero  
SalDOS a fin de periodo  
(Miles de millones de pesos)

	Preliminar		Proyección				
	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994
A. RESERVAS INTERN. NETAS <sup>1</sup>	925.2	1199.8	1403.9	1644.0	2132.6	2886.8	3935.3
B. CREDITO DOMESTICO	4125.4	5514.4	7209.9	9211.5	11667.3	14593.2	18328.0
1. Sector público (Neto)	505.3	651.5	778.3	712.6	567.0	90.2	-437.8
2. Sector privado	4083.9	5419.4	7099.5	9300.3	1206.5	15657.1	20150.7
3. Activos netos no clasificados <sup>2</sup>	-463.8	-556.6	-667.9	-801.4	-961.7	-1154.1	-1384.9
C. DIFERENCIAS INTERBANCARIAS	22.1	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
D. CUENTA DE AJUSTE (Pasivo) <sup>3</sup>	295.0	417.9	592.9	675.9	753.6	836.5	924.4
E. PASIVOS DE MEDIANO Y LARGO PLAZO CON EL EXTERIOR	425.3	590.2	870.7	1139.9	1484.3	1821.4	2049.0
F. PASIVOS CON EL SECTOR PRIVADO - PROYECTADO -	4352.4	5705.9	7303.6	9348.5	11984.3	15376.5	19559.0
1. M1		1702.1	2153.2	2723.7	3451.0	4375.8	5500.4
2. Otros Pasivos		4003.8	5150.4	6624.8	8533.9	11000.7	14058.5
G. PASIVOS CON EL SECTOR PRIVADO - RESIDUO BALANCE -			7150.2	9039.7	11562.4	14822.1	19290.0
1. M1			2153.2	2723.7	3451.0	4375.8	5500.4
2. Otros Pasivos			4997.0	6315.9	8111.5	10446.2	13789.6
H. PROYECTADO MENOS RESIDUO (F-G)			153.4	112.6	26.4	12.5	-436.3

1/ Reservas Internacionales Netas menos otras operaciones netas con el exterior del sistema financiero.

2/ Incluye Capital Oficial y utilidades.

3/ Incluye ajustes por la tasa de cambio de contabilización de las operaciones.

Fuente: Cons. Sist. Fin. FMI de Nov./89 y DIE BR. Cálculos DNP.

Supuestos y parámetros	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994
Crecimiento del PIB Nominal		30.90%	29.50%	29.50%	29.70%	29.80%	28.70%
Crecimiento crédito bruto Sector Privado		33.00%	31.00%	31.00%	29.70%	29.30%	28.70%
Reservas Internacionales Netas B.R. (US\$M)	3309.9	3867.0	3717.0	3567.0	3748.7	4157.0	4672.9
Instituciones Sistema Financiero (Stock US\$M)	717.3	731.3	894.2	984.4	1025	1135	1268.2
Pasivos. M y L P Ext. Sist. Fin. (Stock US\$M)	1421.7	1542.7	1750.7	1790.7	1895.7	1906.7	1773.7
Necesidades de Financiamiento al sector público			126.3	-65.7	-145.6	-476.3	-528.0
Crecimiento Esperado Total Pasivo con Sector Privado			28.00%	23.00%	28.20%	28.30%	27.20%
Crecimiento Otros Pasivos Sector Privado Esperado			28.64%	28.63%	28.32%	28.91%	27.80%
Crecimiento M1 Esperado			26.50%	26.50%	28.70%	26.80%	25.70%

CUADRO 8  
**Producto Interno Bruto**  
**(según componentes del gasto)**  
 (Tasas de Crecimiento)

	88/87	89/88	90/89	91/90	92/91	93/92	94/93
Consumo Final en Territorio Nacional	4.0	3.1	2.5	2.1	3.4	3.4	3.7
Consumo Hogares	3.5	2.5	2.1	2.2	2.8	3.1	3.8
Consumo Administraciones Públicas	7.9	5.6	5.2	1.2	7.3	5.2	3.4
Formación Bruta Interna de Capital	9.9	-2.7	6.3	6.2	2.1	4.9	7.4
Formación Bruta de Capital Fijo	9.2	-4.0	6.7	6.2	1.5	4.9	7.6
Variación de Existencias	14.8	5.6	4.0	6.0	5.4	5.0	6.0
Subtotal Demanda Final Interna	5.1	2.0	3.2	2.8	3.2	3.7	4.4
Exportaciones							
(foe)	-0.4	7.9	10.3	6.5	9.7	9.4	9.5
Menos: Importaciones (cif)	7.7	1.6	12.5	2.0	5.0	4.6	5.0
<b>Producto Interno Bruto</b>	<b>3.7</b>	<b>3.1</b>	<b>3.0</b>	<b>3.7</b>	<b>4.2</b>	<b>4.7</b>	<b>5.5</b>
PIB sin internacionalización	3.7	3.1	3.2	3.6	4.3	3.5	3.4
Otros indicadores							
Inv. Privada como % de PIB Nominal		12.3	12.1	12.1	12.3	12.4	12.4
Ganancia en Productividad		0.0	0.2	0.2	0.8	2.0	2.2
Indicadores de Comportamiento							
Costo de Factores		100.0	93.0	93.1	92.5	88.3	84.6

FUENTE: Cálculos DNP-UPG-DEV/DEEL

Anexo N° 1

## MOVILIZACION DE RECURSOS PARA LA MODERNIZACION DE LA ECONOMIA COLOMBIANA

Componente esencial del programa de modernización de la economía colombiana es la disponibilidad de los recursos, en los montos y condiciones requeridos, para financiar la reconversión del sector industrial hacia una estructura más eficiente y productiva. Como resultado de la política adoptada en este campo, el país cuenta en la actualidad con un sector financiero más sólido, un mercado de capitales más activo, unos mecanismos crediticios más acordes con los perfiles de demanda para inversión y para capital de trabajo y una oferta adecuada de crédito de mediano y largo plazo para el sector privado. De igual forma, los incentivos tributarios establecidos y las políticas adoptadas para promover la inversión extranjera han constituido instrumentos propicios para impulsar la capitalización empresarial y vincular el ahorro externo a los sectores productivos.

Las fuentes de financiación serán fortalecidas significativamente con las nuevas líneas de crédito externo para la reestructuración industrial que contratará el país en el curso de este año con la banca multilateral, con el aumento en el volumen de recursos disponibles por parte del IFI y de PROEXPO y con el incremento previsto en el ahorro financiero movilizado por los bancos y las corpora-

ciones. La política vigente en materia de crédito industrial, los nuevos empréstitos por contratar y los propios ahorros empresariales garantizan los recursos necesarios para atender la demanda de inversión en condiciones adecuadas a las necesidades de los proyectos del sector productivo.

A continuación se resumen los significativos avances logrados en la orientación y manejo de las principales líneas disponibles para el sector industrial, se presentan sus perspectivas y se analizan las medidas de política que garantizan el incremento de la eficiencia en la asignación de crédito de fomento.

### 1. Evolución reciente del Fondo para Inversiones Privadas, del Fondo Financiero Industrial y Comercial y de las Líneas Externas

El valor de las aprobaciones con cargo a las líneas del Fondo Financiero Industrial y Comercial (FFIC), el Fondo para Inversiones Privadas (FIP) y las Líneas Externas, ha venido creciendo a un ritmo del 29.2% en promedio implícito anual en los últimos tres años, tasa superior en cerca de cuatro puntos al incremento promedio del producto industrial nominal durante el mismo período.

