

**Fundación para la Educación Superior y el Desarrollo
(Fedesarrollo)**

y

Federación Nacional de Cafeteros de Colombia

LA ECONOMIA COLOMBIANA

**Estructura, reformas recientes
y perspectivas de mediano plazo**

**Santafé de Bogotá, Colombia
Mayo de 1995**

Este reporte fue iniciado por Fedesarrollo en 1993. En sus primeras etapas Patricia Correa, Natalia Escobar y Juan Pablo Trujillo prepararon los capítulos preliminares. Gabriel Piedrahita escribió un primer borrador del trabajo completo, el cual fue revisado por Andrés Escobar. La versión final fue responsabilidad de María Teresa Delgado. Eduardo Lora asesoró todo el proyecto. La traducción al español fue hecha por Cristina Lanzetta. El trabajo fue realizado bajo la coordinación general de Mauricio Cárdenas.

Contenido

1. Colombia: una introducción

- 1.1 El país y su gente
 - 1.1.1 Geografía
 - 1.1.2 Gente
 - 1.1.3 Aspectos políticos y sociales
- 1.2 Estructura y desempeño socio-económico
 - 1.2.1 Principales indicadores sociales
 - 1.2.2 Crecimiento económico
 - 1.2.3 Inflación
 - 1.2.4 Situación fiscal y deuda externa

2. Sector externo: desempeño y reformas

- 2.1 Sector externo
 - 2.1.1 Balanza de pagos
 - 2.1.2 Exportaciones
 - 2.1.3 Importaciones
- 2.2 Alcance de la liberalización comercial
 - 2.2.1 Liberalización de las importaciones
 - 2.2.2 Promoción de las exportaciones
 - 2.2.3 Liberalización y promoción de la inversión extranjera
 - 2.2.4 Reforma institucional

3. Acuerdos comerciales

- 3.1 Introducción
- 3.2 Pacto Andino
 - 3.2.1 Integración con Venezuela
- 3.3 Acuerdo del Grupo de los Tres
 - 3.3.1 Principales elementos del Acuerdo del Grupo de los Tres
- 3.4 Otras negociaciones comerciales con países de Latinoamérica y el Caribe
 - 3.4.1 Chile
 - 3.4.2 Acuerdos de libre comercio con Centroamérica
 - 3.4.3 Otros países
- 3.5 Negociaciones con los Estados Unidos y la Unión Europea

- 3.5.1 Negociaciones comerciales con los Estados Unidos
- 3.5.2 Negociaciones comerciales con la Unión Europea

4. Capitales externos y el mercado cambiario

- 4.1 Causas y consecuencias de las recientes entradas de capitales
 - 4.1.1 Las reformas estructurales de la década de los noventa
 - 4.1.2 La magnitud de las recientes entradas de capitales
 - 4.1.3 Reacciones de política ante las recientes entradas de capitales
- 4.2 Inversión extranjera directa
 - 4.2.1 Inversión extranjera directa en el sector petrolero
 - 4.2.2 Inversión extranjera directa en otros sectores
 - 4.2.3 Mercado bursátil
- 4.3 Principales indicadores de deuda externa
 - 4.3.1 Breve historia de la deuda externa colombiana
 - 4.3.2 Metas actuales de la política de deuda externa

5. Reforma del Estado

- 5.1 Cambios en la estructura del Estado
 - 5.1.1 Objetivos generales de la modernización del Estado
 - 5.1.2 Reformas
- 5.2 Reformas fiscales
 - 5.2.1 Equilibrio fiscal
 - 5.2.2 Política tributaria e ingresos
- 5.3 Reformas a la legislación laboral
 - 5.3.1 Salarios y contratos
 - 5.3.2 Seguridad social

6. Sectores con perspectivas sobresalientes para la inversión

- 6.1 Industria petrolera
 - 6.1.1 Breve historia y niveles actuales de producción
 - 6.1.2 Oportunidades de inversión en “encadenamientos hacia adelante y hacia atrás”
- 6.2 Gas natural
- 6.3 Industria carbonífera
 - 6.3.1 Introducción
 - 6.3.2 Colombia en el mercado mundial

- 6.3.3 Reservas y capacidad de producción de Colombia
- 6.4 Privatizaciones
 - 6.4.1 Sector financiero
 - 6.4.2 Empresas del IFI
 - 6.4.3 Zonas francas
- 6.5 Servicios públicos
 - 6.5.1 Electricidad
 - 6.5.2 Telecomunicaciones
 - 6.5.3 Recolección de basuras
- 6.6 Transporte
 - 6.6.1 Carreteras
 - 6.6.2 Puertos
 - 6.6.3 Ferrocarriles
- 6.7 Exportaciones agrícolas
 - 6.7.1 Bananos y otras frutas
 - 6.7.2 Flores
 - 6.7.3 Camarones cultivados en finca
- 6.8 La Plan de Desarrollo 1994-1998 y las perspectivas de la inversión
 - 6.8.1 La política social
 - 6.7.2 Consolidación de cambios estructurales
 - 6.7.3 El Salto Social y las perspectivas de la inversión

7. Referencias bibliográficas

9. Tablas y Gráficos

10. Anexo 1

Distribución de funciones en el sector público colombiano

Lista de Cuadros

- 1.1 Indicadores sociales
- 1.2 Colombia: PIB por actividades económicas 1970-1994p
- 1.3 Colombia: crecimiento anual del PIB por actividades económicas 1990-1994e
- 1.4 Colombia: algunos indicadores económicos 1970-1994p
- 1.5 Gasto público total (% del PIB) 1970-1993
- 1.6 Colombia: indicadores de deuda externa 1970-1994e

- 2.1 Colombia: balanza de pagos 1970-1994e
- 2.2 Colombia: composición de las exportaciones 1985-1994p
- 2.3 Colombia: exportaciones no tradicionales 1990-1993p
- 2.4 Principales socios comerciales de Colombia 1990-1993p
- 2.5 Colombia: importaciones por uso o destino económico 1985-1994e
- 2.6 Estructura arancelaria promedio de Colombia 1990-1993

- 3.1 Grupo Andino 1991-1994p
- 3.2 Comercio con las principales economías de América Latina 1990-1993p

- 4.1 Inversión extranjera directa en sectores no petroleros 1989-1993
- 4.2 Colombia: deuda pública externa según sus fuentes 1970-1994p

- 5.1 Colombia: estructura de ingresos del Gobierno Central (%) 1980-1993
- 5.2 Colombia: estructura de gastos del Gobierno Central (%) 1980-1993
- 5.3 Colombia: estructura de gastos del Gobierno Central, clasificación funcional (%) 1980-1993

- 6.1 Activos del sector financiero a ser privatizados
- 6.2 Activos del Instituto de Fomento Industrial (IFI) a ser privatizados
- 6.3 Proyectos de expansión de la capacidad de generación eléctrica planeados por el Gobierno 1995-2000
- 6.4 Posibles proyectos de generación eléctrica para ser realizados por el sector privado
- 6.5 Proyectos de construcción de carreteras a ser realizados por el sistema de concesión
- 6.6 Programa de inversiones de "El Salto Social"

Lista de Gráficos y Mapas

- Mapa de Colombia
- 1.1 Índice de crecimiento del PIB de algunos países latinoamericanos 1975-1994p
 - 1.2 Índice de PIB per-cápita de algunos países de América Latina 1979-1994p
 - 1.3 Inflación anual en algunos países de América Latina 1980-1994p
 - 1.4 Déficit fiscal en algunos países de América Latina 1980-1994p
 - 1.5 Colombia: deuda externa como porcentaje del PIB 1980-1994e
 - 1.6 Colombia: deuda externa como porcentaje de las exportaciones 1980-1994e
-
- 2.1 Índice de tasa de cambio real de Colombia 1980-1994e
-
- 4.1 Flujo de inversión extranjera directa en Colombia 1980-1993
 - 4.2 Índice de la Bolsa de Valores de Bogotá 1976-1994
 - 4.3 Transacciones de las bolsas de valores de Colombia 1979-1994
-
- 6.1 Exportaciones colombianas de banano 1980-1994p
 - 6.2 Exportaciones de flores colombianas 1980-1993
 - 6.3 Exportaciones de camarones cultivados en finca

CAPITULO 1

COLOMBIA: ASPECTOS GENERALES

1.1 EL PAIS Y SU GENTE

1.1.1 Geografía

Colombia está localizada en la esquina noroccidental de Sur América. Cubre un territorio de 1'147,748 kilómetros cuadrados. Sus países vecinos son Panamá por el noroccidente, Venezuela y Brasil por el este, y Perú y Ecuador por el sur. Tiene una costa de 1,600 kilómetros de longitud en el mar Caribe y de 1,300 kilómetros en el Océano Pacífico. Sus aguas territoriales, al interior del límite de las 200 millas, cubren 933,000 km² en el Caribe y 418,000 km² en el Pacífico.

El territorio colombiano está compuesto por una región montañosa en el occidente, dominada por la cordillera de los Andes, y vastas planicies en el este, las cuales se extienden hasta los ríos Orinoco y Amazonas. Los picos de los Andes alcanzan los 5,000 metros sobre el nivel de mar, con un promedio cercano a los 3,000 metros. La variedad de altitudes da lugar a una amplia diversidad de climas, lo cual constituye un importante factor para la riqueza agropecuaria del país. Toda la producción industrial y cafetera, y la mayoría de la agrícola están localizadas en la región occidental. La ubicación de los centros de producción en medio de una zona muy montañosa con considerables dificultades de transporte, ha sido una de las principales causas para que la producción tradicionalmente haya estado orientada hacia el mercado doméstico. En consecuencia, el mejoramiento de la infraestructura de transporte constituye uno de los factores cruciales en el actual proceso de liberalización comercial.

Colombia goza de una gran abundancia de recursos hídricos, de hecho es el tercer país con mayor disponibilidad de agua en el mundo. Cuenta con ríos de veloz caudal que desembocan en el Mar Caribe, en el Océano Pacífico y en los ríos Orinoco y Amazonas.

1.1.1.1 Riqueza ecológica de Colombia¹

Uno de los cambios recientes más importantes al interior de la comunidad protectora del medio ambiente ha sido la creciente preocupación por la preservación de la bio-diversidad, la diversidad de especies de plantas y animales, hasta situarla a la cabeza de los objetivos conservacionistas. Los esfuerzos se han reorientado hacia la protección del ecosistema global, en lugar de unas pocas especies bien conocidas. En consecuencia, Colombia está siendo concebida como un verdadero tesoro ambiental de la humanidad.

¹ Véase también Banco de Occidente (1992), Banco Occidente (1990) y El Economist (1988).

Después de Brasil, Colombia es el segundo país con mayor biodiversidad en el mundo y el de mayor biodiversidad en proporción a su superficie. Tiene la mayor cantidad de especies de pájaros, el 20% de las especies conocidas de sapos y ranas del mundo, el 15% de las especies de orquídeas y el 10% de las de plantas y animales.

La mayoría de la riqueza ecológica del país se encuentra en las dos principales selvas tropicales húmedas, la selva amazónica del sur del país y la región del Chocó situada en la costa noroccidental, aunque también hay otros ricos ecosistemas como el tropical cloud forest y el páramo, este último casi exclusivo de Colombia. El Amazonas, compartido por Colombia, Brasil, Ecuador y Perú, es la más grande selva tropical húmeda (2/3 del total mundial) y la de mayor biodiversidad, lo cual la hace la región de mayor biodiversidad del planeta. De hecho, el conocido botánico Alwyn Gentry señaló: "En una hectárea de la selva húmeda del Amazonas, uno puede encontrar tantas especies de árboles como los hay en todos los bosques de la zona templada de Norteamérica, tantas especies de pájaros y una vez y media más mariposas que en los Estados Unidos y el Canadá juntos". La región del Chocó, a su turno, tiene el récord por la mayor cantidad de diferentes especies de plantas encontradas en una sola hectárea de tierra.

Para conservar esta riqueza y al tiempo mantener el crecimiento económico, el Gobierno está poniendo en marcha una estrategia que consta de cinco partes: 1. creando del Ministerio del Medio Ambiente; 2. dando prioridad al tema del medio ambiente en las negociaciones internacionales; 3. aumentando los recursos dirigidos a la conservación del medio ambiente; 4. apoyando y fortaleciendo otras organizaciones conservacionistas que están trabajando en Colombia; y 5. implementando una serie de programas específicos orientados a mejorar la administración de los recursos naturales renovables y del medio ambiente. El último incluye control de la contaminación tanto para vehículos como para industria, y programas de reciclaje.

El sector privado también está contribuyendo al programa de conservación. Por ejemplo, recientemente se inició un esfuerzo de reforestación a través del "Plan de Acción Forestal para Colombia" encabezado por la Federación de Cafeteros de Colombia. El país cuenta con 53 millones de hectáreas de bosques madereros. Desafortunadamente, ha habido una gran deforestación, la cual puede alcanzar las 600,000 hectáreas anuales, causada principalmente por los asentamientos de colonos. El programa busca, entre otros, aumentar la participación de la silvicultura en la economía, protegiendo el ecosistema y la variedad biológica, y descontaminando las aguas.

1.1.2 Gente

Según el censo de 1993, Colombia tiene una población de 35.8 millones de personas, con una gran variedad de raíces, tanto étnicas como culturales. Aunque la lengua oficial es el español, el cual es hablado por casi toda la población, el inglés es usado comúnmente en los negocios. El catolicismo es la religión más común, pero existe total libertad de cultos y una separación completa entre la Iglesia y el Estado.

En los años recientes la tasa anual de crecimiento de la población ha sido aproximadamente 1.7%. De acuerdo con el censo de 1993, el 72.9% de la población vive en las ciudades y el 27.1% en las zonas rurales. Las décadas pasadas se caracterizaron por una importante migración del campo hacia las cinco principales ciudades, cuyas poblaciones llegaron en 1993 a 6.3 millones en Bogotá, 1.8 millones en Cali, 1.7 millones en Medellín, 1.1 millones en Barranquilla y 0.7 millones en Cartagena.

1.1.2.1 Educación

Colombia cuenta con una fuerza de trabajo educada y competitiva. Por ley constitucional, la educación básica es universal y obligatoria, y aunque la meta de cubrimiento universal no ha sido alcanzada todavía, debido a dificultades económicas y geográficas, los esfuerzos recientes orientados a aumentar el acceso a la educación han dado sus frutos. Un estudio realizado por Fedesarrollo en 1992 indica que más del 86% de los niños entre 6 y 12 años asisten al colegio. Colombia ha alcanzado una tasa de alfabetismo del 87%, superior al 73% registrado 25 años atrás, la cual es alta comparada con las de otros países latinoamericanos y especialmente con la del grupo de países en desarrollo como un todo (véase el Cuadro 1.1).

Con respecto a la fuerza de trabajo del país, el Gobierno cuenta con un servicio de aprendizaje, SENA, que proporciona capacitación técnica. Este está orientado a ayudar a los trabajadores a ajustarse a los cambios tecnológicos y a las estructuras de mercado, permitiéndoles que adapten sus habilidades a las demandas del sector productivo. Además, sus 137 centros de capacitación fueron reestructurados en febrero de 1994, dándoles más autonomía y permitiendo una mayor participación del sector privado.

Adicionalmente, están surgiendo centros de productividad y tecnología de iniciativa privada. Estos centros agrupan firmas de cada sector productivo y mantienen a sus miembros informados de los desarrollos recientes en materia de tecnología y administración. El centro de la industria de plástico y caucho ha venido funcionando por unos cuantos años y los sectores de papel y textil ya están montado los suyos. El gobierno ha aceptado contribuir a la formación de nuevos centros a través de ayuda financiera, autorizando que un 50% de los aportes al SENA se dirijan a ellos para el entrenamiento intra-sectorial de los trabajadores.

La educación superior es de excelente calidad pero de limitado cubrimiento. De hecho, la calidad de la clase empresarial colombiana es lo suficientemente alta como para que el país haya "exportado" talento profesional a otros países de América Latina.

Las metas para los próximos años en materia de educación incluyen la expansión del cubrimiento de la educación primaria y secundaria, y el mejoramiento general del sistema educacional. Mejorar el sistema educacional es vital porque una población bien educada es el más valioso recurso de un país, tal como lo han demostrado ampliamente países como Japón. En un esfuerzo por lograr esta meta, la Constitución de 1991 reforzó el proceso de descentralización y

reestructuró el sistema educacional. Ahora los gobiernos locales tienen mayores responsabilidades en la provisión de los servicios educacionales y cuentan con mayores recursos procedentes de las transferencias del gobierno central para inversión en educación (véase en el Anexo 1 la distribución de funciones en el sector público colombiano).

En la actualidad se están llevando a cabo importantes cambios tanto en la educación elemental como en la secundaria, la última de las cuales fue elevada a la categoría de servicio público. Los gobiernos regionales son ahora responsables en forma más directa de los usuarios y del mayor intercambio de información e ideas entre administradores, maestros, padres y estudiantes. Además, se les dio mayor autonomía a las universidades para funcionar libremente como motores del conocimiento y del progreso. La reciente creación del Sistema Nacional de Acreditación asegurará que todas las instituciones de educación superior se responsabilicen del logro de sus objetivos.

1.1.3 La administración política del país

Políticamente, Colombia está dividida en 32 entes regionales parcialmente autónomos, llamados departamentos, cada uno de los cuales es gobernado por un gobernador y por un concejo, ambos elegidos democráticamente. A su vez, los departamentos están subdivididos en un total de 1,048 municipios, cada uno de los cuales es gobernado por un alcalde y un concejo municipal, también elegidos democráticamente. Bogotá es la capital del país, lugar donde se encuentra situado el Gobierno Central y el principal centro industrial, comercial y cultural. Le siguen en importancia, tanto en términos industriales como de población, Cali en el occidente y Medellín en el norte, seguidas por Barranquilla y Cartagena en la Costa Atlántica. Hay 37 municipios que tienen entre 100,000 y 500,000 habitantes.

1.1.3.1 Gobierno: tradición democrática y partidos políticos

El sistema político colombiano no encaja en el estereotipo convencional de Latinoamérica, el cual representa una larga historia de dictaduras y regímenes autoritarios. Por el contrario, Colombia ha mantenido un régimen presidencial con elecciones libres desde 1821. Sólo han habido unos pocos y cortos gobiernos militares. El último de ellos tuvo lugar entre 1953 y 1957, y una de sus principales consecuencias fue persuadir a las fuerzas armadas de que dirigir el destino del país no es su vocación.

El Presidente de la República es también el Comandante en Jefe de las fuerzas militares. El Congreso, de acuerdo con la Constitución, mantiene un fuerte poder de veto sobre las acciones del Presidente. Existe libertad de prensa.

Hay dos partidos políticos tradicionales, el Liberal y el Conservador, los cuales se han disputado el poder desde los principios de la República. Aunque en las décadas pasadas periódicamente han surgido otros partidos, ninguno ha tenido éxito en mantener un puesto permanente en la

escena política del país. Algunos han logrado una popularidad considerable en ciertos momentos, pero ninguno ha alcanzado la Presidencia.

Actualmente, sin embargo, el bipartidismo tradicional se está abriendo en una mayor cantidad de partidos políticos. La nueva Constitución establecida en 1991 cambió las reglas del juego del sistema político, favoreciendo el surgimiento de movimientos independientes. Por ejemplo, en las elecciones para alcaldes y consejos municipales que tuvo lugar en 1994, la mayoría de los alcaldes electos eran representantes de coaliciones cívicas. El Presidente electo en 1994 por un período de cuatro años es Ernesto Samper Pizano, el candidato del partido liberal.

Aunque es imposible decir que Colombia está exenta de problemas, debe hacerse énfasis en la apertura de su sistema político. Esta fortaleza se evidencia a través del proceso de transformación institucional que está teniendo lugar actualmente, el cual incluyó la redacción de una nueva Constitución Política con una amplia participación de todas las fuerzas políticas, incluyendo representantes de los grupos guerrilleros que se habían reincorporado a la vida civil. Los atentados de los grupos guerrilleros continúan siendo una fuente de incertidumbre, pero ellos han sido neutralizados en buena parte. La tensión prevaleciente hace algunos años ha derivado en un clima de tolerancia y actualmente el centro de atención es la construcción de la futura Colombia.

La nueva Constitución abrió el camino para una mayor participación ciudadana en la vida política del país. Como en democracias más avanzadas, la nueva Constitución contempla una completa gama de derechos ciudadanos, mucho más amplia que la incluida en todas las cartas anteriores.

1.1.3.2 Causas de violencia

En el curso de la última década, el principal problema en el ambiente socio-político de Colombia ha sido el recrudecimiento de las acciones guerrilleras y el rápido incremento de los crímenes relacionados con el tráfico de drogas. Estos dos factores han sido responsables por el gran aumento de la violencia en el país y por la desfavorable imagen internacional que Colombia ha adquirido con respecto a su estabilidad institucional.

La creciente violencia en Colombia no se explica por ninguna de las causas simplistas que suelen darse en los medios internacionales de comunicación. Ella no puede explicarse como una respuesta a un régimen político represivo. Tampoco se debe a un deterioro en las condiciones de vida la población ya que, como veremos más adelante, durante las últimas décadas Colombia ha mostrado tasas de crecimiento positivas y aceptables del ingreso per cápita y de los principales indicadores sociales. Es más, estudios recientes han demostrado que la desigualdad en la distribución del ingreso a venido disminuyendo a una tasa particularmente alta comparada con las de otros países de similar nivel de desarrollo.

La escalada de violencia en Colombia durante los años ochenta fue causada por otros factores. En el caso de los grupos guerrilleros, el aumento en sus acciones violentas se debió a su objetivo

de extender sus áreas de influencia en el campo y a su deseo de movilizar a la población de bajos ingresos para ganar poder. La respuesta popular, sin embargo, ha sido negativa. En los años recientes, los grupos guerrilleros que retornaron a la vida civil fueron premiados con un cierto apoyo electoral. Los grupos guerrilleros que aún están activos en la batalla, por su parte, han sido rechazados abiertamente. Recientemente, en varios pueblos localizados en zonas de actividad guerrillera han habido manifestaciones populares masivas en contra de la violencia guerrillera.

La capacidad de las organizaciones guerrilleras para reclutar gente joven, no fue el resultado del empeoramiento de sus condiciones de vida o de la existencia de menores oportunidades, sino de la velocidad de las transformaciones sociales en Colombia. Cuarenta años atrás Colombia era un país rural y muy rápidamente se convirtió en una tierra fundamentalmente urbana. Como resultado, los horizontes y ambiciones de la gente cambiaron a una tasa que Colombia no pudo satisfacer en el corto plazo, especialmente en el caso de la clases más bajas. Para reclutar seguidores, los grupos guerrilleros se centraron en las desigualdades sociales y políticas que antes que estarse empeorando, se estaban haciendo evidentes.

Al mismo tiempo, la escalada de violencia relacionada con el narcotráfico fue el resultado de la meta explícita de los traficantes de droga de intimidar la población civil para consolidar su poder político y crear su propio espacio político. Las organizaciones de narcotraficantes, o carteles, declararon la guerra al Estado bajo la convicción de que podrían someter a las autoridades mediante el asesinato de sus líderes y amenazas a los responsables de administrar la justicia.

Finalmente, durante la última década también se registró un importante crecimiento de la delincuencia común, el cual situó a Colombia entre los países con las más altas tasas de muertes violentas con respecto a la población. El aumento de esta clase de violencia fue favorecido por el clima de hostilidad que dominó durante este período, además del incremento en la posesión ilegal de armas, todo esto durante una época en que las autoridades concentraron sus esfuerzos en la lucha contra la guerrilla y el narcotráfico.

1.1.3.3 Soluciones a la violencia

En este punto, las perspectivas de Colombia en la lucha contra las fuentes de violencia discutidas son favorables. El sistema político ha mostrado una extraordinaria capacidad para manejar diversas circunstancias y para probar estrategias sometiéndolas a procesos de prueba y error hasta encontrar las soluciones correctas.

Desde principios de los años ochenta se han intentado varias iniciativas de paz y negociaciones entre el Gobierno y las organizaciones guerrilleras. Este proceso, lleno de altibajos y de violaciones de los acuerdos de tregua, culminó con el retorno a la vida civil de varios grupos guerrilleros en 1990 y 1991. Cerca de 800 miembros del movimiento "M-19" dejaron sus armas en marzo de 1990, seguidos por 2,400 miembros del Ejército de Liberación Popular (EPL), el grupo "Quintín Lame" de indígenas nativos, y el partido Revolucionario de Trabajadores (PRT).

Este proceso, sin embargo, no ha terminado aún puesto que las dos organizaciones guerrilleras más antiguas y poderosas, el Ejército de Liberación Nacional (ELN) y las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC) están aún fuera de la vida civil.

Un factor que ha servido para estimular la desmovilización de los grupos guerrilleros es el éxito electoral del M-19, el primer grupo que abandonó las armas y se convirtió en un movimiento político legal. El M-19 descubrió que en la escena política colombiana hay un importante espacio para un partido moderado de centro-izquierda. Sus plataformas dejaron atrás las consignas y lemas de los antiguos partidos de izquierda, que en Colombia nunca ganaron una cantidad significativa de votos, para centrarse en temas como la responsabilidad social del capitalismo, la igualdad de oportunidades, la eficiencia del sector público y la justicia social. De todas maneras, sus planteamientos no son muy diferentes a los de los otros partidos, incluyendo los tradicionales.

Por el contrario, las negociaciones con las FARC y el ELN, los principales miembros de la Coordinadora Guerrillera, no han avanzado como sería deseable. En tanto que el Gobierno mantuvo negociaciones con estos dos grupos a lo largo de dos años, e inclusive entabló charlas formales en Caracas, Venezuela y Tlaxcala, México, fue forzado a suspender las negociaciones a finales de 1992 debido a las acciones violentas y terroristas efectuadas por estos grupos en medio de las negociaciones. Las FARC y el ELN, que fueron recientemente denunciados como multimillonarios negocios de extorsión, secuestro y tráfico de drogas (la revista *Semana* calcula que sus ganancias totales superan los US\$200 millones anuales) continúan realizando actos de terrorismo en contra de los recursos colombianos.

Con todo, la desaparición gradual de los grupos guerrilleros continúa siendo un hecho incuestionable; lo único que no se sabe es cuándo llegará el fin. Inclusive el Gobierno ha anticipado la decisión de estos grupos de mantener las armas, complementando la política de diálogo con refuerzos económicos y militares a las fuerzas armadas y cambios de estrategias para afrontar en forma eficaz las distintas situaciones. Es más, por primera vez en varias décadas Colombia tiene, desde 1991, un Ministro de Defensa civil. Esto ha conducido a una mejor colaboración entre civiles y militares para adaptar las actividades de las fuerzas armadas a las prioridades del Gobierno. De acuerdo con esta nueva orientación, las fuerzas armadas han recibido mayor apoyo en áreas como inteligencia, comunicaciones y equipamiento.

Más importante aún, las organizaciones guerrilleras activas han perdido el apoyo popular. En la medida en que la gente se ha vuelto consciente de la criminalidad que hay detrás de los negocios de los grupos guerrilleros y de su reiterada reticencia para acogerse a las negociaciones de paz, estos grupos han perdido vertiginosamente toda la aceptación y el respaldo que pudieron haber tenido en el pasado. En general, la Nación ha demostrado un creciente rechazo por la lucha armada.

A su turno, la batalla en contra del narcotráfico entró en una nueva fase a mediados de 1991, cuando fue establecida la política de sometimiento a la justicia. Esta política da a las cabezas de las organizaciones de narcotraficantes algunas garantías a cambio de su sometimiento a la

justicia y el abandono de los negocios ilícitos de drogas. El proceso de sometimiento de narcotraficantes ha sido criticado tanto adentro como fuera del país, particularmente por la decisión del Gobierno de no extraditar a quienes han violado las leyes estadounidenses y por la fuga de Pablo Escobar, la cabeza del autodenominado "Cartel de Medellín. Con todo, esta política ha dado lugar al sometimiento de los principales barones de la droga y al fin de las acciones de narcoterrorismo, especialmente después de la muerte de Escobar. La idea de los traficantes de aumentar su poder mediante la intimidación se estrelló contra la firme voluntad del Gobierno, que los forzó a escoger entre una guerra indefinida de vida o muerte y el sometimiento a la justicia colombiana.

En lo que atañe a la delincuencia común, el gobierno está llevando a cabo acciones en diversas áreas que incluyen restringir la posesión de armas mejorando los mecanismos de control y aumentando las multas para quienes violan las normas; robustecer el sistema de justicia para hacerlo más efectivo y reducir la impunidad; buscar mayor cooperación entre el Estado y la comunidades mediante programas para fortalecer la unidad familiar y la recreación de la juventud, particularmente en las ciudades más afectadas por la violencia; y dar a los miembros de la policía mejor entrenamiento y equipos para combatir los distintos tipos de crímenes.

1.2 ESTRUCTURA Y DESEMPEÑO SOCIO-ECONOMICO

En el campo de la economía, la estabilidad y continuidad del desempeño macroeconómico son notables. En el contexto latinoamericano Colombia es una economía mediana con un Producto Interno Bruto de US\$48.6 billones en 1993. La economía es más pequeña que la de Brasil (US\$456 billones en el mismo año), México (US\$ 349 billones), Argentina (US\$253 billones), Venezuela (US\$62 billones) y Perú (US\$50 billones), pero más grande que la de Chile (US\$45 billones) y Ecuador (US\$14 billones). Colombia no sólo no se vio afectada por la crisis de la deuda, que puso en serios problemas las economías de otros países latinoamericanos durante la década de los años ochenta, sino que registró la más alta tasa de crecimiento del producto durante dicha década, de acuerdo con la Comisión Económica para América Latina (ECLA) -una organización de las Naciones Unidas-. Aún más, el crecimiento del PIB fue bastante estable a lo largo de la década.

1.2.1 Principales indicadores sociales

En cuanto a los indicadores de desarrollo social, Colombia está cerca del promedio de Latinoamérica (Cuadro 1.1). Estos indicadores muestran que los países de la región han alcanzado un notable progreso en las últimas décadas. De acuerdo con la información del Banco Mundial y del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), la expectativa de vida en Colombia aumentó de 56.6 años a 69 años entre 1969 y 1992. En el mismo período, la mortalidad infantil disminuyó de 99 por mil nacidos a 30. La tasa de alfabetismo aumentó del 78% en 1970 a 87% en 1992. La tasa anual promedio de crecimiento demográfico fue 2.3% entre 1960 y 1992, y se estima que caerá a 1.6% en el período 1992-2000. Estas cifras son

similares a las correspondientes a los países latinoamericanos como un todo y superiores a las del conjunto de los países en desarrollo. Sin embargo, la brecha que separa Latinoamérica con los países industrializados es grande aún.

Aparte de mantener tasas de crecimiento relativamente altas para su región, desde mediados de los años ochenta la economía colombiana está sufriendo un proceso de transformación estructural con profundas implicaciones. Estos cambios serán discutidos a lo largo de este reporte.

1.2.2 Crecimiento económico

En el contexto regional el comportamiento de la economía colombiana es realmente sobresaliente. Tradicionalmente Colombia se ha mantenido al margen de los grandes auges y recesiones experimentados por otros países latinoamericanos. Sin embargo, logró la mayor tasa de crecimiento de la región entre 1975 y 1991, superada únicamente por Chile. El Gráfico 1.1 muestra que el PIB de Colombia en 1991 era equivalente al 191% del PIB de 1975. Las tasas de crecimiento de los países vecinos fueron superiores durante algunos períodos pero después, como regla general, cayeron drásticamente. En ninguno de los años estudiados Colombia registró caída alguna en el tamaño de su PIB, como ocurrió en otros países.

El indicador del PIB per cápita muestra más claramente el efecto de la crisis de la deuda sobre este grupo de países. De los países incluidos en el Gráfico 1.2, entre 1980 y 1993, el PIB per cápita disminuyó en Brasil, México y Venezuela, y aumentó sólo en Chile y Colombia (26.7% y 21.2%, respectivamente). De nuevo en este caso, el crecimiento colombiano fue estable, libre de fluctuaciones mayores.

La estabilidad en las tasas de crecimiento se dio al tiempo con cambios substanciales en la estructura de la economía (Cuadro 1.2). Entre 1975 y 1980 uno de los sectores más dinámicos de la economía fue la construcción. A lo largo de los años ochenta se aceleró dramáticamente el crecimiento minería, específicamente el carbón y el petróleo. En la segunda mitad de los ochenta la agricultura y la industria desplazaron la construcción. En década de los noventa, la agricultura y la industria se fueron rezagando lentamente, disminuyendo su participación en la producción total, pero permaneciendo como los sectores más importantes de la economía.

El Cuadro 1.3 muestra las tasas anuales de crecimiento del PIB por sectores a lo largo de los últimos cinco años. Debido a las políticas de ajuste diseñadas para combatir la inflación y acelerar el proceso de liberación comercial, entre 1991 y 1992 se presentaron las más bajas tasas de crecimiento económico. Sin embargo, en 1993 y 1994 la economía retomó tasas de crecimiento superiores al 5% anual y las proyecciones se mantienen dentro de este mismo rango en la medida en que se consolida la lucha anti-inflacionaria y se aumenta el grado de integración al comercio internacional y a los flujos de capital. En el Cuadro 1.4 se encuentran los principales indicadores económicos de Colombia para el período 1970-1994.

1.2.3 Inflación

Las cifras de inflación de Colombia también se diferencian de las de la mayoría de los países latinoamericanos, aunque los niveles de inflación siguen siendo altos comparados con los prevalecientes en el mundo desarrollado y en los países asiáticos de rápida industrialización.

Entre 1980 y 1993 la inflación promedio en Colombia fue 24.3% mientras en Chile fue 19.4%, en México 48.6%, en Brasil 739.5%, en Argentina 587.5%, y en Venezuela 30.7% (véase el Gráfico 1.3). Para la mayoría de estos países la segunda mitad de la década de los ochenta fue un período de fuerte aceleración inflacionaria, en el cual tasas de tres dígitos dejaron de ser algo inusual.

La mayor tasa de inflación de Colombia en el período de estudio ocurrió en 1990 (32.4%) y condujo a las autoridades económicas a hacer de la lucha contra la inflación el centro de la política económica. Esta lucha fue particularmente complicada durante 1991 y 1992 debido a una acumulación sin precedentes de reservas internacionales. Aunque el Gobierno fue duramente criticado por su fracaso en la reducción de las tasas de inflación, el esfuerzo anti-inflacionario fue aceptado por la mayoría de gente como algo necesario. En 1991 la inflación fue 26.8% y 25.1% en 1992. En 1993 las autoridades monetarias fueron bastante estrictas en su propósito de estabilización logrando reducir la inflación al 22.6% anual, tasa idéntica a la alcanzada un año después. En 1995 el Gobierno y los principales agentes económicos suscribieron el Pacto Social reducir los costos de la lucha anti-inflacionaria. Se espera que para 1998 este pacto conduzca a tasas de inflación del orden del 10% anual.

1.2.4 Situación fiscal y deuda externa

Como parte de la política general dirigida a mantener el equilibrio macroeconómico, los sucesivos gobiernos colombianos han preservado una disciplina fiscal que es sobresaliente en el contexto latinoamericano (Gráfico 1.4). En la primera mitad de la década de los ochenta el déficit fiscal se mantuvo cerca del 6% del PIB. A partir de 1985 el desequilibrio fiscal fue corregido rápidamente y en 1991 las finanzas públicas se encontraban balanceadas. En 1993 se registró un superávit de 0.3% del PIB y en 1994 éste alcanzó 2.6% del PIB incluyendo los ingresos por privatizaciones.

En términos internacionales y especialmente en el contexto latinoamericano éste es un buen desempeño fiscal (Cuadro 1.5).

Otra área en la cual Colombia es sobresaliente en el contexto regional es la deuda externa. Gracias, en parte, a la creciente fortaleza de su sector externo, Colombia ha mostrado un mejoramiento constante en los indicadores de deuda externa durante los últimos años (Cuadro 1.6). En 1985 el total de la deuda externa colombiana era equivalente al 40.8% del PIB, porcentaje que fue reducido continuamente en los años siguientes hasta alcanzar 32.5% en 1994, o US\$21.1 billones. Es importante resaltar el rol del Gobierno en el logro de estos

resultados dada la disminución de la deuda pública de 31% del PIB al 20.1% del PIB en el mismo período (Gráfico 1.5).

El servicio de la deuda se ha incrementado ligeramente como proporción de las exportaciones debido a la concentración de amortizaciones en los años recientes. Sin embargo, a través de prepagos de deuda externa y sustitución de deuda con altas tasas de interés por deuda con condiciones más atractivas, mediante la emisión de bonos en las bolsas de valores de los Estados Unidos, Japón y Europa, se redujo el servicio de la deuda pública externa como proporción de las exportaciones de 47.5% en 1992 a 28.6% en 1994, tal como lo ilustra el Gráfico 1.6.

También debe mencionarse que Colombia fue el único país latinoamericano que nunca declaró la moratoria en el pago de sus obligaciones, ni solicitó una renegociación de su deuda durante la década de los ochenta. Para un tratamiento más completo del tema de la deuda externa colombiana véase el Capítulo 4 de esta obra.

CAPITULO 2

SECTOR EXTERNO: DESEMPEÑO Y REFORMAS

2.1 EL SECTOR EXTERNO

Ningún área de la economía colombiana ha mostrado tanto dinamismo y progreso en los años recientes como el sector externo. Sus transformaciones durante los años ochenta fueron notorias, particularmente en la segunda mitad de la década.

2.1.1 Balanza de pagos

La última fila del Cuadro 2.1 muestra el nivel de las reservas internacionales. En 1980 Colombia tenía cerca de US\$5.4 billones de reservas internacionales y para 1985 éstas se habían reducido a US\$2.3 billones. Desde ese momento han aumentado constantemente hasta llegar a US\$8.1 billones en 1994.

Desde mediados de la década de los ochenta el país ha venido mostrando un superávit comercial, con las exportaciones creciendo más rápido que las importaciones. En 1991 el superávit comercial llegó a US\$3 billones, casi 7.2% del PIB. Paralelamente el balance de servicios se mantuvo bastante estable, de tal forma que el saldo en cuenta corriente también aumentó. Estos positivos resultados en el área de comercio exterior se mantuvieron hasta 1992.

Un incremento en las importaciones causado por la reducción de los aranceles (lo cual se describe más adelante) dio lugar a un déficit comercial en 1993 y 1994. Este fue financiado con una fuerte balanza de capitales debido a una entrada masiva de capitales privados. El componente más importante de estos flujos fue la inversión externa, estimada en US\$1.1 billones para 1993 y US\$2.1 millones para 1994.

2.1.2 Exportaciones

Vale la pena resaltar el comportamiento del balance comercial de Colombia. El Cuadro 2.2 muestra que hasta 1985 las exportaciones de café representaban el 45% del total de bienes exportados y el 64% de las exportaciones tradicionales. El resto se distribuía en exportaciones no tradicionales (30%), petróleo y sus derivados (11%), carbón (3%) ferroníquel (2%) y oro (10%). Esta composición de las exportaciones perduró durante varias décadas causando una gran dependencia de toda la economía colombiana a las fluctuaciones de los precios internacionales del café. En efecto, hasta ese momento el ciclo de los precios del café determinó el ciclo económico.

