NOTAS EDITORIALES

Política económica

En 1982 la economía colombiana estuvo influida por la presencia de fenómenos de diferente índole. Entre ellos cabe destacar la recesión generalizada en el mundo industrializado que ejerció notable impacto sobre el desenvolvimiento económico del país y aquellas circunstancias de carácter interno que incidieron en la evolución de la actividad productiva, a saber: la demanda interna, la cual experimentó claros signos de deterioro, y en cuyo origen se encuentran la pérdida de dinamismo inducida desde el exterior y fenómenos de carácter nacional; la crisis del sector financiero, que como se comentó en anterior oportunidad, requirió de acciones de emergencia para conjurarla y, finalmente, el enorme déficit fiscal que afronta la Nación, que por su magnitud ha sido asociado a una situación de verdadera emergencia, la cual, al igual que la crisis financiera, requería de urgentes medidas para su solución. Bajo este orden de ideas, las presentes notas editoriales tienen por objeto presentar algunos desarrollos de la actividad económica y, al mismo tiempo, describir la estrategia de reactivación económica y de lucha contra la inflación. Previamente a ello se analizan los alcances de los factores de origen externo que gravitan sobre la economía colombiana.

La incidencia de los fenómenos externos. A nadie escapa que la economía colombiana atraviesa en la actualidad por una de las etapas más difíciles de su historia, no obstante haber sufrido en menor grado los efectos de la coyuntura internacional, si se compara con el conjunto de naciones de América Latina. De acuerdo con proyecciones recientes, el PIB del país habría experimentado crecimiento positivo aun en una época caracterizada por caídas generalizadas en la producción mundial.

No hay duda de que en la actual coyuntura recesiva ha tenido enorme incidencia la situación desfavorable de los países desarrollados, principales mercados para nuestros productos de exportación. Basta citar como ejemplo que durante 1982 el descenso de la actividad productiva de los Estados Unidos alcanzó signos tan graves, que no podía menos que lesionar de manera seria las economías de las demás naciones y, por supuesto, las de los países en desarrollo. Adicionalmente, las políticas anti-inflacionarias y de recuperación del valor de su moneda que adoptó ese país, ocasionaron grandes modificaciones en la cotización del dólar respecto a las monedas europeas y el yen, lo que tradujo en enorme perjuicio para el comercio de países que, como el nuestro, mantienen su moneda vinculada especialmente al dólar.

Por otra parte, la reducción en la demanda de los países industrializados indujo una caída en los precios del petróleo y demás materias primas, es decir, en los bienes en cuya producción se especializan, por lo general, los países del Tercer Mundo. En forma paralela, la adopción de prácticas de **dumping**, o bajas artificiales de precios, han contribuido a introducir un factor de competencia desleal en los mercados domésticos, y además, a la caída abrupta de los precios de exportación de algunos productos primarios. Dichos fenómenos han ocasionado graves dificultades para el pago de las importaciones y de la deuda externa de los países en desarrollo.

Como consecuencia de este panorama económico negativo, muchos países han recurrido a prácticas proteccionistas, como son las cuotas de importación, normas fitosanitarias, imposición de derechos compensatorios a las importa-

ciones, etc. Por su parte, los países en desarrollo, como consecuencia de la desfavorable evolución de sus balanzas comerciales, se han visto precisados a implantar medidas restrictivas al comercio en busca de una eficiente política de asignación de sus divisas, lo que les ha implicado, además, asumir sacrificios a nivel interno.

En lo que a Colombia se refiere, es importante señalar el caso del comercio con los mercados fronterizos de Venezuela y Ecuador, de cuya evolución económica general dependen buena parte de los ingresos de diversas capas de nuestra población. Es así como las exportaciones a estos países en conjunto llegaron a representar el 35.1% de las ventas externas diferentes a café en el año 1979, correspondiendo a Venezuela el 30% y al Ecuador el 5.1%. Por otra parte, hasta ese mismo año, la balanza de comercio registrado mostró saldos positivos para Colombia del orden de US$ 33.2 millones con Ecuador y US$ 373.1 millones con Venezuela.