Dicho comportamiento positivo se ha dado en las distintas líneas, de tal forma que el FFIC lo hizo al 60.3%, el FIP al 30.9% y las Líneas Externas al 16.5% en promedio en este lapso —con una importante recuperación de estas últimas durante 1989, cuando crecieron 146.1%—, asegurando de paso un adecuado flujo de recursos tanto a la pequeña y mediana industria, como a las grandes empresas. Esta evolución permitió a su vez un crecimiento en la cartera del orden del 45.9% en promedio anual, dado el comportamiento de los redescuentos efectivos. De esta forma se llega a un monto superior a los \$101 mil millones al final de 1989, equivalentes al 21.3% del total de la cartera de las Corporaciones Financieras a igual fecha.

Lo anterior señala una adecuada irrigación de recursos crediticios, que ha satisfecho las necesidades de la economía en la financiación de proyectos industriales. Las proyecciones para 1990 muestran que tal comportamiento positivo se mantendrá: el valor de las aprobaciones se incrementará alrededor del 60.0% para el conjunto de las líneas analizadas, lo que permitirá a su vez un crecimiento de la cartera cercano al 30%.

Dentro de las aprobaciones que se proyectan para 1990 cabe destacar las programadas con cargo a líneas externas en dólares, cuyo incremento será del 64.8%, gracias a las recientes contrataciones de una línea con el Banco Mundial por US\$80 millones para la pequeña y mediana industria (BIF- 3025) y de dos líneas por valor de US\$100 millones cada una, con el Banco Interamericano de Desarrollo (BID-562) y con el EXIMBANK del Japón, destinadas a financiar proyectos de las grandes empresas.

## 2. Las medidas recientes en materia de crédito industrial

Para establecer una política de crédito industrial amplia y coherente, la Junta Monetaria introdujo importantes reformas a la estructura y al funcionamiento

de los fondos financieros que opera el Banco de la República. Con estas medidas, que se resumen a continuación, se han simplificado los requisitos para el uso de las líneas de fomento y se ha extendido el uso de redescuento automático.

**2.1. Política homogénea en materia de intereses.** A finales de la década de los setenta se eliminó la financiación inflacionaria de los fondos y con ello se garantizó su compatibilidad con el manejo monetario. Con el fin de asegurar una asignación eficiente de recursos, se adoptó un sistema de tasas flexibles basado en el indicador DTF (Promedio del costo de captaciones de los depósitos a término), que luego se extendió a la tasa de redescuento para guardar correspondencia con el costo de las captaciones. Con todo ello se responde a las preferencias manifiestas de los empresarios por tener acceso adecuado a recursos suficientes, con periodos de gracia y plazos amplios, sin que implique la obtención de fondos a tasas inferiores a las prevalecientes en el mercado.

La nivelación de las tasas de redescuento con las tasas de captación del mercado crea las condiciones para ampliar la autonomía de los intermediarios financieros en las decisiones de aprobación de créditos, pues desaparecen los factores causantes de la desviación de recursos. De esta forma puede el Banco de la República dedicar mayor esfuerzo a la verificación ex-post de la inversión, dentro de las políticas del Gobierno Nacional en materia de crédito industrial.

**2.2. Posibilidad de adecuar la financiación de los proyectos con su generación de fondos.** Uno de los problemas fundamentales que enfrentan los industriales es obtener condiciones de financiación adecuadas a la generación de fondos de los proyectos. Por ello, la autoridad monetaria reglamentó la capitalización del 60% de los intereses que se causen durante el plazo de crédito, pudiéndose distribuir el pago de éstos uniformemente a lo largo del restante término del préstamo.

**2.3. Vinculación del plazo de los préstamos con la tasa cobrada al usuario.** Una necesidad del crédito industrial es el suministro con flujos adecuados y plazos amplios. Para incentivar la colocación de recursos con estas características, se estableció una relación directa entre los plazos de los créditos y sus tasas de interés. Así, el mayor riesgo implícito en los créditos a más largo plazo se compensa con un margen de intermediación más atractivo. Adicionalmente, esta relación permite una más eficiente asignación de recursos, en la medida en que el usuario tiene que hacer compatibles las características de la financiación con las particularidades de su proyecto de inversión.

**2.4. Simplificación de los requisitos y extensión del uso del redescuento automático.** Desde septiembre de 1987 se estableció un sistema de redescuento automático para los créditos inferiores a \$2 millones. Bajo esta modalidad, el intermediario obtiene los recursos en el momento en que solicita el redescuento, sin una aprobación previa por parte del Banco de la República, del crédito y del desembolso. Este monto fue actualizado a la suma de \$20 millones y se ajusta periódicamente.

Adicionalmente, se ha introducido el mecanismo de los "límites libres" en las líneas externas recientemente contratadas y en los créditos con cargo a los fondos financieros industriales. Bajo esta modalidad se autoriza a los intermediarios para aprobar créditos individuales de hasta \$325,4 millones, los cuales se redescuentan en un plazo muy corto (no más de 48 horas). Para ello, se han establecido los mecanismos operativos apropiados para clasificar los intermediarios que tendrán acceso al "límite libre", creando tres categorías, que tienen que ver con la experiencia, la solidez financiera y la capacidad de evaluación de los créditos. Se evitan así demoras, por cuanto lo único que se verifica es que el beneficiario cumpla con las normas de acceso a los recursos. Este mecanismo vence la renuencia de los intermediarios a participar en

operaciones cuya elegibilidad no haya sido confirmada previamente por el Banco de la República, factor que dificultó el uso del redescuento automático en el pasado.

**2.5. Mayor agilidad en los trámites.** Se han aumentado sustancialmente los límites de autonomía de las diferentes instancias de aprobación en el Banco de la República y se ha eliminado la discriminación entre sucursales en cuanto a montos de aprobación. Además, se ha profundizado la descentralización para la aprobación y revisión de las solicitudes de crédito, extendiendo a las sucursales la facultad de analizar préstamos con cargo a todos los recursos internos y externos del crédito de fomento cuyos montos no superen los límites de autonomía que tienen asignados.

## 3. Crédito del Instituto de Fomento Industrial

En 1990 el IFI canalizará recursos de crédito por valor de \$89 mil millones, distribuidos en \$51 mil millones de cartas de crédito y \$37 mil millones para financiación de activos fijos.

El volumen total de crédito tiene un crecimiento proyectado de 54%, que es posible debido a la mayor participación que ha ganado el IFI en las captaciones de títulos de corto plazo y a los recursos liberados por el programa de venta de activos, realizado en los últimos dos años.

La mayor disponibilidad de recursos del IFI es de gran importancia, pues siendo la corporación con mayor patrimonio, es la única entidad con capacidad de financiar proyectos de mayor tamaño o de sindicación de créditos que no podría asumir individualmente ninguna corporación.

Adicionalmente se adelantan en la actualidad las gestiones para la contratación de un crédito con la banca multilateral por US\$150 millones, destinado a apoyar la definición del papel que desempeñará la entidad en el conjunto del sistema financiero, con base en los es-

tudios que para el efecto se vienen realizando.

#### 4. Crédito para reestructuración industrial

La finalidad de este crédito externo por un monto de US\$200 millones es contribuir al mejoramiento de la eficiencia y a la expansión de la inversión en el sector industrial, como apoyo a la reestructuración de empresas manufactureras y de servicios. El objetivo de estos recursos es financiar el fortalecimiento financiero de las empresas, conjuntamente con créditos para estudios de preinversión, inversiones en capital fijo y de trabajo y cooperación técnica, incluyendo componentes de investigación, desarrollo, mercadeo y relocalización. El financiamiento incluye también proyectos complementarios, tales como montaje de centros de distribución y compra de talleres, empacadoras y bodegas.

