

**COLOMBIA: POLÍTICA ECONÓMICA Y
EXPORTACIONES**

Cataliana Crane

Bogotá, 1991

INDICE

	Pág.
I. EL ENTORNO MACROECONOMICO	1
A. Crecimiento	1
B. Precios	2
C. Sector Externo	3
D. Tasa de cambio	4
E. Situación fiscal	4
II. POLITICA ECONOMICA GENERAL	5
A. Reformas estructurales	5
1. Liberación de Importaciones	6
2. Reformas al comercio exterior	8
3. Reforma Cambiaria	9
4. Reforma al Régimen de Inversión Extranjera	11
5. Reforma Laboral	12
6. Reforma tributaria	14
7. Reforma financiera	15
8. Reformas a la organización del sector público	16
B. Relaciones internacionales	17
III. POLITICA DE EXPORTACIONES	20
A. CERT (Certificado de Reembolso Tributario)	21
B. Crédito de PROEXPO	26
C. Plan Vallejo	30
IV. EVOLUCION DE LAS EXPORTACIONES COLOMBIANAS	33
V. POLITICA DE AJUSTE DE CORTO PLAZO	36

COLOMBIA: POLITICA ECONOMICA Y EXPORTACIONES

I. EL ENTORNO MACROECONOMICO

A. Crecimiento

Los últimos años de la década de los ochenta se han destacado por un relativo deterioro de la tasa de crecimiento de la economía colombiana, luego de una breve recuperación en 1986 y 1987, y en comparación con la tendencia de largo plazo, la cual demostraba que la economía podía crecer establemente a tasas cercanas al 5% (véase el Cuadro 1). Aunque las tasas de crecimiento son no son malas, especialmente si se compara con la región latinoamericana, el comportamiento sectorial de la economía revela unos fenómenos preocupantes. En primer lugar, no se encuentra en los últimos años un patrón definido de crecimiento; hay una gran inestabilidad en el comportamiento de los sectores, lo cual no permite anticipar cuál será el sector que permitirá lograr tasas de crecimiento más altas en el futuro. En particular, el crecimiento de la industria ha sido altamente inestable en los últimos años y se encuentran problemas de eficiencia y competitividad en algunas ramas de la producción. En el largo plazo, el sector industrial no ha podido aumentar su participación en el producto desde 1975. En segundo lugar, se ha encontrado que los aumentos en productividad contribuyen cada vez menos al crecimiento de la economía. Por último, y paradójicamente, el estancamiento de las tasas de crecimiento se presenta en un contexto macroeconómico muy favorable, en el que la mayoría de los desequilibrios macroeconómicos que afectaron al país en la primera mitad de la década, se encuentran resueltos, en particular en el frente fiscal y en el externo.

En 1990 el crecimiento resultó ser un poco mayor de lo esperado (3.8%), debido al impulso que le imprimió a la economía el crecimiento de la producción y el volumen de exportaciones de café. Las demás exportaciones también se comportaron en forma muy satisfactoria, especialmente las "no tradicionales" o menores.

Cuadro 1

CRECIMIENTO DEL PRODUCTO INTERNO BRUTO (%)

Sector	1986	1987	1988	1989e	1990p DNP	1991p	
						baja	alta
AGROPECUARIO	3.4	6.4	2.8	4.7	5.8	3.9	4.3
Café	-4.9	21.0	-5.3	-6.3	17.5	3.0	3.0
Resto	4.5	5.3	3.9	5.9	4.5	4.0	4.5
MINERIA	72.3	24.1	4.5	12.9	8.0	7.0	7.0
INDUSTRIA	5.9	6.2	1.9	2.9	5.1	-1.5	-0.9
Trilla de café	12.9	-5.8	-12.5	8.6	20.0	-5.0	-7.0
Resto	4.8	8.3	4.0	2.2	3.1	-1.0	0.0
CONSTRUCCION	4.9	-10.0	13.2	0.4	-5.0	2.2	4.5
COMERCIO	4.2	4.8	5.6	1.1	2.5	2.0	2.5
OTROS 1/	3.8	4.5	4.7	2.5	2.4	2.2	2.5
TOTAL	5.8	5.4	4.1	3.2	3.7	2.0	2.5

e: Estimación preliminar del DANE. p: Proyección.

1/ Incluye: transporte; electricidad, gas y agua; servicios comunales, sociales y personales; servicios bancarios, impuestos, derechos de importaciones.

Fuente: DANE y cálculos de FEDESARROLLO.

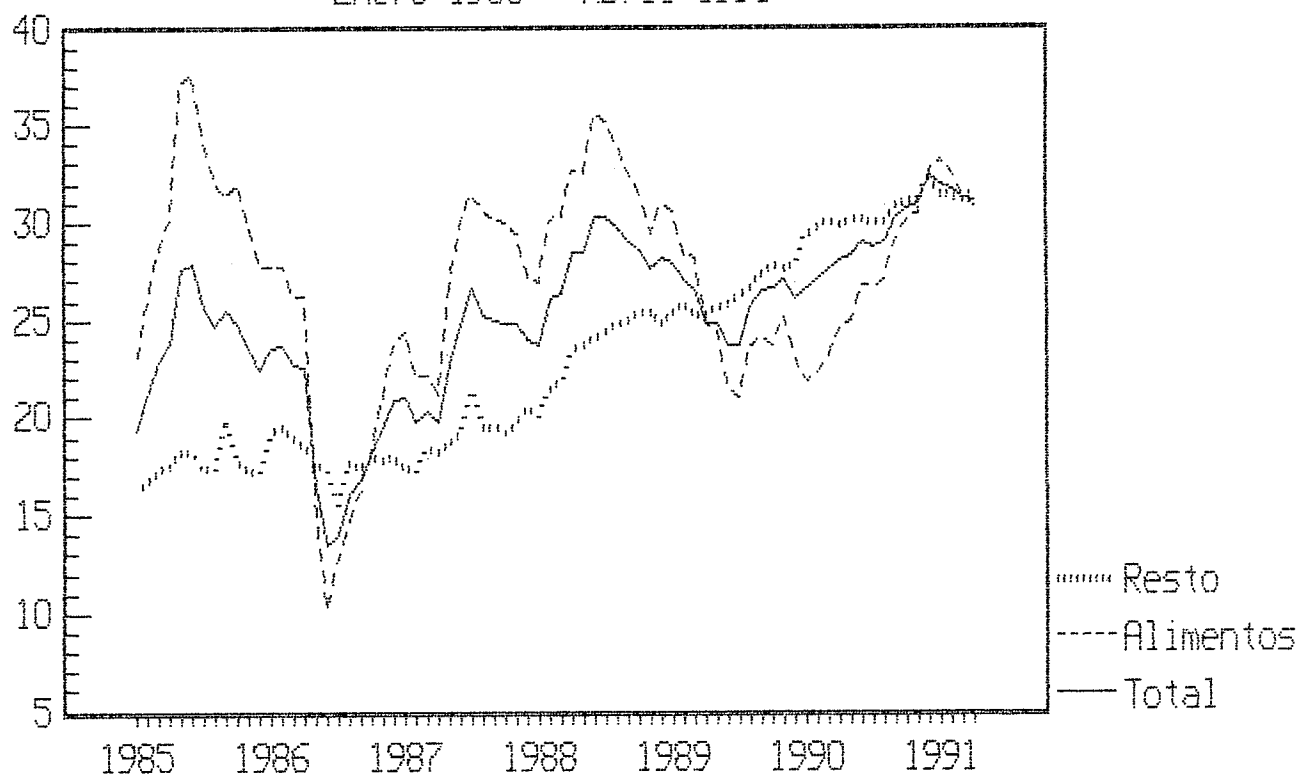
Entonces, el crecimiento estuvo determinado por la demanda externa, ya que la interna no fue muy dinámica. La aceleración de la inflación y la reducción en la inversión (especialmente la pública), contribuyeron a este último resultado.

B. Precios

La otra característica del desempeño de la economía colombiana en los últimos años y especialmente en 1990, ha sido la aceleración de la inflación. El índice de precios al consumidor, después de presentar tasas de crecimiento que oscilaban alrededor del 23% desde 1975, empezó a mostrar crecimientos cada vez más altos, a partir de 1987 (Gráfico 1 y Cuadro 2). En 1990 este fenómeno se acentuó, terminándose el año con una inflación de 32.4%, la tasa más alta desde 1967. Nuevamente, aunque la comparación con otros países latinoamericanos mostraría este resultado como relativamente favorable, este nivel de inflación representa un problema muy preocupante para la economía colombiana. En particular, los altos niveles de inflación se han extendido a todos los tipos de productos --generalmente los shocks de precios eran causados por los precios de los alimentos--, generándose una inercia inflacionaria que puede volverse explosiva si no se le controla a tiempo.

En los primeros cuatro meses de este año se percibe una ligera desaceleración de la inflación, aunque ésta no ha sido tan rápida como se esperaba. Sin embargo, se prevé que para finales de 1991 se logrará una reducción significativa como resultado de todas las medidas de ajuste. Se espera que la inflación se sitúe alrededor del 26% que, aunque es superior a lo que proyecta el gobierno (22%), es un logro importante.

Gráfico 1. TASAS DE CRECIMIENTO
ANUALES DE LOS PRECIOS AL CONSUMIDOR
Enero 1985 - Abril 1991



Cuadro 2

TASAS DE CRECIMIENTO DE LOS PRECIOS AL CONSUMIDOR.

Fin de	Total	Alimentos	Vivienda	Vestuario	Miscelaneo
1985	22.5	27.7	15.5	16.3	19.3
1986	20.9	23.7	14.8	19.1	22.9
1987	24.0	27.2	18.8	18.7	24.2
1988	28.1	30.8	22.5	22.9	27.3
1989	26.1	22.9	25.5	23.8	32.7
1990	32.4	32.5	29.5	28.7	37.3
1991 ENE	32.0	33.2	29.6	28.6	34.6
FEB	31.7	32.5	30.5	28.4	33.1
MAR	31.2	31.3	30.5	28.9	32.7

Fuente: DANE y cálculos de FEDESARROLLO.

C. Sector Externo

Este aspecto resulta el más favorable del desempeño de la economía colombiana en los últimos años. La balanza comercial ha tenido superávits crecientes en los últimos años como consecuencia del dinamismo de las exportaciones (Cuadro 3). Lo más importante de este crecimiento ha sido la diversificación que se ha dado en la composición de las exportaciones, haciendo cada vez menos dependiente al sector externo de las fluctuaciones del mercado del café. Esto se logró como resultado de las grandes inversiones que se hicieron a principios de la década en proyectos de explotación minera (carbón y ferroníquel) y de petróleo. Además las exportaciones "no tradicionales" también han crecido a ritmos muy importantes, consolidando este proceso de diversificación^{1/}.