En la segunda mitad de los años ochenta, repentinamente tuvieron lugar importantes cambios en la composición de las exportaciones. Descubrimientos de yacimientos de petróleo convirtieron a Colombia, por primera vez en muchos años, en un exportador neto de hidrocarburos; las exportaciones de carbón aumentaron y las no tradicionales (agrícolas e industriales) comenzaron a vivir un período de rápido aumento.

Las cifras para 1993 muestran que ahora el café representa el 25% del total de bienes exportados en tanto que la participación del petróleo y sus derivados aumento a 14%, la del carbón al 6% y la de las exportaciones no tradicionales al 51%. La tasa anual de crecimiento de las exportaciones de hidrocarburos fue 27.9% entre 1985 y 1993, en tanto que las exportaciones no tradicionales registraron una tasa promedio de crecimiento anual del 31.8%.

El crecimiento de las exportaciones de hidrocarburos se originó en grandes descubrimientos de petróleo, los cuales, a su vez, fueron consecuencia directa de la política petrolera adoptada en Colombia desde mediados de la década de los años setenta. Se espera que este crecimiento se acelere en los próximos años como resultado de los descubrimientos de los pozos de Cusiana y Cupiagua y de otros grandes yacimientos (véase el Capítulo 6).

Por su parte, la expansión de las exportaciones no tradicionales tuvo sus raíces en la estabilidad de las políticas económicas y en particular en la permanencia de una tasa de cambio real favorable para las exportaciones (Gráfico 2.1). Para corregir la sobrevaluación de peso acumulada desde finales de la década anterior, Colombia llevó a cabo un drástico ajuste de su tasa de cambio real a mediados de los años ochenta. Entre 1983 y 1986 la tasa de cambio real se devaluó 65%. En los años siguientes, ésta se ha mantuvo relativamente estable, con una devaluación real promedio de 4.5% anual entre 1986 y 1989. Entre 1989 y 1990 la tasa de cambio se devaluó nuevamente y partir de 1991 el comportamiento de esta variables se convirtió en un tema de permanente discusión a raíz de la boyante posición externa colombiana. Ante el nivel sin precedentes de las reservas internacionales, la tasa de cambio real se revaluó 20% entre los últimos meses de 1990 y finales de 1994. Aún así, su nivel real es aún similar al prevaleciente en 1986, cuando alcanzó su nivel de paridad.

Las exportaciones no tradicionales se beneficiaron mucho de la estabilidad de los años ochenta. Aunque la revaluación de la tasa de cambio disminuyó sus ímpetus entre 1992 y 1994, ellas han continuado expandiéndose, con un incremento de su valor total de 22.4% en esos años. Como ilustra en el Cuadro 2.3 las exportaciones no tradicionales son bastante diversificadas, con una participación de los bienes agrícolas de sólo el 26.7% y del 62.6% para los industriales, en 1993. Las principales exportaciones no tradicionales son vestuario, químicos, banano, flores, productos alimenticios y productos de cuero.

En lo que atañe a los mercados externos para los productos colombianos, los Estados Unidos son los principales compradores, adquiriendo el 40% del total de las exportaciones en 1993. Le sigue la Unión Europea, con el 23% y los países andinos con el 16%. La distribución de las importaciones por países de origen es similar: Estados Unidos 35.5%, la Unión Europea 17.3%,

los países andinos 13.7%. Japón, por su parte, recibe el 3.3% de las exportaciones y provee el 9.7% de las importaciones colombianas, según cifras de 1993.

2.1.3 Importaciones

La composición de las importaciones también ha mostrado cambios relevantes (Cuadro 2.5). Las importaciones más dinámicas han sido las de bienes de consumo y bienes de capital especialmente el material de transporte y los equipos para la agricultura y la industria manufacturera. El crecimiento de las importaciones totales, que fue relativamente bajo hasta 1991, 3.9% anual promedio en dólares entre 1985 y 1991, se aceleró fuertemente a partir de 1992 como consecuencia de la liberación comercial y la apreciación del peso. Las importaciones crecieron 28% entre 1991 y 1992, 51% en 1993 y 16% en 1994, impulsadas por las importaciones de bienes de consumo durable, bienes de capital y equipo de transporte.

Estos cambios en el sector externo han tenido un profundo impacto macroeconómico en el país.

La dependencia del café es mucho menor, de tal forma que las fluctuaciones en sus precios ya no tiene un efecto tan pronunciado sobre la balanza comercial. Al mismo tiempo, el sector externo ha demostrado ser uno de los más importantes motores para el desarrollo y el crecimiento económico en el largo plazo.

2.2 EL ALCANCE DE LA LIBERALIZACION COMERCIAL

Los cambios recientes en el sector externo colombiano han sido el resultado de lo que sin duda constituye el más importante pilar del nuevo modelo de desarrollo económico: la estrategia de comercio internacional. Basado en la liberación de mercados y la modernización institucional, este modelo busca aumentar la riqueza del país y su potencial de desarrollo a través de lo que se ha llamado la "internacionalización" de la economía.

En contraste con el modelo de desarrollo de sustitución de importaciones, adoptado por Colombia y la mayoría de los países latinoamericanos desde los años treinta, el nuevo modelo está fundamentalmente orientado hacia el mercado externo, se apoya en las fuerzas del mercado y concentra la intervención estatal en garantizar la existencia de reglas de competencia transparentes y justas, antes que en la administración y vigilancia de barreras comerciales como restricciones cuantitativas a las importaciones y altos aranceles.

Durante la década pasada, líderes y analistas de la economía colombiana, tanto en los sectores público como privado, reconocieron que las posibilidades del modelo de crecimiento basado en el proteccionismo se habían agotado. Este reconocimiento se fundamentó en las siguientes consideraciones. En primer lugar, el tamaño relativamente pequeño del mercado colombiano hacía difícil disfrutar de los beneficios de la economías de escala y especialización. Segundo, la falta de competencia y las dificultades relacionadas con la importación de bienes, como consecuencia de las políticas proteccionistas que surgieron principalmente durante la década de

los ochenta, llevó a las industrias y también en alguna medida al sector agrícola a perder su capacidad de cambio y de aumento en la eficiencia, en tanto que muchos sectores sufrieron fuertes retrasos tecnológicos. Finalmente, el surgimiento de una verdadera economía global hizo imposible para Colombia permanecer aislada del resto del mundo.

La reorientación de la política económica de largo plazo hacia la construcción de una economía más abierta comenzó en la segunda mitad de la década de los ochenta, inmediatamente después de la implementación de un severo programa de ajuste macroeconómico. Durante el Gobierno de Virgilio Barco (1986-1990) se dieron los primeros pasos para la internacionalización de la economía, pero fue durante la administración de César Gaviria (1990-1994) que se realizaron las más profundas reformas comerciales e institucionales.

Hoy Colombia se encuentra en la vanguardia de los países que han realizado esfuerzos por liberalizar el comercio. El Gobierno está aplicando una estrategia para obtener los beneficios de la internacionalización y de la liberación comercial, la cual consta de los siguientes cinco elementos que están interrelacionados¹:

1. Negociaciones comerciales²
2. Liberación de importaciones
3. Promoción de exportaciones
4. Promoción de la inversión extranjera
5. Reforma de las instituciones y administración pública.

2.2.1 Liberalización de importaciones

La estrategia colombiana de liberación de importaciones tuvo tres componentes básicos:

1. Eliminación de las restricciones cuantitativas (cuotas). La remoción de las barreras cuantitativas comenzó en febrero de 1990, a pesar de que el sistema de licencias ya se había relajado un poco pues aproximadamente un 60% de las posiciones arancelarias requerían permisos de importación. A finales de 1990 las restricciones cuantitativas se habían eliminado casi por completo. Sólo se mantuvieron los controles a las compras de armas y a algunas importaciones de medicamentos.
2. Reducción arancelaria. Aunque la administración Gaviria fue elegida sobre la base de unos planteamientos que incluían explícitamente la reforma comercial, entre 1990 y mediados de 1991 hubo un gran debate entre autoridades económicas y académicos acerca de la

¹ Esta estrategia es explicada en detalle en el documento del Consejo de Comercio Exterior, "El Plan de Comercio Exterior de Colombia: 1990 -1994".

² Las negociaciones comerciales se discuten en el Capítulo 3.

velocidad a la cual se deberían reducir los aranceles. Aparte de la disminución de las tasas arancelarias, la reforma buscaba homogeneizar la estructura tarifaria que para aquel entonces era bastante compleja. Había más de 14 niveles de aranceles y una sobretasa sobre todas las importaciones que inicialmente era del 18%.

El Cuadro 2.6 muestra la estructura tarifaria después de las reducciones arancelarias de 1990 y 1992. El arancel promedio de la economía disminuyó de 36.3% en 1990 a 11.6% en 1993. Las mayores reducciones arancelarias fueron las de los bienes de consumo y en particular la de la industria automotriz, a pesar de que para ésta se crearon dos niveles arancelarios excepcionales, 35% y 40%. Actualmente hay cuatro niveles arancelarios básicos: 5%, 10%, 15% y 20% y unos pocos bienes con cero arancel. La estructura tarifaria resultante le da mayor protección efectiva a los bienes de consumo, seguidos por las materias primas y por los bienes de capital.

3. Remoción de barreras naturales y no arancelarias. Aunque los severos cuellos de botella aún representan una fuerte barrera natural al comercio en Colombia (especialmente en la infraestructura y administración de los puertos) el Gobierno pasado tuvo mucho éxito en reducir los costos de importación mediante reformas institucionales dirigidas a reducir los trámites, eliminar la corrupción y aumentar la eficiencia de las aduanas y de la administración pública en general.

2.2.2 Promoción de exportaciones

El dinamismo de las exportaciones colombianas no es exclusivo de los últimos años. Las ventas externas se han venido aumentando cada vez más rápidamente desde 1985, de US\$3.8 billones en dicho año a US\$8.6 billones en 1994. Esto se ha debido tanto al aumento de las exportaciones de petróleo y carbón como al desarrollo de las exportaciones no tradicionales. Las últimas pasaron de US\$1.1 billones en 1985 a 4 billones en 1993 como resultado de una política de promoción de exportaciones que desde 1967 estuvo compuesta de los siguientes cuatro elementos básicos: 1. una política de devaluación gradual de la tasa de cambio (mini-devaluaciones); 2. un sistema de crédito dirigido; 3. un sistema de importaciones libres de impuestos para los insumos industriales y los bienes de capital para la industria; y 4. un sistema de incentivos fiscales directos.

1. Tasa de cambio. Desde 1967 la tasa de cambio en Colombia era fijada diariamente por el Banco de la República, el Banco Central, en un nivel levemente superior que el del día anterior. Todas las operaciones de cambio autorizadas eran realizadas a esta tasa, buscando así mantener la competitividad de las exportaciones de productos colombianos. A través de este proceso se logró una devaluación real muy importante entre 1983 y 1990, tanto que la rentabilidad del negocio exportador aumentó por este concepto 102% en dicho período. Esta política jugó un papel fundamental en el éxito de las exportaciones menores colombianas.

En 1991 el sistema diario de mini-devaluaciones fue modificado, dando mayor importancia a las fuerzas del mercado en la determinación de la tasa de cambio. Desde enero de 1994 el Banco de la República estableció una banda, con un rango del 15% sobre el piso de la misma, al interior de la cual la tasa de cambio fluctúa libremente. El Banco fija metas anuales de tasa de cambio y deja que el mercado fije la tasa de mercado. De esta manera el Banco de la República aumentó el grado de control sobre los agregados monetarios, resultado muy importante dado que las grandes entradas de capitales y la acumulación de reservas internacionales estaban dificultando el logro de las metas de inflación.

2. Crédito directo. Los préstamos dirigidos directamente al sector exportador han sido el incentivo más estable a las exportaciones y uno de los más efectivos debido a que así se han suplido las limitaciones del sistema financiero colombiano y se han satisfecho las grandes demandas financieras del sector. El apoyo financiero se ha concentrado en préstamos de corto plazo, aunque también existen líneas de financiación a los compradores, y variadas estructuras financieras para proyectos de inversión.

Siguiendo las tendencias generales del mercado financiero, las tasas de interés para el sector exportador disminuyeron fuertemente a partir de 1992 pero ya a mediados de 1994 retomaron una tendencia ascendente, tornándose superiores a la inflación. Durante estos años se han ido eliminando paulatinamente los subsidios que se daban a través de estos créditos, los cuales no eran esenciales para hacer eficiente este instrumento de política de promoción de las exportaciones. La disponibilidad y el carácter permanente de los recursos de crédito son los factores fundamentales para el éxito de esta política y ellos no podrían ser garantizados de continuarse con la política de subsidios a la tasa de interés.

La entidad a cuyo cargo está el financiamiento del sector exportador es BANCOLDEX, el nuevo banco para el comercio exterior. PROEXPORT, por su parte, lleva a cabo la promoción internacional de los productos colombianos y presta asistencia comercial a importadores y exportadores.

3. El Plan Vallejo. Este es un sistema mediante el cual las materias primas para la producción de bienes de exportación pueden entrar al país sin pagar impuestos. Este mecanismo fue muy importante para algunas ramas industriales de exportación ya que las protegió del control de importaciones y de los altos aranceles que prevalecieron en el pasado.
4. Incentivos fiscales directos a las exportaciones. El Certificado de Reembolso Tributario (CERT) es un mecanismo usado en Colombia para dar a los exportadores un porcentaje del valor de sus ventas externas de productos distintos a café, petróleo y carbón como un estímulo fiscal. El CERT es un instrumento financiero que puede ser usado para el pago de impuestos o venderse en el mercado secundario con un pequeño descuento. La liberación comercial redujo el porcentaje reembolsado, restando importancia a este instrumento que existe desde 1967. Es de esperar que en el futuro continúa la tendencia a reducir y simplificar el CERT, el cual probablemente será virtualmente eliminado en cuestión de algunos años.

5. Autorización para extranjeros para establecer y operar fábricas (maquilas) y zonas francas. Las maquiladoras producen bienes principalmente orientados a la exportación, razón por la cual gozan de regímenes especiales de impuestos y de inversión. Sus compras de materias primas no están sujetas al pago de aranceles ni al impuesto a las ventas. Por su parte, las zonas francas están libres de los impuestos de renta y remisión de utilidades sobre los bienes y servicios que sean exportados.

2.2.3 Liberación y promoción de la inversión extranjera

En los últimas décadas, Colombia mantuvo una política de estricto control a los movimientos de capital extranjero con fuertes restricciones a la remisión de utilidades y a los porcentajes de participación en la propiedad de los proyectos. Estos controles limitaron mucho la inversión extranjera en el país, excepto las grandes inversiones realizadas en el sector minero y en particular en el petrolero, las cuales, sin embargo también estaban muy controladas. Por estas razones, la reforma, que tuvo³ lugar en 1990, representó un gran cambio para la inversión extranjera en Colombia. Los principales elementos de la nueva regulación son:

1. Condiciones iguales para nacionales y extranjeros. Esto significa, entre otras cosas, libre acceso al crédito interno y a todos los beneficios y ayudas ofrecidos a los productores nacionales; la misma tasa de impuesto de renta y la posibilidad de invertir en cualquier sector de la economía aparte de las áreas de defensa y seguridad nacional y del manejo de desperdicios peligrosos producidos fuera del país.
2. Garantía de estabilidad de las condiciones para la inversión extranjera. En virtud de esta norma, las condiciones de operación y remisión de utilidades no pueden ser cambiadas de forma que perjudiquen a las compañías extranjeras, excepto en el caso de una crisis cambiaria que reduzca las reservas internacionales a niveles inferiores al valor de tres meses de importaciones.
3. Libertad de entrada para el capital extranjero. En sectores como servicios públicos, minería y petróleo, y ciertas áreas del sector financiero es necesaria la autorización de la entidad oficial encargada.
4. Libre remisión de utilidades. No hay para ello limitación de cantidad o tiempo. También, en cualquier momento se puede remitir total o parcialmente el capital.
5. Sobretasa del 8% en 1995 sobre los dividendos y utilidades recibidas por no residentes y sobre la remisión de utilidades comerciales por parte de compañías extranjeras o sucursales.

³ Las causas y consecuencias de los flujos de capital sobre la economía colombiana y de la inversión extranjera en particular serán explicados en detalle en el Capítulo 4, Los Capitales Extranjeros en Colombia.

Esta sobretasa será reducida al 7% de 1996 en adelante. En el sector de hidrocarburos la sobretasa es de 15% en 1995 y del 12% en los años siguientes.

6. Eliminación del impuesto de renta sobre las ganancias de las inversiones de los fondos de inversión extranjera en las bolsas de valores colombianas. La Ley 6 de diciembre de 1992 estableció que a partir de 1993 estos fondos no pagan impuesto de renta sobre las utilidades a menos que éstas correspondan a ingresos financieros o dividendos sobre utilidades que no hayan sido gravados en las compañías que los generaron. En este caso la tasa aplicable es del 30%.
7. Condiciones especiales para el sector de hidrocarburos. Las inversiones superiores a US\$100 millones en actividades mineras requieren previa autorización del Ministerio de Minas y Energía. Las compañías que inviertan en este sector no están obligadas a traer al país los recursos obtenidos en la venta del crudo. Consecuentemente, tampoco pueden adquirir en el sistema financiero colombiano el dinero requerido para los pagos fuera del país.

2.2.4 Reforma institucional

Además de estas políticas, como parte del propósito general de hacer más eficiente y moderno el sector productivo colombiano, el gobierno realizó una serie de reformas institucionales y administrativas.

2.2.4.1 Control de cambios

Entre 1967 y 1991 la legislación concerniente a las transacciones de cambios internacionales se basó en un sistema de estricto control sobre todas las operaciones comerciales y financieras. La legislación fue cambiada en 1991 como parte del programa de liberalización. El nuevo régimen de cambios tiene las siguientes características:

1. El sistema financiero es ahora el principal intermediario de mercado de divisas. El Banco de la República, que anteriormente participaba en todas las transacciones, ahora es quien regula el mercado e interviene ocasionalmente en él.
2. Las divisas originadas en el comercio de bienes y servicios o en transacciones financieras deben ser negociadas a través del sistema financiero. Se eliminaron todos los controles y autorizaciones que antes dificultaban las transacciones de cambios.
3. Las divisas procedentes del pago de servicios de colombianos residentes en el exterior, turismo o donaciones pueden ser negociadas libremente tanto fuera como dentro del país.

Esta nueva política de cambios internacionales unida al nuevo régimen de tasa de cambio ha creado un clima de confianza que ha estimulado el retorno de grandes capitales colombianos que habían sido mantenidos en el exterior.

2.2.4.2 Política de transporte

Transporte marítimo

La regulación de transporte marítimo ha cambiado en concordancia con el modelo de internacionalización de la economía, buscando modernizar las rutas de transporte de bienes fuera y dentro del país. Las nuevas normas autorizaron la propiedad privada de puertos, lo cual implica que los operadores de los puertos compiten entre ellos en tarifas y servicios.

En cuanto al transporte marítimo, el gobierno eliminó la obligación de transportar en buques colombianos un cierto porcentaje de los bienes que comerciados por Colombia. Ahora sólo rige un criterio de reciprocidad según el cual las condiciones ofrecidas por Colombia para los barcos extranjeros se fijan de acuerdo con las condiciones que otros países otorgan a los barcos colombianos.

La nueva política estableció también completa libertad para la determinación de las tarifas y rutas de transporte, eliminando los controles existentes en estas áreas.

Transporte aéreo

Al interior de las negociaciones del Pacto Andino, han habido varios acuerdos de "Cielos Abiertos" con Ecuador y Venezuela para permitir a las empresas de otros países cubrir rutas nacionales e internacionales de transporte de pasajeros. Para el transporte de carga también hay una política de Cielos Abiertos. Esto ha aumentado la eficiencia en el transporte de pasajeros y de algunos tipos de carga entre países vecinos, contribuyendo también en los procesos de integración.

Las transformaciones que están teniendo lugar en la regulación de otros medios de transporte como ferrocarriles y carreteras serán analizadas en los Capítulos 5 y 6.

2.2.4.3 Política industrial

La política industrial del Gobierno está dirigida a corregir el atraso tecnológico de muchos sectores industriales, causado en parte por el antiguo modelo proteccionista. El Gobierno sabe que la simple exposición de las firmas colombianas a la competencia internacional no dará lugar a los mayores niveles de productividad y competitividad. La liberalización, que es el principal elemento de la actual política industrial, debe ser complementada por una política de desarrollo tecnológico y de promoción de la inversión. Esta política tiene tres objetivos básicos: la

expansión progresiva de las exportaciones, la conversión y modernización industrial, y la promoción de unos pocos sectores con alto potencial de desarrollo tecnológico. Los principales elementos pueden ser resumidos como sigue:

1. Política de crédito. Su objetivo es financiar los cambios requeridos por las empresas para ajustarse a la internacionalización de la economía. Con este objetivo, se estableció, con recursos del Banco Mundial, una línea de crédito para reconversión industrial por US\$200 millones. El Instituto de Fomento Industrial (IFI) jugará un importante papel en este proceso, sirviendo como banco de inversión. Esta entidad se especializará en créditos de largo plazo para nuevos proyectos de inversión. Con este fin, se creará el Fondo de Nuevos Proyectos de Inversión, usando los recursos de las privatizaciones de las empresas en las que el IFI tiene participación accionaria o de capital. Adicionalmente, Colombia ha obtenido el acceso al "Cheyson Facility" de la Unión Europea, el cual apoya nuevos proyectos de inversión en los países en desarrollo. La difusión de los recursos de crédito se apoyará en BANCOLDEX y en la Corporación Financiera de Desarrollo, la cual se está especializando en la pequeña y mediana industria.
2. Política de desarrollo tecnológico. Las entidades estatales encargadas de apoyar la creación, transferencia y difusión de tecnología al interior del sector industrial han sido objeto de una reestructuración administrativa. Este esfuerzo será reforzado con la disponibilidad de recursos para los Centros de Desarrollo Tecnológico Industrial, los cuales buscan principalmente el desarrollo del capital humano. Los centros de productividad son el resultado del esfuerzo conjunto de los sectores público y privado y de gobiernos extranjeros.
3. Programas de desregulación. Se ha iniciado un proceso para reducir las formalidades y simplificar los sistemas de control del gobierno a las entidades industriales. Está en marcha un programa de desregulación para la industria automotriz, que actualmente es una de las más reguladas, el cual incluye la eliminación de muchas de las normas existentes (i.e. límites en el número de modelos), requisitos de valor agregado nacional y la remoción de sistema de listas positivas.
4. Ley anti-monopolios. Recientemente se presentó al Congreso un proyecto de ley que busca cambiar las normas que han venido rigiendo las prácticas anti-monopolio en Colombia desde 1959. Esta legislación no busca eliminar los monopolios existentes sino disminuir los efectos dañinos que ellos tienen sobre los consumidores.

CAPITULO 3

ACUERDOS COMERCIALES

3.1 INTRODUCCION

Las negociaciones comerciales juegan un papel clave en la nueva estrategia de comercio exterior de Colombia. Según el Gobierno, la sola liberalización de importaciones no es suficiente para maximizar las ventajas del comercio internacional y atraer capitales de inversión.

En un mundo de competencia e información imperfectas, donde aún existen poderosas fuerzas proteccionistas en muchos de los principales mercados (especialmente en los Estados Unidos y la Unión Europea) y una marcada tendencia al establecimiento de bloques comerciales antes que áreas multilaterales de libre comercio, las negociaciones internacionales son cruciales para garantizar un creciente acceso a los mercados mundiales. De una parte, sólo los acuerdos internacionales con claras reglas de comercio pueden asegurar oportunidades durables de comercio e inversión y ofrecer interpretaciones justas y consistentes de la legislación de comercio internacional. De otra, las negociaciones comerciales son necesarias para penetrar los bloques comerciales y las economías cerradas y así evitar los altos costos de las desviaciones de comercio y del aislamiento de estos mercados.

Recientemente, Colombia adoptó un sistema de negociaciones comerciales múltiples. A la vez que se ha vuelto más activa en negociaciones multilaterales como la Ronda de Uruguay del GATT, ha mantenido sus objetivos de negociar bilateralmente con los Estados Unidos y la Unión Europea y continuar firmando acuerdos regionales de comercio.

La meta última de esta estrategia es ayudar a construir una zona continental de libre comercio, siguiendo los mismos lineamientos de "La Iniciativa para las Américas" propuesta por la administración Bush en los Estados Unidos. Esta estrategia está claramente justificada por la alta participación del comercio regional en el comercio exterior de Colombia. Como lo ilustra el Cuadro 2.4, entre 1990 y 1993 más del 60% de las importaciones colombianas procedieron de Latinoamérica y los Estados Unidos y más del 62% de las exportaciones del país se dirigieron a esas áreas.

Aunque los esfuerzos de integración comercial han sido siempre parte de las políticas comercial y de relaciones internacionales de Colombia, la orientación de las negociaciones comerciales ha cambiado mucho en los últimos cuatro años. Colombia se ha convertido en el líder de América Latina y particularmente de los miembros del Pacto Andino (Colombia, Venezuela, Ecuador, Perú y Bolivia) en romper una larga tradición de buscar rutinariamente acceso a los mercados externos y al mismo tiempo proteger el mercado interno. En el pasado, la integración comercial era un mecanismo a través del cual los países latinoamericanos trataban de protegerse de las influencias económicas del resto del mundo. Hoy, la integración regional es vista como una

estrategia para abrir la economía de acuerdo con los principios de un nuevo modelo de integración que ha sido llamado "Regionalismo Abierto".

También han habido modificaciones en el alcance y contenido de las negociaciones comerciales, reflejando cambios en las prácticas comerciales y en las barreras al comercio en todo el mundo. En este contexto, las negociaciones colombianas actuales no sólo cubren el tradicional tema del comercio de bienes y las políticas que lo afectan directamente sino también el comercio de servicios, la inversión, la propiedad intelectual y otros temas relacionados con el comercio.

Con esta estrategia, Colombia ha presionado por un comercio más libre en Latinoamérica al tiempo que ha ido adquiriendo una posición comercial única y privilegiada en el continente y probablemente en el mundo:

1. Gracias al reconocimiento de la comunidad internacional sobre los tremendos costos en que ha incurrido el país en su lucha contra el narcoterrorismo, Colombia goza temporalmente de un acceso preferencial a los más importantes mercados mundiales: los Estados Unidos y la Unión Europea. Desde noviembre de 1990 y hasta 1996 la gran mayoría de los productos colombianos tienen libre acceso al mercado de la Unión Europea; y desde junio de 1992, por un período de 10 años, casi todas las barreras comerciales para 4,816 ítems (más del 78% del universo arancelario colombiano) fueron eliminadas en el mercado de los Estados Unidos, a través del ATPA.
2. Desde enero de 1992 Colombia y Venezuela comparten un área de libre comercio. En septiembre de 1992 Ecuador y Bolivia se unieron a este esfuerzo de integración, creando así un mercado común de más de 70 millones de personas.

La combinación de estos factores le va a permitir a Colombia penetrar aproximadamente el 60% del mercado mundial sin enfrentar barreras comerciales en los próximos años, una posición que ciertamente será envidiada por la mayoría de naciones, incluidos los Nuevos Países Industrializados (NIC) cuyos productos han sido excluidos del Sistema General de Preferencias (SGP).

Además, en diciembre de 1993 Colombia y Chile firmaron un tratado comercial para eliminar completamente los aranceles a partir de 1999. En junio de 1994 Colombia, Venezuela y México acordaron crear un área de libre comercio en el marco de las negociaciones del Grupo de los Tres (G3). Finalmente, Colombia y los países del Caribe suscribieron un acuerdo comercial en julio de 1994. Si las negociaciones con Centro América y Mercosur siguen avanzando, la posición comercial colombiana será aún más ventajosa. Estos países representan un mercado que supera los 200 millones de personas y más de la mitad del PIB latinoamericano y de las exportaciones totales.

A continuación se ofrece una descripción más detallada del estado actual de las más importantes negociaciones colombianas.

3.2 PACTO ANDINO

1992 fue un año de quiebre en la historia de las negociaciones del Pacto Andino. Por primera vez se dieron pasos radicales hacia la consolidación de un área de libre comercio y una unión aduanera entre sus miembros. En buena parte, esto fue posible gracias a la reorientación de las políticas económicas de los países de la región hacia disciplinas de reestructuración de la deuda y estabilidad de precios y la adopción de programas de ajuste macroeconómico que fueran soporte para la recuperación económica.

Después de cuatro reuniones del Consejo Presidencial Andino celebradas desde 1990, el difícil proceso de negociar un acuerdo para crear una unión aduanera culminó exitosamente en septiembre de 1992. En una reunión crucial sostenida en Lima al final del segundo trimestre de 1992, Bolivia y Ecuador se unieron al área de libre comercio que ya había sido creada por Venezuela y Colombia en enero de 1992 y los cuatro países aprobaron la estructura general del arancel externo común.

La estructura arancelaria acordada consta de cinco niveles: 5%, 10%, 15% y 20%, de acuerdo con el valor agregado de cada producto. Aunque todavía hay algunas diferencias entre los niveles de protección en los diferentes países para algunos ítems, en febrero de 1993 se logró un consenso acerca del 95% del universo arancelario. Las autoridades de Bolivia, Ecuador, Venezuela y Colombia aprobaron oficialmente esta decisión en noviembre de 1994 y el Arancel Externo Común (AEC) entró en vigencia en febrero de 1995.

Se acordó que Ecuador gozará de un tratamiento preferencial, sobre la base de que este país tiene un menor nivel de desarrollo industrial que Venezuela y Colombia. Por un período de cuatro años las tasas arancelarias del Ecuador serán 5 puntos porcentuales más bajas que el AEC aplicado por los otros países, para un grupo de más de 990 productos.

Perú no participó en el acuerdo del AEC pero ha estado siguiendo de cerca las negociaciones, dada su voluntad de volver a entrar al Pacto Andino.

Otros importantes pasos y acuerdos recientes al interior del Grupo Andino tendientes a consolidar un área de libre comercio en la región son los siguientes:

1. Los países fueron autorizados a negociar independientemente tratados de libre comercio con países latinoamericanos que no pertenezcan al Grupo, como México, siempre que éstos respeten las reglas generales fijadas por las autoridades del Pacto Andino.
2. Se estableció una fecha límite para eliminar todos los subsidios e incentivos fiscales para las exportaciones al interior del Grupo.
3. Los países firmaron un conjunto de acuerdos separados para facilitar el transporte al interior de la región.

4. Se acordaron mecanismos más formales de cooperación en áreas como educación, transferencia de ciencia y tecnología e intercambios académicos, entre otros, los cuales deberán ser puestos en marcha.

Las negociaciones comerciales andinas han sido y seguirán siendo de primordial importancia para el desarrollo comercial y desempeño económico de Colombia como lo ilustran claramente las siguientes cifras: en 1992 este mercado representó 14.9% del total de las exportaciones colombianas y en 1993 llegó a 16.4%. Por su parte, el 10.3% y 13.7% de las importaciones colombianas procedieron de dichos países en 1992 y 1993 respectivamente (véase el Cuadro 2.4).

Como resultado del progreso de estas negociaciones, en 1992 el comercio andino alcanzó su mayor nivel en 24 años de historia del Pacto Andino: US\$2.2 billones, con un crecimiento de casi 20% con respecto a 1991, en tanto que en los 23 años anteriores la tasa de crecimiento anual promedio fue 14%. Históricamente, Colombia ha sido el más importante exportador del Grupo, con cerca del 41% del total del comercio intra-andino en 1993, pero en 1994 Venezuela superó a Colombia en 4.5 puntos porcentuales (Cuadro 3.1).

3.2.1 Integración con Venezuela

Sin duda alguna la integración entre Venezuela y Colombia es el evento reciente más importante en las negociaciones comerciales de Colombia. En enero de 1992 en el marco de las negociaciones del Pacto Andino se creó entre estos dos países una zona de libre comercio y una unión aduanera¹. Esta área constituye un mercado de más de 50 millones de personas, con un PIB de US\$104 billones.

Para Colombia el mercado venezolano representa casi el 63% de sus exportaciones a la región andina y el 9.7% de sus exportaciones totales en 1993 (Cuadro 3.2). Colombia exporta a Venezuela productos como bienes agropecuarios, químicos, vestuario, maquinaria, aparatos eléctricos, manufacturas de cuero, carne, azúcar y fertilizantes, en tanto que le compra gasolina, aluminio, químicos, hierro y productos de acero, principalmente.

En contra de los temores de los críticos del libre comercio, en sólo un año esta integración trajo enormes beneficios a las dos economías y hasta los sectores colombianos más sensibles, como los productores de aluminio y automóviles, han recibido ganancias del libre comercio bilateral.

¹ En 1992, aparte de remover las barreras tarifarias y eliminar las cuotas de importación, los dos países pusieron en vigencia un arancel externo común para más del 90% del universo arancelario.

El comercio bilateral se incrementó de US\$750 millones en 1991 a casi US\$1 billón en 1993, un aumento de 10%. Las exportaciones colombianas a Venezuela, su tercer más grande mercado, fueron de US\$692 millones en 1993, representando el 9.7% de las exportaciones totales. Las ventas de Venezuela a Colombia alcanzaron US\$968 millones, 2.6% de sus exportaciones totales, y las importaciones de productos colombianos fueron el 9.8% de sus compras externas.

La inversión venezolana en Colombia se aumentó de US\$337,000 en 1991 a US\$65.8 millones en 1993. Estas cifras convierten a Venezuela en el tercer más grande inversionistas en territorio colombiano, después de los Estados Unidos y Panamá. Estos capitales han sido invertidos principalmente en el sector financiero a través de la compra de varios bancos e intermediarios financieros por parte de empresarios venezolanos. Algunos de estos bancos, sin embargo, ya han sido vendidos debido a los problemas económicos que ha enfrentado Venezuela en los últimos años. La inversión colombiana en Venezuela, por su parte, se elevó de US\$6.8 millones en 1991 a US\$21.5 millones en 1993.

A parte de remover las barreras al comercio y la inversión entre los dos países, los siguientes son otros importantes resultados de las negociaciones bilaterales:

1. La imposibilidad de intercambiar productos agrícolas se ha eliminado. Los registros nacionales para los productos agrícolas básicos son reconocidos en los dos países, algunos certificados fitosanitarios han sido eliminados y el proceso para obtener otros se ha simplificado.
2. Se ha dado un gran progreso en la armonización de las certificaciones de calidad y de los procedimientos para los productos no-agropecuarios.
3. Un acuerdo bilateral para liberar el transporte aéreo ha resultado en la multiplicación por seis de los vuelos binacionales en el curso de un año.

Las siguientes son algunas de las tareas que aún están por hacerse en materia de integración colombo-venezolana:

1. Total eliminación de las barreras no-arancelarias. Las autoridades aún están trabajando para modernizar los procedimientos aduaneros con el fin último de crear una sola aduana binacional.
2. Armonización de la política macroeconómica. Las autoridades de ambos países están de acuerdo en la necesidad de armonizar las políticas macroeconómicas para asegurar la existencia de condiciones de competencia iguales y justas para los empresarios de los dos países y para lograr una base macroeconómica estable que permita el aumento de los flujos de comercio en el largo plazo.

Sin embargo, la unión monetaria y la completa armonización de políticas no será posible en el corto plazo. Todavía hay grandes diferencias en las tasas de inflación y en los déficit fiscales

de los dos países y se esperan fuertes fluctuaciones de la tasa de cambio venezolana en el mediano plazo. Debido principalmente a la inestabilidad política actual en Venezuela no es probable que se apliquen en el corto plazo estrictos programas de ajuste en dicho país ni que los sistemas tributarios puedan ser armonizados pronto. Sin embargo, se ha dado un progreso significativo en la eliminación de los subsidios a las exportaciones en los dos países.

3. Armonización de los derechos de propiedad intelectual. Aunque los dos países acordaron apoyar la Decisión 313 del Pacto Andino, que es el marco legal del Grupo en materia de propiedad intelectual, aún hay diferencias en la legislación doméstica y la piratería de marcas comerciales continúa.

Aunque los intereses colombianos no son necesariamente idénticos a los de sus vecinos, para garantizar estabilidad en las relaciones bilaterales y consistencia entre todos los acuerdos comerciales en que Colombia y Venezuela están envueltos, los dos gobiernos han tratado de trabajar conjuntamente en las negociaciones comerciales con otros países. La idea es competir con otros países bajo reglas similares y con un conjunto de principios comunes. Es por esto que se están haciendo grandes esfuerzos para homogeneizar los tratados con México, Chile, Centroamérica y otros países.

3.3 EL TRATADO DEL GRUPO DE LOS TRES

Las negociaciones para la conformación del Grupo de los Tres (G3) empezaron en octubre de 1990 durante la reunión del "Grupo de Río" en Caracas, donde el Presidente Gaviria de Colombia, el Presidente Salinas de México y el Presidente Pérez de Venezuela encargaron a sus gobiernos de preparar las negociaciones trilaterales con el objetivo de firmar un tratado de libre comercio. Las charlas continuaron a lo largo de 1991 y 1992, y dieron frutos en 1993. En junio de 1994 se firmó el Tratado de Libre Comercio del G3. Este constituyó uno de los más importantes pasos para la liberación comercial en Colombia y América Latina.

El Tratado de Libre Comercio del G3 puede ser visto como la extensión de los fuertes lazos extra-económicos existentes entre los tres países, no sólo por sus raíces culturales e históricas comunes, sino también por la similar posición geopolítica hacia el problema de paz centroamericano y otros conflictos de la región.

Con la inclusión de México en las negociaciones comerciales colombo-venezolanas, el proceso de integración se benefició considerablemente. De hecho, México es una de las economías más prometedoras del mundo y representa un gran mercado potencial para los productos colombianos dada su gran población (90 millones). También es una posible fuente de transferencias tecnológicas y de capital. Las economías colombiana y mexicana son, en buena parte, complementarias, lo cual no sucede entre Venezuela y México, ventaja que aún no ha sido aprovechada en su totalidad por los empresarios de ambos países.

Aunque los beneficios iniciales del comercio bilateral pueden ser modestos porque el tamaño del comercio colombo-mexicano es aún relativamente pequeño, 1.1% de las exportaciones colombianas y 2.6% de las importaciones colombianas en 1993, estos flujos han aumentado recientemente (Cuadro 3.2). En 1992 las exportaciones colombianas a México crecieron a la importante tasa de 29.5%. En 1993 las exportaciones colombianas se elevaron 15.2% en tanto que las exportaciones mexicanas a Colombia se incrementaron 51.8%. Las ganancias serán superiores en la medida en que la economía mexicana se enriquezca no sólo como consecuencia del NAFTA sino de las reformas estructurales que se han llevado a cabo en el país y de los flujos de inversión extranjera. Naturalmente, los recientes problemas económicos y políticos que ha vivido dicho país presentan un obstáculo para el aprovechamiento de las ventajas del libre comercio en el mediano plazo.

