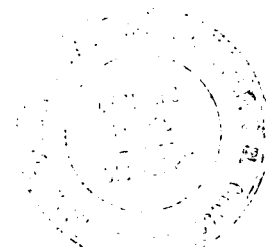


3 de Agosto de 1992

CEPAL
Comisión Económica para América Latina y el Caribe

"Proyecto Regional sobre Reformas de Política para
Aumentar la Efectividad del Estado en América Latina
y el Caribe (HOL/90/S45)"

Seminario Regional sobre Reformas de Política Pública
Santiago, Chile, 3 - 5 de Agosto de 1992



**ECONOMIA Y ECONOMIA POLITICA
DE LA REFORMA COMERCIAL COLOMBIANA**

José Antonio Ocampo

23 JUL 1992

Este documento fue elaborado por el señor José Antonio Ocampo, para el Proyecto Regional "Reformas de Política para Aumentar la Efectividad del Estado en América Latina y el Caribe" (HOL/90/S45), que realiza la CEPAL con el financiamiento de los Países Bajos. Las opiniones expresadas en este trabajo, el cual no ha sido sometido a revisión editorial, son de la exclusiva responsabilidad del autor y pueden no coincidir con las de la Organización.

ECONOMIA Y ECONOMIA POLITICA DE LA REFORMA COMERCIAL COLOMBIANA

José Antonio Ocampo */

Para cualquier observador externo, una de las grandes paradojas de Colombia es la coexistencia de un desempeño económico satisfactorio, especialmente en materia de estabilidad en los ritmos de crecimiento, con altísimos niveles de violencia social y política. La primera de estas características está asociada a una larga tradición de gradualismo y a una peculiar mezcla de ortodoxia y heterodoxia en el manejo de los asuntos económicos --esta última reflejada, en particular, en una intervención fuerte en las operaciones comerciales y cambiarias con el exterior. El análisis de los orígenes de la violencia es, por su parte, extremadamente complejo para abordarlo con justicia en unas pocas líneas. Baste decir que desde hace poco más de una década ha estado centrado en torno a dos procesos: el recrudecimiento de la lucha guerrillera y el narcotráfico.

Debido a la importancia que tiene la violencia, es apenas natural que la búsqueda de la paz se haya convertido en años recientes en el eje de la vida política nacional. A lo largo de las tres últimas administraciones presidenciales se han ensayado, para tal efecto, múltiples mezclas de negociación y confrontación. El hecho que la última campaña presidencial (1989-1990) haya sido especialmente traumática, ya que durante ella fueron asesinados tres candidatos, incluyendo el más oprobioso para asumir la Presidencia de Colombia, hizo que el tema de la paz ocupara aún más la atención de la vida política. Era, por lo

*/ Investigador de FEDESARROLLO, Bogotá, Colombia. Documento preparado para la CEPAL. Este documento se basa en gran medida en la experiencia del autor como Asesor del Consejo Directivo de Comercio Exterior durante los primeros 15 meses de la Administración Gaviria. Agradezco a Hernando José Gomez y Leonardo Villar las informaciones suministradas sobre las discusiones que tuvieron lugar al interior del gobierno durante la Administración Barco. La evolución de los puntos de vista de los gremios se basó también en una revisión de las publicaciones de los principales gremios del país y del archivo de prensa del CINEP. Agradezco a Juan Carlos Guataquí por su colaboración en esta tarea.

tanto, natural que en torno a ella se tejieran grandes proyectos de reforma, que se materializaron en la Asamblea Nacional Constituyente de 1991.

Por el contrario, dada el aceptable desempeño del país en el terreno económico y su fuerte tradición gradualista, era quizás lógico que en estos temas Colombia pudiera sustraerse a la tendencia reciente de la región a llevar a cabo reformas radicales y veloces. Pese a los reiterados anuncios de que las reformas tendrían lugar en forma gradual, no aconteció así, y el país experimentó cambios bruscos en su modelo de desarrollo durante el primer año de la Administración Gaviria. Más aún, ello aconteció sin una seria controversia política y casi rechazando como principio la búsqueda de fórmulas de consenso, de manera radicalmente contraria al estilo que asumió la Administración Gaviria en sus negociaciones políticas. Es, por lo tanto, interesante tratar de esclarecer la naturaleza de los procesos políticos que condujeron a la adopción de una reforma comercial profunda, veloz y sin elementos de selectividad, es decir, con las características propias más de países que las han adoptado en medio de crisis estructurales profundas.

Este trabajo reconstruye el proceso político que condujo a este resultado e intenta algunas explicaciones. Argumenta, en esencia, que, por razones propias del contexto político, un grupo tecnocrático perteneciente a lo que la prensa colombiana ha denominado "nueva derecha" tuvo un amplio margen de maniobra para llevar a cabo una reforma comercial ambiciosa, obviamente respaldada por el Presidente Gaviria. Ello ocurrió pese a la falta de consenso dentro del gobierno y a las vicisitudes macroeconómicas que experimentó el propio proceso, que sirvieron más bien para radicalizar los puntos de vista propios del ala ortodoxa del equipo económico del gobierno. También fue decisivo el hecho de que los sectores empresariales y obreros afectados no ejercieron un fuerte oposición y las concepciones del grupo tecnocrático dominante en torno a la naturaleza de las decisiones económicas.

El trabajo se divide en cuatro secciones. Dada la importancia que tuvieron a lo largo del proceso las controversias al interior del gobierno y la fuerte influencia de grupos tecnocráticos en dichas discusiones y en las consecuentes decisiones, en la primera se presentan algunas reflexiones de carácter general sobre la naturaleza de los procesos decisivos en materia económica. En las secciones siguientes se analiza la trayectoria económica y política de la reforma, distinguiendo tres fases de ella: el diseño de un programa de apertura gradual bajo la Administración Barco (1989 y primeros siete meses de 1990), la aceleración del programa dentro de un contexto de gradualidad bajo la Administración Gaviria (Agosto 1990-Agosto/Octubre 1991), y los eventos que sucedieron a la decisión de abandonar el gradualismo en Agosto de 1991 y la revaluación de Octubre del mismo año. El trabajo presenta simultáneamente las consideraciones sobre la coyuntura económica, las medidas adoptadas y la economía política del proceso.

I. ALGUNAS REFLEXIONES SOBRE LA NATURALEZA DE LOS PROCESOS DECISIVOS EN MATERIAS ECONOMICAS

Un problema intrínseco a los procesos decisivos en materias económicas es el carácter técnico de la mayoría de los temas y la exigencia, por lo tanto, de conocimiento especializado para debatirlos y manejarlos con precisión. Además, como lo ha demostrado extensamente la literatura económica en las últimas décadas, la efectividad de la política económica depende muchas veces de que los agentes que van a ser afectados por las medidas no las conozcan antes de ser adoptadas. La conjunción de estas dos circunstancias hace inevitable que una tecnocracia de economistas tenga una incidencia decisiva en los procesos decisivos correspondientes. Esto no es preocupante en sí mismo, siempre y cuando existan verdaderos mecanismos de control democrático. Colombia y muchos otros países carecen, sin embargo, de ellos, por múltiples razones, algunas de ellas asociadas a la lógica interna de la tecnocracia y otras relacionadas con imperfecciones del sistema político.

Como todo sector social, la tecnocracia económica tiene un interés intrínseco en maximizar su poder y, por ende, en desarrollar un sistema en el cual las instancias políticas tienen la menor ingerencia posible en los temas que caen bajo su radio de influencia. Tiene, además, como justificación aparentemente poderosa, la necesidad real de un bagaje técnico para analizar los temas correspondientes. Más allá de ello existe, sin embargo, una tendencia "oligárquica" --en el sentido platoniano del término, es decir, el de un sistema político en el cual gobiernan los "sabios"-- intrínseca a todas las escuelas de pensamiento económico, que es extremadamente funcional para los intereses de la tecnocracia. En efecto, sin excepción, las distintas escuelas de pensamiento sostienen que su propia teoría económica es la guía correcta para identificar los verdaderos intereses de la sociedad y, por ello, que el "conocimiento" que se deriva de dicha teoría más que la "voluntad general", expresada a través de las urnas, debe guiar las decisiones del Estado.