En 1990 el superávit de la balanza comercial compensó el déficit que se presenta continuamente en la balanza de servicios financieros como consecuencia de los pagos de intereses sobre la deuda externa y se obtuvo un superávit de la cuenta corriente de US\$612 millones y una acumulación de reservas internacionales por un monto similar. Para 1991 se puede esperar nuevamente un superávit en la cuenta corriente y una acumulación de reservas similar a la del año pasado. Estas últimas ascendían, al finalizar el año pasado a US\$4500 millones.

En cuanto al financiamiento de la cuenta corriente encontramos que éste se ha logrado mediante los flujos de inversión extranjera directa y de capital de largo plazo. En términos generales, el país ha tenido acceso al financiamiento externo en mejores condiciones que nuestros vecinos latinoamericanos. Los indicadores de

^{1/} En otra sección se examinará con detalle la composición de las exportaciones en los últimos años.

Cuadro 3
BALANZA DE PAGOS 1987 - 1991

	Millones de dólares				
	1987	1988e	1989e	1990p	1991p
I. BALANZA COMERCIAL	1461	827	1473	1960	1935
A. Exportación de bienes	5254	5343	6031	7042	7399
1. Café	1633	1621	1476	1370	
2. Mineras	2064	1865	2410	2986	
3. Resto	1556	1856	2145	2686	
B. Importación de bienes	3794	4515	4558	5082	5464
II. BALANZA DE SERVICIOS NO FINANCIEROS Y TRANSFERENCIAS	211	602	354	276	193
A. Exportaciones de servicios	1168	1406	1310	1416	1524
B. Importaciones de servicios	1958	1770	1854	1890	2081
C. Transferencias netas	1001	965	898	750	750
III. BALANZA SERVICIOS FINANCIEROS	-1692	-1586	-1971	-1624	-1864
A. Ingresos	193	247	279	395	356
B. Egresos	1884	1834	2250	2019	2219
1. Intereses	1341	1404	1587	1397	1363
2. Dividendos	543	430	662	622	857
IV. BALANZA EN CUENTA CORRIENTE	-20	-157	-144	612	265
V. FINANCIAMIENTO	51	517	201	174	350
A. Inversión directa	335	179	547	344	362
B. Endeudamiento neto	-236	338	-346	-170	-12
1. Largo plazo	-102	665	115	40	-12
a. Sector oficial	-43	620	403	132	69
-desembolsos	1202	2247	2109	1990	2061
-amortizaciones	1245	1627	1706	1858	1993
b. Sector privado	-59	55	-288	-92	-81
2. Corto plazo, contrapartidas y errores y omisiones	-134	-327	-461	-210	0
VI. CAMBIO EN RESERVAS NETAS	-22	360	57	634	387

e: Estimado p: Proyección

Fuente: 1987 - 1989: Banco de la República (cifras estimadas para 1988 y 1989) y cálculos de FEDESARROLLO.

1990 - 1991: proyección de FEDESARROLLO.

endeudamiento externo, que siempre fueron mucho mejores que los de nuestros vecinos, han mejorado en los últimos años (Cuadro 4).

D. Tasa de cambio

La recuperación del sector externo de la economía tiene gran parte de su explicación en el comportamiento de la tasa de cambio. Luego de un drástico ajuste de esta variable en 1985, las autoridades mantuvieron un nivel de tasa de cambio real bastante estable, volviéndolo a aumentar en forma importante en 1989 y 1990 (Gráfico 2). El índice de la tasa de cambio real para las exportaciones terminó en diciembre de 1990 en un nivel que es 90% superior al del promedio de 1985. La devaluación real para las exportaciones fue de 8% en 1989 y de 17.7% en 1990.

En 1990 la devaluación nominal fue de 31.3%. Durante el primer semestre del año ésta fue más rápida, con el fin de compensar la apertura de las importaciones. Sin embargo, en la segunda parte del año se corrigió ligeramente esta tendencia para evitar mayores presiones sobre los precios y en lo que va corrido de este año se ha continuado desacelerando el ritmo de devaluación. Este fué de 7.1% en los primeros cuatro meses del año, lo cual equivale a una devaluación anual de 24.6%. El alto nivel de la tasa de cambio real, la reducción de la inflación interna y la inflación internacional dan un margen para desacelerar en 1991 el ritmo de devaluación sin perder competitividad internacional, por lo cual no se considera que el ritmo de los primeros meses del año sea inadecuado.

E. Situación fiscal

Los estimativos provisionales de las cuentas del sector público indican que en 1990 continuó el proceso de reducción del déficit fiscal. El ajuste recayó especialmente sobre el sector descentralizado y fue posible gracias al buen desempeño financiero

Cuadro 4

INDICADORES DEL SECTOR EXTERNO.

	Millones de dólares				
	1987	1988e	1989e	1990p	1991p
I. Deuda externa total	15663	16434	16249	16804	16792
II. Reservas internacionales netas	3450	3810	3867	4501	4888
III. Deuda externa neta	12534	12839	12897	12302	11903
IV. PIB en millones de dólares	36534	39383	40676	43402	46440
V. Déficit corriente / pib (%)	-0.1	-0.4	-0.4	1.1	0.1
VI. Deuda neta / pib (%)	34.3	32.6	31.7	28.3	25.6
VII. Pago intereses/exportaciones (%)	25.5	26.3	26.3	20.0	18.7
VIII. Amortizaciones/exportaciones (%)	23.7	30.5	28.3	26.5	27.4
IX. Servicio deuda/exportaciones (%)	49.2	56.7	54.6	46.5	46.2
X. Transf. financieras / pib (%)	-4.3	-2.7	-4.8	-3.6	-3.0

e: Estimado p: Proyección

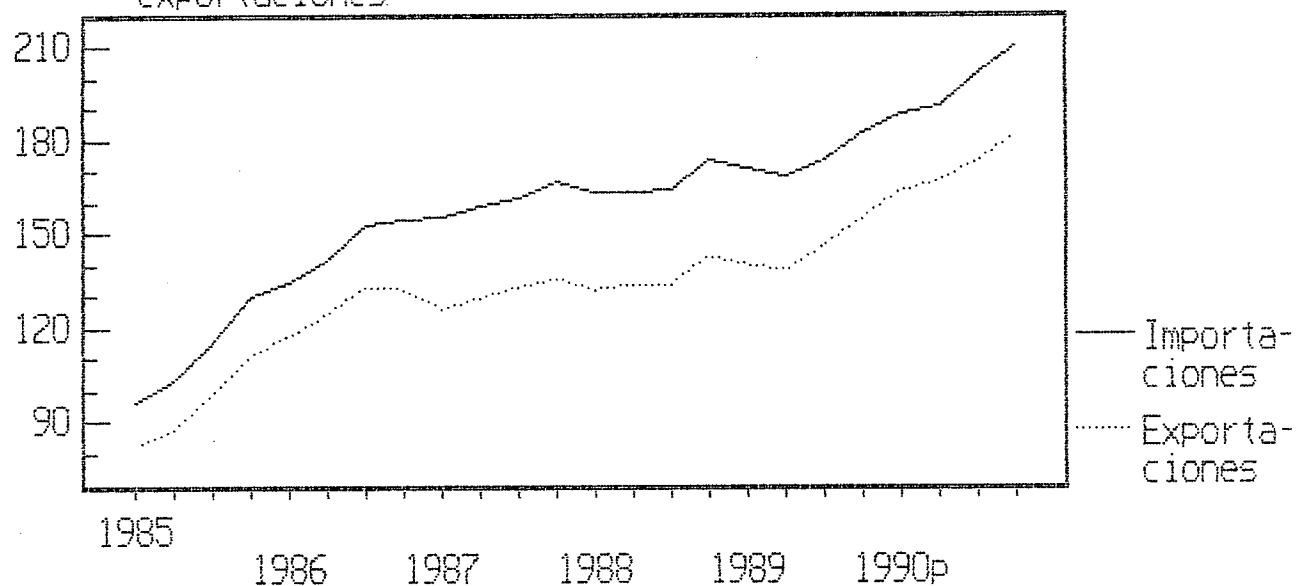
Fuente: 1987 - 1989: Banco de la República (cifras estimadas para 1988 y 1989)
y cálculos de FEDESARROLLO.

Gráfico 2. INDICE DE TASA DE CAMBIO REAL

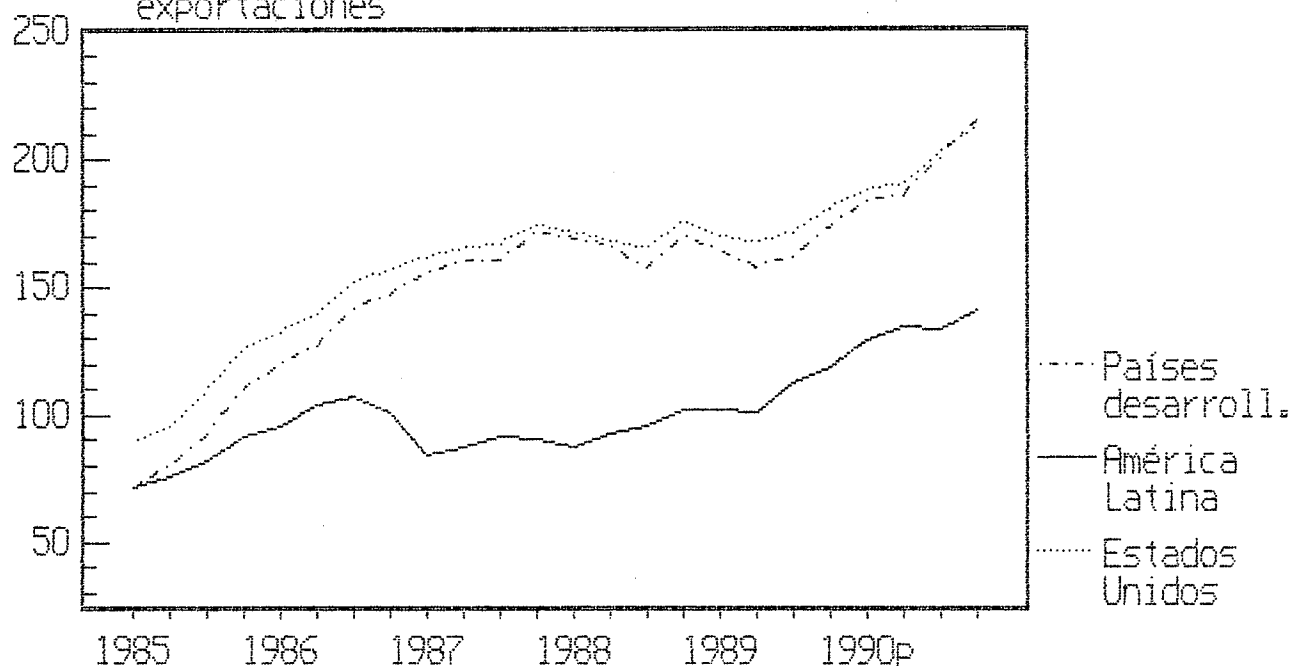
(Base: 1980=100)

Marzo 1985 - Diciembre 1990

A. De importaciones y exportaciones



B. Según destino de las exportaciones



Fuente: Banco de la República, FMI y cálculos de FEDESARROLLO.

de la empresa estatal de petróleos (Ecopetrol) por el aumento en el precio internacional del crudo, la disminución del subsidio interno a la gasolina y la menor incidencia de los atentados terroristas, cuyo principal objetivo de los últimos años han sido las instalaciones petroleras. Se mantienen, sin embargo, los déficits en Carbocol (exportación de carbón), el sector de generación de electricidad y la empresa constructora del Metro de Medellín (Cuadro 5).