Recientemente México firmó, entre otros acuerdos, el NAFTA, un tratado de libre comercio con Chile y un Acuerdo Marco con América Central. Para disminuir los efectos de las desviaciones de comercio causadas por el tipo de integración que se está llevando a cabo en Norteamérica, es importante que los bienes, servicios y capitales colombianos puedan ganar acceso al mercado mexicano en iguales condiciones con otros países latinoamericanos y, ojalá, con Canadá y los Estados Unidos.

3.3.1 Los principales elementos del G3

Este tratado entró en vigencia en enero de 1995, con lo cual el 50% de las exportaciones manufactureras colombianas entran a México libres de aranceles, al igual que el 9% de las exportaciones mexicanas a Colombia.

La estructura final de este acuerdo contiene los siguientes elementos:

1. Acceso a mercados. Hay normas especiales para regir el comercio de bienes en cuanto a impuestos aduaneros, restricciones cuantitativas, como cuotas, licencias y permisos, y otros requisitos.
 - a) Aranceles. El acuerdo contempla la eliminación progresiva de todos los aranceles en un período de 10 años, que termina en el año 2004. Los tres países acordaron clasificar los productos cubiertos por los aranceles en cuatro grupos: i) Aquellos cuyos aranceles serán eliminados inmediatamente; ii) Aquellos cuyos aranceles se reducirán linealmente en un período de 10 años; iii) Aquellos que pertenecen al sector automotriz y cuyos aranceles serán negociados en 1995; iv) Un pequeño grupo de productos agropecuarios sensibles cuyos aranceles serán determinados posteriormente, tras el estudio del grado de protección y subsidios existentes en cada país.
 - b) Asimetría en el programa de reducción arancelaria. México eliminará los aranceles más rápido que Colombia y Venezuela y en más productos, teniendo en cuenta que aquél es

más desarrollado que éstos. La reducción de los aranceles existentes para México es del 28% en tanto que para Colombia y Venezuela es del 12%.

- c) Para Colombia los sectores más sensibles a la competencia mexicana son los automóviles y autopartes, acero, industrias petroquímicas y algunos productos agrícolas. Los productos en que Colombia es más competitiva son las materias primas exportadas tradicionalmente como café y azúcar, y las exportaciones no tradicionales como flores, algunos productos textiles, confecciones y químicos.
 - d) Cuotas de importación. Ya fueron totalmente eliminadas excepto para algunas drogas, equipo militar y algunos productos usados.
 - e) Permisos especiales y licencias. Se mantendrán en algunas circunstancias. Por ejemplo para proteger el medio ambiente y la vida y salud de personas y animales. Los tres países homogeneizarán estas normas y los mecanismos de certificación.
2. Normas de origen. Los bienes que incorporan importaciones de fuera de la región clasificarán como originados en los países del G3 si los materiales son suficientemente transformados en la región. En algunos casos el contenido debe también representar una cierta proporción del valor de transacción del producto (50-55%).
 3. Inversión. El acuerdo elimina importantes barreras a la inversión y asegura una protección no discriminatoria a las inversiones. De manera complementaria al tratado se estableció un régimen común de inversión.
 4. Compras del gobierno. Los tres gobiernos acordaron tratar las compras de los gobiernos como si fueran realizadas por cualquier otra entidad nacional, de tal forma que los gobiernos gozarán del mismo tratamiento independientemente de si son extranjeros o nacionales.
 5. Normas anti-dumping y de competencia. Se establecieron normas para evitar la competencia monopolística o desigual por parte de los gobiernos. Las firmas estatales deben cumplir los criterios comerciales. Para las regulaciones anti-dumping se adoptaron los criterios del GATT.
 6. Procedimientos para la resolución de controversias. En caso que el acuerdo no provea los elementos para resolver las disputas, cualquiera de los tres países puede demandar el problema, lo cual se resolverá a través de un procedimiento que contempla las etapas de consulta, mediación y arbitramento.
 7. Servicios. El acuerdo contempla la liberalización gradual de los servicios. Nacionales y extranjeros de la región son tratados de igual manera.

3.4. OTRAS NEGOCIACIONES COMERCIALES CON PAISES DE AMERICA LATINA Y EL CARIBE

3.4.1 Chile

La firma de un acuerdo de libre comercio con Chile era una de las prioridades del Gobierno colombiano en materia de relaciones comerciales, en razón a tres causas básicas:

1. A la par con Colombia, Chile es probablemente la economía más estable de América Latina y el país con el proceso más avanzado de modernización y reforma estructural en la región.
2. Chile y Colombia son dos economías complementarias, con gran potencial bilateral para los flujos de comercio e inversión.
3. Chile firmó en 1991 un tratado de libre comercio con México, país con el cual el comercio chileno ha aumentado substancialmente durante los últimos años y culminó unas negociaciones similares con Venezuela en 1993. Por las razones estratégicas mencionadas anteriormente era muy importante garantizar que Colombia participara en ese bloque comercial lo más pronto posible.

En diciembre de 1993 los dos países firmaron un tratado de libre comercio que entró en vigencia en enero de 1994. Aproximadamente el 40% de los aranceles fueron eliminados en dicha fecha. El resto de productos tendrán una desgravación arancelaria durante un período de tres años. Para los productos más sensibles la eliminación de los aranceles se hará en un lapso de cinco años.

Colombia tiene ventajas comparativas en textiles industriales, esencias de café, material impreso, químicos, productos farmacéuticos y cacao. Chile, por su parte, tiene ventajas comparativas en manzanas, vino, frutas secas, madera, productos agroindustriales y productos de cobre.

3.4.2 Tratado de libre comercio con Centroamérica

En una reunión presidencial sostenida en febrero de 1993, los Presidentes de Colombia, Venezuela, Guatemala, Honduras, Costa Rica, Nicaragua y El Salvador comprometieron a sus gobiernos en la creación de una área de libre comercio en 1993. Ellos firmaron un Acuerdo Marco de Comercio e Inversión que establece los fundamentos sobre los cuales deben basarse las negociaciones bilaterales y multilaterales.

Este Acuerdo Marco fija los principios generales que guiarán las negociaciones de normas de acceso, las provisiones contra prácticas anti-competitivas de los gobiernos y el sector privado, mecanismos para la resolución de disputas y otras reglas generales.

Las negociaciones sobre normas de acceso (aranceles y normas de origen) comenzaron en marzo de 1993. Como en las negociaciones del G3, se acordó que el proceso de desgravación sería gradual y asimétrico, dando un plazo de diez años o más para la eliminación de los aranceles de ciertos productos sensibles. Colombia y Venezuela, los países más desarrollados del grupo, se comprometieron a abrir inmediatamente sus mercados para algunos productos de Centroamérica², mientras los otros países reducirán los aranceles más gradualmente.

3.4.3 Otros países

Colombia firmó en julio de 1994 un acuerdo con los países del Caribe, similar al que suscribió Venezuela con estos mismos países. También aceptó renegociar los Acuerdos de Alcance Parcial existentes con Brasil y Argentina en el marco del Tratado de Motevideo que creó la Asociación Latinoamericana de Integración (ALI). Bajo el actual Gobierno del Presidente Samper se espera que las negociaciones con Mercosur (Argentina, Brasil, Uruguay y Paraguay) prosperen. A través de la reducción arancelaria, estas negociaciones ayudarán a aumentar el acceso de las exportaciones colombianas a esos mercados, y viceversa.

3.5 NEGOCIACIONES CON LOS ESTADOS UNIDOS Y LA UNION EUROPEA

Como se mencionó anteriormente, el Gobierno colombiano no quiere permanecer como un observador pasivo del juego de competencia entre los diferentes bloques comerciales. Es el deseo de las autoridades colombianas convertirse en socio de las grandes economías. Por esta razón el Ministerio de Comercio Exterior ha estado trabajando intensamente en la creación de áreas de libre comercio con los Estados Unidos y la Unión Europea.

3.5.1 Negociaciones comerciales con los Estados Unidos

En junio de 1990 fue lanzada la Iniciativa para las Américas creando grandes expectativas en Colombia acerca del futuro de las relaciones comerciales y de inversión con los Estados Unidos. En lo relativo al comercio, sin embargo, hasta ahora estas expectativas sólo se han materializado en un Acuerdo Marco para comercio e inversión, y en la creación de una Comisión Bilateral que trabajaría en temas relacionados con el mejoramiento del acceso al mercado de los productos agrícolas a través de la eliminación de barreras técnicas no-arancelarias, protección de derechos de propiedad intelectual, promoción de exportaciones en conjunto con el sector privado, entre otros temas.

² Colombia ya propuso una lista de 290 de estos productos.

Aunque los Estados Unidos dieron algunos pasos cruciales para la creación de una relación de libre comercio a través de las preferencias dadas a los países andinos por el ATPA, preferencias arancelarias temporales son insuficientes. La "cláusula de adhesión" introducida en el Tratado Norteamericano de Libre Comercio (NAFTA), abrió una nueva puerta para entrar al mercado norteamericano. El Gobierno está buscando que los Estados Unidos den prioridad a Colombia como un candidato para la extensión del NAFTA. Un equipo colombiano está trabajando bajo la asesoría del Departamento de Comercio de los Estados Unidos para la creación de un mecanismo que asegure este propósito. El acceso es condicional a un conjunto de requisitos que serán establecidos por los miembros del NAFTA cuando éste sea regulado.

3.5.1.1 ATPA

El Acuerdo de Preferencias Comerciales Andinas (ATPA) es el componente comercial del programa norteamericano de lucha contra las drogas. Este tiene dos objetivos:

1. Ofrecer alternativas para la producción y procesamiento de cocaína otorgando un acceso preferencial al mercado de los Estados Unidos a los bienes producidos en los países productores de drogas (Perú, Bolivia y Colombia).
2. Estimular la inversión en los sectores no tradicionales y aumentar sus exportaciones.

Las preferencias arancelarias otorgadas a Colombia a través del ATPA entraron en vigencia en julio de 1992. Desde entonces, y por un período de 10 años, 4,800 ítems gozarán de dichas preferencias. 2,000 de estos bienes normalmente pagan impuestos superiores al 5%. En 1992 los importadores de los Estados Unidos pagaron aranceles sobre estos productos por un valor superior a US\$132,000, de los cuales los aparatos eléctricos y electrónicos contribuyeron con US\$60,000. El ATPA excluye productos como azúcar, petróleo, atún, textiles, confecciones, manufacturas de cuero, zapatos y ron.

3.5.1.2 Algunos resultados de las negociaciones bilaterales

Hasta el momento, el Gobierno colombiano, principalmente a través de los mecanismos de consulta bilateral otorgados por el Acuerdo Marco para Comercio e Inversión, ha sido bastante exitoso en eliminar las barreras no-arancelarias del mercado de los Estados Unidos. Los siguientes son algunos de los resultados de estas negociaciones:

1. La cuota textilera para algunas exportaciones colombianas ha tenido dos incrementos, logro sin precedentes en las negociaciones textiles con los Estados Unidos.
2. Los permisos fito-sanitarias para algunas frutas han sido eliminados.

3. Se ha progresado en cambiar la metodología para calcular las tasas de dumping en materias primas como flores, permitiendo efectos estacionales en precios.
4. Colombia, por su parte, entre otras medidas, ha facilitado la importación de vinos de los Estados Unidos.

3.5.2 Negociaciones comerciales con la Unión Europea

El Gobierno está tratando de aumentar el acceso de las exportaciones colombianas a la Unión Europea, para aprovechar la consolidación de dicho mercado en 1993. Se está negociando una extensión del Programa Especial de Cooperación y se espera que se extienda el trato preferencial a Colombia por otros 10 años³.

El primer año de vigencia completa de las preferencias arancelarias especiales de la Unión Europea (GSP) para Colombia fue 1991. Sin embargo, las nuevas preferencias no han tenido un efecto muy fuerte en la composición de los principales 30 productos de exportación. Un estudio reciente⁴ sugiere que cuatro años no son suficiente para poder aprovechar completamente el programa, ya que los inversionistas y exportadores se demoran en tomar las decisiones y reasignar los recursos. Por esta razón la extensión del acuerdo por otros 10 años podría aumentar las exportaciones colombianas a la Unión Europea.

Hasta ahora, las exportaciones han estado dominadas por café, carbón y banano, productos que daban cuenta de más de tres cuartas partes del valor de las exportaciones a la Unión Europea en 1991. Otros productos importantes son flores, textiles, confecciones, manufacturas de cuero, frutas y vegetales. En 1991, 26 nuevos productos (al nivel de 8 dígitos) entraron en este mercado; sin embargo, aunque el valor muestra que las escalas de operación son aún pequeñas, no son insignificantes.

Actualmente, la disputa sobre el banano se ha calmado y Colombia recibió una cuota de exportación a la Unión Europea de 462,000 toneladas para 1994. Debido a que Austria, Finlandia y Suecia se unieron a la Unión Europea, se espera que dicha cuota sea aumentada a aproximadamente 530,000 toneladas métricas.

³ La firma del acuerdo estaba programada para el 20 de diciembre de 1994.

⁴ Reporte del Instituto de Estudios del Desarrollo de la Universidad de Sussex. Documento resumido para asesorar a la Embajada de Colombia en Bruselas en el tema de en qué medida los exportadores están aprovechando el nuevo esquema e identificar otros posibles productos de exportación.

CAPITULO 4

CAPITAL EXTRANJERO Y MERCADO CAMBIARIO

4.1 CAUSAS Y CONSECUENCIAS DE LAS RECIENTES ENTRADAS DE CAPITALES¹

El proceso de transformación que ha sufrido la economía colombiana en los últimos cuatro años ha creado un ambiente positivo sobre su desempeño futuro. En parte por ello, ha habido un aumento general en la tasa de retorno de la inversión en la economía. Los mercados de finca raíz y los balances de importantes compañías se están comportando muy bien. Estos elementos, unidos a la recesión mundial entre 1990 y 1992, las bajas tasas de interés externo entre 1991 y 1993, y los altos rendimientos financieros en el país, han dado lugar a ingresos masivos de capitales a Colombia. La cantidad de reservas netas aumentó de US\$4.5 billones en 1990 a US\$7.7 billones en 1992 y a 8 billones en 1994.

4.1.1 Las reformas estructurales de los años noventa

Como se ha venido mencionando a lo largo de este reporte, durante los últimos cuatro años la economía colombiana experimentó un proceso de amplias transformaciones dirigidas a abrir la economía, aumentar la competencia y la eficiencia y estimular el desarrollo económico y las iniciativas privadas. Con estos propósitos, las legislaciones de los sectores financiero, laboral, comercial, cambiario y de inversión extranjera sufrieron cambios importantes².

4.1.1.1 Reforma financiera

La liberalización financiera ha sido una de las metas de las autoridades monetarias desde los años setenta, pero ella ha tenido varios retrocesos en el pasado debido principalmente a la crisis financiera de la década de los ochenta que condujo a la nacionalización de varios bancos (véase el Capítulo 6).

Para avanzar en el propósito de liberalización, la administración Gaviria gestionó ante el Congreso la Ley 45 de 1990. Ella estimula la entrada de nuevos agentes nacionales y extranjeros al sistema financiero mediante la simplificación de los requisitos de entrada. Además, propicia la transformación del sistema de banca especializada a banca universal mediante la autorización de la creación de fiduciarias, compañías de leasing, fondos de pensiones y

¹ Véase también Cárdenas M. y F. Barrera (1993), y Ocampo J.A y R. Steiner (1993).

² Estas tres últimas, las reformas comercial, cambiaria y de inversión extranjera se describen en detalle en el Capítulo 2. La reforma laboral se describe en el Capítulo 5.

comisionistas de bolsa como filiales de los bancos, permitiendo una mayor competencia al interior del sistema financiero. La reforma también redujo las inversiones forzosas, al tiempo que se disminuyó los encajes, para reducir el margen de intermediación y permitir la privatización de los bancos que fueron nacionalizados en la crisis de los años ochenta (véase el Capítulo 6).

La Ley 35 de 1993 profundizó estas reformas. Se reforzó el sistema de banca múltiple permitiendo a las corporaciones de ahorro y a las compañías de financiamiento comercial ser intermediarios del sistema cambiario y a todos los agentes del mercado realizar préstamos hipotecarios. Al mismo tiempo las corporaciones financieras y las compañías de leasing fueron autorizadas a manejar depósitos del público y las corporaciones de ahorro a prestar sin garantías hipotecarias.

El papel regulatorio del gobierno se mantuvo después de estas reformas, i.e. la determinación de requisitos mínimos de capital y la autorización de nuevas actividades a las instituciones financieras. El Ministerio de Hacienda y la Superintendencia Bancaria vigilan y regulan el mercado financiero en tanto que la Junta Directiva del Banco Central supervisa las políticas monetaria y cambiaria.

4.1.2 La magnitud de las recientes entradas de capital

Al observar las estadísticas recientes de la balanza de pagos colombiana puede observarse que el país no recibió niveles importantes de nuevo financiamiento externo a través de la cuenta de capitales en los primeros años de la década de los noventa (Cuadro 2.1). Entre 1990 y 1992 los ingresos de capital a través de dicha cuenta fueron mucho más bajos que los de toda la década pasada. Mientras la inversión extranjera directa aumentó (véase más abajo), los niveles de endeudamiento externo descendieron fuertemente. Además el período 1990-1993 se caracterizó por la realización de prepagos de deuda externa.

El prepagado de deuda externa no sólo fue una medida de largo plazo, sino también una herramienta para lograr la estabilización en el corto plazo, porque las nuevas entradas de capital estaban creando una fuerte presión hacia la apreciación del peso. Un aumento repentino de los desembolsos de créditos en 1993 fue en buena parte el resultado de las inversiones para el desarrollo de los nuevos campos petroleros de Cusiana y Cupiagua.

La mayoría de los capitales ingresaron al país a través de la cuenta corriente, la cual tuvo en los primeros años de la década un comportamiento más favorable que el observado desde la bonanza cafetera de la década pasada. Las entradas de capital, debido a que muchas veces son ilegales, suelen camuflarse a través de las transacciones de bienes y servicios, y especialmente de las transferencias. En el pasado, se registraron exportaciones ficticias y se subfacturaron importaciones con el objetivo de esconder la repatriación de dineros ilegales y evadir ciertos controles fiscales.

Existe evidencia de que los diferenciales de tasas de interés y los premiums cambiarios, definidos como la diferencia entre el dólar oficial (el controlado por el Estado) y el del mercado negro, existentes en los primeros años de esta década, atrajeron una gran cantidad de capitales³. A su vez, los flujos de capitales reforzaron dichos diferenciales a través de la creación de expectativas de revaluación del peso, las cuales hicieron aún más difíciles los esfuerzos de estabilización del Banco Central. Con todo, estos cambios no explican la mayoría de las entradas de capitales. En buena parte, ellos fueron causados por factores como la reciente recesión mundial y la creciente confianza sobre el futuro de la economía colombiana.

Vale la pena mencionar que durante la pasada crisis de la deuda de Latinoamérica, los ingresos de capital estuvieron acompañados por grandes déficit en cuenta corriente. Las entradas recientes, sin embargo, dieron lugar a importantes acumulaciones de reservas internacionales. Estas han alcanzado niveles sin precedentes en la historia colombiana, excepto en los períodos de bonanzas exportadoras (Cuadro 2.1).

4.1.3 La política económica ante las recientes entradas de capitales

Mientras las entradas de capital pueden dar lugar a apreciaciones de la moneda local que debilitan a los sectores productores de bienes comercializables, sus efectos de largo plazo pueden ser neutralizados si las entradas de capital y el deterioro paralelo de la cuenta corriente se canalizan hacia mayores importaciones de bienes de capital y otras formas de inversión. Hay evidencia de que la liberalización financiera tiene un efecto expansionista sobre la inversión⁴. Por lo tanto, al analizar las entradas de capitales en el contexto actual de la economía colombiana se encuentra un conflicto entre su efecto nocivo sobre las exportaciones y los sectores que compiten con importaciones y su efecto positivo sobre la inversión. El reto de la política macroeconómica consiste en absorber estos flujos, canalizarlos hacia inversión y evitar la apreciación real.

En últimas, los factores cruciales en la determinación de los posibles efectos de largo plazo de los flujos de capital y la manera, si existe, de estabilizarlos son su origen y su grado de volatilidad. En otras palabras, si los flujos de capital son en gran parte especulativos y por lo tanto volátiles, tendrán un mayor impacto revaluacionista que de inversión, en tanto que flujos más permanentes tendrán un efecto positivo sobre la inversión. En el caso colombiano existe una gran controversia sobre el origen de los flujos recientes de capital. Algunas de las explicaciones propuestas incluyen el fortalecimiento de los ingresos del narcotráfico, las reformas estructurales colombianas y los ya mencionados diferenciales de rentabilidad.

A pesar de estas dificultades, el Banco de la República utilizó diversos instrumentos de política para esterilizar las entradas de capitales. Estos incluyeron el uso de certificados de cambio,

³ Ver Cárdenas M. y F. Barrera (1993), y Correa P. (1992).

⁴ Ver Zaidi I. M. (1985).

entre julio de 1991 y enero de 1994, los cuales permitían un mayor margen a las fuerzas del mercado en la determinación de las tasas de cambio y un mayor control monetario en la medida en que eran unos papeles que se entregaban a los exportadores en el momento del reintegro de la divisas y que sólo podían ser redimidos en un plazo, que inicialmente fue de 3 meses y después de un año, por lo cual ayudaban a posponer la monetización de las divisas que entraban al país.

Un segundo método de esterilización usado por el Banco de la República fueron las operaciones de mercado abierto. Este sistema, sin embargo, es tanto limitado como costoso en la medida en que puede dar lugar a incrementos en las tasas de interés domésticas, las cuales, a su vez estimulan las entradas de capital y aumentan los déficit cuasi-fiscales originados en la diferencia entre los rendimientos de los bonos emitidos por el banco central y los de sus propias reservas internacionales.

Otras medidas incluyen el desestímulo a las entradas de capitales de corto plazo. Entre éstos se encuentra el aumento de 3 a 10%, en julio de 1993, de los impuestos a las entradas de divisas procedentes de actividades distintas a las exportaciones. También a partir de marzo de 1994 se impusieron depósitos obligatorios al endeudamiento externo de corto plazo.

Tanto la política fiscal como los cronogramas de liberalización comercial tuvieron que modificarse para lograr la estabilización de los flujos de capital. Por una parte, las reformas comerciales se aceleraron dramáticamente en 1991 para neutralizar las expectativas de menores aranceles futuros que estaban desestimulando las importaciones y provocando una acumulación masiva de capitales. Por la otra, las cuentas fiscales tuvieron que ajustarse para reducir el efecto inflacionario y, por lo tanto, revaluacionista de los déficit fiscales.

Es importante señalar que en buena parte estas medidas de política fueron exitosas para controlar las entradas de capitales. De hecho se evitó una gran apreciación de la tasa de cambio, como se ilustra en el Gráfico 2.1, y al mismo tiempo la tasa de inflación disminuyó de su más alto nivel histórico de 32.4% en 1990 a 22.6% en 1993.

4.2 INVERSION EXTRANJERA DIRECTA

Tanto históricamente como en años recientes, la inversión extranjera directa (IED) ha sido relativamente escasa en Colombia comparada con la de otros países latinoamericanos. Los aumentos recientes han sido mucho menores a los registrados en países como Argentina, Chile o México. Una de las razones para ello es que el proceso de privatización colombiano es relativamente nuevo y se ha avanzado poco hasta el momento. Por esta razón se puede esperar que los flujos de inversión continúen aumentando en los próximos años. Otro factor que ha limitado la inversión extranjera en Colombia es el hecho de que la deuda externa colombiana no ha sido tan grande como la de otros países latinoamericanos, por lo cual no ha sido necesario realizar conversiones de deuda por capital. Finalmente han influido negativamente los problemas

de seguridad que han oscurecido la imagen de Colombia en el exterior, al igual que una larga tradición de aislamiento que prevaleció por varias décadas.

Además, las reformas estructurales colombianas son relativamente recientes por lo cual sólo a partir de 1992 el capital extranjero alcanzó el mismo estatus del capital doméstico. El avance de estas reformas estimulará el ingreso de mayores niveles de inversión extranjera. Otro importante factor para las futuras entradas de capital a Colombia, y que va de la mano con las reformas estructurales, es la integración regional, y especialmente con Venezuela (véanse los Capítulos 2 y 3). En los últimos tres años, Colombia recibió más de US\$100 millones de inversión procedentes del vecino país, en tanto que la inversión colombiana en Venezuela aumentó de US\$5.6 millones en 1992 a US\$23.5 millones en 1994.

De toda maneras los recientes flujos de inversión extranjera directa han sido significativos desde la perspectiva de Colombia (Gráfico 4.1) y el impacto que han tenido y que tendrán en la economía no debe subestimarse.

4.2.1 Inversión extranjera en el sector petrolero

Históricamente, alrededor del 75% de la inversión extranjera en Colombia se ha dirigido al sector petrolero. Si uno observa las tendencias pasadas de esta variable encuentra un pico histórico de US\$1.1 billones en 1985, que coincide con el período del más importante desarrollo del campo petrolero de Caño Limón. Como ilustra el Gráfico 4.1, las tendencias de la inversión extranjera directa están determinadas en buena medida por la inversión extranjera en petróleo. Es interesante notar, sin embargo, que la inversión extranjera en otros sectores ha seguido un patrón similar al de la inversión petrolera, tendiendo a ser complementarias más que sustitutas.

La inversión extranjera en petróleo tenderá a aumentar por lo menos hasta 1997, y probablemente en el futuro más lejano con el desarrollo de nuevos campos petroleros grandes como Cusiana, Cupiagüa y Volcaneras. Además, estudios recientes han encontrado que los descubrimientos petroleros grandes, al aumentar la riqueza petrolera del país y por lo tanto los niveles de exploración, dan lugar a mayores descubrimientos futuros. Por lo tanto es muy posible que el sector petrolero colombiano y la inversión extranjera dirigida a él continuarán creciendo en el próximo siglo.

Una descripción completa del sector petrolero colombiano y de las normas que regulan la inversión extranjera y la exploración se encuentran en el Capítulo 6.

4.2.2 Inversión extranjera directa en otros sectores

Otros sectores que se han beneficiado recientemente de la inversión extranjera directa pueden verse en el Cuadro 4.1. Es interesante observar lo mucho que ellos han cambiado de año a año. En 1990, al igual que en el pasado, la industria carbonífera recibió la mayoría de la inversión,

seguida por los sectores relacionados con la industria petrolera y minera. Esta distribución cambió radicalmente en 1991 cuando la mayor parte de la inversión se dirigió al sector manufacturero, US\$132 millones, siendo particularmente importante la inversión japonesa en el sector automotriz. Por su parte, el sector financiero canalizó el 43.8% de estos recursos en 1992, y en 1993 los cuatro sectores con mayores niveles de inversión extranjera fueron, en su orden, el manufacturero, el financiero, el comercio y la construcción. En el Capítulo 6 se tratará en detalle el "boom" de inversión extranjera en el sector financiero como parte de la discusión del proceso de privatización de bancos.

Históricamente, la fuente más importante de inversión extranjera ha sido los Estados Unidos. Sólo en 1991 ésta fue superada por la inversión japonesa mencionada atrás. Otro interesante desarrollo novedoso es el aumento en la inversión venezolana, especialmente en el sector financiero, y panameña.

4.2.3 El mercado bursátil

Las principales bolsas de valores en Colombia son la Bolsa de Bogotá, la Bolsa de Medellín y la Bolsa de Occidente en Cali. La Bolsa de Bogotá es la más antigua y la de mayor volumen de transacciones.

Los años ochenta no fueron positivos para las bolsas de valores, como lo ilustran los Gráficos 4.2 y 4.3. En ese tiempo, las transacciones en bolsa equivalían sólo al 0.1% del PIB. Esta crisis fue paralela a la crisis financiera de principios de los ochenta que causó la nacionalización de casi el 50% de los bancos. En los dos sectores se encontraron irregularidades y corrupción.

Esta crisis debilitó la credibilidad del mercado, el cual no volvió a recuperarse hasta la bonanza bursátil de los años noventa. Entre las causas de la recuperación del mercado bursátil se encuentra la repatriación de capitales motivada en parte por la amnistía tributaria de 1991; las reformas dirigidas a liberalizar los flujos de inversión extranjera y doméstica⁵; la reforma tributaria de 1992 que eliminó los impuestos sobre utilidades y dividendos; el aumento en la inversión extranjera directa y otros flujos de capital, explicados por factores mencionados en un aparte anterior; y la disminución de la tasas de interés domésticas que redujeron el atractivo de otros papeles. La situación política también aumentó la confianza de los inversionistas especialmente después de la muerte del capo de las drogas, Pablo Escobar y de la disminución de la violencia relacionada con la guerrilla y el narcotráfico.

El valor total de las transacciones en bolsa se aumentó veinte veces entre 1988 y 1993. Se estima que en 1994 alcanzó los US\$20 millones, un aumento de 63% con respecto al año anterior. De esta manera el país se sitúa como el quinto en Latinoamérica después de México, Brasil, Argentina y Chile. El índice de retorno de las acciones, calculado por el Comité de

⁵ Resoluciones 51 de octubre de 1991 y 52 de diciembre de 1991.

Finanzas Internacionales, aumentó 38% en 1990, 191% en 1991 y 39% en 1992. En 1993 el mercado bursátil se apreció 33%. Entre 1984 y 1993 el retorno de las acciones colombianas fue superior al de las acciones de Argentina, Venezuela y Brasil, pero inferior a las de Chile y México.

Todavía existe una gran campo para la expansión del mercado en varios sectores, ya que la capitalización del mercado representa sólo el 25.6% del PIB en 1993 y aproximadamente 45.3% en 1994. Los sectores más atractivos son el financiero, el comercio y la construcción.

A pesar del reciente pero continuo fortalecimiento del mercado bursátil colombiano, éste debe superar algunos problemas como su reducido tamaño, la iliquidez, la limitada oferta de acciones, el cerrado control operativo y la calidad de la información. En la medida en que avanzan los programas de privatización y se inscriben en la bolsa nuevas compañías, el volumen y valor transado en el mercado continuarán aumentando. También la reforma a la seguridad social aumentará la liquidez del mercado ya que se espera que los fondos de pensiones manejen US\$1.5 billones en el año 2000⁶. Este aumento en el capital ayudará a reducir la concentración en la participación accionaria y la ausencia de un portafolio diversificado. También se están dando avances tecnológicos en los sistemas comerciales para actualizar y agilizar el servicios de información.

Es importante anotar que las tasa de inversión de Standard & Poor's catalogaron al mercado colombiano en BBB. La confianza de que hoy goza el mercado bursátil colombiano se mantendrá para convertirlo en un importante mecanismo para la asignación del ahorro nacional y un fuerte motor del crecimiento económico.

4.3 DEUDA EXTERNA: PRINCIPALES INDICADORES ⁷

4.3.1 Una corta historia de la deuda externa colombiana

Colombia tiene una tradición de disciplina fiscal que no tiene comparación a nivel latinoamericano. Como resultado de ello y de su eficiente manejo de la deuda pudo evitar sufrir los efectos de la crisis de la deuda que afectó a los demás países de América Latina en la década de los ochenta. Colombia fue el único país de América Latina que no falló en sus obligaciones durante la crisis. En vez de ello, refinanció su deuda a través de consultas con los representantes de los bancos prestamistas.

A parte de los menores niveles de deuda, una razón para que Colombia hubiera podido sobreponerse con éxito a la crisis, fue la estructura muy diversificada de sus acreencias, las más

⁶ La Ley 100 de diciembre de 1993 ordenó que el 13.5% del salario bruto fuera depositado en los fondos privados de pensiones.

⁷ Tomado de Castellanos J. (1993).

diversificada de América Latina en aquel entonces. Como muestra el Cuadro 4.2, Colombia nunca fue muy dependiente de los bancos comerciales para su financiación y ha venido transformando la estructura de su deuda para ser cada vez menos dependiente de ellos. Esto fue posible mediante la obtención de mayores créditos de las organizaciones multilaterales como el Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo, y de la utilización de nuevos instrumentos como los bonos del Gobierno. También vale la pena anotar que los niveles de la deuda colombiana nunca han sido muy altos, y durante los dos primeros años de la década de los noventa se estabilizaron alrededor de US\$14 billones (36% del PIB) y recientemente de US\$13 billones (20% del PIB).

4.3.2 Objetivos de la política actual de endeudamiento externo

La estrategia colombiana de endeudamiento externo está influenciada por dos consideraciones principales. La primera es el aumento en las entradas de capitales que ha llevado a las autoridades a tratar de reducir la deuda externa y reemplazarla por deuda interna. La segunda es la escasez histórica de financiamiento externo que muestra la necesidad de desarrollar nuevas fuentes de financiación. Aunque estos factores pueden parecer contradictorios, ellos han permitido al Gobierno colombiano desarrollar una estrategia que busca asegurar el financiamiento externo que el Gobierno puede necesitar en el futuro sin agravar la situación actual del mercado cambiario. Hay cuatro metas individuales que deben ser alcanzadas para que la estrategia tenga éxito:

1. Diversificar las fuentes de financiamiento externo. Al trabajar por esta meta, el Gobierno busca reducir las restricciones financieras que históricamente han limitado el crecimiento del país, especialmente debido a la incertidumbre actual sobre la volatilidad de las recientes entradas de capitales. Colombia ha demostrado a lo largo de su historia lo valioso que es tener una estructura de deuda diversificada. Otra ventaja de tener acceso a un mayor rango de fuentes de financiamiento es la disminución de los costos financieros pues los prestamistas tienen que competir entre sí.
2. Desarrollo de mercado bursátil. El desarrollo del mercado bursátil es vital para la modernización institucional de Colombia y para el desarrollo económico futuro. Esto no sólo haría más eficiente el proceso de inversión sino que además tendría un efecto positivo sobre el financiamiento público. Por las bajas primas de riesgo país y cambiario, el financiamiento doméstico ofrecerá en el largo plazo menores tasas de interés que el financiamiento externo.
3. Mejorar el saldo de la cuenta corriente. El logro de este objetivo implica no sólo el prepago de deuda sino también cambiar la estructura de las acreencias para sustituir las más costosas por las más baratas. Adicionalmente, el Gobierno busca introducir avances tecnológicos que permitan estabilizar el servicio de la deuda por adelantado y mejorar así la capacidad de pago del país. El objetivo último de estos movimientos es preservar la integridad de los planes de desarrollo evitando aumentos repentinos en el servicio de la deuda. Como puede observarse en los Cuadros 1.4 y 4.2, el Gobierno se está moviendo en esta dirección y pudo disminuir la

deuda pública como porcentaje del PIB de 36.8% en 1990 a 27.8% en 1993 y a cerca de 21.9% en 1994.

4. Establecer nuevos mecanismos de crédito directo. Mediante la emisión de bonos de interés que son vendidos directamente a los inversionistas, no sólo se diversifica la estructura de la deuda sino también se hace más eficiente el proceso de financiamiento. Gestiones recientes en esa dirección incluyen la emisión en 1991 y 1992 de bonos, denominados en dólares, en el mercado doméstico, y "Eurobonos" en 1993 y 1994 en el mercado europeo. El Gobierno Nacional emitió estos bonos por valor de US\$125 millones en 1993 y US\$250 millones en 1994⁸. De igual manera, el Gobierno de Colombia emitió ¥\$10 billones (US\$90 millones) en el mercado japonés al final de 1993. Estos bonos "Samurai" fueron usados para el prepago de deuda. Los bonos "Yankee" fueron emitidos en febrero de 1994 en el mercado estadounidense por un valor de US\$250 millones por parte del Gobierno de Colombia y también fueron utilizados para el prepago de deuda. Los márgenes de retorno de estos bonos han sido superiores a todos los emitidos por otros países latinoamericanos.

⁸ Otros organismos públicos como Ecopetrol, FEN, IFI y el Banco de Colombia emitieron bonos en el mercado europeo en 1993 y 1994 por un valor total de US\$530 millones.

CAPITULO 5

REFORMA DEL ESTADO¹

Al contrario de lo que sucede en muchos países en desarrollo, tanto latinoamericanos como del resto del mundo, la presencia del Estado colombiano en el economía no es excesiva. De hecho, el gobierno colombiano tradicionalmente ha sido uno de los más pequeños de América Latina (véase el Cuadro 1.5). Al mismo tiempo, el proceso de privatización no es necesario para generar recursos para financiar los desbalances fiscales. El problema en Colombia más que el tamaño del Estado es su ineficiencia y su desempeño con frecuencia desorientado.

5.1 CAMBIOS EN LA ESTRUCTURA DEL GOBIERNO

La participación de Estado se ha venido aumentando con el tiempo. La contribución de la inversión pública a la inversión total de Colombia aumentó de 31% en 1970 a 46% en 1990; el gasto público creció de 9% del PIB en 1950 a 18% en 1990; y la contribución del Estado al valor agregado nacional aumentó de 9% en 1950 a 21% en 1986. Con todo, los niveles alcanzados, con excepción de la participación en la inversión, no son particularmente altos para los estándares internacionales.

La actividad directa del Estado en la economía ha crecido principalmente en el sector minero, especialmente en la explotación de productos exportables como carbón y petróleo, las industrias manufactureras y servicios como electricidad, gas y agua. Únicamente en minería y servicios públicos el Gobierno es el principal productor.

El Estado también tiene una presencia significativa en el sector financiero. Su participación creció en la primera mitad de la década de los ochenta cuando una seria crisis financiera obligó al Gobierno a intervenir varias instituciones para evitar que los efectos de la crisis se extendieran sobre todo el sistema. Esta situación ha venido cambiando en la década de los noventa, como se explicará en el Capítulo 6. En la industria manufacturera la presencia del Estado es relativamente pequeña, representando sólo cerca del 10% del total nacional.

5.1.1 Objetivos generales de la modernización del Estado

Aunque el tamaño del Estado no ha sido un problema serio en Colombia, había un consenso general alrededor del hecho de que el desempeño del sector público era mucho menos efectivo y eficiente de lo que debería serlo. Como resultado de ello, el Gobierno pasado tomó medidas para comenzar a corregir este problema. Las principales reformas fueron la descentralización, la

¹ Véanse también Gaviria, C. (1993) y Hommes R., A Montenegro y P. Roda (1994).

disminución de la nómina estatal y la introducción de una mayor competencia en áreas que por mucho tiempo fueron monopolios del Estado.

5.1.1.1 Descentralización

Desde principios de los años ochenta Colombia ha experimentado un rápido proceso de descentralización. Esta política ha estado dirigida a liberar al gobierno central de una serie de tareas que no lleva a cabo de una manera eficiente y transferirlas a los gobiernos regionales y locales. Estos no sólo están más cerca de la gente y por lo tanto pueden captar más claramente sus necesidades, sino que pueden ser supervisados mejor por sus electores. A lo largo de la década pasada se lograron importantes desarrollos legislativos en el área de la descentralización, especialmente en lo concerniente a la transferencia de recursos del Gobierno Central a las entidades regionales y la elección popular de alcaldes municipales. La descentralización fue elevada a la categoría de mandato constitucional en la Carta de 1991.

La idea principal detrás de esta política es que el Gobierno Central sirva de ente planificador y supervisor a nivel general, promueva la competencia, la empresa privada y la libertad de mercados, y establezca y haga obligatorio el cumplimiento de "reglas del juego" transparentes y claras. Los municipios serán los principales ejecutores de las tareas públicas y de la provisión de los servicios básicos. Ellos recibirán apoyo financiero del Gobierno Central en proporción a la generación de ingresos propios. Los departamentos serán planificadores al nivel regional y ejecutores en aquellos casos en que el tamaño de los proyectos supere la capacidad de los municipios (véase el Anexo 1).