Fuera de ello, existen, sin embargo, múltiples deficiencias del sistema político que operan en el sentido de reducir igualmente las instancias de consulta política de las decisiones económicas. Las primeras son aquellas que condujeron al desprestigio del Congreso, que no vale la pena analizar con detenimiento aquí. Simplemente vale la pena recordar que ello condujo históricamente a cercenar por cuatro vías diferentes la participación del poder legislativo en las decisiones económicas. La primera fue abierta: en la reforma constitucional de 1968 se le eliminó la iniciativa en materias económicas, se limitaron severamente sus poderes en relación con el proceso presupuestal y se transfirió al ejecutivo la facultad de dictar normas (es decir, la facultad legislativa) en materias crediticias, cambiarias y de comercio exterior, sujetas únicamente a leyes marco extremadamente generales, que no limitan en la práctica al ejecutivo.

La segunda fue la creación de la figura constitucional de la "emergencia económica" en la misma reforma de 1968. Esta

figura ha servido para en que en varios momentos el gobierno legisle en asuntos económicos reservados normalmente al Congreso, especialmente en materia tributaria. La tercera ha sido la costumbre de solicitar al Congreso facultades extraordinarias para que el ejecutivo legisle en torno a otros temas económicos y administrativos. La última ha sido la importancia que han venido adquiriendo las negociaciones internacionales en materias económicas, las cuales, por necesidad lógica, las lleva a cabo el ejecutivo.

Todo este conjunto de circunstancias ha tenido como resultado que el ejecutivo haya tenido una gran parte de la capacidad legislativa en materias económicas. La Constitución de 1991 sólo corrigió muy parcialmente esta tendencia, al limitar el uso de las facultades extraordinarias. Creó, además, un nuevo "poder", un banco central independiente, que limita la capacidad decisoria del ejecutivo en materias económicas, pero lo transfiere a una instancia que tiene aún menor responsabilidad política. La respuesta histórica a las deficiencias del poder legislativo ha sido, por lo tanto, la de limitar una de las pocas instancias que tiene teóricamente la "comunidad", a través de sus elegidos, no sólo para ser oído sino para participar en la discusión y decisión de las normas económicas que la afectan.

Así las cosas, el único elegido que participa con gran capacidad de ingerencia en las decisiones económicas es el Presidente de la República. En sí misma, esta instancia es, sin embargo, insuficiente. En primer término, porque dada la naturaleza de la competencia electoral y de los temas económicos, es imposible para los electores tener una idea siquiera imprecisa sobre el programa de gobierno en materias económicas (el cual, en muchos aspectos no se hace, además, explícito durante las campañas electorales). En segundo lugar, porque la debilidad de los partidos políticos en Colombia hace que no exista tampoco esta instancia de control político sobre el programa de gobierno y su ejecución. En tercer término, porque el propio equipo ministerial tiene cada vez menos extracción política. Así las

cosas, y dada la multiplicidad y complejidad de las tareas económicas, el presidencialismo redundaba en gran medida en un fortalecimiento de la tecnocracia.

Existe, por supuesto, dos instancias adicionales en las democracias modernas: el libre exámen de las acciones del gobierno en los medios de comunicación y académicos y las llamadas "organizaciones intermedias". El primero puede decirse que opera relativamente bien en Colombia y que la controversia académica ha mejorado sensiblemente en épocas recientes.

Por el contrario, las organizaciones intermedias son relativamente débiles. Los sindicatos lo han sido tradicionalmente y se han debilitado aún más desde la década pasada, excepto en el sector público. Ello se refleja, sin duda, en la prioridad otorgada por estas organizaciones a los distintos temas incluidos en las agendas de reformas estructurales: la importancia que le otorgaron a las reformas de la administración pública y, por el contrario, su exigua participación en los debates sobre la apertura. El resto de organizaciones populares es aún más débil. A nivel regional y local, han tenido alguna importancia esporádica a través de la organización de paros cívicos, para protestar generalmente por la escasa disponibilidad o mala calidad de los servicios públicos domiciliarios. Por estas razones, en las discusiones que siguen no se hará referencia a la participación de las organizaciones populares en las discusiones sobre la apertura económica.

Si se exceptúa la Federación Nacional de Cafeteros y, en menor medida, la Asociación Nacional de Industriales, ANDI, los gremios son también débiles. El estudio más conocido que se ha realizado sobre ellos los calificó en su momento como "tigres de papel" ^{1/}. No obstante, su participación en los debates sobre la apertura fue importante, y a ella haremos referencia a lo largo de este trabajo.

^{1/} Urrutia (1983).

En cualquier caso, estos mecanismos de control e instituciones "intermedias" tienen escasa importancia en ausencia de otras instancias de control político. La controversia académica, los medios de comunicación y las presiones de los sindicatos y los gremios derivan en gran medida su importancia política de su incidencia sobre las discusiones que tienen lugar en el poder legislativo o al interior de los partidos; sin fuerza propia en las decisiones que nos ocupan y sin estos canales de influencia se ven, así, debilitadas. No menos importante, en las concepciones en boga en el pensamiento económico ortodoxo moderno, existe un desprecio abierto por estas instancias. En estas concepciones, lo único que buscan los gremios o sindicatos es capturar "rentas" a costa de la comunidad y, por lo tanto, la tecnocracia, como defensora de los "verdaderos" intereses de esta última, debe rechazar categóricamente sus presiones. Las opiniones expresadas por la oposición académica o los medios se rechazan, además, muchas veces, porque carecen de información o emplean una teoría incorrecta.

Todo este análisis no sería importante sino fuera por dos razones diferentes. En primer término, porque estas tendencias van en contravía del objetivo político fundamental que se ha expresado en el terreno político en Colombia, de fortalecer la democracia como una única vía hacia la paz. En segundo lugar, porque el sistema que ha venido surgiendo puede aumentar la inestabilidad política en momentos de cambio acelerado, como el que está experimentando el país.

Esto se ha hecho palpable durante el llamado "revolcón" que lideró la Administración Gaviria, dentro del cual la apertura económica ha jugado un papel central. Una tecnocracia neoliberal, apoyada por el Presidente de la República, dispuso por más de un año de un margen considerable para llevar a cabo medidas radicales en el frente económico, sin necesidad de buscar consensos políticos para ello, incluso menospreciando la negociación con las organizaciones intermedias, aún las tradicionalmente poderosas (la Federación Nacional de Cafeteros).

El hecho que el debate político estuviera centrado en la reforma institucional, encarnada en la Asamblea Nacional Constituyente, facilitó, además, que aquella parte de las reformas económicas que necesitaba aprobación legislativa se llevara a cabo a un ritmo rápido sin amplia discusión política.

Por ello y por la concentración tradicional de los poderes legislativos en materias económicas en el ejecutivo, los debates más importantes --con sus abiertos matices ideológicos-- se dieron al interior del gobierno. A ello contribuyó, además, la decisión inicial del Presidente Gaviria de incluir dentro del equipo económico un destacado político liberal que representaba una posición muy diferente sobre la naturaleza de las reformas que se deberían llevar a cabo. Pero ello tampoco facilitó un proceso político diferente, porque muchas decisiones fundamentales se adoptaron sin consenso al interior del gobierno.

Ello permitió, por lo tanto, que los reformadores tuvieran una primera fase política "fácil" para llevar a cabo las transformaciones deseadas. La ausencia de un control político real en la fase de reformas aceleradas y la decisión de evadir los consensos sobre las reformas se están pagando en cierto sentido con creces en 1992, cuando la atención política se ha venido a enfocar cada vez más sobre los temas económicos y se ha comenzado a destapar una oposición cada vez más abierta a las reformas.