Se considera, generalmente que el principal factor que facilitó el dinamismo de las exportaciones hacia estos países fue, en el pasado, el importante crecimiento de sus economías, originado en la elevación del precio del petróleo en 1973. Además, tampoco puede desconocerse el influjo que ejerce el tipo de cambio real sobre las corrientes de intercambio; la devaluación que hizo el Ecuador en el mes de mayo pasado, sin duda alguna afectó el valor global de nuestras ventas a ese país. De acuerdo con las cifras del INCOMEX, entre enero y octubre del presente año el déficit en la balanza comercial con Ecuador ascendió a US$ 109.8 millones, cifra que se compara desfavorablemente con la registrada en el mismo período del año anterior, que ascendió a US$ 43.9 millones. En el caso de Venezuela, al mantenerse el tipo de cambio del bolívar frente al dólar, ha hecho posible que la tasa de cambio real para Colombia haya mostrado evolución favorable, aspecto que ha permitido contrarrestar en alguna medida los efectos negativos derivados de las tendencias recesivas de dicha economía. El déficit con este país se redujo de US$ 137.9 millones a US$ 60.7 millones en igual período.

Políticas del sector externo. En lo relativo a este campo ya se han adelantado algunas acciones tendientes a lograr una profunda reestructuración del comercio internacional. A principios del mes de noviembre el gobierno presentó al Congreso el proyecto de ley No. 97 de 1982, el cual constituirá la Ley Marco para regular el comercio exterior, prevista en el ordinal 22 del artículo 76 de la Constitución. Dicho proyecto contempla aspectos como el reemplazo del CAT (Certificado de Abono Tributario) por el CERT (Certificado de Reintegro Tributario). Este nuevo instrumento operaría mediante la devolución de impuestos indirectos, sistema aceptado por el GATT y por los países desarrollados.

El otorgamiento del CERT estará basado en criterios definidos, entre ellos la generación de empleo y de valor agregado, el esfuerzo realizado en cuanto a la adopción de nuevas tecnologías, la necesidad de compensar al sector exportador por variaciones bruscas de su ingreso efectivo, o, en fin, el otorgar apoyo a productos para los cuales existen buenas perspectivas de demanda en el exterior. Igualmente, la Ley Marco faculta al gobierno para diseñar una nueva reglamentación sobre la operatividad de las zonas francas, con el fin de que contribuyan a la promoción de las exportaciones y a la generación de empleo nacional. Elimina además un factor de competencia desleal existente para la industria nacional, cual es el ingreso ilegal al país de bienes fabricados en dichas zonas, los cuales gozan de exención de impuestos pero solo en el caso de que se destinen a ventas al exterior.

También se tiene prevista la supresión del impuesto a las ventas para las materias primas utilizadas para exportación y, además, la posibilidad de eximir de este impuesto a las ventas que se realicen en el país de maquinaria y equipos destinados a producir bienes y servicios para la exportación. Esta medida significaría una solución a la forma discriminada como vienen siendo tratados los bienes de capital en el Plan Vallejo, al tiempo que brindará mayores oportunidades de competir a la industria nacional en grandes proyectos de inversión, como El Cerrejón y Cerromatoso.

Adicionalmente, dicha Ley Marco contempla la posibilidad de imponer sanciones en contra de las prácticas ilegales de comercio que adopten nuestros competidores externos, tales como la imposición por parte de Colombia de derechos compensatorios a las mercancías que se importen con precios artificialmente bajos. De otra parte, se plantea la abolición de los remates de contrabando, modalidad que venía perjudicando fuertemente al productor nacional. Como parte de la estrategia exportadora se ha propuesto además, el fortalecimiento del Fondo Nacional de Garantías a fin de prestarle el necesario respaldo a empresas pequeñas con potencial exportador para que puedan contribuir a la formación de riqueza nacional, eliminando así uno de los principales obstáculos que impiden su mayor desarrollo.

De otra parte, entre las principales medidas adoptadas con el fin de mejorar las condiciones del comercio exterior, cabe mencionar las incluidas en los Decretos 2440 y 2503 de agosto de 1982, disposiciones que modifican los niveles del CAT. Para la mayoría de los renglones amparados se restableció la cuantía del 15%, para otros, se aumentó del 5% al 10%, y se favorecieron otros productos con un CAT correspondiente al 5% y al 10%. Con ello se busca restituir parte de la pérdida de ingreso para los exportadores ocasionada por la devaluación del dólar y la consecuente revaluación del peso frente a las principales monedas europeas y al yen. Igualmente, se busca mejorar la rentabilidad para numerosos renglones de exportación, de tal manera que a los precios vigentes en el mercado internacional estos resulten competitivos. Al mismo tiempo, las modificaciones introducidas al CAT abren perspectivas favorables en cuanto a la apertura de nuevos mercados, que antes de dicha medida estaban vedados a los productores colombianos, y evita la pérdida de otros con las conocidas dificultades que representa su recuperación a mediano y largo plazo.