Esta es una transformación básica de las instituciones del Estado, En todos los casos la transferencia de responsabilidades implica la liquidación o reducción sustancial de instituciones del nivel central para evitar la duplicación de funciones y el desperdicio de recursos.

5.1.1.2 Reducción de la nómina estatal

A parte del proceso de descentralización y de la introducción de mayor competencia en las actividades económicas realizadas por el Estado, se implementó un plan tendiente a reducir la nómina estatal. Estas nóminas con frecuencia son excesivas, en parte porque la oferta de puestos de trabajo en el sector público ha sido una manera tradicional de obtener votos. Por la misma razón esta clase de gasto es muy inflexible a la baja.

5.1.2 Reformas

Sólo hasta la Constitución de 1991 el Gobierno se comprometió firmemente con el objetivo de disminuir las ineficiencias de la burocracia del nivel central. El ejecutivo tuvo, por un plazo limitado, la capacidad para eliminar, fusionar o reestructurar todas las entidades del sector

público en que ello fuera considerado necesario. Las reformas cubrieron casi todas las entidades públicas incluidas las de los sectores sociales, infraestructura, justicia y seguridad, y medio ambiente, entre otros.

5.1.2.1 Sector social

En el pasado, más de una docena de agencias ineficientes y descoordinadas manejaban la cofinanciación del Gobierno Central de la inversión social regional. Después de las reformas sólo cuatro fondos están encargados de estas tareas. Dichos fondos deben promover el desarrollo económico y social en las regiones rurales y asegurar que éste tenga lugar de una manera eficiente y transparente.

En el área de los servicios de salud, se cambió la estructura financiera y administrativa de tal forma que los grandes hospitales ahora dependen de los departamentos, en tanto que los municipios son responsables de los puestos de salud. Esto implica que los municipios generalmente atienden los casos menores y los departamentos los mayores. Este ajuste de responsabilidades conllevó la reestructuración del Servicio Nacional de Salud, a través de la Ley 60 de 1993, el cual se diseñó para atender todo tipo de casos desde vacunación hasta hospitalización. Para coordinar los cambios resultantes de la Ley 100 de 1993, se creó la Administración Nacional de la Seguridad Social (véase abajo la reforma a la seguridad social).

En educación se transfirió de la Nación a los municipios la responsabilidad de emplear a los maestros y administrar los servicios educativos. Esto, a su vez, forzó la revisión de las tareas a cargo del Ministerio de Educación, al cual se le encargó la evaluación de la calidad y desempeño de los profesores y el diseño de las políticas educativas. A través de la Misión Social y de la Ley General de Educación de 1994 el Ministerio tendrá las herramientas para mejorar la calidad del sistema educativo, mantener las tasas de asistencia a las escuelas, y asesorar a los departamentos y municipios en el manejo de sus recursos.

En 1991 se reestructuró el sistema de vivienda, transformando el antiguo Instituto de Crédito Territorial en el INURBE. El sector privado ahora construye, financia y vende las viviendas mientras el INURBE maneja el Subsidio para Vivienda Familiar y ofrece asistencia técnica a los municipios en tópicos relacionados con reformas urbanas. La Caja Agraria está a cargo del Subsidio para Vivienda las en áreas rurales.

5.1.2.2 Infraestructura

Quizás, la reforma que más aportó a los objetivos de descentralización y reducción de nóminas estatales fue la transformación del Ministerio de Obras Públicas en el Ministerio de Transporte. Este cambio eliminó varias agencias estatales, la mayoría de las cuales tenían que ver con la construcción y mantenimiento de las carreteras, fusionó otras, y ubicó otras como la Aeronáutica Civil, encargada de controlar el tráfico aéreo, bajo el mando de otro ministerio. Con esta

reestructuración se eliminaron 12,000 empleo públicos. Ello contribuyó a aumentar el uso de compañías privadas en la construcción y mantenimiento de las carreteras públicas.

La Nación es responsable de la construcción de carreteras de importancia nacional, de la planeación y el control general del sistema y del manejo del crédito. Tienen prioridad las carreteras esenciales para la estrategia de liberalización económica, especialmente las que comunican el interior del país con los puertos. El Instituto Nacional de Vías (INVIAS) está a cargo de la ejecución de las políticas y de contratar compañías privadas para la construcción de las vías a cargo de la Nación a través del programa de concesiones (véase el Capítulo 6). Las regiones deben construir y mantener sus propias vías.

En 1991 se liquidó la firma Puertos de Colombia (Colpuertos), que tenía el monopolio del manejo de la carga en los puertos colombianos. Colpuertos era un buen ejemplo de la ineficiencia del Estado colombiano, mostrando, en los años ochenta, continuas pérdidas y otorgando a sus trabajadores unos beneficios sin comparación para los estándares nacionales. La nueva Superintendencia de Puertos, adscrita al Ministerio de Transporte, tiene a su cargo la regulación y el control de los puertos. Los puertos están administrados por sociedades regionales de capital mixto, con la participación de los municipios, el sector privado y una pequeña parte de la Nación. Las labores operacionales son ejecutadas sólo por el sector privado. Como se explica en el Capítulo 6 estos cambios trajeron consigo importantes reducciones en las tarifas portuarias.

También fueron liquidados los Ferrocarriles Nacionales de Colombia, la antigua compañía ferroviaria nacional. La planeación de las inversiones ferroviarias, la política y las regulaciones técnicas ahora están a cargo de la Dirección General Ferroviaria. Ferrovías, es la nueva firma de capital mixto que rehabilita, construye y mantiene las líneas. Al sector privado le corresponden las actividades de transporte y el mantenimiento de los trenes y otros equipos. Sin embargo, se requieren ajustes más profundos en este esquema, que hasta ahora tampoco ha dado muestras de operar eficientemente.

En cuanto al sector de transporte aéreo, los aeropuertos, las terminales aéreas y las pistas de aterrizaje serán entregadas a los municipios, departamentos y sociedades aeroportuarias después del saneamiento de sus finanzas. El sector privado también puede participar en la expansión de la infraestructura aeroportuaria².

El sector eléctrico, a su vez, se está convirtiendo en el caso piloto de la implantación de un nuevo esquema competitivo. Para ello, se creó la Comisión de Regulación Energética, una entidad central, encargada de la planeación del sector, la regulación de las tarifas, y el intercambio y la transmisión de la energía. El Gobierno adquirió el control de la Empresa de Interconexión Eléctrica S.A (ISA), la cual será dividida en dos firmas: una encargada de la generación de energía y otra responsable de la transmisión y de la interconexión nacional. ICEL se concentrará

² Véase en el Capítulo 5 las posibilidades del sector privado de invertir en el sector de transporte bajo las políticas actuales.

en ofrecer energía en las áreas alejadas. La competencia entre los oferentes se aumentará en la medida en que las entidades regionales y locales responsables de la distribución tengan mayor autonomía para decidir a qué empresa, incluidas las privadas, le compran el fluido eléctrico. Este tema será tratado a profundidad en el siguiente capítulo. Finalmente, en 1994 se aprobaron la Ley Eléctrica y la Ley de Servicios Públicos Residenciales, las cuales establecieron los principios regulatorios para la operación comercial del sector.

Con respecto a los servicios públicos, se crearon tres comisiones reguladoras que funcionan bajo el Mando de los Ministerios de Comunicaciones, Minas y Energía, y Desarrollo con el objetivo de supervisar los sectores de telecomunicaciones, energía, agua potable y saneamiento básico. Estas comisiones reemplazaron la Comisión Nacional de Tarifas y tienen la ventaja sobre ésta de ser entes más especializados. Aunque el Estado seguirá participando de lleno en estas actividades, las agencias ejecutoras serán tratadas como corporaciones privadas. Aquellas que puedan competir, lo harán, mientras las otras quedarán sujetas a las regulaciones para la actividad monopólica.

En el área de telecomunicaciones, se cambió la estructura de TELECOM, la compañía estatal de comunicaciones, convirtiéndola en una empresa industrial y comercial del Estado y permitiéndole hacer contratos de asociación con otras compañías de telecomunicaciones. Estas medidas permitirán que TELECOM compita y se adapte más eficientemente a un sector más abierto y dinámico. Las compañías privadas competirán con TELECOM ofreciendo servicios telefónicos nacionales y locales así como el de telefonía móvil celular.

5.1.2.3 Justicia y seguridad

En virtud de la complicada situación política de Colombia, fue necesario reformar los sistemas judicial y de seguridad. Durante la administración Gaviria aumentó considerablemente la cantidad de jueces, soldados profesionales y policías. Al mismo tiempo, sus salarios y dotaciones mejoraron sensiblemente para compensar sus carencias en esta materia.

En lo atinente a las instituciones estatales, en 1992 el Gobierno creó la Fiscalía General para agilizar las investigaciones criminales y el juzgamiento de los transgresores de la ley. También se reestructuró el Ministerio de Justicia, para reforzar la batalla contra el narcotráfico.

El Ministerio de Defensa fue reorganizado creándose un viceministerio para manejar y controlar el gasto y coordinar las entidades dependientes. En 1992, las reformas de la Policía Nacional mejoraron la eficiencia administrativa de la institución y le dieron mayores incentivos a los policías para desarrollar sus habilidades. El nuevo Comisionado de la Policía Nacional es responsable de recibir las quejas de los ciudadanos sobre la Policía.

5.1.2.4 Medio ambiente

Para concentrar los esfuerzos hechos por los Ministerios de Agricultura, Salud, Minas, Obras Públicas y Defensa, y el Departamento Nacional de Planeación en materia ambiental, en 1993 el Gobierno creó el Ministerio del Medio Ambiente. El nuevo Ministerio asumió las responsabilidades del antiguo Inderena y agrupó a las Corporaciones Autónomas Regionales y a otras instituciones de investigación.

En concordancia con la descentralización, el Sistema Nacional Ambiental distribuyó las funciones nacionales y locales de las entidades pertenecientes al Ministerio del Medio Ambiente. El Ministerio está encargado de la conservación de los recursos naturales, la investigación y la educación pública en temas relacionados.

5.1.2.5 Otras reformas

El ICA, una agencia gubernamental para la investigación y el desarrollo agropecuario, fue dividida en una agencia estatal, responsable de la prevención y control de epidemias, y una corporación mixta, encargada de la investigación y el desarrollo tecnológico del sector.

El SENA, servicio capacitación y aprendizaje técnico, también se reestructuró. Se dio mayor autonomía a los centros regionales de aprendizaje permitiéndoles especializarse en las áreas de mayor demanda. Se espera que gracias a estas reformas el SENA se acomode mejor a las necesidades del sector privado y apoye el proceso de reconversión y modernización de los sectores industrial y agropecuario.

El Instituto Colombiano de Ciencia y Tecnología ahora está bajo la supervisión del Departamento Nacional de Planeación y se le cambiaron sus funciones hacia la administración de fondos. El Sistema Nacional de Ciencia y Tecnología creado en 1990 reemplazó al Instituto Nacional de Investigación Tecnológica y está promoviendo la creación de corporaciones mixtas, regionales.

Se reestructuró la Superintendencia de Industria y Comercio para reducir las regulaciones y los papeleos innecesarios. Al mismo tiempo, se racionalizaron sus funciones básicas, dividiéndolas en tres grupos: promoción de la competencia, protección de los derechos de propiedad intelectual y protección del consumidor, la cual incluye la legislación anti-monopolios. Estas medidas buscan reducir las dificultades que enfrentan las empresas, fortalecer una reglamentación transparente y justa, y aumentar el impacto positivo de la libertad de mercados en la economía colombiana. Al mismo tiempo ellas deben ayudar al sector privado a superar los retos impuestos por las estrategias de liberalización e internacionalización.

Otras reformas incluyen la creación del Ministerio de Comercio Exterior y la división del antiguo PROEXPO en BANCOLDEX y PROEXPORT (véase el Capítulo 2), así como el fortalecimiento de las labores de planeación del Ministerio de Trabajo.

Finalmente, se fusionaron las administraciones de aduanas e impuestos en la una sola llamada Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (DIAN). Estas medidas dieron línea y mejoraron

dos agencias gubernamentales que tenían una larga tradición de ineficiencia y altos niveles de corrupción. La reforma no sólo centralizó el recaudo de todos los impuestos y aranceles en una sola entidad sino que ante la opinión pública institucionalizó la internacionalización de la economía. En este sentido es sobresaliente que el 75% de los ingresos recaudados por la aduana provienen del impuesto a las ventas. También es importante resaltar que la nómina de la Administración Nacional de Impuestos disminuyó en 2,400 empleados en los últimos tres años.

Estas reformas son parte de una serie de medidas para reducir la corrupción y los trámites excesivos. Su propósito no es sólo hacer el desempeño del Estado más eficiente sino también más transparente, mediante la eliminación de trámites legales que facilitan la corrupción. Aunque todavía es muy pronto para sentir el efecto de las medidas sobre las reducciones de la corrupción, ellas ya han ayudado a disminuir la ineficiencia estatal.

Otra medida que aumentó la eficiencia estatal fue la Ley 80 de 1993, la cual estableció las reglas para la contratación estatal y asignó las responsabilidades de las personas que intervienen en este proceso. Entre otros cambios, se eliminó el gasto con cargo a vigencias anteriores y la contratación mediante concursos privados.

Las reformas de 1993 sustrajeron 22,642 los empleados estatales más los 21,651 que se retiraron voluntariamente o se pensionaron a través de las medidas especiales de 1991 y 1992. En total, durante el período 1990-1994 se retiraron 47,729 empleados públicos, un 10% de la nómina total del Estado, y sus pensiones costaron más de \$347 billones. Sin embargo, hubo un aumento de magnitud similar en el empleo estatal por la contratación de personal para la Fiscalía General, la Policía Nacional y el Ministerio de Defensa.

5.2 REFORMAS FISCALES

5.2.1 Equilibrio en las finanzas públicas

La situación de la economía colombiana cambió substancialmente durante la década de los ochenta. Un primer intento de liberalizar las importaciones durante los años setenta dio lugar a un flujo de bienes extranjeros que desplazó la producción nacional y aumentó la fuga de capitales. Además, la crisis latinoamericana de la deuda cerró los mercados de los países vecinos. Simultáneamente, el gasto del Gobierno, y la inversión pública en particular, se había venido expandiendo, mientras que los ingresos fiscales se habían rezagado, resultando en déficit fiscales entre 5.5% y 7.4% del PIB entre 1981 y 1984. La primera parte de la década se caracterizó por la reducción de la producción industrial, un pobre crecimiento del PIB de sólo 2.5% promedio anual entre 1981 y 1983 y una disminución progresiva de las reservas internacionales (Cuadro 1.4).

En estas circunstancias el país adoptó un severo programa de ajuste bajo la asesoría del Fondo Monetario Internacional. En 1985 el plan se inició con una devaluación real de la tasa de cambio

del 20%, una reducción del gasto público y de los salarios reales del sector público y una ampliación de los impuestos indirectos. Estos ajustes no sólo contribuyeron a ordenar las cuentas fiscales sino también la cuenta corriente, que pasó de registrar un déficit de US\$2.8 billones en 1983 a un superávit de US\$463 millones en 1986, resultado en el que también contribuyó un incremento de los precios del café.

Durante el período 1990-1994 el Gobierno se propuso mantener el equilibrio en las finanzas públicas en pro de la estabilidad macroeconómica. De hecho, en 1991 el sector público consolidado registró un superávit fiscal de 0.16% del PIB, y déficit inferiores a 0.3% del PIB en 1992 y 1993. Sin embargo, el Gobierno Central ha sido deficitario desde 1992, al excluir los ingresos por las privatizaciones que recibió durante 1994. Por su parte, el sector público descentralizado presentó superávit entre 1990 y 1994. A partir de 1992, la capitalización del sector eléctrico, el aumento de los precios del café, de las tarifas de los servicios públicos y de las contribuciones a la Seguridad Social, y las mayores transferencias del Gobierno Central hacia los gobiernos regionales y locales contribuyeron a mejorar su situación financiera.

5.2.2 Política tributaria e ingresos fiscales

5.2.2.1 La reforma tributaria de 1992

La liberalización económica fue el foco de la política económica de la administración pasada. Sus efectos positivos sobre la eficiencia y el crecimiento económico pueden ser enormes en el largo plazo. En el corto plazo, sin embargo, la reducción en los aranceles sobre las importaciones redujo los ingresos del Gobierno. Como lo ilustra el Cuadro 5.1, el porcentaje de los ingresos del Estado originado en el comercio exterior pasó de 40.8% en 1980 a 29.7% en 1987 y a sólo 11.2% en 1992. Por ello fue necesario compensar esta pérdida de recursos con mayores impuestos originados en la actividad interna. La reforma tributaria de 1992 aumentó el impuesto de renta, el impuesto a las ventas, y modificó el régimen del impuesto a la gasolina. Se reforzaron también los controles a la evasión.

Con respecto al impuesto de renta, la reforma de 1992 amplió su base tributaria e igualó las tasas impositivas para los inversionistas extranjeros. Todas las empresas industriales y comerciales del Estado comenzaron a pagar este tributo al igual que las compañías de capital mixto y las entidades sin ánimo de lucro. Se dispuso que el impuesto especial sobre dividendos y utilidades de los extranjeros residentes y el impuesto sobre la remisión de utilidades será reducido gradualmente hasta su eliminación total en el año 2000. Además se eximieron del pago de este impuesto los servicios de asistencia técnica, con el objetivo de incentivar la transferencia de tecnología hacia Colombia. Finalmente se impuso una sobretasa temporal sobre el impuesto de

renta del 7.5% efectivo hasta 1997, la cual contempla deducciones especiales para compañías e individuos que inviertan una proporción significativa de su ingreso³.

Con la reforma el impuesto a las ventas, todos los bienes y servicios están sujetos a una tasa del 14%, excepto los siguientes: 1. los bienes de consumo básico (bienes agrícolas en estado natural, leche, aceites vegetales, café, medicamentos para humanos, entre otros; 2. cerveza, licores y cigarrillos que están gravados por los impuestos departamentales los cuales oscilan en el rango del 30 al 50%; 3. servicios básicos como salud, algunos tipos de transporte público y los servicios públicos distintos a las telecomunicaciones. Para incentivar la inversión, ahora se puede transferir como un crédito para impuestos, el pago del impuesto a las ventas sobre los bienes de capital. El impuesto ad-valorem a la gasolina fue fijado en 27% y aumentará gradualmente hasta 1996 cuando llegará a 35%. Los hidrocarburos y otros minerales como petróleo, gas, carbón y ferróníquel ahora están gravados.

Un cambio muy importante en el área del recaudo de impuestos fue la unión de las administraciones de aduanas e impuestos en la DIAN, descrita en la sección 5.1. La simplificación del proceso administrativo para la declaración de renta y la modernización de la DIAN mejoró el proceso del recaudo de impuestos. Se reforzaron las investigaciones aleatorias y los mecanismos de control y sanción para disminuir la evasión de impuestos.

Como parte de la política general de descentralización, la reforma profundizó el programa de descentralización fiscal, estableciendo un marco general para los impuestos regionales. De esta forma las entidades regionales ganaron autonomía y más responsabilidad en aspectos fiscales. Este fue uno de los aspectos más importantes de la reforma tributaria de 1992 porque abrió el campo para la discusión de las políticas regionales y su autonomía fiscal y administrativa.

5.3 REFORMAS A LA LEGISLACION LABORAL

La legislación laboral colombiana cambió en 1990 como parte del esfuerzo de modernización. Las regulaciones laborales tenían normas que dificultaban que las firmas contrataran y despidieran flexiblemente a los trabajadores, y por lo tanto, que se adaptaran con facilidad a las situaciones cambiantes. En respuesta a estas normas las firmas habían encontrado formas de contratar los trabajadores que les permitían evadir estas reglas pero que aumentaron la inestabilidad del empleo y deterioraban las condiciones de trabajo de los empleados y la productividad de las compañías. Estas políticas fueron responsables de un mayor tasa de despidos en las compañías colombianas, haciendo que el promedio de permanencia de los empleados del sector privado fuera de sólo 4.5 años, y dieron lugar a un uso extensivo de trabajadores temporales.

³ Para mayor información sobre el sistema tributario de Colombia véanse Departamento Nacional de Planeación y KPMG Peat Marwick (1993).

La nueva legislación laboral, y en particular la Ley 50 de 1990 solucionó estos problemas. En cuanto al régimen de cesantías el cambio fue fundamental. Antes, todos los aumentos de salarios afectaban las cesantías de todos los años trabajados por el empleado, aunque parte de ellas ya hubieran sido usadas por él. Esto aumentaba tremendamente los costos laborales, particularmente en el caso de los empleados que habían trabajado en una compañía durante mucho tiempo y en virtud de los niveles de inflación cercanos al 25% que han prevalecido en Colombia desde la década de los setenta. Con las nuevas regulaciones las cesantías se calculan cada año y se depositan en fondos especialmente diseñados para ello, los cuales están obligados a ofrecer intereses por lo menos iguales a los del sistema financiero. Como se discute en el Capítulo 4 se espera que los fondos de cesantías y pensiones le impriman dinamismo al mercado bursátil.

5.3.1 Salarios y contratos

El mercado de trabajo colombiano no está muy sindicalizado. Los contratos y negociaciones normalmente se hacen individualmente. Las negociaciones colectivas sólo se usan en una pequeña porción del mercado ya que los sindicatos de trabajadores representan sólo el 7.8% del total de la fuerza de trabajo según cifras de 1990. De hecho el movimiento sindical se debilitó considerablemente a lo largo de la última década.

Las fuerzas del mercado juegan un papel vital en la determinación de los salarios. El Gobierno fija únicamente el salario mínimo y los salarios de los empleados públicos. En el pasado el salario mínimo ha influenciado los salarios promedio de la construcción y del trabajo no calificado.

El efecto del salario mínimo sobre los salarios de la agricultura tradicional y del sector público ha disminuido y es casi nulo en la agricultura moderna y la industria manufacturera. En este último sector existe una gran diferencia entre el salario mínimo y el salario promedio; la mayoría de contratos son bianuales con ajustes realizados con base en la inflación pasada.

Los ajustes salariales normalmente ocurren una vez al año y cada dos años en el caso de las negociaciones colectivas. Aunque la situación del mercado laboral afecta los aumentos salariales, durante los pasados 20 años el salario real promedio ha aumentado a una tasa del 2% anual.

Además del salario básico, los trabajadores reciben otros beneficios obligatorios. Estos incluyen 15 días hábiles de vacaciones por año, una prima de medio salario mensual en junio y otra en diciembre, y cesantía. La cesantía es equivalente a un mes de salario por año trabajado y es entregada al trabajador cuando éste abandona la firma, para compra de vivienda o para el financiamiento de educación superior. El empleador debe pagar un interés anual del 12% sobre la cesantía y depositarla en unos fondos privados, si el contrato fue firmado de 1991 en adelante.

Las firmas deben hacer contribuciones a las entidades de la Seguridad Social. Estas son del 12.5% del salario de los trabajadores para la Seguridad Social, 3% para el Instituto de Bienestar Familiar, 4% para las cajas de compensación y 2% para el SENA (el instituto del Gobierno para

capacitación técnica). Los beneficios totales equivalen aproximadamente al 44 o 50% del salario básico. Aunque esta es una proporción alta, ella es similar a la relación entre los costos no salariales y los costos laborales totales en otros países: en 1981 eran 37% en los Estados Unidos, 41% en Gran Bretaña y 51% en Alemania. También se ha estimado que estos costos son similares a los de otros países del Grupo Andino.

La nueva legislación cambió otros elementos del mercado laboral. Entre ellos se encuentra la eliminación de la acción de reintegro y del recargo a la pensión para trabajadores con más de 10 años de labores, la extensión de la licencia de maternidad por 12 semanas y la flexibilización de los contratos para períodos inferiores a un año. También, para evitar malos entendidos, se hizo una definición explícita de las responsabilidades y beneficios de trabajadores y empleadores. Ahora es posible usar bonificaciones y primas para incentivar la productividad de los trabajadores sin que éstas se consideren parte del salario y para que no afecten las pensiones ni las cesantías. La nueva legislación laboral también permite a las firmas pagar "salario integral" a los trabajadores de niveles salariales altos, superiores a los 10 salarios mínimos. Estos salarios integrales incluyen todos los beneficios mencionados arriba excepto las vacaciones. También se reformaron algunas de las normas concernientes a la creación de sindicatos de trabajadores y negociaciones colectivas. En síntesis, la nueva legislación laboral es más flexible, especialmente para las empresas nuevas⁴.

5.3.2 Seguridad social

Como parte de las reformas del Estado una de las mayores transformaciones se realizó en el área de la Seguridad Social. Es probable que éste sea el cambio individual que mayor impacto tenga sobre el nivel de vida de los trabajadores y las finanzas públicas. De acuerdo con la nueva Constitución "La Seguridad Social es un servicio público obligatorio que debe ser prestado bajo la dirección, coordinación y control del Estado, de acuerdo con los principios de eficiencia, universalidad y solidaridad, con base en las normas determinadas por la ley." Las Leyes 100 y 60 de 1993 reformaron los sistemas de pensiones y salud para acomodarlos a los cambios en la estructura de edades de la población y sus necesidades. Estas leyes también corrigieron los problemas de ineficiencia y solidaridad del sistema pasado y extendieron su cobertura.

En el sistema pasado, los beneficiarios de la Seguridad Social se dividían en dos categorías. La primera estaba compuesta por los trabajadores del sector privado quienes estaban afiliados al Instituto de Seguros Sociales (ISS) al cual aportaban el 6.5% de su salario a lo largo de su vida laboral y en contraparte recibían servicios de salud, seguro de invalidez y vida, y una pensión a partir del momento de su retiro. El segundo era el de los trabajadores públicos cuyas pensiones eran asumidas por la Caja de Previsión Social a la cual ellos no tenían que contribuir, de manera tal que el 80% de sus costos de pensión eran cubiertos directamente por el Estado. Ellos también recibían un amplio rango de servicios de salud y otros beneficios del Estado a través de

⁴ Más detalles de la nueva legislación laboral se encuentran en Reyes, A. (1994).

las instituciones en que trabajaban. De hecho esta segunda categoría estaba compuesta por una multitud de distintos sistemas de Seguridad Social, dado que las instituciones públicas no tenían un único sistema de pensiones ni de salud. Naturalmente, esta variedad de regímenes estaban llenos de desigualdades y, como regla general, los beneficios que ellos ofrecían superaban con creces los del Instituto de Seguros Sociales.

El nuevo sistema busca igualar el régimen para todos los beneficiarios de la Seguridad Social y eliminar así las tremendas desigualdades descritas anteriormente. Bajo el actual sistema de Seguridad Social los fondos privados de pensiones compiten con el ISS y los trabajadores públicos pueden escoger entre las dos opciones. El sistema de pensiones cambió de uno en que el desembolso por parte de las empresas se daba en el momento del retiro a uno de capitalización continua. Un objetivo muy importante del nuevo modelo es el aumento de la cobertura dado que en 1990 sólo el 25% de la población total de Colombia estaba afiliada a la seguridad social. Se espera que para el año 2005 por lo menos otro 30% de la población haga parte del sistema.

5.3.2.1 Pensiones

Una de las causas por las cuales los recortes de gasto público realizados a mediados de la década de los ochenta no se reflejaron en disminuciones del déficit fiscal fue que mientras los salarios reales se disminuían y se frenaba el crecimiento de la nómina, en la mayoría de las empresas estatales se introducían costosos esquemas pensionales. La corrupción y la injusticia llegaron a niveles tales que en algunas de estas empresas se permitía el retiro de los empleados, con todos sus privilegios, después de trabajar sólo 12 años sin importar la edad que tuvieran. Las pensiones se convirtieron, así, en la gran carga de las empresas estatales y muchas compañías eficientes e inclusive rentables sucumbieron por estos costos o estuvieron a punto de hacerlo.

Además de las desigualdades del sistema de Seguridad Social del sector público, el ISS en realidad no había capitalizado los recursos que respaldarían las obligaciones contraídas. Esto fue el resultado de un mal manejo financiero, el bajísimo nivel de las contribuciones y la alta evasión. En la práctica el ISS se convirtió en un sistema de distribución simple cuyas reservas se agotaban rápidamente. Es decir, que las pensiones eran pagadas por los aportes del mismo período.

La naturaleza cambiante de la fuerza de trabajo colombiana también contribuyó a que el sistema anterior fuera insostenible. Algunas cifras demuestran por sí solas los cambios demográficos ocurridos en Colombia que estaban llevando al ISS hacia la bancarrota. Entre 1980 y 1989 el número de afiliados al ISS aumentó a una tasa anual de 4.22% mientras los jubilados a su cargo crecieron al 13.5% anual. En 1980 había más de 30 afiliados por cada pensionado, en tanto que en 1990 esta relación era de 13 a 1 y de haberse continuado con el mismo sistema en el año 2020 ésta tasa habría descendido a 5 a 1. El coeficiente de reservas, que se define como la relación entre las reservas del ISS al comienzo de cada año y el costo de las pensiones de ese

mismo año, cayó de 4.54 en 1980 a 1.55 en 1990. Este caos financiero motivó la reforma del sistema de Seguridad Social.

Entre los cambios que se realizaron está el aumento gradual en las contribuciones, hasta llegar al 13.5% del salario del trabajador a partir de 1996. La empresa paga el 75% de esta contribución y el trabajador el resto. Los trabajadores independientes asumen la totalidad del pago.

Ahora el sistema de pensiones es dual, uno manejado por el ISS y otro por los fondos privados de capitalización. El ISS tiene un sistema de prima promedio. El trabajador conoce de antemano el nivel de su pensión, el cual es equivalente al 65% del salario promedio de los últimos 10 años de haber estado afiliado al sistema. La pensión se aumenta 3% para los trabajadores que hayan aportado más de 1,000 semanas y 2% para los que lo hayan hecho durante más de 1,200 semanas, sin que la pensión exceda el 85% del salario o 20 salarios mínimos. Este sistema se vuelve competitivo cuando el rendimiento de los fondos privados es inferior al 5% anual.

En los fondos privados de capitalización, cada persona tiene una cuenta individual en la cual el capital procedente de las contribuciones se aumenta para cubrir las pensiones futuras. La pensión recibida es una función del rendimiento del fondo. Los trabajadores pueden retirarse si tienen garantizada una pensión equivalente al 110% del salario mínimo. Para aumentar la pensión las mujeres tienen que trabajar hasta los 60 años y los hombres hasta los 62. El Estado garantiza una pensión mínima para los trabajadores mayores de estas edades si han cotizado por más de 1,150 semanas. Los trabajadores pueden hacer contribuciones voluntarias adicionales. Ellos pueden retirar de su cuenta el monto que supera el capital para financiar el 70% de su ingreso básico. En caso de muerte o invalidez el trabajador o sus dependientes reciben entre el 75% y el 100% del salario promedio de los últimos 10 años en que fue contribuyente. Existe un esquema de bono pensional para los trabajadores que quieren cambiar del ISS a los fondos privados, el cual reconoce las contribuciones realizadas al ISS. Para las mujeres menores de 35 años y los hombres de menos de 40 el sistema de fondos privados es más atractivo.

Los fondos privados son regulados por la Superintendencia Bancaria. Para su constitución se requiere un capital mínimo de US\$4 millones, y las regulaciones imponen un límite para la proporción de recursos invertidos en acciones y un rendimiento mínimo igual al del mercado financiero.

Para el diseño de este sistema también se tuvieron en cuenta los objetivos de solidaridad, equidad y eficiencia. En cuanto a la solidaridad, los trabajadores con salarios superiores a cuatro salarios mínimos contribuyen con un punto porcentual más que el resto. Estos recursos más una contribución de igual magnitud por parte del Estado alimentan el fondo de Solidaridad, con el cual se subsidian los trabajadores que no pueden asumir por completo su contribución. El Estado garantiza además la pensión mínima y el programa para ancianos por debajo de línea de pobreza. Este sistema es más equitativo en la medida que todos los trabajadores reciben los mismos beneficios. Sin embargo, durante la transición habrá diferentes esquemas de beneficios para garantizar los derechos ya adquiridos por los trabajadores. La eficiencia del sistema

aumentará a través de la competencia entre los sectores público y privado y la liquidación de los fondos insolventes.

Aunque el cambio a un sistema de capitalización implica, en el mediano plazo, unos gastos fiscales por concepto de la transferencia a los fondos de capitalización de los recursos que ya habían sido "acumulados" en el ISS, en el largo plazo ésta es una buena inversión en la medida en que las pensiones son manejadas con más eficiencia y aumenta el ahorro nacional.

5.3.2.2 Salud

El cambio más importante en el área de la salud es la creación de un Sistema de Seguridad Social en Salud, a través de la Ley 100 de 1993. El sistema funciona como una especie de seguro nacional de salud y se basa en tres principios básicos: universalidad, solidaridad y eficiencia.

Para lograr la universalidad el sistema es obligatorio y cubre a las familias. Se espera que este objetivo se alcance en el año 2001, con los más necesitados recibiendo un subsidio del Estado y la ayuda de los otros contribuyentes. El Plan Obligatorio de Salud (POS) asegura la medicina preventiva, diagnóstico, tratamientos y rehabilitación. El Plan Básico, cuyos servicios son gratis, se especializa en el desarrollo de planes de prevención y en el mejoramiento de la salud pública.

Entre los servicios que presta este plan se encuentran vacunaciones, servicios de salud en los colegios, control de la natalidad, información nutricional, campañas contra los vicios, medidas regulatorias para mejorar las condiciones de salud de la población y la prevención del SIDA.

La universalidad sólo se puede lograr con la solidaridad, mediante los aportes de toda la población en función de su capacidad económica. Por ello se implantó un sistema de subsidios para financiar a las personas que no puedan costear el POS. Todos los trabajadores contribuyen al sistema de salud con el 12% de sus salarios de los cuales el 1% va al Fondo de Solidaridad y Garantía⁵. El gobierno y otras entidades, como las Instituciones de Subsidio Familiar, también aportan recursos a este fondo.

Para satisfacer el principio de eficiencia, las instituciones pertenecientes al sistema de salud ahora se dividen en dos grupos: Entidades Promotoras de Salud (EPS) e Instituciones Prestadoras de Servicios de Salud (IPS), con funciones distintas y claramente delimitadas⁶.

⁵ El empleador es responsable de las 2/3 partes de la contribución al Sistema de Salud, equivalente al 8% del salario del trabajador, y el empleado es responsable del resto. Los trabajadores independientes y los que reciben salario integral deben pagar por su cuenta la totalidad de la contribución.

⁶ Las EPS están encargadas de la intermediación financiera, de la coordinación de las afiliaciones, el registro y el recaudo de los aportes. Las IPS son quienes prestan los servicios de salud (como doctores y hospitales). La dirección del sistema está a cargo del Consejo Nacional de Seguridad Social en Salud.

CAPITULO 6

SECTORES CON PERSPECTIVAS SOBRESALIENTES PARA LA INVERSION¹

6.1 INDUSTRIA DEL PETROLEO

6.1.1 Breve historia y niveles actuales de producción

Las exploraciones de petróleo en Colombia empezaron a principios del siglo. La política de los contratos de concesiones permanecieron en vigor hasta 1974. En 1969, la Ley 20 asentó los términos preliminares para los Contratos de Participación discutidos más adelante, los cuales cinco años después se denominaron Contratos de Asociación, nombre con el cual se conocen hoy en día. La producción aumentó considerablemente desde 1980, la exploración se incrementó de 27 pozos perforados en 1980 a 87 en 1988. En 1983, se descubrió el campo petrolífero de Caño Limón con el cual se incrementaron las reservas del país en casi 1.2 billones de barriles de crudo, mejorando así las perspectivas petroleras de Colombia. Ahora, con el hallazgo de los campos petrolíferos de Cusiana, Cupiagua y Coporo, estas perspectivas han mejorado aún más y las reservas de petróleo podrían alcanzar los 3,900 millones de barriles.

La operación petrolera del Estado comenzó en 1951 con la fundación de ECOPETROL, Compañía Colombiana de Petróleo, empresa industrial y comercial del Estado que depende del Ministerio de Minas y Energía. ECOPETROL es responsable de la investigación, exploración, desarrollo, transporte, refinación y mercadeo del petróleo crudo y de algunos de sus derivados así como de la disponibilidad nacional de combustibles y derivados del petróleo. La empresa tiene actualmente 12,000 empleados directos y 50,000 indirectos.

En 1993 la producción del crudo se distribuyó así: ECOPETROL produjo directamente 93,688 barriles diarios; las empresas privadas produjeron, bajo el sistema de concesión, que desaparecerá gradualmente, 35,921 barriles diarios, y bajo contratos de Asociación 323,744 barriles diarios, 60% de los cuales son de ECOPETROL (unos 194,246 BPD) provenientes de su participación del 40% y de las regalías del 20%. Del crudo restante perteneciente a las empresas extranjeras, ECOPETROL compra lo que necesita para sus refinerías, a precios internacionales, y el resto es exportado por los Asociados. En 1993 ECOPETROL exportó aproximadamente 82,490 barriles diarios de su propio crudo.

¹ Para mayor información de las normas a la inversión extranjera directa véase Departamento Nacional de Planeación y KPMG Peat Marwick (1993) y Departamento Nacional de Planeación y CONPES (1993).

6.1.1.1 Cusiana, Cupiagua y otros hallazgos recientes

Hasta 1992 Colombia tenía reservas garantizadas de 1.8 billones de barriles que aseguraban su capacidad de autoabastecimiento sólo hasta 1996. Sin embargo la situación cambió con el hallazgo de los campos petroleros de Cusiana y Cupiagua, y posteriormente Volcaneras. De hecho, con los nuevos hallazgos las reservas conocidas del país se han más que doblado. La región rica en hidrocarburos, llamada Piedemonte Llanero en los Llanos Orientales cerca de la cordillera Oriental del sistema de los Andes, ha cambiado notablemente la perspectiva de petróleo y energía en Colombia, así como también el valor estimado de sus áreas de exploración².

Las reservas petrolíferas de Cusiana y Cupiagua alcanzan los 2,100 millones de barriles de petróleo. Más aún, estos campos contienen un crudo "liviano" que se vende con una prima debido a su menor costo de refinación. Durante el segundo semestre de 1995 estos pozos estarán produciendo 185 mil barriles diarios, meta de la primera fase del proyecto. Para 1988 esta cantidad aumentará a 500 barriles diarios y se mantendrá en ese nivel hasta el año 2002.

Probablemente la expansión de la producción del petróleo en Colombia se extenderá hasta bien avanzado el siglo entrante. Estimativos recientes de trazados geológicos indican que el "Piedemonte Llanero" tiene en reserva alrededor de 6,000 millones de barriles tanto de petróleo como de gas.

6.1.2 Oportunidades de inversión en "encadenamientos hacia adelante y hacia atrás"

Colombia ha entrado en un proceso decidido de apertura comercial definiendo políticas claras favorables a las inversiones extranjeras y a la libre competencia. Además se encuentra en un proceso de privatización, donde la antigua mentalidad burocrática interventora del Estado se ha transformado en un manejo del Estado como gerente y director.