II. LA APERTURA BAJO LA ADMINISTRACION BARCO

A. Unos breves antecedentes

El proceso de apertura de la economía colombiana que se inició en los primeros meses de 1990 no carece de antecedentes ^{2/}. Entre comienzos de la década del setenta y 1982, el país experimentó una liberación de importaciones relativamente ambiciosa, pero gradual, que se reflejó en disminuciones de los aranceles, la eliminación de la lista de prohibida importación,

^{2/} Estos antecedentes se analizan en forma detallada en Ocampo (1990) y Ocampo y Villar (1992)

Cuadro 1
POLITICA COMERCIAL, 1967-1991

Año	Arancel nominal a/	Sobretasa básica z/	Arancel y sobretasa promedio pagados	Distribución del universo arancelario según régimen c/		Exceso de demanda de licencias d/	Equivalente arancelario de regímenes de licencias	Tasa de cambio real efectiva de importaciones (1986=100)	Incentivos a las exportaciones menores	Tasa de cambio real efectiva de exportaciones (1986=100)
				Libre Importación	Licencia Previa Importación					
1967	65.6 b/	3.0	14.7			41.0	36.2	75.1	23.1	73.4
1968			15.1			19.4	25.0	76.6	21.2	80.1
1969			16.2			21.6	25.7	78.9	19.1	79.9
1970	51.9		17.5			8.9	20.9	81.0	19.8	84.7
1971			16.4	3.4	80.4	12.7	19.9	82.6	22.6	90.0
1972			16.5			12.9	20.0	85.8	26.8	96.6
1973			16.7	20.2	79.8	6.0	17.0	82.6	26.6	95.0
1974		5.0	13.4	29.6	70.4	3.4	13.3	76.2	23.5	90.9
1975	32.6	6.5	15.3	34.1	65.9	57.2	13.3	79.3	13.0	85.1
1976			16.1			60.2	14.0	79.3	10.2	81.9
1977			17.2			58.8	13.7	71.7	9.9	73.4
1978	30.5		15.7	52.8	47.2	57.2	13.3	70.4	14.1	76.0
1979	28.2		16.4	66.7	33.3	55.6	12.4	67.1	14.1	72.6
1980	26.0		14.9			1.1	12.6	67.8	15.1	74.8
1981	25.9	6.5	14.8			3.4	11.3	65.4	16.4	73.9
1982			14.8	70.8	29.2	45.3	10.8	60.4	18.8	70.0
1983			14.5	41.9	58.1	58.6	18.9	62.9	23.7	70.9
1984	41.7	7.0	14.8	0.5	83.0	19.5	23.6	71.1	27.0	79.0
1985	31.4	15.0	19.3	27.0	71.6	23.8	31.1	89.7	26.4	89.9
1986			23.9	36.2	62.7	35.4	18.6	100.0	18.4	100.0
1987		18.0	24.9	37.8	61.1	19.2	18.9	103.7	15.6	100.1
1988			24.1	38.7	60.3	22.5	17.0	101.5	14.1	98.9
1989	26.6		22.4	38.8	60.1	18.0	12.7	98.3	14.8	101.5
1990	21.1	13.0	18.1	96.7	3.3	2.3	9.2	103.1	13.3	112.5
1991	6.1	8.0	13.3	98.6	1.4	3.5	e/	88.0	10.9	106.9

a/ Fin de año. Promedio no ponderado.

b/ 1964

c/ Agosto, 1971 y 1973; Junio, 1974; Febrero, 1975 y 1978; Septiembre, 1979. Fin de año desde 1982.

d/ Información parcial para 1974-1984 (excepto en 1980)

e/ Se supone que es igual a cero en 1991.

FUENTES: Ocampo (1990) y cálculos del autor usando información proveniente del Banco de la República, INCOMEX, PROEXPO y DANE. Las tasas de cambio reales efectivas han sido estimadas utilizando las series de Fedesarrollo hasta 1975 y el Banco de la República desde entonces. La tasa de cambio real efectiva de importaciones incluye el arancel y sobretasa promedio pagados y el equivalente arancelario del régimen de licencias; este último fue calculado mediante una regresión de la demanda de importaciones en 1967-1990 que incluye como variables explicativas el PIB, el precio relativo de las importaciones, incluyendo impuestos, el porcentaje de importaciones bajo el régimen de licencia previa y el exceso de demanda de licencias. La tasa de cambio de exportaciones incluye los incentivos promedio a las exportaciones menores.

Cuadro 2

PRINCIPALES INDICADORES MACROECONOMICOS DE COLOMBIA, 1970 - 1991

Año	Crecimiento		Inflación IPC (Dic-Dic)	Tasa de cambio real (1986=100)		Balance en cuenta corriente como % de exportaciones	Cambio en re- servas como % de exportaciones
	PIB total	PIB industrial		Fedesarrollo	Banco de la Republica		
1970	6.2	6.3	5.9	72.2		-37.0	0.1
1971	6.0	8.5	12.6	75.6		-61.5	9.2
1972	7.7	10.7	14.6	79.2		-21.0	13.2
1973	6.7	8.5	27.4	79.4		-6.2	10.5
1974	5.7	8.3	29.5	78.9		-27.8	-6.0
1975	2.3	1.2	22.1	85.1		-7.4	6.8
1976	4.7	4.4	20.5	82.5	88.0	8.5	28.0
1977	4.2	1.4	31.3	71.7	79.1	14.6	24.8
1978	8.5	10.0	18.9	72.4	78.8	10.3	20.4
1979	5.4	6.1	28.0	71.1	75.3	14.6	46.1
1980	4.1	1.2	26.7	70.5	77.0	2.4	30.4
1981	2.3	-2.6	26.3	66.2	75.2	-50.7	6.3
1982	0.9	-1.4	24.1	61.7	69.7	-87.9	-22.6
1983	1.6	1.1	16.7	62.2	67.8	-89.8	-54.6
1984	3.4	6.0	18.3	67.6	73.6	-57.6	-45.4
1985	3.1	3.0	22.5	76.8	84.3	-41.9	11.3
1986	5.8	5.9	20.9	100.0	100.0	8.7	22.5
1987	5.4	6.2	24.0	108.7	102.5	-0.4	-0.6
1988	4.1	1.9	28.1	113.0	102.6	-4.0	6.9
1989	3.2	2.9	26.1	117.4	104.7	-3.2	2.5
1990	4.2	6.6	32.4	133.5	117.5	9.5	8.9
1991	1.8	-2.9	26.7	131.2	114.1	32.1	24.9

FUENTES: DANE y Banco de la Republica. 1991: Fedesarrollo.

la reducción del alcance de la licencia previa y de la tasa de rechazos de las solicitudes (Cuadro 1). Los subsidios a las exportaciones se redujeron drásticamente a mediados de la década del setenta pero, posteriormente, ante el estancamiento y colapso que experimentaron las ventas externas de estos productos, se aumentaron en forma moderada.

Unida a los efectos de la revaluación real del peso generada por la bonanza cafetera de los años setenta y la posterior bonanza de capitales, este proceso de liberación terminó en una violenta crisis de balanza de pagos (Cuadro 2), que llevó a la Administración Betancur a revertirlo en forma rápida y drástica desde fines de 1992. Para mediados de la década de los ochenta, los aranceles se habían elevado sustancialmente (incluida la sobretasa a las importaciones), prácticamente todos los productos del universo arancelario estaban bajo prohibida importación o licencia previa y la tasa de rechazos de solicitudes de importación se había elevado a niveles desconocidos en más de una década. Los subsidios a las exportaciones también se habían elevado en forma sustancial y se había iniciado uno de los procesos de devaluación más espectaculares de la historia económica del país (Cuadro 2).

El retorno a un régimen engorroso de protección y subsidio a las exportaciones fue objeto de una oposición severa por parte del Banco Mundial. Como parte de las condiciones establecidas en un crédito concedido por dicho organismo al gobierno para financiar las importaciones requeridas por los sectores de exportación, a mediados de 1985 se inició un proceso de liberación de importaciones y reducción de los subsidios a las exportaciones.

