

Reformas para la modernización de la economía colombiana

FEDESARROLLO

I. INTRODUCCION

La estrategia de modernización de la economía colombiana adoptada por el actual gobierno comprende un conjunto muy amplio de medidas destinadas a eliminar las principales rigideces que según el diagnóstico del equipo económico han sido causa del lento crecimiento de la economía en los últimos años.

Las medidas que más atención han atraído han sido las reformas al régimen de importaciones, las cuales han sido ya ampliamente discutidas y analizadas en entregas anteriores de Coyuntura Económica y en seminarios y foros dedicados al tema¹, y cuyos efectos recientes se describen en la sección de Indicadores Económicos de esta revista. Por esta razón no se tratan en mayor detalle en este informe. Las demás medidas que han sido tomadas en los últimos meses representan el complemento indispensable de la apertura económica, con el fin de que ésta pueda llevar efectivamente a la internacionalización del país. Las reformas recientes, que han sido objeto de un amplio debate nacional,

y que a fines de 1990 fueron aprobadas por el Congreso en su forma definitiva, tienen que ver con el sector externo —en aspectos diferentes al del régimen de importaciones— con la legislación laboral, el régimen cambiario, las condiciones de funcionamiento de la inversión extranjera, el sector financiero, la infraestructura necesaria para apoyar la internacionalización y la organización misma de todo el aparato del Estado. El propósito de este informe es sencillamente, resumir los principales elementos de estas reformas. Para un análisis crítico de sus alcances y limitaciones se remite al lector al libro recientemente publicado por Fedesarrollo con el título "Apertura y Modernización: Las Reformas de los Noventa". Este informe se basa en el primer capítulo de esta obra.

II. REFORMAS AL COMERCIO EXTERIOR

Como ya se anotó, es en este campo en donde se han concentrado las principales reformas recientes. Aunque ya desde fines del gobierno anterior se había tomado la decisión de liberalizar el comercio exterior, este proceso se aceleró fuertemente luego de posesionarse el presidente Gaviria. Las diferentes etapas por las que atravesó el proceso de liberación de las importaciones se han analizado en forma

¹ Véase Lora, Eduardo, (ed.), *Apertura y Crecimiento Económico: El Reto de los Noventa*, Tercer Mundo - FEDESARROLLO, 1991.

detallada en entregas anteriores de Coyuntura Económica². Vale la pena destacar que con la última etapa de liberación, en la cual el 96.8% del arancel quedó bajo el régimen de libre importación, quedó eliminado el criterio de protección a la industria nacional que había sido hasta ahora la base de la política de importaciones.

A. Criterios generales de política

La reforma al comercio exterior, sin embargo, va más allá de la liberación de importaciones. Esta última se inscribe dentro de un concepto más general, el de la "internacionalización", el cual quedó consagrado legalmente en la Ley Marco de Comercio Exterior que presentó el gobierno al Congreso, y que fue aprobada en los últimos días del año (Ley 1 de 1991). En ella se establecen los criterios generales que deberán regir la política de comercio exterior del país, los cuales deben estar basados en el fomento del comercio libre de bienes y servicios, en la libertad a la competencia y la iniciativa privadas, en el impulso a la modernización y la eficiencia, y en el apoyo a los procesos de integración internacional.

B. Instrumentos de política

En esta ley se establecen los instrumentos que pueden manejar las autoridades en el diseño de la política de comercio exterior, los cuales podrán reglamentarse de acuerdo con la situación externa del país en cada momento, con sujeción a los anteriores criterios. Esto implica, en particular, que las restricciones al comercio (tales como los controles cuantitativos, etc.) podrán ser sólo temporales. Entre los instrumentos de carácter permanente que quedaron contemplados por la Ley están los siguientes:

a) los sistemas especiales de importación y exportación (Plan Vallejo);

b) el Certificado de Reembolso Tributario (CERT), que podrá ser utilizado con el criterio de estimular las exportaciones en forma selectiva y promover actividades que tiendan a aumentarlas;

c) los fondos de estabilización para productos básicos de exportación con el fin de estabilizar los ingresos de los productores;

d) aranceles variables con el objeto de compensar las fluctuaciones de productos básicos de importación (este mecanismo será la base para la eliminación de las restricciones cuantitativas que aún existen para los productos agropecuarios);

e) derechos compensatorios, los cuales se podrán fijar cuando se presenten casos de competencia desleal;

f) zonas francas, cuya regulación permitirá establecer condiciones cambiarias, laborales, tributarias y aduaneras especiales;

g) zonas fronterizas, las cuales se podrán regular para facilitar el libre comercio con los países vecinos;

h) regulaciones al transporte internacional de carga y pasajeros, con el criterio de promover la competencia, protegiendo a las compañías nacionales de prácticas desleales.