#### 5. Crédito del Fondo de Promoción de Exportaciones

Los recursos destinados al financiamiento de las exportaciones que se canalizan a través de PROEXPO crecerán en un 31% en 1990 respecto a la ejecución de 1989. Su monto total asciende a \$315 mil millones, distribuidos en las líneas de pre-embarque (71%), post-embarque (14%), inversión fija y capitalización (15%). Cabe destacar el notable incremento de los recursos destinados a financiar inversión en activos fijos, que pasan de \$20 mil millones en 1989 a \$44 mil millones en 1990 (115% de aumento), con el fin de propiciar una mayor capacidad productiva de bienes exportables.

Con el fin de ampliar el acceso a los recursos de la institución en los años siguientes, está programada la ampliación de las fuentes de fondos de PROEXPO, particularmente a través de líneas de crédito externo. En todo caso, y con el objetivo de incrementar el número de beneficiarios y aumentar la eficiencia en el uso de los recursos, PROEXPO exigirá mayor esfuerzo de los intermediarios financieros en la colocación de los mis-

mos y aplicará tasas de interés flexibles vinculadas con la DTF.

#### 6. Fortalecimiento y eficiencia del sistema financiero

El Gobierno ha identificado una serie de áreas que son críticas para poder lograr un mayor desarrollo del sistema financiero del país, y ha tomado medidas de carácter estructural para promover dicho desarrollo. Las principales medidas estructurales relacionadas con el Sector Financiero tomadas durante el último año son:

##### 6.1. Capitalización del sistema financiero.

Se han adoptado los siguientes tres grupos básicos de medidas:

- Se ha obligado a todas las instituciones financieras a aumentar su capital durante 1989, con el doble propósito de volver el sistema más sólido desde el punto de vista financiero y de prepararlo para la competencia con la inversión extranjera. En el caso de los bancos, la relación pasivos a capital se redujo de más de 15:1 a 12.5:1, permitiendo que algunos bancos con problemas en su estructura patrimonial se ajusten a la nueva relación en una forma gradual, adoptando programas de ajuste vigilados por la Superintendencia Bancaria.
- El Gobierno modificó, con vigencia a partir de julio de 1990, las razones de pasivos a capital por razones de activos ponderados por riesgo a capital. Las normas prevén, adicionalmente, la consolidación de las matrices con las filiales en el exterior a partir de enero de 1992, con el ánimo de preparar a la banca doméstica para la apertura del mercado financiero doméstico a la competencia internacional. Los programas de ajuste mencionados en el punto anterior continuarían utilizándose como mecanismo de adecuación gradual al nuevo sistema.
- La Superintendencia Bancaria ha establecido criterios más estrictos para la evaluación de la cartera de los in-

termediarios, con base en los cuales les ha fijado la obligación de constituir provisiones de acuerdo con unas reglas más automáticas y severas que las existentes en el pasado. Adicionalmente, se han dictado normas más flexibles para estimular el castigo de cartera mala. Para la verificación de estas y otras regulaciones, se han establecido nuevos sistemas de control y vigilancia a las entidades financieras, fijando procedimientos similares a los utilizados en los países industrializados.

##### 6.2. Competitividad del sistema financiero.

Tres medidas han sido implantadas con este propósito:

- Recientemente se adoptó una ley que permite nuevamente la inversión extranjera en entidades del sistema financiero. Esta medida busca modificar la estructura oligopolista del sistema financiero, estimulando así una mayor eficiencia por medio de la competencia. Permite, además, la privatización de algunas de las entidades que fueron nacionalizadas con ocasión de la crisis financiera de 1982.
- A partir de junio de 1989 los intermediarios financieros están obligados a publicar periódicamente el promedio de las tasas de interés activas y pasivas en diarios de amplia circulación. Adicionalmente, los bancos están obligados a publicar las tasas de interés cobradas en las operaciones con tarjetas de crédito. Estas medidas buscan estimular la competencia por medio de la amplia difusión sobre las tasas de interés en el sistema.
- Se autorizó a las Corporaciones de Ahorro y Vivienda (CAV) entrar a competir en el mercado de certificados de depósitos a término con plazo inferior a seis meses, y se levantó la restricción de cuantía mínima (100 UPAC anteriormente) para las captaciones de las CAV por medio de CDT. Adicionalmente, para volver a las CAV más competitivas, se modificó tanto la fórmula como el tope máximo de la corrección monetaria.

6.3. Eficiencia del sistema financiero.

Con el objeto de disminuir la carga cuasi-fiscal de los intermediarios financieros, permitir una prestación más eficiente del servicio al público y disminuir los trámites a los cuales están sujetos los intermediarios, se adoptaron las siguientes decisiones:

- La estructura de encajes se simplificó con la eliminación de todos los encajes marginales.
- El nivel de los encajes se redujo en relación con los existentes en 1988. Específicamente, el encaje aplicable a los depósitos a la vista privados y oficiales se disminuyó de 44% a 39% y de 65% a 53%, respectivamente. Esta medida sigue una política adoptada hace varios años, y el progreso futuro en este frente está limitado por la prudencia en el manejo de la política monetaria.
- Con el propósito de desmontar gradualmente las inversiones forzadas destinadas al ICT, el Gobierno ha comenzado un sistema de sustitución de recursos, mediante el aumento en la generación de ingresos propios del Instituto, la transferencia de recursos del presupuesto con cargo al impuesto al cemento y la eventual contratación de recursos de crédito externo.
- Para permitir una mayor eficiencia en la atención al público y estimular así la competencia en la calidad del servicio, se flexibilizaron las normas sobre horarios de atención al público.
- Se han simplificado los trámites que las instituciones tenían que adelantar ante la Superintendencia Bancaria con el fin de obtener aprobaciones en materia de apertura de nuevas oficinas, adquisición de activos fijos, formas y contratos típicos, y publicidad. Adicionalmente, se simplificó el sistema de reporte de información a la Superintendencia Bancaria, mediante la introducción del Plan Único de Cuentas (PUC).
- La dirección del crédito para la construcción de las CAV se ha flexibilizado

notoriamente. Mientras que antes el 100% de su cartera estaba distribuida entre viviendas según su costo, en la actualidad sólo se obliga a las corporaciones a colocar el 40% de su cartera total en vivienda para los estratos de ingresos más bajos.

**6.4. Seguridad para los ahorradores.** En esta área se adoptaron dos medidas principales:

- La ley de inversión extranjera en el sistema financiero incluyó un artículo que fija las primas del seguro de depósitos en el nivel necesario, con cargo a los intermediarios y no a los depositantes. Esta medida permite el restablecimiento del seguro de depósitos en su concepción original, brindándole mayor seguridad al sistema, y permite que el Fondo de Garantías de Instituciones Financieras comience a operar con un presupuesto balanceado a partir de 1990.
- La Superintendencia Bancaria ha puesto en operación un nuevo sistema de fiscalización y visitas a los intermediarios, que permite mantener un control más adecuado sobre los problemas; de esta manera se minimiza la posibilidad de nuevas crisis internas del sistema financiero.
- Las bolsas de valores fueron obligadas a constituir unos fondos especiales destinados a garantizar a quienes realicen operaciones que éstas sean realmente cubiertas por los corredores de la bolsa.

