

TRUEQUE Y COMPENSACION A LA COLOMBIANA (Evaluación de un experimento)

Javier Fernández R.

I. INTRODUCCION

A comienzos de 1984 el gobierno colombiano anunció profusamente la puesta en marcha de una nueva política de comercio exterior, uno de cuyos elementos más llamativos era el establecimiento de los "Sistemas Especiales de Intercambio Comercial" (SEIC) que comprendían operaciones de trueque, compensación y triangulación internacional. Con base en las facultades otorgadas por la Ley 48 de 1983, conocida como Ley Marco del Comercio Exterior, se procedió con inusual diligencia a dictar decretos y resoluciones reglamentarias de los SEIC y a montar el aparato burocrático necesario para el manejo de esos sistemas, sobre cuyas posibilidades existían grandes expectativas.

La experiencia con los SEIC ha sido corta pero intensa. Entre abril de 1984 y mayo de 1985 se presentaron a la consideración del INCOMEX 1.023 solicitudes de operaciones SEIC y se registraron 286 contratos sobre las mismas, de acuerdo con los procedimientos que se reseñan en la sección siguiente. Los funcionarios, incluyendo algunos de muy alto nivel, dedicaron mucho tiempo a la preparación, promoción y manejo de los mecanismos del SEIC. Y hoy, poco más de un año después de esta-

blecido el sistema, y cuando normalmente se esperaría que éste empezara a consolidarse, no sólo el entusiasmo oficial con respecto a los SEIC parece haberse entibiado notablemente sino que la aparente exigencia del "Fondo Monetario Internacional" de que los mecanismos de trueque sean desmontados ha sido acogida con alivio, si no con satisfacción, por los responsables de la política económica.

Uno de los beneficios menos discutibles del montaje de los SEIC es el haber generado una masa de información estadística cuyo estudio puede contribuir a hacer claridad sobre las posibilidades reales de esos instrumentos. El autor, que hace un año creyó oportuno consignar en unas breves notas las principales conclusiones de la teoría económica sobre las consecuencias del trueque¹, las cuales ciertamente no resultaban demasiado favorables a la iniciativa gubernamental, se considera intelectualmente obligado a complementar ese análisis teórico con un examen de lo que efectivamente ocurrió. Para beneficio de los lectores quizás valga la pena adelantar que lo que sigue dista de ser una simple verifica-

¹ J. Fernández. "Trueque en el comercio internacional: un repaso", *Estrategia Económica y Financiera*, mayo de 1984.

ción de los resultados previstos en la teoría sobre el intercambio por sistemas de trueque y compensación. Para bien o para mal esos sistemas adoptaron en Colombia características sui-géneris, cuyo análisis ilustra algunos elementos interesantes del manejo de la política comercial colombiana.

En la siguiente sección se resumen los principales aspectos legales de los SEIC y los criterios oficiales para el manejo de los mismos, para facilitar la comprensión del material de las secciones siguientes. En la sección III se hace una caracterización conceptual del "trueque a la colombiana". En la sección IV se analizan los resultados obtenidos en ese experimento de política comercial, con base en una muestra bastante amplia de los contratos. Por último, en la sección V se consignan las conclusiones generales del estudio.

II. ASPECTOS LEGALES Y CRITERIOS DE MANEJO DE LOS SEIC

En la Ley 48 de 1983, de iniciativa del Ejecutivo, se consagró la posibilidad de establecer y reglamentar los llamados "Sistemas Especiales de Intercambio Comercial" (SEIC), incluyendo en esa denominación las operaciones de trueque, compensación, triangulación e intercambio fronterizo. Con base en las facultades de esa ley el Gobierno expidió en febrero 15 de 1984 el Decreto 370 mediante el cual:

1. Se establecieron las operaciones de: a) Trueque, definidas como intercambio internacional sin contrapartidas monetarias y donde el valor de las exportaciones sea igual al de las importaciones. b) Compensación, definidas como aquellas donde se exportan productos colombianos por un valor no necesariamente igual al de las importaciones y c) Triangulación, donde se realizan operaciones de trueque o compensación entre tres o más países.
2. Se determinó que cada operación SEIC debería ejecutarse mediante la celebración de un contrato entre los agentes de la operación, en el cual se estipularan las condiciones del intercambio acordado, y que tales contratos tendrían que ser registrados en el INCOMEX.
3. Se estableció la obligación de que, cuando la operación se inicie con la importación, los importadores constituyan garantías a favor del INCOMEX sobre la realización de las exportaciones. Así mismo, los exportadores deberían constituir garantías de reintegro de las divisas en el caso donde la importación prevista en contratos de trueque no se realice.
4. Se estableció que las exportaciones e importaciones por SEIC deberán cumplir con el régimen existente en materia de exportaciones e importaciones. También se estableció que las operaciones SEIC podrán efectuarse aplicando en forma total o parcial los sistemas especiales de importación - exportación (en la práctica, el Plan Vallejo).
5. Se determinó que las exportaciones SEIC tendrán derecho a los incentivos otorgados a las exportaciones "en los términos que establezcan el gobierno o las entidades competentes".
6. Se fijaron algunos criterios generales para la aprobación de las operaciones SEIC, y
7. Se delegó en el INCOMEX la facultad de establecer los requisitos y procedimientos para el manejo de los SEIC.

Los criterios establecidos en el Decreto 340/84 para la aprobación de las operaciones SEIC fueron los siguientes:

- a) Que "estimulen el crecimiento de las exportaciones y procuren su estabilidad en los mercados".
- b) Que, "por las condiciones del mercado", para realizar las exportaciones sea necesario aplicar los SEIC y que, con estos, no se sustituyan exportaciones que puedan efectuarse por otros sistemas.

- c) Que los precios acordados en los contratos "consulten las condiciones del mercado internacional".
- d) Que, en lo posible, tengan un efecto favorable sobre la balanza de pagos.
- e) "Que las importaciones sean, preferiblemente, de aquellos bienes necesarios para el país".

En el mismo Decreto 370/84 se estableció que el Consejo Directivo de Comercio Exterior podría señalar al INCOMEX criterios para la aprobación de operaciones SEIC en aspectos tales como clase de productos y países.

Mediante el Decreto 636 de marzo 15 de 1984 el Gobierno hizo extensivas a las operaciones SEIC, sea cual fuere la forma que adoptaran, la concesión del "Certificado de Reintegro Tributario".

El 29 de marzo de 1984 el INCOMEX fijó, mediante la Resolución No. 504, los requisitos y procedimientos para las operaciones SEIC:

- 1) Se creó un "Comité de Sistemas Especiales de Intercambio Comercial" para decidir sobre las solicitudes. El Comité quedó integrado por cinco de los seis subdirectores del INCOMEX, y por un miembro de la Junta de Importaciones².
- 2) Se estableció que las solicitudes de importación y exportación deberán registrarse dentro del período de vigencia del contrato respectivo y que los registros aprobados en las operaciones SEIC tendrán el mismo plazo y posibilidad de prórroga que rijan para las ordinarias.
- 3) Se estableció que las garantías de exportación serían iguales al 100% del valor FOB de las exportaciones totales previstas en el contrato, y que habría un

plazo de nueve meses, corridos desde la fecha de vencimiento del contrato, para acreditar la realización de las exportaciones y las importaciones. Las garantías serían de tipo personal, a menos que existieran incumplimientos previos en la aplicación de los SEIC, en cuyo caso se exigiría garantía bancaria.

- 4) Se establecieron formularios para el trámite de las solicitudes de las exportaciones por SEIC y se determinó que mensualmente las regionales del INCOMEX deberían remitir a la División de Control una relación completa de los registros aprobados con cargo a los SEIC, así como de las garantías constituidas.

En abril de 1984 el Consejo Directivo de Comercio Exterior fijó una lista de importaciones que sólo podrían efectuarse por SEIC. Esa lista incluía los siguientes productos: canela, comino, vino espumoso a granel, otros licores a granel, esparadrapo, ascensores, máquinas de ordeñar, cabezas para máquinas de coser, motosierras, máquinas de escribir, cajas registradoras, calculadoras, computadores y complementos, tractores, camperos, aparatos de microfilmación, fotografía y cinematografía, fotocopiadoras, aparatos de aire acondicionado para vehículos y balanzas electrónicas. Además, determinó que serían aceptables para importación por SEIC las importaciones de repuestos, bienes de capital, materias primas y productos negociados en ALADI, Grupo Andino y GATT. El Consejo Directivo de Comercio Exterior también fijó en ese mes una lista de productos que no podrían exportarse por SEIC: café, azúcar, ferroníquel y piedras preciosas. Además, determinó que en general las exportaciones pactadas en los contratos SEIC deberían exceder a las importaciones, aunque no fijó un múltiplo determinado.

Las disposiciones reseñadas constituyen el marco general dentro del cual operaron los SEIC durante la mayor parte del año 1984. A finales de ese año, como resultado de evaluaciones realizadas por el INCOMEX y presentadas al Consejo Directivo de Comercio Exterior, se efectuaron algunas

² Posteriormente fueron invitados permanentemente al Comité un representante de PROEX-PO, uno del Ministerio de Agricultura y uno de la Federación Nacional de Cafeteros.

modificaciones, principalmente en la lista de productos que no podrían exportarse por SEIC, y se aplicaron en forma más restrictiva los criterios de aprobación, aunque las principales modificaciones al marco legal tuvieron lugar en 1985. Antes de pasar a reseñar esas modificaciones, que son muy reveladoras de cómo el gobierno iba interpretando los resultados del experimento, vale la pena hacer un comentario sobre las implicaciones económicas inmediatas del marco legal vigente, que crean una diferencia de fondo entre el "trueque a la colombiana" y los mecanismos de trueque internacional tipificados en la literatura sobre la materia.