La mayoría de los instrumentos anteriores estaban ya en funcionamiento, con excepción de los aranceles variables y los derechos compensatorios. La Ley, más que crear nuevos instrumentos, estableció los criterios generales con los que se deben emplear. En el caso de los controles cuantitativos a las importaciones, aunque no se mencionan explícitamente en el texto de la ley, siguen siendo un instrumento que se puede usar pero sólo de forma temporal.

Cambia además el criterio con que se pueden imponer estos controles, pues ya no será el de la protección a la industria nacional, sino la defensa

² Véase *Coyuntura Económica*, Vol. XX, No. 2, 3 y 4 de 1990 y el artículo de Lora, E. (1990): "Las encuestas arancelarias y la apertura económica" en *Coyuntura Económica*, Vol XX, No. 2.

de las reservas internacionales en caso de crisis externa.

C. Aranceles

En materia de aranceles, la reforma establece la necesidad de su reducción y homogeneización. Ya en 1990 se tomaron medidas en esta dirección al reducirse la sobretasa a las importaciones de 16 a 13% y bajarse de 14 a 9 el número de distintas tarifas arancelarias. El cronograma de desgravación arancelaria que ha anunciado el gobierno hasta 1994 profundiza esta orientación. Su anuncio tuvo el propósito, en el corto plazo, de lanzar señales claras con el fin de evitar el comportamiento pasivo de los importadores a la espera de nuevas reducciones y, más a largo plazo, para facilitar el proceso de reestructuración industrial. Según este programa, el arancel promedio ponderado se reducirá de 16.5% en diciembre de 1990 a 7% en 1994 (sin incluir la sobretasa, la cual pasará de 13 a 8% en el mismo lapso). Las reducciones más importantes se darán para los bienes de consumo duradero —incluyendo automóviles—, cuyo arancel promedio pasará de 61.2 a 29.3%. Los bienes de consumo no duraderos también sufrirán una reducción notoria (de 26.2 a 11%), así como también los bienes diversos (de 37.1 a 11%). El material de transporte será otro de los rubros con reducciones sustanciales en su protección al reducirse su nivel promedio de arancel en 10 puntos.

D. Reorganización institucional

La reforma al sector externo incluye también un componente de reforma institucional con el fin de adaptar los organismos existentes actualmente —dedicados en gran parte al manejo de los controles cuantitativos— a los nuevos criterios generales de la política. En desarrollo de la Ley, próximamente se creará el Ministerio de Comercio Exterior con el fin de centralizar todas las labores relacionadas con esta actividad, las cuales estaban anteriormente a cargo del Ministerio de Desarrollo y de otros Ministerios. El nuevo Ministerio absorberá al INCOMEX —

ahora simplemente dedicado al registro de las operaciones de comercio exterior—, la Dirección General de Aduanas, el Fondo Rotatorio de Aduanas, la Dirección General Marítima y Portuaria y otras entidades relacionadas con el comercio exterior. El Banco de Comercio Exterior, en el cual será transformado el actual PROEXPO, dependerá también de este ministerio, y asumirá su papel de promotor del sector exportador, pero a través de su labor como banco internacional. Los recursos provenientes del 6% de la sobretasa a las importaciones, que antes se destinaban a PROEXPO, se destinarán a un Fondo de Modernización Económica, que será parte del presupuesto nacional, y se utilizarán para pagar el CERT, financiar proyectos de infraestructura relacionados con el sector externo y, en general, proyectos que promuevan las exportaciones.

Se estableció también la creación del Consejo Superior de Comercio Exterior, que será el encargado de definir las políticas de exportación, importación, aranceles y, en general, de la reglamentación de los instrumentos de política que se enumeraron atrás.

E. Otras materias

La Ley también se refirió a las condiciones para la inversión extranjera, y a la reorganización de las entidades encargadas del transporte marítimo y por ferrocarril, temas éstos a los que nos referiremos más adelante.