Hasta fines de 1989, el proceso de liberación fue, sin embargo, moderado. En efecto, después del traslado inicial de poco más de la tercera parte del arancel a la lista de libre importación --fundamentalmente bienes intermedios y de capital-- y la reducción sustancial de la de prohibida importación, el

régimen de licencias no se alteró adicionalmente en los cuatro años siguientes (Cuadro 1). De hecho, virtualmente todos los artículos que competían con la producción nacional se mantuvieron en licencia previa y algunos en prohibida importación. La tasa de rechazos de solicitudes se mantuvo, además, en niveles muy altos hasta 1988 y sólo vino a reducirse sustancialmente en 1989. Los aranceles se redujeron, pero al mismo tiempo se eliminaron una gran cantidad de exenciones. Este hecho, conjuntamente con la elevación sustancial de la sobretasa a las importaciones, resultó en un **aumento** efectivo de los gravámenes a las importaciones, según se refleja en la evolución de los derechos efectivamente pagados ^{3/}. Así las cosas, para diciembre de 1989, el arancel promedio del país, incluida la sobretasa, era todavía del 43.7%. Para los bienes de producción nacional, la protección **efectiva** resultante era del 90.9% (Cuadro 3). Aunque muchos sectores (incluso la mayoría) no utilizaban la mayor parte de esta protección otorgada, ella era, sin duda, una de las más altas de la historia económica del país ^{4/}.

El régimen de exportaciones experimentó también cambios importantes durante estos años. En 1985 se eliminó el requisito de consultar la existencia de producción nacional para las importaciones de insumos y bienes de capital utilizados por los sectores de exportación e importados libres de arancel y recargos a través del sistema conocido en Colombia como "Plan Vallejo". A partir de entonces, los sectores de exportaciones tuvieron, por lo tanto, acceso efectivo a sus insumos a precios internacionales. Esta flexibilización, conjuntamente con la agilización de trámites, se reflejó en una tendencia continua al incremento en la cobertura de dicho Plan, manteniendo, así, la tendencia que era ya perceptible en el primer lustro de la década pasada. En el caso del Certificado de Reembolso Tributario (CERT) que se otorga a las exportaciones, la política estuvo orientada

^{3/} Para un análisis más detallado de las primeras medidas de liberación de importaciones a mediados de la década de los ochenta, véanse INCOMEX (1986) y Cubillos y Torres (1987).

^{4/} Ocampo (1992).

Cuadro 3

PROTECCION ARANCELARIA, SEGUN CLASIFICACION CUODE

	Protección nominal (arancel y sobretasa)				Protección efectiva, bienes con producción nacional			
	Dic. 1989	Dic. 1990	Sept. 1991	Marzo 1992	Dic. 1989	Dic. 1990	Sept. 1991	Marzo 1992
Bienes de consumo	61.6	52.7	22.0	17.5	137.1	125.5	52.3	41.4
No duradero	63.0	52.5	21.0	17.4	142.1	124.1	50.8	40.5
Duradero	59.1	53.2	24.0	17.8	127.2	128.6	55.4	43.4
Bienes intermedios	39.6	32.2	11.8	10.0	83.4	73.1	29.2	25.8
Combustibles y lubricantes	31.7	24.6	11.8	7.8	59.7	64.1	24.4	20.3
Para la agricultura	22.4	17.9	11.6	8.2	27.1	22.1	49.1	25.4
Para la industria	40.4	32.8	11.8	10.1	87.5	75.5	28.4	25.9
Bienes de capital	39.5	27.5	12.6	10.2	66.4	52.4	27.4	23.4
Materiales de construcción	46.7	37.4	14.8	12.4	76.2	65.1	28.1	23.7
Para la agricultura	26.1	17.7	9.4	10.7	34.8	22.9	16.3	21.7
Para la industria	38.4	24.5	11.8	9.5	62.0	45.3	25.2	21.5
Material de transporte	44.1	34.1	14.9	11.4	86.2	69.6	37.2	30.0
Total	43.7	35.6	14.3	11.7	90.9	81.2	34.8	29.3

FUENTE: Calculados con base en datos del Departamento Nacional de Planeación y el INCOMEX. Los datos para diciembre de 1989 están calculados con la clasificación NABANDINA y a partir de entonces con la NANDINA. Debido al mayor detalle de la nueva clasificación, los datos no son enteramente comparables, pero la diferencia es pequeña. Con la vieja clasificación, el arancel y sobretasa promedios son 38.7 y 13.4% en diciembre de 1990 y septiembre de 1991, y la protección efectiva total para bienes con producción nacional, 74.7 y 34.1%, en las mismas fechas.

a reducir sus niveles en relación con aquellos alcanzados a mediados de la década. Por su parte, el crédito de PROEXPO no guardó relación con la expansión muy dinámica de las exportaciones menores y su cobertura tendió, así, a reducirse en relación con los montos que había alcanzado a mediados de la década del ochenta ^{5/}.

La reducción de algunos incentivos directos fue compensada ampliamente por la devaluación real. Además, después del fuerte reajuste del tipo de cambio que se llevó a cabo como parte del programa de ajuste de 1985, el proceso no se interrumpió. Así, la tasa de cambio real se incrementó adicionalmente a lo largo de 1986 y desde mediados de 1989 (Cuadro 2). La última fase de devaluación se inició poco después del colapso del Acuerdo Internacional del Café y pudo haber estado orientada a compensar los efectos adversos de los precios del grano sobre la balanza de pagos. Sin embargo, la Administración Barco comenzó a presentarla a la opinión pública como un paso previo a una liberación del régimen comercial de gran alcance. Como resultado de ello, para fines de dicha Administración, el país tenía una tasa de cambio extremadamente competitiva, aunque nadie se refirió entonces a ella como una tasa "subvaluada".

Los reajustes del tipo de cambio, conjuntamente con la recuperación gradual del comercio intra-latinoamericano, se reflejaron en un crecimiento notorio de las exportaciones menores desde mediados de la década de los ochenta. A ello se agregó el fortalecimiento simultáneo de las exportaciones de petróleo y carbón, como respuesta a políticas sectoriales y a inversiones, en gran medida públicas, realizadas desde los años setenta. Para 1989, las exportaciones no cafeteras se habían incrementado en casi un 170% en relación con los niveles de 1983, compensando ampliamente las disminuciones que habían experimentado a comienzos de la misma década.

^{5/} Para un análisis más detallado de la política de exportaciones durante estos años, véase Villar (1990).

Así las cosas, la liberación del régimen comercial que se adoptó en 1990 estuvo claramente **precedida** de una devaluación real y de un proceso dinámico de crecimiento de las exportaciones no cafeteras. No fue, por lo tanto, el peso del "sesgo anti-exportador" generado por el recrudecimiento del proteccionismo sino, por el contrario, el gran dinamismo exportador y la solidez de la balanza de pagos, los que facilitarían la generación de un consenso sobre la posibilidad de profundizar las medidas de liberación, pero también los que generarían las dificultades macroeconómicas que llevaron a abandonar el gradualismo.

B. Los primeros debates y medidas

Paralelamente a la devaluación real, el relajamiento gradual de las restricciones administrativas a las importaciones y la racionalización de los estímulos a las exportaciones, durante el período 1985-1989 empezó a darse en el país un debate sobre la conveniencia de un cambio más radical en el modelo de desarrollo, orientado a disminuir el papel del Estado en la economía y estimular el "desarrollo hacia afuera".

Durante estos años, el debate fue, sin embargo, moderado y no sería exagerado afirmar que fue más bien el reflejo de las grandes controversias ideológicas y académicas a nivel internacional que el producto de un desencanto generalizado con el modelo de desarrollo nacional ^{6/}. Unos pocos círculos empresariales, políticos y académicos miraban con buenos ojos la posibilidad de adoptar medidas más radicales, al estilo chileno, pero eran en aquel momento claramente minoritarios. En el contexto político, el ala del Partido Conservador dirigida por Alvaro Gómez Hurtado era quizás la que más cerca estaba de este tipo de propuestas, pero había sido derrotada políticamente, aún dentro de su propio partido que, en el gobierno, bajo el

^{6/} Como reflejo de la gran moderación de los debates de aquellos años, pueden consultarse los resultados del simposio que se realizó sobre el conocido libro de Balassa et al. (1986), recogidos en Ocampo y Sarmiento (1987),

presidente Betancur, más bien practicó un fuerte intervencionismo y proteccionismo.