El contrato de SEIC que debe registrarse en el INCOMEX, y para el cual por cierto no existe formato alguno o siquiera alguna especificación de contenido mínimo, es simplemente un convenio entre un exportador en Colombia y un importador, también en Colombia, donde se consigna que ciertas exportaciones serán efectuadas a ciertos países y que se efectuarán ciertas importaciones. Aunque normalmente se señala en el contrato quien será el comprador y quien el vendedor externo, ni el comprador ni el vendedor fuera de Colombia hacen parte del contrato, ni en este se especifica cosa alguna sobre procedimientos de exportación o importación, distinta a la clasificación formal de la operación dentro de alguna de las categorías existentes para los SEIC: trueque, compensación, triangulación o alguna combinación de esos mecanismos. Esa clasificación es importante desde el punto de vista de los derechos y las obligaciones cambiarias para los exportadores e importadores en Colombia, puesto que determina si habrá lugar o no a reintegro de divisas por la exportación o a reembolso de divisas para importación, pero no condiciona de manera alguna los mecanismos efectivamente utilizados para el intercambio internacional. Por ejemplo, una operación de "trueque" puede consistir, simplemente, en el hecho de que el exportador A en Colombia vende al comprador B en el extranjero ciertos bienes y transfiere directamente el pago por esas exportaciones a un importador C en Colombia, quien uti-

liza los fondos para pagar sus importaciones, compradas a cualquier vendedor del mismo país que B, o al mismo vendedor B. La operación real de exportación puede ser totalmente independiente de la operación real de importación, excepto por el vínculo formal creado en el contrato y en la garantía constituida ante el INCOMEX. Esa vinculación facilita al importador en Colombia la aprobación por parte del INCOMEX de licencias de importación, y podrá decirse que en la práctica le da un derecho a las mismas una vez sea acreditada la exportación pactada, con base en reintegros o en manifiestos de exportación, pero de ninguna manera restringe sus opciones de compra frente a sus abastecedores extranjeros, especialmente si se tiene en cuenta que incluso un contrato de "trueque" puede estar combinado con la modalidad de "triangulación".

Desde el punto de vista del resto del mundo, al cual le son indiferentes la forma como el Gobierno colombiano decida clasificar internamente las operaciones de intercambio internacional y las disposiciones internas de Colombia para el manejo cambiario, una operación SEIC puede ser, enteramente, una operación ordinaria. Por supuesto, en la medida en que las autoridades colombianas decidan restringir las importaciones, decretando que algunas de ellas sólo pueden efectuarse por SEIC, algunos vendedores extranjeros podrán verse adversamente afectados; sin embargo, su resistencia a los SEIC no será diferente a su resistencia a cualquier otra forma de restricción oficial a las importaciones que Colombia puede hacer de sus productos.

En resumen, dentro del marco legal establecido en Colombia las operaciones SEIC pueden ser operaciones ordinarias de comercio exterior en torno a las cuales las normas legales y los procedimientos de manejo: a) Generan una renta de escasez en la operación de importación, al prohibir o restringir severamente las importaciones efectuadas por los canales normales; b) Inducen una negociación entre los exportadores e importadores para la repartición de esa renta de escasez, al establecer que sólo se

aprobarán importaciones vinculadas con la exportación, y c) permiten en ciertos casos obviar los procedimientos para el manejo cambiario de las operaciones ordinarias.

Volviendo ahora a la evaluación de las normas y procedimientos que regulan los SEIC debe señalarse que en noviembre de 1984 el INCOMEX presentó al Consejo Directivo de Comercio Exterior una evaluación preliminar de la operación del mecanismo con base en los primeros 119 contratos registrados. Esa evaluación dio lugar a que se tomaran en forma inmediata algunas medidas y preparó además el terreno para las modificaciones de fondo al marco legal que habrán de efectuarse en 1985. Aunque el tono general de la evaluación oficial efectuada en esa ocasión era moderadamente optimista, las recomendaciones concretas hechas al Consejo sugieren, por sí mismas, las graves preocupaciones que ya en ese entonces tenía el Gobierno sobre la forma como venía operando el mecanismo.

En el documento de evaluación preparado por el INCOMEX³ se reconocía que el interés primordial de los usuarios de los SEIC "ha sido asegurar el mercado interno de materias primas, bienes de capital y algunos bienes de consumo cuya importación resulta atractiva y rentable por las restricciones generales aplicadas... a las importaciones", pese a que "en principio los SEIC fueron concebidos como un mecanismo para fomentar las exportaciones y estimular el comercio". Las anteriores observaciones son interesantes pues dan a entender que la esencia de los SEIC, esto es, la creación de una renta monopolística en la importación y la transferencia de parte de esa renta a los exportadores, única forma como las exportaciones podrían verse estimuladas, no había sido cabalmente comprendida al momento de la creación del mecanismo. También se señalaba que "no es posible determinar con precisión si una exportación efectivamente requiere los SEIC pa-

ra poderse realizar o si esta hubiera podido efectuarse por los canales ordinarios" y se observaba, correctamente, que de todas maneras "los efectos de los SEIC son de carácter puntual e inmediatos. No parece factible que los SEIC se conviertan en un orientador del crecimiento en el largo plazo del sector exportador, por cuanto la misma naturaleza de las operaciones hace imposible asegurar la estabilidad que para ello se precisaría". En otras palabras, que el primer criterio establecido en el Decreto 370/84 para el manejo de los SEIC resultaba impracticable.

Pese a la dificultad de probar la existencia de desviación en las exportaciones no cabe duda que en ese momento ya existía una fuerte sospecha entre los responsables de la política que la desviación estaba ocurriendo, posiblemente agravada con problemas de sobrefacturación de exportaciones y subfacturación de importaciones. También resulta evidente que, a pesar de las garantías personales constituidas por los importadores, el Gobierno no estaba, ni mucho menos, tranquilo con la tendencia a efectuar las importaciones anticipadamente a las exportaciones. En esa ocasión y en las semanas siguientes el Consejo Directivo de Comercio Exterior adoptó algunas medidas adicionales para el manejo de los SEIC:

- 1) Amplió la lista de exportaciones que no podrían efectuarse por SEIC, para incluir, además del café, el ferroníquel, las piedras preciosas y el azúcar, los siguientes productos: carbón térmico, metales preciosos, cacao en grano, productos semielaborados de cacao, banano y flores a los mercados tradicionales, y confecciones y productos textiles cuando los mismos estén sujetos a cuota en los países de origen y la misma se encuentre copada.
- 2) Determinó que, para efectos de fijar el múltiplo de exportaciones a importaciones, en el futuro sólo se tuviera en cuenta el valor agregado nacional de las exportaciones.

³ INCOMEX "Recomendaciones de Política para los Sistemas Especiales de Intercambio Comercial - SEIC", Bogotá, noviembre 23/84.

- 3) Decidió que en el futuro sólo se considerarían para efectos de SEIC las exportaciones de nuevos productos o de productos tradicionales dirigidos a mercados nuevos "debido a las dificultades conceptuales y de medición que se presentan cuando se trata de determinar la incrementalidad de exportaciones tradicionales a mercados tradicionales". Sin embargo consignó la excepción para "los casos de recuperación de mercados cuando por la existencia de restricciones o devaluaciones reales importantes de la moneda del país al que se exporta sea evidente que las exportaciones requieren del incentivo adicional del SEIC para realizarse".
- 4) Recomendó hacer más estrictos los controles de los precios declarados para los productos de exportación y de importación, y estableció que en el caso de productos agropecuarios se requerirá el concepto favorable de Ministerio de Agricultura.
- 5) Exigió que todas las operaciones SEIC aprobadas por el Comité fueran elevadas al Consejo Directivo para su ratificación.

Otra modificación interesante que tuvo lugar a finales de 1984 en los criterios aplicados al manejo de los SEIC fue la virtual eliminación de nuevas operaciones de compensación, para concentrarse en las de trueque. Hasta donde el autor ha podido determinar ese cambio no fue inducido por una evaluación económica particularmente favorable al trueque, versus la compensación, sino por consideraciones de manejo del cupo de divisas para importaciones. En efecto, puesto que en las importaciones por compensación se usan divisas reembolsables, existían las siguientes alternativas, si se deseaba continuar con ese tipo de operaciones: a) Que las licencias otorgadas para las importaciones por compensación jugarán dentro del cupo global de divisas por importaciones. Ello disminuiría la suma disponible para todas las demás, y aumentaría las dificultades de manejo del cupo global, por la cual no es de extrañar que esa opción resultara poco atractiva para el IN-

COMEX. b) Que se consideraran tales importaciones por fuera del cupo general puesto que, en principio, se financiarían con exportaciones adicionales generadas a través de SEIC. El hecho de que finalmente se optara por eliminar prácticamente las operaciones de compensación sugiere la escasa confianza que ya por entonces existía en el Gobierno sobre el efecto incremental que los SEIC tenían sobre las exportaciones⁴.

A comienzos de 1985 el gobierno decidió eliminar el CERT para las exportaciones efectuadas por SEIC (Decreto 187 de enero de 1985), una medida que había sido sugerida por el INCOMEX desde noviembre de 1984. Sin embargo, se estableció que las exportaciones pactadas en los contratos SEIC registrados hasta diciembre 20/84 seguirían gozando de este subsidio. También en los primeros meses de 1985 se estableció que la relación entre el valor agregado de las exportaciones y el valor de las importaciones tendría que ser por lo menos de 2 a 1.

Mediante Decreto 1208 de abril 30 de 1985 se facultó al INCOMEX para prohibir que las operaciones SEIC se combinaran con las de otros sistemas especiales de importación y exportación, en particular el Plan Vallejo y el Sistema de Importación-Exportación SLEX.

4 La eliminación práctica de las operaciones puras de "compensación", a partir de 1985, sujeta a la exigencia de que las exportaciones excedan a las importaciones, cosa que choca con la definición formal del "trueque", ha dado lugar a la curiosa modalidad de "trueque-compensación". Formalmente todas las nuevas operaciones han venido siendo "trueques" hasta que se cumple la relación 1 a 1 de exportaciones a importaciones, esto es, han sido "operaciones realizadas sin contrapartidas monetarias". De ahí en adelante las operaciones pasan automáticamente a efectuarse por "compensación", con superávit, y dan lugar a reintegro de divisas. Esa flexibilidad en el cambio de una modalidad a otra, así como en sus combinaciones ilustra mejor que ninguna otra cosa el carácter formal de la distinción entre las diversas categorías de las operaciones SEIC.

Las más recientes disposiciones adoptadas por el INCOMEX sobre los SEIC (Resolución 1197 de mayo de 1985) establecen que: a) Si una operación se inicia con importaciones, o si las importaciones y exportaciones van a ser efectuadas por una sola persona jurídica, se exigirá garantía bancaria, b) Los contratos sólo podrán ser prorrogados una vez, siempre que exista causa justificada, y en ningún caso por más de la mitad del período inicial. c) Las operaciones SEIC deberán iniciarse en general con la exportación y d) Ninguna exportación efectuada antes de ser registrado un contrato SEIC podrá ser tenida en cuenta para el mismo.

Según varios de los funcionarios e importadores consultados por el autor, en la práctica parecen haberse venido aplicando desde hace algún tiempo los criterios adicionales de no autorizar importaciones agropecuarias o de insumos agropecuarios a través de los SEIC, de no conceder prórrogas a los contratos SEIC que contemplen exportaciones con derecho a CERT, incluso si se trata de contratos donde ya se han aprobado las importaciones, y de aprobar licencias de importación sólo en la medida en que se vayan acreditando exportaciones, de acuerdo con los múltiples establecidos en los contratos.