III. REFORMA LABORAL (LEY 50 DE 1990)

De tiempo atrás los analistas han visto con preocupación la falta de flexibilidad del régimen laboral colombiano, considerada una de las causas de la baja productividad y competitividad de nuestros sectores productivos. Diversos estudios empíricos han encontrado una alta inestabilidad del empleo —lo cual no se contradice con la falta de flexibilidad— que seguramente ayuda a explicar la baja productividad laboral con sus efectos negativos

sobre el bienestar de los trabajadores. Lo anterior llevó al nuevo gobierno a plantear la reforma del régimen laboral como un elemento clave para el éxito del plan de internacionalización y modernización de la economía colombiana. Los puntos más importantes contenidos en la Ley 50 de 1990 expedida por el Congreso fueron los siguientes:

A. Cesantías

Se establece un nuevo sistema según el cual las cesantías se liquidan anualmente y se depositan a nombre del trabajador en un Fondo de Cesantías, vigilado por la Superintendencia Bancaria, donde percibirán rendimientos financieros por lo menos iguales a los del mercado. De esta forma se elimina la “doble retroactividad” para los *nuevos* trabajadores, que son los que deberán acogerse a este nuevo sistema (para los antiguos es opcional). Aunque de esta forma se elimina uno de los factores a los que se le atribuye una mayor incidencia negativa sobre la creación de empleo formal y estable, en el corto plazo la reforma podría tener un efecto perverso sobre la estabilidad del empleo pues, al aplicar solamente a los nuevos empleos, habrá incentivos para despedir a los antiguos, quienes pueden quedarse con el régimen vigente hasta ahora, que para ellos es más ventajoso.

B. Normas sobre la estabilidad a los diez años

Las normas sobre esta materia hasta el momento tenían el propósito de eliminar la inestabilidad de los trabajadores, protegiendo a los más antiguos. Sin embargo, quedó demostrado en varios estudios que estaban operando en sentido completamente inverso, fomentando los despidos antes de cumplirse este período con el fin de evitar los “castigos” que se tendrían después si era necesario despedir a un trabajador. El corto tiempo de duración del empleo —en Colombia el promedio está alrededor de 4.5 años— tiene efectos negativos muy importantes sobre la productividad de los trabajadores. Por esta razón, la reforma laboral se propuso cambiar estas normas. En primer lugar, se eliminó la

“acción de reintegro” de los trabajadores despedidos después de diez años de labores, la cual era posiblemente la principal causa de despidos antes de que se cumpliera este límite de antigüedad, pues el empleador temía tener que verse obligado a reintegrar al trabajador despedido. Esta nueva norma es válida para los trabajadores que, al momento de aprobarse la ley, no hubieran cumplido los diez años.

Otra de las normas del antiguo código laboral que contribuía a la inestabilidad del empleo al acercarse los diez años de trabajo era la “pensión sanción”, la cual quedó desmontada por la nueva ley, con excepción de los empleados de aquellas regiones donde no haya cubrimiento del ISS.

Una causa más de despidos antes de los diez años ha sido la indemnización por despido sin justa causa. Sin embargo, el nuevo régimen no la eliminó, sino que, por el contrario, aumentó la indemnización que debe pagarse si el trabajador ha estado en la empresa más de este lapso, de 30 a 40 días por año trabajado. Aunque esto puede interpretarse como una “compensación” a los trabajadores por las prerrogativas perdidas por las dos modificaciones anteriores, que posiblemente fue políticamente necesaria, podría anular el efecto benéfico que sobre la estabilidad del empleo puedan tener las medidas anteriores.

C. Flexibilización de la jornada laboral

Aunque éste era uno de los principales reclamos del sector empresarial, la reforma no flexibilizó de manera significativa la jornada laboral sino que, incluso, redujo el número de horas extras permitidas a la semana. La jornada laboral sólo se hizo más flexible para las nuevas empresas o factorías que se creen con posterioridad a la Ley siempre y cuando operen en forma continua (24 horas diarias). En este caso se podrán tener jornadas diarias de seis horas (36 horas semanales), con el mismo salario de la jornada de ocho horas, pero sin derecho a recargos por domingos y festivos. Esta medida resulta bastante limitada en su propósito de hacer más

flexible la contratación laboral con el fin de adaptarse a condiciones variables en el entorno de la empresa. Además, al igual que en el caso de las cesantías, por aplicar solamente a las empresas nuevas, puede poner en peligro la estabilidad del empleo en las empresas existentes. Por estas razones, sus posibles efectos benéficos tardarán en poderse observar.

D. Agencias de empleo temporal

La proliferación de este sistema de contratación, que ha llevado a que en Colombia haya actualmente más empleados temporales que trabajadores sindicalizados, ha resultado de la necesidad que tienen las empresas de reducir los costos laborales, y en particular los causados por la antigüedad. Sin embargo, esto se ha hecho a costa de la estabilidad, la productividad y los derechos de la clase trabajadora. La Ley de Reforma Laboral redujo la duración máxima de los contratos temporales y les dio a estos trabajadores los mismos beneficios de primas y vacaciones —proporcionales al tiempo trabajado—, además del mismo nivel salarial de un empleado permanente en una posición similar. La reducción de los costos laborales por antigüedad es coherente con esta medida que reduce la posibilidad de las empresas de operar por períodos largos de tiempo con trabajadores temporales. Se espera que la reducción en la rotación de los empleados redunde en incrementos en la productividad.