Adicionalmente, el Decreto 3082 de noviembre 30 elevó el arancel de aduanas en 20%, con excepción del correspondiente a algunos bienes agrícolas, a otras que han sido objeto de convenios o negociaciones internacionales, y a los bienes de capital para los cuales rige un arancel de 5%. Conviene precisar que esta última excepción no significa, de ninguna manera, una contradicción con el propósito de reactivación de la demanda interna que, como se verá más adelante, exige el impulso a la producción de bienes de capital. Por el contrario, esta medida se tomó con el fin de estudiar de manera concienzuda los productos que serán objeto de una protección selectiva, evitando causar perjuicio a la producción nacional con la elevación generalizada de los costos de adquisición de maquinaria. Por otra parte, el Consejo Directivo de Comercio Exterior introdujo en el mes de septiembre algunas modificaciones al régimen de importación al trasladar 500 posiciones del arancel de aduanas de la lista de libre a la licencia previa. Cabe anotar que la mayoría de artículos afectados corresponde a bienes agrícolas y productos suntuarios. El objeto de los decretos mencionados es evitar el despilfarro de divisas en adquisiciones de artículos de lujo, dadas las condiciones externas de la economía, al tiempo que se ejerce una adecuada protección para la producción nacional.

Por otra parte, la junta directiva de PROEXPO mediante Resolución 8 de 1982, creó una línea de crédito para el fomento de las ventas externas, la cual estará destinada a financiar estudios de mercados, campañas publicitarias, el envío de muestras y la participación en ferias internacionales. Esta nueva línea cuenta con condiciones de financiación ampliamente ventajosas.

En cuanto a la política cambiaria esta se ha orientado, en general, a mantener la competitividad de nuestras exportaciones no tradicionales. No obstante, es preciso aclarar que ciertas condiciones prevalecientes en la economía, obligaron a que en ocasiones se desviara la orientación básica en cuanto al mantenimiento del tipo de cambio real. Tal fue el caso de los años posteriores a la bonanza cafetera, en los cuales el crecimiento sin precedentes de las reservas internacionales demandó un cambio en el énfasis de la política cambiaria, con el fin de conjurar la amenaza de un desbordamiento monetario y de sus efectos inflacionarios; o el caso de situaciones en las cuales el manejo del tipo de cambio exigió anteponer el objetivo de controlar flujos especulativos de capital, que podían constituirse en serios obstáculos para los fines de la política económica.

Es necesario insistir en que si bien pudo haberse presentado cierto deterioro del tipo de cambio real —causado en alguna medida por la devaluación de las monedas europeas frente al dólar, así como del rápido descenso del proceso inflacionario en los Estados Unidos— el alto nivel de reservas internacionales permite al país, en esta adversa coyuntura internacional, colocarse en posición de privilegio frente al resto de América Latina. A pesar de que las reservas internacionales tuvieron en 1982 una reducción importante, esta fue inferior a las proyecciones de varios expertos y no comprometen las perspectivas de crecimiento del país. Por tanto, la posición económica colombiana ante el resto del mundo y la confianza que inspira en los principales centros financieros internacionales, ("Euromoney" llama a Colombia el "mejor riesgo latinoamericano", diciembre 1982), le permitirá al país superar la coyuntura recesiva mundial sin todos los sacrificios que hoy deben

afrontar otras naciones. Así pues, existe la manifiesta voluntad de lograr la recuperación económica dentro de un ambiente de estabilización, lo cual, como es natural, exige una gran coherencia entre la política económica general y las políticas de comercio exterior, cambiaria, monetaria y fiscal.