Como puede apreciarse, dentro del mismo gobierno el entusiasmo y la relativa laxitud inicial en la aplicación de los SEIC han sido gradualmente remplazados por el desencanto y la rigidez, que es lo que suele suceder cuando se parte con expectativas inadecuadas sobre las posibilidades de un mecanismo y se subestiman las dificultades prácticas de su aplicación. En la siguiente sección se intenta una caracterización conceptual del "trueque a la colombiana", con el fin de lograr una mejor comprensión de su funcionamiento y de los efectos que sobre el mismo probablemente tendrán las recientes modificaciones introducidas por el gobierno en el manejo de los SEIC.

III. CONCEPTUALIZACION DE "TRUEQUE A LA COLOMBIANA"

A. Iniciativa en el trueque⁵

En principio, una operación internacional de trueque puede resultar de la iniciativa de los exportadores o de los importadores de cualquiera de los países involucrados en la operación. Puesto que, en general, una importación por trueque limita las opciones disponibles para el comprador, y en el mejor de los casos simplemente no las aumenta, la única razón por la cual un importador de cualquier país tomaría la iniciativa de proponer trueque sería que su gobierno impida o restrinja las importaciones por canales ordinarios, esto es, que para el comprador desaparezcan legal o prácticamente otras opciones de importación. Por otra parte, un exportador podría tomar la iniciativa del trueque en una cualquiera de las siguientes circunstancias: a) Si el trueque le permite mantener ventas muy rentables a países que sólo autorizan importaciones por ese mecanismo, en cuyo caso podría estar dispuesto a efectuar directamente algunas importaciones en las que de otra manera no tendría interés, o a subsidiar para el mismo efecto a ciertos importadores de su país; b) Si desea penetrar, vendiendo con descuento, un mercado donde no podría vender a los precios internacionales, pero al mismo tiempo prefiere que el descuento quede disfrazado en el recargo de los costos (o en la menor calidad) de las importaciones que aceptaría efectuar en una operación de trueque, o c) Cuando en su país el gobierno restringe o prohíbe ciertas importaciones excepto si estas se efectúan por el sistema de trueque, caso en el cual la exportación por trueque, que da derecho a importar, recibe un subsidio implícito en comparación con la exportación ordinaria.

⁵ En esta sección la palabra trueque se usará como un término conveniente para describir operaciones donde se vinculan de alguna manera las exportaciones con las importaciones, aunque para ellas se utilicen monedas y aunque los valores importados y exportados no sean equivalentes.

Un somero examen del contexto internacional en que se han desarrollado las operaciones SEIC permite descartar de inmediato varios casos en relación con la iniciativa del trueque. Es claro, en primer lugar, que las operaciones no han surgido como respuesta de los exportadores colombianos o de los importadores extranjeros a una exigencia de operaciones de trueque en el resto del mundo. En realidad, el grueso de las exportaciones por SEIC se han dirigido a países que, como Estados Unidos, tienen políticas comerciales poco favorables al trueque, y si no han encontrado mayores dificultades es sólo porque, como se explicó en la sección II, los SEIC son, básicamente, operaciones ordinarias desde el punto de vista del resto del mundo.

La prohibición en Colombia de utilizar SEIC para las exportaciones de café, azúcar y algunos otros productos en los cuales existe un exceso de oferta en los mercados tradicionales implica que los casos donde el trueque se efectúa por iniciativa de un exportador dispuesto a vender con un descuento, implícito en los precios de las importaciones, deben haber sido poco importantes. Sin embargo, no es posible descartar a priori estos casos, especialmente cuando se trata de exportaciones de productos agropecuarios o mineros.

Con la salvedad anterior, quedan entonces las siguientes posibilidades en las operaciones SEIC: a) Que la iniciativa la tome un exportador extranjero dispuesto a aceptar importaciones provenientes de Colombia para poder mantener sus exportaciones, afectadas por la prohibición legal o virtual de efectuarlas por los canales normales, y b) Que un exportador o un importador colombiano tome la iniciativa de efectuar la operación para ganar el subsidio implícito en la importación, una vez el Gobierno restringe las importaciones ordinarias.

El caso (a) sería tanto más probable cuanto menos "necesarias" sean las importaciones que Colombia intenta restringir, y cuanto menor sea el poder monopolístico del exportador extranjero, pues es claro que si realmente se trata de importaciones

imprescindibles y si, además, el exportador extranjero tiene una clara ventaja frente a sus competidores o estos son inexistentes, podría estar tranquilo sobre el mantenimiento del mercado colombiano, por lo menos una vez que pase la emergencia. Por otra parte, es de presumir que el exportador extranjero sólo estaría dispuesto a efectuar un esfuerzo de compra de productos colombianos, para mantener sus ventas a Colombia, si estas últimas tienen un volumen suficiente para absorber los costos en que incurriría para colocar en su propio país, o en otros países, los bienes comprados a Colombia. En la sección siguiente, destinada al examen de los contratos SEIC registrados en el INCOMEX, se presentará alguna información que sugiere que los casos donde la iniciativa surge del exportador extranjero tampoco pueden descartarse totalmente. Sin embargo, en la medida en que los productos de la lista de importación restringida a los SEIC son bienes "necesarios" y para los cuales el mercado colombiano es ínfimo comparado con el mercado mundial, parece más probable el caso (b), donde la iniciativa de las operaciones surge de los importadores y exportadores colombianos, estimulados por la perspectiva de una ganancia en el mercado doméstico, hecha posible a través de los SEIC.

Los casos no descartados, pero improbables, donde la iniciativa del trueque surge de un exportador colombiano dispuesto a vender con un descuento, implícito en el recargo en los precios CIF de las importaciones, o de un exportador extranjero dispuesto a comprar productos colombianos con tal de colocar sus exportaciones, constituirían clásicas operaciones de trueque, donde se crea un vínculo real, y no sólo formal, entre las actividades de exportación y de importación. Las implicaciones económicas de ese tipo de operaciones han sido estudiadas ampliamente en la literatura profesional, y a ellas se hará breve referencia en la última sección de este ensayo, destinada a la evaluación global del experimento colombiano. En el resto de esta sección se intentará tipificar el "trueque a la colombiana" donde el nexo entre la ex-

portación y la importación es meramente formal y donde la iniciativa de entrar en una operación de trueque surge del interés del importador colombiano, del exportador colombiano, o de ambos, en aprovechar las posibilidades de explotación monopolística del mercado colombiano creadas por el establecimiento de los SEIC.

B. Determinación del "CERT privado"

Como ya se señaló, la única razón por la que un importador colombiano estará interesado en entrar en operaciones SEIC es que el Gobierno le cierre o le limite exageradamente sus importaciones por canales ordinarios. El importador tendrá entonces que incurrir en un costo adicional (que, por supuesto, el mismo sistema le facilita trasladar a los consumidores) para efectuar exportaciones que normalmente no habría realizado, o para inducir a un exportador a asociarse con él en una operación SEIC. Por otra parte, un exportador puede ser tentado por el importador a entrar en una operación SEIC, a través del pago de cierta suma, o puede decidir entrar por su cuenta en el negocio de importación para explotar una ganancia monopolística a través de la venta de productos de importación fuertemente racionada.

Puesto que los importadores tratarán de minimizar el costo del CERT privado, en una situación donde hay un gran número de exportadores deseosos de obtener alguna ganancia adicional, es de presumir que el nivel del equilibrio del CERT privado tenderá a aproximarse al nivel donde compensa exactamente los costos adicionales netos de efectuar exportaciones por SEIC, esto es, que eventualmente desaparecerán las ganancias extraordinarias de los exportadores a través de SEIC. Esto no quiere decir, por supuesto, que el CERT privado en el equilibrio sea necesariamente bajo, puesto que los costos adicionales de exportar a través de SEIC pueden ser considerables si realmente se trata de exportaciones de productos nuevos o de exportaciones a nuevos mercados. Sin embargo, un bajo nivel de CERT privado sería, por sí mismo, indicativo de que las exportaciones canali-

zadas a través de los SEIC no son, precisamente, del tipo que "requieren los SEIC para poder ser realizadas".

Sean X el valor FOB de las exportaciones cuando se efectúan por los sistemas normales, y S la tasa de subsidio ("CERT oficial") aplicable en ese caso. El valor neto, en dólares, obtenido por el exportador que no utiliza SEIC será entonces:

$$(1) V = X(1 + S)$$

Designando con un asterisco los valores de las variables correspondientes cuando la exportación se efectúa a través de SEIC, el total obtenido por el exportador en ese caso será:

$$(2) V^* = X^*(1 + S^*) + C - A$$

donde C es el "CERT privado", en términos absolutos, y A los costos fijos de transacción incurridos por el exportador en la operación de trueque, por encima de los que incurriría en una operación ordinaria.

El valor FOB de la exportación cuando se exporta por trueque, X^* , puede ser menor o mayor que el valor cuando se exporta por los canales normales. Sería probablemente mayor, por ejemplo, en aquellos casos donde la transacción a través de trueque se hace por iniciativa de un exportador del extranjero, dispuesto a incurrir en un sobreprecio en las importaciones con tal de colocar su producto. Quizás más pertinente en el caso colombiano, X^* podría ser mayor que X si se trata de una exportación que sería difícil efectuar sin usar los contactos, los canales comerciales o el crédito que un exportador en Colombia puede poner a disposición de un exportador sin experiencia. Por otra parte, el valor de X^* sería probablemente inferior al de X si en el caso del trueque la exportación tiene que dirigirse a un mercado nuevo, incurriendo en algunos costos de penetración. En general es posible expresar X^* como un múltiplo de X , como se hace en la ecuación (3), sin que sea necesario determinar a priori el signo del parámetro α .

$$(3) X^* = X (1 + \alpha)$$

La condición de que el valor total obtenido por el exportador en la transacción de trueque sea al menos igual al que obtendría a través de una exportación normal, esto es, que $V^* \geq V$ acota inferiormente el valor del "CERT privado".

$$(4) C \geq X \{1 + S - (1 + \alpha)(1 + S^*)\} + A$$

Medido como proporción de las exportaciones FOB el CERT privado sería, entonces:

$$(5) \frac{C}{X} = \left\{1 + S - (1 + \alpha)(1 + S^*)\right\} + \frac{A}{X}$$

que en el caso donde las exportaciones por SEIC recibían el CERT oficial ($S = S^*$) se simplifica a:

$$(6) \frac{C}{X} = \frac{A}{X} - \alpha(1 + S)$$

De acuerdo con algunos de los importadores - exportadores consultados por el autor, en la época cuando las operaciones SEIC recibían el CERT oficial el CERT privado oscilaba entre un 30% y un 100% del valor FOB de las exportaciones. Su nivel era del orden del 30% para los productos de exportación tradicional a mercados tradicionales, y podría llegar, aunque raramente, hasta un 100% para productos nuevos. Puesto que en estos últimos casos las operaciones eran de escaso volumen, no hay duda que una parte no despreciable del CERT privado simplemente cubría los costos adicionales de transacción. Aún así, un nivel del CERT privado de, digamos, 7-80% es alto, y probablemente caracteriza una situación inicial de desequilibrio durante la cual el efecto estimulante de los SEIC sobre las exportaciones fue significativo.