E. Contratos a término

Con el fin de introducirle una mayor flexibilidad al proceso de contratación, la ley autorizó el contrato de trabajo con un término inferior a un año, el cual puede ser renovable en tres ocasiones.

F. Período de prueba

El proyecto de reforma presentado al Congreso pretendía flexibilizar esta norma, extendiendo el período de prueba de los trabajadores calificados, de manera más acorde con las con-

diciones de otros países. Sin embargo, este cambio no fue aprobado por los legisladores.

La Ley de Reforma Laboral estableció además las condiciones del pago del salario en especie, creó el salario integral para empleados con más de diez salarios mínimos, extendió la licencia de maternidad de ocho a doce semanas, definió la unidad de empresa, redefinió los derechos colectivos de los trabajadores de acuerdo con los convenios de la OIT y concedió facultades extraordinarias al Gobierno para reformar el Código Procesal del Trabajo, la justicia laboral, y definir el régimen financiero y jurídico de las sociedades que administrarán los fondos de cesantías.

IV. REFORMA CAMBIARIA (LEY 9 DE 1991 Y MEDIDAS REGLAMENTARIAS)

Otro de los temas que fue objeto de discusión al empezar a plantearse el esquema de internacionalización de la economía fue el relativo al control de cambios. Se estimaba que el estricto régimen de control establecido desde 1967, y toda la estructura institucional que se conformó para manejarlo, representaban un obstáculo para el funcionamiento eficiente de una economía más abierta. El gobierno presentó un proyecto de reforma cambiaria, el cual se discutió al tiempo con un proyecto de iniciativa parlamentaria, siendo aprobado el primero, que tenía un carácter mucho más general que este último. (Ley 9 de 1991). La nueva Ley otorga al gobierno amplias facultades para regular el mercado cambiario. Mantiene los instrumentos de control previamente existentes pero le permite manejarlos en forma totalmente discrecional. Han empezado ya a reglamentarse algunos de los aspectos de esta Ley, pero quedan otros que están todavía pendientes al momento de escribir estas líneas.

A. Control cambiario

En lo que se refiere al control cambiario, la ley le da la facultad al gobierno de determinar cuáles operaciones pueden ser objeto de control y en

qué circunstancias. Esto permite que el régimen pueda ser tan libre o tan controlado como se quiera. Sin embargo, el gobierno ha adelantado que no pretende liberar en el corto plazo una proporción importante de las operaciones. A pesar de la generalidad de la ley a este respecto, fue consagrada una determinación de carácter muy específico, según la cual los ingresos provenientes de servicios prestados al exterior por residentes en el país no tienen la obligación de negociarse en el Banco de la República o en los intermediarios autorizados. Estas divisas serán de libre tenencia, posesión y negociación dentro o fuera del país, lo cual legaliza de hecho un mercado paralelo de divisas. La Ley permite además la tenencia de los activos poseídos en el exterior con anterioridad al 1o. de septiembre de 1990. Estos capitales podrán ser saneados según mecanismos establecidos en la ley de reforma tributaria, y no necesariamente deben ser reintegrados al país y convertidos a pesos.

B. Mercado libre de divisas

Los aspectos referentes al mercado libre de divisas contemplados en la Ley fueron reglamentados a través de la Resolución 4 de 1991 de la Junta Monetaria. En esta disposición se especifica, en primer lugar, que los ingresos de divisas que no están sujetos a control cambiario son los siguientes: los servicios personales, incluyendo los laborales, los ingresos por turismo y las donaciones. Estas divisas podrán ser mantenidas y negociadas en el país o en el exterior, no sólo por sus dueños originales sino por los que después las adquieran. Los bancos y corporaciones podrán fijar las tasas de compra y venta de las divisas del mercado libre. Las instituciones financieras pueden participar en este mercado comprando divisas y vendiéndolas para gastos e inversiones en el exterior, pero sus remanentes deberán ser vendidos semanalmente al Banco de la República. Las casas de cambio, por su parte, podrán comprar estas divisas pero sólo podrán venderlas a los intermediarios financieros autorizados y los remanentes al Banco de la República.