**6.5. Tasas de interés.** En esta área se ha buscado, esencialmente, corregir las distorsiones que tenía el sistema, así:

- Se ha abierto la posibilidad de que existan créditos en los cuales se capitalicen los intereses. Esta medida permite otorgar créditos en los cuales no se amortice rápidamente el principal del crédito en términos reales, abriendo así el camino para el financiamiento a largo plazo.
- El crédito de fomento en pesos que se canaliza por intermedio del Banco

de la República entró a operar dentro de un sistema con las siguientes características: 1) las tasas son variables para usuarios y redescuento, al determinarse en función del DTF; 2) las tasas se incrementan en un cuarto de punto por cada año de plazo o período de gracia adicional al primero; 3) existe la posibilidad de que el usuario solicite que se le capitalicen hasta el 60% de los intereses que se causen en un período; y 4) el plazo y período de gracia se determinan de común acuerdo entre el usuario y el intermediario, de acuerdo con el flujo de caja del proyecto financiado.

- La dispersión que existía en las tasas de interés cobradas en los créditos de fomento se redujo significativamente, inclusive cuando se comparan los distintos sectores. Así, las tasas aplicables al crédito industrial y comercial son sólo tres y las del crédito agropecuario son sólo cuatro.
- Se liberaron las tasas de interés aplicables a la financiación otorgada por medio de tarjetas de crédito, permitiendo a la vez que dicha financiación pueda extenderse de seis meses a un año. Adicionalmente, para mejorar la cartera por este concepto, los usuarios deben cancelar en el primer mes el 30% del valor de sus compras.

## 7. Impulso al mercado de capitales

El Gobierno Nacional, consciente de la importancia que reviste el mercado de capitales como instrumento de financiación de la inversión productiva, ha tomado en los últimos años diversas medidas tendientes a su expansión y fortalecimiento.

En el campo tributario la ley 75 de 1986 introdujo sustanciales reformas al esquema tradicional, al suprimir la doble tributación, reducir la tarifa prevista para las sociedades anónimas y eliminar la deducibilidad del componente inflacionario de los rendimientos financieros. Todo esto con el fin de darle una mayor competitividad a las acciones como alternativa de inversión, mejorar la renta-

bilidad de las sociedades anónimas y fomentar la capitalización empresarial.

Con el fin de asegurar la canalización de recursos a las sociedades anónimas se ha propiciado el desarrollo de diversas clases de inversionistas institucionales. Tal es el caso de los fondos mutuos de inversión y de los fondos de pensiones de jubilación e invalidez.

A pesar de este entorno favorable, el mercado de capitales, como fuente alternativa de financiación de la inversión, continúa siendo subutilizado por el sector productivo del país. Una de las razones de este fenómeno radica en el temor de los actuales propietarios a perder el control con motivo de la colocación u oferta al público de nuevas acciones. Para remover este obstáculo, un proyecto de ley aprobado recientemente por el Congreso autoriza la emisión por parte de las sociedades anónimas de acciones con dividendo preferencial y sin derecho de voto. Estas acciones presentan grandes ventajas para las sociedades anónimas, en la medida en que a través de ellas no se arriesga el control de la sociedad y, de otra parte, se obtiene un incremento de capital que impone como contraprestación pagar un dividendo preferencial sobre las utilidades.

De otra parte, si bien el régimen legal vigente en materia de emisión de bonos ha permitido realizar emisiones considerables en los últimos años, dicho ordenamiento puede mejorarse con el fin de permitir a las sociedades en general realizar emisiones acordes con sus necesidades de financiación, siempre y cuando se brinden las debidas seguridades al público. Con tal propósito el gobierno adoptará las siguientes modificaciones:

- Para estimular la capitalización de las sociedades, se prevé un incremento en la base que se toma en cuenta para calcular el monto máximo de la emisión, cuando la sociedad haya realizado aumentos de capital durante los doce meses inmediatamente anteriores a la emisión. Dicho incremento es del veinte por ciento del au-

mento de capital que se haya realizado, cuando se trata de efectuar una emisión de bonos ordinarios, y del cuarenta por ciento cuando se pretende emitir bonos convertibles en acciones.

- Habida consideración de que el capital y reserva de una sociedad pueden ser insuficientes para realizar una emisión adecuada a las necesidades de la misma, y que la sociedad puede tener bienes que le permitirían respaldar una emisión del tamaño adecuado, se prevé la posibilidad de emitir bonos por encima del monto máximo establecido por el régimen vigente (esto es, capital y reservas) cuando dicha emisión se financie a través de una fiduciaría constituida con este fin en una entidad legalmente habilitada para ello. Para tal efecto, se deben entregar bienes a la fiduciaría por un monto no inferior a una vez y media el valor del empréstito.
- Para permitir a las medianas empresas ingresar al mercado público de valores a través de la emisión de bonos, se prevé la posibilidad de emitir bonos en forma colectiva. Para tal efecto, se autorizaría a una entidad fiduciaría a emitir bonos por cuenta de una fiduciaría constituida por varias sociedades, y en virtud de la cual las sociedades constituyentes entregan los bienes que sean necesarios para garantizar adecuadamente el empréstito. En este último caso y, dado que entre las empresas medianas pueden existir muchas que no tengan el carácter de anónimas, se prevé la posibilidad de que participen sociedades que no tengan dicha naturaleza.

Además de las anteriores medidas (autorización de la emisión de acciones preferenciales, ampliación de las modalidades de emisión de bonos), continúa vigente el mecanismo del fondo de capitalización empresarial, a través del cual se pone el crédito de fomento al servicio de la capitalización del sector productivo.

En resumen, en los últimos años se han producido importantes cambios institucionales, orientados a facilitar el desa-

rollo del mercado de capitales como mecanismo de canalización del ahorro interno hacia la inversión productiva.

## Anexo N° 2

### MODERNIZACION DE LA GESTION PUBLICA Y DE LA INFRAESTRUCTURA DE SERVICIOS

Los esfuerzos de este Gobierno han estado orientados a consolidar el crecimiento económico acompañado de una mejora significativa en la distribución del ingreso. Este proceso considera que el aumento en la productividad del sector privado debe generar un nivel de ahorro suficiente para mantener una tasa de inversión acorde con un ritmo más acelerado de crecimiento.

En este contexto, aunque se otorga una mayor responsabilidad al sector privado, el sector público debe incrementar su eficiencia y cumplir actividades esenciales como son la provisión de un marco legal y un ordenamiento jurídico adecuado, al tiempo que debe garantizar el suministro de bienes básicos: educación, salud y vivienda. Además, debe desarrollar otras funciones estratégicas como asegurar el comportamiento dinámico del proceso, por medio del estímulo a la generación de tecnologías y de la inversión en capital humano.

En la actualidad el sector público contribuye con cerca del 20% del valor agregado de la producción nacional y su participación en el total de la inversión es de cerca del 35%. Los gastos del Gobierno Nacional y las empresas industriales y comerciales del Estado alcanzan un monto de \$8 billones. El número de entidades descentralizadas es de 1.200, y cubren un amplio rango de actividades que incluyen educación, producción de energía, vivienda, telecomunicaciones y actividades financieras.

La intervención del Estado en los últimos 50 años contribuye, indudablemente,

a explicar el mejoramiento de la calidad de la vida para la mayoría de los colombianos, así como el crecimiento de la actividad económica. Así, se ha logrado elevar apreciablemente la tasa de alfabetización, disminuir la tasa de mortalidad infantil y aumentar las esperanzas de vida. Así mismo, se han mejorado sustancialmente los índices de cobertura en la provisión de agua potable, alcantarillado, electricidad y disponibilidad de vivienda propia.