También vale la pena examinar el costo del CERT privado desde el punto de vista del importador. Sean M el valor FOB de las importaciones que se traerían mediante el contrato de trueque, y K la relación entre

el valor FOB de las exportaciones y el de las importaciones, esto es, $K = (X/M)$. Dividiendo ambos miembros de la ecuación (4) por M se obtiene entonces una conveniente expresión para el CERT privado como fracción de las importaciones, que es la forma como normalmente se estipula entre las partes:

$$(7) \frac{C}{M} \geq K \left\{1 + S - (1 + \alpha)(1 + S^*)\right\} - \frac{A}{M}$$

En términos de lo que ha sido la reglamentación colombiana sobre la materia dos casos lícitos resultan de especial interés: 1) Casos donde $S = S^*$, esto es, donde las exportaciones a través de trueque reciben el mismo subsidio que las efectuadas normalmente, como sucede para los contratos registrados hasta el 20 de diciembre de 1984, según lo dispuesto en el Decreto 187 de enero de 1985. 2) Casos donde $S^* = 0$, es decir, cuando se elimina el CERT para las operaciones efectuadas por el sistema SEIC, como sucedió con los contratos registrados con posterioridad al 20 de diciembre de 1984.

En el caso donde $S = S^*$ la condición (5) se transforma en:

$$(8) \frac{C}{M} \geq \frac{A}{M} - \alpha(1 + S)K$$

Es razonable suponer que en la selección de los productos a exportar tratará de minimizarse el costo del CERT privado, ya sea que ese costo corresponda a una transferencia efectiva de un importador a un exportador, o a un costo de oportunidad cuando el importador y el exportador son la misma persona jurídica. En ausencia de un diferencial en el valor FOB de las exportaciones cuando se efectúan a través de uno u otro sistema, esto es, cuando $\alpha = 0$, el esfuerzo se concentrará en lograr operaciones de cierto volumen, que permitan minimizar el costo relativo de los cargos fijos. En ese caso el nivel del CERT oficial no influirá la selección de los productos a exportar, siendo igualmente probables operaciones SEIC que contemplen exportaciones con altos o bajos niveles de CERT oficial. Por otra parte, si α es negativo, esto es, si las

exportaciones por trueque generan un ingreso neto FOB para el exportador *inferior* a las normales, como tendería a ocurrir tratándose de exportaciones tradicionales a mercados nuevos, la selección de productos a exportar favorecería aquellos que tengan un subsidio bajo.

Por el contrario, si α es positivo, cosa que sólo parece probable cuando se trata de nuevos productos colocados usando los contactos y canales de un importador particular, la selección favorecería las exportaciones que pudieran recibir un alto CERT oficial. En estos casos casi que por definición el volumen de los contratos tendería a ser pequeño, y la ventaja de utilización de los canales de comercialización internacional del importador debería ser suficiente para absorber el efecto de los costos fijos de transacción.

En resumen, para las transacciones SEIC registradas con anterioridad al 20 de diciembre de 1984 se esperaría una correlación nula, o negativa, entre el volumen de las exportaciones y el nivel del CERT oficial. Sería nula si las exportaciones por SEIC son prácticamente idénticas, en productos y mercados, a las exportaciones ordinarias, y sería negativa si se cumplen los criterios de que tales exportaciones consistan en productos nuevos o en ventas de productos tradicionales a nuevos mercados.

Adicionalmente, si el estudio de las transacciones SEIC mostrara que en la época en que recibían CERT oficial tenían un subsidio alto, y eran al mismo tiempo productos tradicionales, habría razones para pronosticar que, en la práctica, también se estarían dirigiendo a los mercados tradicionales, pues de otra manera la selección de esos productos para exportación por SEIC no sería racional⁶.

⁶ Algunos comentaristas de este ensayo han señalado al autor que incluso un exportador con un alto CERT podría tomar la iniciativa de exportar a un mercado nuevo, incurriendo en los costos de penetración, pues las ganancias monopolísticas de la importación compensarían sobradamente esos costos. Sin embargo, seguiría siendo cierto que los exportadores con bajo CERT tendrían un menor costo de

En el caso donde no existe subsidio oficial para las exportaciones efectuadas a través de trueque, el CERT privado queda acotado por la expresión:

$$(9) \quad \frac{C}{M} \geq \frac{A}{M} + (S - \alpha) K$$

Claramente, no importa cual sea el signo de α , la selección de los productos exportables tenderá a favorecer aquellos con bajos niveles de subsidio cuando se efectúan a través de sistemas normales. Casi que por definición tales productos corresponden a exportaciones que el país ya viene efectuando y que tendrían que dirigirse a nuevos mercados, con un α probablemente negativo. Todo se conjuga para elevar el CERT privado mínimo necesario lo que reduce sustancialmente el atractivo de las operaciones SEIC. Debe señalarse que al eliminar el CERT oficial para las exportaciones a través de trueque el costo del CERT privado se hace muy sensible al valor de K, el múltiplo que se aplica a las importaciones para definir el nivel mínimo de exportaciones exigibles. Por ejemplo, para un producto de exportación que tiene asignado un CERT oficial de 250%, un aumento de K de 1 a 2, sumado a la eliminación del CERT oficial para los SEIC, elevaría el costo del CERT privado para los importadores en 50 puntos porcentuales, aproximadamente. Eso significa que si originalmente el CERT privado era de, digamos, 7%, después de la modificación se elevaría aproximadamente a 57%⁷. En esas condiciones

oportunidad en ese tipo de operaciones y que los importadores tenderían a entrar en negociaciones con esos exportadores, para minimizar su costo por concepto de "CERT privado".

⁷ Medido como proporción de las importaciones el CERT privado aumentaría, en este ejemplo, exactamente en (50.75α) puntos porcentuales. El resultado se obtiene reemplazando los valores correspondientes de s y de K en las expresiones (8) y (9), y restando (8) de (9). La única forma de evitar que el cambio en las normas sobre SEIC se traduzca en un aumento intolerable del costo del CERT privado para los importadores es escogiendo productos de exportación que tengan bajo CERT oficial, o un alto valor de α .

cabría preguntarse si lo que el Gobierno está buscando a través de SEIC es promoción de exportaciones o sustitución de importaciones.

La eliminación del CERT oficial para las importaciones SEIC, combinada con el aumento de la proporción exigida entre exportaciones e importaciones tendrá los siguientes efectos:

- a) Reducirá apreciablemente el número de operaciones SEIC y tenderá a elevar el valor promedio de los contratos.
- b) Aumentará el interés de desviar hacia los SEIC exportaciones tradicionales que tengan un CERT oficial relativamente bajo.
- c) Si se frena la desviación de exportaciones los importadores no tendrán más remedio que intentar fomentar la exportación de aquellos productos que, sin su apoyo, simplemente no podrían exportarse y para los cuales no hay, por esa razón, un costo de oportunidad en el CERT oficial.
- d) Puesto que no todos los importadores están en condiciones de convertirse en exportadores, para algunos bienes de importación restringida a los SEIC la elevación sustancial de su costo de importación podrá dar lugar a un esfuerzo de sustitución de importaciones, al contrabando, al desabastecimiento del mercado o a una combinación de todas esas cosas.

La discusión de si esa evolución, inducida por los últimos cambios en las normas aplicables a los SEIC, es conveniente o no se pospondrá hasta la última sección de este ensayo.

C. Posibilidad e incentivos para el fraude en la facturación

Cuando en una operación SEIC se sobrefacturan las exportaciones o se subfacturan las importaciones, puede obtenerse una ga-

nancia, adicional al mayor subsidio tributario obtenido en las exportaciones o a la disminución de derechos aduaneros sobre las importaciones. Esa ganancia surge de la posibilidad de elevar el monto real de importaciones para cualquier monto dado de exportaciones efectivas. Por esa razón es comprensible que entre los responsables de la política haya existido desde un comienzo una particular preocupación sobre el riesgo de fraudes en la facturación de las operaciones SEIC. Vale la pena recordar que varios productos de exportación canalizados a través de SEIC eran exportaciones nuevas o de bienes para los cuales no existían precios de referencia. Aunque el riesgo de que un fraude en la facturación sea detectado es mayor si se trata de una operación SEIC que si se trata de una operación ordinaria, pues los controles tienden a ser más estrictos en el primer tipo de operaciones, cuando un bajo riesgo de ser detectado se combina con un alto incentivo para el fraude este se hace casi inevitable. La dificultad práctica de controlar la sobrefacturación de exportaciones a través de los SEIC explica en buena parte la decisión gubernamental de eliminar el CERT para esos sistemas.

IV - RESULTADOS DE LOS SEIC

A. La muestra

Para efectos del análisis de los SEIC se decidió estudiar con detalle una muestra amplia de los contratos registrados en el INCOMEX, con las siguientes características:

- 1) Se tomaron solamente contratos de operaciones aprobadas en 1984 y registradas hasta el 31 de enero de 1985, con el doble fin de que sus características reflejaran la "primera etapa" de los SEIC, cuando las solicitudes se presentaban con la expectativa de contar con el CERT oficial, y de que a la última fecha de corte sobre desempeño de los contratos para la cual se contaba con información, esto es, abril 29 de 1985, la mayor parte de los contratos hubieran tenido una oportunidad razonable de ejecución.

CUADRO No. 1

TAMAÑO DE LA MUESTRA PARA
EL PRIMER PERIODO

	(1)	(2)	(1)/(2)
	Muestra Total*		(%)
1. Número de contratos	126	234	55.8
2. Exportaciones pactadas (US\$ millones)	68.5	116.1	59.0
3. Importaciones pactadas (US\$ millones)	52.7	91.9	57.3

* Total de contratos SEIC registrados hasta enero 31 de 1985.