La conformación de un mercado dual de divisas como consecuencia de las medidas anteriores presenta riesgos importantes para el manejo cambiario y monetario del país y podría sentar las bases para la “dolarización” de la economía. La legalización de la tenencia de divisas puede contribuir a una mayor dolarización de las transacciones, la cual ya se da para algunas de ellas, a pesar de los problemas legales que ello implica. Contemplando la eventualidad de una crisis cambiaria, la ley establece que la libertad de divisas se suspenderá cuando las reservas internacionales alcancen un límite inferior equivalente a tres meses de importaciones.

C. Fijación del tipo de cambio

La Ley estableció que el gobierno podrá determinar su forma de intervención en el mercado cambiario. Por consiguiente, podría mantenerse una tasa de cambio controlada o una determinada por las fuerzas del mercado, con o sin intervención del Banco de la República. El gobierno ha anticipado que mantendrá el sistema de mini-devaluaciones, pero que habrá una tendencia a que la tasa de cambio sea más flexible en la medida en que el mercado libre empieza a cobrar importancia.

D. Administración del control de cambios

La Ley concedió facultades para descentralizar las funciones de manejo de las operaciones de cambio, no sólo las del mercado libre sino también las del controlado, delegándolas en los intermediarios financieros. Esto puede resultar positivo para agilizar y hacer más eficientes estas operaciones y para ampliar la capacidad de operación del sistema financiero. La periodicidad con que los intermediarios deberán reportar su posición propia al Banco de la República será muy importante para determinar la capacidad de que el mercado de divisas opere con mayor o menor libertad.

Las modificaciones en el sistema cambiario están complementadas por un cambio en la estructura y funciones de las entidades de con-

trol. La Superintendencia de Control de Cambios ejercerá un control selectivo y a posteriori de las operaciones efectuadas por los intermediarios financieros. La Oficina de Cambios tendrá la función de registrar la inversión extranjera y controlar los flujos de capital especulativo.

E. Disposiciones cafeteras

En otro aparte que contrasta con el carácter general de esta ley, se dictaron diversas disposiciones sobre el tema cafetero, las cuales son bastante específicas. Se eliminaron los impuestos ad-valorem, y de pasilla y ripio, y se consagró la retención cafetera como el único tributo del sector. Para reemplazar a los anteriores impuestos se establecieron los porcentajes de las transferencias que deben hacerse a los comités departamentales, a los programas cafeteros del Fondo Nacional del Café y al presupuesto nacional.

V. REFORMA TRIBUTARIA (LEY 49 DE 1990)

La reforma tributaria se orienta, en el marco general del programa de internacionalización, a apoyar medidas tomadas en otros campos y también a racionalizar algunos aspectos relacionados con la tributación y con su administración.

A. Saneamiento fiscal de capitales en el exterior

La Ley de reforma tributaria complementa las disposiciones dictadas en la reforma cambiaria, en lo que se refiere al saneamiento de los activos mantenidos en el exterior antes de septiembre de 1990, los cuales deberán incluirse en la declaración de renta de ese año. Se establecen tres mecanismos de saneamiento fiscal: a) la adquisición de Bonos Especiales de Financiamiento Fiscal, denominados en moneda extranjera y pagables en divisas; b) la adquisición de títulos representativos de deuda externa (operaciones SWAP), pagando un impuesto de 3% sobre el valor de estos títulos; y/o c) el pago de un impuesto complementario de 3% sobre el valor que se vaya a sanear, sin la

obligación de repatriar el capital. En general todos los observadores coinciden en que no debe esperarse un retorno significativo de capitales fugados, pues, aunque las condiciones de rentabilidad sean atractivas domésticamente, se mantienen graves elementos de incertidumbre sobre la situación política y de inseguridad en el país, los cuales juegan un papel determinante sobre este tipo de decisiones. Por otro lado, a través de la posibilidad que se abre con estas medidas para la conformación de un mercado paralelo de divisas, sí se podría facilitar la fuga de capitales cuando se presenten condiciones que la incentiven.

B. Tarifa general del IVA

Como una medida para compensar la pérdida de ingresos fiscales por la reducción arancelaria decretada dentro del proceso de apertura, se establece en esta ley un aumento de la tarifa general del impuesto a las ventas, IVA, del 10 al 12%. Se amplía además su cobertura a algunos servicios como los de transporte, recreación, comunicaciones y personales, con alguna diferenciación en las tarifas.

C. Fortalecimiento del mercado de capitales

Otra medida tributaria que se tomó en esta ley tiene menos vinculación directa con el proceso de internacionalización, pero apunta hacia cambios estructurales necesarios. Se trata del fortalecimiento del mercado de capitales a través de la determinación de que las utilidades provenientes de la enajenación de acciones no constituyen renta ni ganancia ocasional. En el mismo sentido, se estableció que los fondos de inversión, los fondos de valores, los fondos comunes, los fondos de pensiones y los fondos de cesantías no deben pagar impuesto de renta.