6.1.2.1 Oportunidades de inversión en "encadenamientos hacia atrás"

Los contratos colombianos de Asociación de Petróleo son un modelo general abierto, no siempre negociable lo cual facilita notablemente los procesos de contratación. De un total de 88.7 millones de hectáreas de cuencas sedimentarias, ECOPEL se ha reservado 4.2 millones de hectáreas para su propia exploración (4.8%), los 74 Contratos de Asociación vigentes cubren un total de 7.9 millones de hectáreas (8.9%) y los 11 Contratos de Concesión cubren 183 mil hectáreas (0.2%). Esto quiere decir que el 86.1% de las cuencas sedimentarias están abiertas para contratos nuevos. Para el gobierno de Colombia la presencia de capitales extranjeros es muy atractiva.

² Véase en el mapa de Colombia la localización de los campos petroleros.

El crudo de las compañías extranjeras puede ser comercializado o procesado directamente por ellas mismas, salvo la parte que es adquirida por ECOPETROL a precios internacionales.

Se estima que el desarrollo de los campos petrolíferos en los próximos cinco años atraerá inversiones del orden de los US\$4.6 billones, gran porción de la cual se destinará a materiales de ingeniería, el cual constituye un negocio correlacionado muy interesante.

6.1.2.2 Oportunidades en “encadenamientos hacia adelante”

Entre los numerosos proyectos que tiene ECOPETROL está la construcción de una refinería para procesar crudo pesado. Buena parte de su ingeniería básica ya está definida pero se requieren aún algunas modificaciones en cuanto a su ubicación y estructura, ya que sería deseable un tamaño de planta mayor. Recientemente, ECOPETROL decidió que el proyecto debería ser llevado a cabo por el sector privado dado su gran atractivo en razón de la abundancia de crudo, su bajo costo de transporte y su creciente mercado doméstico³. Un segundo proyecto es la modernización de la actual refinería de Barrancabermeja.

La producción de petroquímicos en Colombia asciende a las 200,000 toneladas al año, en comparación con una demanda de 340,000 toneladas al año. Los principales productos son:

Polietileno de baja densidad	55 Ktons
Parafinas	21 Ktons
Bases para lubricantes	100 Ktons
Bases para detergentes	20 Ktons
Aceites aromáticos	50 Ktons
Ciclohexano	24 Ktons

No hay razón para que Colombia, teniendo el mayor mercado doméstico de la región Caribe y las materias primas necesarias, no lleve a cabo una política activa para desarrollar la industria

³ Las importaciones de gasolina de Colombia ascendieron a US\$238 millones en 1991, US\$276 millones en 1992 y US\$262 millones en 1993.

petroquímica⁴. Además es mucho más rentable exportar productos petroquímicos intermedios que petróleo crudo, dado su mayor valor agregado.

Por ello, el Gobierno está decidido a garantizar que ECOPETROL suministrará el crudo necesario de manera oportuna a cualquier planta de procesamiento. Además, las autoridades estarán atentas para detectar prácticas de competencia imperfecta en el mercado internacional, como dumping. Luchar por el prevailecimiento de reglas del juego claras es ahora una prioridad del Gobierno colombiano, en la medida en que el país ha venido recibiendo crecientes niveles de inversión extranjera en este sector, asegurando a los inversionistas que los acuerdos están basados en normas estables y justas.

6.2 GAS NATURAL⁵

Colombia tiene grandes reservas de gas natural. En 1993 se estimaron en 6.7 trillones de pies cúbicos (TPC) incluyendo los descubrimientos recientes en los pozos petroleros de Cusiana y Cupiagüa. El campo de Volcaneras tiene alrededor de 4 o 5 TPC en reservas. Estos depósitos están localizados a lo largo de todo el país, pero las mayores concentraciones se encuentran en La Guajira, al norte del país, y en los Llanos Orientales. También es probable que las reservas de gas aumenten en las próximas décadas como resultado de los crecientes esfuerzos de exploración de pozos petroleros y gasíferos.

Esta amplia disponibilidad del recurso, hace que el gas natural sea una fuente de energía más eficiente que el resto, tanto en términos de su costo, como de la conservación del medio ambiente. La Nación ha decidido masificar el uso de gas natural en áreas urbanas y rurales, a través de la construcción de una red de gasoductos que interconectará el país con los múltiples depósitos. El Gobierno está ahora más comprometido que nunca con este proyecto y espera terminar la interconexión a finales de 1997.

El Gobierno contratará con compañías del sector privado la construcción de los principales gasoductos, en tanto que los subsistemas regionales serán construidos por compañías privadas a través del sistema BOMT. Este esquema que, por sus iniciales en inglés, significa Construir, Poseer, Mantener y Transferir, implica que la compañía privada se contrata para construir, operar y mantener el proyecto, del cual se convierte en propietario. La entidad contratante paga por el derecho de usar el proyecto y además tiene la opción de comprarlo al constructor. Este sistema tiene la ventaja de hacer factible el desarrollo del proyecto en la medida en que libera el cuello de

⁴ Uno de los proyectos más atractivos en esta área es la construcción de una planta procesadora de aceites aromáticos y aceites refinados. Se ha estimado que las ventas, domésticas y externas, podrían alcanzar los US\$569 millones en 1996 y US\$724 millones para el año 2000.

⁵ Véase también Ministerio de Minas y Energía, ECOPETROL y Departamento Nacional de Planeación (1993).

botella financiero que tiene el Gobierno para el desarrollo de grandes proyectos de infraestructura. Las compañías que obtengan las concesiones de los principales gasoductos serán transportadores de gas y se lo venderán a los distribuidores de cada ciudad. El precio del combustible se determinará con base en el precio en pozo y los costos de transporte.

La construcción del ducto La Guajira-Barrancabermeja, uno de los más importantes de red nacional, se contrató con la compañía estadounidense Enrom. Este gasoducto cubrirá los departamentos de La Guajira, Cesar, Magdalena y Santander. Para el abastecimiento del occidente del país incluyendo ciudades como Manizales, Pereira, Armenia y Cali, en el primer semestre de 1995 se firmará un contrato por el sistema BOMT. El gasoducto para la zona centro-oriental será administrado por Ecogas, la nueva firma de capital mixto que se encargará de los proyectos de gas del Gobierno, que será creada en el primer semestre de 1995⁶. Este conectará las ciudades de Barrancabermeja, Neiva, Bosconia y Bogotá. Medellín se conectará a la malla principal a través del sistema de concesión. Véase el mapa de Colombia para la ubicación de estas ciudades.

Cálculos de Departamento Nacional de Planeación indican que este programa permitirá ahorrar US\$560 millones hasta el año 2005. Además, debe anotarse que la mayoría de la Costa Atlántica ya está conecta a la red de gasoductos, la cual sirve a 30 municipios con un cubrimiento aproximado del 60%. En Bucaramanga y Neiva se han alcanzado niveles de cubrimiento del 95%. El sector privado invertirá alrededor de US\$3,977 millones en la construcción y mantenimiento de gasoductos en los próximos cuatro años.

6.3 INDUSTRIA DEL CARBON

6.3.1 Introducción

Colombia cuenta con abundantes depósitos de carbón, especialmente térmico, aunque también hay carbón metalúrgico y otras clases.

Con la crisis energética de la década de los setenta Colombia vio la oportunidad de convertirse en un actor importante del promisorio mercado del carbón. Con este propósito, en 1976 se creó la compañía Carbones de Colombia S.A. (CARBOCOL), en quien se centralizó la responsabilidad de ejecutar las políticas del Gobierno colombiano para el sector carbonífero.

La industria colombiana de carbón despegó a principios de la década de los ochenta, cuando se culminó la construcción y entró en producción el complejo El Cerrejón, situado cerca de la Costa Atlántica (véase el mapa del país). Para 1991, Cerrejón Norte había exportado 54 millones de

⁶ ECOPETROL, FEN y el sector privado serán los dueños de Ecogas.

toneladas de carbón a 28 países, por un valor aproximado de US\$1.9 billones, convirtiéndose en una de las más grandes y modernas minas de carbón del mundo con total éxito comercial.

Los nuevos proyectos mineros serán desarrollados a través de contratos de exploración y explotación con firmas privadas. El gobierno no hará inversiones directas, dejando que el sector privado lleve a cabo estas actividades a su propio riesgo. El Estado recibirá regalías u otras formas de compensación por la explotación de estos recursos carboníferos, como participaciones sin aportes en la inversión, primas de contratación, participación en las utilidades, contribuciones al desarrollo de la región y el derecho al uso de los puertos. Tres grandes proyectos han sido negociados bajo esta política: La Loma-Boquerón con Drummond Ltd., Calenturitas con Prodeco S. A. (ambos en el Departamento del Cesar), y el proyecto Oreganal, en La Guajira, con Carbones del Caribe S. A.

6.3.2 Colombia en el mercado mundial

Colombia es el cuarto exportador de carbón del mundo después de Australia, Sur Africa y los Estados Unidos. En 1990, exportó 13.7 millones de toneladas por un valor FOB de US\$545 millones, equivalentes al 7.6% de la oferta mundial. Los niveles de exportación de 1994 fueron similares y representaron 6.2% de las exportaciones totales de ese año. Actualmente, la mayoría de las ventas colombianas se dirigen en su mayoría al mercado europeo (53.7% a Europa central y del norte y 21.4% a Europa mediterránea). Por su parte, 19.5% de las exportaciones de carbón de 1994 tuvieron como destino los Estados Unidos y Canadá, y sólo el 2.2% se exportó al Lejano Oriente. Estos volúmenes son equivalentes al 11% de la demanda europea de carbón y sólo al 0.26% de la demanda del Lejano Oriente.

El mercado internacional de carbón térmico ha entrado en su fase de madurez y muestra un crecimiento sostenido. Las proyecciones disponibles muestran que entre 1990 y el año 2000, la demanda mundial de carbón térmico crecerá de 180 millones de toneladas al año a 330 millones. La mayoría de este crecimiento se concentrará en el mercado del Lejano Oriente, actualmente el de mayor tamaño y crecimiento del mundo. La estrategia colombiana de mediano plazo es aumentar su participación en el mercado sin reducir los precios por debajo de los niveles actuales, los cuales en promedio durante 1994 fueron de US\$29.6 por tonelada métrica. Colombia espera exportar entre 37 y 45 millones de toneladas anuales para el año 2000, equivalentes al 11.3% del mercado. También se ha propuesto aumentar la participación en el mercado del Lejano Oriente de 2.2% a 6% del total de sus compras.

6.3.3 Reservas y capacidad de producción de Colombia

Las reservas colombianas de carbón ascienden a 20 millones de toneladas. Con base en investigaciones realizadas en los pasados quince años sobre la localización, cuantificación y evaluación de las reservas, el país ha identificado los depósitos de carbón existentes a lo largo del territorio. Estos depósitos se encuentran en La Guajira, Cesar, Córdoba, Santander del Norte

y del Sur, Antioquia, Boyacá, Cundinamarca, Valle, Chocó y Cauca. Se podría sostener una producción anual de 50 millones de toneladas por tres siglos.

Actualmente, Colombia tiene el potencial de producir 38 millones de toneladas por año. Es factible alcanzar una meta de exportación de 40 millones de toneladas para el año 2000, con el desarrollo de nuevas áreas mineras o la expansión de las existentes, como El Cerrejón Norte, donde la producción potencial es muy alta.

Para mantener la participación colombiana en el mercado, 12%, más allá del año 2000, será necesario acometer nuevos proyectos. Dada la riqueza de las reservas colombianas de carbón, este escenario es totalmente factible.

6.4 PRIVATIZACIONES

El proceso de privatización de empresas colombianas está dividido en tres áreas básicas. La primera, conocida como desinversión, consiste en la venta de compañías o activos de compañías que han operado en áreas que tradicionalmente han sido competencia del sector privado y que por distintas razones el Estado actualmente es dueño parcial o total de estas compañías. La segunda área es el uso de recursos privados para llevar a cabo proyectos del gobierno, como construcción y modernización de carreteras y aeropuertos. Allí la idea central es que el Estado debe concentrarse en las labores de planeación y regulación, como se describe en detalle en el Capítulo 5. La tercera área es la venta de compañías que prestan servicios que tradicionalmente se han considerado responsabilidad del Estado, como la generación de energía eléctrica, el manejo de basuras y las telecomunicaciones.

A continuación se describen las más importantes iniciativas de privatización que actualmente están en marcha en Colombia.

6.4.1 Sector financiero

En 1982 el sector financiero colombiano entró en una crisis que obligó al Estado a intervenir varias instituciones para controlar el daño que podría causar su desplome y fortalecer el sistema de intermediación. Entre las instituciones intervenidas se encuentran el Banco de Colombia, el más grande banco privado en el país en esa época, el Banco del Comercio, el Banco Tequendama, el Banco del Estado y el Banco de los Trabajadores.

El sector financiero superó gradualmente la crisis en la segunda mitad de los años ochenta, cuando todas las deudas fueron pagadas y se capitalizó todo el sistema. Este proceso de saneamiento fue más prolongado en los bancos intervenidos que en el resto de instituciones. Sin embargo, la mayoría de estos bancos ya han alcanzado niveles aceptables de capitalización y su desempeño en los años recientes ha sido sobresaliente.

La intención inicial del gobierno fue devolver los bancos al sector privado una vez superada la crisis. En 1989 se definió el primer esquema de privatización, el cual, sin embargo, fracasó principalmente porque la estructura de privatización utilizada era muy rígida para ser aplicada a tantas instituciones. Al mismo tiempo, se pretendía alcanzar muchos objetivos, con frecuencia contradictorios entre sí. Entre éstos se encontraban devolver los bancos al sector privado, la democratización de su propiedad y la generación de importantes recursos financieros.

En 1991 se modificó la política de reprivatización de las entidades financieras. La prioridad de la nueva política fue devolver los bancos al sector privado y asegurar que continuaran en operación.

Los precios de venta se han basado en las proyecciones de los flujos de ingreso y son determinados por el mercado, aunque el Gobierno fija un precio mínimo. La recuperación de las inversiones realizadas por el tesoro público en el momento de las intervenciones es un objetivo secundario, al igual que el de democratizar la propiedad.

Como parte de la estrategia de venta, el gobierno ha hecho énfasis en asegurar que las entidades tengan balances sanos antes de que sean ofrecidas al público. Se ha garantizado también que las deudas contingentes (posibles pérdidas resultantes de procesos judiciales en curso en contra de algunos bancos) serán cubiertas por el Estado y no por los compradores, cuando sus valores excedan las provisiones realizadas para tal fin.

Las condiciones de venta han sido definidas individualmente para cada institución, dependiendo de su estado y atractivo para los compradores. En algunos casos sólo se ha recibido la oferta de un comprador y en otros ha habido campo para un pequeño grupo de inversionistas.

Hasta el momento se han vendido el Banco de los Trabajadores, en junio de 1991, por US\$30 millones, el Banco Tequendama por US\$65 millones, el Banco del Comercio por US\$349 millones y el Banco de Colombia por US\$400 millones. Algunos bancos que tradicionalmente han sido propiedad del Estado, como Bancafé y el Banco Central Hipotecario, cuyo papel en el pasado consistió en dirigir recursos de crédito a algunos sectores de la economía, como los cafeteros y el sector de construcción, respectivamente, también han sido introducidos en el paquete de futuras privatizaciones. La participación del Gobierno en BANCOLDEX será vendida en 1996.

Un factor fundamental en el éxito del proceso de privatizaciones ha sido la Ley de Reforma Financiera que modificó, a finales de 1990, el marco legal para las operaciones del sector. Esta Ley removió algunas restricciones para la inversión extranjera en el sector y abrió nuevos espacios para el desarrollo de entidades financieras como fondos de inversión y comisionistas de bolsa. Además, flexibilizó el régimen regulatorio de los procesos de transferencia de activos, fusiones, liquidaciones y cambios de entidades, y préstamos y contratos entre entidades financieras. El nuevo marco legal convierte a Colombia en el líder regional en cuanto a la libertad de acción de las entidades financieras.

Como una prueba del atractivo el mercado financiero colombiano debe anotarse que dos de los tres bancos privatizados entre 1991 y 1992, el Banco de los Trabajadores y el Banco

Tequendama, fueron adquiridos por entidades financieras de Venezuela. Una lista parcial de los intermediarios financieros que serán vendidos entre 1995 y 1996 se encuentra en el Cuadro 6.1.

6.4.2 Las firmas del IFI

El Instituto de Fomento Industrial (IFI) fue creado en 1940 para apoyar la actividad industrial del país. En 1963 se transformó en una institución financiera, manteniendo el objetivo de motivar la creación y crecimiento de empresas privadas necesitadas de recursos de capital o de crédito para su desarrollo. Las inversiones del IFI están concentradas en las áreas de industrias básicas, agroindustria y minería.

Cuando las empresas se consolidan, el IFI vende su participación accionaria. Inclusive, recientemente se han vendido las participaciones en varias empresas con un valor estratégico para el desarrollo del país como Sofasa, la ensambladora colombiana de carros Renault vendida en 1988, Papelcol, el principal productor de papel en el país vendida en 1990, y Alcalis de Colombia-Betania, una fábrica de químicos vendida en 1994. También se han vendido varias compañías pequeñas a través de la bolsa de valores. En el periodo 1990-1994 el IFI privatizó 22 compañías recibiendo ingresos de US156 millones por este concepto.

Actualmente el IFI tiene inversiones en importantes compañías como Cerro Matoso una mina y refinería de Ferróniquel, Monómeros Colombo-Venezolanos una compañía química, y Propal un productor de papel, las cuales están siendo avaluadas para proceder a su venta. Una lista y descripción de las empresas del IFI que serán privatizadas en el corto plazo se presenta en el Cuadro 6.2.

6.4.3 Zonas francas

Las zonas francas existen en Colombia desde la década de los cincuenta pero su impacto económico no ha llenado las expectativas. Hasta ahora ellas han sido operadas y controladas por el Estado. Como parte de la internacionalización de la economía se cambiaron las normas para la constitución y operación de zonas francas.

Bajo la antigua normatividad, las zonas francas sólo podían ser industriales o comerciales y su localización estaba limitada y determinada por el Gobierno. Bajo el nuevo régimen, el sector privado puede promover, desarrollar y operar zonas francas en cualquier parte del país, siempre y cuando el área esté delimitada geográficamente y no sea inferior a 50 acres, no esté ubicada en la misma zona en que se desarrolla la misma actividad bajo un régimen distinto al de zona franca, y tenga la aprobación del Ministerio de Comercio Exterior.

Aunque las actividad desarrollada en las zonas francas estará orientada a la exportación, no hay restricciones para las ventas en el mercado nacional. Independientemente de los montos invertidos, las compañías extranjeras pueden remitir libremente las utilidades al extranjero, las

cuales están exentas de los impuestos de renta y de remisión. Se permite la negociación de todas las monedas extranjeras en la zona franca, de forma que las firmas que operan en ella no tengan que recurrir a los servicios del sistema financiero para estos efectos.

El nuevo código de zonas francas define tres tipos usuarios: operadores encargados de la promoción y administración; constructores, que son quienes construyen los locales y la dotan de los servicios básicos; e industriales de bienes y servicios.

Las zonas francas no pagan impuestos de renta o patrimonio sobre los recursos originados en la exportación de bienes y servicios, ni impuesto a las ventas sobre los materiales importados. Los vehículos de pasajeros, yates y otras embarcaciones para zonas turísticas también están exentos de aranceles. Además los empresarios de las zonas francas tienen libre acceso a crédito de las entidades financieras nacionales. La primera zona franca privada comenzó a operar en Bogotá en 1993.

6.5 SERVICIOS PUBLICOS

6.5.1 Electricidad⁷

Los planes del Gobierno para la expansión del sector eléctrico buscan aumentar la capacidad instalada de generación en 2,700 MW para el año 2000 y en cerca de 5,900 MW entre 2001 y 2007⁸, lo cual permitirá abastecer las necesidades futuras del país y evitar crisis como las vividas en el año 1992. El Cuadro 6.3 muestra el escenario más factible propuesto por el Gobierno para la expansión de la capacidad de generación. Para alcanzar las metas de expansión, el plan propone que se permita al sector privado invertir en la construcción y operación de nuevos proyectos, a través de tres esquemas básicos: generación propia; generación independiente; y compras de activos, participaciones, bonos y acciones de otros proyectos de generación. En el Cuadro 6.4 se listan los posibles proyectos de generación que contarían con la participación del sector privado.

6.5.1.1 Generación propia

Como su nombre lo indica, la generación propia se define como la producción de electricidad para ser consumida por el productor. Las industrias colombianas han estado operando plantas de

⁷ Véase también Ministerio de Minas, Ministerio de Hacienda y Departamento Nacional de Planeación (1993), y CONPES, Ministerio de Minas y Departamento Nacional de Planeación (1995).

⁸ La capacidad actual es 10,079 MW de los cuales el 78% es hidráulica y el 22% térmica. También se cuenta con 150 MW que pueden ser importados de Venezuela.

generación para su consumo, en un esfuerzo por reducir sus costos y su dependencia de las compañías de distribución. De hecho, un estudio reciente indica que en la actualidad hay en el país más de 20 generadoras propias con un capacidad superior a 1MW y con una capacidad instalada total de cerca de 150 MW.

El esquema regulatorio se ha abierto, y ahora grupos de consumidores pueden formar asociaciones para generar su propia electricidad, la cual sólo puede ser vendida a sus socios. Aunque de forma independiente, estos grupos tendrán acceso a la red nacional de transporte de energía y pueden instalar sus plantas en lugares alejados y transportar su electricidad a través de las redes públicas de conexión y distribución. Varias plantas generadoras han sido construidas recientemente bajo este esquema, incluyendo una con capacidad de 90 MW en Mamomal, la zona industrial de Cartagena. Una ventaja adicional es la disponibilidad inmediata de combustibles debido a la riqueza de Colombia en términos de carbón, gas natural y petróleo.

6.5.1.2 Generación independiente

Bajo este esquema la electricidad es producida por una entidad para su venta a terceros, usualmente a una firma de distribución o un generador grande. Debido a que todavía no se ha establecido un sistema efectivo de subsidios aún no es rentable producir electricidad para pequeños consumidores. La red nacional de distribución también está disponible para este tipo de productores. Recientemente se han desarrollado dos proyectos bajo este esquema ambos en la Costa Atlántica, por inversionistas extranjeros.

6.5.1.3 Compras de activos, participaciones, bonos y acciones

Los inversionistas privados también pueden comprar activos productivos, participaciones, bonos y acciones de proyectos de generación. Durante la reestructuración financiera del sector eléctrico el Estado asumió las deudas de varias compañías del sector, incluyendo las de la Hidroeléctrica de Batería y del Instituto Colombiano de Energía Eléctrica, y recibió a cambio activos de las plantas, los cuales serán vendidos para cubrir las obligaciones financieras. Las firmas continuarán prestando el servicio pero ahora lo harán con la participación del sector privado.

6.5.1.4 Riesgo e instrumentos de reducción del riesgo

Como cualquier inversión de largo plazo y considerable tamaño, las inversiones en plantas generadoras de energía implican un riesgo sustancial. Esto, unido al hecho de que la generación de energía eléctrica tradicionalmente ha sido un servicio público, sujeto por lo tanto a mucha regulación estatal, resulta en una gran incertidumbre con respecto a la evolución futura de la demanda, las condiciones monopólicas para la distribución de energía y la estabilidad y transparencia del marco regulatorio.

Por ello se han venido tomando varias medidas para minimizar dichos riesgos y asegurar los niveles requeridos de inversión. En primer lugar, se está desarrollando un marco regulatorio que garantice reglas estables para los agentes del mercado. Estas reglas también aseguran que la generación eléctrica se desarrollará bajo condiciones justas y competitivas. La Ley de Servicios Públicos Domiciliarios y la Ley Eléctrica, aprobadas en 1994, contribuyen a hacer el marco regulatorio, no sólo estable, sino también transparente. La futura separación de la empresa estatal Interconexión Eléctrica S.A. (ISA) en ISA-T, encargada de la transmisión de electricidad, e ISA-GEN, encargada de la generación, contribuirá a consolidar la transformación institucional del sector eléctrico y a permitir a las entidades públicas especializarse y desarrollar mejor cada actividad.

Otra valiosa herramienta son los Acuerdos de Capacidad de Compra (ACC) establecidos por la reciente Ley Eléctrica. Estos son contratos mediante los cuales los compradores se aseguran una oferta regular de energía y los productores unos ingresos estables y, por lo tanto, un cierto retorno para su inversión. El precio pagado incluye el costo fijo de inversión y un costo variable de operación por la energía suministrada. Este es un precio de "tomar o dejar" en el sentido en que depende de la capacidad productiva de planta y no de la producción realmente demandada de la planta. Los ACC deben establecer claramente las condiciones pertinentes, tales como el sitio de envío de la energía, los términos de duración del contrato, las fórmulas de precios de la potencia y la energía, y los mecanismos de pago. Termobarranquilla, un proyecto contratado a través de ACC, culminará entre el primer trimestre de 1996 y finales de 1997.

Los ACC, a su vez, serán asegurados a través de un sistema de doble facturación, en el cual los pagos del consumidor van al productor, y otros ingresos van a las empresas de servicios públicos a través de prendas de ingreso por parte de los grandes consumidores o garantías de la Financiera Eléctrica Nacional, con respaldo de la Nación. De esta manera se asegura que los contratos entre los productores privados y las empresas de servicios públicos sean estables y transparentes en el largo plazo.

Actualmente existe una amplia variedad de proyectos de plantas generadoras térmicas a lo largo de todo el país. Varios de ellos se están desarrollando en conjunto con proyectos carboníferos, y todos están localizados en las áreas con amplias reservas de carbón y buenos mercados locales.

Se observa una preferencia por expandir la capacidad de generación térmica sobre la hidroeléctrica para evitar la dependencia de las condiciones climáticas.

6.5.2 Telecomunicaciones

El Decreto 1900 de 1990 definió la reestructuración del sector de telecomunicaciones colombiano, permitiendo la creación de firmas privadas para el manejo de teléfonos celulares, industrias de valor agregado en telecomunicaciones y la prestación de servicios locales y de larga distancia.

Aunque este es un campo lleno de oportunidades de inversión, el gobierno ha enfrentado la resistencia de los sindicatos de las organizaciones existentes dificultando que el espíritu de estas regulaciones se convierta en cambios concretos. Ello ha sido especialmente cierto en el caso de la Compañía Colombiana de Telecomunicaciones (TELECOM), la cual maneja el servicio de larga distancia nacional e internacional.

Recientemente, sin embargo, TELECOM ha entrado en negocios de riesgo compartido con compañías extranjeras de telecomunicaciones para el establecimiento de 400,000 líneas telefónicas adicionales para 1996. En ese año, Colombia contará con 5.9 millones de líneas, que equivalen a 16.7 teléfonos por cada 100 habitantes. Las concesiones para la prestación de los servicios de larga distancia por parte de firmas públicas o privadas, nacionales o extranjeras, deben empezar en enero del 1996. En un período de 3 años, compañías con una participación del 51% del Estado prestarán dichos servicios.

El Decreto 741 de 1993 estableció los procedimientos para la licitación del servicio de telefonía celular. Hay tres zonas para la prestación del servicio: la Costa Atlántica y las regiones oriental y occidental. En cada zona se otorgaron dos concesiones, una a una firma privada y otra a una de capital mixto. El servicio de telefonía celular empezó en junio de 1994 y se espera que cuente con 580 mil usuarios en el año 2000. Los excelentes resultados en este campo han probado la bondad del sistema de concesión para estimular la competencia y garantizar un servicio óptimo en calidad y uso de tecnología.

Otra área con gran futuro es la de los canales privados de televisión, que fueron autorizados recientemente por la ley y que entrarán en operación en 1997.

6.5.3 Recolección de basuras

Las empresas municipales de recolección de basuras han sido tradicionalmente ineficientes, debido principalmente a la corrupción. En 1989 las labores de recolección de basuras fueron entregadas al sector privado en las ciudades de Bogotá y Barranquilla. Los resultados han sido muy ponderados por la ciudadanía.

Los procesos a través de los cuales se han contratado las firmas han despertado algunas críticas, especialmente porque las compañías municipales que antes prestaban este servicio no han sido eliminadas del todo. Esto ha limitado la eficiencia en el uso de los recursos. Los términos de los contratos también han sido motivo de controversia y es probable que sean revisados en el futuro. Con todo, la idea de privatizar el manejo de las basuras ha ganado popularidad a nivel de los usuarios y es probable que otras ciudades opten por la misma solución en el futuro.

6.6 TRANSPORTE

En el contexto de la nueva orientación internacional de la economía colombiana y de redefinición del rol del Estado, vale la pena mencionar que una gran porción de la inversión pública se destinará en los próximos años a mejorar la infraestructura básica de transporte. La topografía colombiana es particularmente quebrada y además la mayoría de actividades productivas y centros de consumo están localizados al interior del país. En la actualidad existen importantes iniciativas gubernamentales con respecto a carreteras, ferrocarriles, puertos y transporte aéreo para facilitar una exitosa internacionalización de la economía.

6.6.1 Carreteras

Debido a las dificultades del terreno y a la tradicional escasez de recursos para la inversión pública, las carreteras colombianas no son adecuadas ni suficientes para las necesidades del país. Es esencial construir carreteras apropiadas para los métodos actuales de transporte terrestre (contenedores, vehículos de alto tonelaje, vehículos etc.) y comunicar los centros de producción con los puertos en la forma más expedita posible. En otras palabras, el sistema que comunica las tres principales ciudades colombianas, Bogotá, Medellín y Cali, entre sí y con los principales puertos, Barranquilla en la Costa Atlántica y Buenaventura en el Pacífico, debe ser modernizado.

La administración Gaviria definió como prioridad la modernización de un sistema de carreteras de 6,300 kilómetros. Esto incluye la construcción y rehabilitación de carreteras que conectan los centros de consumo con los puertos y las fronteras colombianas. Entre los trayectos más importantes que conforman este proyecto se encuentran la Troncal del Magdalena Medio, la Marginal del Llano, la vía Villavicencio-Bogotá, la carretera Medellín -Turbo, la red de carreteras de la Costa Atlántica, la Troncal de Occidente, el Eje Cefetero y la Carretera del Café. Para completar los 12,000 kilómetros de la red principal, las regiones tienen la responsabilidad de construir y mantener las vías regionales.

Muchas de las principales carreteras a cargo del Estado seguirán siendo contratadas con el sector privado a través del sistema de concesión, como se ha venido haciendo desde 1993. Las firmas pueden trabajar para el Estado o encargarse completamente de la construcción y operación de las mismas, a cambio de los peajes como retorno de su inversión. Una lista parcial de los proyectos de construcción de carreteras que podrán ser ejecutados por el sector privado se encuentra en el Cuadro 6.5.

6.6.2. Puertos

Con la reforma de los terminales marítimos en 1991, el sector privado ganó acceso completo a su estructura operacional. De hecho, actualmente el sector privado presta los servicios portuarios, cargue y descargue de las mercancías, y almacenamiento, entre otros. Al mismo tiempo, a

través de las Sociedades Portuarias Regionales que son entidades de capital público, privado o mixto, se garantiza la construcción, mantenimiento, y administración de los terminales de transporte. Hasta el momento hay cinco Sociedades Portuarias Regionales, las cuales administran los puertos de Santa Marta, Barranquilla, Cartagena, Buenaventura y Tumaco, con una participación del capital privado de casi 70%. Las tarifas son fijadas libremente por los agentes portuarios aunque están supervisadas por el Estado. Estas compañías recibieron una concesión por un período de 20 años que puede ser extendida indefinidamente en bloques de 20 años.

Las sociedades portuarias, a su vez, prestan servicios directos o a través de contratos con Operadores de Puertos, compañías que no requieren concesiones o autorización para operar ni tienen que estar conformadas como sociedades. Esto asegura el desarrollo de empresas independientes proveedoras de servicios en el sistema portuario.

Desde octubre de 1993, todos los puertos que pertenecen a la Nación están en manos de sus nuevos administradores y operadores, lo cual ha traído beneficios evidentes. Las tarifas disminuyeron 52% y la estadía promedio de un barco en puerto se redujo de 6 a 3 días. La productividad aumentó 60% comparado con 1989. Además se han inscrito más de 380 operadores privados de puertos.

A pesar de estos cambios aún es necesario reducir más los costos operacionales para hacer las tarifas portuarias y de carga competitivas con otros países de América Latina. Los aumentos en eficiencia y competitividad resultarán de mayores inversiones de las compañías privadas en maquinaria y en el mantenimiento de los puertos. Otros factores que podrían contribuir a la eficiencia es una mayor rotación de los contenedores en el nuevo terminal de contenedores de Cartagena y la construcción de otros terminales de contenedores a lo largo del río Magdalena y en Armenia. El Gobierno podría también estimular la productividad continuando las inversiones de dragado de puertos y de las carreteras y vías férreas que confluyen en ellos.

6.6.3 Ferrocarriles

El sistema ferroviario colombiano es obsoleto. La empresa ferroviaria del Estado, Ferrocarriles Nacionales, mostró malos resultados financieros por muchos años, principalmente por las enormes presiones de los sindicatos de trabajadores y porque las políticas del gobierno la forzaron a participar en operaciones poco rentables económicamente. Así las cosas, Ferrocarriles Nacionales cayó en una seria crisis y fue liquidada a finales de la década de los ochenta. Recientemente, el Estado ha venido aceptando que un buen sistema ferroviario es uno de los activos de infraestructura más valiosos que Colombia pudiera tener para enfrentar los retos de la liberalización económica.

En 1989 entró en operación una nueva compañía de capital público, Ferrovías, a cargo de la renovación y mantenimiento de las líneas ferroviarias. El sector privado trabaja a través de contratos con Ferrovías para la construcción de carrileras y recibe a cambio los peajes. Firmas

privadas son responsables de la actividad de transporte y del mantenimiento de los trenes y otros equipos⁹.

Ferrovías será reestructurada en el futuro próximo para apoyarse más en el sector privado en la ejecución de sus actividades. Los problemas actuales se deben en parte a la duplicación de algunas de las ineficiencias de Ferrocarriles Nacionales. Entre las actividades que desarrolla esta firma se encuentran la compra de materias primas, la operación del taller y del equipo, y el manejo de los contratos y de sus instalaciones. La reestructuración incluye la reducción de la nómina y la adopción de un sistema de concesión como en el caso de los puertos. Con este cambio, Ferrovías sólo quedará a cargo de la regulación de las vías férreas, y habrá mayor coordinación entre la operación de los trenes y el mantenimiento de las líneas.

Grandes volúmenes de algunos productos, como carbón en la Costa Atlántica, ferróniquel y otros, tienen que ser transportados por largas distancias. Valles naturales conectan algunas importantes ciudades con los centros industriales y los puertos. Por ello un sistema eficiente de ferrocarriles promete ser una de las más importantes herramientas del desarrollo económico del próximo siglo. Sin embargo, se requerirán grandes inversiones para poder obtener los beneficios.

Por esta razón, en la actualidad se están desarrollando varios proyectos a lo largo del país:

Línea Bogotá - Santa Marta:

En esta línea ya existen dos contratos. El primero con Drummond por un período de 10 años, para transportar 10 millones de toneladas de carbón entre su mina en La Loma y el puerto de Santa Marta. El segundo contrato es con la Sociedad de Transporte Ferroviario (STF), también privada, para transportar carga en general.

El Ferrocarril del Pacífico:

Varias rutas a lo largo de esta línea, que incluye el importantísimo trayecto Buenaventura - Cali - Yumbo, fueron contratadas con la firma STF de Occidente para el transporte de pasajeros. Los 304 kilómetros de la ruta Buenaventura - Zarzal - Cartago también son administrados por la misma compañía para el transporte de carga. Aún falta rehabilitar una parte de esta línea.

Línea La Caro - Belencito:

Esta línea fue rehabilitada substancialmente en 1992. Desde 1993 está siendo administrada por STF y transporta cerca de 165,000 toneladas anuales.

⁹ Por el momento hay cuatro sociedades mixtas para manejar la operación de los ferrocarriles. Estas firmas son: Sociedad de Transporte Ferroviario (STF-S.A.), Sociedad de Transporte Ferroviario de Occidente, Cooperativa Cotransferros en Antioquia, y Sociedad del Tren Sabanero.

Línea Puerto Salgar - Neiva:

La operación, administración y rehabilitación de esta línea, que tiene 402 kilómetros de carrilera, debe ser contratada mediante el sistema de concesión.

Medellín - Barrancabermeja:

Esta línea está siendo operada por Cotransferros, quienes también están a cargo del trayecto Bucaramanga - Barrancabermeja, aunque es éste no han comenzado operaciones.

En el momento hay otros proyectos que están siendo estudiados. Entre ellos se encuentra la línea Dorada - Santa Marta, las líneas Zipaquirá - Bogotá y Facatativá - Bogotá, y la cooperación con la alcaldía de Bogotá para la construcción del Metro Bus. Finalmente, existe la posibilidad de operar un tren turístico a lo largo de la ruta Bogotá - Villeta, como el que la Sociedad de Trenes de la Sabana administra en la Sabana de Bogotá.

6.7 EXPORTACIONES AGRICOLAS

6.7.1 Bananos y otras frutas

El clima y la topografía de Colombia son particularmente favorables para el cultivo de una gran variedad de frutas, con bajos costos de producción.

El banano es el cultivo frutícola más importante. Este empezó a principios de siglo pero sus primeros intentos de comercialización tuvieron un éxito limitado. Las exportaciones en gran escala empezaron en 1969. Actualmente Colombia es el tercer exportador del mundo, después de Ecuador y Costa Rica.

Los bananos se han convertido en uno de los principales productos de exportación del país, ocupando uno de los primeros puestos en las llamadas "exportaciones menores". Su participación en este grupo asciende al 10.7%, por concepto de una exportaciones de US\$425 millones en 1993 (véase el Gráfico 6.1).

Las plantaciones colombianas de banano tienen una tecnología apropiada para las condiciones ambientales, lo cual se refleja en una mayor productividad y competitividad en el mercado internacional. La producción se concentra en la Costa Atlántica, lo cual implica un ahorro considerable en costos de transporte.

Los principales mercados para el banano colombiano tradicionalmente han sido Europa, con el 47% del total, y los Estados Unidos y Canadá, con el 52.1%. Los bananos son exportados a 25 países gracias a las campañas realizadas por PROEXPO y por algunas grandes compañías de mercadeo local. Japón y otros países asiáticos son mercados crecientes para las exportaciones de banano y otras frutas colombianas.

Aparte de los bananos, otras frutas como las fresas y los mangos se adaptan muy bien a las condiciones colombianas. Estas frutas han alcanzado niveles de producción que las colocan entre las líneas más promisorias de exportaciones agrícolas no tradicionales. La ventaja comparativa en estos productos consiste principalmente en que ellos pueden ser cosechados a lo largo de todo el año, y en particular cuando los mismos productos de otros países no están en el mercado debido a sus condiciones climáticas o a ciclos de producción.