Puede afirmarse, además, que la reforma comercial ciertamente no figuraba entonces en el centro de las controversias económicas, que giraban en torno a cómo garantizar la estabilidad de los equilibrios macroeconómicos alcanzados o el esquivo acceso al mercado de crédito internacional sobre bases verdaderamente "voluntarias". El tema surgió, así, a fines de 1988 y, especialmente, a lo largo de 1989, como una preocupación casi exclusiva de los grupos más ortodoxos al interior del gobierno. Pero aún en el Ministerio de Hacienda y en el Banco de la República, donde se originaron las primeras propuestas, existían entonces discrepancias importantes sobre la oportunidad de una reforma ambiciosa en este frente ^{7/}.

Según se desprende de los primeros documentos ^{8/}, la justificación de la reforma giraba en torno al ritmo un tanto desalentador de crecimiento económico al cual parecía estarse adaptando la economía después de corregidos los principales desequilibrios macroeconómicos de comienzos de la década y que resultaban ser muy inferiores a los niveles alcanzados en el pasado --especialmente entre 1967 y 1974, que de alguna manera ha sido vista en forma persistente como una especie de "edad de oro" del crecimiento económico en la posguerra-- y al de los países asiáticos de rápido desarrollo. Este desempeño insatisfactorio se asociaba, según estos análisis, a tasas bajas

^{7/} Así, en el Ministerio de Hacienda, un muy influyente asesor, quien además había sido el principal negociador de la deuda externa desde la Administración Betancur, veía que era más oportuno consolidar la estabilización, en tanto que, en el Banco de la República, el departamento de crédito de fomento se oponía igualmente a reformas radicales, que podían afectar la todavía frágil recuperación industrial.

^{8/} Véanse, al respecto, Proyecto de Apertura, Julio 24 de 1989, y Desarrollos de la propuesta de apertura, Diciembre 26 de 1989. Estos documentos fueron el resultado del trabajo conjunto realizado entre el Ministerio de Hacienda y el Banco de la República.

de inversión y de crecimiento de la productividad industrial, y el pobre desempeño de esta última a la sobreprotección a la producción doméstica. La gran preocupación era, por su parte, el costo en divisas de la reforma. La fuente del financiamiento adicional necesario para cubrir los desequilibrios transitorios de balanza de pagos era, por lo tanto, una de las preocupaciones esenciales de estas propuestas.

Un relativo consenso alrededor de estos puntos sólo se logró después de arduas discusiones y negociaciones al interior del gobierno. Curiosamente, a lo largo de este proceso, no fue claro si el Presidente Barco era o no partidario de una reforma comercial de gran aliento. En la opinión pública traslució la idea de que era más bien enemigo de una reforma de este tipo. Esto quizás puede ayudar a explicar por qué a fines de 1989 y comienzos de 1990, el liderazgo en la formulación de la propuesta pasó a manos de los sectores más moderados del gobierno. Dada la política agrícola fuertemente intervencionista que estaba llevando a cabo la Administración Barco, no es, además, sorprendente que en esta primera etapa dicho sector fuera excluido en su totalidad de las discusiones sobre liberación. Según veremos, este hecho generaría no pocas controversias y problemas en las fases posteriores de la reforma.

Por su parte, a diferencia de lo que había acontecido en 1985, el Banco Mundial no jugó un papel importante en este debate, excepto como referencia conceptual para los círculos más ortodoxos. Tampoco jugaría un rol más importante durante las discusiones más agitadas que se sucedieron durante el primer año de la Administración Gaviria. Más bien puede decirse que estuvo inicialmente en desacuerdo con las características del sistema adoptado y se sorprendió con la velocidad de las reformas con posterioridad. Desde el punto de vista externo, fue mucho más decisiva la percepción de que las fuerzas liberacionistas estaban ganando terreno a una velocidad relativamente rápida en América Latina, y que el país corría el peligro de quedarse aislado de una tendencia regional y mundial. No obstante, aún la importancia

de estas fuerzas de "liberación competitiva" sólo fueron ganando peso en forma gradual.

En lo que se refiere a la política de importaciones, la idea esencial que permeó las primeras propuestas fue la de sustituir el régimen de licencias de importación por un sistema generalizado de subastas. Este esquema permitía lograr dos objetivos: generar una protección "transparente" y controlar directamente el costo de divisas de la reforma que, según vimos, era la principal preocupación en esta primera etapa. La necesidad de "transparencia" partía de la apreciación según la cual las restricciones cuantitativas estaban generando "rentas" a aquellos agentes que tenían acceso al privilegio de importar. El Estado podía, por lo tanto, apropiarse de dichas rentas, sin elevar los costos para los compradores finales de los bienes correspondientes.

El esquema contenía, sin embargo, varias deficiencias notorias. En el caso de los bienes intermedios y de capital, no tenía en cuenta que las empresas industriales realizaban directamente una parte sustancial de las importaciones. Así, las rentas, si existían, sólo se apropiaban en forma indirecta en los mercados de los productos finales. En el corto plazo, por lo tanto, el esquema propuesto recargaba los costos de importación de bienes intermedios y de capital, adicionándose a los que estaban generando unos niveles arancelarios y un tipo de cambio real de por sí históricamente elevados. En el caso de los bienes de consumo, tanto importados como finales, el esquema no tenía en cuenta que, al tipo de cambio competitivo que ya tenía el país, los sobrepuestos domésticos eran muy inferiores a los altos márgenes de protección existentes. Este conjunto de circunstancias garantizaba que prácticamente cualquier incremento en los costos de bienes intermedios y de capital se trasladara a los consumidores y que la liberación de bienes de consumo contribuiría poco a reducir los márgenes de ganancia existentes en el mercado doméstico.

La idea de establecer un sistema generalizado de subastas fue derrotada en las discusiones. El programa de modernización que se adoptó finalmente en febrero de 1990 ^{9/} incorporó, sin embargo, algunos de los principios básicos que habían permeado los debates intragubernamentales, en particular la idea según la cual, en una primera fase, de dos años, el gobierno eliminaría las restricciones cuantitativas, sustituyendo sus efectos proteccionistas por aranceles y tipo de cambio. En una etapa posterior, de tres años, la liberación se concentraría en una reducción gradual y sostenida del arancel, hasta alcanzar un nivel promedio que se consideraba deseable para proteger la producción nacional --25%, incluyendo la sobretasa arancelaria. Se trataba, por lo tanto, de un programa gradual y moderado, no sólo por los patrones posteriores, sino de sus antecedentes regionales más importantes (Chile en la década de los setenta, Bolivia en 1985, Mexico en 1987 y el que recién había comenzado a adoptar Venezuela).

El programa anunció, además, que el proceso de liberación seguiría cuatro criterios: (1) **gradualidad**, ya que la estructura productiva del país sólo se podría adecuar con el tiempo a las nuevas condiciones; (2) **sostenibilidad**, para evitar que los efectos adversos de corto plazo sobre la producción y las reservas internacionales obligaran a revertir el proceso en forma prematura; este criterio implicaba, además, que era necesario contar con una política macroeconómica consistente a lo largo del proceso de reforma; (3) un mayor grado de **automaticidad** en el uso de los criterios de protección; y (4) **universalidad**, para evitar discriminaciones en favor o en contra de sectores específicos.