D. Disposiciones tributarias

Con el fin de avanzar en la racionalización de las declaraciones de renta se eliminó la obligación de declarar para algunos tipos de contribuyentes, cuando sus ingresos sean inferiores a

los límites señalados en la misma ley. Por otro lado, se tomaron también medidas para reformar el Ministerio de Hacienda, con el fin de modernizar y tecnificar la administración tributaria y aduanera.

VI. INVERSIÓN EXTRANJERA (LEYES 49 DE 1990 Y 1 Y 9 DE 1991, Y RESOLUCIÓN 49 DE 1991 DEL DNP)

La inversión extranjera es uno de los elementos claves de la estrategia de internacionalización, en la medida en que debe contribuir a la modernización de la estructura productiva del país y a su inserción en los mercados internacionales. La inversión extranjera fue objeto de varias de las reformas legales recientes.

A. Criterios generales de política

El criterio general de libertad de transacciones que se establece en la Ley Marco de Comercio Exterior (Ley 1 de 1991) rige también para la entrada y salida del país de capitales de inversión de origen externo. En esta ley se establece que, bajo estos criterios, el gobierno tiene la facultad de regular las condiciones en que la inversión extranjera podrá operar en el país. Se establece el principio de igualdad de condiciones en todos los aspectos para los inversionistas extranjeros y los nacionales. Además, las condiciones que se establezcan no podrán ser cambiadas en detrimento del inversionista, excepto temporalmente en la eventualidad de una crisis cambiaria.

B. Registro de la inversión y límites de giro

La reglamentación completa de la inversión extranjera se hizo recientemente a través de la Resolución 49 de 1991 del Departamento Nacional de Planeación. Entre sus puntos principales se elimina la autorización de Planeación para todo tipo de inversiones, excepto aquellas en servicios públicos y las garantizadas por convenios internacionales de cobertura de riesgos. Sin embargo, todas las

inversiones deberán registrarse en la Oficina de Cambios. Se establece además una amnistía para las inversiones que se hayan realizado hasta agosto de 1991 y que no se hayan registrado debidamente. Por otro lado, con el fin de flexibilizar sus condiciones, se autoriza sustituir los titulares, el destino o la empresa de la inversión original.

En cuanto a las condiciones para la remisión de utilidades, éstas pasan a un régimen de virtual libertad, dejándose su control implícito a las normas tributarias. En efecto, el límite de remisión de utilidades quedó fijado en el 100% del valor del capital de la empresa, y se estableció además, que se podrán otorgar excepciones a este límite bajo solicitud. El capital, por su parte, puede remitirse total o parcialmente.

C. Tratamiento tributario

La reforma tributaria estableció las tarifas de los impuestos de renta y remesas de las sociedades extranjeras para los próximos años, las cuales van descendiendo progresivamente —de 20 a 12% entre 1990 y 1996—. Para las nuevas inversiones regirá desde ahora la tasa menor (12%). Con este régimen, se reduce la tasa de tributación total del 44% al 38.4% (incluyendo el 30% sobre el total de utilidades). En el caso de que las utilidades se reinviertan, la tasa de tributación es del 30%, como en el caso de la empresa de capital nacional.

D. Requisitos de transformación

El estatuto de inversión extranjera también elimina los requisitos de transformación en empresas mixtas de cualquier inversión que se haga. Las empresas que tienen actualmente compromisos de transformación pueden solicitar su exoneración a Planeación Nacional. Solamente deberán cumplir metas de transformación las empresas que quieran acogerse a las ventajas del mercado andino, según la Decisión 220 del Acuerdo de Cartagena.

E. Regímenes Especiales

De conformidad con la Ley Marco de Comercio Exterior, que había establecido la posibilidad de establecer regímenes especiales para la inversión extranjera en algunos sectores, la Resolución 49 de 1991 fijó una reglamentación específica para los sectores financiero y de hidrocarburos. En el caso del sector financiero se requiere aprobación previa de la Superintendencia Bancaria si la inversión supera el 20% del capital suscrito de la entidad. Para las inversiones en el sector de hidrocarburos se requiere autorización previa del Ministerio de Minas. Estas últimas no tienen obligación de reintegro de las divisas provenientes de sus exportaciones ni derecho a giro por importaciones, utilidades o remisión de capitales.