Sin embargo, el éxito de la gestión estatal debe cualificarse, puesto que generó efectos secundarios nocivos que, con el tiempo, amenazan los logros obtenidos.

- Se generó una excesiva dependencia de la capacidad del Estado para atender la multiplicidad de intereses que requerían su activa presencia. Los resultados se sujetaron a la capacidad sectorial de presión, la limitación de los recursos, la precaria organización institucional y la pesada carga burocrática confundiendo, inclusive, la provisión de bienes públicos con su producción. Se lograron así resultados desbalanceados e inequitativos.
- La percepción de un flujo continuo de financiamiento externo acentuó la multiplicidad de funciones encomendadas al sector público y generó en algunos sectores un exceso de endeudamiento.
- Las grandes obras de infraestructura física se han venido realizando. El Estado en Colombia debe orientarse ahora a cumplir un papel acorde con

el nivel de desarrollo económico y social alcanzado, así como complementar la provisión de bienes básicos para los grupos más desprotegidos y atender los requerimientos estratégicos de los sectores ligados a la nueva perspectiva económica.

- El mismo proceso de desarrollo ha generado una capacidad financiera y empresarial que le permite al sector privado aceptar hoy en día retos no posibles en el pasado. La falta de correspondencia del Estado con esta madurez del sector privado ha hecho que aquel se convierta más en un obstáculo que en un apoyo a la actividad productiva.
- Ineficiencias presentes en el sistema mismo, en áreas como la asignación de recursos, la ejecución del gasto, la estructura organizativa de la administración pública y la ausencia de control en los resultados han ocasionado sobrecostos, desperdicios de recursos y muy reducidos niveles de productividad en la inversión pública.

El proceso de descentralización impulsado por este Gobierno y el presente esfuerzo para profundizar la modernización de la economía se suman a las anteriores razones para inducir mayores niveles de eficiencia y eficacia en la acción del Estado.

#### 1. Aumento de la productividad en el gasto público

Desde el comienzo de la presente administración, el Gobierno Nacional se propuso, como objetivo prioritario, la modernización de la administración pública, el incremento en la eficiencia de la inversión y el fortalecimiento de la capacidad de gestión de las empresas públicas. Para cumplir este objetivo, han sido realizadas importantes modificaciones en la estructura y funcionamiento del sector público, a la par con el establecimiento de un conjunto de instrumentos legales, técnicos y financieros, que permiten consolidar los programas en curso.

Entre las acciones directamente orientadas al aumento de la productividad del gasto público cabe destacar las siguientes:

1.1. *Modificación de la gestión presupuestal.* La programación, ejecución y control del gasto público respondía a un conjunto de normas y procedimientos restrictivos de la eficiencia y ajenos a la planificación de mediano y largo plazo. El nuevo Estatuto Orgánico del Presupuesto General de la Nación (Ley 39 de 1989) garantiza que el financiamiento y los pagos de los organismos y entidades públicos se realicen de acuerdo con metas estrictamente definidas en el Plan Financiero del Sector Público, de acuerdo con las demandas y necesidades del conjunto de la economía. Los proyectos de inversión pública serán seleccionados técnicamente con base en el Banco de Proyectos de Inversión, a través del cual se hará también un seguimiento estricto del rendimiento en los recursos utilizados. Ha sido creado el Consejo Superior de Política Fiscal, como organismo responsable de coordinar el ejercicio presupuestal, examinar permanentemente la eficiencia en el uso de los recursos y establecer los correctivos que fueren necesarios.

1.2. *Control a la eficiencia del sector público descentralizado.* La eficiencia de los organismos descentralizados y de las empresas industriales y comerciales del Estado es indispensable para satisfacer la creciente demanda por los servicios públicos, sin que ello presione el déficit del sector público, afecte los requerimientos de financiamiento del sector privado o genere un crecimiento excesivo del aparato estatal.

El Gobierno Nacional ha controlado, con éxito, los gastos y las condiciones de financiamiento de las entidades descentralizadas. Para profundizar esta política en función del incremento de la eficiencia y la atención al desempeño microeconómico del sector público, el Consejo Nacional de Política Fiscal ha acordado establecer "planes de desempeño" para los entes descentralizados, que definen metas de gestión, niveles



factibles pero exigentes de productividad, destinación de sus utilidades y un marco claro de relaciones con el Gobierno Central.

**1.3. Relaciones con el Sector Privado.** Las actividades que realiza el Estado pero que el sector privado puede ejecutar con ventajas de eficiencia deben ser transferidas a este último. De igual forma, el control estatal a la actividad privada debe enfocarse a las áreas en que sea indispensable por razones de beneficio colectivo y estabilidad económica, sin desestimular la inversión. En estos campos se han tomado decisiones de amplia significación. Se realiza el proceso de venta de las acciones y derechos del Instituto de Fomento Industrial en empresas atractivas para la inversión privada. Se reprivatizan las entidades financieras saneadas. Se autoriza la venta de los activos del Fondo Nacional del Café no directamente relacionados con su actividad propia. Se permite a los inversionistas privados vincularse a la actividad portuaria. Se especializa la actividad de Ecopetrol y se autorizan inversiones de capital privado nacional y extranjero en nuevos proyectos petrolquímicos. Se establecen las condiciones institucionales y financieras adecuadas para que el sector privado se vincule a la operación ferroviaria. Se reducen los trámites relacionados con la aprobación de inversiones nacionales y extranjeras. Se modifican los mecanismos de control de precios. De este modo se logra que la gestión del sector público se especialice en las actividades que son de su estricta competencia por razones de equidad y eficiencia.

**1.4. Proceso de contratación.** El actual proceso de contratación y licitación en el sector público se caracteriza por el exceso de trámites administrativos, la complejidad de los requisitos legales, la presencia de múltiples controles incoherentes y la falta de criterios técnicos transparentes en la selección de las propuestas elegibles. Este conjunto de restricciones se ha convertido en elemento que coadyuva a la ineficacia del gasto público y que dificulta elaborar una pro-

gramación más efectiva de las inversiones por las empresas y organismos del Estado. El Gobierno ha impulsado el proceso de modificación de las normas de contratación, mediante proyectos de ley presentados al Congreso, con el objeto de contar con un estatuto más moderno y con controles más eficaces. La aprobación de un proyecto de estas características permitiría, sin lugar a dudas, consolidar las reformas emprendidas en la administración pública y mejorar sustancialmente la capacidad de gestión del sector público.

## **2. Modernización de la infraestructura**

La dinámica de la actividad económica y del comercio exterior depende, en gran parte, de la infraestructura y los sistemas de transportes y puertos, pues éstos inciden de manera importante en el valor agregado, los costos de producción y circulación de los bienes y la rentabilidad de las inversiones. La consolidación de las acciones en curso es paralela al proceso de reconversión industrial y racionalización del comercio internacional, garantizando la oportunidad de las transformaciones requeridas.

**2.1. Transporte férreo.** El transporte férreo tiene ventajas de seguridad y costo de operación sobre el transporte por carretera. Para lograr el establecimiento de un servicio ferroviario eficiente, el Gobierno Nacional, en uso de las facultades otorgadas por la Ley 21 de 1988, ordenó liquidar la empresa Ferrocarriles Nacionales de Colombia, e inició la creación de dos nuevas empresas para el mejoramiento y operación del sistema férreo.