- 2) Los contratos se limitaron a las operaciones tramitadas a través de la Regional INCOMEX de Bogotá, para los cuales se contaba con información homogénea, completa y de fácil acceso a través de tabulados del INCOMEX, que permitía mantener bajos costos del estudio.

A la fecha de corte de los contratos registrados, esto es, al 31 de enero de 1985, los 126 contratos de la Regional Bogotá representaban más de un 55% del total de contratos SEIC tramitados en el país y, como se ilustra en el Cuadro No.1, constituían una muestra de tamaño más que adecuado para hacer inferencias sobre la población, con un razonable nivel de confianza probabilística.

B. Características de las importaciones y las exportaciones pactadas.

En el Cuadro No. 2 se presenta la lista de las principales importaciones pactadas en la muestra de contratos, ordenadas por valor de las importaciones. Se aprecia, en primer lugar, una concentración bastante alta de los productos: tres de ellos, com-

putadores, camperos y tractores representaban casi un 55% del valor total de las importaciones pactadas, y con ellos y los cinco productos siguientes (cabezas de máquinas de coser, máquinas de escribir, lentes, manzanas frescas, piezas y partes de las posiciones 8451-8454) se llegaba a un poco más del 75% del total.

Como se señala en el Cuadro No. 2, los productos de las cinco primeras posiciones, con un 66.5% del valor de importaciones pactadas en la muestra, eran todos del tipo cuya importación sólo podría efectuarse por SEIC. En total, los productos de este tipo explican un 71.7% de las importaciones pactadas en la muestra. El resto de los productos de importación está constituido por bienes cuya importación estaba severamente restringida. El caso del zinc es una excepción y se explica porque, aunque su importación es libre cuando proviene del Grupo Andino, estaba virtualmente prohibida si tenía otro origen, a menos que se efectuara por SEIC.

Aunque algunas personas probablemente discutirían la calificación de las manzanas, los ajos y el comino como "importaciones necesarias", un vistazo al Cuadro No. 2 permite constatar que el criterio de que las importaciones SEIC fueran bienes "necesarios" para el país fue aplicado de manera razonablemente estricta. Como se señaló en la Sección III este manejo de las importaciones por SEIC, donde se cierran legal o virtualmente otras opciones para importar, y donde el exportador externo no tiene razones para dudar de la disponibilidad a largo plazo del mercado colombiano, es una característica del "trueque a la colombiana", donde la iniciativa de la operación surge en Colombia dada la posibilidad de obtener una renta monopolística en el mercado interno, a través de operaciones SEIC.

En las exportaciones pactadas, las cuales se presentan en el Cuadro No. 3, se observa una menor concentración que en las importaciones, aunque de ninguna manera despreciable: los ocho principales produc-

CUADRO No. 2

IMPORTACIONES PACTADAS EN LA MUESTRA DE CONTRATOS

Posi- ción	Descripción*	Imp. pact. (US\$)	%	% acum.
8453**	Computadores y equipo comple- mentario	15.074.840	28,59	28,59
8702**	Camperos y sus repuestos	7.608.138	14,43	43,02
8701**	Tractores	6.081.675	11,54	54,56
8441**	Cabezas de máquinas de coser industriales	3.816.592	7,24	61,80
8451**	Máquinas de escribir	2.469.496	4,68	66,48
705	Lentejas	1.818.063	3,45	69,93
806	Manzanas frescas	1.773.063	3,36	73,29
8455**	Piezas y partes de 8451-8454	1.126.621	2,14	75,43
8437	Telares	1.039.995	1,97	77,40
3902	Polietileno, polipropileno, emulsión PVC	880.466	1,67	79,07
8513	Aparatos de telefonía y teleimpresión	744.621	1,41	80,48
8501	Motores eléctricos, generadores	625.217	1,19	81,67
3703	Papeles para fotografía y fotocopia	620.320	1,18	82,85
8422**	Ascensores	564.185	1,07	83,92
4002	Caucho sintético	473.250	0,90	84,82
9020	Aparatos de rayos X	463.466	0,88	85,70
7313	Lámina de acero	448.000	0,85	86,55
7901	Zinc en bruto	374.500	0,71	87,26
9017	Instrumentos y aparatos de medicina	355.083	0,67	87,93
701	Ajos frescos	350.000	0,66	88,59
8452**	Calculadoras, registradoras	305.700	0,58	89,17
8445	Tornos, fresadoras	285.867	0,54	89,71
9010**	Aparatos de fotocopia y fotografía	280.365	0,53	90,24
909**	Comino	258.750	0,49	90,73
8426**	Máquinas para ordeñar	239.709	0,45	91,18
	Resto (124 posiciones)	4.643.375	8,82	100,00
	TOTAL	52.721.357	100,00	100,00

* Se refiere a las importaciones efectivamente pactadas, más que a la descripción general de la posición.

** Importaciones que solamente podían efectuarse por SEIC.

tos de exportación por SEIC representaban alrededor de un 52% del valor total de exportaciones pactadas en la muestra, y el siguiente 25% estaba representado por otros doce productos, incluyendo el curioso caso de exportaciones no identificadas.

Como puede constatarse en el Cuadro No. 3 una buena proporción de los produc-

tos de exportación por SEIC no sólo constituyen exportaciones tradicionales del país sino que incluso se encontraban entre los primeros 85 productos de exportación, según registros del INCOMEX para 1984. Los productos realmente nuevos, aunque no parecen haber sido escasos en número, explican un porcentaje muy bajo de las exportaciones por SEIC.

CUADRO No. 3

EXPORTACIONES PACTADAS EN LA MUESTRA DE CONTRATOS

Posición	Descripción*	Exp. pact. (US\$)	o/o	o/o acum.
801**	Banano	8.015.003	11.69	11.69
2401**	Tabaco en rama	6.615.000	9.65	21.34
3902**	Compuestos de PVC	4.583.390	6.69	28.03
3003**	Medicamentos	4.537.838	6.62	34.65
4423	Parquet para pisos y paneles de madera	4.201.227	6.13	40.78
8501	Convertidores estáticos	2.699.680	3.94	44.72
5501**	Algodón	2.641.100	3.85	48.57
4102**	Cueros de bovinos	2.300.000	3.36	51.93
6101**	Ropa exterior para hombres y niños	1.848.000	2.70	54.63
0	No especificada	1.705.482	2.49	57.12
4901**	Libros, folletos e impresos	1.612.000	2.35	59.47
201**	Carne de bovinos	1.572.237	2.29	61.76
1806**	Chocolate azucarado o no	1.513.507	2.21	63.97
8441	Muebles para máquinas de coser	1.418.948	2.07	66.04
2701**	Carbón	1.410.288	2.06	68.10
8455	Tableros electrónicos	1.400.000	2.04	70.14
4203**	Guantes industriales, cinturones	1.307.660	1.91	72.05
6004	Camisetas	1.261.370	1.84	73.89
7105	Plata en bruto aleada	1.225.000	1.79	75.68
9212	Software	1.100.000	1.60	77.28
6202**	Artículos de lencería	1.038.718	1.52	78.80
8307	Sistemas de iluminación solar	967.000	1.41	80.21
6402**	Calzado deportivo y de seguridad	862.233	1.26	81.47
8422	Grúas, partes para ascensores	735.369	1.07	82.54
1006**	Arroz	632.000	0.92	83.46
8512	Estufas eléctricas	624.000	0.91	84.37
4202**	Maletines y artículos para viaje	622.025	0.91	85.28
1201	Ajonjolí	620.000	0.90	86.18
8461	Válvulas en bronce para gas	580.464	0.85	87.03
4902**	Revistas, historietas	564.000	0.82	88.65
4428	Paletas y cucharitas de madera	549.100	0.80	87.85
701	Tomate y pepino	500.000	0.73	89.38
2209	Aguardiente	500.000	0.73	90.11
3004	Esparadrapo, algodón hidrófilo	489.131	0.71	90.82
	Resto (84 posiciones)	6.296.816	9.18	100.00
	TOTAL	68.548.586	100.00	100.00

* Se refiere a las exportaciones efectivamente pactadas, más que a la descripción general de la posición.

** Producto de exportación tradicional, comprendido entre los 85 principales productos de exportación en 1984.

C. Clasificación de los contratos de acuerdo con su grado de cumplimiento.

Al momento de escribir este ensayo los datos de registros de importaciones y exportaciones para los contratos SEIC, así como los datos de exportaciones e importaciones acreditadas con reintegros, reembolsos o manifiestos de aduana, según el caso, estaban disponibles para la Regional Bogotá hasta abril 29/85. En general, las importaciones acreditadas mostraban un notable retraso pues sólo llegaban a US\$2.7 millones⁸ frente a un total de registros de importación aprobados por US\$26.3 millones y un total de importaciones pactadas de US\$52.7 millones. Ese rezago no sorprende puesto que los importadores disponen de un plazo de nueve meses, a partir del vencimiento del contrato, para acreditar sus importaciones y no tienen un interés particular en acreditar rápidamente sus importaciones. Un dato más significativo sobre la ejecución de las importaciones es el de los registros aprobados, especialmente si se tiene en cuenta que una vez aprobado un registro el INCOMEX carece de instrumentos para frenar la importación, y que no existe ninguna razón poderosa para que el importador se abstenga de utilizar un registro de importación aprobado⁹.

La situación es bastante diferente para las exportaciones. El dato de registros de exportación aprobados dice muy poco sobre la marcha de las exportaciones, pues sigue siendo una simple declaración de intenciones. De otro lado, puesto que el importador debe constituir una garantía de que se efectuará la exportación pactada en los SEIC, hay un obvio interés en acreditar las exportaciones efectuadas, y ese interés puede estar reforzado por los acuerdos privados entre el exportador y el impor-

tador. Por esa razón, el dato más significativo sobre el desempeño de las exportaciones SEIC parecería ser el de las exportaciones acreditadas.

La clasificación de los contratos de acuerdo con la relación de exportaciones acreditadas a importaciones aprobadas se presenta en el Cuadro No. 4. Como esa clasificación podría dar una impresión exageradamente desfavorable del cumplimiento de los contratos, se ha decidido incluir también el Cuadro No. 5, donde se presenta una clasificación alternativa basada en exportaciones e importaciones aprobadas. Probablemente el éxito del desempeño de los contratos SEIC estará entre el muy pobre que sugiere el Cuadro No. 4 y el que muestra el Cuadro No. 5, sin que el autor tenga elementos para poder ser más preciso sobre esta materia.