El Estatuto de inversión extranjera determinó también las condiciones para las inversiones de colombianos en el exterior. Estas inversiones requieren autorización de Planeación, para la cual se tendrá en consideración su contribución a la apertura, la balanza de pagos y la integración latinoamericana.

VII. REFORMA FINANCIERA (LEY 45 DE 1990 Y MEDIDAS COMPLEMENTARIAS)

A. Principales aspectos de la reforma

Durante los últimos años se ha venido dando un proceso de reestructuración del sector financiero, con los siguientes objetivos: sanear los balances de las entidades financieras; desmontar el complejo sistema de inversiones forzosas; mejorar los mecanismos de supervisión y control; reestructurar el crédito de fomento para eliminar los subsidios y estimular el financiamiento a largo plazo³. La Ley 45 de 1990, de Reforma Financiera, es un paso más en este proceso. Sus objetivos generales son fomentar la competencia para aumentar la

eficiencia del sector financiero y ampliar su capacidad de intermediación. Con este propósito se facilita la entrada y salida de entidades al sector, estableciendo al mismo tiempo requerimientos mínimos de capital para todas las entidades. Se facilita también la transformación, la absorción, fusión, escisión o liquidación de entidades. Se eliminan las restricciones a la inversión extranjera en el sector. Se autorizan también una serie de nuevas actividades que podrán realizar las entidades, estableciendo filiales para la prestación de otros servicios, lográndose con esto un sano equilibrio en el dilema entre la banca múltiple y la banca especializada.

Por otro lado, la Ley otorga facultades a la Junta Monetaria para decretar inversiones sustitutivas de cualquier inversión forzosa, con el fin de reducir el costo de este sistema para el sector. Con el propósito de incentivar la financiación de largo plazo, se autoriza la capitalización de intereses para hacer viable este tipo de créditos.

B. Liberación de tasas de interés

En forma paralela a la discusión de esta reforma, se habían venido tomando algunas medidas orientadas por los principios básicos de reestructuración del sector arriba enumerados. Entre éstas se cuenta la liberación de la tasa de interés para las cuentas de ahorro, con el fin de permitirles competir libremente con otras formas de captación. Aunque los efectos de esta medida son difíciles de anticipar es cuestionable de todas formas que se haya permitido el encarecimiento de una forma de captación que ofrece una liquidez casi inmediata a los depositantes, ya que tal cosa difícilmente fomenta el ahorro⁴.

C. Reestructuración del sistema de crédito agrícola

Otra medida que se tomó en el campo financiero fue la modificación del sistema de crédito al sec-

³ Véase el artículo de Javier Fernández en el libro citado de Lora, E. (ed.), *Apertura y Modernización: Las Reformas de los Noventa*

⁴ Ibdí.

tor agropecuario, al reemplazar el FFAP por FINAGRO. Aunque las modificaciones básicas se conocieron hace varios meses, sólo en los últimos días de 1990 se expidió la reglamentación correspondiente (Resolución 77 de 1990 de la Junta Monetaria).

Según estas disposiciones, se mantienen las inversiones forzosas como el mecanismo básico de financiación del sector agropecuario, pero éstas se calculan ya no como un porcentaje de las colocaciones del sistema bancario sino con base en prácticamente todas las exigibilidades de *todos* los intermediarios financieros, incluyendo las Corporaciones de Ahorro y Vivienda (aunque el porcentaje es menor para éstas). Estas inversiones forzosas tendrán un rendimiento bastante superior al que recibían anteriormente los Títulos de Fomento Agropecuario Clase A: sólo cinco puntos inferior a la tasa de mercado (DTF) en el año 1991 y dos puntos a partir de 1992 (para el grueso de las inversiones forzosas). La reglamentación de la Junta Monetaria también fija los topes máximos para el costo del crédito que, para los productores grandes podrá ser hasta de cuatro puntos por encima de la tasa DTF en 1991 y hasta seis puntos de 1992 en adelante. El costo para los pequeños productores será menor al DTF en 1991 y 1992 pero tendrá el mismo tope que para los grandes productores a partir de 1994. Lo anterior representa un paso importante en la tendencia hacia la reducción del subsidio al crédito de fomento.

La mayor rentabilidad de las inversiones forzosas también implica una reducción de la transferencia de recursos que hacían los bancos al sector agropecuario, justificada a menudo por las rentas extraordinarias que éstos obtienen por su capacidad de crear dinero a través de la emisión secundaria.