Ferrocarriles Nacionales de Colombia entró en liquidación a partir de julio de 1989, con un plazo máximo de tres años mientras se conforman las nuevas empresas. El proceso de liquidación avanza satisfactoriamente y han sido asignados los recursos necesarios para su culminación, incluyendo el pago de cesantías e indemnizaciones, así como el financiamiento del Fondo de Pasivo So-

cial. Con la creación de este Fondo, el Gobierno Nacional exime a las nuevas empresas de financiar obligaciones laborales ya causadas, para hacer viable su operación financiera y comercial.

El primero de los nuevos entes es la Empresa Colombiana de Vías Férreas —FERROVIAS—, creada como empresa industrial y comercial del Estado, con autonomía administrativa y capital independiente.

Su objeto es rehabilitar, modernizar, extender, explotar y administrar la red férrea nacional, así como regular y controlar la operación del sistema ferroviario. Simultáneamente con su constitución empresarial, FERROVIAS ejecuta en 1990 un plan de emergencia para la recuperación de la red férrea por valor superior a US\$12 millones y tiene previsto iniciar en 1991 un programa de rehabilitación y modernización de toda la red vial, por un valor de US\$323 millones, que se financiará con recursos del Presupuesto Nacional, cuya fuente ya ha sido establecida y con recursos del crédito externo.

Para la prestación de los servicios de transporte público ferroviario se autorizó la creación de una sociedad anónima de economía mixta del orden nacional, denominada Sociedad Colombiana de Transporte Ferroviario S.A. —STF—, la cual será capitalizada por el Gobierno Nacional con activos de la empresa en liquidación y deberá contar con aportes de otros socios hasta por el 49% de su capital. Según las normas vigentes, podrán constituirse otras empresas de transporte férreo, mayoritaria o exclusivamente privadas. Durante el primer semestre de 1990 culminarán los estudios de factibilidad técnica, financiera y de mercado que serán propuestos a los inversionistas privados.

**2.2. Transporte por carretera.** Para reducir los costos de operación de los vehículos y, por tanto, los fletes de carga por carretera, la programación de inversiones del Fondo Vial Nacional a partir de 1990 otorga especial prioridad al mantenimiento de la red troncal nacio-

nal, incluido el aumento en la capacidad de los sectores de mayor congestión y la reconstrucción de la carretera Cali-Buenaventura, que es vital para la movilización del comercio exterior. Este programa representa inversiones por US\$300 millones en cinco años, que serán financiadas con recursos del Fondo Vial Nacional y del crédito externo.

Para estimular y facilitar la renovación del parque automotor de carga, se cuenta con el nuevo régimen de importaciones y aranceles y se procederá a la reforma del régimen de ensamble automotriz. Se facilita así la importación de camiones y componentes y se suprimen restricciones vigentes para su ensamble.

Se prevé la creación de una bolsa de carga que centralice la información de oferta y demanda de servicios de transporte terrestre, para facilitar la operación de las empresas transportadoras y posibilitar disminuciones de costos y fletes.

Con el fin de dotar al país de un servicio regular de transporte terrestre internacional, el Ministerio de Obras Públicas y Transporte prepara las propuestas legislativas acordes con la reforma, recientemente aprobada, a la decisión 56 de la Junta del Acuerdo de Cartagena, en la cual se establecen mecanismos y trámites homogéneos para el transporte de mercancías entre los países del Pacto Andino.

Mientras esta reforma normativa entra en vigencia, ha comenzado la construcción en Cúcuta e Ipiales de los Centros Nacionales de Frontera —CENAF—, destinados a la agilización de los trámites fronterizos y los controles aduaneros, sanitarios y migratorios. Se ha previsto la construcción en corto plazo de centros similares en los cruces fronterizos de Paraguachón, Puerto Santander, Arauca y San Miguel, por un valor total de US\$2 millones.

**2.3. Sistema portuario.** El sistema portuario es de máxima importancia en las operaciones del comercio colombiano, que en más del 90% se realizan por vía

marítima. Con excepción de Puerto Bolívar y el puerto petrolero de Coveñas, la infraestructura portuaria nacional no se ha adecuado a los requerimientos del transporte marítimo moderno, que se caracteriza por el manejo de cargas a granel y en contenedores.

Para elevar la productividad de la operación portuaria, el Gobierno Nacional ha establecido una política de estímulo a la competencia y a la especialización. Para el efecto, el CONPES emitió recientemente concepto favorable a la construcción y operación de dos puertos de operación privada, especializados en manejo de graneles, y la Dirección General Marítima y Portuaria aprobó un muelle de uso público en Cartagena para el manejo de contenedores. Además, el Gobierno propicia la vinculación de inversionistas extranjeros a la operación portuaria, con el fin de acelerar el proceso de incorporación tecnológica.

Complementariamente, se prepara un plan de reforma de COLPUERTOS, dirigido a racionalizar sus costos laborales, optimizar su planta de personal, establecer criterios de eficiencia operativa y descentralizar la administración, de tal modo que sus terminales puedan competir con estatutos tarifarios independientes, basados en los costos de operación, y se eliminen los subsidios a la ineficiencia de algunos puertos. Este plan será sometido próximamente a la aprobación del CONPES.

**2.4 Transporte marítimo.** La marina mercante nacional se constituyó como elemento de protección frente a los mecanismos que controlan el transporte marítimo internacional y para la realización de algunas operaciones que no aseguran cargas de compensación óptimas.

La falta de especialización en los puertos y algunos aspectos excesivos del Régimen de Reserva de Carga han inducido atraso tecnológico en la marina mercante. El primero de estos factores se contrarresta con instalaciones portuarias modernas, cuya construcción en curso ha llevado a la Flota Mercante

Grancolombiana a programar para 1991 la compra de dos buques portacontenedores de 800 TEU (Toneladas Equivalentes por Unidad de Contenedor de 20 pies).

Es necesario, además, introducir algunas modificaciones en el Régimen de Reserva de Carga, para hacer coherentes los objetivos de garantizar la regularidad de rutas e incentivar la marina mercante nacional con las políticas en favor del comercio exterior colombiano. Actualmente la reserva de carga general es de 50% como mínimo, porcentaje que excede la capacidad de la marina mercante nacional. La reserva de carga a granel es de 50%, con lo cual se ha propiciado que el armador colombiano se convierta en intermediario, incrementando los costos para el usuario, dado que sólo dispone de un barco de este tipo y la operación se realiza en rutas ocasionales y con buques fletados. Se ha dispuesto fijar en 50% la reserva de carga general y abolir la reserva de carga a granel. Esta decisión inducirá mayor eficiencia operacional de las navieras nacionales.

Actualmente se efectúa una revisión de la legislación marítima nacional, para establecer las modificaciones que requiera en función de las necesidades actuales y previsibles del comercio exterior. La propuesta en curso prevé asignar la función reguladora a una entidad con capacidad técnica e institucional para armonizar las políticas gubernamentales con los criterios de eficiencia económica requeridos para fortalecer la prestación del transporte marítimo y los servicios portuarios.

**2.5 Transporte aéreo.** Las exportaciones realizadas por vía aérea corresponden a flores en un 99%. Las importaciones principales son de maquinaria industrial de alta tecnología. El transporte internacional de carga aérea moviliza 258 mil toneladas anuales, de las cuales 53.8% son de exportación y 46.2% de importación. El 94% de las operaciones se realiza a través de Bogotá, Medellín y Barranquilla. La flota actual tiene un

alto promedio de edad, lo cual implica elevados gastos de mantenimiento para permitir una operación segura.