Los datos del Cuadro No. 4 permiten comprender la preocupación del Gobierno con la marcha de los SEIC y la motivación de algunos de los cambios introducidos durante 1985 en el manejo del instrumento. Se aprecia, en primer lugar, que mientras el total de exportaciones pactadas en la muestra excedía en US\$15.8 millones (30%) el total de importaciones pactadas (Cuadro No. 1), al 29 de abril de 1985 el monto de importaciones aprobadas excedía el de exportaciones acreditadas en US\$6.7 millones (34%). Además, en un gran número de contratos las exportaciones acreditadas eran considerablemente inferiores a las importaciones aprobadas. El caso más preocupante, sin duda, era el de los contratos vencidos donde las exportaciones acreditadas eran inferiores a las importaciones aprobadas. En la muestra, un 23% de los contratos estaba en esa situación, con una relación de importaciones aprobadas a exportaciones acreditadas de 2.8 a 1.

Los riesgos de incumplimiento de las exportaciones pactadas en los contratos de SEIC, cuando las garantías constituidas son de tipo personal, han sido considerados por el mismo Gobierno tan apreciables que al

⁸ Todos los datos se refieren a la muestra de contratos.

⁹ En los contratos donde se establece el "CERT privado" normalmente se conviene que éste será liquidado y pagado "sobre cada licencia de importación aprobada".

CUADRO No. 4

CLASIFICACION A DE LOS CONTRATOS DE LA MUESTRA

No. de los contratos a abril 29/85	No. de contratos	%	Exportac. pactadas (US\$)	%	Exportac. aprobadas (US\$)	%	Exportac. acreditadas (US\$)	%	Importac. aprobadas (US\$)	%
1. No tenían exportaciones acreditadas ni importaciones aprobadas	23	18,3	7,325,764	10,7	1,091,962	2,9	0	0	0	0
2. Exportaciones acreditadas menores que las importaciones aprobadas, y estaban vencidos	29	23,0	6,139,417	8,9	5,339,925	14,3	1,825,836	9,3	5,090,334	19,3
3. Exportaciones acreditadas menores que las importaciones aprobadas, pero no estaban vencidos	30	23,8	29,881,336	43,6	10,737,876	28,7	1,741,406	8,9	15,606,597	59,3
4. Con exportaciones acreditadas positivas y mayores o iguales que las importaciones aprobadas	44	34,9	25,202,069	36,8	20,216,763	54,1	16,063,735	81,8	5,615,851	21,3
5. TOTAL	126	100,0	68,548,586	100,0	37,386,526	100,0	19,630,977	100,0	26,312,782	100,0

CUADRO No. 5

CLASIFICACION B DE LOS CONTRATOS DE LA MUESTRA

No. de los contratos a abril 29/85	No. de contratos	%	Exportac. pactadas (US\$)	%	Exportac. aprobadas (US\$)	%	Exportac. acreditadas (US\$)	%	Importac. aprobadas (US\$)	%
1. No tenían exportaciones ni importaciones aprobadas	14	11.1	5,079,848	7.4	0	0	0	0	0	0
2. Exportaciones aprobadas menores que las importaciones, y estaban vencidos	10	7.9	1,343,866	2.0	1,023,641	2.7	130,694	0.7	1,326,095	5.0
3. Exportaciones aprobadas menores que las importaciones aprobadas, pero no estaban vencidos.	21	16.7	15,008,657	21.9	2,162,687	5.8	591,178	3.0	9,290,856	34.8
4. Con exportaciones aprobadas positivas y mayores o iguales que las importaciones aprobadas	81	64.3	47,116,215	68.7	34,200,198	91.5	18,909,105	96.3	15,695,831	60.2
5. TOTAL	126	100.0	68,548,586	100.0	37,386,526	100.0	19,630,977	100.0	26,312,782	100.0

final se decidió cortar por lo sano y establecer la norma de que las operaciones se inicien con la importación, a menos que se constituya garantía bancaria¹⁰, y que sólo se otorguen licencias de importación a medida que se vayan acreditando las exportaciones, y de acuerdo con los múltiples establecidos.

Los posibles descalabros en el manejo de los SEIC, imputables al entusiasmo inicial, no debieran constituir un pasivo permanente del sistema, si éste puede hacer una contribución positiva a los objetivos de la política económica una vez se corrigen las deficiencias o insuficiencias en los mecanismos de control. En el resto de esta sección se examinan con mayor detalle las características de las exportaciones de los SEIC.

D. Monto y destino de las exportaciones.

En el Cuadro No. 6 se presenta información sobre el destino de las principales exportaciones SEIC, así como el volumen de exportaciones de los mismos productos en 1983 y, para análisis posterior, el nivel del CERT oficial correspondiente a esas exportaciones. La clasificación según el destino se ha efectuado de la siguiente manera: si en los contratos respectivos la exportación de una posición determinada se dirigía a países adonde en 1983 se habían dirigido exportaciones similares, de acuerdo con datos de manifiestos publicados por el DANE, se clasificó como "exportación dirigida a países tradicionales". Por consiguiente, en la columna "a otros países" pueden aparecer algunos a los que Colombia haya exportado en años distintos a 1983. Cuando la información de los contratos lo hizo posible también se consignó el monto de las exportaciones SEIC pactadas que se dirigirían a "países no tradicionales", de acuerdo con la clasificación señalada.

El valor de las exportaciones pactadas de las posiciones arancelarias del Cuadro

No. 6 equivale a un 88.3% del total de exportaciones pactadas en la muestra, por lo que su análisis permite llegar a conclusiones bastante firmes sobre los efectos del sistema sobre las exportaciones colombianas medidas por valor. No sucede lo mismo cuando se trata de examinar los efectos de los SEIC sobre el número de posiciones exportadas, pues incluso a cuatro dígitos las posiciones incluidas en el Cuadro No. 6 representan sólo alrededor de un 27% del número de posiciones de exportación en los contratos de la muestra.

Una conclusión que salta a la vista al observar el Cuadro No. 6 es que, en el período analizado, el grueso del valor de las exportaciones SEIC estuvo representado no sólo por exportaciones tradicionales sino por "exportaciones tradicionales a mercados tradicionales". Del total de exportaciones SEIC incluidas en el Cuadro No. 6 (US\$60,5 millones), el 77% corresponde a productos que, sin ambigüedad, eran exportaciones tradicionales a mercados tradicionales. Para un 3% adicional, que corresponde a las posiciones donde en la columna "a otros países" se incluye un signo de interrogación, el análisis de los contratos efectuado por el autor le permite afirmar que las exportaciones a países no tradicionales eran realmente marginales, aunque su monto no pueda determinarse con precisión.

Es claro que durante 1984 el criterio de aprobar "exportaciones incrementales" o de utilizar los SEIC para facilitar la "recuperación de mercados" fue muy ampliamente utilizado. No sobra señalar que en la práctica el INCOMEX no impuso a los exportadores SEIC compromisos específicos sobre incrementos de sus exportaciones totales, lo cual probablemente estuvo bien, puesto que el control del cumplimiento de tales compromisos hubiera sido sumamente engorroso.

Casi no vale la pena, en vista de lo anterior, entrar en el complicado análisis de la desviación de exportaciones a través de SEIC, en el sentido de que ciertas exportaciones SEIC que se dirigen a "mercados

¹⁰ Según los funcionarios y asesores privados consultados, el costo de la garantía bancaria es prohibitivo en la mayoría de los casos, de manera que en la práctica el actual SEIC obliga a exportar primero.

CUADRO No. 6

**MONTO Y DESTINO DE LAS PRINCIPALES EXPORTACIONES
EN LA MUESTRA DE CONTRATOS
(Miles de dólares)**

Posi- ción	Descripción	A países tradicio- nales ^a	A otros países	Exporta- ción total en 1983 ^b	Cert ^d %o
801	Banano	7,241	770 (Chile, Canadá)	147,696	10
2401	Tabaco negro en rama	6,615	—	19,751	15
3902	Compuestos de PVC	4,583	—	6,803	25
3003	Productos farmacéuticos	4,538	—	14,946	15
4423	Parquet para pisos, y paneles de madera	4,201	—	5,487	30
8501	Convertidores estáticos	...	2,700 ^e	Exp. nueva	25
5501	Algodón de fibra larga o corta	2,641	—	23,061	25
4102	Cueros de bovinos	2,300	—	6,497	10
6101	Ropa ext. para hombres y niños	1,848	—	27,053	30
4901	Libros, folletos e impresos	1,612	—	17,372	20
201	Carne de bovinos	1,366	206 (Perú)	30,514	35
1806	Preparados de cacao	1,513	—	467	20-30
8441	Muebles para máquinas de coser	510	909 (USA, Alem. Oc.)	591	35
2701	Carbón térmico	—	1,410 (USA)	14,535	5
8455	Tableros electrónicos	...	1,400 ^e	Exp. nueva	25
4203	Guantes industriales, cinturones, ropa de cuero	1,308	—	4,821	30
6004	Ropa interior de punto no elástico	1,261	—	399	20
7105	Plata en bruto, aleada	1,225	—	364	0
9212	Software	...	1,100,000 ^e	Exp. nueva	15-25
6202	Artículos de lencería	1,039	—	4,523	30
8307	Sistemas de ilumin. solar	...	967,000 ^e	Exp. nueva	20
6402	Calzado deportivo y de seguridad	862	(?) (Perú)	5,121	20-35
8422	Grúas	—	735 ^c	13 ^c	30
1006	Arroz blanqueado	—	632 (Checoslov.)	1,566	35
8512	Estufas eléctricas	—	624 (Panamá)	209	30
4202	Maletines y artículos de viaje, de cuero	622	—	14,176	20-35
1201	Ajonjolí	620	(?) (Chile, Israel)	158	30
8461	Válvulas en bronce, artículos de grifería	580	(?) (Venezuela)	638	25
4902	Revistas, historietas	564	—	13,028	20
4428	Paletas y cucharitas de madera	549	—	86 ^c	30
701	Tomate y pepino	—	500	5 ^c	20-30
2209	Aguardiente	500	—	1,304	30
3004	Espardrapo, gasas, algodón hidrófilo	489	—	482	15-25

^a Véase en el texto la explicación de la clasificación

^b Datos de manifiestos de aduana, a menos que se especifique otra cosa.

^c Registros del INCOMEX.

^d Con base en los Decretos 2336 y 2446 de 1983 y 637, 985 y 1906 de 1984.

^e Incluye las exportaciones a países tradicionales.

nuevos" podrían reflejar una disminución de exportaciones a los mercados tradicionales, o incluso el uso de un tercer país como etapa intermedia para su destino final. Algo de eso puede haber ocurrido, pero ni es importante en volumen ni parece muy probable, cuando el Gobierno estaba tan generosamente dispuesto a conceder SEIC para las exportaciones a los mercados tradicionales.