D. Encajes

A pesar de que la tendencia en los últimos años había sido hacia la sustitución del encaje por otros instrumentos de control monetario, esta

tendencia tuvo que revertirse a finales del año pasado cuando se aumentó el encaje ordinario de los bancos en un punto y en forma más drástica con la decisión adoptada en enero de 1991 al imponerse un encaje marginal de 100% para todas las captaciones del sistema financiero (excepto las Corporaciones de Ahorro y Vivienda). Esta medida implica un fuerte retroceso en el proceso de reestructuración del sistema financiero.

VIII. INFRAESTRUCTURA DE TRANSPORTE

Uno de los principales obstáculos que entorpece la internacionalización de la economía es la deficiente infraestructura, especialmente en lo que se refiere a la capacidad de transporte de los productos de comercio internacional. Las carreteras del país son anacrónicas, especialmente si se tienen en cuenta las nuevas modalidades de transporte terrestre. Los puertos son ineficientes y atrasados tecnológicamente y el sistema de ferrocarriles y transporte fluvial están prácticamente acabados. Ante esta situación, desde el gobierno anterior, se empezó a considerar este tema como uno de los elementos claves para apoyar el proceso de internacionalización y modernización.

A. Ferrocarriles

En la administración Barco se emprendieron reformas a la estructura del sector ferroviario, liquidando la empresa de Ferrocarriles Nacionales y creando dos empresas, una de carácter oficial y una de capital mixto. La primera se encargará de los programas de inversión en infraestructura y mantenimiento de las vías, y la segunda de la operación del servicio de transporte, con la participación de empresas privadas. Además de que hay serias dudas sobre la eficiencia del transporte por ferrocarril en un país con las características del nuestro, debe tenerse muy en cuenta que, dada la forma en que se piensa financiar la recuperación de la infraestructura ferroviaria, será a costa de los recursos disponibles para la infraestructura de carreteras. Por consiguiente, es indispensable

definir prioridades en el tema de la modernización del sistema de transporte⁵.

B. Puertos

La infraestructura portuaria ha sido identificada como otro de los limitantes para el logro de una mayor participación del sector externo en la economía. Recientemente se han tomado también algunas medidas sobre la materia. En la Ley 1a. de 1991 se aprobó la liquidación de Colpuertos y se estableció un nuevo estatuto de puertos. Se consagró además la libertad de creación y funcionamiento de empresas, ya sea oficiales, privadas o mixtas, las cuales operarán la infraestructura de puertos con criterios comerciales, y podrán realizar inversiones en infraestructura y adecuación de acuerdo con los lineamientos de la Superintendencia General de Puertos, que fue creada por el nuevo estatuto. La mayor libertad y competencia redundará seguramente en la eficiencia de la operación portuaria y en una reducción de sus costos, que actualmente son excesivos. Sin embargo faltan por definir las prioridades que se establecerán para las inversiones en infraestructura portuaria, pues las alternativas van desde la construcción de nuevos puertos en ambas costas hasta la adecuación de uno sólo de los puertos existentes a las necesidades de la modernización, siguiendo las tendencias mundiales que favorecen la utilización de grandes puertos de alta eficiencia.

C. Carreteras

Es notorio que en materia de infraestructura de

⁵ Véanse al respecto los artículos de Rodolfo Segovia, José Fernando Isaza y Hernán Beltz Peralta en el libro citado

carreteras no haya por parte del gobierno ninguna iniciativa o programa que defina claramente las prioridades de inversión. Una propuesta independiente, elaborada por Rodolfo Segovia, muestra que es posible modernizar el sistema de carreteras nacional con miras a internacionalizar la economía a un costo razonable, siempre que se concentren los esfuerzos en un número limitado de vías⁶. También existen propuestas para establecer un esquema administrativo y de financiamiento que permita emprender las obras necesarias en vías de transporte⁷. Lo que se requiere es, así, la definición de las prioridades oficiales en esta materia.

La falta de definición oficial sobre el programa de carreteras es sólo un aspecto del vacío que se encuentra en la política gubernamental sobre el problema de la infraestructura de transporte. Aunque se han hecho algunas reformas institucionales a los sectores de puertos y ferrocarriles, no se encuentran criterios claros sobre el papel que deberá jugar cada uno de éstos en el desarrollo de una infraestructura de transporte moderna, capaz de apoyar eficazmente la internacionalización que se está buscando para la economía. Incluso, como ya se anotó, la modernización de los ferrocarriles podría estar haciéndose a costa de las carreteras. A pesar de la importancia que se le ha atribuido al transporte en el nuevo modelo de desarrollo adoptado por el país, se percibe un gran vacío en la definición de la política en este sentido.

⁶ Véase la propuesta de Rodolfo Segovia en el libro citado.

⁷ Véase el artículo de Urrutia y Escobar de esta revista.