II. POLITICA ECONOMICA GENERAL

A. Reformas estructurales

Ante la preocupación por recuperar las tasas históricas de crecimiento, y el diagnóstico sobre el agotamiento del modelo de sustitución de importaciones que había predominado en Colombia durante las últimas décadas, se empezó a plantear desde los finales del gobierno del presidente Barco, un cambio de orientación de la política económica. El nuevo enfoque estaba basado en la internacionalización y modernización de la economía colombiana con el fin de aumentar sus niveles de productividad y aumentar su ritmo de crecimiento. Las primeras medidas que se tomaron se concentraron en la liberación de las importaciones, y aunque el proceso se inició en forma bastante tímida, implicó un cambio importante en el criterio en el que se había basado tradicionalmente el sistema de controles cuantitativos a las importaciones que era el de protección a la industria nacional ("law of similars"), según el cual se impedía la importación de cualquier producto que fuera producido internamente.

Al posesionarse el gobierno del presidente Gaviria en agosto de 1990 se le imprimió un impulso al proceso de cambio estructural, ampliándose éste a otros aspectos de la economía. La intención era la de adoptar medidas complementarias a la de la apertura económica y apoyar el proceso de modernización eliminando los obstáculos que

Cuadro 5

DEFICIT FISCAL (% del PIB)

	Consolidado	Gobierno Central	Descentralizado sin FNC	Fondo Nal. del Café
1987	-2.0	-0.5	-1.0	-0.5
1988	-2.5	-1.0	-1.6	0.0
1989	-1.3	-1.1	-0.4	0.2
1990	0.3	-0.3	0.5	0.0

Fuente: Informes Financieros Contraloría (1987-1990)

existían en muchos campos para la libre competencia, y aumentar la flexibilidad e incentivos a la inversión. Es en este contexto que se plantean las reformas que se resumen a continuación, las cuales fueron aprobadas a finales del año pasado. Sin embargo, algunas de ellas hacen parte de un proceso más largo de reestructuración de algunos sectores, que ha venido avanzando durante los últimos años. Tal es el caso de la reforma financiera, la tributaria e incluso la de liberación de importaciones.

1. Liberación de Importaciones

Es en este campo en donde se han concentrado las reformas recientes. Como se anotó, este proceso se inició desde los últimos meses de la administración Barco, cuando se empezaron a trasladar algunas importaciones del régimen de "licencia previa" al de "libre importación". Sin embargo, este proceso se aceleró con la administración Gaviria y en noviembre de 1990 se encontraba ya el 97% del arancel bajo un régimen de libertad de importación^{2/}. En el cuadro que sigue se aprecia claramente el cambio que se dió el año pasado en la estructura del régimen de importaciones.

^{2/} El 3% restante de las posiciones que quedaron sometidas a la autorización previa de la licencia de importación corresponden a algunos bienes del sector agropecuario sensibles a la competencia externa y a productos controlados por razones de seguridad nacional.

CUADRO 6
COMPOSICION DEL UNIVERSO ARANCELARIO DE ACUERDO AL REGIMEN DE
IMPORTACION
(Porcentajes)

		Libre Importación	Licencia previa	Prohibida Importación
1984	dic.	0.5	83.0	1.4
1986	dic.	36.2	62.4	1.1
1988	dic.	38.7	60.3	1.1
1989	dic.	38.8	60.1	0.0
1990	sep.	76.4	23.6	0.0
	nov.	96.8	3.2	0.0

Fuente: Incomex y Departamento Nacional de Planeación.

Los cambios al régimen de importaciones se ocuparon también de la estructura arancelaria, profundizando un proceso iniciado años atrás. El arancel nominal promedio ya había sido reducido de 41.7% en 1984 a 26.6% en 1989. Aunque durante el mismo período se aumentó la sobretasa a las importaciones de 7 a 18%, el resultado había sido una reducción en la dispersión arancelaria y de la protección efectiva. Las reformas que se hicieron durante 1990 redujeron y homogenizaron aún más los aranceles. La sobretasa se redujo al 13% y el número de distintas tarifas pasó de 23 a 9 y el nivel arancelario promedio ponderado pasó de 43.7% a 33.5% en términos nominales y de 75.1% a 59% en términos de protección efectiva. Con el fin de arrojar señales claras para los empresarios para facilitar el proceso de reestructuración industrial, se dictó un cronograma para los cambios en aranceles para los próximos años. Se prevé que el arancel nominal promedio pasará de 33.5% en 1991 a 14.6% en 1994, reduciéndose además el número de tarifas a sólo 5 (Cuadro 7).

Cuadro 7

ESTRUCTURA DE LAS TARIFAS Y CRONOGRAMA DE REDUCCIONES ARANCELARIAS, 1991-1994
(Arancel más sobretasa)

		1990		1991	1992	1993	1994

	1989	Marzo	Sept.				
NIVEL ARANCELARIO							
Bienes de consumo	91.0 1/	53.2	49.9	49.6	39.4	26.4	20.8
Materias primas y bienes intermedios	32.5 1/	35.7	32.0	30.9	25.5	17.8	13.5
Bienes de capital	36.6 1/	34.3	27.9	27.3	20.6	16.7	12.2
Total	40.5 1/	38.6	34.4	33.5	27.0	18.8	14.6
PROTECCION EFECTIVA							
Bienes de consumo	127.5	109.2	104.1	105.6	83.0	55.2	42.0
Materias primas y bienes intermedios	65.8	60.8	54.8	52.7	42.9	29.7	22.3
Bienes de capital	56.4	48.3	39.0	37.9	27.3	19.8	16.8
Total	75.1	66.9	60.2	59.0	47.2	32.4	24.9

1/ Usando una sobretasa efectiva igual a la de 1990.

Fuente: Presidencia (1991, pp.68-69).

2. Reformas al comercio exterior

La reforma al comercio exterior colombiano, sin embargo, va más allá de la liberación de importaciones. Esta última es sólo un elemento necesario para el proceso de internacionalización y modernización de la economía. La "Ley Marco de Comercio Exterior", aprobada a finales de 1990, establece los criterios generales que deberán regir la política comercial, los cuales deberán estar basados en el fomento del libre comercio de bienes y servicios, en la libertad a la competencia y la iniciativa privada, en el impulso a la modernización y la eficiencia y en el apoyo a los procesos de integración regional. La ley establece los instrumentos que se pueden usar para el manejo de la política comercial, que son básicamente los mismos que hay actualmente. Simplemente cambian los criterios con que se deben regular. Estos instrumentos son:

- a) el Certificado de Reembolso Tributario (CERT) para la promoción de las exportaciones
- b) los sistemas especiales de importación y exportación (Plan Vallejo)
- c) los fondos de estabilización para productos básicos
- d) los aranceles variables (franjas de aranceles) para compensar las fluctuaciones de precios de los productos básicos
- e) derechos compensatorios, en caso de competencia desleal
- f) zonas francas y zonas fronterizas

La reforma al sector externo también incluye un componente de reforma institucional con el fin de adaptar los organismos existentes actualmente --dedicados en gran parte al manejo del control cuantitativo a las importaciones-- al nuevo esquema de la política comercial.

Como parte de esta reforma se creará el Ministerio de Comercio Exterior con el fin de centralizar todas las labores relacionadas con esta actividad que actualmente estaban repartidas en diferentes

entidades: el Ministerio de Desarrollo bajo cuya responsabilidad estaban el INCOMEX (entidad encargada del manejo de los controles a las importaciones), y PROEXPO, encargado de la promoción de exportaciones, la Dirección General de Aduanas hace parte del Ministerio de Hacienda y la Dirección General Marítima y Portuaria. Por otro lado, el Ministerio de Relaciones Exteriores, a través de las embajadas, se encarga de la negociación de tratados y convenios con otros países, que en muchos casos implican acuerdos de comercio exterior y, además, tiene labores de promoción comercial que en muchos casos se sobreponen a la labor que realizan las oficinas regionales de PROEXPO en el exterior. Esta última entidad continuará como promotor de las exportaciones pero a través de su labor como banco internacional.

Los recursos provenientes del 6% de la sobretasa a las importaciones que se destinaban a PROEXPO se destinarán a un Fondo de Modernización Económica, manejado por el Ministerio de Hacienda y hará parte del presupuesto nacional. Este Fondo se encargará de pagar el CERT, financiar proyectos de infraestructura relacionados con el sector externo y, en general, proyectos que promuevan las exportaciones.

El Consejo Superior de Comercio Exterior será el encargado de definir las políticas comerciales y reglamentar los instrumentos de política establecidos por la Ley Marco, según las condiciones del sector externo en cada momento.

3. Reforma Cambiaria

La reforma cambiaria también se aprobó a través de una Ley Marco que concede al gobierno amplias facultades para regular el mercado cambiario. Desde 1967 éste estaba regido por el Decreto Ley 444 que estableció el control de cambios y determinó el sistema de mini-devaluaciones ("crawling-peg") que ha regido hasta el momento. La

nueva ley mantiene los instrumentos existentes en la actualidad, pero permite a las autoridades regularlos en forma totalmente discrecional. Las principales disposiciones de la Ley, y la reglamentación que ya se ha hecho de ellas se resume a continuación:

- a) Se le dan facultades al gobierno para determinar cuáles operaciones pueden ser objeto de control. Las autoridades determinaron que todas las operaciones de divisas seguirán siendo controladas por el Banco de la República, excepto los ingresos provenientes de servicios prestados por nacionales en el exterior, de turismo o donaciones. Estas divisas podrán ser tenidas y negociadas libremente.
- b) En cuanto a la administración del control de cambios, el gobierno podrá autorizar a los intermediarios financieros a negociar divisas, con el objeto de descentralizar este manejo y abrir nuevos campos de acción al sistema financiero. Actualmente los bancos y corporaciones financieras pueden negociar las divisas de las actividades no controladas y fijar su tasa de compra y venta. Sin embargo, deberán reportar cada semana su posición propia al Banco de la República y venderle estas divisas.
- c) La ley otorgó también una amnistía para los activos poseídos en el exterior antes de septiembre de 1970 y estableció las normas para hacer el saneamiento tributario de estos activos. Además permitió la tenencia de estos activos en el exterior, ya que no es obligatorio reintegrarlos. Con esta medida y con la anterior queda legalizado un mercado paralelo de divisas en el país.
- d) La ley no establece cuál debe ser el mecanismo de fijación del tipo de cambio de las divisas controladas. Por consiguiente, podrá seguirse con el actual sistema de mini-devaluaciones, como ha sido anunciado por el gobierno, pero también podrá establecerse en el futuro un sistema más libre

en el que la tasa de cambio estaría fijada por el mercado libre de divisas, con intervención discrecional del Banco de la República.

Aunque la ley permitiría un cambio drástico en el manejo cambiario del país, es claro que por el momento las autoridades económicas no abandonarán su tradicional característica de gradualismo en el manejo económico y que los cambios en el funcionamiento del mercado cambiario serán, por lo pronto, marginales. Sin embargo, las nuevas disposiciones generan una serie de temores sobre sus posibles consecuencias. En primer lugar, está la posibilidad de una bifurcación de la tasa de cambio ante cualquier cambio en las condiciones y expectativas del sector externo. Por otro lado, se facilita la dolarización de algunas transacciones, que de hecho ya se ha dado, incluso con los estrictos controles existentes. Por último, la existencia de un mercado paralelo puede generar una pérdida de control de las autoridades sobre las reservas internacionales, al estar una parte de ellas en manos del sistema financiero.

4. Reforma al Régimen de Inversión Extranjera

Una de las bases para el éxito del proceso de modernización e internacionalización de la economía es la capacidad para atraer inversión extranjera. Con excepción de las grandes inversiones en el sector de minas y petróleo, la inversión extranjera ha tendido a reducirse durante la última década^{3/}. El rígido sistema de controles existente para estos capitales ha sido una de las explicaciones recurrentes de este comportamiento, aunque no deben olvidarse otros factores como la situación de seguridad y orden

^{3/} El promedio de inversión extranjera directa en sectores diferentes a petróleo y minería fue de US\$78 millones en el período 1975-1979, US\$80.6 millones en 1980-1985 y US\$59.4 millones en 1985-1989.

público. Las principales medidas del nuevo régimen de inversión extranjera son las siguientes:

- a) Se establece la igualdad de condiciones del inversionista extranjero frente al nacional
- b) Se establece la libertad de entrada de cualquier tipo de inversión. Sólo se requerirá autorización previa para las inversiones en servicios públicos, minería, hidrocarburos y, en algunos casos, para el sector financiero. En este último sector se eliminaron los límites a la propiedad extranjera.
- c) Se eliminaron los compromisos futuros de transformación en empresas mixtas, y se podrán renegociar los compromisos ya adquiridos.
- d) No se podrán cambiar las condiciones existentes en el momento de hacerse la inversión, en detrimento del inversionista extranjero.
- e) La remisión de utilidades podrá hacerse hasta por el equivalente al 100% del capital (anteriormente el máximo era el 25%). Además habrá total libertad para la remisión total o parcial del capital en cualquier momento. De esta forma, la única limitación al giro de divisas está dada por las condiciones tributarias, puesto que la distribución de utilidades causa un impuesto del 12% para las inversiones nuevas (para las ya existentes es del 20%, pero se reducirá gradualmente entre 1991 y 1996).

5. Reforma Laboral

La falta de flexibilidad del régimen laboral colombiano que, paradójicamente, ha ocasionado una alta inestabilidad en el empleo, ha sido considerada como una de las causas de las pérdidas en productividad y competitividad de la economía colombiana. Por consiguiente, una de las reformas estructurales necesarias para el objetivo de modernización era eliminar las rigideces impuestas por

el régimen laboral. Las principales disposiciones contempladas en la ley de reforma laboral son las siguientes:

- a) Se estableció un nuevo sistema de cesantías^{4/} según el cual éstas se liquidan cada año, y su valor es depositado en fondos privados, en donde reciben la tasa de interés de mercado. Esta norma aplica para los nuevos empleados, aunque pueden acogerse voluntariamente los empleados con contratos vigentes.
- b) Se eliminó la "acción de reintegro" que era una norma según la cual si el trabajador era despedido después de cumplir los diez años de trabajo, tenía la posibilidad, a través de un fallo judicial de ser reintegrado a su puesto de trabajo. Esta norma era causa de numerosos despidos antes de que el trabajador cumpliera los diez años en el empleo.
- c) En contravía de la disposición anterior, se aumentó la indemnización que se debe pagar a un trabajador con más de diez años de servicio si es despedido sin justa causa.
- d) Se flexibilizó la jornada laboral pero sólo para las empresas nuevas que operen en forma continua (24 horas). Para las demás, incluso se redujo la cantidad de horas extras que pueden trabajar los empleados.
- e) Se flexibilizó el sistema de contratación, siendo posible ahora realizar contratos con términos menores de un año, renovables tres veces.

Aunque la reforma laboral era considerada una de las piezas centrales de la reestructuración, las modificaciones que se

^{4/} La cesantía es un derecho del trabajador según el cual se le paga, al momento de retirarse, un mes de salario (según el nivel de salario del último año trabajado) por cada año que haya trabajado en la empresa. La "doble retroactividad" consiste en que los aumentos de salario afectan la totalidad de las prestaciones causadas, incluso aquella parte que haya sido retirada previamente por el trabajador. Este sistema implicaba un costo muy alto para el empleador, que aumentaba significativamente con la antigüedad del empleado.

introdujeron fueron bastante tímidas y es poco probable que vaya a tener efectos en el corto plazo. Por el contrario es posible que incluso aumente la inestabilidad laboral en el corto plazo puesto que la mayoría de las medidas aplican sólo para las empresas y los empleados nuevos.

5. Reforma tributaria

La reforma tributaria reciente es un paso más en un largo proceso de racionalización de la estructura tributaria colombiana, que se inició con la reforma tributaria de 1983. Además, las medidas representan un complemento a otros de los cambios realizados como parte de todo el proceso de reestructuración de la economía. Las principales medidas fueron las siguientes:

- a) Se elevó del 10 al 12% la tarifa básica del Impuesto al Valor Agregado (IVA) con el objeto de compensar el menor recaudo de los impuestos a las importaciones, consecuencia del proceso de desgravación arancelaria. Además se amplió la base de este impuesto a una serie de servicios, como restaurantes, hoteles y telecomunicaciones.
- b) Se adoptaron medidas para fortalecer el mercado de capitales, estableciendo que los fondos de inversión, de valores y comunes no son contribuyentes y desgravando las utilidades provenientes de la venta de acciones en bolsa.
- c) Como complemento a lo establecido en la reforma cambiaria, se determinaron los mecanismos para realizar el saneamiento tributario de los capitales mantenidos en el exterior. Se establecen tres mecanismos: i) la adquisición de Bonos Especiales de Financiamiento Fiscal, denominados en moneda extranjera; ii) la adquisición de títulos representativos de deuda externa (operaciones SWAP), pagando un impuesto de 3%; y iii) el pago de un impuesto complementario de 3% sobre el valor que se vaya a sanear, sin la obligación de repatriar el capital.

7. Reforma financiera

Esta reforma también representa la profundización de un proceso de reestructuración del sistema financiero nacional, luego de la crisis que enfrentó entre 1982 y 1985. Los objetivos generales de este proceso son los siguientes: i) aumentar el grado de profundización financiera del país^{5/}; ii) fomentar la competencia y aumentar los niveles de eficiencia de los intermediarios financieros; iii) sanear los balances de las entidades financieras y fortalecer sus niveles de patrimonio; iv) mejorar los mecanismos de supervisión y control; v) desmontar gradualmente el gravoso y complejo sistema de inversiones forzosas a que están sometidas las entidades financieras con el fin de dirigir recursos a sectores específicos; vi) reestructurar el sistema de crédito de fomento para eliminar los subsidios y estimular el financiamiento de largo plazo; vii) mejorar la difusión de la información sobre los indicadores de desempeño de las entidades, con el fin de aumentar la competencia entre entidades. Las medidas que se tomaron en la Ley 45 de 1990 están orientadas hacia estos objetivos y se resumen a continuación:

- a) Facilitar la entrada y transformación de entidades del sector y su adecuación a las condiciones del mercado en condiciones flexibles y competitivas. Se eliminaron las restricciones a la inversión extranjera en el sector.
- b) También para fomentar la competencia, se autorizaron nuevas actividades y operaciones financieras y se permitió la creación de filiales de las entidades financieras para la prestación de servicios diferentes al crédito. Esto representa una solución intermedia a una larga discusión sobre la conveniencia de mantener el sistema existente de banca especializada o cambiarlo por uno de banca múltiple.

^{5/} La relación entre activos financieros y PIB se encuentra en 26.7%, frente al 29.5% en Brasil, el 47% en Venezuela, el 43% en Chile y el 153% en Malasia.

- c) Se estableció el mecanismo de capitalización de intereses para los créditos de largo plazo.

Sin embargo, como veremos más adelante, este proceso de reestructuración quedó suspendido temporalmente ante la imposición en enero de este año de un encaje marginal de 100% sobre todas las captaciones de los intermediarios financieros.

8. Reformas a la organización del sector público

Como parte de las reformas estructurales se han tocado también algunos aspectos de la estructura del sector público. Ya se mencionaron las reformas a las entidades encargadas del comercio exterior. También se introdujeron cambios a la organización de las entidades encargadas del control cambiario y de algunas adscritas al Ministerio de Hacienda. Además se han reestructurado algunas entidades relacionadas con el transporte y los puertos.

En particular, se liquidó la empresa de Ferrocarriles, reemplazándola por dos empresas, una de carácter oficial y otra de capital mixto. La primera se encargará de la recuperación de la infraestructura y el mantenimiento de las vías --que están actualmente en un grave estado de deterioro-- y la segunda de la operación del servicio de transporte. Aunque estos cambios se plantean como contribuciones a la solución de problema del transporte interno, que es uno de los obstáculos más evidentes para la internacionalización de la economía, se han planteado serias dudas sobre la eficiencia de las inversiones en este tipo de transporte para las condiciones del terreno y el tipo de producción de Colombia.

En cuanto a los puertos, que son otro de los cuellos de botella para la inserción de Colombia en el mercado internacional, se ha aprobado la liquidación de la empresa que los maneja, que está

aquejada por graves problemas laborales y de ineficiencia, que ocasionan enormes sobrecostos al transporte de mercancías. Se permitió, además, la creación de empresas que pueden ser oficiales, privadas o mixtas para operar los puertos y mejorar su infraestructura.

La reforma del sector público se plantea como un objetivo más amplio que deberá lograrse en los próximos años. Las reformas se concentrarán en la definición de un número limitado de funciones que deba realizar el Estado, proveyendo las condiciones necesarias para el desarrollo de la actividad privada. Se profundizará en el proceso de descentralización administrativa y se hará también un proceso de privatización, aunque en este último campo no se han definido los mecanismos ni las empresas específicas.

B. Relaciones internacionales

Otro campo en el que recientemente se han dado cambios que implican modificaciones importantes al funcionamiento del sector externo colombiano ha sido en el de los acuerdos internacionales, especialmente en el proceso de integración regional. Estos procesos representan un complemento importante al objetivo de internacionalización de la economía colombiana.

En 1990 se registraron avances muy significativos en el proceso de integración de los países del Grupo Andino (Bolivia, Ecuador, Perú, Venezuela y Colombia), el cual estuvo prácticamente paralizado durante la década de los ochenta. Fue sólo hasta finales de 1989 con la Declaración de Galápagos que se reactivó este proceso, fijándose nuevamente metas de integración y un cronograma para el logro de los objetivos. Sin embargo, a lo largo de 1990, y dados los rápidos procesos de cambio emprendidos por los países andinos, se vió que era posible acortar las metas y consolidar el proceso de formación de una zona de libre comercio mucho antes de lo esperado,

a finales de 1991. En consecuencia, se aceleraron todos los cronogramas para ceñirse a esta nueva fecha. De cumplirse las metas propuestas, a partir de enero de 1992 sólo se excluirían del esquema de desgravación total los productos del llamado "grupo residual de las listas de excepciones".

En términos generales, la aceleración del proceso de desgravación generará beneficios para Colombia, aunque tendrán que asumirse costos en algunas industrias en que la producción colombiana es menos competitiva frente a la de los demás países. En general, la posición de Colombia en este proceso es bastante favorable, pues posee la estructura de exportaciones más diversificada y con ventajas comparativas en casi todos los campos frente a los demás países. De este proceso de desgravación se excluyen los productos de los programas industriales (sectores siderúrgico, metalmeccánico y automotor), los cuales serán objeto de una liberación más gradual, cuyo ritmo se está definiendo actualmente en negociaciones entre los cinco países. Es en estos tres sectores en donde se encuentran los principales obstáculos al proceso de integración, especialmente en lo que se refiere al comercio entre Colombia y Venezuela. La razón se encuentra en que Venezuela tiene ventajas sobre Colombia en términos de desarrollo tecnológico e infraestructura productiva en estas tres áreas, y además se presentan distorsiones artificiales generadas por las diferencias en los aranceles que aplica Venezuela a los insumos importados para estos sectores y por los subsidios que tradicionalmente ha otorgado a la producción de estos sectores. En la actualidad se está avanzando en la liberación gradual de algunos productos pertenecientes a estos sectores.

Otro de los campos en los que se avanzó el año pasado fue en la definición de un arancel externo común para 1991 y el acuerdo sobre la puesta en funcionamiento la unión aduanera a partir de 1994. Con

miras a este objetivo se fijó un arancel mínimo común (es un límite por debajo del cual no deben aplicarse las tarifas nacionales), cuyo promedio pasó de 16.5% a 12.7% y se redujo el número de niveles de 7 a 5. El tope del arancel mínimo común que antes se encontraba en 50% pasa ahora a 30% (las nuevas escalas son 0, 5, 10, 20 y 30%). Estos compromisos deben inscribirse dentro del cronograma de desgravación arancelaria que se han planteado las autoridades. Sin embargo, los altos niveles arancelarios que todavía mantiene Colombia frente a los de los demás países del Grupo, representan una desventaja para la producción colombiana en el mercado interno, aunque no así para las exportaciones a otros países, puesto que éstas pueden acogerse al sistema de Plan Vallejo con lo cual no pagan aranceles sobre los insumos importados.

En el marco de este acuerdo se han tomado también otra serie de medidas más generales. En particular recientemente se modificaron sustancialmente las condiciones para la inversión extranjera en los países del Grupo, que eran bastante restrictivas, y se hicieron más acordes con las reformas ya adoptadas en este sentido por casi todos los países.

Otro desarrollo importante en materia comercial, que puede implicar amplios beneficios para el comercio exterior colombiano, fueron las ventajas comerciales concedidas por la Comunidad Económica Europea a Colombia (también a Bolivia, Ecuador y Perú), como parte de un programa de cooperación con los países que luchan contra el tráfico de drogas. Según este proyecto, las mercancías provenientes de estos países entrarán al mercado europeo con el régimen arancelario aplicado a los "países menos avanzados" durante cuatro años a partir de enero de 1991. Actualmente los productos colombianos entran bajo el régimen general o, en algunos casos, con el derecho preferencial previsto en el Sistema Generalizado de Preferencias que la Comunidad otorga a 133 países en desarrollo, pero que de todas

maneras es menos favorable que las nuevas condiciones que se otorgaron. El nuevo tratamiento otorgado a las importaciones provenientes de Colombia implica la eliminación de restricciones cuantitativas que existían para algunos productos y rebajas arancelarias totales (arancel cero) para muchos otros. Entre ellos hay un gran número de productos que ya se dirigen a este mercado y que pueden consolidar rápidamente su posición comercial. De especial importancia son las flores, los extractos de café, el tabaco y las frutas.

III. POLITICA DE EXPORTACIONES

La política de exportaciones colombiana se ha basado en cuatro instrumentos: la tasa de cambio, los estímulos directos a las exportaciones a través del CERT, el financiamiento de las exportaciones a través del crédito de PROEXPO, y los sistemas especiales de importación, conocidos como Plan Vallejo. En términos generales, estos instrumentos actúan sobre las exportaciones comunmente llamadas "exportaciones menores", que son aquellas diferentes a café, petróleo y carbón. Puesto que estos tres productos responden a los determinantes de sus respectivos mercados mundiales y a su capacidad interna de producción, resultan, por lo tanto, poco sensibles a este tipo de instrumentos.

El primero de los instrumentos mencionados es, además, una variable de política macroeconómica que se maneja también con otros criterios dictados por objetivos diferentes, que tienen que ver con la política monetaria, la política fiscal, el control de la inflación, etc. Es por ello que, en ocasiones, su manejo ha ido en contra del objetivo de promoción de exportaciones, como sucedió prácticamente durante todo el período 1976-1984, en el que se dió una revaluación de la tasa de cambio real que perjudicó sensiblemente el desempeño de las exportaciones. Sin embargo, a partir de 1985, cuando se implementó un proceso de ajuste de la

economía, se le dió especial importancia a la recuperación de la tasa de cambio con el fin de realinear los precios relativos internos con los internacionales. Ya se describió en otra sección de este documento la evolución a partir de entonces de la tasa de cambio real. Es claro que una prioridad básica de la política económica colombiana en los últimos años ha sido el mantenimiento de una tasa de cambio real competitiva que apoye el desarrollo del sector exportador y es evidente también, con base en los resultados de estudios existentes sobre los efectos de la tasa de cambio sobre las exportaciones, que esta política explica gran parte del favorable desempeño que han tenido las exportaciones menores en los últimos años.

En las secciones que siguen nos referiremos a los otros tres instrumentos, analizando su comportamiento reciente y, en particular, los cambios que han sufrido en los últimos meses como parte de todo el proceso de reestructuración de la economía.

A. CERT (Certificado de Reembolso Tributario)

Este instrumento es el pago a los exportadores de un porcentaje sobre el valor de su exportación, el cual se hace generalmente en la forma de un papel que puede ser utilizado para el pago de impuestos o negociado en el mercado secundario con un descuento. Este tipo de estímulos directos a las exportaciones existe en Colombia desde 1967, cuando se optó por combinar el modelo de sustitución de importaciones con uno de promoción a las exportaciones. Su evolución desde la creación del CAT (Certificado de Abono Tributario) en 1967 ha sido bastante variable, respondiendo en cada momento a los diferentes criterios con los que se le ha empleado, y a las limitaciones impuestas por el costo fiscal que implica, por las normas internacionales sobre la materia que implican en muchos casos retaliaciones de otros países, y a las dificultades institucionales que origina su implementación. El

siguiente es un resumen de la evolución de su estructura desde su creación (sin incluir los detalles sobre excepciones, cambios marginales en algunos años, etc):

* 1967 - 1974: Nivel general de 15% para todos los productos (excepto café, petróleo y cueros de res).

* 1975 - 1977: Tres niveles: 0.1%, 5% y 7%

* 1977 - 1982: Cuatro niveles: 0.1%, 5%, 9% y 12%.

* 1983 - 1985: Se elevaron gradualmente todos los niveles hasta alcanzar una tasa máxima de 25%.

Se le cambió el nombre de CAT a CERT, básicamente para resaltar su carácter de devolución de impuestos y no de subsidio, con el fin de evitar retaliaciones.

* 1986 - 1990: Se redujeron entre 1986 y 1987 todos los niveles, terminando con una estructura de 5 niveles: 3%, 5%, 9%, y 12%.

Se eliminó el incentivo para algunos productos.

Se crearon tasas diferenciales según el destino, para evitar retaliaciones. Esto se presenta especialmente en las exportaciones de flores, azúcar y algunos textiles y confecciones que van a Estados Unidos y Puerto Rico. Algunos productos dirigidos a Venezuela y Panamá tampoco lo reciben porque se detectaron manejos indebidos (sobrefacturación y exportaciones ficticias).

En el Cuadro 8 se observa la evolución del costo de este incentivo a través del tiempo, y revela cómo éste ha aumentado sustancialmente en términos reales en los últimos tres años, como consecuencia, básicamente, del crecimiento de las exportaciones menores y de la devaluación que incrementa el costo en pesos y no al aumento de la tasa del CERT por cada peso exportado --nótese que

la cobertura como proporción de las exportaciones ha incluso disminuido en ese mismo período--. Puesto que los recursos para pagar el CERT provienen de los 6 puntos porcentuales de la sobretasa a las importaciones, las cuales han tenido un dinamismo mucho menor al de las exportaciones menores, este crecimiento ha implicado que el CERT ha absorbido una proporción cada vez mayor de estos recursos, lo cual ha reducido los recursos disponibles para las otras labores de PROEXPO (crédito y promoción).

Cuadro 8

VALOR Y CUBRIMIENTO DEL CERT

	Mill \$ de 1975	% de exportaciones menores	% de PIB
1970	1296	13.6	0.42
1975	1209	4.8	0.30
1980	1191	4.5	0.23
1981	1191	5.0	0.22
1982	1157	6.1	0.21
1983	1118	7.6	0.20
1984	1742	10.6	0.31
1985	2301	12.2	0.39
1986	1813	7.5	0.29
1987	1605	5.7	0.25
1988	1733	5.4	0.26
1989	2093	5.6	0.30
1990	2473	5.3	0.34

Fuente: Ministerio de Desarrollo Económico.

Otra de las características de la estructura del CERT hasta 1990 era la concentración de su costo en unos pocos productos, muchos de los cuales representan exportaciones que ya están claramente consolidadas y además son unas de las más dinámicas, tales como el banano y el azúcar. Además, se daba una alta concentración de productos en los niveles más altos (9 y 12%). Por otro lado, la clasificación de los productos en los diferentes niveles,

especialmente entre los tres más altos, no respondía a un criterio económico claro, es decir, no se distingue claramente según el grado de procesamiento o algún otro criterio.

Teniendo en cuenta todo lo anterior, se empezó a realizar recientemente una reestructuración del sistema del CERT, la cual empezará a operar desde el primero de abril del presente año. Los principales cambios realizados son:

- a) Se redujo el número de niveles a tres: 5, 8 y 10%, clasificando los productos en estos tres niveles de acuerdo con criterios económicos. En particular, se reduce el CERT para las exportaciones agropecuarias más tradicionales: banana, algodón y azúcar. Además, con el fin de homogenizar la estructura, se aplica un mismo nivel de CERT para cada capítulo arancelario (anteriormente en un mismo capítulo había productos con diferentes niveles de CERT).
- b) Para promover el surgimiento de nuevos productos de exportación se incluyó una lista de productos que antes no recibían el incentivo.
- c) Para promover la diversificación de mercados, se establecerán sobre-tasas a las exportaciones dirigidas a mercados nuevos, tales como los de Asia y a países de América Latina diferentes a los del Grupo Andino.
- d) Se mantienen las mismas excepciones en el otorgamiento del CERT para las exportaciones a Estados Unidos. Además se mantienen las excepciones para las exportaciones a Venezuela y Panamá y en algunos casos se amplían a todo el Grupo Andino, y se establecen criterios de control para evitar la sobre-facturación.

Se estima que esta reestructuración reducirá los costos fiscales en un 16% en 1991, respecto a lo que serían con la estructura antigua.

Aunque a partir del momento en que empiece a funcionar el nuevo Fondo de Modernización Económica, que recibirá la sobretasa del 6%, y se concrete la transformación de PROEXPO en el nuevo Banco de Comercio Exterior, quedará desvinculada la disponibilidad de crédito para las exportaciones del costo del CERT, estos ahorros representan una contribución importante a la reducción del déficit fiscal, que es una de las prioridades de la política económica. De hecho, cualquier reducción en el costo total del CERT liberará recursos para inversiones en infraestructura para el sector exportador, muchas de las cuales son prioritarias.

Puesto que una de las principales justificaciones para mantener un incentivo de este tipo en el largo plazo es la de compensar el sesgo antiexportador generado por una estructura arancelaria dedicada a la protección del mercado interno, o la de compensar los sobre costos en que incurren los exportadores por la falta de infraestructura adecuada, la tendencia en los próximos años será hacia una reducción adicional de la importancia de este incentivo en la medida en que se vayan solucionando estos dos problemas. Además, la importancia que van adquiriendo los acuerdos internacionales de comercio obligará a que la estructura del CERT se adecúe gradualmente a lo que imponen las normas internacionales. En particular, dentro del esquema de liberación del Grupo Andino, Colombia se ha comprometido a eliminar todos los incentivos a las exportaciones dentro de los cronogramas impuestos por estos acuerdos, que están aún en proceso de negociación. Los compromisos adquiridos con los Estados Unidos, también implicarán reducciones adicionales en los niveles de CERT otorgados a las exportaciones a ese país. Por último, los niveles de CERT deberán irse reduciendo en la medida en que crezcan las exportaciones, por consideraciones de costo fiscal.

No obstante, debe tenerse un gran cuidado en este proceso de reducción de los incentivos directos de no dar señales contradictorias a los exportadores, pues del dinamismo de las ventas externas y la consolidación del proceso de diversificación de exportaciones depende el éxito del programa de internacionalización de la economía.

B. Crédito de PROEXPO

El sistema de financiación al sector exportador ha sido tal vez el incentivo más estable de los que existen en Colombia para las exportaciones. Debido a las limitaciones del sistema financiero colombiano y a los mayores necesidades de crédito que tienen las industrias exportadoras, comparadas con las dedicadas al mercado interno, la disponibilidad de recursos de financiamiento resulta ser una variable decisiva para el desarrollo de las exportaciones.

El crédito de PROEXPO se ha concentrado en los recursos de corto plazo para financiar el capital de trabajo de las empresas (líneas de pre-embarque), seguidos de los recursos para la financiación de las ventas a los compradores (post-embarque). En los últimos años se le ha querido prestar más atención a la financiación de proyectos de inversión con el fin de fomentar el crecimiento de la oferta exportable. Esto se refleja en un aumento, especialmente a partir de 1988, de la participación de los créditos para inversión fija en el total de la cartera de PROEXPO (Cuadro 9.C). Sin embargo, este aumento en el crédito para inversión fija no representa necesariamente que haya habido un incremento súbito en la inversión del sector exportador en los últimos tres años, pues es posible que, ante las condiciones financieras tan favorables que tienen estos recursos, se haya producido un desplazamiento de la demanda de otras fuentes alternativas de crédito hacia el crédito de PROEXPO.

La cobertura del crédito con respecto al total de exportaciones menores ha oscilado bastante en los últimos años, aunque con una tendencia a reducirse. Esto se explica por el dinamismo de las exportaciones menores, que han crecido a ritmos mucho más altos de lo que crecen las disponibilidades de recursos (Cuadro 9.D). Esta reducción se ha dado como consecuencia de la reducción en el crédito de pre-embarque pues, el crédito para inversión ha aumentado significativamente (especialmente si se incluye el crédito para la capitalización de empresas exportadoras).

Por otro lado, la importancia de la financiación de PROEXPO en el sistema financiero ha venido aumentando a lo largo de toda la década, pues ha pasado de representar un 6.5% de la cartera de los bancos y corporaciones financieras en 1980 a un 8.2% en 1989.

Una característica preocupante del crédito de PROEXPO es su alta concentración en un número muy reducido de usuarios, especialmente en la línea de pre-embarque. Para ilustrar este punto, se tiene que en 1990, doce empresas concentraron el 25% de los desembolsos --las proporciones de años anteriores son similares-. Aunque la estructura de las exportaciones es también bastante concentrada, se encuentra que el porcentaje de crédito que absorben estas empresas es superior al de su participación en las exportaciones. En las otras líneas de crédito también se encuentran altos índices de concentración, aunque éstos son más justificables por el mismo tipo de actividad al que se dedican estos recursos. En el caso de las líneas de post-embarque, éstos se usan especialmente para financiar las exportaciones de bienes de capital, carbón y químicos, que necesariamente están concentradas en pocas empresas. Los recursos para inversión fija también están concentrados debido a que los proyectos de inversión generalmente necesitan recursos muy cuantiosos.

Cuadro 9

CREDITO OTORGADO POR PROEXPO SEGUN TIPO DE LINEA

A. VALOR (miles de US\$)

	1985	1986	1987	1988	1989	1990

Líneas de Crédito						
Preembarque	449381	359486	469019	504862	523411	577041
Postembarque	79917	80627	82411	76213	111063	53863
Inversión fija	22214	48953	20693	49610	54104	67127
Capitalización	0	0	39	5199	11222	14993
Promoción	0	0	0	0	385	472
Total	551512	490066	572162	635884	700185	713496

B. TASAS DE CRECIMIENTO (%)

	1985	1986	1987	1988	1989	1990

Líneas de Crédito						
Preembarque		-20.00	30.47	7.64	3.67	10.25
Postembarque		0.89	2.21	-7.52	45.73	-51.50
Inversión fija		124.87	-58.58	139.74	9.06	24.07
Capitalización				13230.77	115.85	33.60
Promoción						22.60
Total		-11.14	16.75	11.14	10.11	1.90

C. PARTICIPACION (%)

	1985	1986	1987	1988	1989	1990

Líneas de Crédito						
Preembarque	81.5	73.4	82.0	79.4	74.8	80.9
Postembarque	14.5	16.5	14.4	12.0	15.9	7.5
Inversión fija	4.0	10.2	3.6	7.8	7.7	9.4
Capitalización	0.0	0.0	0.0	0.8	1.6	2.1
Promoción	0.0	0.0	0.0	0.0	0.1	0.1
Total	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

D. CREDITO COMO PROPORCION DE LAS EXPORTACIONES MENORES (%)

	1985	1986	1987	1988	1989	1990

Líneas de Crédito						
Preembarque	38.2	25.8	22.0	26.6	24.6	21.5
Postembarque	6.8	5.8	3.9	4.0	5.2	2.0
Inversión fija	1.9	3.6	1.0	2.6	2.5	2.5
Capitalización	0.0	0.0	0.0	0.3	0.5	0.6
Promoción	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
Total	46.9	35.1	26.8	33.6	32.8	26.6

Fuente: PROEXPO

La concentración del crédito de pre-embarque resulta aún más preocupante si se tiene en cuenta que las firmas que lo acaparan son grandes empresas que tendrían fácil acceso al financiamiento de corto plazo en cualquier otra fuente del sistema financiero. Esta concentración se explica porque el subsidio implícito en las tasas de interés de esta línea, comparándolas con las alternativas del mercado, hace que sea más atractivo financiarse con esta fuente. Este comportamiento discrimina, sin embargo, contra los exportadores pequeños, que sí tienen problemas de acceso al crédito bancario.

El crédito de PROEXPO, desde sus inicios se estableció como un mecanismo para otorgar un subsidio a la actividad exportadora. Como ya se había anotado en otra sección, el proceso de liberación financiera se había retomado en Colombia especialmente desde mediados de la década de los ochenta. El sistema de financiación para las exportaciones ha seguido esta tendencia y, por consiguiente, se ha tendido a reducir el subsidio otorgado a través de esta fuente, tanto en términos absolutos como en relación con las exportaciones, debido al aumento paulatino que se ha dado en las tasas de interés de los créditos de PROEXPO (Cuadro 10). Esta tendencia se da especialmente a partir de 1987 cuando se flexibilizaron las tasas de interés cobradas las cuales empezaron a fluctuar con las tasas de captación del mercado (DTF). Sin embargo, cualquier comparación con otras las tasas activas cobradas por otras fuentes, incluso con otras líneas de crédito de fomento, revela un gran diferencial en las tasas cobradas por PROEXPO.

A finales de 1990, como parte del nuevo impulso que se le dió a la reestructuración del sistema financiero, se empezó a reevaluar la política de tasas de interés de los créditos de PROEXPO y se decidió hacerlas más acordes con las tasas de interés del mercado. Entre las razones que se expusieron están la distorsión que se

Cuadro 10

COLOMBIA: SUBSIDIO OTORGADO A LOS EXPORTADORES MEDIANTE EL CREDITO DE FOMENTO, 1980-89
(En miles de millones de pesos y en porcentajes)

Año	Tasa de interés activa de mercado (%) (1)	Tasa de interés del crédito de fomento (%) (2)	Monto de crédito (\$) (3)	Valor del subsidio (\$) (4)	Subsidio real (\$) (5)	Subsidio por dólar exportado (\$) (6)
1980	45.8	20.2	35.0	8.96	8.96	0.11
1981	47.5	20.2	47.7	13.02	10.50	0.15
1982	47.9	20.2	54.7	15.15	9.72	0.17
1983	43.7	20.2	60.5	14.22	7.49	0.18
1984	44.8	20.2	68.7	16.89	7.53	0.15
1985	45.3	20.2	75.3	18.89	6.74	0.12
1986	41.2	25.4	93.5	14.77	4.32	0.06
1987	41.4	34.0	138.6	10.33	2.42	0.03
1988	42.7	34.3	190.6	16.01	2.92	0.03
1989	43.0	35.11	270.8	21.37	3.04	0.03

Fuente: Tomado de: Banco de la República "Política y apoyos financieros: instrumentos de fomento a la exportación en el marco de los esfuerzos de estabilización de Colombia", Boletín CENLA, Mayo-Junio, 1990.

estaba causando en el acceso al crédito de pre-embarque, las posibles desviaciones de recursos hacia otros usos para aprovechar el subsidio --lo cual implica la necesidad de establecer costosos controles-- y la sobrefinanciación del capital de trabajo requerido por el sector. Además, este es un requisito indispensable para la próxima conversión de PROEXPO en un banco de comercio exterior, que empezará a captar recursos para dirigirlos al sector exportador.

Las medidas que se adoptaron, que entraron en vigencia en el mes de abril de 1991, se resumen en el Cuadro 11. Además del aumento en las tasas de interés de los créditos se adecuaron las tasas de redescuento para darle mayor rentabilidad al intermediario financiero y, al mismo tiempo, aumentar los ingresos de PROEXPO. Se redujo también el margen de redescuento de 100 a 80% en algunas líneas para que los intermediarios financieros contribuyan en una mayor medida a aliviar las restricciones presupuestales que se proyectan para el próximo año. Por último, con el fin de aliviar el problema de la concentración en la línea de pre-embarque --el cual deberá resolverse paulatinamente al acercarse el costo al del mercado--, se impusieron límites en la financiación que se puede otorgar a cada empresa, con base en sus compromisos de exportación.

Cuadro 11

CONDICIONES FINANCIERAS DE LAS LINEAS DE PROEXPO

	<u>Hasta 1990</u>	<u>1991</u>
<u>Preembarque</u>		
Tasa interés	36.6(DTF)	42.7 (DTF+4)
Tasa redescuento	31.0	36.6
Margen Redesc.	80.%	80.%
<u>Post-embarque</u>		
Tasa interés	36.6(DTF)	42.7(DTF+4)
Tasa redescuento	31.0	36.6
Margen Redesc.	80.%	80.%
<u>Inversión Fija</u>		
1. Empresas Medianas y Peq.		
Tasa interés	25.4(DTF-8)	36.6(DTF)
Tasa redescuento	19.6	30.1
Margen Redesc.	100.%	80.%
2. Empresas Grandes		
Tasa interés	36.6(DTF)	42.7(DTF+4)
Tasa redescuento	32.2	36.6
Margen Redesc.	100.%	80.%
<u>Capitalización</u>		
1. Empresas Medianas y Peq.		
Tasa interés	25.4(DTF-8)	36.6(DTF)
Tasa redescuento	19.6	28.8
Margen Redesc.	100.%	100.%
2. Empresas Grandes		
Tasa interés	36.6(DTF)	42.7(DTF+4)
Tasa redescuento	32.2	36.6
Margen Redesc.	100.%	80%

Fuente: PROEXPO, "Ajustes a la Política de Crédito", mimeo, 1990

El Plan Vallejo consiste en un sistema especial para las importaciones de insumos que requieren las actividades de exportación. Las empresas inscritas en este sistema pueden importar sin pagar aranceles ni someterse a los requisitos de aprobación la licencia de importación, ni tener que pagar los depósitos previos que se exigen para las importaciones. Este sistema puede aplicarse, además de a las importaciones de insumos, a las de bienes de capital para el ensanche de empresas exportadoras, a las operaciones de leasing y a la importación de partes y piezas y se puede extender también a etapas previas a la producción de exportables y a servicios asociados. La nueva Ley de Comercio Exterior permite, además, aplicar este instrumento a las exportaciones de tecnología y servicios.

Este instrumento se ha utilizado para fomentar las exportaciones, contribuyendo a eliminar el sesgo anti-exportador generado por el sistema de protección a la producción nacional, y ha sido ampliamente utilizado. Una proporción cada vez mayor de las exportaciones menores se ha beneficiado de este incentivo (Cuadro 12). Por otro lado, la proporción de importaciones en las exportaciones realizadas bajo este sistema se redujo en los años ochenta con respecto a la década anterior, como consecuencia de un cambio en la composición de los usuarios, que se ha modificado a favor de aquellos sectores con menores requerimientos de importaciones, como el sector agrícola y también a un aumento en las exigencias de exportación por cada importación con Plan Vallejo.

Los sectores que lo utilizan más intensivamente, en el sentido de que un alto porcentaje de sus exportaciones se realiza a través de este sistema han sido, en los últimos años el sector de hierro y acero que lo ha usado para prácticamente el 100% de su actividad exportadora (la cual, sin embargo, es bastante modesta), el sector

de productos químicos (aproximadamente el 90% de sus exportaciones se hace a través de este sistema), el de textiles (70%) y el agropecuario (75%).

Cuadro 12

INDICADORES DE LA EVOLUCION DEL PLAN VALLEJO (PV)

	Export. con PV/ Export. menores totales	Import con PV/ Export. con PV
1970	27.3	40.9
1975	27.6	34.8
1980	36.9	36.3
1981	40.7	27.8
1982	45.8	23.4
1983	54.1	17.0
1984	56.2	21.0
1985	55.0	22.3
1986	58.4	23.6
1987	61.0	22.8
1988	62.0	27.0
1989	62.3	----

Fuente: 1970-1980. Lora, Eduardo, "Los sistemas de incentivos y de financiamiento y el comportamiento de las Exportaciones menores, FEDESARROLLO, 1985.

Este instrumento se mantiene vigente dentro del proceso reciente de reestructuración del sector externo, pero es de esperar que su importancia se vaya reduciendo con el tiempo a medida que se vaya realizando la desgravación arancelaria. El sólo hecho de haber eliminado el sistema de licencias de importación debe reducir notoriamente su incentivo, puesto que implica para las empresas un trámite adicional --antes hacían el trámite para el Plan Vallejo para evitar el trámite de la licencia de importación--. Además, dentro del proceso de integración del Grupo Andino, es posible que este sistema tenga que ser eliminado --aunque actualmente es lo que nos permite competir en los mercados externos de la región, puesto que compensa el mayor nivel arancelario que tiene Colombia-- puesto

que representa una distorsión artificial que dificulta el establecimiento de una zona de libre comercio.

IV. EVOLUCION DE LAS EXPORTACIONES COLOMBIANAS

Como ya se había anotado, el cambio que se dió en la década de los ochenta en la estructura de las exportaciones colombianas ha sido muy importante. En primer lugar, la alta dependencia del sector externo en las exportaciones de café se ha reducido sustancialmente: de representar el 55% de las exportaciones totales en 1980, pasaron al 45% en 1985, al 30% en 1988 y al 20% en 1990. Esto se explica, en primer lugar, por la importancia que han adquirido a lo largo de la década las exportaciones mineras (petróleo, carbón y ferroníquel y oro), como resultado de las grandes inversiones realizadas en estos sectores desde principios de la década. Estas representan actualmente el 42% del total de exportaciones del país (petróleo el 27%, carbón el 7.5%, ferroníquel el 2% y oro el 5%). Aunque esto representa una ventaja sobre la estructura tradicional, que sometía a la economía a fuertes fluctuaciones generadas por los cambios en el mercado mundial del café, representa todavía una alta dependencia en exportaciones de productos básicos, que son por naturaleza inestables. Sin embargo, la diversificación en varios de estos productos implica una menor vulnerabilidad de la economía. No obstante, no deja de ser preocupante ahora el alto peso que tienen las exportaciones de petróleo, dada la inestabilidad de este mercado.

Sin embargo, como un alivio a esta situación, está la evolución reciente de las exportaciones "no tradicionales", que representan una canasta mucho más amplia de productos. Estas exportaciones han venido aumentando en forma sostenida su participación en el total de exportaciones en la segunda mitad de la década, después de una fuerte caída que tuvieron en la primera mitad: del 37% que

representaban en 1980, pasaron al 33.7% en 1985 y casi al 40% en 1990. Es en este grupo en el que concentraremos la atención en esta sección, puesto que son éstas las que responden más directamente a la política de exportaciones. Es además este incipiente, aunque notable, proceso de diversificación hacia un número grande de exportaciones industriales y agroindustriales el que debe servir de base para el proceso que se inicia de inserción de la economía colombiana en la economía mundial.

Las exportaciones menores crecieron a una tasa promedio anual de 18% entre 1985 y 1990, frente a una caída de 4.4% anual entre 1980 y 1985. En las exportaciones menores, distinguimos entre un grupo de 25 capítulos que tienen entre ellos una participación de que ha oscilado en los últimos años entre el 70 y el 80% del total de exportaciones menores y un grupo mucho más amplio de productos que representa el porcentaje restante. Entre estas exportaciones principales encontramos que el ritmo de crecimiento de las exportaciones menores industriales fue mucho más alto, de 25.7%, mientras que las agrícolas lo hicieron a una tasa de 14.7% (Cuadro 13).

Mirando con mayor detalle los grupos de productos que componen estos 25 principales capítulos de exportación, encontramos que éstos son básicamente los mismos productos cuyas exportaciones han estado tratando de consolidarse desde la década de los setenta. Sin embargo, encontramos algunos productos nuevos y también otros de los más "tradicionales", que presentan un dinamismo realmente destacable. En el grupo de los productos agropecuarios se destaca el dinamismo de los pescados y mariscos y el de las frutas, aunque su valor sea relativamente bajo todavía. También destacarse el comportamiento de las exportaciones de flores que, partiendo en 1985 de un valor que ya era importante, han mantenido un ritmo de crecimiento bastante alto. Los productos agrícolas más

Cuadro 13

EXPORTACIONES MENORES

A. Valor en Mill. US\$	1980	1985	1986	1987	1988	1989	1990
Principales Productos ^{1/}	1028	838	1006	1191	1481	1694	2066
- Agrícolas	626	489	558	589	729	799	972
- Industriales	402	348	448	601	752	894	1093
Resto	452	384	463	535	467	497	678
TOTAL	1480	1222	1468	1726	1949	2191	2744
B. Crecimiento (%)	1980-85	1985-90	1986/85	1987/86	1988/87	1989/88	1990/89
Principales Productos:	-4.0	19.8	20.0	18.5	24.4	14.3	22.0
- Agrícolas	-4.8	14.7	13.9	5.7	23.6	9.6	21.7
- Industriales	-2.8	25.7	28.5	34.3	25.1	18.9	22.2
Resto	3.2	12.0	20.4	15.7	-12.6	6.3	36.4
TOTAL	3.8	17.6	20.1	17.6	12.9	12.4	25.2
C. Participación	1980	1985	1986	1987	1988	1989	1990
Principales Productos:	69.5	68.6	68.5	69.0	76.0	77.3	75.3
- Agrícolas	60.9	58.4	55.5	49.5	49.2	47.2	47.1
- Industriales	39.1	41.6	44.5	50.5	50.8	52.8	52.9
Resto	30.5	31.4	31.5	31.0	24.0	22.7	24.7
TOTAL	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

1/ Se incluyen los principales 25 capítulos exportación

Fuente: DANE y cálculos de FEDESARROLLO

tradicionales, como el algodón, el azúcar y el banano, muestran un dinamismo bastante menor. Debe anotarse, además, que todas estas exportaciones agropecuarias se comportan de una forma bastante inestable de un año a otro, presentando en varias ocasiones caídas en los volúmenes exportados, lo cual pone de presente el riesgo de depender excesivamente de las exportaciones agropecuarias, aunque la mayor diversificación diluya los riesgos para la economía en su conjunto (Cuadro 14).

Entre las exportaciones industriales, encontramos algunos productos con un dinamismo muy importante, como los tejidos de punto, el calzado, el caucho, las conservas y jugos, la ropa de cocina y tocador, etc. Sin embargo, el grupo que más se destaca, tanto por la importancia que ha alcanzado entre las exportaciones menores, superando ya ampliamente al banano y las flores, como por su tasa de crecimiento alta y sostenida en los últimos años es el de las confecciones.

Existe un amplio consenso de que el comportamiento de la tasa de cambio ha sido un elemento decisivo en este despegue de las exportaciones menores. Todos los estudios que se han hecho sobre los determinantes de estas exportaciones en Colombia --los cuales se refieren, sin embargo, a años menos recientes-- encuentran esta variable como decisiva para su evolución, especialmente si se considera la tasa de cambio efectiva, incluyendo en ella el efecto de los incentivos directos a las exportaciones. Sin embargo, es difícil calcular la importancia que pueda haber tenido cada uno de estos instrumentos aisladamente en los últimos años. En términos muy generales, algunos estudios realizados para periodos anteriores han concluido que la estabilidad del CERT ha sido más importante que su valor absoluto y que la disponibilidad de crédito, ya sea general o el de PROEXPO, juega un papel importante en la evolución de las exportaciones menores.

Cuadro 14

PRINCIPALES PRODUCTOS DE LAS EXPORTACIONES MENORES

	Particip.		Crecimiento (volumen)
	1985	1990	1985-90
Agropecuarios:			
Banano	18.6	15.6	7.9
Flores	15.9	11.1	13
Azúcar	5.2	7.2	3.6
Pescados y mariscos	3.8	5.7	56.4
Algodón	11.7	4.9	-5.8
Cacao	2.4	1.2	18.5
Carne	0.8	0.8	26
Frutas	0.1	0.5	32.3
Industriales			
Confecciones	5.0	18.3	28.4
Mater. Plásticos polietileno	5.1	5.0	23.7
Artes gráficas	5.6	4.5	7.9
Manuf. de cuero	4.5	4.3	13.4
Calzado	1.4	3.5	38.9
Tejidos de punto	0.6	2.6	55.5
Insecticidas y fungicidas	2.9	2.4	12.3
Cemento	2.8	2.0	11.1
Maquinaria	2.4	2.0	13.0
Químicos orgánicos	3.0	1.8	-1.6
Pieles y cueros	1.0	1.7	26.2
Tejidos	2.1	1.2	4.7
Ropa de cocina y tocador	1.0	1.0	18.3
Caucho	0.4	0.7	40.0
Farmacéuticos	2.4	0.7	-1.3
Consevas y jugos	0.4	0.6	31.5
Gelatina	0.9	0.6	7.1

Fuente: DANE y Cálculos de FEDESARROLLO

V. POLITICA DE AJUSTE DE CORTO PLAZO

Luego de revisar el panorama general de la economía colombiana y los cambios recientes que se han producido en la orientación general de la política económica, vale la pena hacer un breve recuento de las medidas de política de corto plazo que se han tomado en los meses recientes. A pesar del énfasis de las autoridades en las medidas de largo plazo y sobre las cuales hay un consenso muy amplio, la aceleración de la inflación en los últimos años, pero especialmente a lo largo de todo el año pasado, obligó a las autoridades a tomar medidas de ajuste con el fin de enfrentar este desequilibrio. Desafortunadamente, algunas de estas medidas se contraponen a los objetivos de largo plazo y pueden ocasionar retrasos en el logro de estas metas. En forma paradójica, la solidez del sector externo, que permite que se puedan realizar las reformas estructurales, es precisamente la causa principal de los desajustes que se deben enfrentar en el corto plazo.

La aceleración de la inflación de 1990 vino acompañada de un fuerte crecimiento de la oferta monetaria, como consecuencia, de una acumulación inesperada de reservas internacionales. Esta provenía del buen comportamiento de las exportaciones de todo tipo, de los flujos de capital contratados por el sector público y de un comportamiento no anticipado de los importadores. Puesto que resultaba bastante más favorable endeudarse en el exterior que en el mercado financiero doméstico, debido a los diferenciales de tasas de interés, los importadores decidieron aplazar los pagos de sus importaciones y, por lo tanto, no estaban demandando divisas al ritmo de sus importaciones, aumentando la acumulación de divisas.

La expansión monetaria se enfrentó con una política activa de operaciones de mercado abierto (OMAS), que se mantuvo durante todo el año y cuyo efecto inmediato fue el aumento de las tasas de interés pasivas y activas hasta niveles cercanos al 35 y 45%

respectivamente. Este comportamiento de las tasas de interés, junto con una desaceleración en el ritmo de mini-devaluaciones, generó incentivos adicionales para obtener financiamiento externo y para postergar el pago al exterior de las importaciones, agudizando así las tendencias de acumulación de reservas internacionales.

Solo hasta el mes de noviembre se optó por recurrir a instrumentos diferentes a las OMAS para controlar el crecimiento de los medios de pago. Se tomaron medidas para desalentar el ingreso de divisas y para acelerar los pagos de las importaciones, imponiendo plazos máximos. Sin embargo, al mismo tiempo se eliminó el requisito de un depósito previo a los importadores, que en el pasado había operado como un instrumento eficaz de control monetario. Algunas de estas medidas se revirtieron o modificaron en un lapso muy corto, generando alguna inestabilidad e incertidumbre entre los agentes económicos.

Por último, todos los esfuerzos de contracción monetaria desembocaron en una medida más drástica que se tomó a en los primeros días de enero, que consistió en la imposición de un encaje marginal de 100% sobre las exigibilidades de todos los intermediarios financieros, excepto las Corporaciones de Ahorro y Vivienda. Esta medida significaba un tratamiento de choque con el fin de poner fin al proceso de aceleración de los precios y quebrar las expectativas inflacionarias. Se busca, así reducir la demanda agregada a través del control del crédito. El estrangulamiento excesivo del crédito no ha resuelto del todo el problema de la expansión monetaria, pues ha estimulado también la entrada de capitales para subsanar los requerimientos de recursos de las empresas en un contexto de altas tasas de interés activas internas y bajos ritmos de devaluación esperados para los próximos meses. Con el objetivo de detener este proceso, en abril las autoridades decidieron imponer un descuento del 5% a las divisas en efectivo o

en cheque ofrecidas en venta al Banco Central y del 3% a las ofrecidas a los intermediarios financieros.

Los esfuerzos contraccionistas de la política monetaria han estado acompañados todo el tiempo de políticas fiscales complementarias. Ya se vió cómo en 1990 se logró una reducción notoria del déficit fiscal, terminando éste en el 0.6% del PIB. Para 1991 se planteaba el logro de un equilibrio fiscal, a pesar de que los ingresos externos del sector público no se presentan tan favorables como el año pasado, lo cual implica un ajuste mayor en el componente interno del gasto. Sin embargo, los atentados terroristas contra los oleoductos y los problemas laborales de la empresa de petróleos Ecopetrol, hacen prever que el déficit que se logre será bastante similar al del año pasado. Aunque se está tratando de hacer énfasis en el control de los gastos de funcionamiento del gobierno y sus empresas, es muy posible que el ajuste fiscal recaiga en buena medida sobre los gastos de inversión pública.

Es fácil ver que la política contraccionista de corto plazo puede incidir negativamente sobre el proceso de reformas estructurales y, en particular sobre el sector exportador. En primer lugar, la medida del encaje marginal implica una virtual paralización al proceso de reforma del sistema financiero. De otro lado, la contracción del crédito afecta a todas las actividades productivas, y las exportadoras no son una excepción. Aunque se sigue contando con los fondos de redescuento de PROEXFO, se está exigiendo a los intermediarios financieros un mayor aporte de recursos propios (al reducirse el margen de redescuento del 100 al 80% para algunas líneas), aunque éstos cuentan ahora con menos recursos propios para prestar.

Por otro lado, el problema monetario generado por la afluencia de divisas genera presiones para que se dé una revaluación de la tasa

de cambio. Aunque las autoridades han insistido en la prioridad que le otorgan al mantenimiento de una tasa de cambio competitiva y, como ya se dijo, hay un margen para reducir el ritmo de la devaluación sin deteriorar el nivel real de la tasa de cambio, hay la preocupación de que esta variable se maneje de una forma que pueda afectar a las exportaciones. De hecho, las medidas que se han tomado para diferir o desestimular el ingreso de divisas (la comisión del 3 y 5%) representan una reducción de la tasa de cambio para los exportadores.

Aunque se ha despejado recientemente la incertidumbre sobre los niveles de CERT que prevalecerán en el futuro próximo, existen dudas sobre la disponibilidad de recursos para cubrir los pagos de este incentivo. Especialmente cuando los recursos que antes administraba PROEXPO pasen a ser manejados por el Ministerio de Hacienda y deban asignarse también a otros usos, como la construcción de carreteras y obras de infraestructura.

Sobre el punto de la infraestructura para el sector exportador, también hay una fuerte incertidumbre. Las medidas de ajuste en el campo fiscal generan dudas sobre las posibilidades de efectuar las inversiones que se requieren en este campo y no hay claridad de dónde van a salir los recursos para financiar estas inversiones que son cuantiosas.