Aunque este último criterio se reflejó en la decisión de poner toda la producción manufacturera --no así la agrícola-- bajo algún tipo de competencia externa, la clasificación de las posiciones arancelarias en cinco regímenes de importación diferentes tuvo como telón de fondo un importante criterio de

^{9/} CONPES y CDCE (1990) y Garay (1991), Cap. 1.

selectividad. En efecto, la clasificación de los bienes en las distintas agrupaciones tuvo en cuenta la existencia de producción nacional, la exposición pasada de los sectores respectivos a la competencia externa y el tipo de bienes involucrados (de consumo vs. intermedios o de capital).

La primera de estas agrupaciones era la tradicional de libre importación. Los artículos clasificados inicialmente en este régimen, en el mes de febrero, eran bienes intermedios y de capital no producidos en el país. Posteriormente, sin embargo, se fueron trasladando rápidamente a él los bienes con producción nacional, empezando con insumos y equipos. Las otras cuatro agrupaciones correspondían a tratamientos específicos dentro del régimen de licencia previa. El sistema de "previa-libre" agrupaba bienes intermedios y de capital y se caracterizaba por la aprobación automática de las solicitudes presentadas a consideración del INCOMEX. El denominado "previa con cupo" se componía del mismo tipo de bienes pero se diferenciaban de los anteriores por el hecho de que la protección arancelaria se consideraba insuficiente. El sistema de "encuestas arancelarias" materializaba la idea inicial de establecer subastas de licencias, pero restringidas a bienes de consumo y a algunos intermedios con carácter de terminados (textiles y herramientas). Finalmente, un tratamiento similar al tradicional de la licencia previa, que pasó a ser denominado "previa-previa", quedó restringido a productos del sector agropecuario, armas, y bienes vinculados con el narcotráfico, que por razones extraeconómicas no podían ser liberados.

De esta manera, siguiendo viejas prácticas colombianas, el sistema diseñado a comienzos de 1990 favoreció las importaciones de bienes intermedios y de capital, particularmente aquellos no producidos en el país o para los cuales no existía un exceso de demanda de importaciones. Protegió, además, en forma selectiva, la producción de bienes intermedios y de capital producidos en el país y, especialmente, de bienes de consumo.

La experiencia con el manejo de los mecanismos de previa-cupo y encuesta tuvo dos elementos en común: una demanda global muy inferior a la esperada y la concentración de dicha demanda en unos pocos rubros (especialmente automóviles y electrodomésticos) ^{10/}. De hecho, el bajo volumen de solicitudes de importación que se presentó durante 1990 y el claro e inesperado giro de la balanza de pagos hacia una situación superavitaria (Cuadro 2) harían que se borrara muy rápidamente la preocupación sobre los efectos desfavorables que podía tener la reforma sobre la situación de divisas y, más bien, que en un giro de 180 grados, la preocupación de las autoridades económicas comenzara a girar en torno a otros a los efectos inflacionarios de los excedentes de divisas.

Es importante resaltar que, en forma totalmente paralela y casi enteramente deconexa, se llevaron a cabo importantes discusiones en el seno del Acuerdo de Cartagena durante 1989, que desde el punto de vista colombiano estuvieron orientadas por el INCOMEX. Estas discusiones llevaron a las importantísimas decisiones de Galápagos en diciembre del mismo año, mediante las cuales se establecieron nuevas metas para la conformación de un área de libre comercio y una unión aduanera en la subregión (1995 y 1999, respectivamente; 1997 en el caso de la unión aduanera entre los tres países más grandes) y se inició el desmonte de los mecanismos más engorrosos de regulación del comercio y de los programas sectoriales de desarrollo industrial. La importancia de estas decisiones no se compagina con la escasísima difusión y discusión que tuvieron en el país en los meses que precedieron a su adopción, aún en los círculos de gobierno más interesados en reformas profundas del régimen comercial.

Por último, conviene anotar que, a raíz de la guerra frontal que la Administración Barco declaró contra el narcotráfico poco después del asesinato de Luis Carlos Galán a mediados de 1989, se iniciaron varias negociaciones entre el gobierno colombiano

^{10/} Véase, al respecto, Ocampo (1990) y Hallberg y Takacs (1992).

y el norteamericano. Los resultados favorables para el país fueron la decisión de los Estados Unidos de adoptar una posición menos negativa frente al Acuerdo Internacional del Café, que se había roto poco antes, y la presentación al Congreso de la Ley de Preferencias Andinas, que sería aprobada por el parlamento norteamericano a fines de 1991. Por su parte, Colombia se comprometió en julio de 1990 a revisar y reducir los subsidios a las exportaciones para llevarlos a un nivel compatible con la devolución de impuestos indirectos. En dicha fecha, firmó, además, el Código de Subsidios del GATT y los Estados Unidos lo aceptaron como "país bajo el acuerdo", obligándose, por lo tanto, a emplear la prueba de perjuicio en los procesos por subsidios a las exportaciones ^{11/}. Una vez alcanzado este acuerdo, las presiones norteamericanas se concentraron casi exclusivamente en torno a la reforma del Estatuto Andino de Propiedad Intelectual (véase, al respecto, la Sección III.B).

Los gremios del país permanecieron en gran medida aislados de las discusiones que llevaron tanto al Acuerdo de Galápagos como del anuncio del programa de apertura de febrero de 1992. Según se desprende de las declaraciones a la prensa y de las publicaciones oficiales de los principales gremios ^{12/}, la Federación Nacional de Comerciantes (FENALCO) se mostró rápidamente como gran partidaria de las reformas, presentándolas como una tendencia económica mundial de la cual el país no podía sustraerse. No obstante, apoyó inicialmente la gradualidad.

Los grandes gremios industriales (ANDI, FEDEMETAL y ACOPLASTICOS) no ocultaron, con su llamado a la concertación, su desagrado por no haber sido consultados. Sus declaraciones no mostraron, sin embargo, una oposición fuerte a la apertura, sino

^{11/} Véase, al respecto, la correspondencia entre la Minstra de Desarrollo Económico de Colombia, María Mercedes de Martínez, y Carla A. Hills, del 17 de julio de 1990.

^{12/} Debido a lo dispersas que se encuentran las declaraciones gremiales, ellas se resumen en el texto sin referencias precisas sobre las publicaciones correspondientes.

más bien una defensa del gradualismo y la selectividad, combinada de un llamado al gobierno para adoptar políticas complementarias: reestructuración industrial, mejoramiento de la red vial y de la infraestructura portuaria, reforma al régimen laboral, promoción de la inversión extranjera, etc.. Más que una crítica a la reforma, se trataba más bien de un argumento en el sentido de que carecía de un quinto criterio, de **integralidad**. También queda evidente la crítica de algunos gremios industriales a la violación que se había hecho del criterio de **universalidad**, al excluir al sector agrícola de la reforma. Las controversias en torno a este tema se agudizarían enormemente en los meses siguientes.

En lo relativo a la liberación de importaciones propiamente dicha, es bastante claro que la ausencia de una fuerte respuesta de la demanda de importaciones dejó claro que, a la tasa de cambio y con los aranceles prevalecientes --y podría agregarse, con los niveles normales de contrabando de ciertos bienes de consumo--, gran parte de la protección para-arancelaria e incluso arancelaria era redundante ^{13/}. No es quizás sorprendente que gran parte de la lluvia de solicitudes concretas de los empresarios y de los gremios que comenzaron a recibir las autoridades se referían a desgravaciones **adicionales** de bienes intermedios y de capital. El peligro de competencia desleal fue también percibido por muchos sectores empresariales como una amenaza. La necesidad de acompañar las reformas con un estatuto contra el dumping y los subsidios concedidos por otros países ya había sido contemplada en las primeras propuestas de reforma. El estatuto correspondiente fue expedido en los últimos meses de la Administración Barco, pero no fue bien recibido (véase más adelante).

^{13/} Un estudio no publicado realizado por el Banco de la República a comienzos de 1989 encontró que los sobreprecios domésticos eran normalmente inferiores a los aranceles nominales para alimentos (8 vs. 53%), productos del papel (3 vs. 59%) y farmacéuticos (-25 vs. 43%) y sólo similares para autopartes (37 vs. 43%).