El transporte aéreo de carga internacional es efectuado por empresas especializadas y por empresas cuya operación se divide entre carga y pasajeros. Las primeras cubren el mercado norteamericano y tienen capacidad adecuada a las demandas actuales. Las segundas son predominantes en el mercado europeo y presentan problemas de capacidad.

Las instalaciones aeroportuarias para el manejo de carga han sido inadecuadas e insuficientes para los volúmenes previsibles en el corto plazo. Para superar estas deficiencias, las inversiones del Departamento Administrativo de Aeronáutica Civil se orientan a otorgar máxima prioridad a la expansión y adecuación de los servicios en tierra a la carga internacional, con inversiones totales por US\$38 millones. Las bodegas para carga especial podrán ser construidas por el sector privado. Con el fin de apoyar la reposición y reparación del equipo aéreo se prevé la reducción de los correspondientes aranceles.

El Gobierno considera de máxima importancia que se logre mayor competitividad y eficiencia en el transporte aéreo internacional, que garantice, en particular, una movilización más ágil y adecuada de las mercancías de exportación e importación, especialmente en el caso de los productos perecederos.

**2.6 Transporte multimodal.** El Gobierno Nacional ha comenzado las acciones requeridas para implantar un sistema de transporte multimodal, destinado a garantizar la máxima eficiencia en la operación complementaria de los diferentes modos de transporte. Para el efecto se adelantan gestiones orientadas al mejoramiento de la infraestructura y a la modificación en las normas y las actividades oficiales relacionadas con el transporte de carga.

Las inversiones en materia de infraestructura son complementarias de las an-

teriormente señaladas, e incluyen la construcción de puertos secos para el intercambio de carga entre los modos fluvial, carretero y férreo, la adecuación y ampliación de los puentes marítimos, la adaptación del ferrocarril al transporte de contenedores, la fabricación de carrocerías adecuadas en los vehículos de transporte terrestre y el establecimiento de un sistema de información sobre la disponibilidad y ubicación de contenedores. El Gobierno Nacional adelanta las gestiones con la banca multilateral para obtener un empréstito con esta destinación.

En materia normativa, el decreto 01 de 1990, modificatorio del Código de Comercio, incluyó los conceptos de transporte multimodal y contrato único de transporte. Han sido definidas las responsabilidades del transportador y se estudian los aspectos concernientes a características de operación, régimen de seguros y regulación de fletes. Paralelamente se han iniciado las reformas en los regímenes y procedimientos de aduana interna e internacional para garantizar el debido control de contenedores sin que sean abiertos entre los lugares de origen y destino final. Sobre estas bases, se prevé que en corto plazo comenzará el establecimiento de operadores únicos de carga.

Un proyecto de transporte multimodal de capital importancia en el futuro del comercio internacional colombiano es el Puente Terrestre Interoceánico, que se ha concebido para comunicar el Golfo de Urabá en el Océano Atlántico y Bahía Cupica en el Pacífico. Este canal seco permitirá el tránsito de graneles y contenedores, facilitando las operaciones de los buques de gran calado que actualmente están imposibilitados para cruzar por el canal de Panamá, con lo cual tendrá una incidencia notable en el comercio mundial y en la integración con la Cuenca del Pacífico de la economía nacional. Se han estimado costos iniciales de US\$1.290 millones en las construcciones portuarias, la vía férrea y el oleoducto. Con el puente terrestre interoceánico, el litoral pacífico sería bene-

ficiario directo de inversiones productivas adicionales en proyectos mineros y de explotación de recursos naturales renovables. Actualmente se realizan estudios básicos de avance, financiados con recursos del Fondo Vial Nacional, para buscar posteriormente su presentación ante los inversionistas nacionales y extranjeros.

### 3. Modernización de la gestión institucional relacionada con el comercio exterior

3.1. *El sistema aduanero.* Al inicio del presente gobierno, la administración aduanera colombiana presentaba una organización administrativa deficiente, sin áreas fundamentales de apoyo, con supremacía de las labores represivas frente a las tareas técnicas y operativas de administración del comercio exterior.

La legislación aduanera básica se caracterizaba por una reglamentación incipiente que dificultaba la aplicación simple, uniforme y transparente de los diferentes regímenes aduaneros, contribuyendo con ello a la proliferación de criterios y conceptos que formaban un complejo marco de regulación y control. En el área de prevención, represión y aprehensión del contrabando, la Aduana cumplía simplemente el papel aprehensor, mientras una entidad diferente, con niveles propios de autoridad y decisión, se encargaba del almacenamiento, venta o remate de los bienes, cuya situación final de las mercancías se definía en una instancia judicial.

Como resultado de lo anterior, el sistema aduanero colombiano contaba con instrumentos muy precarios, carecía de información adecuada y oportuna y operaba en condiciones de elevada ineficiencia y ausencia de controles efectivos, que derivaban en prácticas y procedimientos irregulares.

3.1.1. *El proceso de modernización.* Ante las circunstancias descritas, el Gobierno Nacional adoptó una estrategia encaminada a corregir estructuralmente las deficiencias, con criterios de simplificación y racionalización, consultando

los avances de la técnica aduanera en el ámbito internacional, con miras a lograr que la Aduana colombiana preste un servicio ágil, transparente y eficaz que posibilite la fluidez del comercio internacional.

Las principales acciones adelantadas se describen a continuación.

#### a. *Reforma administrativa*

Con la Ley 75 de diciembre de 1986, fue considerablemente simplificada la aplicación y determinación práctica de los impuestos a las importaciones y el Gobierno Nacional obtuvo facultades extraordinarias para revisar la estructura orgánica de la Dirección General de Aduanas y del Fondo Rotatorio de Aduanas.

La definición básica de la nueva organización aduanera se concretó en el decreto 2649 de 1988 con las siguientes decisiones:

- Aumento de la capacidad institucional para proveer un mejor servicio. Creación de instancias de soporte a la gestión aduanera en las áreas de Informática, Jurídica, Planeación, Escuela de Aduanas y Fondo Rotatorio.
- Racionalización de las labores de auditoría interna, fortaleciendo los controles tanto en el nivel central como en el regional y muy particularmente en la gestión de aforo, que es el eje de la función aduanera.
- Establecimiento de niveles de autoridad, competencia y funciones claramente separables, eliminando así los dualismos y ambigüedades que presentaba la estructura anterior y posibilitando la profundización del proceso de descentralización de la operación aduanera.
- Adopción de un nuevo enfoque en la lucha contra el contrabando, buscando comprometer activamente en su control a los más importantes estamentos de la sociedad en cada región, para contar con el apoyo necesario en las labores de prevención,

represión y aprehensión del contrabando. Cabe destacar que esta práctica ilegal será notablemente disminuida gracias al establecimiento de un sistema más ágil y transparente de importaciones.

- Impulso decisivo a la capacitación a través de la Escuela de Aduanas, para garantizar la especialización e idoneidad del funcionario formado en la carrera de aduanas.
- Unificación funcional, otorgando a la Dirección General de Aduanas el manejo, operación y control del Fondo Rotatorio de Aduanas, responsable del almacenamiento, venta y remate de mercancías decomisadas. Esta unificación ha sido complementada con medidas posteriores (Decretos 2274 y 2352 de 1989), mediante las cuales se asigna a la Dirección General de Aduanas la responsabilidad sobre las mercancías aprehendidas o decomisadas, dejando a los jueces la función de calificar la conducta de las personas posiblemente implicadas en irregularidades aduaneras.