Las primeras variedades exportadas abrieron el camino para otras frutas, que hace poco tiempo eran desconocidas por los consumidores extranjeros. Estas variedades de frutas tropicales exóticas han sido cultivadas tradicionalmente en Colombia pero de forma poco técnica. Recientemente han comenzado a ser cultivadas intensivamente, con tecnologías modernas, como por ejemplo cultivos hidropónicos, con resultados muy satisfactorios en términos de productividad.

Las exportaciones de frutas, realizadas por más de 50 firmas, usualmente son enviadas por barco a través de los puertos tanto de la Costa Atlántica como de la Pacífica. Las medidas recientes han enfatizado en la necesidad de modernizar y agilizar el transporte aéreo y marítimo, lo cual ayudará mucho estas exportaciones que dependen grandemente de la disponibilidad de facilidades de transporte ágiles y eficientes.

Aparte de la producción y exportación de frutas frescas, recientemente ha habido un desarrollo sustancial de la industria procesadora de frutas, para la obtención de pulpas, jugos y concentrados. Las nuevas formas de presentación han ampliado el mercado de estos productos ya que facilitan su mercadeo y transporte. La tasa de crecimiento de estas exportaciones ha sido cercana al 35.4% anual, pasando de US\$3.4 millones en 1985 a US\$38.3 millones en 1993.

La producción y exportación de frutas ha recibido un fuerte apoyo de las campañas de diversificación de la Federación Nacional de Cafeteros. Ellas han buscado persuadir a los cafeteros de ciertas áreas de Colombia de no depender excesivamente del cultivo del café. BANCOLDEX también ha apoyado la diversificación a través de préstamos para producción, comercialización e investigación.

En este campo hay un gran espacio para la inversión extranjera, la cual puede contribuir con un mejor conocimiento de los mercados consumidores. En particular hay un gran potencial en la producción y exportación de productos frutícolas procesados con un mayor componente de valor agregado nacional.

6.7.2 Flores

Uno de los sectores exportadores más exitosos son las flores. Esta industria empezó a principios de la década de los sesenta, haciendo buen uso de la ventaja comparativa de Colombia sobre el principal productor a nivel mundial, Holanda. En las planicies de la Sabana de Bogotá se pueden

cultivar flores todo el año sin necesidad de invernaderos, permitiendo reducciones substanciales de costos.

Colombia tuvo éxito en consolidar un sistema eficiente de mercadeo y embarque. Penetró el mercado de los Estados Unidos y se convirtió prácticamente en el único proveedor de algunas variedades como claveles. Aunque Colombia no ha alcanzado el nivel de la tecnología holandesa para la generación de nuevas variedades, los semilleros son excelentes desde un punto de vista técnico y son particularmente efectivos para la producción de especies importadas.

En 1975 las exportaciones de flores tuvieron un valor total cercano a los US\$20 millones, mientras que en 1993 ellas alcanzaron los US\$380 millones (véase el Gráfico 6.2). El mercado más importante para las flores colombianas son los Estados Unidos, el cual compra el 80% de la producción. Colombia también ha tenido avances importantes en la penetración del mercado europeo, a pesar de las desventajas arancelarias que enfrenta con respecto a otros productores como Holanda e Israel. Sin embargo, las exenciones aduaneras otorgadas por la Unión Europea a las flores colombianas hasta 1996, en consideración de la lucha colombiana contra el narcotráfico, han ampliado las posibilidades para las firmas colombianas de posicionarse en este mercado.

6.7.3 Camarones cultivados en finca

La entrada de Colombia al mercado de camarones cultivados en finca se remonta sólo a mediados de los años ochenta. Sin embargo, el país ya ha mostrado un amplio potencial entre los productores de América Latina. El principal productor de la región es Ecuador con 73,000 toneladas métricas en 1993. Otros productores importantes de camarones en el mundo son Indonesia, Tailandia, China y las Filipinas. En 1993, Colombia produjo 6,600 toneladas métricas con una productividad por hectárea de 2.3 toneladas métricas anuales. La producción de camarones cultivados en Colombia ha mantenido una sustancial tasa de crecimiento de la productividad, con perspectivas de mejorar más en el futuro. Las exportaciones han aumentado de US\$600,000 en 1985 a US\$46.5 millones en 1994 (véase el Gráfico 6.3).

En este campo Colombia es líder en la conquista de nuevos mercados. Inicialmente toda su producción se dirigía a los Estados Unidos. Desde 1988 los exportadores colombianos triunfaron en vender camarones cultivados en finca a España, a mayores precios unitarios. En 1994 cerca del 62% de las exportaciones colombianas se dirigieron a Europa, del cual España representó el 70%, Francia 20% y Bélgica 10%. El mercado de Europa occidental es particularmente atractivo en el mediano y largo plazo porque entre el mundo desarrollado esta es la región con menor consumo per cápita de camarones y, por lo tanto, presenta las mayores posibilidades de expansión.

Dado que la pesca de camarones ha alcanzado sus niveles máximos de explotación a lo largo del mundo, casi todo el crecimiento de la producción en el futuro provendrá de camarones cultivados. En Colombia, hay una amplia disponibilidad de tierra adecuada para la producción de camarón,

experiencia en el cultivo y facilidades de transporte, elementos que constituyen claras ventajas para la inversión extranjera en esta área.

En el momento, no hay problemas para encontrar compradores para los niveles actuales de producción de camarón, en parte debido a la pequeña participación de Colombia en el mercado mundial. El siguiente reto para los productores colombianos es la comercialización, especialmente el desarrollo y venta de productos con mayor valor agregado. Esto implicará importantes inversiones en plantas de empaque y procesamiento para la obtención de nuevas presentaciones. Las camaronerías colombianas sólo podrían llevar a cabo estas inversiones hasta un punto, debido a los grandes requerimientos de capital. Una fórmula que podría dar buenos resultados es la asociación de productores y procesadores colombianos con importadores y agentes de venta en los países desarrollados. Estos últimos están familiarizados con el mercado y los gustos del consumidor final de cada país, y además tienen mayor solvencia financiera.

6.8 El Plan de Desarrollo 1994 - 1998 y las perspectivas de inversión

El Plan de Desarrollo es el documento donde se plasma la política general un Gobierno colombiano. Allí se definen los fundamentos y las metas de la política estatal, y los programas y recursos que se aplicarán para su logro. El Plan debe ser presentado dentro de los seis primeros meses de gobierno al Congreso para su aprobación. El Plan de Desarrollo de la Administración Samper, "El Salto Social" fue aprobado en mayo de 1995.

Son dos sus principales objetivos de política. Primero, extender los beneficios del desarrollo económico a los sectores menos favorecidos de la población para así crear una sociedad más pacífica y equitativa. Y segundo, consolidar las transformaciones estructurales iniciadas en el cuatrienio anterior, y en particular la apertura económica, la descentralización de competencias y recursos y los mandatos consignados en la Constitución de 1991.

6.8.1 La política social

Para la construcción de una sociedad más solidaria e igualitaria, el Plan propone incrementar el gasto público destinado al sector social del 10.13% del PIB como promedio entre 1991-1994, al 14.5% del PIB en el siguiente cuatrienio (véase el Cuadro 6.6). Gran parte de este gasto adicional, en especial en educación, salud, agua potable y saneamiento ambiental será realizado por los departamentos y municipios, con los recursos de las transferencias de la Nación y mediante un sistema de cofinanciación.

Las políticas en materia social se traducen en nueve estrategias:

1. Desarrollo humano, que integra las acciones en educación cultura y recreación. En este campo los principales retos impuestos son la universalización de la Educación Básica y el mejoramiento de su calidad. También se propone mayor apoyo y acceso equitativo de la población a actividades culturales y recreativas.
2. Seguridad social integral. Se plantea el desarrollo de un Sistema de Seguridad Social integral, eficiente, universal y solidario, que incluye la ampliación de la cobertura de los servicios de salud, la promoción de la salud, la prevención de enfermedades y el mejoramiento de la calidad y eficiencia de los servicios de atención curativa. También se compromete a desarrollar programas de protección social para los grupos más vulnerables, especialmente la infancia, los jóvenes, la tercera edad y los discapacitados.
3. Mejoramiento de hábitat. Esta estrategia incluye una Política de Vivienda Social Urbana que focaliza el subsidio familiar de vivienda en los estratos más pobres de la población; un plan de agua orientado a incrementar el número de viviendas con acueducto y alcantarillado; una política de apoyo al desarrollo de las ciudades, que busca fortalecer la capacidad de gestión y planificación del Estado; y el fortalecimiento de la capacidad de prevención y atención de desastres.
4. Política de equidad y participación de la mujer. Plantea el desarrollo de los instrumentos necesarios para eliminar todas las formas de discriminación contra la mujer y se realizar programas dirigidos a apoyar las mujeres pobres.
5. Apoyo al desarrollo de la juventud, para ampliar la participación de los jóvenes en los programas sociales y ofrecer oportunidades para su desarrollo educativo, laboral, cultural y recreativo.
6. Atención a las minorías étnicas, a través de programas de desarrollo humano sostenible, legalización de tierras y territorios, y vinculación a los grandes proyectos de desarrollo social y económico.
7. Apoyo al desarrollo económico de los pequeños propietarios y a la economía solidaria. Para apoyar a los microempresarios urbanos se garantiza la disponibilidad de recursos de crédito y acceso a los programas de capacitación técnica y empresarial. En el caso de los campesinos se propone llevar a cabo una reforma agraria mediante un subsidio a la compra de tierras, el fomento a inmobiliarias rurales privadas que ejecuten proyectos de compra, parcelación y adecuación de tierras con fines de Reforma agraria, y un programa masivo de titularización de la propiedad rural. Programas de asistencia técnica, servicios sociales, política de vivienda rural, programa de desarrollo alternativo para eliminar y prevenir el cultivo de productos ilícitos y apoyo a la producción artesanal, entre otros.

8. Política activa de empleo, cuyas metas son la generación de más de 1,500,000 puestos de trabajo y la calificación de la oferta laboral para que los puestos generados puedan ser ocupados sin crear desequilibrios estructurales, dada la escasez relativa de mano de obra calificada. Además se plantea un programa de capacitación para el trabajo con subsidio al desempleo, el mejoramiento de la competitividad y las condiciones de empleo en las pequeñas unidades.
9. Apoyo a la justicia, respecto a los derechos humanos e incremento de la seguridad ciudadana.

6.8.2 Consolidación de los cambios estructurales

Para la consolidación de las reformas estructurales realizadas en el cuatrienio anterior, El Salto Social propone una estrategia de "Competitividad para la Internacionalización" y apoyo a las reformas institucionales requeridas para el éxito de la descentralización de competencias y recursos.

El programa de Competitividad para la Internacionalización incluye:

1. Creación del Consejo Nacional para Competitividad como instrumento institucional para orientar esta estrategia.
2. Política Nacional de Ciencia y Tecnología, para desarrollar y fortalecer la capacidad nacional en ciencia y tecnología, desarrollar "redes de innovación" que apoyen las empresas a través de la investigación, información y servicios tecnológicos y promuevan su interacción con universidades.
3. Plan Estratégico Exportador, para promover acuerdos sectoriales de competitividad para analizar y concertar entre el sector público y privado acciones integrales para el desarrollo exportador; impulsar las negociaciones internacionales para la abrir nuevos mercados; crear una unidad especial contra el neoproteccionismo; ampliar los esquemas de fomento a las exportaciones, como el CERT, créditos, seguro de exportación, servicios de promoción, información y certificación, promover las zonas francas, mejorar la operatividad del Plan Vallejo, facilitar el desarrollo de comercializadoras internacionales e incluir al sector de servicios en la política de exportaciones. Aparte de estos programas, la defensa de la tasa de cambio es una de las principales políticas de la Administración Samper para el apoyo del sector exportador.
4. Política de modernización agropecuaria y rural. Para se propone llevar a cabo acciones para mejorar los sistemas de desarrollo y transferencia de tecnologías; apoyar la adecuación de tierras, facilitar el acceso a recursos de crédito y otorgar el Incentivo a la Capitalización Rural; dar al sector agropecuario y pesquero un tratamiento especial en las negociaciones internacionales orientado a abrir mercados para los productos del sector y a mantener una

política de protección selectiva a los productos sensibles; crear una Promotora de Empresas Agroexportadoras, entre otros programas.

5. Política de modernización industrial, que apoye el desarrollo tecnológico industrial a través, principalmente, del fomento a los Centros de Productividad, el apoyo a algunos sectores estratégicos, la promoción de la competencia, el estímulo a la inversión extranjera y al comercio exterior, y la realización de acuerdos sectoriales de competitividad.
6. Infraestructura para la competitividad. Este es un ambicioso programa para la rehabilitación, mantenimiento y construcción de las obras de infraestructura necesarias para disminuir los costos y aumentar la productividad de los medios de transporte y los servicios básicos. Estas inversiones se realizarán en parte con recursos fiscales, pero en su gran mayoría con financiación del sector privado a través del sistema de concesión. El Plan incluye inversiones en el sector petrolero, eléctrico, vial, férreo, de transporte aéreo, portuario, gas, minería, carbón y telecomunicaciones.

Por su parte, el programa de apoyo al desarrollo institucional comprende las siguientes iniciativas:

1. Apoyo a la descentralización y ordenamiento territorial. Para ello se propone impulsar el desarrollo institucional, para que los distintos niveles del Estado puedan ejercer sus nuevas competencias con eficiencia; crear el Ministerio del Interior para articular institucionalmente la política territorial y consolidar el proceso de descentralización; impulsar el ordenamiento territorial; y promover el fortalecimiento fiscal para dotar de fuentes alternativas de financiamiento a las entidades territoriales, mejorar la eficiencia en el recaudo de sus ingresos propios, la reglamentación del Fondo Nacional de Regalías, entre otros programas.
2. Participación de la sociedad civil. Este programa busca propiciar el desarrollo de la sociedad civil mediante la divulgación de los ámbitos de participación, la difusión de la información y el desarrollo de las capacidades para la participación; la consolidación de una estructura institucional de la sociedad civil y la ampliación de los espacios de participación política de la sociedad civil.
3. Mejorar la gestión pública, a través de la introducción de una nueva visión de la planeación y la evaluación de las responsabilidades.

Por último, El Salto Social hace énfasis en el propósito de involucrar las consideraciones ambientales en el proceso de desarrollo económico, para promover el desarrollo sostenible.

6.8.3 El Salto Social y las perspectivas de la inversión

Los planteamientos del nuevo Plan de Desarrollo garantizan la permanencia de las favorables condiciones básicas para la inversión introducidas a principios de la década de los noventa. La apertura económica, la simplificación de las gestiones, los incentivos a la inversión y la igualdad

en el tratamiento a la inversión extranjera, la libertad de mercados y la modernización de la infraestructura básica son también políticas de la administración Samper. Esta continuidad garantiza el avance gradual en la modernización del país y facilita el desarrollo de los procesos productivos.

Estos elementos favorables se refuerzan por el énfasis de esta Administración en la política social. Poco a poco esta política más solidaria y equitativa ayudará a remover algunos de los principales obstáculos que persisten en la sociedad colombiana para el dinamismo del desarrollo económico, cuales son los insuficientes niveles de educación de la gente y la violencia, alimentada en parte por la desigualdad en las condiciones de vida de la población.

REFERENCIAS BIBLIOGRAFICAS

Banco de Occidente (1990) *The Colombian Rain Forest*, Villegas Editores, Bogotá.

Banco de Occidente (1992) *The Colombian Cloud Forest*, Cristina Uribe Editores, Bogotá.

Bernal Joaquín (1991) "La Política Fiscal en los Años Ochenta", Ensayos Sobre Política Económica, Banco de la República, junio.

Cárdenas Mauricio y Felipe Barrera (1993) "Efectos Macroeconómicos de los Capitales Extranjeros: El Caso Colombiano", FEDESARROLLO, Bogotá, Colombia, mimeo. También en Fedesarrollo y Tercer Mundo Editores *Afluencia de Capitales y Estabilización en América Latina*, Bogotá, 1994 abril.

Castellanos Jorge (1993) "Hacia una Nueva Estrategia del Manejo del Crédito Público", Debates de Coyuntura Económica, No. 28, FEDESARROLLO y FESCOL.

CONPES y Departamento Nacional de Planeación (1993) "Nuevas Oportunidades para la Inversión Privada en Colombia", marzo 18.

CONPES, Ministerio de Minas y Departamento Nacional de Planeación (1995) "Estrategias para el Desarrollo y la Expansión del Sector Eléctrico 1995-2007, mimeo", febrero.

Correa Patricia (1992) "Paridad entre la Tasa de Interés Interna y Externa: Notas sobre el Caso Colombiano", Coyuntura Económica, abril.

Departamento Nacional de Planeación y KPMG Peat Marwick (1993) *Business Guide for Foreign Investment in Colombia*, Departamento Nacional de Planeación, Bogotá, Colombia, febrero.

Gaviria César (1993) *Informe al Congreso*, Publicaciones Presidenciales, Bogotá, julio 20.

Gentry Alwyn (1990) "Introduction", *The Colombian Rain Forest*, Villegas Editores, Banco de Occidente, Bogotá, Colombia.

Gutiérrez Catalina, Carlos Molina y Andrea Wüllner (1994) "Formas de Contratación en Salud y Ley 100", Fedesarrollo, mimeo, agosto.

Hombres Rudolf, Armando Montenegro y Pablo Roda (1994) *Una Apertura Hacia el Futuro, Balance Económico 1990-1994*, Ministerio de Hacienda, DNP, Fonade, Tercer Mundo Editores, Bogotá.

Institute of Development Studies of the University of Sussex (199?) "Advice to the Colombian Embassy in Brussels", mimeo.

Lora Eduardo, Guillermo Perry, y Felipe Barrera (1993) "Macroeconomic Policy and the New Oil Revenues", FEDESARROLLO, Bogotá, Colombia, mimeo. También en "Cusiana y la Política Macroeconómica", *Estabilización y Crecimiento: Nuevas Lecturas de Macroeconomía Colombiana*, Fedesarrollo y Tercer Mundo Editores, Bogotá, 1994, febrero.

Ministerio de Minas y Energía, Ecopetrol y Departamento Nacional de Planeación (1993) "Estrategia para el Desarrollo del Programa de Gas" Bogotá, marzo 18.

Ministerio de Minas, Ministerio de Hacienda y Departamento Nacional de Planeación (1993) "Desarrollo de Algunos Proyectos de Generación Térmica el Plan de Expansión Capacidad", mimeo, febrero 16.

Ocampo José Antonio y Roberto Steiner (1993) *Los Capitales Extranjeros en las Economías Latinoamericanas*, Banco Interamericano de Desarrollo.

Reyes Alvaro (1994) "El impacto de la regulaciones laborales sobre el mercado de trabajo: el caso colombiano", en Márquez Gustavo (ed.) *Regulación del mercado de trabajo en América Latina*, CINDE y Ediciones IESA, Santiago de Chile, Chile.

Salomon Brothers (1994) "Latin America-Economic and Financial Projections", Emerging Markets Research: Latin America, noviembre 3.

Salomon Brothers (1994) "The Colombian Equity Market: Al Son de la Cumbia", Emerging Markets Research: Latin America, julio 26.

The Economist (1988) "The Other Group of Seven", Londres, Reino Unido, junio 4.

Zaidi, I. M. (1985) "Savings, Investment, Fiscal Deficits and the External Indebtness of Developing Countries", *World Development*, mayo 5.

REFERENCIAS DE CUADROS Y GRAFICOS

Acuanal (1994) "Análisis de los resultados sectoriales", X Asamblea General Ordinaria de Afiliados, Cali, junio 2.

Banco de la República (1993) *Principales Indicadores Económicos: 1923-1992*, Banco de la República, Bogotá, diciembre.

Banco de la República, Revista del Banco de la República, varios números.

Banco Mundial (1994) *World Development Report 1994*, Oxford University Press, Nueva York, junio.

CONPES, Ministerio de Minas y Departamento Nacional de Planeación (1995) "Estrategias para el Desarrollo y la Expansión del Sector Eléctrico 1995-2007", mimeo, febrero.

Contraloría General de la Nación (1994) *Informe del Contralor General de la República Sobre la Situación de las Finanzas del Estado - 1993*, Bogotá, agosto.

DANE, *Cuentas Nacionales de Colombia*, varios números.

DIAN (1994) *Informe Estadístico de Comercio Exterior 1990-1994*, Ministerio de Hacienda y Crédito Público, Bogotá, julio.

DNP-Unidad de Análisis Macroeconómico (1994), Estimaciones para enero de 1995.

Fedesarrollo, Coyuntura Económica, varios números.

Instituto de Fomento Industrial (1995) "Privatización de Inversiones 1990-1994", mimeo, Bogotá, febrero.

JUNAC, Informativo Andino, varios números.

Ministerio de Comercio Exterior (1994) Estadísticas de Comercio Exterior, noviembre 21.

Naciones Unidas (1994) *Estudio Económico de América Latina y el Caribe 1993*, Naciones Unidas, Santiago de Chile, diciembre.

Naciones Unidas - CEPAL (1993) *Balance Preliminar de la Economía de América Latina y el Caribe 1993*, Naciones Unidas, Santiago de Chile, diciembre.

Steiner Roberto y Olga Lucía Jaramillo (1994) "Desarrollo reciente y perspectivas del mercado accionario en Colombia", Fedesarrollo, mimeo.

Steiner Roberto y Ursula Giedion (1994) "Características, determinantes y algunos efectos de la inversión extranjera directa en Colombia", Fedesarrollo, mimeo.

UNDP (1994) *Human Development Report 1994*, Oxford University Press, Nueva York.

Cuadro 1.1

INDICADORES SOCIALES

	Colombia	Latinoamérica y el Caribe	Países en desarrollo	Países desarrollados
PIB per cápita				
1992 (Dólares)	1.330	2.690	1.040	22.160
Cambio % 1980-1992 (Prom.)	1,4	-0,2	0,9	2,3
Población (Millones)				
1992	35.8 *	450	4.240	1.210
Tasa de crecimiento demográfico (%)				
1960-1992	2,3	2,3	2,2	0,8
1992-2000	1,6	1,7	1,9	0,6
Expectativa de vida al nacer (años)				
1960	56,6	56,0	46,2	69,0
1992	69,0	67,7	63,0	74,5
Tasa de mortalidad infantil (por 1,000 nacidos)				
1960	99	105	149	35
1992	30	47	69	13
Tasa de alfabetismo de adultos (%)				
1970	78	76	46	
1992	87	86	69	96

*: Censo de 1993.

Fuentes: PNUD, Reporte de Desarrollo Humano, 1994.

Banco Mundial, Reporte de Desarrollo Mundial, 1994.

Cuadro 1.2

**COLOMBIA: PIB POR ACTIVIDAD ECONOMICA
1970-1994p**

Sector	Crecimiento anual promedio (%) *				
	1970-1975	1975-1980	1980-1985	1985-1990	1990-1994p
Agricultura	4,43	4,28	1,49	4,52	1,76
Minería	-3,27	-0,81	15,56	19,99	-0,49
Industria manufacturera	7,42	4,58	1,15	4,77	2,95
Trilla de café	4,96	6,51	-0,67	4,32	-2,32
Otros	7,84	4,26	1,46	4,84	3,70
Electricidad, gas y agua	11,06	6,48	3,24	5,83	3,80
Construcción	4,92	5,43	7,78	-3,14	6,81
Comercio	7,01	4,40	1,33	3,53	3,75
Transporte	7,42	7,48	2,38	2,93	4,69
Sector financiero	5,25	5,37	2,54	5,19	6,90
Servicios comunales	6,61	6,59	3,09	4,57	5,19
PIB total	5,93	5,06	2,32	4,63	3,83

Sector	Participación (%) *					
	1970	1975	1980	1985	1990	1994p
Agricultura	25,33	23,89	22,69	21,86	21,79	19,83
Minería	2,66	1,71	1,27	2,34	4,64	3,86
Industria manufacturera	21,39	23,22	22,38	21,21	21,39	20,39
Trilla de café	3,27	3,16	3,34	2,89	2,85	2,21
Otros	18,12	20,06	19,04	18,32	18,54	18,19
Electricidad, gas y agua	0,73	0,94	0,99	1,04	1,10	1,09
Construcción	3,46	3,34	3,35	4,36	2,97	3,28
Comercio	12,46	13,27	12,68	12,12	11,53	11,33
Transporte	7,76	8,42	9,31	9,37	8,65	8,82
Sector financiero	14,24	13,96	13,97	14,18	14,59	16,17
Servicios comunales	11,44	11,96	12,68	13,21	13,20	13,71
PIB total	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00

*: A precios constantes de 1975.

p: preliminar

Fuentes: DANE, Cuentas Nacionales, Cuadro 13.2.

DNP: Unidad de Análisis Macroeconómico, estimaciones de enero de 1995.

Cuadro 1.3

**COLOMBIA: CRECIMIENTO ANUAL DEL PIB POR ACTIVIDAD ECONOMICA
1990-1994e**

	1990	1991	1992p	1993e	1994e
Agricultura	5,83	4,16	-1,85	2,70	2,13
Minería	5,92	-0,64	-2,76	-0,64	2,16
Industria manufacturera	4,23	0,82	5,89	1,90	3,27
Trilla de café	21,87	-7,21	30,70	-19,10	-7,20
Resto de industria	1,95	2,06	2,42	5,65	4,70
Electricidad, gas y agua	3,77	3,06	-6,08	11,70	7,37
Construcción	-13,07	0,25	8,36	7,00	11,97
Comercio	2,82	0,63	4,33	5,00	5,10
Transporte	3,74	3,44	5,24	4,00	6,09
Servicios financieros	6,20	4,94	4,06	7,08	11,69
Servicios comunales	2,75	0,85	3,84	6,41	9,86
Total	4,28	2,00	3,83	5,27	5,69

p: preliminar.

e: estimado.

Fuentes: DANE, Cuentas Nacionales.

DNP, Unidad de Análisis Macroeconómico, estimaciones de enero de 1995.

Cuadro 1.4

**COLOMBIA: ALGUNOS INDICADORES ECONÓMICOS (Millones de \$ y %)
1970-1994p**

	1970	1975	1980	1985	1990	1991	1992	1993	1994p
Déficit fiscal/PIB*	2,20	3,23	2,31	4,38	0,33	-0,16	0,30	0,28	2,58
Crecimiento del PIB (% anual)	6,21	2,32	4,09	3,11	4,28	2,00	3,83	5,27	5,69
Inflación	6,80	22,90	26,50	22,30	32,40	26,80	25,10	22,60	22,60
Indice de tasa de cambio real (1986=100)	n.a.	87,54	73,10	80,01	111,51	108,28	102,76	103,36	95,88
Gasto público social/PIB	n.a.	n.a.	4,66	4,87	4,39	4,24	5,51	5,96	n.a.
Cuenta corriente	-291	-127	104	-1.586	543	2.347	922	-2.081	-3.036
Reservas netas	152	547	5.416	2.067	4.501	6.420	7.713	7.869	8.002

* Nota: un número negativo indica superávit.

Fuentes: Banco de la República, Principales Indicadores Económicos 1923-1992, y estimaciones de enero de 1995.

DANE: Cuentas Nacionales.

Contraloría General de la Nación: Informe Financiero y CONFIS.

Cuadro 1.5

**GASTO PUBLICO TOTAL (% DEL PIB)
1970-1993**

País	1970	1975	1980	1985	1990	1991	1992	1993
Argentina	11,11	19,58	14,00	17,68	n.a	n.a	n.a	n.a
Brasil	13,16	11,26	20,14	25,31	33,92	25,04	n.a	n.a
Colombia	0,00	12,52	12,40	13,70	15,50	16,70	21,80	18,00
Chile	19,10	34,32	28,01	30,40	20,48	21,41	21,07	n.a
México	11,63	14,69	16,78	24,86	17,37	n.a	n.a	n.a
Perú	17,49	21,54	19,28	17,41	13,23	10,41	12,00	n.a
Venezuela	18,74	23,29	21,95	21,07	22,38	23,80	22,08	22,19

Fuentes: Fondo Monetario Internacional (1994) Financial Yearbook Statistics.
Para Colombia: Contraloría General de la Nación, Informe Financiero.

Cuadro 1.6

**COLOMBIA: INDICADORES DE DEUDA EXTERNA
1970-1994e**

	1970	1975	1980	1985	1990	1991	1992	1993e	1994e
Deuda externa/PIB (1)	24,7	27,3	19,8	37,3	43,0	40,7	34,6	34,2	32,5
Pública	18,3	18,9	12,9	27,5	36,2	35,1	28,4	25,0	20,1
Privada	6,3	8,4	6,8	9,8	6,8	5,6	6,2	9,2	12,4
Servicio de la deuda/Exportaciones	27,8	22,5	18,9	49,8	52,9	49,7	52,7	36,3	40,9
Pública	15,6	14,1	12,6	38,3	44,5	43,8	47,5	29,6	28,6
Privada	12,2	8,4	6,3	11,4	8,4	6,0	5,2	6,7	12,3

e: estimado.

(1): PIB en dólares, calculado usando la tasa de cambio promedio y desde 1992 la representativa del mercado.

Fuentes: Para PIB: DANE y DNP, Unidad de Análisis Macroeconómico, estimaciones de enero de 1995.

Para otras variables: Banco de la República, Principales Indicadores Económicos:1923-1992" y estimaciones de enero de 1995.

Cuadro 2.1

COLOMBIA: BALANZA DE PAGOS (Millones de dólares)
1970-1994e

	1970	1975	1980	1985	1990	1991	1992e	1993e	1994e
I. Cuenta corriente	-291	-127	104	-1.586	543	2.347	922	-2.081	-3.036
A. Balance comercial	-20	297	13	109	1.971	2.960	1.234	-1.657	-2.551
1. Exportaciones de bienes (FOB)*	776	1.712	4.296	3.782	7.079	7.508	7.263	7.429	8.545
2. Importaciones de bienes (FOB)	796	1.415	4.283	3.673	5.108	4.548	6.029	9.086	11.096
B. Balance de servicios	-297	-472	-74	-2.156	-2.455	-2.310	-2.046	-1.562	-1.327
1. Financieros	-181	-263	-211	-1.384	-2.080	-1.832	-1.804	-1.541	-1.713
2. No financieros	-116	-209	137	-772	-375	-478	-242	-21	386
C. Transferencias	26	48	165	461	1.027	1.697	1.734	1.138	843
II. Cuenta de capital	334	112	945	2.220	-2	-782	4	1.908	3.154
A. Capital de largo plazo	232	302	815	2.350	196	145	165	905	3.810
1. Inversión	37	31	48	1.015	480	514	800	1.092	2.099
Directa	40	33	51	1.016	484	433	740	754	1.446
De portafolio	-3	-2	-3	-1	-4	81	60	338	653
2. Deuda	195	272	807	1.341	-203	-369	-635	-187	1.754
3. Contribuci. a org. Internacionales	0	-1	-40	-6	-81	0	0	0	-43
B. Capital de corto plazo	102	-190	130	-130	-198	-927	-161	1.003	-656
III. Contrapartidas **	21	0	24	39	-14	-51	-56	225	5
IV. Errores y omisiones	-25	39	168	0	98	362	297	154	47
V. Cambio en reservas brutas	39	88	1.241	285	626	1.876	1.167	206	170
VI. Reservas									
A. Reservas netas	152	547	5.416	2.067	4.501	6.420	7.713	7.869	8.002
B. Reservas brutas	258	553	5.420	2.313	4.595	6.500	7.728	7.932	8.102

e: estimado.

*: Incluye oro.

**: Incluye cambios de valoración.

Fuente: Banco de la República y estimaciones de enero de 1995.

Cuadro 2.2

**COLOMBIA: COMPOSICION DE LAS EXPORTACIONES
1985-1994p**

Producto	Valor Millones de US\$ - FOB		Participación (%)		Crec. anual prom. (%)
	1985	1994p	1985	1994p	1985-1994p
Café	1.702	2.108	45,0	24,2	2,4
Petróleo y sus derivados	409	1.323	10,8	15,2	13,9
Carbón	126	543	3,3	6,2	17,6
Ferroníquel	55	114	1,5	1,3	8,4
Oro	365	271	9,7	3,1	-3,3
No tradicionales	1.125	4.363	29,7	50,0	16,3
Total	3.782	8.722	100,0	100,0	9,7

p: preliminar.

Fuente: Banco de la República y estimaciones de enero de 1995.

Cuadro 2.3

COLOMBIA: EXPORTACIONES NO TRADICIONALES
Millones de dólares FOB
1990-1993p

Productos	1990	1991	1992	1993p	Crec. anual promedio (%) 1990-1993p
AGROPECUARIAS	818,2	1.103,0	1.095,6	1.062,7	9,1
Bananos	318,0	404,9	407,3	425,4	10,2
Flores	228,9	279,6	339,7	379,5	18,4
Pesqueras	111,9	147,3	124,7	121,0	2,7
Algodón	46,6	69,9	56,3	9,8	-40,5
Frutas, vegetales y raíces	27,0	38,9	47,9	38,3	12,4
Otras	85,8	162,5	119,7	88,7	1,1
INDUSTRIALES	1.714,1	2.271,0	2.271,9	2.492,2	13,3
Alimentos y tabaco	269,0	254,3	345,1	334,1	7,5
Telas e hilados	166,4	132,3	134,6	147,5	-4,0
Confecciones	405,4	629,7	498,7	584,9	13,0
Caucho y plástico	71,3	50,8	63,7	68,7	-1,2
Cuero y artículos de cuero	170,8	243,2	208,3	241,8	12,3
Madera y artículos de madera	9,9	17,6	18,7	18,9	24,0
Papel y material impreso	123,4	175,5	184,0	198,5	17,2
Químicos	235,2	345,0	389,8	441,0	23,3
Minerales no metálicos	76,1	120,9	105,0	109,5	12,9
Hierro y acero	69,7	107,3	101,7	90,8	9,2
Maquinaria y equipo	74,5	115,3	152,5	155,3	27,7
Materiales de transporte	9,5	17,6	24,1	43,6	66,3
Material óptico, películas y otros	12,0	12,7	12,9	17,0	12,3
Otros	20,9	48,9	32,7	40,7	24,8
MINERALES	132,0	169,1	197,2	429,4	48,2
Esmeraldas	112,9	142,8	179,7	399,6	52,4
Otros	19,1	26,3	17,5	29,8	16,1
TOTAL	2.664,2	3.543,1	3.564,7	3.984,3	14,4

p: preliminar.

Fuente: Banco de la República.

Cuadro 2.4

PRINCIPALES SOCIOS COMERCIALES DE COLOMBIA
1990-1993p
Participación (%)

Pais/Región	1990	1991	1992	1993p	Tasa de crec. anual (%) 1990-1993p
EXPORTACIONES (FOB)	100,0	100,0	100,0	100,0	1,87
Países andinos (1)	5,6	11,6	14,9	16,4	45,45
Otros LAIA (2)	4,1	4,3	4,6	4,2	2,60
Centroamericanos y el Caribe	7,8	10,1	6,4	6,9	-2,19
Estados Unidos y Puerto Rico	44,5	38,4	39,4	39,9	-1,80
Canadá	1,0	0,9	0,8	0,6	-13,53
Unión Europea (3)	25,5	25,0	25,7	22,9	-1,71
EFTA (4)	2,6	3,3	2,2	2,3	-1,98
Resto de Europa	0,8	0,9	0,5	0,5	-11,16
China	0,0	0,3	0,1	0,1	23,05
Asia	0,6	0,7	0,8	1,3	30,18
Japón	3,7	3,2	2,9	3,3	-1,32
Medio Oriente	0,6	0,9	1,1	1,0	21,49
Africa	0,1	0,1	0,2	0,3	62,75
Oceanía	0,1	0,1	0,1	0,1	2,25
Otros países (5)	2,9	0,4	0,3	0,2	-62,02
IMPORTACIONES (FOB)	100,0	100,0	100,0	100,0	23,69
Países andinos (1)	9,4	9,7	10,3	13,7	39,98
Otros LAIA (2)	10,3	10,9	10,9	10,2	23,58
Centroamericanos y el Caribe	3,3	4,4	4,4	2,7	15,52
Estados Unidos y Puerto Rico	36,7	36,2	37,6	35,5	22,38
Canadá	3,0	2,7	2,8	2,0	7,96
Unión Europea (3)	19,5	18,8	17,9	17,3	18,91
EFTA (4)	4,1	4,3	3,8	3,4	16,32
Resto de Europa	0,7	0,5	0,6	0,8	26,67
China	0,0	0,1	0,3	0,3	135,23
Asia	1,5	1,7	2,2	2,8	50,23
Japón	8,9	9,1	7,9	9,7	27,19
Medio Oriente	1,0	0,4	0,5	0,8	14,70
Africa	0,5	0,5	0,3	0,5	18,98
Oceanía	0,3	0,3	0,2	0,1	-8,45
Otros países (5)	0,7	0,4	0,2	0,3	-10,39

p: preliminar.

(1): Bolivia, Ecuador, Perú, Venezuela, Colombia (zonas de libre comercio).

(2): Asociación de Integración Latinoamericana: incluye Argentina, Brasil, Chile, México, Paraguay, Uruguay y los países andinos.

(3): Unión Europea: Alemania, Bélgica y Luxemburgo, Dinamarca, España, Francia, Grecia, Irlanda, Italia, Holanda, Portugal y Reino Unido.

(4): Asociación Europea de Libre Comercio: Austria, Finlandia, Islandia, Noruega, Suecia, Suiza.

(5): Azarbayjan, Bosnia Herzegovina, Slovakia, Islas Canal, Kazajstan, Kirghuzia, Macedonia, Moldavia, Tadyikistan, Turkmenistan, Uzbekistan, Zona del Canal de Panamá y otros países.

Fuente: DIAN, Informe Estadístico de Comercio Exterior 1990-1994.

a, Portugal, Reino Unido

Cuadro 2.5

**COLOMBIA: IMPORTACIONES POR USO O DESTINO ECONOMICO
1985-1994e**

Producto	Valor (Millones de dólares CIF)		Participación (%)		Crec. anual promedio (%) 1985-1994
	1985	1994e	1985	1994e	
Bienes de consumo	389,1	2.096,2	9,4	17,8	20,6
No durables	177,6	729,8	4,3	6,2	17,0
Durables	211,5	1.366,3	5,1	11,6	23,0
Materias primas y productos intermedios	2.434,1	5.098,3	58,9	43,2	8,6
Combustibles	481,3	433,8	11,7	3,7	-1,1
Para agricultura	173,3	355,8	4,2	3,0	8,3
Para la industria	1.779,5	4.308,8	43,1	36,5	10,3
Bienes de capital	1.307,5	4.611,2	31,7	39,0	15,0
Materiales de construcción	256,6	143,3	6,2	1,2	-6,3
Para agricultura	15,0	63,1	0,4	0,5	17,3
Para la industria	672,6	2.687,9	16,3	22,8	16,6
Equipo de transporte	363,3	1.717,0	8,8	14,5	18,8
Otros		3,4	0,0	0,0	
TOTAL	4.130,7	11.809,2	100,0	100,0	12,4

e: estimado.

Fuente: Banco de la República: "Principales Indicadores Económicos 1923-1992" y estimaciones de enero de 1995.