III. EL PERIODO CRITICO Y LA ACELERACION DE LA REFORMA

A. Las controversias intra-gubernamentales

La victoria electoral de Cesar Gaviria fue, sin duda, decisiva para determinar el curso de la reforma comercial. De hecho, el presidente electo y algunos de sus colaboradores más cercanos pertenecían de tiempo atrás a los sectores minoritarios partidarios de reformas relativamente radicales en dicho frente y su admiración por el modelo chileno no lo ocultó a lo largo de la campaña presidencial. Como se sabe bien, como jefe de campaña del asesinado candidato Luis Carlos Galán, fue elegido como su sucesor. Su victoria fue, ante todo, una memoria al asesinado candidato y a las reformas políticas que venía defendiendo de tiempo atrás, y que Gaviria recogió con oportunidad y decisión. Poco importó a los electores que los programas económicos de uno y otro coincidieran poco y, en realidad, los temas correspondientes pasaron casi desapercibidos en los agitados meses que antecedieron a la victoria electoral.

Puntos de vista muy diferentes habían sido expresados por otros pre-candidatos liberales, entre ellos Ernesto Samper Pizano, un intervencionista convencido que había defendido a través de su campaña la necesidad de una apertura "gradual y selectiva". Samper compartía, sin embargo, con Gaviria la necesidad de una reforma política de grandes proporciones. Pese a esa fuerte alianza política, las diferencias en torno a los temas económicos era de tal naturaleza que el nombramiento de Samper como Ministro de Desarrollo Económico sorprendió a más de un analista político. Como resultado de dicha decisión, la fuerte polémica interna al interior del gobierno durante el primer año de la Administración Gaviria adquiriría matices a veces radicales y acapararía gran parte de la atención de los analistas.

El Ministro Samper buscó y encontró un fuerte apoyo de los empresarios y gremios industriales y, sin duda, se convirtió en su vocero dentro del gobierno. Fuera del peso político propio del Ministro, este hecho de confirió también características muy especiales a las controversias que se suscitaron al interior del

gobierno. La Ministra de Agricultura no fue capaz de desarrollar un relación igualmente armónica con los representantes gremiales de su sector. El resultado de ello fue que, mientras el sector industrial tuvo canales de comunicación fluidos y, en cierto sentido, se sintió ampliamente representado en el gobierno, no aconteció lo mismo con el sector agrícola. Este hecho, conjuntamente con otros factores que analizaremos más adelante, explican las divergentes posiciones de unos y otros gremios frente a las reformas adoptadas.

Inicialmente, las posiciones al interior del gobierno no parecían muy distantes. Así lo indicaron los primeros pronunciamientos. De hecho, es difícil encontrar una defensa tan categórica del gradualismo como la que ofreció el propio Presidente Gaviria en su discurso de posesión:

(La apertura) es un proceso que vamos a realizar de manera gradual. No aplicaremos el tratamiento de choque de otros países latinoamericanos porque no tenemos la crisis que allí ha impuesto situaciones de tal naturaleza. En segunda lugar, porque tal política, que trae efectos tan benéficos en el mediano plazo, puede tener, a corto plazo, consecuencias sobre el crecimiento y el empleo, que ni queremos ni se justifica asumir ^{14/}.

Las primeras decisiones de la nueva Administración estuvieron enmarcadas dentro de este espíritu: se amplió adicionalmente la lista de libre importación y se decretaron rebajas adicionales de la sobretasa a las importaciones y los aranceles, especialmente de bienes de capital. En temas complementarios a la reforma comercial, no se suscitaron, además, controversias importantes. Este es, en especial, el caso de la apertura a la inversión extranjera.

Las controversias se tornaron crecientemente agudas como resultado de las posiciones cada vez más radicales que fueron asumiendo los miembros del equipo económico más ortodoxo ante la evidencia de pérdida de control sobre el proceso inflacionario.

^{14/} Véase Revista del Banco de la República, Agosto de 1990, p. 21.

De un diagnóstico inicial que daba un gran peso a los factores fiscales y desechaba incluso categóricamente cualquier conexión entre el tipo de cambio y la inflación ^{15/}, la "subvaluación" del tipo de cambio y el régimen comercial fueron señalados en forma cada vez más persistente como causas de la aceleración inflacionaria. Como resultado de ello, en la visión de esta parte del equipo económico, la política comercial y cambiaria se convirtieron en instrumentos de manejo coyuntural. A lo largo de este proceso, las relaciones entre los dos equipos se volvieron cada vez más antagónicas y las grandes decisiones se adoptaron siempre en un ambiente de conflicto, en los cuales el Presidente Gaviria siempre respaldó al equipo ortodoxo. Estas relaciones conflictivas sirvieron para llevar el tema de la reforma comercial al centro de atención del país, pero también generaron un ambiente de incertidumbre.

Frente a la evidencia de una fuerte aceleración inflacionaria, con ritmos anualizados ya superiores al 30% anual (un nivel considerado tradicionalmente crítico en Colombia), las primeras reformas radicales se adoptaron en noviembre de 1990: se eliminó entonces virtualmente el régimen de licencia previa, se hizo extensiva la liberación al sector agropecuario, aunque con aranceles variables para protegerlo contra caídas súbitas de los precios internacionales ^{16/}, y se anunció un cronograma de reducción de los aranceles, que tendría lugar durante los tres años siguientes y que los reduciría a un rango de 8 a 23% (58% para los vehículos livianos armados), con una media del 15% ^{17/}.

^{15/} Véase, en particular, el influyente análisis de Calderón y Herrera (1990).

^{16/} El sistema adoptado fue el chileno de "franjas de precios". Aunque anunciado desde noviembre de 1990, sólo vino a ser adoptado en junio de 1991 (un poco más tarde para algunos productos). En el intermedio, los productos respectivos se mantuvieron en licencia previa; a partir de la adopción del nuevo sistema, este último régimen sólo se mantuvo para el trigo.

^{17/} CONPES (1990). Este documento reproduce también las propuestas de los diferentes equipos de gobierno.

De acuerdo con este cronograma, las desgravaciones más fuertes para los bienes con producción nacional tendrían lugar a comienzos de 1993 y 1994. Según lo indica el Cuadro 3, dichos aranceles se mantuvieron en niveles inicialmente altos (incluso se elevaron para algunos pocos bienes con el propósito de compensar la eliminación de la licencia previa) y las mayores rebajas programadas para comienzos de 1992 se concentraban en bienes intermedios y de capital no competitivos. A diferencia de la eliminación de la licencia previa, las modalidades y duración del proceso de desgravación surgieron de un proceso de consenso al interior del gobierno. Con ello, se recortaba la duración de la primera etapa del programa de apertura de la Administración Barco, pero se mantenía la duración de la segunda, aunque con un objetivo arancelario mucho más modesto.

Como elemento complementario de la nueva política, en octubre de 1990 se eliminaron virtualmente los subsidios crediticios de PROEXPO a los sectores de exportación y en diciembre se aprobó la primera de una serie de rebajas del CERT, que entró en vigencia en mayo del año siguiente. A diferencia de los temas relativos a la política de importaciones, estas reformas no fueron objeto de polémicas al interior del gobierno e incluso en el último caso se aprobó casi intacta la propuesta del Ministerio de Desarrollo.

Por otra parte, en diciembre de 1990 el Congreso aprobó las nuevas Leyes Marco de Comercio Exterior y de Cambios Internacionales. La primera introdujo un nuevo esquema institucional para el comercio exterior del país, incluida la creación de un Ministro del ramo y la transformación de PROEXPO en un Banco de Comercio Exterior. La segunda descentralizó el manejo cambiario en manos de los intermediarios financieros y eliminó virtualmente el control de cambios para las transacciones de servicios. Como muchos de capital se han filtrado en Colombia a través de la cuenta de servicios, esta última decisión tuvo implicaciones macroeconómicas muy importantes, según veremos más adelante. Ella estuvo acompañada, además, de una generosa

amnistía cambiaria, adoptada en el marco de la reforma tributaria de 1990. Conviene resaltar que, aunque los proyectos fueron discutidos al interior del gobierno, para evitar los conflictos tempranos que surgieron en su redacción fueron presentados al Congreso independientemente por los Ministros de Desarrollo y Hacienda, respectivamente ^{18/}.