Estas modificaciones, sin duda esenciales a la estructura orgánica del servicio de aduanas colombiano, constituyen la base fundamental para la consolidación de una institución aduanera moderna, acorde con los esquemas internacionales y con posibilidad para responder con eficiencia por la prestación del servicio aduanero.

#### b. *Sistematización aduanera*

El dinamismo del comercio exterior, los avances de la informática y la evolución misma de los procedimientos aduaneros en el ámbito internacional, justificaron la decisión inaplazable de adelantar un ambicioso programa de sistematización en la Aduana Nacional. El proceso se inició con la instalación de un sistema automático de desaduanamiento en la Aduana Interior de Bogotá, que estará en plena operación en marzo de 1990.

Ya ha sido concluido el montaje del Arancel Oficial Sistematizado y se cuenta, además, con una completa base de

datos conformada por las declaraciones de importación y con un banco de datos sobre el recaudo, que permite conocer su comportamiento. De este modo se viene consolidando el soporte requerido para asegurar la eficiencia del servicio aduanero, bajo criterios de modernización, simplificación y racionalización de la gestión.

#### c. *Revisión y reglamentación de la legislación aduanera*

Adicionalmente a los dos conjuntos de acciones mencionados, se ha seguido un proceso permanente de revisión y reglamentación de la legislación aduanera básica. En este contexto se han promovido medidas importantes en los siguientes aspectos:

- *Impuestos de importación.* Con el fin de unificar la dispersa estructura de tasas y gravámenes, las sobretasas a las importaciones se unificaron en un solo impuesto del 18% y se aclararon los aspectos relacionados con la aplicación y extensión de este tributo. También se estableció una tarifa única para simplificar la recaudación de impuestos por equipajes de viajeros.
- *Base gravable.* Durante esta administración ha sido constante el proceso de racionalización de valoración aduanera, en los campos de reglamentación, unificación y descentralización de operaciones. Adicionalmente se ha facilitado la determinación de la base gravable a través de los precios mínimos oficiales, tanto en el caso de mercancías importadas como en el de los tratamientos preferenciales a determinadas regiones. También se han adoptado disposiciones para reorganizar y controlar eficientemente el régimen especial de importación de vehículos por funcionarios diplomáticos.
- *Regímenes de Importación y Exportación.* Se han reglamentado los trámites de importación temporales, donaciones y equipajes de viajeros y se adoptó y reglamentó un régimen de exportación de muestras.

- **Régimen de Almacenamiento.** Se han expedido disposiciones que mejoran los mecanismos de control sobre diferentes modalidades de almacenamiento de mercancías (In-Bond, Depósitos de Aduana y Zonas Francas, entre otros).

- **Arancel.** Se ha revisado y racionalizado la emisión de conceptos obligatorios y mercilogía, con el fin de simplificar y agilizar las labores de aforo, y en general, del proceso aduanero.

- **Otros aspectos aduaneros.** Buscando mayor eficiencia e idoneidad en la función de los intermediarios aduaneros, se revisaron y modificaron las normas básicas sobre la materia. Además, con la adhesión al Convenio de México (Ley 16 de 1989) se formalizó la vinculación del servicio aduanero colombiano al escenario internacional.

3.1.2. **Consolidación de las reformas.** Las reformas realizadas y las modificaciones efectuadas en la estructura aduanera garantizan una operación eficiente, que será apoyada y consolidada a través de las siguientes acciones en curso:

- Mediante el Decreto 392 de 1990 se posibilita la venta de las mercancías que permanecían en las bodegas del Fondo Rotatorio de Aduanas, mediante un procedimiento ágil y diáfano, que posibilita la participación de todos los interesados en las acciones de remate o venta en sobre cerrado. Los remates serán programados y realizados en forma periódica y en todas las ciudades donde hay bodegas del Fondo Rotatorio de Aduanas. Las mercancías percederas serán vendidas de inmediato, evitando su

destrucción o el daño a otras mercancías almacenadas.

- Será expedido un decreto que modifica los procedimientos de importación para el consumo. Este decreto contiene algunas precisiones sobre operaciones aduaneras, tales como la aceptación de una declaración de despacho para el consumo, el aforo físico, el aforo documental y el reconocimiento de mercancías, así como sobre el pago de los derechos en forma provisional o definitiva.

- Está prevista la modificación al resto de la legislación aduanera contenida en el Decreto 2666 de 1984, con el fin de hacerla más clara en la parte institucional y más expedita en lo referente a las diversas operaciones aduaneras. Su objetivo básico es mejorar las posibilidades de control, sin que se entorpezca la agilidad de los procedimientos.

- Durante el próximo mes de marzo se inicia un proyecto para la aplicación más ajustada de las normas de valoración de las importaciones. Para este propósito, se cuenta con la asesoría técnica requerida y el personal responsable del proyecto ha sido debidamente capacitado.

- Con el fin de simplificar los trámites de comercio exterior y suprimir requisitos innecesarios, se prevé que los registros de exportación sean efectuados con posterioridad a la exportación y que los registros de importación para mercancías en el régimen de libre importación puedan efectuarse con posterioridad al embarque, aunque, desde luego, como condición previa al despacho para consumo.

## APERTURA ECONOMICA: NORMAS Y PROCEDIMIENTOS

Ley 23 de 1982. Artículo 41. "Es permitido a todos reproducir la Constitución, Leyes, Decretos, Ordenanzas, Acuerdos, Reglamentos, demás actos administrativos y decisiones judiciales bajo la obligación de conformarse mutuamente con la edición oficial, siempre y cuando no esté prohibido".

INSTITUTO COLOMBIANO  
DE COMERCIO EXTERIOR

RESOLUCION N° 004  
DE 29 JUNIO 1989

"Por la cual se establecen las condiciones y requisitos que deben cumplir las solicitudes de Importación".

El Consejo Directivo de Comercio Exterior, en ejercicio de sus facultades legales y en especial de las que le confieren los artículos 76, 79 y 82 del decreto-Ley 444 de 1967 y 6° literal h) del Decreto 151 de 1976.

RESUELVE

CAPITULO I.

### Disposiciones generales

**Artículo 1°** Toda solicitud de importación deberá presentarse conforme a las disposiciones de esta Resolución. Se exceptúan las importaciones que realicen las empresas mineras y petroleras por medio de las licencias semestrales abiertas.

**Artículo 2°** Las solicitudes de importación se harán por el valor FOB puerto de embarque en dólares de los Estados Unidos de América.

**Parágrafo 1°** El valor en dólares de los Estados Unidos de América, sólo se exige para efectos estadísticos cuando la moneda de negociación es diferente, caso en el cual el importador reembolsará al exterior el valor consignado en el documento de importación siempre que la moneda esté autorizada por la Junta Monetaria.

**Parágrafo 2°.** En las solicitudes de importación que contemplen moneda de negociación diferente al dólar de los Estados Unidos de América, para efectos de conversión se utilizará la tasa de cambio vigente al momento de la radicación, fijada mensualmente por el Ministerio de Hacienda para el cobro de derechos de aduana.

**Parágrafo 3°.** En el caso de bienes que sean despachados para consumo mediante acta, la solicitud de importación contendrá como tasa de cambio la de la fecha en la que se hizo la entrega.

**Artículo 3°** En todas las solicitudes de importación sólo podrán incluirse artículos que en su posición arancelaria tengan iguales los cuatro (4) primeros dígitos, el mismo régimen de importación y además el mismo plazo de giro al exterior. Se exceptúan del requisito anterior menos en lo que al régimen de importación y al plazo de giro se refiere, las solicitudes de: