

El control cuantitativo a las importaciones en Colombia

Julio de 1983 - Junio de 1984

*Leonardo Villar Gómez**

El fin de la bonanza cafetera que dominó el panorama económico colombiano durante la segunda mitad de los años setenta, unido a la grave recesión mundial de los años ochenta, obligaron a las autoridades gubernamentales a tomar diversas medidas tendientes a reducir el déficit externo del país. Dentro de esas medidas se destacan los controles cuantitativos a las importaciones que se adoptaron con creciente intensidad desde el segundo semestre de 1982 y con las cuales se revirtió drásticamente la tendencia a la liberalización del comercio exterior que se venía observando en Colombia desde fines de los setenta.

En estas condiciones, el interés por el estudio de los mecanismos de control cuantitativo de importaciones adquiere una obvia actualidad. El presente artículo responde a ese interés al plantearse como objetivo principal el análisis de las características de los controles recientemente reforzados, mediante el procesamiento estadístico de la información correspondiente a una muestra de licencias de importación solicitadas al INCOMEX entre julio de 1983 y junio de 1984.

El artículo se divide en cinco partes principales. En la primera se resumen algunas características del funcionamiento actual del régimen de solicitud y de aprobación o rechazo de registros de importación y se presenta la metodología utilizada para la recolección y procesamiento de la muestra. En la segunda se utilizan los resultados de esta muestra, conjuntamente con información de fuentes secundarias, para hacer un breve recuento sobre la evolución reciente de las restricciones cuantitativas a las importaciones. En las partes III y IV se analizan los resultados generales de la muestra mediante cruces de frecuencia y mediante métodos de regresión múltiple con variables cualitativas. Finalmente, en la parte V se resumen los principales hallazgos y conclusiones de todo el análisis.

* Este artículo resume parte de una investigación más amplia realizada por FEDESARROLLO bajo el patrocinio de la Corporación para el Fomento de las Inversiones Económicas (CORP) y de la Fundación para la Promoción de la Investigación y la Tecnología del Banco de la República. Aparte del apoyo de estas instituciones, debo agradecer a los funcionarios del Instituto Colombiano de Comercio Exterior por toda la colaboración que prestaron para la obtención de la información, y en particular, a los doctores Agustín Vélez, miembro de la Junta de Importaciones, Jairo Corredor, exdirector de la División de Estudios Técnicos de Importaciones, y Luz Marina Monroy, Asesora Económica del Instituto, por sus comentarios y explicaciones. Así mismo, agradezco la paciente ayuda de Guillermo Bonilla para la recolección y procesamiento estadístico de la información.

I. FUNCIONAMIENTO DEL REGIMEN ACTUAL DE APROBACION Y RECHAZO DE REGISTROS DE IMPORTACION Y DISEÑO DE LA MUESTRA DE LICENCIAS.

A. Solicitud de registros de importación

El proceso de solicitud y de estudio de los permisos de importación mantiene actualmente características muy similares a las descritas por Carlos Díaz Alejandro para comienzos de la década de los setenta¹. Cualquier persona o institución que quiera realizar una importación —exceptuando las llamadas “importaciones menores”²— tiene que solicitar previamente la aprobación de un registro por parte del INCOMEX. Las solicitudes correspondientes pueden hacerse en cualquiera de las 25 regionales que posee ese instituto en igual número de ciudades del país. Para algunos productos, la posibilidad de solicitar registros de importación al INCOMEX se encuentra restringida por la obtención previa de certificaciones y vistos buenos de distintas entidades oficiales (Superintendencia de Industria y Comercio, IDEMA, ICA, Ministerio de Salud, etc.). De esta forma, una instancia previa de los controles cuantitativos a las importaciones se realiza en la práctica por fuera del INCOMEX. Cuando se trata de empresas productivas, se exige también la presentación de un formulario especial de “Registro de Productores Nacionales y/o Exportadores”³, que debe actualizarse cada dos años y que contiene informa-

ción sobre las características de la empresa y de su producción.

Una vez radicadas en alguna regional del INCOMEX, las solicitudes toman un curso diferente dependiendo de si se encuentran ubicadas en el régimen de “libre importación” o en el de “licencia previa”⁴.

B. Estudio y aprobación de registros bajo el régimen de “libre importación”.

Las solicitudes pueden ser clasificadas en el régimen de “libre importación” por varias razones: (1) por hacer parte de la lista general de posiciones arancelarias bajo este régimen; (2) por corresponder a listas de liberación sujetas a procedencias específicas, normalmente asociadas con compromisos internacionales como los vigentes con el Grupo Andino o con la ALADI; (3) por ser solicitudes de importación hacia puertos libres (San Andrés, el Amazonas y el Putumayo); y, (4) por ser importaciones de insumos para exportaciones a través del Plan Vallejo o, a partir del presente año, a través de los sistemas especiales de importación de materias primas para exportación (SIEX), actualmente en proceso de reglamentación.

La característica básica de las importaciones que se realizan bajo el régimen de libre es que no requieren la aprobación previa de licencias por parte de la Junta de Importaciones. Los registros bajo este régimen son aprobados directamente por las regionales, las cuales a diferencia de la Junta de Importaciones no están autorizadas para rechazarlos, aunque sí para *devolverlos* por errores de diligenciamiento, por falsedades o, como se explicará más adelante, por agotamiento del presupuesto de divisas.

¹ Carlos Díaz-Alejandro, *Foreign Trade Regimes and Economic Development: Colombia*. Columbia University Press, 1976 Ch. 5.

² “Importaciones menores” son las compras externas de algunas mercancías autorizadas por la ley cuando su valor ex-fábrica no excede US\$500, que no requieren registro del INCOMEX ni factura consular. Para detalles sobre los trámites de importación ver *Manual de importaciones y exportaciones*, Asociación Bancaria de Colombia, 1983.

³ Hasta octubre de 1984 éste era también un requisito para las empresas exportadoras.

⁴ En algunos casos excepcionales estipulados en el Estatuto Cambiario, también pueden solicitarse (y aprobarse) licencias para bienes ubicadas en el régimen de “prohibida importación”, siguiendo trámites similares a los del régimen de licencia previa. Decreto Ley 444 de 1967, artículo 73.

El hecho de que una solicitud de licencia sea tratado bajo el régimen de "libre importación" no significa que no deba someterse a las revisiones de entidades oficiales previas a su presentación ante el INCOMEX, ni que esté exenta de controles por parte de este Instituto.

1. Plan Vallejo

En el caso de las importaciones por Plan Vallejo, por ejemplo, la aprobación de los registros por parte de las regionales es sujeta a la celebración previa de un convenio entre el usuario y la División de Contratos de Exportación del INCOMEX y a su aprobación por parte del Comité Especial de Evaluación de Programas de Importación-Exportación. De esta manera, el hecho de que las solicitudes de importación realizadas por Plan Vallejo tengan tratamiento de "libres" a nivel de las regionales del INCOMEX —y de que queden clasificadas como tales en las estadísticas— no debe confundirse con la ausencia de controles sobre ellas por parte de esta institución, ni con la imposibilidad de restringirlas por vías administrativas.

2. Nuevos sistemas especiales de importación-exportación

A diferencia del Plan Vallejo, las importaciones realizadas por los Sistemas Especiales de Importación-Exportación (SEIX) —que se encuentran actualmente en proceso de reglamentación— sí podrán ser aprobadas por las regionales del INCOMEX, sin necesidad de contratos previos con instancias superiores del Instituto. Las regionales se limitarán a exigir la presentación de garantías sobre la realización futura de las exportaciones correspondientes y a verificar los precios registrados. En estos casos los importadores no tendrán derecho a exenciones arancelarias y será la estructura de tarifas, por lo tanto, la que cumpla con los objetivos de protección a la industria nacional frente a la competencia de los insumos importados para exportación.

3. Otras importaciones por el régimen de "libre"

En principio, los registros solicitados por el régimen de "libre importación" diferentes de los de insumos para exportaciones deberían ser aprobados automáticamente por las regionales del INCOMEX donde se presentan⁵. En efecto, hasta 1982 esos registros se aprobaban con un plazo de uno o dos días de revisión después de su radicación y sólo se *devolvían* (nunca se pueden rechazar) por errores o falsedades en el diligenciamiento de los formularios. Desde 1983, sin embargo, se empezaron a manifestar retrasos relativamente importantes (de hasta un mes) en el estudio de las solicitudes y *devoluciones* con criterios similares a los vigentes para el régimen de licencia previa. Esta situación se oficializó en agosto de 1984, mediante una Resolución del Consejo Directivo de Comercio Exterior⁶ que estipuló que el cupo mensual de divisas vigente en ese momento para las importaciones reembolsables diferentes de las de Plan Vallejo sólo se podría destinar en un 17% para el régimen de libre importación. Dicha resolución, además, de una parte permitió la devolución de licencias del régimen de "libre" aduciendo como causal el agotamiento del presupuesto mensual de divisas, y, de otra, asignó prioridades a las importaciones de materias primas, insumos y repuestos necesarios para el desempeño de la actividad productiva, y a los libros y publicaciones de carácter científico y cultural.

De esta manera, se conformaron de hecho pequeños aparatos de control cuantita-

⁵ Existen, sin embargo, algunos tipos de importación que aunque estén clasificados en el régimen de "libre" requieren un proceso de revisión y aprobación por parte de la Junta de Importaciones en Bogotá y cuyo tratamiento se asimila, en la práctica, al del régimen de licencia previa. Este es el caso de las importaciones oficiales, de las no reembolsables y de las del mecanismo de reposición o "Plan Vallejo Junior".

⁶ Resolución No. 58 del Consejo Directivo del Comercio Exterior, del 10 de agosto de 1984.

tivo con poder decisorio a nivel de cada una de las regionales del INCOMEX, desbordando las funciones para las cuales habían sido inicialmente diseñadas. Aunque durante 1985 se han realizado cambios en el porcentaje del presupuesto de divisas que se puede destinar al régimen de "libre", el principio de asignar un tope a la aprobación de registros bajo este régimen y los criterios para la selección de las que se aprueban se mantienen inalterados desde la citada resolución de agosto de 1984.

Cabe anotar aquí que mientras se mantengan las circunstancias descritas, los traslados de posiciones arancelarias del régimen de "licencia previa" al de "libre importación" no podrán interpretarse automáticamente como liberaciones en sentido estricto. En la práctica, el grado en que se trate efectivamente de liberaciones dependerá de si van acompañados de ampliaciones en los presupuestos mensuales de divisas.

C. Estudio y aprobación de solicitudes bajo el régimen de "licencia previa"

A diferencia de las solicitudes bajo el régimen de "libre importación", las realizadas bajo el de "licencia previa" se caracterizan por requerir aprobación expresa de la Junta de Importaciones localizadas en Bogotá y por ser susceptibles de *rechazo* (y no solamente de devolución). Para ello, una vez han recibido las revisiones de forma, todas estas solicitudes son trasladadas desde las regionales hacia las oficinas centrales del INCOMEX y clasificadas en varios grupos, de acuerdo con el curso que deban tomar antes de llegar a manos de la Junta.

Entre esos grupos se destacan: (1) Las "licencias globales" de bienes de capital para proyectos de inversión y las "licencias semestrales" solicitadas por las industrias del petróleo y el carbón, las cuales tienen que recibir un concepto técnico por parte de un comité interinstitucional coordinado por la División de Proyectos Globales del INCOMEX, antes de ser remitidas a la Secretaría de la Junta de Importaciones. (2)

Las solicitudes de importaciones oficiales asignadas por medio de licitaciones internacionales, que tienen que recibir concepto del Comité de Compras Oficiales del Instituto. (3) Los de productos químicos (Capítulo 29 de la clasificación arancelaria), que se envían primero a la División de Precios Internacionales del INCOMEX, donde reciben concepto sobre los precios registrados. (4) Las solicitudes de importaciones oficiales que no corresponden a licitaciones internacionales, la de material CKD para ensamble y las de algunos capítulos de la clasificación arancelaria⁷ que se envían a la División de Producción Nacional, donde se trata de ubicar si corresponden con productos generados en el país o si son susceptibles de sustitución. (5) Finalmente, un grupo muy importante de solicitudes presentadas por el sector privado es remitido directamente a la Secretaría de la Junta de importaciones.

Los procesos anteriores explican en algún grado las demoras en los trámites de las licencias en el INCOMEX. En particular, la obtención del concepto de Producción Nacional, el cual requiere la revisión de grandes archivos que desafortunadamente no se encuentran sistematizados, puede generar demoras para las solicitudes que tienen que cumplir con ese requisito. No obstante, lo que constituye el mayor "cuello de botella" de todo el proceso es claramente la Junta de Importaciones, compuesta por sólo cinco funcionarios de alta jerarquía, en donde convergen *todas* las solicitudes realizadas bajo el régimen de licencia previa para su aprobación o rechazo. Las instancias anteriores se limitan a remitir conceptos técnicos que los miembros de la Junta pueden acoger o no, según sus propios criterios.

La Junta de Importaciones se rige por una serie de prioridades acordadas previa-

⁷ En particular, se envían a Producción Nacional las solicitudes correspondientes a los capítulos 28, 30, 34, 35, 38 a 40, 48, 51, 56, 59, 68, 69, 73, 82 a 85, 87 y 90 de la clasificación arancelaria.

mente para la aprobación o rechazo de las solicitudes, con base en las cuales tiene que asignar la parte del presupuesto mensual de divisas correspondiente al régimen de "licencia previa". En primer lugar, la Junta asigna las solicitudes correspondientes a algunas importaciones oficiales de primera necesidad, como las importaciones de alimentos realizados por el IDEMA o las de insumos para algunos proyectos prioritarios del Gobierno (como el Cerrejón o los oleoductos de Arauca). La parte del presupuesto que queda después de haber asignado las licencias anteriores se reparte entre los solicitantes otorgando prioridad a las importaciones de repuestos, de materias primas, de bienes intermedios y de bienes de capital financiados a largo plazo por agencias multilaterales de crédito externo. Además, existen criterios para el rechazo de solicitudes, tales como la carencia de financiación acorde con los plazos mínimos de giro establecidos por la Junta Monetaria, la sustituibilidad por productos nacionales o el tratarse de bienes de consumo no esenciales.

A pesar de las prioridades pre-establecidas, sin embargo, el margen de discrecionalidad que queda a la Junta de Importaciones es muy amplio para decidir sobre los bienes específicos que se importan y sobre los importadores particulares a los cuales se entregan las licencias correspondientes. Es por esa razón que tradicionalmente se ha considerado deseable mantener la estructura actual de la Junta, fuertemente concentrada en pocos funcionarios de alta categoría, de tal forma que se minimicen los riesgos de corrupción y se puedan armonizar más fácilmente los criterios de aprobación de las solicitudes. El costo de ello, sin embargo, es la gran carga de trabajo que se concentra en esos funcionarios, con la consiguiente pérdida de eficiencia en la asignación de las licencias y de agilidad en los trámites correspondientes.

Durante la década de los setenta y los primeros años ochenta, la congestión de trabajo en la Junta de Importaciones se había reducido fuertemente debido al ma-

yor número de posiciones arancelarias que se hallaban bajo el régimen de "libre importación" y cuyas solicitudes de registros no tenían que pasar por sus manos. Los traslados masivos de posiciones arancelarias hacia el régimen de "licencia previa" que se manifestaron entre 1982 y 1984, sin embargo, incrementaron muy rápidamente esa congestión, en una forma que desafortunadamente no parece haber sido prevista ni preparada mediante cambios en la estructura de funcionamiento de la Junta. Con base en la muestra de licencias que se analizará en detalle en las partes posteriores de este artículo, se puede estimar que entre julio de 1983 y junio de 1984 se presentaron más de 130.000 solicitudes de registros bajo el régimen de licencia previa y que, por lo tanto, los miembros de la Junta debieron recibir en promedio cerca de 450 solicitudes diarias. Este promedio además, fue cercano a 700 solicitudes diarias entre marzo y junio de 1984, después de que se completaron —entre febrero y marzo de ese año— los traslados masivos de posiciones arancelarias al régimen de licencia previa⁸.

Ciertamente, desde los últimos meses de 1984 se han logrado notables progresos en términos de la eficiencia para el estudio y asignación de las solicitudes de importación. Aparte de una mayor racionalización en ciertos procesos operativos y de un mayor apoyo de personal técnico a la Junta, ello ha sido posible gracias a un importante proceso de sistematización de la información que reciben los miembros de ésta en relación con las solicitudes pendientes y con las licencias aprobadas y rechazadas en el pasado reciente, a nivel de empresas y de grupos de productos. Actualmente, además, se encuentran en proceso varias innovaciones que pueden ayudar a la aceleración de los trámites de las licencias y a per-

⁸ Esta carga de trabajo para los miembros de la Junta de Importaciones no sólo es mucho mayor que la que tenía en los años de liberación precedentes, sino notablemente superior a la de comienzos de la década de los setenta, cuando según el trabajo de Díaz-Alejandro dicha Junta despachaba cerca de 500 solicitudes diarias (en 1971).

mitir una mayor racionalización en su asignación.

En primer lugar, se ha iniciado la reversión del proceso de traslado de posiciones al régimen de "licencia previa", pasando nuevamente al de "libre importación" algunos productos cuyas importaciones eran aprobadas de todas maneras en forma semi-automática y otros sobre los cuales existen instancias administrativas distintas que se pueden encargar de restringirlos (caso de los combustibles, que sólo pueden ser importados por ECOPETROL). Estos traslados hacia el régimen de "libre", sin embargo, aunque pueden ser muy positivos en algunos casos, tienen el peligro de desplazar las decisiones sobre el control de importaciones hacia entidades o personas cuyos intereses riñan fácilmente con los de la Nación en su conjunto o sea más fácilmente sujetos de corrupción.

En segundo término, el INCOMEX se encuentra en proceso de diseñar los llamados planes de importaciones a nivel de empresas, con base en encuestas en las que éstas presentan presupuestos de importaciones requeridas para el futuro cercano, de tal forma que con un solo estudio global se les pueden otorgar las licencias correspondientes. Este mecanismo puede ciertamente ayudar a agilizar los trámites para muchos importadores y especialmente para muchas empresas productivas que realizan directamente sus importaciones, dejando a su vez mayor disponibilidad de tiempo a la Junta para el análisis de las solicitudes de los demás importadores. No obstante, su operacionalización exige grandes esfuerzos que no sólo se limitan al diseño de las encuestas citadas sino al de los mecanismos de verificación de las metas de producción, de inventarios, etc., que se declaren en ellas. Existen, además escollos de tipo legal para el funcionamiento de este mecanismo, ya que el Estatuto Cambiario prohíbe expresamente la asignación de cupos de importación a nivel de empresas o personas jurídicas específicas⁹.

Aparte de las reestructuraciones e innovaciones ya realizadas y que se encuentran en proceso, parece recomendable de todas maneras la ampliación de la Junta de Importaciones a un mayor número de miembros, para contribuir a la agilidad y la eficiencia de la toma de decisiones. Además, podría pensarse en la posibilidad de que algunas de las funciones de esa Junta, como la aprobación de ciertos tipos de modificaciones a las licencias fueran delegadas en otras instancias administrativas del INCOMEX¹⁰. Por otra parte, sería deseable que se entrara a agilizar los trámites previos al estudio de las licencias por parte de la Junta de Importaciones y en particular, los correspondientes a la División de Producción Nacional. Para ello debería avanzarse en el proceso de sistematización de la información de esa División y podría estudiarse la posibilidad de incrementar la comunicación entre ella y otras entidades que realizan funciones relacionadas, como la Superintendencia de Industria y Comercio.

Parece recomendable, finalmente, acoger la sugerencia hecha por la ANDI en el sentido de separar los presupuestos de divisas correspondientes al sector público y al privado. De esta forma se evitaría que las importaciones aprobadas a este último fluctuaran dependiendo de los montos de las importaciones solicitadas en cada mes para los llamados proyectos prioritarios del Gobierno. Para realizar esta separación no sería necesario aumentar el presupuesto global de divisas. No obstante, sí se requeriría una planeación mayor de las importaciones oficiales a mediano plazo que permitiera cumplir efectivamente con los cupos que se asignaran para ellas.

D. Diseño de la muestra de licencias

El margen de subjetividad que existe en la toma de decisiones por parte de los miembros de la Junta de Importaciones y la gran carga de trabajo que éstos reciben plantean serias dudas sobre el tipo de ses-

⁹ Decreto Ley 444 de 1967, artículo 77, párrafo 1o.

¹⁰ Este traslado de funciones se ha hecho parcialmente durante 1985.

gos que se pueden crear en el proceso de aprobación o rechazo de licencias. Por esta razón, resulta útil analizar las características de las solicitudes de importación rechazadas por el INCOMEX en un período reciente, comparándolas con las de los registros aprobados. Este análisis constituye el propósito central de este trabajo.

Desafortunadamente, hasta fines de 1984 el INCOMEX no realizaba ningún tipo de procesamiento estadístico sobre las solicitudes de importación rechazadas¹¹. Por esta razón, hubo que recurrir a la recolección y al procesamiento una muestra de 2025 licencias sujetas al régimen de "previa", radicadas en el INCOMEX durante el año comprendido entre julio de 1983 y junio de 1984. Para la recolección de la información se tomaron las Actas de la Junta de Importaciones, donde se resumen para cada licencia radicada los siguientes datos: (1) fecha de radicación; (2) tipo de importación, según una clasificación en 15 grupos que se puede agregar en industria, comercio y oficial, si se separan las licencias no reembolsables, los vehículos, las licencias globales y las licencias solicitadas para ferias exposiciones; (3) regional del INCOMEX donde se radica la solicitud; (4) aduana por la cual se solicita la entrada de la mercancía; (5) número de identificación tributaria —NIT— de quien solicita la licencia; (6) posición arancelaria; (7) país de compra; (8) valor de la licencia; y, (9) condición de aprobada o rechazada de la licencia, incluidos en el segundo caso los motivos del rechazo.

Aunque la muestra fue formada en la primera semana de octubre, se encontraron muchas licencias presentadas entre marzo y junio sobre las cuales la Junta aún no había otorgado una decisión. Esas licencias "sin estudiar" también se procesaron estadísticamente con el objeto de captar las

características de las importaciones cuya aprobación o rechazo resultó más demorada y poder analizar los sesgos que ello indujo —adicionales a los generados en el proceso de estudio— sobre la asignación de las licencias.

En las Actas de la Junta de Importaciones la información se encuentra ordenada según las fechas de radicación de las licencias, pero agrupadas para cada mes en los 15 tipos de importaciones mencionados anteriormente. Por esta razón, fue imposible diseñar la muestra en forma estrictamente aleatoria y se optó por hacerla de una forma sistemática que implicara un mismo grado de representatividad para cada mes y cada tipo de importación. Para ello se procedió a ordenar los grupos correspondientes a cada mes en una misma forma y a realizar un conteo, escogiendo una licencia rechazada de cada 30, una solicitud sin estudiar de cada 60 y una licencia aprobada de cada 150 radicadas. De esta forma se obtuvieron 606 licencias rechazadas, 901 aprobadas y 518 sin estudiar, que al ser expandidas condujeron a los estimativos analizados en las secciones posteriores¹².

Los datos tomados de las Actas de la Junta fueron complementados, para las licencias solicitadas por "productores nacionales o exportadores", con información sobre las empresas. Para ello, se ubicaron los NIT correspondientes en los archivos de la División de Producción Nacional del INCOMEX y se tomó de allí la información correspondiente a: (1) la clasificación de las empresas como exportadoras o como productoras exclusivamente para el mercado

¹¹ Desde enero de 1985 se viene elaborando ese tipo de información para análisis internos del INCOMEX. Desafortunadamente, sin embargo, esta entidad no ha iniciado aún su publicación.

¹² El único sesgo que se considera puede surgir de la metodología de muestreo empleada se relaciona con la concentración de las solicitudes de importación por empresa. En la medida en que las empresas suelen presentar varias solicitudes seguidas que se radican una tras otra, resulta probable que el grado de dispersión por empresas de la muestra sea superior al del universo. Por esa razón las estadísticas sobre ese tipo de dispersión no se comentan en el texto.

interno; (2) la ciudad de localización de la empresa; (3) el capital suscrito nacional y extranjero; (4) el año de iniciación de operaciones; y, (5) el número de empleados, clasificados en directivos, administrativos, técnicos y de producción. Esta información sobre las empresas, además, se complementó con el valor exportado por cada una en 1983 y con los valores importados en 1982 y 1983, tomados de los tabulados correspondientes que procesa el INCOMEX.

II. EVOLUCION RECIENTE DE LAS RESTRICCIONES CUANTITATIVAS A LAS IMPORTACIONES

Un indicador del nivel de restricción cuantitativa implícito en el régimen de licencia previa es el que Garay denomina "Grado de Presión"¹³, definido como la proporción del número o del valor de las solicitudes que se queda sin aprobación de la Junta de Importaciones. En el Cuadro No. 1 se presentan los cálculos sobre la evolución histórica de dicho indicador que se pueden obtener de la información disponible en los propios trabajos de Garay, complementada con los de nuestra muestra (expandida). En ese mismo cuadro, además, se presenta la evolución del "grado de presión consolidado", definido por la relación entre el valor de los rechazos y el de la demanda total de registros. Este último indicador permite captar simultáneamente la restricción implícita en el régimen de licencia previa y la importancia relativa de este régimen en el conjunto de las importaciones.

Tanto el grado de presión por licencias previas como el "consolidado" se redujeron drásticamente entre los últimos años sesenta y comienzos de la década de los setenta. Aparentemente, además, esta reducción se acentuó entre 1974 y 1979 como reflejo del proceso de liberación de importaciones,

aunque desafortunadamente la información que se posee para ese período es muy limitada. Entre 1980 y comienzos de 1982, la tendencia anterior se empezó a revertir, llevando el valor de los rechazos de un 2.50/o a un 7.50/o del valor de las solicitudes bajo licencia previa. En esos años, sin embargo, el mayor control sobre las licencias bajo este régimen no se manifestó de manera tan fuerte en el "grado de presión consolidado" debido a los traslados masivos de posiciones arancelarias que se estaban realizando hacia el de libre importación.

En realidad, fue desde fines de 1982 y comienzos de 1983 cuando se empezaron a manifestar con creciente intensidad los controles cuantitativos, combinando una mayor proporción de rechazos sobre las solicitudes realizadas bajo licencia previa con traslados masivos de posiciones arancelarias de libre importación hacia ese régimen. De acuerdo con nuestra muestra, entre julio de 1983 y febrero de 1984 la proporción rechazada del valor de las solicitudes por el régimen de previa se ubicó alrededor del 279/o, claramente por encima de sus niveles de 1968 y 1969. Debe notarse sin embargo, que incluso en este período la proporción de rechazos sobre el valor total de las solicitudes no fue más alta que la de finales de los sesenta cuando se toman en cuenta las licencias presentadas bajo el régimen de libre importación.

El comportamiento del "grado de presión" entre marzo y junio de 1984, finalmente, requiere comentarios especiales. En febrero y marzo de ese año la política de control cuantitativo llegó a su nivel más restrictivo en el período reciente, al trasladar al régimen de licencia previa casi la totalidad de las posiciones arancelarias y al hacer más estricta la obligación del INCOMEX de cumplir con el presupuesto de divisas impuesto por la Junta Monetaria. No obstante, la proporción de las licencias estudiadas que se rechazó se redujo drásticamente en este período debido a que la Junta de Importaciones optó por concentrar sus esfuerzos en el estudio casi exclusivo de aquellos grupos de licencias que considera-

¹³ Luis Jorge Garay, La Política de Importaciones 1978-82: Una evaluación, INCOMEX, junio, 1982; ps. 65-74.

CUADRO No. 1

EVOLUCION DEL "GRADO DE PRESION" POR LICENCIAS DE IMPORTACION
1968-1984

Años	Grado de presión por Licencias Previas		Valor registros aprobados por régimen de previa como proporción del total aprobado (3)	Grado de presión consolidado Valor rechazos como proporción de demanda total (4)
	Número de rechazos como proporción de solicitudes por licencia previa (1)	Valor rechazos como proporción de solicitudes por licencia previa (2)		
1968	n.d.	22.8	83.0	19.7
1969	n.d.	25.3	82.8	21.9
1970	n.d.	10.9	81.0	9.0
1972	n.d.	11.8	71.9	8.8
1973	n.d.	10.8	68.8	7.7
1974 (Enero-mayo)	n.d.	0.3	56.5	0.2
1979 (Agosto-diciembre)	2.9	1.9	56.8	1.1
1980	4.0	2.5	56.0	1.4
1981 (Excepto oct. y nov.)	8.0	6.9	47.7	3.4
1982 (Enero-marzo)	9.5	7.5	47.6	3.7
1983 (Julio-dic.)	22.3	26.8	66.2	19.5
1984 (Enero-feb.)	24.0	27.1	67.2	20.0
1984 (Marzo-junio)				
(a) Excl. Lic. sin estudiar	8.4	9.0	80.4	7.4
(b) Incl. Lic. sin estudiar	49.4	30.1	80.4	25.7

Fuentes:

1 Columnas (1) y (2)

(a) 1968-1974: Luis Jorge Garay, Manuel Martínez, José Giordanelli, Ricardo Villaveces y Yesid Castro, *Análisis de la estructura de control a las importaciones en Colombia*, FEDESARROLLO, agosto, 1974; Cap. V, Cuadro No. 3 y cálculos del autor.(b) 1979-1982: Luis Jorge Garay, *La política importaciones 1978-1982: una evaluación*, INCOMEX, junio 1982; Cuadro No. 14.

(c) 1983-1984: Cálculos del autor sobre la muestra descrita en el texto.

2 Columna (3): INCOMEX

3 Columna (4) = $\frac{1 - \text{Col (2)}}{\text{Col (2)} * \text{Col (3)}} + 1$

ba a priori de mayor importancia, tales como las licencias no reembolsables o las presentadas directamente por la industria o por entidades oficiales. Los rechazos de importantes grupos de solicitudes se remplazaron por aplazamientos en su estudio que podrían ser entendidos como "rechazos temporales o transitorios", con la desven-

taja de no ser explícitos y de estar sujetos por ello a una gran carga de incertidumbre, máxime cuando en su mayoría iban a ser rechazados en sentido estricto cinco o seis meses más tarde. Uniendo esas licencias "sin estudiar" con los rechazos, para los cálculos del Cuadro No.1, el porcentaje sin aprobar entre marzo y junio de 1984 supe-

ró el 30% del valor y llegó casi al 50% del número total de solicitudes bajo el régimen de "previa"¹⁴. A su vez el grado de presión consolidado se ubicó en 25.7%, muy por encima de sus niveles de finales de la década de los setenta.

El refuerzo en los controles a las importaciones durante el período reciente parece haber sido —de acuerdo con diferentes tipos de análisis— una de las causas fundamentales para la reactivación industrial de 1983 y 1984, al desplazar buena parte de la demanda por productos extranjeros hacia el mercado interno¹⁵. No obstante, esos controles no han estado exentos de generar problemas de abastecimiento de insumos a la industria nacional. De hecho, la mayor importancia que vienen adquiriendo esos problemas se ha reflejado en las "Encuestas de Opinión Empresarial" (E.O.E.) que realiza mensualmente FEDESARROLLO entre muestras representativas de empresas industriales y comerciales.

En particular, el porcentaje de empresas industriales que cita la escasez de materias primas entre los principales impedimentos para efectuar un aumento en el nivel de producción o para desarrollar la actividad productiva viene creciendo de manera permanente desde mayo de 1983, pasando en ambos casos de menos de un 10% hasta cerca del 40% a comienzos de 1985. En el caso del comercio, entre tanto, los porcentajes de empresas que citan el abastecimiento entre sus principales problemas aumentó también de niveles cercanos al 10% entre 1980 y mediados de 1983 hasta llegar a cerca del 40% a fines de 1984 y comienzos de 1985¹⁶.

III. CARACTERISTICAS GENERALES DE LAS LICENCIAS APROBADAS, RECHAZADAS Y SIN ESTUDIAR

El propósito de esta parte del artículo es describir mediante cruces de frecuencias sencillos algunas de las características más notables de las licencias escogidas en la muestra global. En la sección inicial se hacen algunos comentarios sobre los criterios de rechazo explícitamente utilizados por la Junta. En las secciones posteriores, en cambio, se tratan de captar los criterios implícitos en las características de las licencias aprobadas, rechazadas y sin estudiar, según tipos de productos, carácter de los importadores, valor de las licencias y otros elementos de segmentación.

A. Criterios explícitos de rechazo de solicitudes de importación

Los criterios aducidos por la Junta de Importaciones para justificar los rechazos de solicitudes se clasificaban en el período estudiado en once grupos precodificados por el INCOMEX tal como se presentan en el Cuadro No. 2. Tres tipos de criterios, cuyas frecuencias relativas se distribuyeron en forma más o menos equitativa, fueron los más citados por la Junta: (1) los criterios claramente proteccionistas, que incluyen fundamentalmente el que los productos solicitados sean producidos en el país o el que se puedan sustituir por productos nacionales similares; (2) otros criterios donde el carácter proteccionista se mezcla con el de racionamiento de divisas, tales como la carencia de información suficiente sobre el producto que se desea importar o sobre las justificaciones para importarlo, o como la aprobación reciente de registros de productos iguales o similares; y (3) el criterio de

¹⁴ La notable diferencia entre el "grado de presión" medido en términos de valor o del número de solicitudes para este período refleja el hecho, que será analizado más adelante, de que las licencias estudiadas tuvieron en promedio mayor valor.

¹⁵ Ver *Coyuntura Económica*, Vol. XV, No. 1, abril, 1985. Capítulos sobre "Actividad Económica General" y sobre "Actividad Económica Sectorial".

¹⁶ Con el objeto de captar en mayor detalle los problemas relacionados con el abastecimiento de insumos importados para la industria, FEDESARROLLO elaboró un formulario especial que se aplicó en junio de 1984 y junio de 1985 conjuntamente con la Encuesta de Opinión Empresarial y cuyos principales resultados se presentan en el capítulo sectorial de esta entrega de *Coyuntura Económica*.

CUADRO No. 2

LICENCIAS NEGADAS POR EL INCOMEX:
CRITERIOS DE RECHAZO
Julio/83 - Junio/84

	Total criterios %
1. Se produce en el país	20.4
2. Se puede sustituir por productos nacionales similares	8.0
3. Se solicita aclarar precios	0.9
4. Restringida transitoriamente esta clase de importación	28.1
5. Información insuficiente para justificar	14.9
6. Falta descripción exacta y detallada del producto solicitado	10.7
7. Suficiente existencia en el mercado nacional	3.9
8. Aprobación reciente de registros de productos iguales o similares	6.0
9-10 Razones particulares	10.6
TOTAL	100.0

pura restricción de divisas, expresado por la "restricción transitoria" de ciertos grupos de importación.

La importancia relativa de estos tipos de criterios, sin embargo, no se mantuvo estable a lo largo del año considerado, durante el cual el peso de racionamiento de divisas fue ganando rápidamente terreno frente a los criterios proteccionistas. Así, la frecuencia con que se citó la "restricción transitoria" de las importaciones solicitadas pasó de un 17,2% en el tercer trimestre de 1983 a un 42,6% en el segundo trimestre de 1984, mediante un proceso continuo de ascenso, mientras los criterios de sustituibilidad reducían su participación del 32% al 16,7% entre esos mismos trimestres (Cuadro No. 3).

B. Aprobación, rechazo y "no estudio" de licencias según tipos de productos

1. Capítulos y secciones del arancel

En el Cuadro No. 4 se puede observar la fuerte concentración por tipos de produc-

tos que tuvieron las solicitudes de importación bajo el régimen de licencia previa en el período de recolección de la muestra. En 14 de los cien capítulos que tiene la clasificación arancelaria se agrupó casi el 80% de las solicitudes y en sólo 4 de ellos se concentró el 53.6% (en los capítulos 84 de calderas, máquinas y aparatos mecánicos; 85, de máquinas y aparatos eléctricos; 87, de vehículos terrestres; y 73, de fundición de hierro y acero). El grado de concentración, además, fue similar para las licencias aprobadas, rechazadas y sin estudiar, aunque ligeramente superior en estas últimas.

A pesar de lo anterior, los porcentajes de licencias rechazadas y sin estudiar mostraron importantes diferencias para los distintos tipos de productos. Esto se puede notar a nivel de secciones de arancel en el Cuadro No. 5. Entre las secciones con mayor importancia relativa en el número de solicitudes por licencia previa, las que mostraron porcentajes de rechazos particularmente altas fueron las máquinas, aparatos y material eléctrico (XVI), material de transporte (XVII) e instrumentos y aparatos de

CUADRO No. 3

LICENCIAS NEGADAS POR EL INCOMEX:
EVOLUCION DE LOS CRITERIOS DE RECHAZO
Julio/83 - Junio/84

	Incluyendo todos los criterios de cada licencia			
	3er. Trim.	4o. Trim.	1er. Trim.	2o. Trim.
	1983 %	1983 %	1984 %	1984 %
1. Se produce en el país, se puede sustituir por productos nacionales similares o hay suficientes existencias en el mercado ¹	32.4	30.4	26.2	16.7
2. Se requiere mayor información ²	29.6	27.8	23.5	13.0
3. Aprobación reciente de registros de productos iguales o similares ³	6.0	5.9	4.9	11.1
4. Restringida transitoriamente esta clase de importación ⁴	17.2	26.2	38.7	42.6
5. Otras razones ⁵	13.6	9.7	6.4	16.7
TOTAL	100.0	100.0	100.0	100.0

¹ Criterios 1, 2 y 7, según clasificación INCOMEX

² Criterios 3, 5 y 6, según clasificación INCOMEX

³ Criterio 8, según clasificación del INCOMEX

⁴ Criterio 4, según clasificación del INCOMEX

⁵ Criterios 9, 10 y 11, según clasificación del INCOMEX

óptica y relojería e instrumentos musicales (XVIII)¹⁷.

Resulta interesante observar, por otra parte, que las secciones con porcentajes más altos de licencias sin estudiar se ubicaron entre las mismas que tuvieron porcen-

tajes de solicitudes rechazadas superiores al promedio y se concentraron en mayor grado que estos últimos. Aparte de la sección de armas y municiones —de muy poca importancia relativa— la única sección donde el “no estudio” fue particularmente grande sin que ello se manifestara de la misma forma en los porcentajes de rechazo fue la

¹⁷ Cabe anotar aquí que los sectores que mostraron indicadores de control cuantitativo particularmente altos en 1983/84 fueron los mismos que mostraron mayores restricciones en 1973, año para el cual se dispone de las cifras de Luis Jorge Garay, Manuel Martínez, José Giordanelli, Ricardo Villaveces y Yesid Castro, *Análisis de la estructura de control a las importaciones en Colombia*, FEDESARRO-

LLO, agosto, 1974. Para una comparación de los indicadores sobre el “grado de presión consolidada” por secciones del arancel, entre 1973 y 1983/84, puede consultarse el trabajo base para este artículo, L. Villar *Control a las importaciones de Colombia*, FEDESARRO-LLO, Informe de investigación, 1985; ps. III-16 a III-19.

CUADRO No. 4

**DISTRIBUCION POR PRINCIPALES CAPITULOS DEL ARANCEL
DE LAS LICENCIAS RADICADAS BAJO EL REGIMEN
DE LICENCIA PREVIA Julio/83 - Junio/84
(Porcentajes)**

Capítulo	Total %
12 Semillas y frutos. Plantas industriales y medicinales	1.1
29 Productos químicos orgánicos	3.6
32 Tinturas, pinturas, barnices, colorantes, etc.	2.0
37 Productos fotográficos y cinematográficos	1.3
38 Productos diversos de las industrias químicas	2.3
39 Materias plásticas artificiales, éteres y ésteres de la celulosa y sus manufacturas	4.9
40 Caucho natural o sintético y manufacturas de caucho	3.1
73 Fundición, hierro y acero	7.6
82 Herramientas, artículos de cuchillería y cubiertos, de metales comunes	2.3
84 Calderas, máquinas, aparatos y artefactos mecánicos	24.9
85 Máquinas y aparatos eléctricos y objetos destinados a usos electrónicos	11.0
87 Vehículos, automóviles, tractores y otros vehículos terrestres	10.1
90 Instrumentos y aparatos de óptica y fotografía y médico-quirúrgicos	4.1
97 Juguetes, juegos y artículos para deporte	0.8
Resto ¹	20.9
TOTAL	100.0

¹ Se incluyen todos los 86 capítulos que representan menos del 2% de las licencias aprobadas, rechazadas y sin estudiar.

de productos químicos. Mientras en esta sección el porcentaje de rechazos fue apenas del 4.7% de las licencias estudiadas —mostrando una relativa preferencia para su aprobación— el porcentaje de licencias sin estudiar fue del 26.1%, generando aparentemente una discriminación no planeada contra sus importaciones. Posiblemente, ésta fue la razón para que el sector de químicos mostrara el mayor número de empresas con problemas por demora en el trámite de licencias en el formulario especial sobre insumos importados según la Encuesta de Opinión Empresarial de junio de 1984.

2. Clasificación según uso o destino económico (CUODE)

En el Cuadro No. 6 se presentan la distribución y los porcentajes de rechazo y de no estudio de las licencias solicitadas a la Junta de Importaciones entre julio de 1983 y junio de 1984, según grupos CUODE. Como se puede ver allí, más del 40% de las solicitudes correspondió a materias primas y bienes intermedios para la industria y un 35% adicional a bienes de capital para la industria y a equipo de transporte.

CUADRO No. 5

LICENCIAS APROBADAS, RECHAZADAS Y SIN ESTUDIAR
SEGUN SECCIONES DEL ARANCEL
Julio/83 - Junio/84

Datos expandidos

Sección del arancel		Porcentaje de licencias rechazadas sobre total estudiadas	Porcentaje de licencias sin estudiar sobre total solicitadas
I.	Animales vivos y productos del reino animal	—	—
II.	Productos del reino vegetal	8.5	7.8
III.	Grasas y aceites	10.5	22.0
IV.	Industrias alimenticias, bebidas y tabaco	31.2*	32.5*
V.	Productos minerales	10.1	7.5
VI.	Industrias químicas y conexas	4.7	26.1*
VII.	Materias plásticas, éteres y caucho	12.1	16.3
VIII.	Pieles, cueros, peletería y sus manufacturas	38.7*	—
IX.	Madera, carbón, corcho y sus manufacturas	23.9*	31.9*
X.	Materiales utilizados en la fabricación de papel; papel y sus aplicaciones	28.2*	13.1
XI.	Materiales textiles y sus manufacturas	28.2*	18.8
XII.	Calzado y sombrerería	100.0*	—
XIII.	Manufacturas de piedra, yeso, cemento y vidrio	16.3	11.1
XIV.	Perlas; piedras preciosas y semipreciosas, metales preciosos	—	—
XV.	Metales comunes y manufacturas de estos metales	16.2	21.4
XVI.	Máquinas y aparatos; material eléctrico	21.4*	25.8*
XVII.	Material de transporte	26.2*	30.7*
XVIII.	Instrumentos y aparatos de óptica, relojería e instrumentos musicales	26.1*	18.5
XIX.	Armas y municiones	—	29.6*
XX.	Mercancías no comprendidas en otras posic.	32.6*	16.4
XXI.	Objetos de arte y antigüedades	100.0*	—
TOTAL		17.5	23.0

* Sectores con porcentajes de rechazo o de "no estudio" superiores al promedio.

CUADRO No. 6

LICENCIAS APROBADAS, RECHAZADAS Y SIN ESTUDIAR,
SEGUN USO O DESTINO ECONOMICO—CUODE

Datos expandidos

Grupos	Recha- zadas como % de es- tudia- das	Sin es- tudiar como % del total so- licitadas	Total solicitadas	
			Número	%
I. Bienes de consumo	27.7	13.5	16009	11.8
1. Bienes de consumo no duradero	20.8	16.9	7101	5.2
2. Bienes de consumo duradero	32.8	10.8	8908	6.6
II. Materias primas y productos intermedios	9.7	23.2	59516	44.0
3. Combustibles, lubricantes y conexas	11.9	7.3	817	0.6
4. Para agricultura	1.1	4.3	2819	2.1
5. Para industria	10.2	24.4	55880	41.3
III. Bienes de capital	22.2	26.7	51841	38.4
6. Materiales de construcción	18.7	23.5	2300	1.7
7. Bienes de capital para agricultura	30.6	41.1	1167	0.9
8. Bienes de capital para industria	24.6	22.7	32219	23.8
9. Equipo de transporte	16.6	34.2	16155	11.9
IV. Bienes no clasificados	22.5	16.2	7782	5.8
TOTAL	17.5	23.0	135150	100.0

Al analizar los porcentajes de rechazo de las solicitudes estudiadas por la Junta de Importaciones en el período de la muestra se encuentra un comportamiento claramente consistente con los criterios de asignación declarados explícitamente por el INCOMEX. En particular, se encuentra que los porcentajes de rechazo fueron mucho menores para materias primas y bienes intermedios —y en particular los dirigidos a la agricultura y a la industria— que para los bienes de capital. Además, los porcentajes de rechazo para bienes de capital resultaron inferiores en promedio a los de bienes de consumo y especialmente a los de bienes de consumo durable.

A pesar de lo anterior, el análisis de los porcentajes de solicitudes rechazadas, y especialmente el de las solicitudes “sin estudiar” según grupos CUODE, no dejan de sugerir algunos sesgos en los criterios de asignación de licencias, vistos “ex-post”. Por una parte debe destacarse el alto porcentaje de rechazo de solicitudes de importación de bienes de capital para la agricultura, el cual no sólo fue superior al de los demás tipos de bienes de capital sino incluso al de los bienes de consumo no duradero. Por otra parte, sorprende encontrar que los porcentajes de solicitudes sin estudiar no respondieron en lo absoluto a los criterios explícitos de asignación de licencias

del INCOMEX. En particular, los porcentajes de licencias sin estudiar fueron superiores en materias primas y bienes intermedios para la industria que, en promedio, en los demás tipos de productos. Además, tanto esas materias primas y bienes intermedios como los bienes de capital tuvieron que enfrentar porcentajes de licencias sin estudio superiores a los de los bienes de consumo.

C. Licencias aprobadas, rechazadas y "sin estudiar" según carácter de los importadores

1. *Solicitudes de la industria, el comercio y el sector oficial y tipos de importaciones.*

Como se anotó en la primera parte de este capítulo, las solicitudes de importación bajo el régimen de licencia previa eran clasificadas en 15 grupos durante el período en que se tomó la muestra, los cuales fueron agrupados para el análisis en los siete que se presentan en el Cuadro No. 7. En particular se destaca la clasificación allí considerada entre industria, comercio y oficial —según el carácter de los demandantes— de la cual se separan por sus características especiales las importaciones no reembolsables, las de vehículos, las solicitadas como partes de proyectos globales y las de ferias exposiciones internacionales.

Como era previsible, las importaciones oficiales y las no reembolsables (excluyendo vehículos) presentaron los menores porcentajes de rechazos y de licencias sin estudiar. Así mismo, esos porcentajes fueron particularmente bajos para la industria. Y aunque en el caso de las licencias globales estuvieron muy cerca de la media, puede notarse que se colocaron claramente por debajo de los de bienes de capital (comparando con el Cuadro No. 6).

Desde el punto de vista del INCOMEX, los menores porcentajes de aprobación de licencias del sector privado frente al oficial resultan explicables cuando se tiene en cuenta que estas últimas requieren una mayor cantidad de controles previos en las

propias entidades públicas y cuando llegan a la Junta de Importaciones ya deben cumplir —teóricamente— con las especificaciones impuestas por el Estatuto de Contratación y de Compras Oficiales. Esto no reduce, sin embargo, la validez de las críticas que se han hecho durante los últimos años a la excesivamente lenta reducción en el valor de las importaciones oficiales aprobadas, máxime cuando el presupuesto de divisas se fija para el conjunto y lo que no se controla en el sector oficial tiene que ser restringido para el sector privado¹⁸.

La notoria diferencia entre los porcentajes de aprobación de licencias dependiendo de si son solicitadas por comerciantes o por industriales es parcialmente el resultado de los tipos de productos que solicitan unos y otros. En particular, los menores porcentajes de aprobación de las licencias del comercio —comparados con los de la industria— pueden surgir en parte del mayor peso que tienen dentro de ellas los bienes de consumo duradero y los bienes de capital con respecto a las materias primas y los productos intermedios (ver Cuadro No. 8). No obstante, la existencia de un sesgo contra el comercio durante el período estudiado es sugerida claramente por los mayores porcentajes de licencias rechazadas y sin estudiar que éstas enfrentaron con muy pocas excepciones, a nivel de cada uno de los grupos de la clasificación CUODE. Debe destacarse especialmente que las licencias de importación de materias primas y productos intermedios para la industria solicitadas por el comercio fueron aprobadas en menor proporción que las presentadas directamente por aquélla. Se discriminó de esa manera contra las empresas pequeñas y medianas, que por problemas de escala no podrían acceder directamente a los complejos mecanismos de importación sin incurrir en costos excesivos. La importancia de este tipo de sesgo, además, se pone de presente cuando se toma en cuenta que el comercio presentó más del 43% de

¹⁸ Ver *Coyuntura Económica*, Vol. XVI, No. 3, octubre, 1983, capítulo "Sector Externo".

CUADRO No. 7

**LICENCIAS APROBADAS,
RECHAZADAS Y SIN ESTUDIAR
SEGUN TIPO DE IMPORTACION
Julio, 1983 - Junio, 1984**

Datos expandidos			
Tipo	Rechaza- das como %o de estudiadas	Sin estu- diar como %o del total solicitadas	Total soli- citadas número
1. No reembolsables, excluyendo vehículos	8.9	—	3350
2. Industria	10.9	19.0	49798
3. Comercio	22.8	29.4	70332
4. Oficial	5.3	11.9	7080
5. Vehículos	46.7	—	2505
6. Proyectos globales	17.3	14.8	406
7. Feria	37.5	—	1679
TOTAL	17.5	23.0	135150

las solicitudes de importación de materias primas y bienes de capital para la industria y apenas un 50%o de esas solicitudes fueron realizadas directamente por empresas industriales¹⁹.

2. Solicitudes de productores nacionales y de exportadores

El sesgo que se observó en la subsección anterior en favor de las importaciones rea-

lizadas directamente por la industria se manifiesta de forma muy similar en el Cuadro No. 9 en favor de las personas naturales o jurídicas clasificadas como "Productores Nacionales o Exportadores" por parte del INCOMEX, cuyos porcentajes de licencias rechazadas y sin estudiar fueron claramente inferiores a los del resto de solicitantes. Adicionalmente se destaca que incluso dentro de ellas, las que aparecían clasificadas como "exportadoras" tuvieron menores porcentajes de rechazos y de licencias sin estudiar que el resto.

D. Aprobación, rechazo y no estudio, según otras características de las licencias.

Aparte de la discriminación por tipos de productos y por carácter de los importadores, puede existir mayor facilidad para el estudio rápido y para la aprobación de ciertos grupos de licencias definidos por otras características. En esta sección se resumen brevemente los resultados de algunos cru-

¹⁹ En la medida en que los grupos CUODE considerados en el Cuadro No. 8 implica de todas maneras grados relativamente importantes de agregación, podría pensarse que los mayores porcentajes de licencias rechazadas y sin estudiar para los comerciantes siguieron respondiendo —incluso al interior de cada uno de esos grupos— a las diferentes clases de productos solicitados por ese tipo de importadores. Los cálculos a nivel de capítulos del arancel que se hicieron en el trabajo base para este artículo no confirmaron, sin embargo, esa sospecha (Ver Villar, op. cit., Cuadro III-14).

CUADRO No. 8
PORCENTAJES DE LICENCIAS RECHAZADAS Y "SIN ESTUDIAR",
SEGUN CARACTER DEL IMPORTADOR Y GRUPOS CUODE
Julio/83-Junio/84

Grupos CUODE	Distribución de las solicitudes			Porcentajes de licencias rechazadas/estudiadas			Porcentajes de solicitudes sin estudiar/total solicitudes		
	Industria o/o	Comercio o/o	Oficial o/o	Industria o/o	Comercio o/o	Oficial o/o	Industria o/o	Comercio o/o	Oficial o/o
I. Bienes de consumo	9.7	11.1	13.8	13.3	38.6	10.6	16.1	16.2	12.3
1. B. de consumo no duradero	5.7	5.1	3.6	16.6	26.1	—	23.3	13.4	23.9
2. B. de consumo duradero	4.0	6.0	13.3	9.5	49.9	13.6	6.0	18.5	8.3
II. Materias primas y productos intermedios	59.5	37.5	34.5	8.5	12.0	5.7	20.9	27.7	12.4
3. Combustibles y conexos	0.8	0.3	2.7	—	48.6	—	—	24.5	—
4. Para agricultura	2.0	2.6	—	—	1.7	—	5.9	3.3	—
5. Para industria	56.7	34.6	31.8	9.0	12.6	6.2	21.7	29.6	13.4
III. Bienes de capital	25.0	46.2	45.4	15.4	27.3	4.2	18.4	34.3	9.4
6. Materiales de construcción	1.4	2.0	1.4	13.6	23.9	—	8.3	29.5	—
7. B. de capital para agricultura	0.2	1.0	1.4	100.0	65.4	—	66.7	60.4	—
8. B. de capital para industria	21.0	23.9	33.1	14.5	34.1	5.9	18.9	29.6	12.9
9. Equipo de transporte	2.3	19.3	9.5	21.6	16.7	—	15.6	39.3	—
IV. Bienes no clasificados	5.9	5.1	6.3	11.2	24.8	—	8.2	26.5	13.6
TOTAL	100.0	100.0	100.0	10.9	22.8	5.3	19.0	29.4	11.1

CUADRO No. 9

**LICENCIAS APROBADAS, RECHAZADAS Y SIN ESTUDIAR,
SEGUN CLASIFICACION DEL IMPORTADOR COMO
PRODUCTOR NACIONAL O EXPORTADOR
Julio/83—junio/84**

Datos expandidos

	Rechazadas como % de estudiadas	Sin estudiar como % del total solicitadas	Total solicitadas número
1. "Productores nacionales o exportadores"	11.4	18.1	49779
a. Exportadores	10.4	17.3	31921
b. Resto "productores nacionales"	13.1	19.5	17858
2. Resto	21.4	25.9	85371
TOTAL	17.5	23.0	135150

ces de frecuencias que se realizaron para captar en forma preliminar —antes de un análisis estadístico de determinación múltiple más riguroso— algunos de esos criterios adicionales de discriminación. En particular, se trataron de captar las posibles discriminaciones generadas por valor medio de las licencias y por regionales del INCOMEX donde se presentan las solicitudes.

1. Valor medio de las licencias

Como se anotó anteriormente, uno de los resultados más llamativos de la muestra de licencias recogida para este trabajo fue el inmenso número de solicitudes que se presentan diariamente. Ese número es consistente con su bajo valor promedio. Menos de un 7% de las licencias captadas por la muestra correspondieron a importaciones de más de US\$100.000 y apenas un 0.5% por más de un millón de dólares. Además, tomando las licencias por valor inferior a US\$100.000 —esto es, más del 93% de la muestra— su valor promedio fue de apenas US\$16.100.

En buena medida, el fenómeno anterior responde a que los importadores deben desagregar sus solicitudes para cada ítem arancelario, con el objeto obvio de facilitar su estudio. En parte también, sin embargo, ese bajo valor promedio de las importaciones solicitadas podría ser explicado por una subdivisión de las licencias más allá de lo necesario en término tecnológicos, con el objeto de aumentar sus probabilidades de aprobación. Ello sucedería, en particular, si los importadores consideraran más fácil la aprobación de una licencia de bajo valor que la de una más grande.

Los porcentajes de aprobación de las licencias estudiadas por la Junta de Importaciones tienen, en efecto, un comportamiento compatible con el argumento anterior. De acuerdo con el Cuadro No. 10 las solicitudes rechazadas aumentan en relación con las estudiadas a medida que aumenta su valor, aunque esa tendencia se revierte para las licencias más grandes, superiores a US\$500.000. Se repite, de esta manera, la relación inversa entre el valor y la

CUADRO No. 10
LICENCIAS APROBADAS, RECHAZADAS Y SIN ESTUDIAR,
SEGUN VALOR DE LAS IMPORTACIONES SOLICITADAS
Julio/83 - Junio/84

Datos expandidos

Valor de la licencia solicitada (dólares)	Rechazadas como %o de estudiadas	Sin estudiar como %o de estudiadas	Total solicitadas número
Menos de 1000	5.4	14.9	8.430
1.000 - 9.999	13.6	25.3	65.731
10.000 - 29.999	20.8	23.4	35.649
30.000 - 49.999	29.0	20.0	9.574
50.000 - 99.999	25.4	20.2	8.006
100.000 - 499.999	29.4	17.8	6.077
500.000 - 999.999	7.3	17.9	1.003
1.000.000 o más	9.5	8.7	692
TOTAL	17.5	23.0	135.150

probabilidad de aprobación de las licencias que Carlos Dfraz-Alejandro observó con los datos de 1971 y que manifiesta el criterio de racionamiento de divisas —un tanto miope según dicho autor— que opera en la práctica para la asignación de los registros²⁰.

Por otra parte, sin embargo, el mismo Cuadro No. 10 previene sobre la posible existencia de un sesgo en contra de las licencias de menor valor, que se manifestaría en mayores retrasos en su estudio. Excepuando las licencias muy pequeñas (por menos de US\$1.000) —que probablemente están constituidas ante todo por repuestos— los porcentajes de licencias estudiadas (vs. las que se quedan sin estudiar) aumentan consistentemente a medida que aumentan sus valores.

2. Regionales del INCOMEX donde se presentan las solicitudes

Lo primero que resalta al analizar la distribución de las licencias de importación solicitadas en las distintas regionales del INCOMEX es la fuerte concentración que tuvieron en Bogotá (77.4%o), claramente superior a la que podría ser explicada por concentración de la actividad económica en esta ciudad. En principio, ello podría ser el resultado de que los importadores percibirían como más probable el estudio rápido y la aprobación de solicitudes presentadas en la capital. El Cuadro No. 11 sugiere ciertamente que los porcentajes de licencias estudiadas dentro del total de licencias solicitadas sí fueron superiores en la capital. Debe destacarse, sin embargo, que los porcentajes de rechazos de las licencias estudiadas entre julio de 1983 y junio de 1984 no fueron significativamente diferentes entre Bogotá y el resto de las regionales.

²⁰ Dfraz-Alejandro, op. cit. p. 167.

CUADRO No. 11

LICENCIAS APROBADAS, RECHAZADAS Y SIN ESTUDIAR
SEGUN REGIONAL DEL INCOMEX DONDE SE SOLICITAN

Datos expandidos

	Apro- bados Número	Rechazados Número	o/o de estudia- das	Sin estudiar Número	o/o del total	Total Número	o/o
Bogotá	67778	14730	17.8	28080	21.1	104588	77.4
Medellín	7435	1500	16.8	3540	28.4	12475	9.2
Cali	4766	960	16.8	2640	31.6	8366	6.2
Barranquilla	2764	330	10.7	420	12.0	3514	2.6
Pereira	763	300	28.2	780	42.3	1843	1.4
Bucaramanga	667	120	15.2	540	40.7	1327	1.0
Resto	1717	240	12.3	1080	35.6	3037	2.2
TOTAL	85890	18180	17.5	31080	23.0	135150	100.0

IV. ESTIMACIONES DE LA PROBABILI-
DAD DE APROBACION DE LICEN-
CIAS DE IMPORTACION SEGUN CA-
RACTERISTICAS GENERALES DE
LAS LICENCIAS

Con el objeto de resumir algunos de los resultados obtenidos en la parte anterior de este capítulo y de aislar, al menos parcialmente, los efectos de diferentes características de las licencias sobre sus probabilidades de aprobación, se presentan en esta parte los resultados de algunos ejercicios econométricos dirigidos a estimar esas probabilidades como funciones de dichas características mediante el método de mínimos cuadrados ordinarios²¹. Las estimaciones fueron realizadas en primera instancia tomando las licencias radicadas entre julio de 1983 y junio de 1984 que en el momento de la recolección de la muestra ya habían sido estudiadas (aprobadas o rechazadas) por la Junta de Importaciones. Adicionalmente, para captar en forma conjunta la probabilidad de aprobación y de es-

tudio rápido de las licencias se hicieron estimaciones incluyendo todas las solicitudes (aprobadas, rechazadas y sin estudiar) presentadas al INCOMEX entre marzo y junio de 1984. Los resultados de estos dos tipos de estimaciones se presentan en las secciones siguientes²².

²¹ Las estimaciones de probabilidades mediante mínimos cuadrados ordinarios no cumplen con las condiciones de normalidad y homocedasticidad de errores, ni aseguran que la variable dependiente estimada se sitúe entre cero y uno, que son los límites de la probabilidad. Sin embargo, las diferencias que resultan en comparación con el uso de métodos teóricamente más adecuados no son importantes en la práctica. Véase Villar, *op. cit.*

²² También se analizó la probabilidad de estudio y aprobación de las licencias presentadas por "productores nacionales y exportadores", para lo cual se utilizó una submuestra de 340 observaciones e información adicional sobre las características de las empresas seleccionadas. Los resultados de ese análisis pueden consultarse en el informe de investigación, Villar, *op. cit.*

A. Probabilidades de aprobación de solicitudes estudiadas, según características generales de las licencias. Julio 1983-junio 1984.

En el Cuadro No. 12 se presentan los resultados de estimar por mínimos cuadrados ordinarios la probabilidad de aprobación de las licencias estudiadas por la Junta de Importaciones durante el año abarcado por nuestra muestra. Dicha probabilidad se postuló como función de diferentes características de las solicitudes. Exceptuando el valor de las licencias, esas características no pudieron ser expresadas en términos de variables cuantitativas continuas, razón por la cual la parte explicativa de las ecuaciones tuvo que conformarse fundamentalmente por una larga serie de variables dicótomas. En particular se utilizaron variables de sólo dos valores para captar características de las licencias relacionadas con criterios como el tipo de producto, el tipo de importación, el carácter del importador, la regional del INCOMEX donde se radica la licencia y el país de compra de la mercancía cuya importación se solicita. Para cada uno de estos criterios, las licencias se subdividieron en los grupos que aparecen en el cuadro y se definieron sendas variables con valor uno (1) si la licencia pertenecía a ellos y cero (0) si no. Con el objeto de evitar problemas de "plena multicolinealidad", sin embargo, se excluyó una de esas variables por criterio para la realización de las estimaciones. De esta manera, cada coeficiente estimado en las regresiones puede ser interpretado como el efecto sobre la probabilidad de aprobación de la licencia que tuvo el hecho de pertenecer al grupo de la variable correspondiente, como alternativa a pertenecer al grupo de la variable excluida de la estimación, dentro del mismo criterio.

Tal como sucede normalmente en este tipo de ejercicios, los coeficientes de determinación de las ecuaciones fueron bajos (15.9% y 11.4%). La relevancia de las variables excluidas para explicar la aprobación o rechazo de las licencias, sin embargo, se manifiesta claramente en los estadís-

ticos F, los cuales resultaron significativamente diferentes de cero con grados de probabilidad estadística superiores al 99.99%.

A nivel de las distintas variables, además, se obtuvieron coeficientes con los signos esperados y estadísticamente significativos en la mayor parte de los casos. Las licencias correspondientes a materias primas y productos intermedios tuvieron probabilidades de aprobación claramente superiores a las de bienes de consumo o de capital. Aun aislando este efecto, además, las licencias oficiales y las no reembolsables tuvieron clara preferencia sobre el resto de las privadas y, dentro de éstas, las presentadas directamente por la industria (incluyendo las licencias globales) tuvieron mayores probabilidades de aprobación que las del comercio (incluyendo con éste los vehículos y las importaciones a través de ferias). Adicionalmente, la pertenencia al grupo de "productores nacionales o exportadores"—cuya diferencia con el grupo de industria corresponde básicamente a las empresas exportadoras— y el hecho de ser sociedad y no persona natural, también afectaron positivamente la posibilidad de ver aprobadas licencias de importación. El criterio exageradamente inmediatista de racionamiento de las reservas internacionales, por otra parte, se manifestó con un alto nivel de significación estadística en el signo negativo de la variable correspondiente al valor de las licencias. De acuerdo con la magnitud del coeficiente obtenido, cada vez que se duplicaba el valor de la licencia su probabilidad de aprobación se veía reducida en un 5.5% ($-0.8 \times \ln(2)$).

La regional del INCOMEX donde se había hecho la solicitud, en cambio, no tuvo ningún efecto significativo, con lo que se ratificó la inexistencia de sesgos en este campo. Así mismo, aislando los demás efectos —y en particular el efecto del valor de las solicitudes—, la discriminación de las licencias según países de compra sólo se manifestó, con muy bajo nivel de significación estadística, en contra de los países socialistas.

CUADRO No. 12

ESTIMACIONES DE LA PROBABILIDAD DE APROBACION
DE LAS LICENCIAS ESTUDIADAS POR LA JUNTA DE IMPORTACIONES
Julio/83-Junio/84

Estimaciones por mínimos cuadrados ordinarios

Variables explicativas		Ecuación 1		Ecuación 2	
		Coefficiente	'T'	Coefficiente	'T'
I.	Intercepto	.62***	17.4	.46***	14.5
II.	Tipo de producto (Var. dicótoma)				
	— Materias primas y productos intermedios	.20***	8.2	.20***	8.0
	— Bienes de capital o de consumo	—	—	—	—
III.	Tipo de importación (Vars. dicótomas)				
	— Licencias no reemb.	.20***	2.8	.24***	3.3
	— Importaciones oficiales	.39***	6.9	.33***	5.8
	— Industria y licencias globales	.11***	3.2	.11***	3.0
	— Comercio, vehículos y ferias	—	—	—	—
IV.	Carácter del importador ante INCOMEX (Var. dicótoma)				
	— Productor nacional o exportador	.06**	1.8	.06**	1.7
	— No productor ni exportador	—	—	—	—
V.	Carácter del importador según NIT (Var. dicótoma)				
	— Persona natural (NIT. < 60.000.000)	-.12***	-3.1	-.12***	-3.0
	— NIT mayor o igual a 60.000.000	—	—	—	—
VI.	Regional del INCOMEX (Var. dicótoma)				
	— Bogotá	.02	.7	-.01	-.2
	— Resto	—	—	—	—
VII.	País de compra (Vars. dicótoma)				
	— Grupo Andino	-.07	-.7	-.15*	-1.5
	— Resto ALADI	.01	.1	-.02	-.3
	— Países socialistas	-.15*	-1.5	-.21**	-2.1
	— Países desarrollados y otros	—	—	—	—
VIII.	Logaritmo del valor de la licencia (en US\$)	-.08***	-9.0	—	—
	Indicadores estadísticos:				
	R ²		15.9%		11.4%
	F		25.8		19.2
	Probabilidad de F > 0		99.99%		99.99%
	Número de observaciones		1506		1506

* Significativamente diferente de cero con 90% de probabilidad.

** Significativamente diferente de cero con 95% de probabilidad.

*** Significativamente diferente de cero con 99% de probabilidad.

B. Probabilidad de estudio y aprobación de las licencias radicadas entre marzo y junio de 1984.

Las estimaciones del Cuadro No. 13 fueron realizadas con la misma metodología de las analizadas en la sección anterior. A diferencia de ellas, sin embargo, no sólo se concentraron en un período de restricción más drástica de las importaciones sino que incluyeron los casos de las licencias que en el momento de la recolección de la muestra no habían sido estudiadas. Por esta razón en estas estimaciones se captaron tanto los criterios de aprobación y rechazo de licencias por parte de la Junta de Importaciones como los criterios con los cuales se escogieron las licencias que recibieron trámite con mayor agilidad.

De acuerdo con los coeficientes obtenidos en el Cuadro No. 13, las licencias correspondientes a materias primas y productos, intermedios, las de importaciones no reembolsables, las del sector oficial, las de la industria y las realizadas por "productores nacionales o exportadores" siguieron teniendo preferencia sobre las que no cumplieron con esas características. Las magnitudes de sus coeficientes, sin embargo, revelan varios cambios de importancia con respecto a los efectos de estas variables. En primer lugar, la mucha menor magnitud del intercepto revela la reducción en la probabilidad de aprobación que tuvieron las licencias presentadas en estos cuatro meses frente a las radicadas a lo largo de todo el año considerado en las estimaciones del Cuadro No. 12. Además, se destaca que los coeficientes de las variables correspondientes a materias primas y productos intermedios, por un lado, y a importaciones oficiales, por otro, se redujeron notablemente (de .20 a .12), sugiriendo un incremento particularmente fuerte en los obstáculos enfrentados por estos tipos de importaciones. Las importaciones no reembolsables en cambio, aunque sufrieron también una mayor restricción (en concordancia con el menor valor del intercepto), obtuvieron aparentemente un mayor grado de preferencia (a juzgar por el mayor valor de su coeficiente), manifestando la mayor importancia de los criterios de racionamiento de divisas en el corto plazo.

cienta), manifestando la mayor importancia de los criterios de racionamiento de divisas en el corto plazo.

A diferencia de las estimaciones del Cuadro No. 12, en las del Cuadro No. 13 no se obtuvieron coeficientes significativamente diferentes de cero para las variables representativas de la discriminación contra personas naturales ni contra las licencias de mayor valor. En el primer caso, ello sugiere que la discriminación contra personas naturales surge fundamentalmente de las decisiones de la Junta de Importaciones pero no se manifiesta en la velocidad de los trámites. En el segundo caso, que aunque el mayor valor de las licencias pueda reducir su probabilidad de aprobación, aumenta también la urgencia de su estudio en forma compensatoria.

Posiblemente, el sesgo que más claramente se delata en las estimaciones que incluyen las licencias sin estudiar es el que corresponde a las regionales del INCOMEX donde se radican. Aunque las licencias radicadas en Bogotá no tienen preferencia sobre el resto para su aprobación por parte de la Junta de Importaciones (Cuadro No. 12), sí parecen tener, de acuerdo con el Cuadro No. 13, probabilidades significativamente superiores de ser estudiadas más rápidamente.

V. RESUMEN Y CONCLUSIONES

El análisis realizado en este trabajo sobre una muestra de solicitudes de importación radicadas bajo el régimen de licencia previa entre julio de 1983 y junio de 1984 permitió obtener una serie de conclusiones sobre sus características y sobre los criterios que implícitamente se utilizaron para su aprobación o rechazo. Asimismo, el hecho de que en la muestra se hubiera captado un importante grupo de solicitudes que en octubre de 1984 (mes de recolección de la información) se hallaba aún sin estudio, permitió detectar varios tipos de sesgos generados por las demandas en los trámites.

CUADRO No. 13

ESTIMACIONES DE LA PROBABILIDAD DE ESTUDIO Y APROBACION DE LAS LICENCIAS
RADICADAS ENTRE MARZO Y JUNIO DE 1984

Estimaciones por mínimos cuadrados ordinarios

	Ecuación 1		Ecuación 2		Ecuación 3	
	Coefficiente	"T"	Coefficiente	"T"	Coefficiente	"T"
I. Intercepto	.14***	3.3	.15***	4.1	.14***	3.3
II. Tipo de producto (Var. dicótoma)						
— Materias primas y prods. intermedios	.12***	4.0	.12***	4.0	.12***	4.0
— Bienes de capital y de consumo	—	—	—	—	—	—
III. Tipo de importación (Vars. dicótomas)						
— Licencias no reembolsables	.45***	3.8	.44***	3.7	.44***	3.7
— Importaciones oficiales	.29***	3.6	.29***	3.6	.29***	3.6
— Industria y licencias globales	.08***	1.7	.08**	1.7	.08***	1.7
— Comercio, vehículos y ferias	—	—	—	—	—	—
IV. Carácter del importador ante INCOMEX (Var. dicótoma)						
— Productor nacional o exportador	.08**	1.7	.08**	1.7	.08**	1.7
— No productor ni exportador	—	—	—	—	—	—
V. Carácter del importador según NIT (Var. dicótoma)						
— Persona natural (NIT < 60.000.000)	-.04	-7	-.04	-7	-.04	-7
— Nit mayor o igual a 60.000.000	—	—	—	—	—	—
VI. Regional del INCOMEX (Var. dicótoma)						
— Bogotá	.12***	3.5	.12***	3.5	.12***	3.5
— Resto	—	—	—	—	—	—
VII. País de compra (Vars. dicótoma)						
— Grupo Andino	.00	.0	.00	.0	—	—
— Resto ALADI	-.07	-1.0	-.07	-1.0	—	—
— Países socialistas	-.11	-7	-.11	-7	—	—
— Países desarrollados y otros	—	—	—	—	—	—
VIII. Logaritmo del valor de la licencia (US\$)	.00	.3	—	—	.00	.2
Indicadores estadísticos						
R ²		7.79%		7.79%		7.69%
F		7.4		8.2	8.2	10.1%
Probabilidad de F 0		99.99%		99.99%		99.99%
Número de observaciones		994		994		994

* Significativamente diferente de cero con 90% de probabilidad

** Significativamente diferente de cero con 95% de probabilidad

*** Significativamente diferente de cero con 99% de probabilidad

Es importante tener en cuenta que el período de análisis tiene características específicas por coincidir con una etapa en que se estaban realizando importantes refuerzos en los controles cuantitativos a las importaciones y en que las estructuras de funcionamiento del INCOMEX apenas se estaban empezando a adaptar —muy lentamente en ese período— a las nuevas condiciones. En este sentido, las conclusiones obtenidas no pueden ser generalizadas fácilmente, máxime cuando la modernización de las citadas estructuras ha permitido acelerar notablemente los trámites de estudio de las solicitudes en el período más reciente y, muy probablemente, reducir los sesgos que se detectaron en la asignación de las licencias. En cualquier caso, dichas conclusiones, como cualquier evaluación de

una experiencia, otorgan algunas luces sobre problemas que aún se puedan presentar en los procesos de estudio y de aprobación o rechazo de las solicitudes de importación.

El primer resultado que se destaca de la expansión de la muestra es el inmenso número de solicitudes —más de 130.000— que llegó a manos de la Junta de Importaciones durante el año considerado. Ese número, además, fue relativamente mayor después de los traslados masivos de posiciones arancelarias al régimen de licencia previa de febrero y marzo de 1984, llegando a implicar un promedio cercano a 700 solicitudes diarias entre marzo y junio de ese año. La congestión que generó el análisis de tal cantidad de licencias por parte de una Junta cuya es-

estructura no había sido adaptada para ello condujo a grandes demoras en los trámites correspondientes, que se manifestaron en que cerca del 45% de las licencias radicadas en esos cuatro meses no hubieran sido estudiadas más de tres meses después.

De la misma forma que el número de solicitudes presentadas, los porcentajes de éstas que quedaron sin aprobación (incluyendo las que quedaron sin estudio) fueron aumentando a lo largo del año analizado. En los últimos meses de ese año, el llamado "grado de presión consolidado", definido por la proporción del valor total de las solicitudes presentadas al INCOMEX (por "libre" y por "previa") que no habían sido aprobadas, era superior al de fines de la década de los sesenta y, con mayor razón, al de toda la década de los setenta. A lo largo del año considerado, además, los criterios de rechazo de solicitudes estuvieron cada vez más relacionados con el racionamiento de divisas y menos con la protección a la producción nacional. Esto no sólo se manifestó en las razones aducidas por la Junta para el rechazo de las solicitudes, sino también en una preferencia revelada cada vez más importante en términos relativos por las importaciones no reembolsables, frente a las reembolsables. Por otra parte, el criterio de racionamiento de divisas parece ser también la explicación —no enteramente racional en este caso— de la preferencia para la aprobación de licencias de menor valor, dentro de las solicitudes estudiadas. Debe mencionarse, sin embargo, que esta preferencia fue contrarrestada totalmente a nivel del conjunto de las solicitudes, por cuanto las licencias estudiadas se ubicaron preferencialmente dentro de las de mayor valor.

En cualquier caso, la Junta de Importaciones parece haber logrado una política de asignación de licencias por grupos de productos, acorde con sus criterios declarados, en lo que se refiere a las solicitudes sobre las cuales había otorgado una decisión en el momento de recolección de la muestra. En particular, el análisis realizado confirmó una sistemática preferencia por las mate-

rias primas y productos intermedios frente a los bienes de capital, y por estos últimos frente a los bienes de consumo, aunque en el caso específico de los bienes de capital para la agricultura se encontraron porcentajes de rechazo exageradamente altos. Esta racionalidad observada en la aprobación o rechazo de las solicitudes, en cambio, no se manifestó de la misma forma en los tipos de productos cuyas licencias se quedaron sin estudio hasta el momento de recolección de la muestra. Por el contrario, los porcentajes correspondientes a estas licencias fueron incluso superiores para materias primas y productos intermedios que para el resto, sugiriendo que la velocidad en los trámites no estuvo regida por las mismas prioridades utilizadas para la aprobación de las licencias.

Una muestra adicional de los diferentes criterios que se tuvieron en la práctica para el estudio de las solicitudes, por un lado, y para la aprobación de las licencias estudiadas, por otro, se relaciona con la discriminación según las regionales del INCOMEX donde se hicieron las solicitudes y según las ciudades de localización de las empresas. Las características de las licencias "sin estudiar" delataron un sesgo sistemático en favor de un trámite más ágil para las solicitudes radicadas en Bogotá, sesgo que probablemente explica la fuerte concentración de dichas solicitudes en esta capital (77.4%). En cambio, ese tipo de sesgo no se manifestó para la aprobación de las licencias, dentro de las estudiadas por la Junta de Importaciones.

En lo relacionado con el carácter de los importadores se detectaron, en primer lugar, unos porcentajes de solicitudes rechazadas y sin estudiar claramente inferiores para el sector oficial que para el privado. Aunque esto resulta parcialmente explicable por cuanto las solicitudes oficiales que llegan a manos del INCOMEX han pasado por una mayor cantidad de "filtros" en otras entidades, refuerza de todas maneras las críticas que se han hecho durante los últimos años a la excesivamente lenta re-

ducción en el valor de las importaciones oficiales.

Dentro del sector privado, por otra parte, se encontró una preferencia sistemática para el estudio y aprobación de las licencias presentadas por empresas productivas (clasificadas como industria) frente a las de comerciantes, incluso aislando el efecto de los diferentes tipos de productos solicitados por unos y otros. Esta preferencia, que era explícita en el período analizado, parece estar siendo revaluada, afortunadamente, tanto por las ineficiencias que conllevaba —dadas las economías de escala propias del proceso de comercialización internacional— como por los sesgos que introducía en contra de las empresas pequeñas, no capacitadas administrativamente para realizar directamente sus importaciones sin incurrir en costos excesivos.

Por otra parte, los criterios revelados de asignación de licencias entre julio de 1983

y junio de 1984 mostraron una mayor aprobación y, en menor grado, una mayor agilidad en el estudio de las solicitudes presentadas por exportadores. Estos, por lo tanto, no sólo se vieron beneficiados por su posibilidad de acceso al Plan Vallejo, sino que aparentemente tuvieron prioridad especial para la aprobación de las solicitudes que presentaron bajo el régimen de licencia previa.

Otra preferencia que se manifestó sistemáticamente en relación con el carácter de los solicitantes fue en favor de las empresas conformadas como sociedades y en contra de las personas naturales. Probablemente, sin embargo, la ventaja de las primeras estuvo relacionada con una mayor trayectoria importadora y con otras características que desafortunadamente no se pudieron aislar para el análisis del conjunto global de las licencias de la muestra.