La medición del efecto incremental de los SEIC sobre las exportaciones, que en cualquier caso ofrece serios problemas conceptuales, tropieza en éste con una dificultad fundamental: el bajísimo nivel de ejecución de los contratos SEIC durante 1984, último año para el cual se cuenta en este momento con datos de registros de las exportaciones por productos. Para ese período no sería razonable interpretar un pequeño aumento de los registros de exportación por producto en 1984, con respecto a 1983, como indicador de un débil efecto incremental de los SEIC, por la sencilla razón que la mayor parte de los contratos SEIC apenas estaban comenzando a ejecutarse.

En cuanto a los problemas conceptuales de la medición, es preciso tener en cuenta que las exportaciones de un producto podrían haber aumentado sustancialmente sin que el efecto fuera imputable a los SEIC. Por ejemplo, el aumento podría haber sido una respuesta a la generación de un excedente exportable en la oferta de un producto agrícola, o a precios muy favorables en el mercado internacional, de manera que habría ocurrido con o sin SEIC. El caso opuesto también podría presentarse: las exportaciones totales de un producto permanecen estables o incluso disminuyen y, sin embargo, no puede descartarse un efecto positivo de los SEIC, puesto que estos podrían haber evitado una evolución global aún más desfavorable.

En estas circunstancias, cuando el sistema SEIC es todavía tan reciente que no se cuenta con información estadística adecuada para medir su efecto incremental sobre las exportaciones, resulta conveniente pre-

guntarse si hay razones teóricas o empíricas para esperar que ese efecto sea débil o fuerte. La respuesta es que sí las hay, y muy sólidas, para afirmar que, en las condiciones iniciales de operación del SEIC, cuando esas operaciones recibían el CERT oficial, las exportaciones tenderían a ser incrementales y no simplemente una desviación de otras que de todas maneras se hubieran realizado. Veamos por qué.

Como ya se mencionó, la esencia del trueque a la colombiana en su primera etapa era la generación de un subsidio a los exportadores del sistema SEIC, adicional al CERT oficial. Ese subsidio podría estar representado por una transferencia del importador al exportador, o podría quedar implícito en una ganancia efectuada a través de las importaciones si el exportador y el importador eran la misma persona. Según varias personas conocedoras de las operaciones SEIC, el CERT privado podría estar en esa etapa entre un 30% y un 100% del valor de las exportaciones. La clave de la respuesta a la pregunta anterior está, entonces, en la elasticidad precio de las exportaciones. ¿Qué puede decirse a ese respecto?

Los estimativos de la elasticidad precio de las exportaciones colombianas coinciden en casi todos los casos en valores superiores a la unidad y en varios casos han encontrado valores bastante más altos. Con todo, lo que aquí importa no es el efecto relativo sobre la totalidad de las exportaciones inducido por un aumento de, digamos, 50% en el precio neto recibido por los exportadores. Si el aumento del precio fuera general, el efecto relativo podría ser moderado, pues la oferta global de exportaciones puede ser inelástica en el corto plazo. Lo que realmente importa es la elasticidad precio *marginal* de las exportaciones. No hay razón alguna para que a través de los SEIC se canalicen precisamente exportaciones con baja elasticidad de oferta o con mercados externos restringidos. Por el contrario, es de presumir que si se lo gran evitar los casos de simple fraude, el interés de los exportadores y el de los importadores coincidirá en canalizar a través

de los SEIC bienes que sean relativamente competitivos en los mercados internacionales y cuya oferta exportable pueda ser aumentada con facilidad. En el muy corto plazo las estadísticas podrían incluso reflejar una aparente desviación hacia los SEIC de ciertas exportaciones tradicionales sin que ello fuera razón válida para afirmar que en un plazo un poco mayor la exportación global no aumentará en una cantidad similar.

El análisis anterior lleva a la conclusión de que, para el conjunto de bienes de exportación que por su propia iniciativa el sector privado escogió para las operaciones SEIC, la elasticidad precio de esas exportaciones puede resultar bastante grande, por lo que el mecanismo, tal como funcionó en 1984, podría muy bien dar lugar a que la mayor parte de las exportaciones SEIC fueran incrementales. Pero no implica, de ninguna manera, que sea lo más eficaz para ese propósito y mucho menos que la relación de beneficio a costo sea adecuada. Debe recordarse que la evaluación global del mecanismo sólo se efectuará al final de este ensayo.

E. Nuevos productos de exportación

Aunque el grueso del valor de las exportaciones por SEIC estuvo representado por bienes de exportación tradicional, el sistema también impulsó la exportación de nuevos productos así como de bienes cuya exportación era todavía incipiente. Los casos más destacados se incluyen en el Cuadro No. 6: convertidores estáticos, software, sistemas de iluminación solar y grúas. El número de nuevos productos fue relativamente amplio, aunque en la mayoría de los casos los valores de exportación fueron modestos.

El efecto de los SEIC en la introducción de nuevos productos de exportación es natural, puesto que los importadores que tengan esa posibilidad tratarán de minimizar sus costos de CERT privado brindando a los nuevos exportadores potenciales servicios de comercialización y, según algunas personas consultadas, también servicios de

crédito, cuyo valor para los exportadores es muy superior al costo real para los importadores. Por supuesto, en comparación con una exportación tradicional la exportación de un nuevo producto tiene el inconveniente inicial de altos costos de penetración y de su escaso volumen, que hace relativamente gravosos los costos fijos de una transacción SEIC, de manera que mientras exista la facilidad de exportar a través de esos sistemas bienes tradicionales a mercados tradicionales es de esperar que la mayoría explote esa posibilidad.

La eliminación del CERT oficial en 1985 parece haber fortalecido la tendencia a introducir productos de exportación nuevos, que "realmente necesitan los SEIC para poder exportarse", como se aprecia en el Cuadro No. 7 donde se presenta información sobre los últimos 22 contratos SEIC registrados en el INCOMEX (hasta mediados de mayo de 1985).

F. Nivel del CERT oficial en las exportaciones SEIC

Como puede comprobarse en el Cuadro No. 6, las exportaciones pactadas en los contratos SEIC registrados en 1984 recibían CERT oficial entre 0 y 35%, aunque en la mayoría de los casos el nivel era superior al 20%. Lo primero, esto es, la dispersión del nivel del CERT confirma el resultado esperado de que, en ese período, para exportaciones SEIC que eran en su gran mayoría productos de exportación tradicional, el nivel del CERT oficial no influía la selección de los productos específicos. Por otra parte, se aprecia que las exportaciones nuevas tenían en todos los casos del Cuadro No. 6 niveles apreciables de CERT oficial, un resultado que el autor ha podido confirmar para otros productos de menor importancia relativa.

No cabe duda que la eliminación del CERT oficial para las exportaciones por SEIC, combinada con el aumento de la relación mínima exigida de exportaciones a importaciones implicaría para muchos de los productos del Cuadro No. 6 un aumen-

CUADRO No. 7

DATOS DE LOS ULTIMOS CONTRATOS SEIC REGISTRADOS

No.	Tipo	Importaciones	Valor US\$	Origen	Exportaciones	Valor US\$	Destino
1260	Trueque	Esmeril en polvo	15,250	USA	Moldes de hierro para vidrio	22,900	USA
1261	"	Aparatos electromésticos	6,400	Japón	Moldes de hierro para vidrio	42,772	USA
1262	"	Lentes plásticos	16,801	USA	Moldes de hierro para vidrio	24,001	USA
1263	"	Canela, comino y uvas pasas	169,125	Sri Lanka, Tur- quía, México	Toallas playeras	338,254	Venezuela
1264	"	Whisky	48,000	R. Unido	Lentes, prismas ópticos	96,000	USA
1265	"	Whisky	48,000	R. Unido	Lentes, prismas ópticos	96,000	USA
1266	"	Vodka	24,000	Finlandia	Lentes, prismas ópticos	48,000	USA
1267	"	Whisky	32,000	R. Unido	Lentes, prismas ópticos	64,000	USA
1268	"	Canela	63,000	Sri Lanka	Ajonjolí descortezado	126,000	M.C.E.
1269	"	Ojos, voces para muñeca, resinas y moldes	33,600	España	Partes y piezas para muñecas	69,190	Ecuador, Panamá
1270	"	Amolador sin puntas, tintas para impresión	50,000	USA, Puerto Rico	Envases y aplicadores vaginales	60,775	Venezuela Perú, Cos- ta Rica
1271	"	Partes para fotocopiadoras	268,500	USA	Zapatillas	268,500	USA
1272	"	Fotocopiadoras, teleimpre- soras, colorantes	45,992	USA	Lombrices de agua	68,800	USA
1273	"	Papel fotográfico	189,940	USA, Japón	Ñame	381,283	USA
1274	"	Camperos	527,680	Japón	Camisetas y chompas	1,055,360	Canadá
1275	"	Pantallas, impresoras, estaciones, controladores	162,450	USA	Software	325,000	Venezuela Panamá, Ecuador
1276	"	Equipos para computadores	135,000	USA	Software	271,000	México
1277	"	Equipos para computadores	272,384	USA	Software	545,110	Panamá
1278	"	Máquina inyectora de suelas plásticas	230,710	Canadá	Capelladas y suelas plásticas	308,010	Trinidad Chile, Perú
1279	"	Arveja, garbanzo, lenteja	1,102,500	USA, México	Bolsas y rollos de polietileno	2,204,765	Costa Rica Zona del Caribe
1280	"	Plata aleada en bruto	6,000	A. Federal	Lámparas, flash	3,000	A. Federal
1281	"	Látex natural	9,900	Guatemala	Azufre, malla	9,900	Guatemala

to intolerable del costo del CERT privado, desde el punto de vista de las importaciones. Es sumamente probable que aumente la proporción de contratos que permanecen inactivos, mientras al mismo tiempo se produce un cambio sustancial en la composición de los productos exportados en los contratos ejecutados, para favorecer productos con bajos niveles de CERT oficial así como productos nuevos que no podrían exportarse sin el apoyo de esos sistemas. El desestímulo para las operaciones SEIC, tras la eliminación del CERT oficial, a comienzos de 1985, se vio reforzado considerablemente en los últimos meses al establecerse, con base en el Decreto 1208 de 1985, la prohibición de combinar operaciones SEIC con el Plan Vallejo.