Dentro de estas políticas cabe destacar, además, la acción de PROEXPO en el campo financiero y de apoyo técnico y de mercadeo internacional. El otorgamiento de crédito para capital de trabajo, bienes de capital y operaciones de post-embarque, así como para el desarrollo de las empresas comercializadoras y el financiamiento de la infraestructura de proyectos turísticos y zonas francas, son algunos de los elementos esenciales para el fomento de las exportaciones que seguirán siendo objeto de atención, mediante las actividades desarrolladas por este Fondo.

En síntesis, la estrategia de reactivación del sector externo contempla, como elementos fundamentales, los siguientes: una política arancelaria selectiva y gradual, cuyo criterio básico será el apoyo a la generación de valor agregado nacional; el manejo de instrumentos administrativos como el de la licencia previa de manera que existan controles más efectivos sobre el monto y calidad de las importaciones, complementarios al mecanismo de precios que por sí solo resulta insuficiente para el logro de los grandes objetivos macroeconómicos y de las metas fijadas por la política de comercio exterior; y, por último, una serie de estímulos tributarios y financieros tendientes a impulsar las exportaciones, al igual que un manejo cambiario apropiado de acuerdo con las actuales circunstancias.

Políticas de estímulo del sector interno. El agotamiento de la dinámica industrial proveniente de la producción de bienes de consumo masivo e intermedios que caracterizó las décadas anteriores llevó en el pasado a la convicción de que nuestro sector productivo deberá orientarse cada vez más hacia el exterior. Es de común conocimiento los grandes beneficios que rindió al país la estrategia exportadora a partir del Decreto-Ley 444 de 1967. Empero, la crisis por la que atraviesa la economía mundial desde 1980, ha puesto de presente la gran vulnerabilidad que implica para los países no industrializados la excesiva dependencia de sus fuentes de demanda externa. Por consiguiente, la actual administración se ha empeñado en reactivar la demanda interna como base primordial del crecimiento en los años futuros, al tiempo que se preserva el sano principio de fomentar las exportaciones. Dicha estrategia contempla tres aspectos fundamentales. En primer lugar, se ha centrado en el apoyo decidido a sectores que por sus interrelaciones con las otras ramas de actividad económica, por su generación de empleo y, en general, por su capacidad de inducir modificaciones en la demanda agregada, pueden ejercer el papel de **líderes** en el proceso de recuperación económica. Tal es el caso del sector de la construcción, así como también las ramas productoras de bienes de capital, automotriz y la agroindustria. En segundo lugar, se plantea la recuperación del mercado interno mediante varios elementos básicos; el primero de ellos consiste en la lucha decidida contra el contrabando, y la imposición de tarifas compensatorias a los productos extranjeros que gozan de subsidios exagerados y que establecen una competencia desleal para el productor nacional. El segundo se refiere a la promulgación de un estatuto de compras oficiales que permita utilizar este amplio potencial de demanda del sector público en favor del empleo nacional y, como parte esencial, la reestructuración del comercio exterior ya anotada. Como tercer aspecto de dicha estrategia, las autoridades han planteado la recuperación del sector industrial con el objeto de que vuelva a ser pilar fundamental del desarrollo económico. Para ello se busca un real fortalecimiento de la sociedad anónima y la mayor democratización del capital, con el fin de impulsar la mayor inversión en el sector.

En lo que respecta al sector de la construcción, se promulgaron disposiciones tendientes a dotarlo de recursos abundantes y adecuados. Así, el Decreto 2929 de octubre 11 de 1982 amplió la corrección monetaria para el sistema UPAC, a fin de canalizar mayores recursos hacia esta fuente. Por otra parte, el Decreto 2928 del mismo mes incluyó importantes medidas de carácter redistributivo hacia la vivienda popular, al restablecer que por lo menos el 50% de los recursos captados por las corporaciones de ahorro y vivienda, se orienten hacia unidades de vivienda con un valor inferior a 2.500 UPAC y de estos un 50% hacia vivienda hasta de 1.000 UPAC. Adicionalmente, el Decreto 3728 de diciembre de 1982 dotó al ICT de importantes fuentes de financiación. En efecto, dicha norma ordena destinar el 10% del encaje de las cuentas de ahorro a la adquisición de los nuevos bonos de vivienda popular del ICT, y

permite invertir dos puntos del encaje de las cuentas de ahorro de las corporaciones de ahorro y vivienda, en estos bonos.