Cuadro 2.6

**COLOMBIA: ESTRUCTURA ARANCELARIA PROMEDIO (%)
1990-1993**

Producto	1990a	1991b	1992c	1993d
BIENES DE CONSUMO	51,67	21,42	17,41	17,06
Durables	52,69	20,61	17,23	16,98
No durables	49,74	22,93	17,74	17,20
BIENES INTERMEDIOS	33,48	12,04	9,97	9,90
Hidrocarburos	25,68	11,93	8,00	7,83
Agricultura	22,95	12,28	8,99	8,81
Industria	33,93	12,03	10,03	9,96
BIENES DE CAPITAL	27,66	12,50	10,30	8,27
Materiales de construcción	39,68	15,43	12,44	12,46
Para la agricultura	20,52	9,35	10,44	10,46
Para la industria	24,56	11,43	9,48	9,32
Equipo de transporte	32,83	15,05	11,67	11,52
OTROS	27,41	15,50	8,61	8,28
TOTAL	36,28	14,35	11,79	11,57

a: sobretasa del 13%. Decreto 3104.

b: sobretasa del 8%. Decreto 2515.

c: Decreto 255.

d: Decreto 165.

Fuente: Torres, Luis A. (1994).

Cuadro 3.1

GRUPO ANDINO 1991-1994p*
(Millones de dólares)

Enero - Junio de 1991

País exportador	País de destino					Grupo Andino	Particip. (%)
	Bolivia	Colombia	Ecuador	Perú	Venezuela		
Bolivia	0	12.191	312	23.338	1.079	36.920	5,43
Colombia	3.602	0	56.474	79.101	178.377	317.554	46,70
Ecuador	222	12.801	0	12.440	2.760	28.223	4,15
Perú	10.475	51.391	18.659	0	30.232	110.757	18,29
Venezuela	441	147.202	16.565	22.287	0	186.495	27,43
Grupo Andino	14.740	223.585	92.010	137.166	212.448	679.949	100,00

Enero - Junio 1992

País exportador	País de destino					Grupo Andino	Particip. (%)
	Bolivia	Colombia	Ecuador	Perú	Venezuela		
Bolivia	0	13.230	929	30.231	7.052	51.442	5,36
Colombia	7.092	0	82.766	141.440	229.104	460.402	47,98
Ecuador	579	16.087	0	47.746	5.329	69.741	7,27
Perú	12.783	46.241	24.918	0	51.687	135.609	14,13
Venezuela	326	181.785	21.979	38.196	0	242.286	25,25
Grupo Andino	20.760	257.343	130.592	257.613	293.172	959.480	100,00

Enero - Junio 1993

País exportador	País de destino					Grupo Andino	Particip. (%)
	Bolivia	Colombia	Ecuador	Perú	Venezuela		
Bolivia	0	10.359	4.681	29.834	764	45.638	3,53
Colombia	5.879	0	95.626	104.659	326.885	533.049	41,23
Ecuador	604	57.581	0	70.725	5.315	134.225	10,38
Perú	28.099	39.608	23.055	0	33.762	124.524	9,63
Venezuela	384	398.649	12.717	43.884	0	455.434	35,23
Grupo Andino	34.966	506.197	136.079	248.902	366.726	1.292.870	100,00

Enero - Junio 1994

País exportador	País de destino					Grupo Andino	Particip. (%)
	Bolivia	Colombia	Ecuador	Perú	Venezuela		
Bolivia	0	24.926	5.760	51.993	1.127	83.806	5,38
Colombia	10.054	0	134.555	96.469	297.611	538.689	34,55
Ecuador	1.212	94.536	0	87.512	5.021	188.281	12,08
Perú	32.819	44.516	27.964	0	48.389	153.688	9,86
Venezuela	662	497.352	66.322	30.279	0	594.615	38,14
Grupo Andino	44.747	661.330	234.601	266.253	352.148	1.559.079	100,00

p: preliminar.

*: cifras de exportaciones FOB no petroleras.

Fuente: JUNAC, Informativo Andino.

Cuadro 3.2

COMERCIO CON LAS PRINCIPALES ECONOMIAS LATINOAMERICANAS
(Participación porcentual en el comercio total de latinoamérica)
1990-1993p

País	1990	1991	1992	1993p
A. EXPORTACIONES FOB				
Argentina	0,4	0,5	1,3	0,9
Brasil	0,4	0,7	0,8	0,8
Chile	2,4	2,5	1,5	1,3
México	0,6	0,7	1,0	1,1
Venezuela	3,0	5,9	8,5	9,7
B. IMPORTACIONES CIF				
Argentina	2,4	2,9	2,8	2,2
Brasil	3,3	3,4	4,2	4,6
Chile	1,7	1,1	1,3	0,8
México	2,1	3,0	2,6	2,6
Venezuela	5,8	6,2	6,5	9,8

p: preliminar.

Fuentes: DANE, DIAN y Ministerio de Comercio Exterior.

Cuadro 4.1

INVERSION EXTRANJERA ACUMULADA EN LOS SECTORES NO PETROLEROS

Millones de dólares

1989-1993

Sector	1989	1990	1991	1992	1993
Agricultura	17,1	22,4	23,9	29,3	42,2
Minería	1.535,7	1.584,0	1.541,2	1.616,7	1.622,7
Industria	1.367,3	1.485,3	1.617,3	1.687,1	1.885,1
Servicios públicos	0,0	0,0	0,0	0,1	0,1
Construcción	-19,0	22,7	21,7	41,0	59,9
Comercio	156,7	168,8	176,2	195,6	226,9
Transporte y comunicaciones	33,8	33,8	33,5	40,1	45,9
Servicios financieros	173,8	178,6	182,8	336,4	495,6
Servicios sociales y comunales	1,1	1,2	1,7	2,1	3,5
Otros	3,3	3,3	3,7	4,1	7,1
Total	3.269,8	3.500,1	3.602,0	3.952,5	4.389,0

Participación (%)

Sector	1989	1990	1991	1992	1993
Agricultura	0,52	0,64	0,66	0,74	0,96
Minería	46,97	45,26	42,79	40,90	36,97
Industria	41,82	42,44	44,90	42,68	42,95
Servicios públicos	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Construcción	-0,58	0,65	0,60	1,04	1,36
Comercio	4,79	4,82	4,89	4,95	5,17
Transporte y comunicaciones	1,03	0,97	0,93	1,01	1,05
Servicios financieros	5,32	5,10	5,07	8,51	11,29
Servicios sociales y comunales	0,03	0,03	0,05	0,05	0,08
Otros	0,10	0,09	0,10	0,10	0,16
Total	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00

Fuente: Banco de la República.

Cuadro 4.2

COLOMBIA: DEUDA PUBLICA EXTERNA SEGUN FUENTES
Millones de dólares
1970-1994p

	1970	1975	1980	1985	1990	1991	1992	1993	1994p
Organismos multilaterales	467	890	1.572	3.451	6.021	6.174	5.886	5.633	5.437
Gobiernos y agencias extranjeras	667	939	1.059	1.963	2.707	2.571	2.165	1.803	1.499
Bancos comerciales e inversionistas	164	589	1.662	4.164	5.583	5.360	5.017	4.952	4.728
Bonos	21	52	31	17	275	359	419	776	1.310
Total deuda pública externa	1.319	2.470	4.324	9.595	14.586	14.464	13.487	13.164	12.974

Participación (%)

	1970	1975	1980	1985	1990	1991	1992	1993	1994
Organismos multilaterales	35,41	36,03	36,36	35,97	41,28	42,69	43,64	42,79	41,91
Gobiernos y agencias extranjeras	50,57	38,02	24,49	20,46	18,56	17,78	16,05	13,70	11,55
Bancos comerciales e inversionistas	12,43	23,85	38,44	43,40	38,28	37,06	37,20	37,62	36,44
Bonos	1,59	2,11	0,72	0,18	1,89	2,48	3,11	5,89	10,10
Total deuda pública externa	100,00								

p: preliminar.

Fuente: Banco de la República.

Cuadro 5.1

COLOMBIA: ESTRUCTURA DE LOS INGRESOS DEL GOBIERNO CENTRAL
Millones de pesos
1980-1994p

Rubro de ingresos	1980	1985	1990	1991	1992	1993
I. Ingresos corrientes	85,0	69,3	73,4	73,2	57,9	80,4
A. Impuestos	82,5	62,9	65,5	67,6	54,6	77,2
1. Actividad económica doméstica	41,7	42,6	43,3	51,6	43,4	58,0
Renta y complementarios	25,3	19,3	25,2	33,9	26,9	33,6
A las ventas sobre bienes domésticos	9,0	14,6	12,5	12,9	12,3	19,7
Gasolina	5,2	5,6	4,3	3,9	3,4	4,4
Otros	2,3	3,0	1,2	1,0	0,8	0,3
2. Actividad económica externa	40,8	20,3	22,2	15,9	11,2	19,2
Impuestos y sobretasas a las importaciones	19,9	18,4	21,0	14,9	11,2	19,2
Exportaciones de café	0,0	1,9	1,3	1,0	0,0	0,0
Otros	20,9	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
B. No impositivos	2,5	6,4	7,8	5,6	3,3	3,2
1. Transferencias de los cafeteros y de Ecopetrol	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
2. Otros	2,5	6,4	7,8	5,6	3,3	3,2
II. Recursos de capital	15,0	30,7	26,6	26,8	42,1	19,6
A. Crédito doméstico	0,1	19,5	3,9	0,4	7,8	9,8
B. Crédito externo	10,7	11,0	14,2	9,3	11,0	1,4
1. Recursos del BID	1,1	0,8	0,1	0,7	1,1	0,2
2. Recursos del IBR(OJO QUE ES ESTO?????)	1,9	3,5	0,3	1,8	1,3	0,4
3. Bancos comerciales	7,6	5,3	0,7	0,1	3,5	0,0
4. Préstamos de refinanciación de deuda*	0,0	0,0	6,4	3,9	1,4	0,0
5. Otros	0,1	1,4	6,8	2,7	3,6	0,7
C. Recursos del balance de la tesorería	4,2	0,3	2,5	2,5	1,3	1,7
D. Otros recursos de capital	0,0	0,0	6,1	14,6	22,0	6,8
Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Ingresos corrientes/PIB	10,7	9,4	11,8	13,4	13,3	14,2
Recursos de capital/PIB	1,9	4,2	4,3	4,9	9,6	3,5
Ingreso total/PIB	12,5	13,5	16,1	18,3	22,9	17,7

* Incluye los créditos Jumbo, Concorde, Challenger y Hércules.

Fuentes: Contraloría General de la Nación, Informe Financiero.
 Confis-Ministerio de Hacienda-DNP, estimaciones de enero de 1995.
 DANE, Cuentas Nacionales; DNP, estimaciones de enero de 1995.

Cuadro 5.2

**COLOMBIA: ESTRUCTURA DEL GASTO DEL GOBIERNO CENTRAL
1980-1993**

Rubros de gastos	1980	1985	1990	1991	1992	1993
I. Funcionamiento	55,9	55,9	50,9	59,0	54,8	61,1
A. Servicios personales	14,8	14,9	14,4	13,0	11,0	15,5
B. Gastos generales	5,1	3,4	3,0	3,4	3,4	5,2
C. Transferencias	36,0	37,7	33,4	42,6	40,4	40,4
II. Servicio de la deuda	10,6	12,5	20,1	19,5	18,7	19,8
A. Doméstica	5,6	2,3	2,5	3,3	2,7	4,7
B. Externa	5,0	10,2	17,6	16,2	16,0	15,1
III. Inversión	32,8	30,9	28,6	21,1	26,5	19,1
A. Directa	5,6	3,0	11,4	n.a	n.a	n.a
B. Indirecta	27,2	27,9	17,2	n.a	n.a	n.a
IV. Transferencias a las regiones	0,7	0,7	0,4	0,4	0,0	0,0
A. Funcionamiento	0,2	0,3	0,2	0,0	0,0	0,0
B. Inversión	0,5	0,3	0,1	0,4	0,0	0,0
Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Gastos de funcionamiento/PIB	6,9	7,7	7,9	9,9	11,9	11,0
Servicio de la deuda/PIB	1,3	1,7	3,1	3,3	4,1	3,6
Inversión/PIB	4,1	4,2	4,4	3,5	5,8	3,4
Gasto total/PIB	12,4	13,7	15,5	16,7	21,8	18,0

Fuentes: Contraloría General de la Nación, Informe Financiero.

DANE: Cuentas Nacionales; DNP, estimaciones de enero de 1995.

Cuadro 5.3

**COLOMBIA: ESTRUCTURA DE GASTOS DEL GOBIERNO CENTRAL,
CLASIFICACION FUNCIONAL (%)
1980-1993**

Rubro de gastos	1980	1985	1990	1991	1992	1993
I. Servicios generales	26,8	32,7	34,9	46,8	37,2	37,4
A. Administración del Estado	12,0	16,9	20,3	33,4	25,7	18,9
B. Seguridad pública	8,6	9,0	8,0	7,7	6,6	10,0
C. Defensa nacional	6,2	6,8	6,7	5,6	5,0	8,6
II. Servicios económicos	24,9	19,4	16,6	8,3	18,7	9,2
A. Recursos naturales	3,8	8,2	3,5	1,9	1,5	1,9
B. Electricidad, gas y agua	5,9	0,8	2,3	1,1	12,3	1,1
C. Industria, comercio y turismo	0,9	2,7	4,1	0,8	0,6	0,8
D. Transporte	12,8	6,7	4,8	3,4	3,7	4,7
E. Comunicaciones	0,2	0,1	0,4	0,2	0,0	0,1
F. Ciencia y tecnología	1,3	0,9	1,5	1,1	0,6	0,7
III. Servicios culturales y sociales	37,7	35,5	28,3	25,3	25,3	33,2
A. Educación	19,3	19,3	14,0	12,4	10,6	13,7
B. Salud	6,6	4,9	5,1	4,6	4,0	5,7
C. Cultura, deportes y recreación	0,7	0,5	0,4	0,4	0,3	1,0
D. Desarrollo urbano y rural	2,6	1,5	2,0	1,6	1,7	1,3
E. Seguridad social y asistencia	8,4	9,3	6,8	6,3	8,6	11,5
IV. Otros	10,6	12,5	20,2	19,5	18,8	20,1
A. Deuda pública	10,6	12,5	20,1	19,5	18,7	19,8
B. Otros	0,0	0,0	0,0	0,1	0,1	0,3
Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Servicios generales/PIB	3,3	4,5	5,4	7,8	8,1	6,7
Servicios económicos/PIB	3,1	2,7	2,6	1,4	4,1	1,7
Servicios culturales y sociales/PIB	4,7	4,9	4,4	4,2	5,5	6,0
Otros/PIB	1,3	1,7	3,1	3,3	4,1	3,6
Total/PIB	12,4	13,7	15,5	16,7	21,8	18,0

Fuentes: Contraloría General de la Nación, Informe Financiero.

DANE, Cuentas Nacionales; DNP, estimaciones de enero de 1995.

Cuadro 6.1

ACTIVOS DEL SECTOR FINANCIERO A SER PRIVATIZADOS

ENTIDAD	ACCIONISTAS	% A VENDER	ENTIDAD ENCARGADA	FECHA	VALOR Mill. pesos
Banco Popular	Nación	89	Fogafin	Marzo 95	320.000
Concasa	Bancafé	31	Fogafin	Marzo 95	50.000
Banco Tequendama	Fogade de Venezuela	100	La Nación de Venezuela	Abril 95	100.000
Latincorp	Fogade de Venezuela	100	La Nación de Venezuela	2do. sem. 95	n.a
Latinoamericana de Seguros	Fogade de Venezuela	100	La Nación de Venezuela	2do. sem. 95	n.a
Leasing Arfin	Fogade de Venezuela	100	La Nación de Venezuela	2do. sem. 95	n.a
Leasing del Comercio	Fogade de Venezuela	100	La Nación de Venezuela	2do. sem. 95	n.a
Bancafé	Fondo Nacional del Café	Por definir	Comité Nacional de Cafeteros	2do. sem. 95	n.a
Bancoldex	Nación	Por definir	Fogafin	1996	n.a
Banco Central Hipotecario	Instituto de Seguros Sociales	Por definir	Fogafin	1996	n.a

Fuente: Ministerio de Hacienda.

Cuadro 6.2

**EMPRESAS DEL INSTITUTO DE FOMENTO INDUSTRIAL (IFI)
A SER PRIVATIZADAS**

ENTIDAD	AREA	INVERSION IFI Dólares	Particip. IFI %	SITUACION
Monómeros Colombo-Venezolanos	Fertilizantes y otros químicos	8.319.460	33,44	A venderse en el segundo semestre 1995.
Propal*	Papel		33,68	Avaluando la empresa.
Cerromatoso	Ferrometálico	57.018.463	47,69	Posibilidad de vender ADR en la bolsa de NY o vender la participación a GENCOR.
Catsa	Agroindustria	564.294	40,16	A definir precio de venta con base en el resultado del avalúo.
Quibi	Farmacéuticos	276.581	20,73	Posibilidad de vender la participación a terceros en el primer semestre de 1995.
Intelsa	Equipos de telecomunicaciones	26.860	15,71	En proceso de reavalúo.
Pestolú	Pesca	196.124	64,07	Alquilada por 3 años a partir de noviembre de 1994. El IFI quiere reducir su participación al 51%.

*: La participación del IFI en Propal es a través IFI-Leasing S.A..

Fuente: Instituto de Fomento Industrial (1995) Privatización de Inversiones 1990-1994, Bogotá, febrero, mimeo.

Cuadro 6.3

**PROYECTOS DE EXPANSION DE LA CAPACIDAD DE
GENERACION ELECTRICA PLANEADOS POR EL GOBIERNO
1995-2000**

Proyecto	Tipo	Capacidad (MW)	Fecha esperada de inicio de operaciones (Trimestre y año)
Termobarranquilla	Gas	507	Entre I/96 y IV/97
Termovalle	Gas	232	III/96
Paipa IV	Carbón	150	III/97
Térmica*	Por definir	400	I/98
Termocesar	Carbón	300	II/99
Porce II	Hidráulico	392	III/99
Urrá	Hidráulico	340	IV/99
Miel I	Hidráulico	375	I/2000
Total		2696	

*: Los inversionistas privados deben definir la localización, tipo y tamaño del proyecto.

Fuente: CONPES, Ministerio de Minas y Departamento Nacional (1995) de Planeación.

Cuadro 6.4

**POSIBLES PROYECTOS DE GENERACION ELECTRICA
A SER DESARROLLADOS POR EL SECTOR PRIVADO**

Proyecto	Tipo	Capacidad (MW)
Minesa	Gas	100-300
Termopacífico	Carbón	400
Termocali	Gas	150
Termocafé	Gas	135
La Dorada	Gas	25
EPM y privados	Gas	150
Refinería Magdalena Medio	Fuel oil	80
Petrosur	Fuel oil	60-90
Iniciativas energéticas-BP	Gas	100-500
Enka	Gas	20
Hidrotun	Hidráulico	40
Rubiales	Petróleo pesado	50-200
Tuluá	Hidráulico	10
Las Flores II	Gas	50-100
Proeléctrica	Gas	50-100
Ingenio del Cauca	Corteza de caña de azúcar	10
Ovejas/Girardota	Hidráulico	20
Chevron/Wartsila	Diesel Crudo	50
Amoco	Gas	150
Sindicato Antioqueño	Carbón	90
Patico-La Cabrera	Hidráulico	17
Total		1757-2637

Fuente: CONPES, Ministerio de Minas y Departamento Nacional de Planeación (1995).

Cuadro 6.5

**PROYECTOS DE CONSTRUCCION DE CARRETERAS PUBLICAS
A SER REALIZADOS POR EL SISTEMA DE CONCESIÓN**

Proyecto	Longitud (Km)	Fecha esperada de apertura	Costo (Millones US\$)
Carretera nueva Chusacá-Girardot	55	Octubre 95	95
Segunda calzada Briceño-Tunja	95	Octubre 95	136
Carretera nueva y segunda calzada Girardot-Ibagué	40	Octubre 95	57
Nueva carretera Bogotá-Puerto Salgar	154	Octubre 96	98
Segunda calzada La Paila-Cartago-Pereira	73	n.a	130
Segunda calzada Medellín-La Pintada	73	n.a	131
Nueva autopista perimetral de La Sabana	30	n.a	63
Segunda calzada Buga-Buenaventura	119	Octubre 96	86
Mantenimiento segunda calzada Santander-Popayán	77	Octubre 96	33
Túnel Medellín-Santafé de Antioquia	3	n.a	29
Segunda calzada Cali-Palmira-Buga	70	n.a	84
Segunda calzada Bello-Barbosa	32	n.a	23
Mantenimiento Bucaramanga-Cúcuta	195	n.a	81
Total	1.016		1.046

Fuentes: CONPES y Departamento Nacional de Planeación.

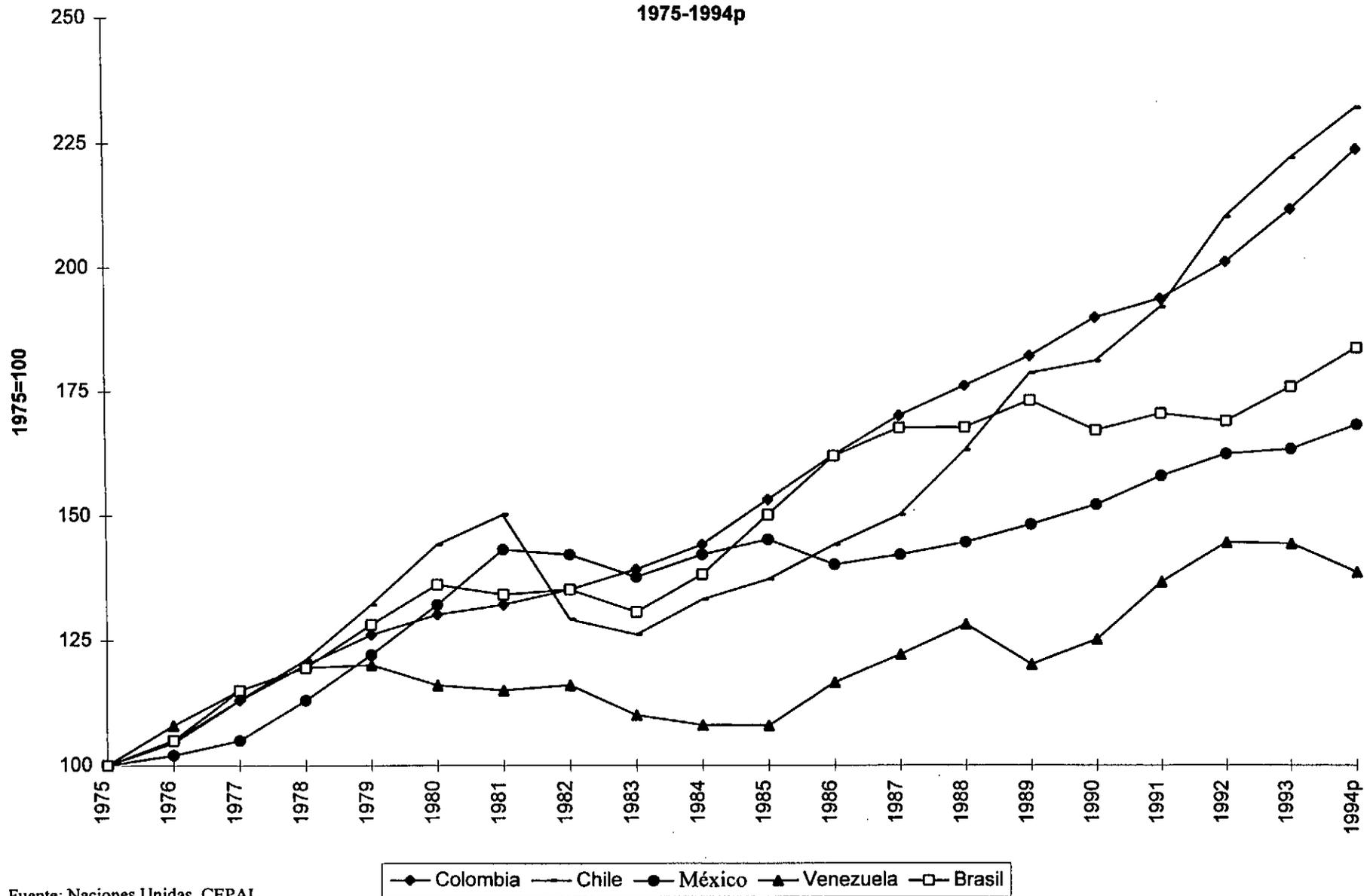
Cuadro 6.6

**PLAN DE INVERSIONES DE EL SALTO SOCIAL
(% del PIB)**

Sector	1995	1996	1997	1998	Total 1994-1998
Educación	4,29	4,95	5,18	5,3	
Salud	4,48	5,17	5,21	5,3	
Niñez	0,63	0,76	0,87	1,01	
Vivienda Social Urbana	1,03	1,02	1,02	1,02	
Plan de agua	0,56	0,67	0,66	0,71	
Justicia	0,08	0,15	0,17	0,19	
Defensa y seguridad	0,26	0,29	0,31	0,31	
TOTAL GASTO SOCIAL	11,34	13,00	13,41	13,84	
Transporte	2,35	3,40	3,18	3,16	
Inversión pública	1,65	2,06	2,13	2,24	
Inversión privada	0,70	1,34	1,05	0,92	
Energía y minas	6,35	5,29	4,69	3,99	
Inversión pública	2,25	2,35	2,40	2,28	
Inversión privada	4,10	2,94	2,29	1,71	
Telecomunicaciones	1,27	1,66	1,44	1,42	
Inversión pública	0,93	1,01	0,86	0,84	
Inversión privada	0,34	0,65	0,58	0,57	
Infraestructura	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	9,62
Inversión pública	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	5,33
Inversión privada	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	4,29
Medio ambiente	0,43	0,46	0,52	0,57	

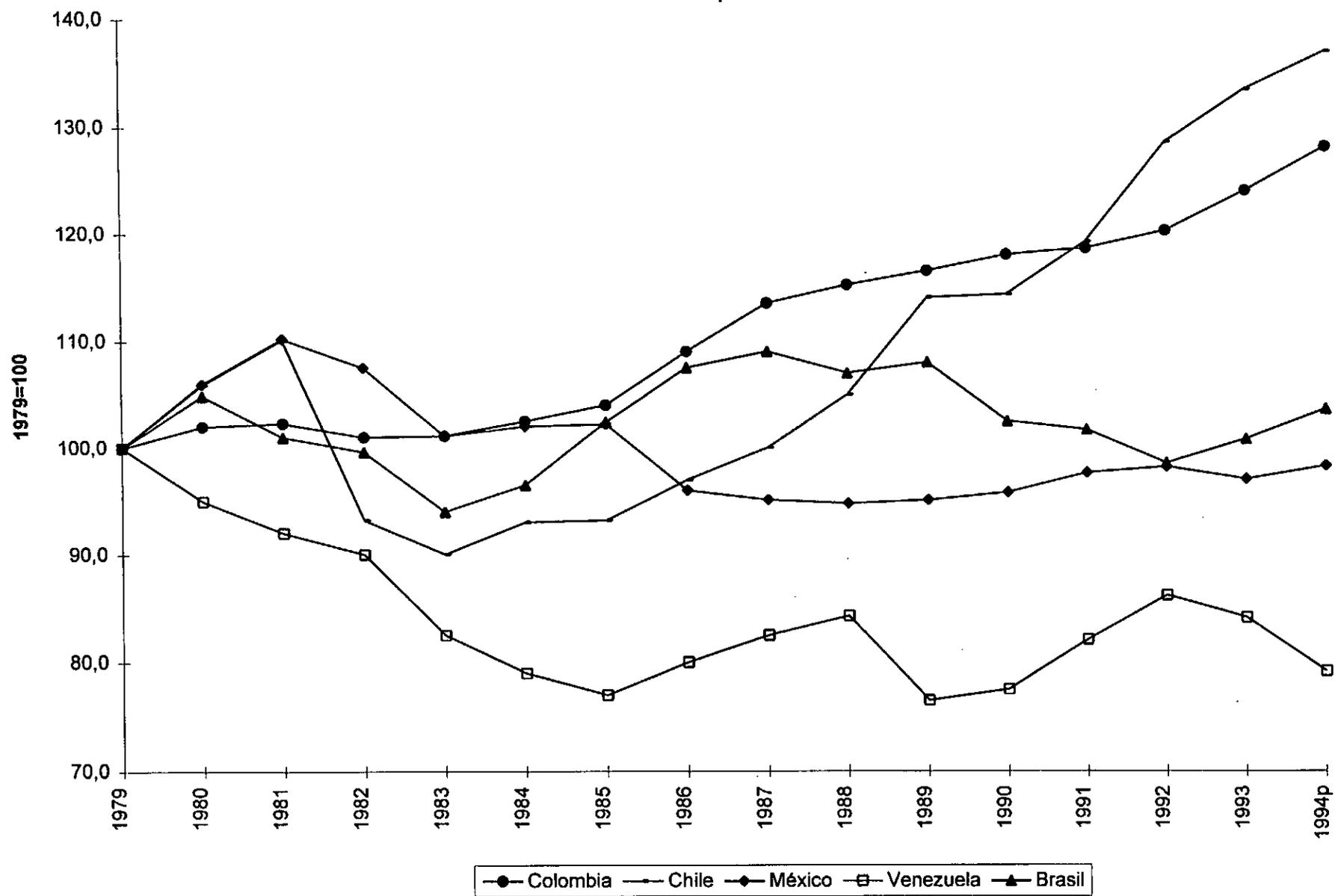
Fuente: Presidencia de la República y Departamento Nacional de Planeación (1995), El Salto Social.

Gráfico 1.1
INDICE DE CRECIMIENTO DEL PIB EN ALGUNOS PAISES LATINOAMERICANOS
1975-1994p



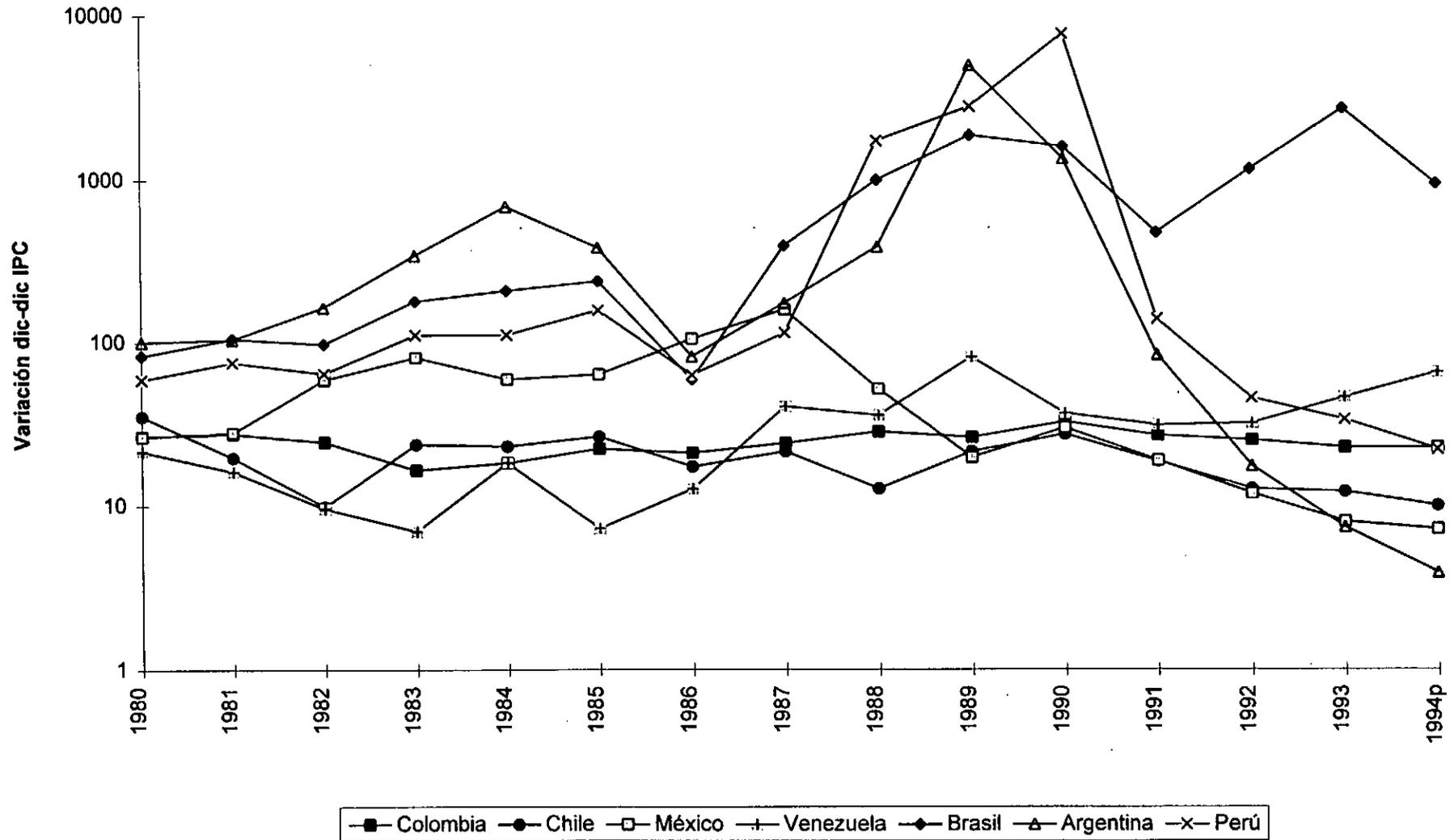
Fuente: Naciones Unidas, CEPAL.

Gráfico 1.2
INDICE DE INGRESO PERCAPITA DE ALGUNOS PAISES LATINOAMERICANOS
1979-1994p



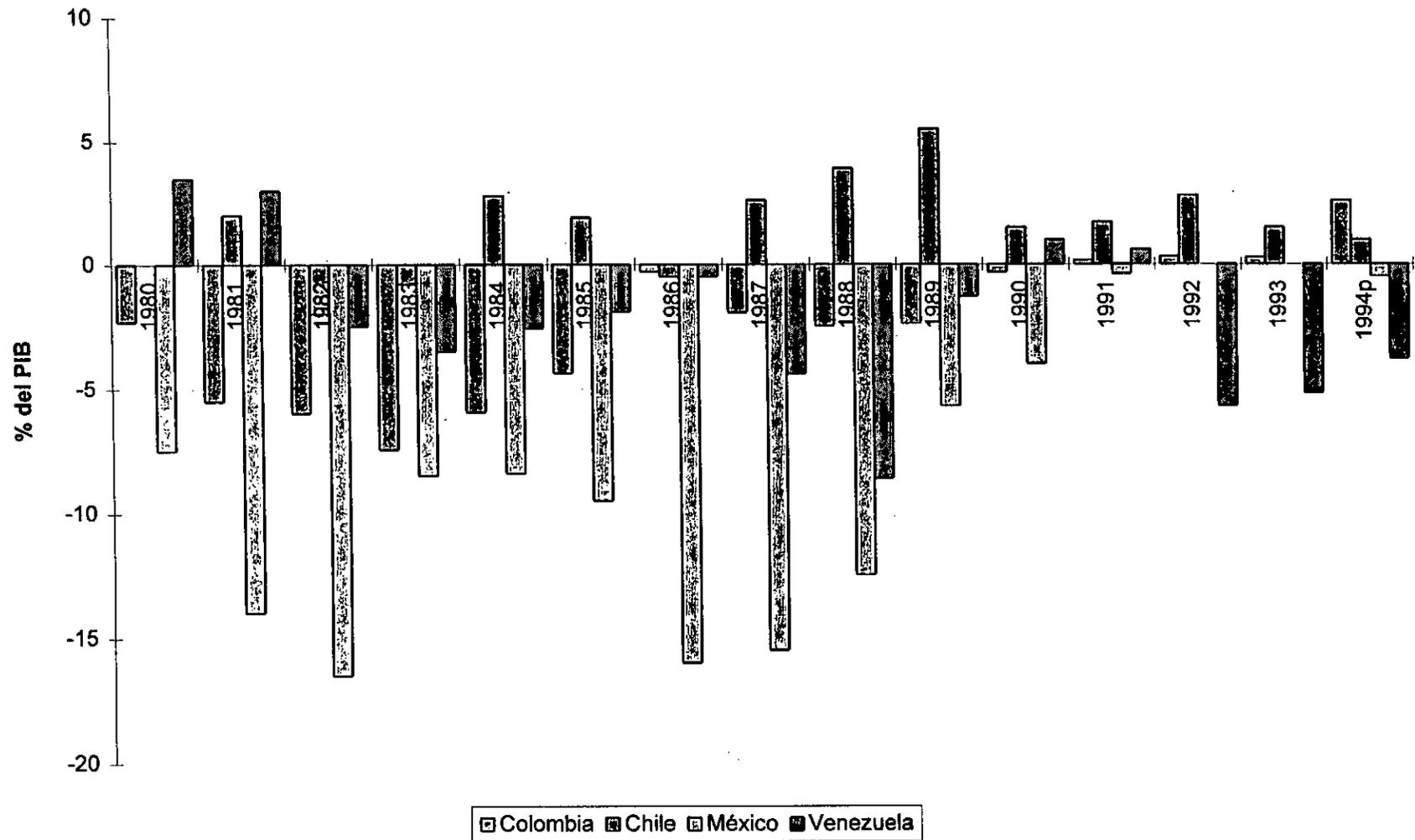
Fuente: CEPAL.