G. Relación entre el exportador y el importador.

En 59 de los 126 contratos de la muestra el exportador y el importador eran la misma persona jurídica. Aunque el autor no efectuó pruebas estadísticas a este respecto, pues la simple inspección de los tabulados permitía llegar a conclusiones suficientemente claras, la característica de igualdad o no entre el exportador y el importador no parece estar significativamente correlacionada con el volumen o el grado de cumplimiento de los contratos, ni con el CERT vigente para las exportaciones. Sin embargo, uno de los abogados consultores de firmas que efectuaron operaciones SEIC señaló al autor que, cuando coinciden el exportador y el importador, es probable que se trate de casos donde una firma importadora ha decidido diversificarse hacia la exportación, en lugar de simplemente poner en su nombre los registros de exportación de otra firma, pues esto último no le traería ninguna ventaja y le representaría riesgos si la otra firma no cumple, por ejemplo, con los reintegros, sobrefactura en exportaciones o comete cualquier otra infracción a las normas que regulan la exportación. En otras palabras, que los SEIC podrían haber tenido el efecto positivo de crear nuevos exportadores, los cuales podrían tomarle el gusto a esa nueva activi-

dad, incluso después de que desaparezca su necesidad.

En este contexto es conveniente recordar que en la Resolución No. 1197 de mayo de 1985 del INCOMEX se estableció la obligación de que las garantías constituidas ante el INCOMEX por operaciones SEIC sean de tipo bancario cuando el exportador y el importador sean la misma persona jurídica, incluso si la operación se inicia con la exportación. La única razón de esa modificación parece haber sido el deseo de contar con la garantía solidaria de dos personas jurídicas, y no de una sola. Puesto que los costos de las garantías bancarias resultan prohibitivos en casi todos los casos, no es de extrañar que en las últimas semanas se haya producido una avalancha de solicitudes de modificación de los contratos, con el fin de incluir un exportador distinto del importador en aquellos casos donde antes coincidían.

H. Otras características de los contratos

El estudio no permitió detectar ninguna diferencia significativa en las características de los contratos de "trueque" o "compensación". De hecho, desde finales de 1984, a raíz de una decisión gubernamental de eliminar la "compensación", todos los nuevos contratos registrados han sido de "trueque", incluso si dan lugar a la generación de un superávit comercial, confirmando de esa manera la flexibilidad para pasar de una categoría a otra.

A través de conversaciones con firmas consultoras y con funcionarios se pudo establecer que en alguna medida los SEIC han venido siendo manejados por el Gobierno como un mecanismo ad hoc para resolver problemas particulares en materia de exportaciones o de importaciones. Por ejemplo, para poder brindar un apoyo especial a las firmas del país que compiten en una licitación internacional (como en varios casos de productos farmacéuticos), o para lograr que algunos exportadores que por una u otra razón no tienen acceso al crédito de PROEXPO puedan recibirlo de

los importadores interesados en obtener socios para operaciones SEIC. Ese tratamiento ad hoc contribuye a explicar por qué varias de las exportaciones canalizadas a través de los SEIC son del tipo "ocasional", y no podrán mantenerse a mediano plazo. Por supuesto, los riesgos de tratamiento discriminatorio a los exportadores e importadores, y la posibilidad de que se produzca tráfico de influencias aumentan considerablemente en esas circunstancias

V. EVALUACION DE LOS SEIC

Ha quedado claro en las secciones anteriores que los SEIC están diseñados y efectivamente operaron como un mecanismo para administrar ciertas importaciones y promover ciertas exportaciones con base en transferencias internas de ingresos. Concretamente, con base en transferencias de los consumidores y usuarios de las importaciones canalizadas a través de SEIC, primero hacia los importadores y luego, en parte, hacia los exportadores. Aunque no es imposible que algunas operaciones SEIC sean del tipo de trueque o compensación clásicos, donde hay una vinculación efectiva entre la exportación y la importación, no hay nada en el mecanismo que induzca ese resultado, ni el autor ha encontrado evidencia de que tal cosa haya sucedido en grado apreciable. Por esa razón, para la evaluación económica de los SEIC no son pertinentes las consideraciones usuales sobre los mecanismos del trueque clásico, tales como los efectos de descuento implícito en los precios internacionales de las exportaciones, el encarecimiento de las importaciones, la pérdida de su calidad, la posible explotación monopolística entre las partes, los elevados costos de transacción y los efectos discriminatorios en el comercio internacional. El mecanismo SEIC debe evaluarse con base en la eficacia de la transferencia interna para la promoción de las exportaciones, por una parte, y los efectos sobre las importaciones y los costos e inconvenientes que pueda crear a la política económica, por la otra.

En relación con los efectos sobre las exportaciones, los SEIC han representado un

subsidio apreciable, de entre un 30% y un 100% según los casos, para una fracción marginal de las exportaciones del país. Las deficiencias de los mecanismos de control inicialmente establecidos pueden haber debilitado el efecto neto, permitiendo que se realicen importaciones sin cumplir con las exportaciones, pero esa no es una característica intrínseca del sistema. Por otra parte, debe tenerse en cuenta que el CERT privado en las operaciones SEIC realmente operaba como un subsidio adicional sobre las exportaciones canalizadas a través de SEIC. Aunque es natural que la respuesta inmediata a la apertura de los SEIC sea la desviación de algunas exportaciones que de todas maneras se hubieran realizado, pues en el muy corto plazo la oferta de casi cualquier producto es bastante inelástica, dentro de un período más amplio no hay razones para dudar que un subsidio adicional del orden de 5% a las exportaciones incrementales no pueda inducir un aumento de las exportaciones de unos US\$100 millones por año, lo que representaría menos de un 10% de aumento en las exportaciones distintas al café.

Además de los efectos favorables de los SEIC (en su primera etapa) sobre las exportaciones tradicionales, el mecanismo parece haber inducido la aparición de nuevos rubros de exportación y, según algunos consultores, también habría hecho que ciertas firmas que no habían exportado previamente, pero que tenían ventajas potenciales en esa actividad, decidieran entrar en el negocio de exportación.

Los anteriores beneficios deben ser descontados, en primer lugar, con la consideración de que, como el INCOMEX anotaba en la evaluación que efectuó el año pasado, por su misma naturaleza el mecanismo no es apropiado para garantizar la estabilidad de las exportaciones. Si se canalizan a través de SEIC exportaciones de nuevos productos o exportaciones a nuevos mercados que, como quedó demostrado, podrían estar recibiendo entre el CERT oficial y el privado entre un 25% y un 45% de subsidio, esas exportaciones

podrán venirse al suelo si en el futuro se reduce o elimina la lista de importaciones que sólo pueden efectuarse por SEIC. Incluso si la lista de importaciones se mantiene, así como el CERT oficial, nada garantiza que los importadores seguirán prefiriendo apoyar continuamente las mismas exportaciones.

Aún más importante, el subsidio que reciben las exportaciones tienen un costo de oportunidad fiscal, y puede inducir ineficiencias en la asignación de los recursos. Hay un costo de oportunidad puesto que, si el Gobierno está dispuesto a encarecer ciertas importaciones obligándolas a canalizarse a través de los SEIC, también podría optar por imponer aranceles y utilizar ese ingreso para financiar subsidios a las exportaciones o cualquier otro gasto que estime prioritario. Y puede inducir ineficiencia porque a través de los SEIC se encarecen ciertas importaciones, en un monto indeterminado, pero ciertamente superior al del CERT privado, sin que ese encarecimiento de importaciones sea necesariamente congruente con la política general de desarrollo. A este respecto es ilustrativo señalar que en 1985 se llegó a la conclusión de que la inclusión de los tractores en la lista de importaciones que sólo se podían efectuar por SEIC tenía mayores costos que beneficios, y es muy posible que un análisis detallado llevara a conclusiones similares sobre otros bienes de capital canalizados a través de los SEIC.

Puesto que los SEIC utilizan los mismos mecanismos de intercambio internacional que las operaciones ordinarias no tienen los elevados costos de transacción típicos de los contratos del trueque clásico. Sin embargo, quienes utilizan los SEIC deben presentar solicitudes al INCOMEX, negociar contratos, constituir garantías y, en el caso del trueque, establecer mecanismos financieros especiales para el pago de las exportaciones y las importaciones, todo lo cual complica las operaciones y resulta engorroso. Además, muchos funcionarios, de Ministros para abajo, tienen que dedicar tiempo al manejo y seguimiento de los SEIC,

seguramente fuera de proporción con los resultados de esos sistemas.

Las últimas modificaciones introducidas a los SEIC, y en particular la eliminación del CERT oficial y el aumento a 2 del múltiplo de exportaciones a importaciones no alteran los aspectos negativos del sistema, como son la inestabilidad de sus efectos, las ineficiencias causadas en los sectores donde se restringen las importaciones y los costos de operación y manejo del mecanismo. Tampoco dan lugar a un "ahorro fiscal" significativo, pues es claro que los productos de exportación con alto CERT dejarán de canalizarse a través de los SEIC y volverán a utilizar los canales ordinarios. Sin embargo, tendrán dos efectos importantes sobre las exportaciones:

- a) Desaparecerá cualquier efecto incremental sobre los productos tradicionales. Incluso el efecto que podría esperarse a mediano plazo en los contratos SEIC registrados en la etapa en que se concedía el CERT, y que en el corto plazo no habría tenido todavía la oportunidad de presentarse, muy probablemente abortará.
- b) En la medida en que se logre frenar la tendencia de los importadores a desviar, a través de SEIC, exportaciones tradicionales con bajo CERT, se estimulará la introducción de nuevos productos de exportación, esto es, de aquellos que sin el mecanismo no podrían ser exportados y para los cuales el costo de oportunidad del CERT oficial sería cero.

El último efecto es positivo, aunque su búsqueda no parece muy congruente con la estrategia oficial de exportaciones orientadas a concentrar los esfuerzos en 150 productos, según el Plan de Exportaciones preparado por PROEXPO. De todas maneras, es claro que los efectos de los SEIC en materia de generación o ahorro de divisas, que bajo las condiciones iniciales de operación del mecanismo no tuvieron la oportunidad de ser importantes, se volverán enteramente marginales.

Los pros y los contras de los SEIC, de acuerdo con la discusión anterior, serán sopesados diferentemente por diversos observadores. Hay, sin embargo, una consideración adicional que para el autor resulta decisiva: el sistema es demasiado complejo en relación con sus modestas posibilidades. Le recuerda a uno aquellos artefactos para matar una mosca que los niños compi-

ten en juego por diseñar cada vez más complicados: el peso de la mosca hace descender el platillo de una balanza, que pone en movimiento una serie de ruedas, engranajes y poleas los cuales, finalmente, accionan el gatillo de una escopeta cuyo disparo pulveriza la mosca, y seguramente muchas cosas más. En definitiva, no vale la pena.