De esta forma, se espera cumplir con la meta fijada por el gobierno de aumentar las soluciones de vivienda en 1983 en más de 100.000 unidades, correspondiendo al sistema UPAC alrededor de 53.000, al BCH 25.900, al ICT 53.000, y a los demás sistemas de financiación, aproximadamente 4.500 unidades. Dicha cifra, de tan importante magnitud y contenido social, sin duda contribuirá a contrarrestar los efectos recesivos que pueden persistir en el frente externo.

También en el campo agrícola se tomaron diversas decisiones de política, como el traslado al régimen de licencia previa para importar numerosos bienes procesados de origen agrícola, en virtud de la Resolución 39 del Consejo Directivo de Comercio Exterior. Además, se estableció un sistema de cuotas de importación de materias primas para el sector agropecuario, con compromiso de administración de precios y garantías de absorber la producción nacional. Por su parte, para el algodón, producto que sufre una fuerte crisis desde hace algunos años, se crearon estímulos adicionales de exportación, como el establecimiento de un precio de sustentación de US$ 0.89 libra. Paralelamente, se estableció un precio mínimo para la cosecha 1982-1983 de $ 137.000 y $ 145.000 tonelada para la Costa y Meta, respectivamente, con compromiso de compra por la industria textil. Por último, se redujo en forma significativa la tasa de interés de los bonos de prenda al 21% con una ampliación de su plazo. La tasa de interés correspondiente a los bonos de prenda para otros productos, fue reducida del 30% al 24%.

Por otra parte, se elevó el CAT al 15% para la mayoría de los productos agrícolas, al tiempo que se exceptuaron algunos bienes del sector agropecuario de la elevación del arancel, para evitarle de esta forma perjuicios al consumidor nacional. Además, se prestó apoyo mediante mayor financiación a la producción exportable de este sector, y se refinanció la deuda de varios productos como arroz, fique, cacao, plátano, etc. En cuanto al café, dada su particular importancia, se harán comentarios en otra parte de estas notas.

Por último, vale la pena señalar la ampliación de un 33% en el presupuesto del Fondo Financiero Agropecuario para el próximo año, para un total de $ 53.000 millones, de los cuales un 65% se destinará a recursos de corto plazo y a ganadería de cría. De esta forma, se garantiza la asignación de un importante volumen de recursos para tan vital sector. La recuperación de esta actividad se constituye en pilar de la política de reactivación industrial, puesto que, como se acepta generalmente, él debe cumplir la importante función de producir alimentos y materias primas a precios acordes con las metas de estabilización, debe permitir al país un ahorro de divisas por concepto de importaciones y contribuir a generarlas mediante mayores volúmenes exportados. En este orden de ideas, las autoridades manifestaron su propósito de garantizar los montos de financiación necesarios tanto para satisfacer la demanda interna como la externa, y de garantizarle una adecuada rentabilidad, a fin de que pueda tener un desarrollo satisfactorio a corto y a mediano plazo.

Respecto al impulso que se otorgará a la industria de bienes de capital, conviene precisar que no se trata simplemente de una estrategia de corto término para la reactivación económica, sino que dicho programa tiene una proyección a largo plazo. Dentro de una perspectiva general de protección razonable a la industria y como un estímulo a la utilización del trabajo y de los servicios de la ingeniería nacional, el gobierno acaba de promulgar el Decreto 3550 del 9 de diciembre, por medio del cual se busca dar una participación más equitativa al trabajo nacional frente al extranjero. Cabe anotar que este Estatuto de Compras Oficiales fue elaborado con la colaboración activa del sector privado, en el deseo de dar cumplimiento a una amplia política de concertación. El Estatuto responde a una inquietud planteada en el pasado por distintos gremios económicos, respecto a la capacidad que posee la industria privada de responder a la demanda del sector público, situación ante la cual el productor nacional se encontraba en desventaja, debido a las características del crédito externo, a las condiciones financieras de los proveedores extranjeros, y a la facilidad que contemplaba la contratación de los proyectos llamados "llave en mano", etc. Así pues, con la promulgación de este decreto se busca corregir los defectos de tan inequitativa participación del trabajo nacional frente al extranjero, al tiempo que se otorga una mayor capacidad al gasto estatal de actuar como instrumento anticíclico. Las normas de este decreto, por ejemplo, permitirán a los productores nacionales beneficiarse de las importantes obras que en la actualidad se realizan en los