Gráfico 1.3
INFLACION ANUAL EN ALGUNOS PAISES DE LATINOAMERICA
1980-1994p



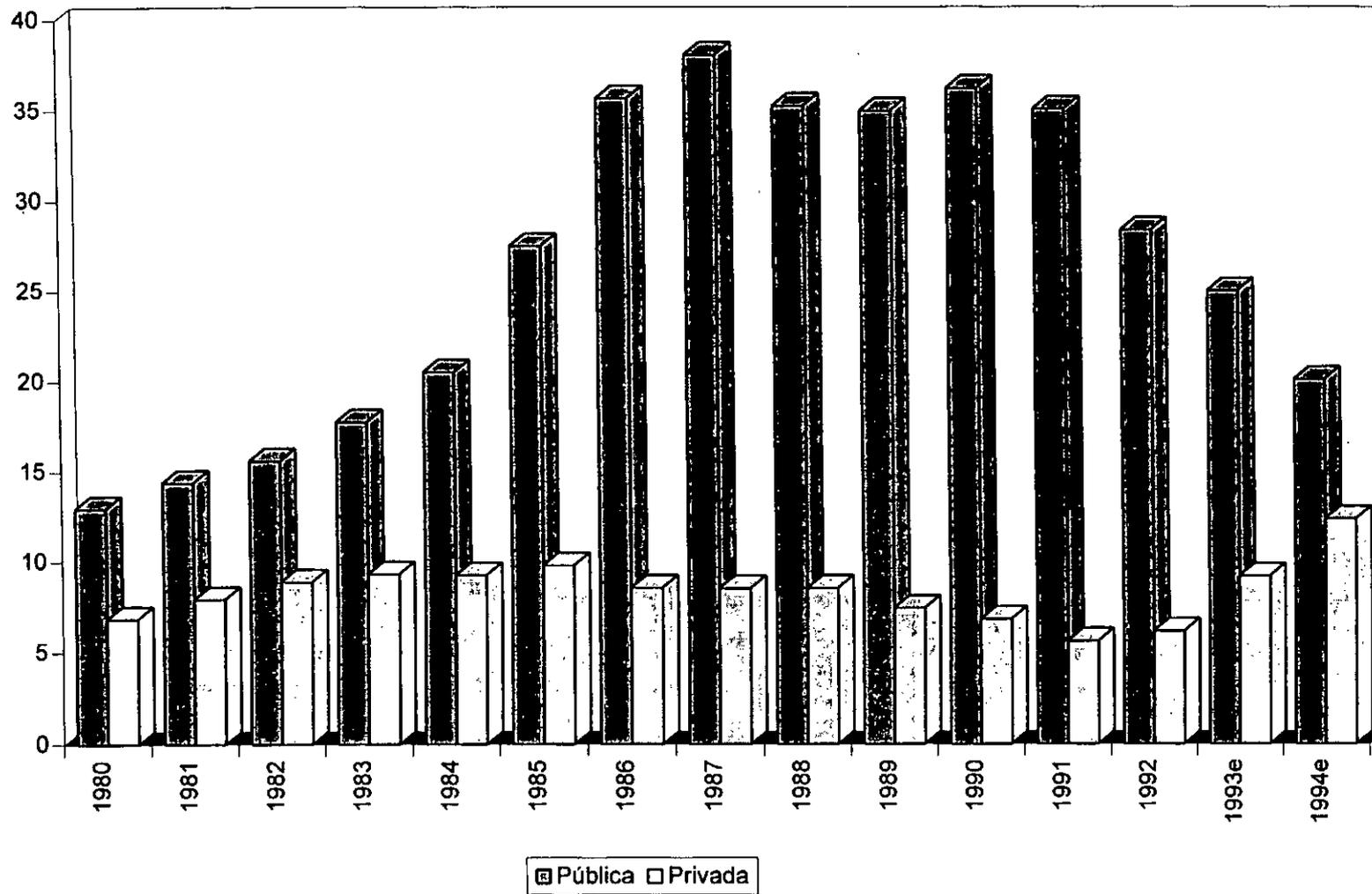
Fuente: CEPAL, Naciones Unidas y Salomon Brothers.

Gráfico 1.4
DEFICIT FISCAL EN ALGUNOS PAISES DE AMERICA LATINA
1980-1994



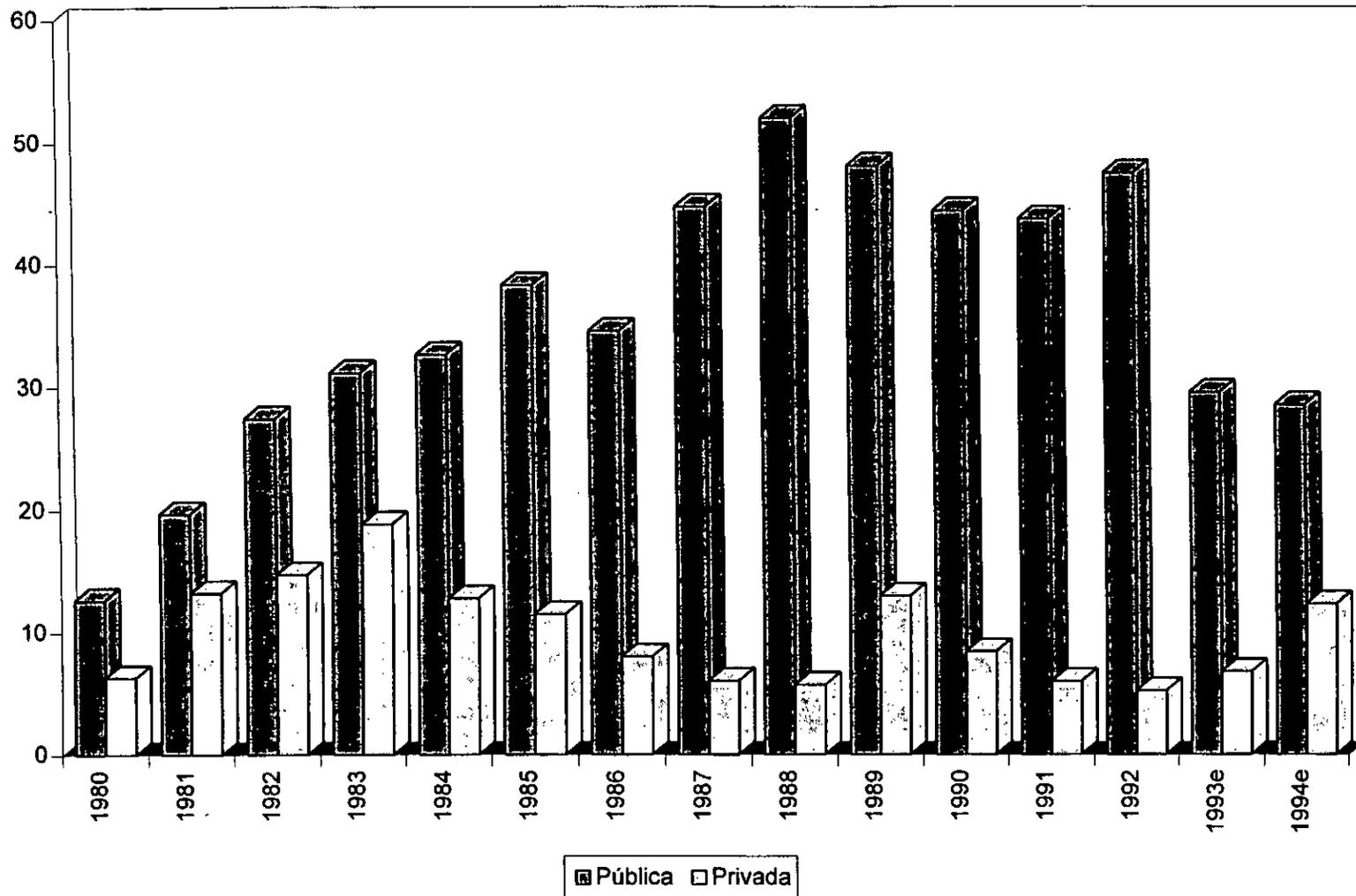
Fuente: CEPAL, Naciones Unidas y Salomon Brothers.

Gráfico 1.5
DEUDA EXTERNA COLOMBIANA
(Porcentaje del PIB)
1980-1994e



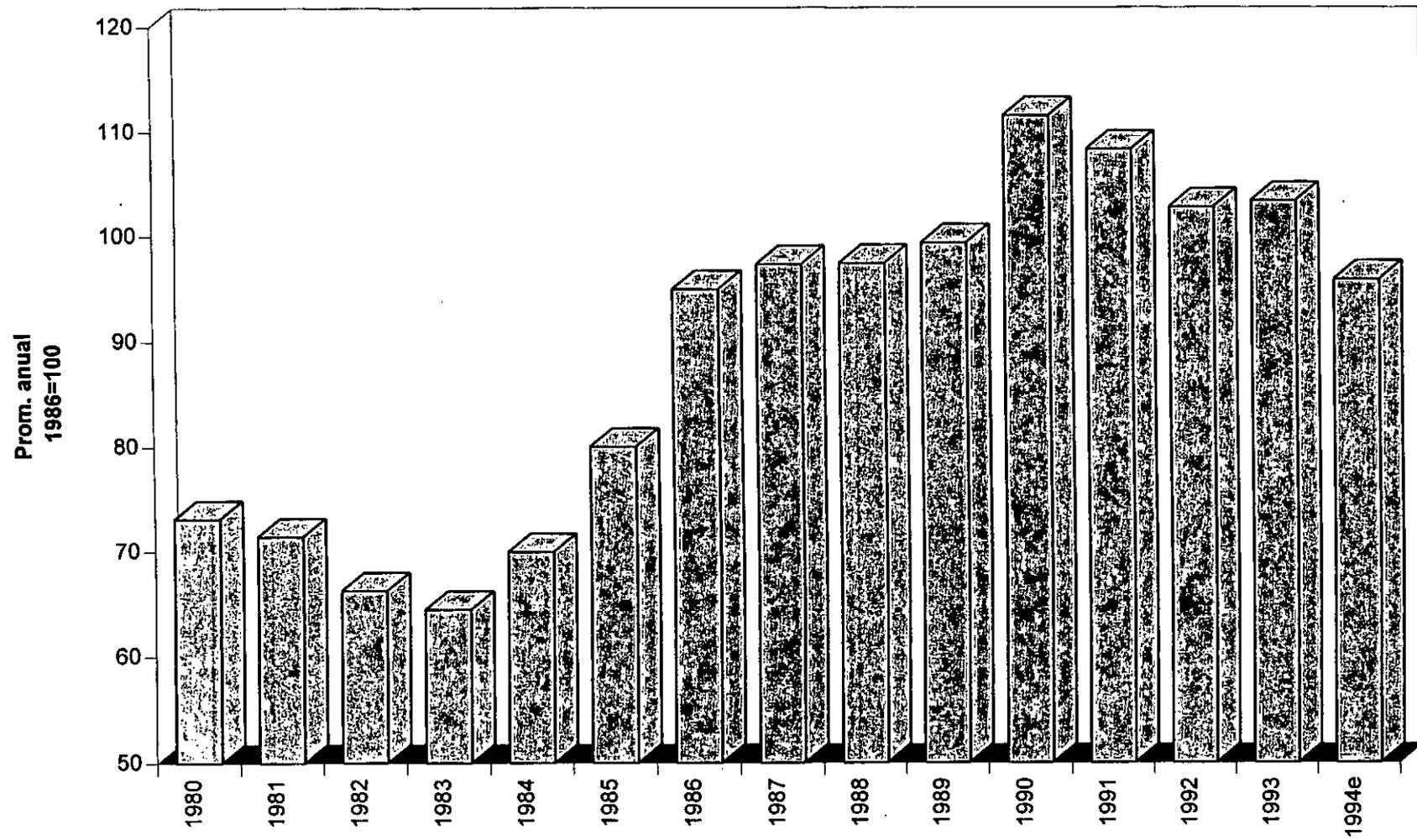
Fuente: Cuadro 1.6.

Gráfico 1.6
SERVICIO DE LA DEUDA EXTERNA COLOMBIANA
 (Como porcentaje de las exportaciones)
 1980-1994e



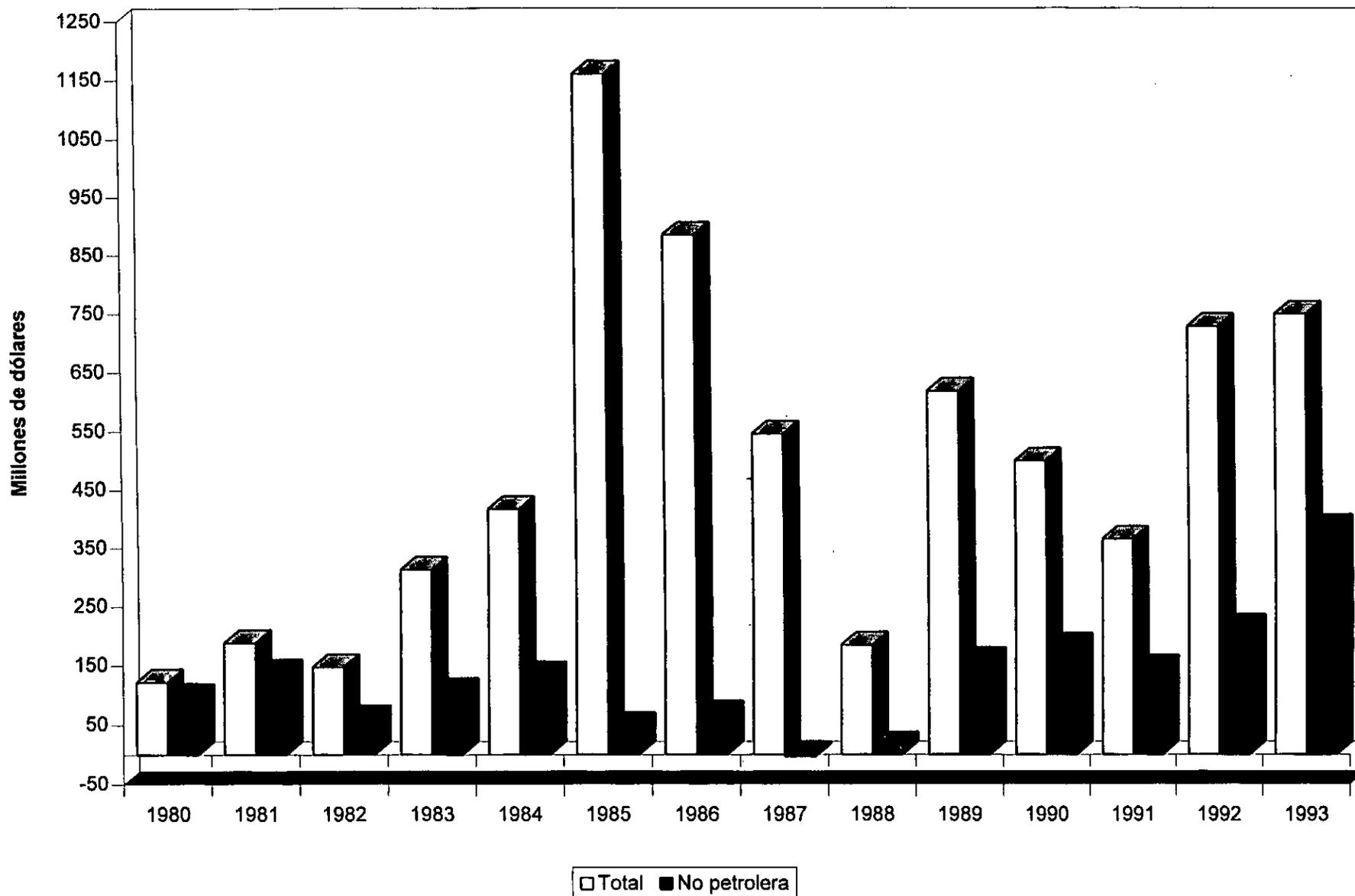
Fuente: Cuadro 1.6.

Gráfico 2.1
INDICE DE TASA DE CAMBIO REAL DE COLOMBIA
1980-1994



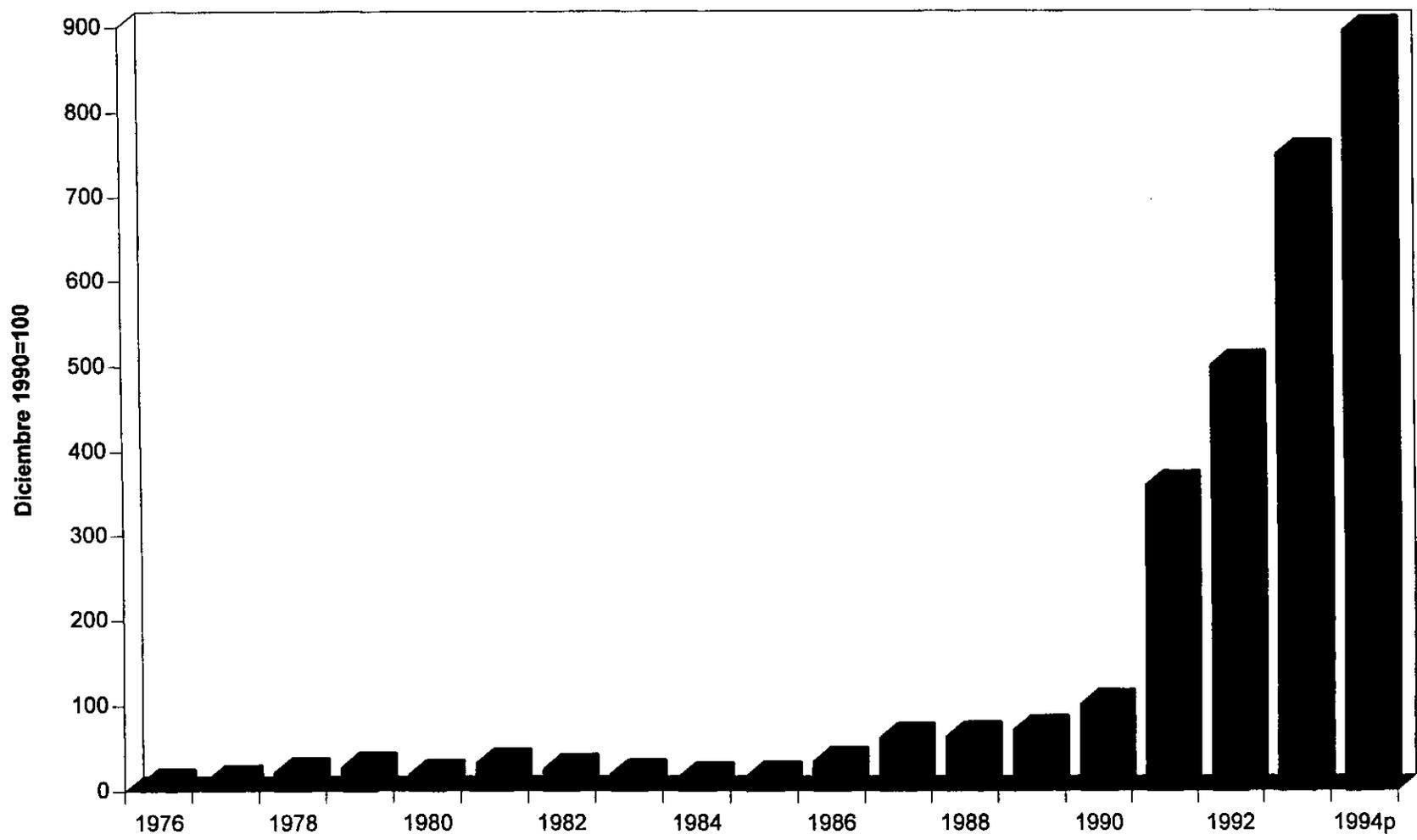
Fuente: Banco de la República, estimaciones de enero de 1995.

Gráfico 4.1
FLUJO DE INVERSION EXTRANJERA DIRECTA EN COLOMBIA
1980-1993



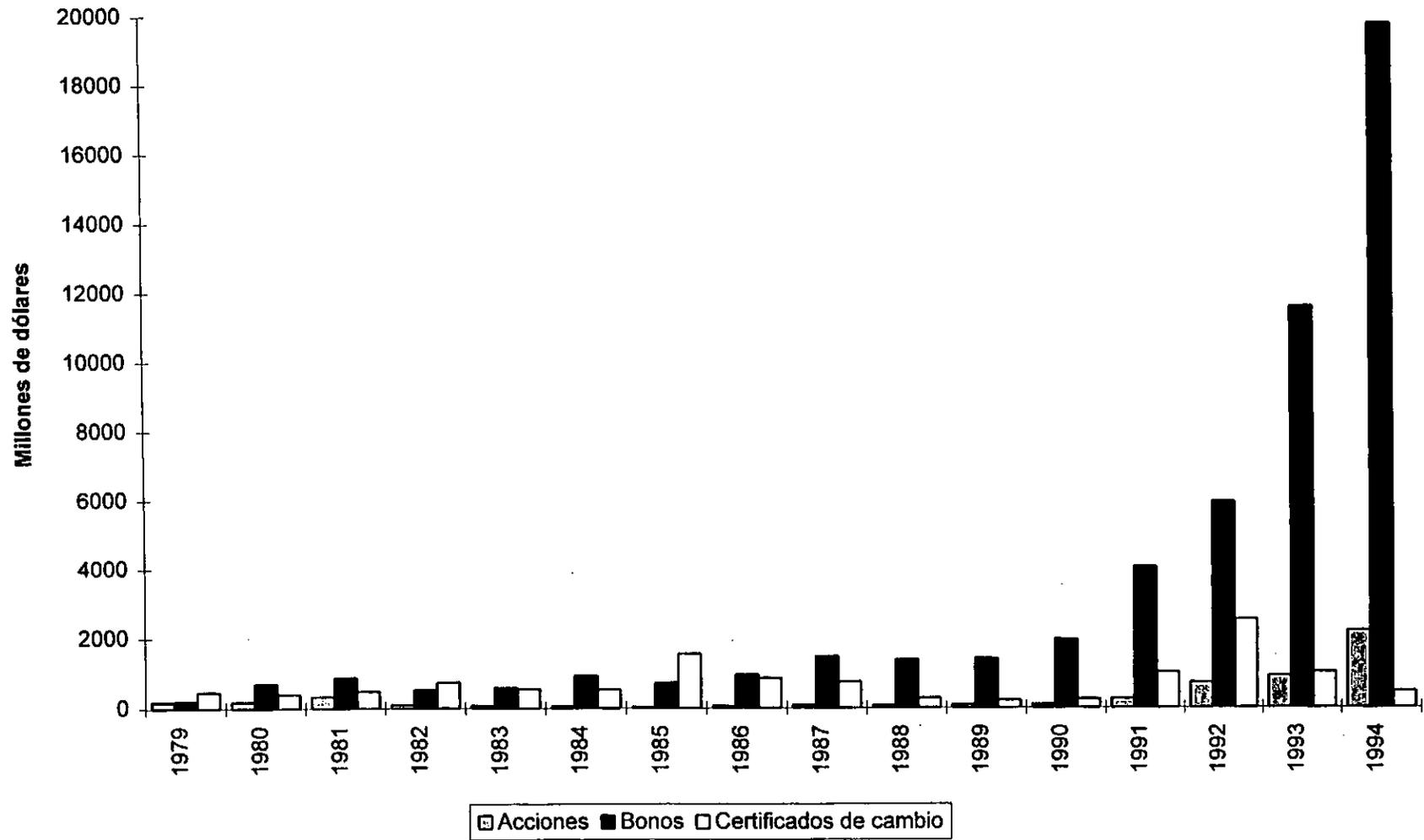
Fuente: Steiner R. y U. Gideon (1994).

Gráfico 4.2
INDICE DE LA BOLSA DE VALORES DE BOGOTA
1976-1994



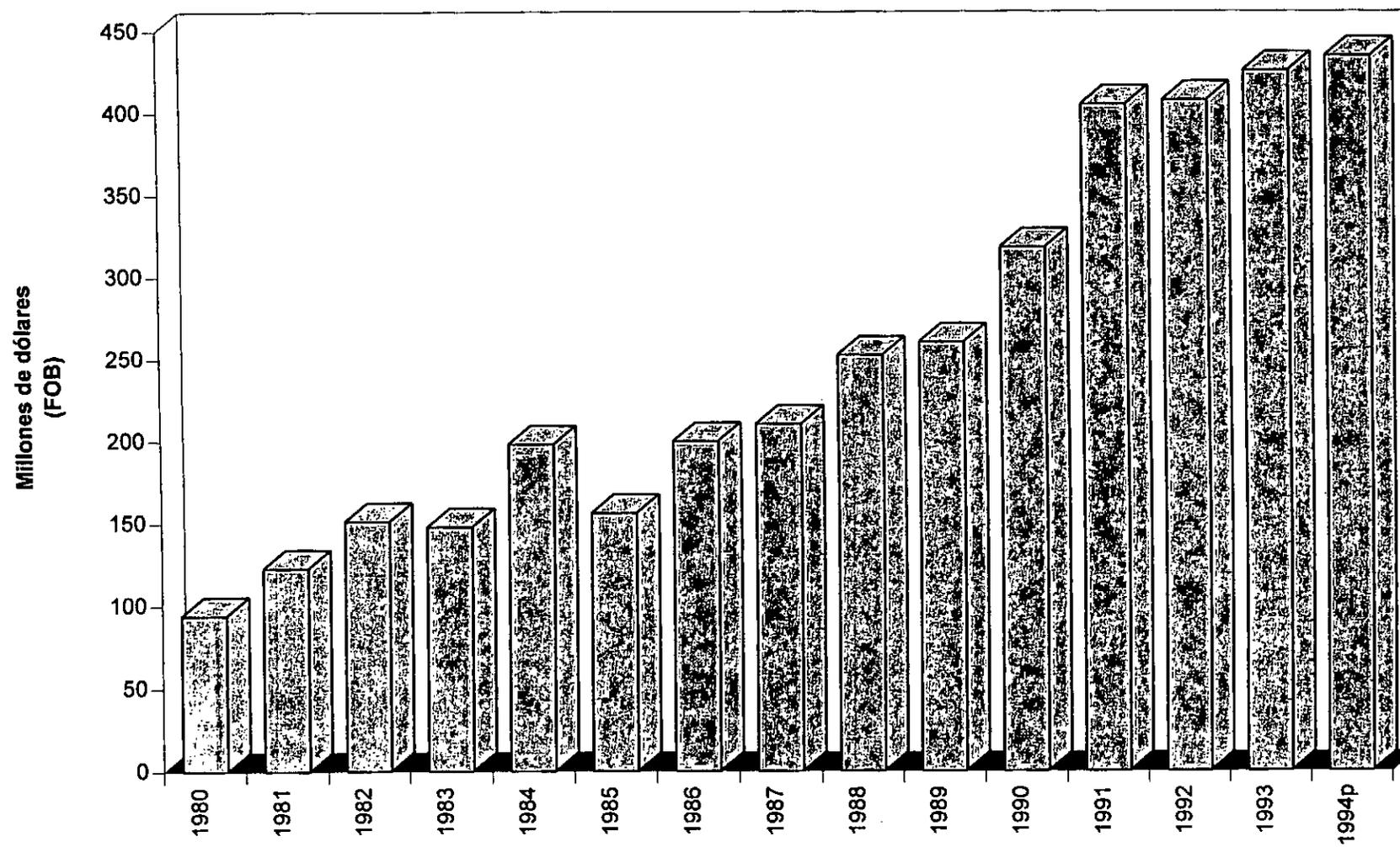
Fuente: Steiner, R. y O.L. Jaramillo (1994).

Gráfico 4.3
TRANSACCIONES EN LAS BOLSAS DE VALORES
1979-1994



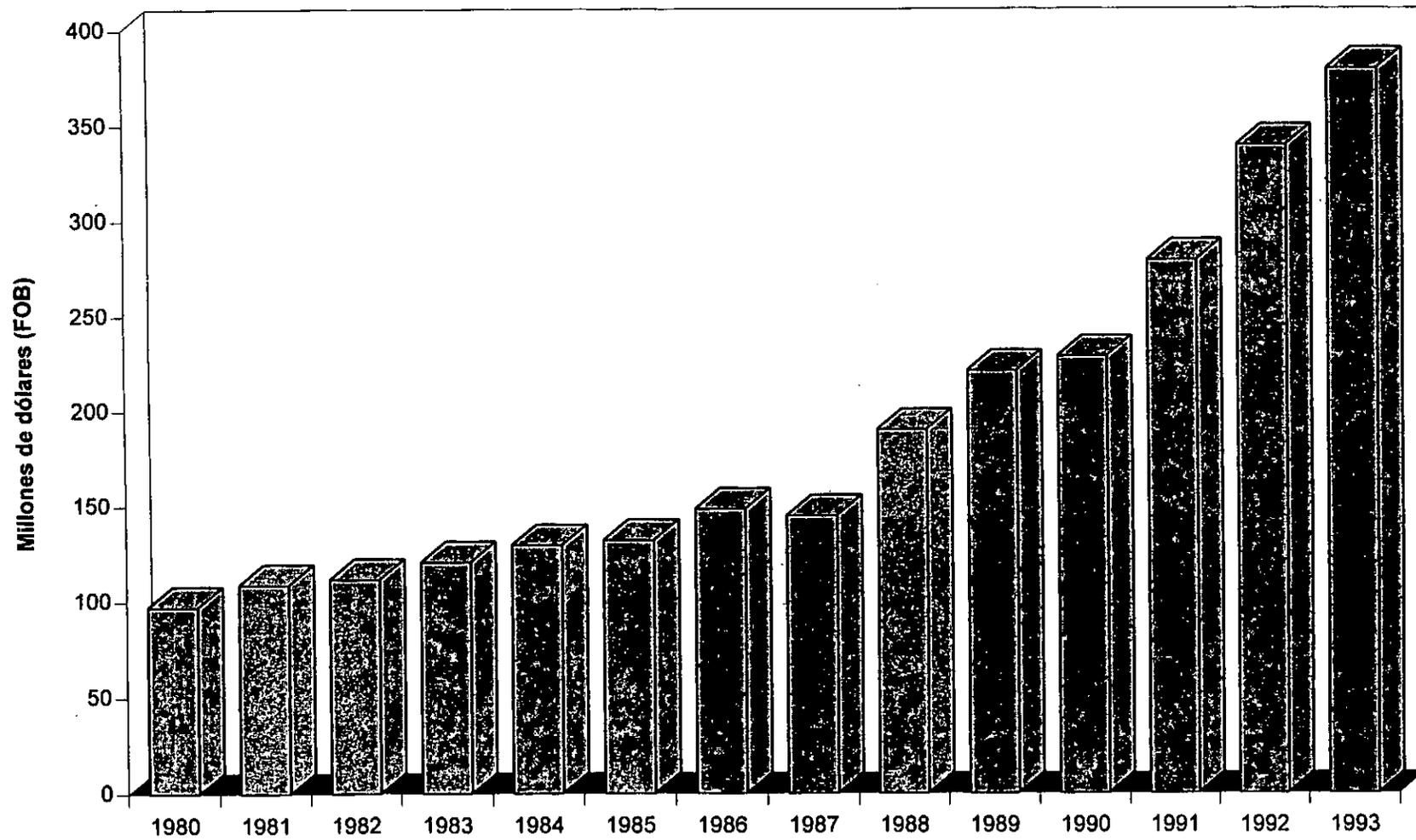
Fuente: Steiner R. y O.L. Jaramillo (1994).

Gráfico 6.1
EXPORTACIONES COLOMBIANAS DE BANANO
1980-1994



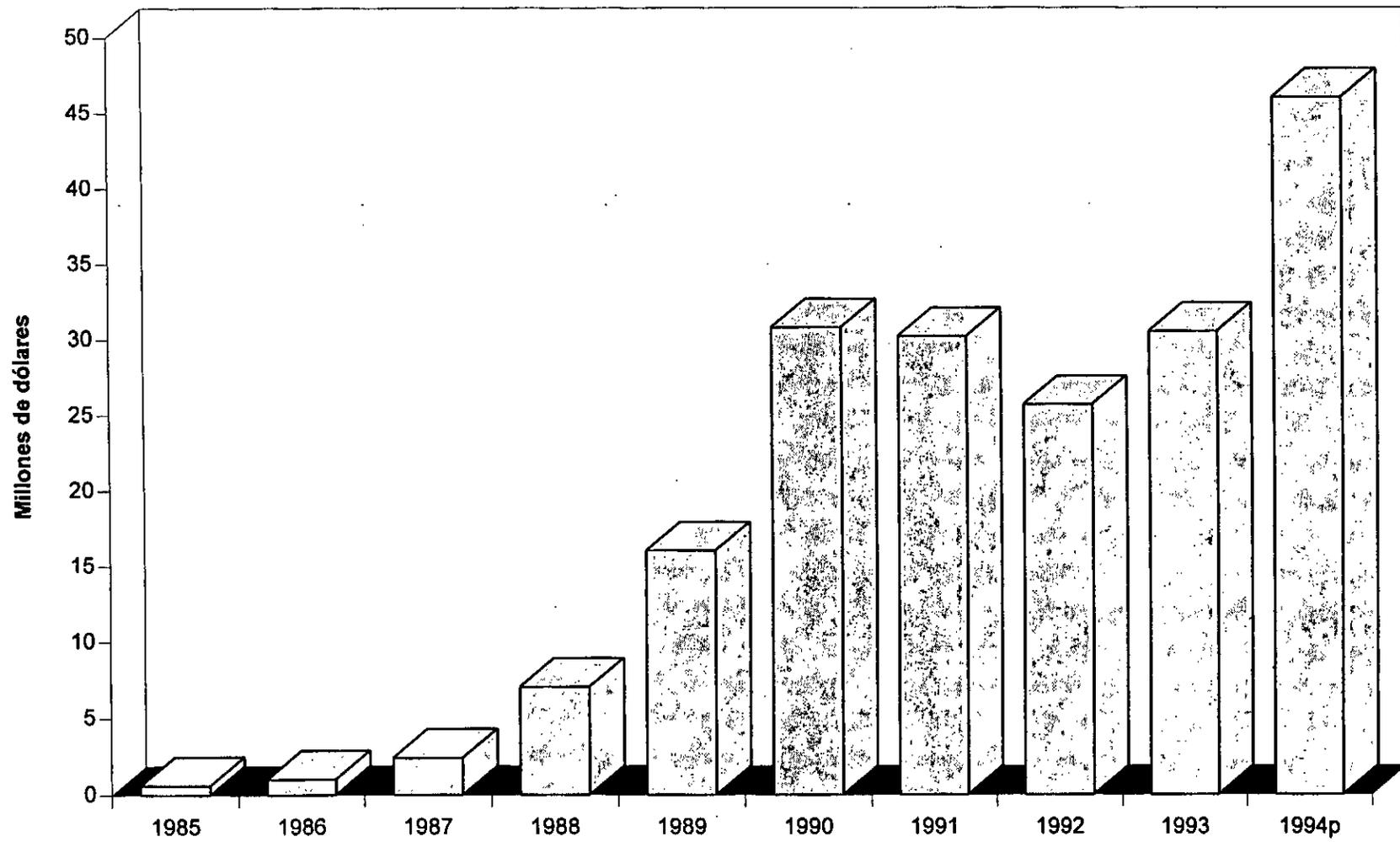
Fuente: Banco de la República.

Gráfico 6.2
EXPORTACIONES DE FLORES COLOMBIANAS
1980-1993



Fuente: Banco de la República.

Gráfico 6.3
EXPORTACIONES COLOMBIANAS DE CAMARON
1985-1994p



Fuente: Acuanal (1994).

Anexo 1

DISTRIBUCION DE FUNCIONES EN EL SECTOR PUBLICO COLOMBIANO

SECTOR	NACION	DEPARTAMENTO	MUNICIPIO
SALUD	<p>Desarrollar las políticas generales.</p> <p>Apoyar financieramente los programas.</p> <p>Regular y asesorar.</p> <p>Promover programas de investigación y prevención.</p> <p>Administrar los recursos del Instituto de Bienestar Familiar.</p>	<p>Administrar los hospitales regionales, universitarios y especializados. Los hospitales tienen autonomía administrativa.</p> <p>Financiar programas con las transferencias de la Nación y con sus propios recursos.</p> <p>Manejar algunas campañas en las áreas de salud y prevención de enfermedades.</p>	<p>Administrar los puestos y centros locales de salud.</p> <p>Los puestos de salud tienen autonomía administrativa, siempre que esto sea posible. Cuando no lo sea estarán sujetos a las directivas locales.</p> <p>Ejecutar programas de bienestar familiar y salud.</p>
EDUCACION	<p>Fijar las políticas generales.</p> <p>Definir las metas técnicas y de enseñanza.</p> <p>Asesorar y evaluar a las entidades territoriales.</p> <p>Financiar y administrar la Universidad Nacional.</p> <p>Transferir recursos a las entidades territoriales.</p> <p>Cofinanciar inversiones.</p>	<p>Preparar a los maestros.</p> <p>Administrar las universidades regionales.</p> <p>Asesorar y evaluar a los municipios.</p> <p>Participar en inversiones locales y en la administración de los servicios.</p> <p>El SENA será descentralizado a este nivel.</p> <p>Promover los deportes.</p>	<p>Administrar y dictar enseñanza pre-escolar, elemental básica y secundaria, y capacitación técnica y tecnológica.</p> <p>Construir, dotar y mantener las escuelas.</p> <p>Administrar los servicios escolares.</p> <p>Contratar los maestros y definir las escalas salariales.</p> <p>Establecer métodos para la selección y promoción de maestros.</p>
AGUA Y SANIDAD	<p>Desarrollar políticas.</p> <p>Definir las metas técnicas y de control.</p> <p>Asesorar y evaluar los otros niveles.</p> <p>Establecer los criterios para la fijación de las tarifas.</p> <p>Definir las políticas de crédito y cofinanciación para reducir los déficit regionales.</p>	<p>Asesorar técnicamente a los municipios.</p> <p>Ayudar a los municipios en la financiación de los proyectos y/o en la administración de los servicios.</p>	<p>Planear, programar, financiar y ejecutar programas de acueductos y alcantarillados.</p> <p>Operar, mantener y administrar los sistemas.</p> <p>Crear firmas o contratar con el sector privado la construcción y administración de las obras, de manera individual o en asociación con otros municipios.</p> <p>Garantizar la provisión de los servicios sanitarios y definir sus tarifas.</p>

SECTOR	NACION	DEPARTAMENTO	MUNICIPIO
VIVIENDA	<p>Definir las políticas de desarrollo urbano y vivienda.</p> <p>Apoyar a los municipios con la cofinanciación de los créditos y subsidios.</p>	<p>Financiar los proyectos, en conjunto con los municipios.</p>	<p>Regular el desarrollo urbano.</p> <p>Financiar con sus recursos viviendas de interés social.</p> <p>Adoptar planes para el ordenamiento municipal</p> <p>Fijar las regulaciones para las firmas constructoras.</p>
CARRETERAS	<p>Planear, programar, construir y mantener, a través de concesiones si se desea, las carreteras nacionales.</p> <p>Definir las regulaciones técnicas para la construcción y mantenimiento de otras carreteras.</p> <p>Asesorar, evaluar y apoyar a los departamentos y municipios en la construcción de carreteras.</p> <p>Establecer incentivos para la inversión de los recursos locales de los gobiernos locales.</p>	<p>Programar, construir y mantener las carreteras regionales.</p> <p>Asociarse, si lo desean, con entidades seccionales y municipales.</p> <p>Manejar el Fondo de Carreteras Departamentales, creado con transferencias de la Nación.</p>	<p>Cofinanciar la construcción y mantenimiento de carreteras subregionales.</p> <p>Para la financiación de los proyectos de carreteras, cuentan con los recursos propios y los de las transferencias de la Nación.</p>
ELECTRICIDAD	<p>Desarrollar las políticas.</p> <p>Definir las normas técnicas y normativas para la generación, transmisión y distribución, y fijar las tasas para los servicios de interconexión.</p> <p>Fijar las tasas de interconexión a nivel nacional.</p> <p>Regular, asesorar, evaluar y controlar las entidades territoriales y privadas en sus proyectos de inversión.</p>	<p>Ofrecer el servicio de distribución a nivel seccional.</p> <p>Garantizar la interconexión regional.</p> <p>Administrar las entidades regionales que serán creadas a raíz de la disolución del ICEL.</p> <p>Suministrar energía a las zonas que no están interconectadas, a través de mecanismos alternativos.</p> <p>Podrán asociarse con otros departamentos, municipios o con la empresa privada.</p>	<p>Garantizar la distribución de energía a nivel local.</p> <p>Construir la infraestructura necesaria, extender las redes.</p> <p>Los municipios más grandes podrán generar, transmitir y distribuir energía.</p> <p>Podrán asociarse con otras entidades territoriales o con el sector privado.</p>