Estas reformas internas estuvieron acompañadas, además, de una aceleración de la integración andina en relación con las metas acordadas a en diciembre de 1989. Así, reunidos en La Paz, en Noviembre de 1990, los Presidentes decidieron que la conformación del área de libre comercio se adelantaría a diciembre de 1991 para todos los miembros y la unión aduanera a diciembre de 1993 (dos años más tarde en los casos de Bolivia y Ecuador). Aunque Ecuador no aceptó entonces la aceleración de los compromisos adquiridos en Galápagos, lo hizo en la reunión presidencial que tuvo lugar en mayo de 1991 en Caracas, solicitando, sin embargo, un plazo de seis meses para culminar el proceso de desgravación arancelaria frente a los países miembros (es decir, hasta julio de 1992).

Simultáneamente, Colombia comenzó a participar en procesos de negociación de convenios de libre comercio con otros países latinoamericanos. En agosto de 1990, los Presidentes de Colombia, México y Venezuela acordaron crear el "Grupo de los Tres", con el propósito de conformar un área de libre comercio para mediados de la década. En 1991 comenzó a negociar, además, con Chile una ampliación del acuerdo de alcance parcial que tienen los dos países en el marco de la ALADI, como paso previo a un acuerdo de libre comercio. Con América Central, el Presidente Gaviria ofreció conceder una serie de preferencias arancelarias no recíprocas, nuevamente como primer paso en un proceso que debería culminar en acuerdos más generales de liberación comercial.

^{18/} El proyecto de Ley Marco de Comercio Exterior llevó también la firma del vice-Ministro de Hacienda, encargado del despacho en el momento de su presentación, pero ello fue en gran medida una formalidad.

B. La posición del sector privado

Como había acontecido en febrero, la decisión de eliminar de golpe la licencia previa después de los anuncios de gradualidad por parte del Presidente de la República y del Ministro de Desarrollo fue una sorpresa para muchos empresarios y gremios, especialmente a para algunas empresas productoras de bienes intermedios de reciente creación para las cuales dicho mecanismo de protección no era redundante. El patrón de comienzos del año se repitió: FENALCO apoyó las reformas y los gremios industriales reclamaron concertación, gradualidad e integralidad. La inclusión del sector agropecuario generaría también protestas, que tenían un contenido muy similar al de los gremios industriales, pero también una defensa específica de los instrumentos sectoriales --crédito de fomento y precios de sustentación-- y un reclamo reiterado sobre la necesidad de protegerse contra los subsidios agrícolas de los países desarrollados.

La forma como se adoptaron estas y sucesivas reformas, como una especie de "golpes de estado" contra el Ministro de Desarrollo, en un contexto en el cual él era el principal canal de comunicación con el sector privado, fue generando una gran desconfianza por parte de amplios segmentos de dicho sector en los anuncios del gobierno. Esta experiencia se repetiría en forma ampliada en los meses sucesivos, cuando el gobierno no sólo rompió el cronograma arancelario, sino que alteró su política cambiaria (véase más adelante).

Más allá de ello es, sin embargo, sorprende que la oposición a las reformas por parte del sector industrial haya sido más bien débil. Este hecho ha sido asociado por algunos al nombramiento en la presidencia de la ANDI de un amigo personal del Presidente Gaviria. No obstante, aunque ello pudo haber contribuido a la forma como se desarrolló la oposición del sector privado a la reforma, hubo tres elementos mucho más decisivos.

El primero fue el contexto internacional en el cual se desarrollaron las reformas, caracterizado por la apertura generalizada de América Latina y el colapso del comunismo en Europa Oriental. Ello no sólo tornó enteramente "creíbles" las reformas, sino que generó una clara sensación de que una oposición frontal a ellas era casi como luchar contra la rueda de la historia.

El segundo es el hecho de que, tal como lo hemos señalado, a la tasa de cambio vigente y con los aranceles iniciales del cronograma, prácticamente toda la protección para-arancelaria y una buena parte de la arancelaria era redundante para el sector industrial. Este hecho se estaba haciendo, además, evidente en la baja respuesta de la demanda de importaciones, especialmente bajo el esquema de "encuestas arancelarias" (abolidas en noviembre) e incluso la **reducción** que comenzaron a experimentar a comienzos de 1991; esta disminución, aunque asociada en buena parte a la recesión que generó la política macroeconómica draconiana adoptada desde comienzos del año, hizo en cualquier caso evidente que las importaciones no iban a experimentar un aumento súbito.

Lo mismo **no** era cierto de una buena parte del sector agrícola, especialmente los sectores de cereales y oleaginosas, algunos de los cuales recibían en la práctica las protecciones globales más altas --a través de mecanismos para-arancelarios más que arancelarios-- en el momento de iniciarse las reformas. Para el sector agrícola, además, el cambio de giro de una política estatal extremadamente activa, que había generado una fuerte recuperación en los últimos años de la Administración Barco, a una política de desmonte de los instrumentos tradicionales de fomento y protección, resultaba más radical que aquel que se estaba adoptando para el sector industrial.

Por último, conviene resaltar un hecho que tiene una incidencia decisiva en un país con la complejidad geográfica de Colombia y su tradición de violencia rural: debido a la gran

especialización que caracteriza a muchas regiones agrícolas, la existencia de una "ventaja comparativa" global en el sector rural no evita severos problemas de ajuste frente a la apertura en muchas regiones del país, algunas de las cuales pueden carecer de alternativas reales de producción. Además, muchas de estas alternativas se erosionaron como resultado de los bajos precios internacionales de muchos productos del campo y, no menos importante, de la revaluación real que se generó desde mediados de 1991 (véase más adelante). No es, por ello, sorprendente que la oposición más fuerte a las reformas se fuera centrando cada vez más en el sector agrícola.

El tercer factor fue la ausencia de un verdadero consenso al interior del sector industrial. Importantes segmentos del sector industrial vieron claras ventajas de la política que se adelantaba. Las posiciones estuvieron asociadas en gran medida a características estructurales de la industria colombiana. La más importante de ellas es que una buena parte de las principales cadenas industriales, la producción de bienes intermedios está más concentrada que la de bienes finales. Esta es, entre otras, la característica esencial de las cadenas textil-confecciones, cuero-manufacturas de cuero, papel-impresión, plásticos-manufacturas de plástico y siderurgia-metalmecánica. Las empresas productoras de bienes finales se han encontrado así tradicionalmente atrapadas entre el poder oligopólico de los proveedores de bienes insumos y la competencia de otros productores domésticos y a veces del contrabando. Además, muchos de estos bienes conforman buena parte de la canasta exportadora industrial, en tanto que los bienes intermedios tienen mayor peso en la canasta importadora. Por este motivo, muchas industrias de bienes finales vieron en la apertura una gran oportunidad para liberarse de la dependencia tradicional para el abastecimiento de sus materias primas básicas de unas pocas empresas nacionales.

Como los grandes gremios industriales tienen a su interior empresas que pertenecen a todas las etapas de las cadenas productivas, las discrepancias internas evitaron la generación

de un consenso en contra de la apertura. A ello contribuyó, además, el apoyo decidido a ella de algunos grandes grupos industriales, por razones más claramente ideológicas. Más aún, según veremos más adelante, los conflictos entre distintos subsectores industriales y entre los sectores agrícolas e industriales, se trasladaron en gran medida al gobierno y, en realidad, ocuparon gran parte del esfuerzo cotidiano de los Ministerios de Desarrollo y Agricultura durante el período crítico de la reforma. De esta manera, sólo los gremios con intereses sectoriales muy definidos pudieron expresar una posición coherente, de uno u otro tipo, a lo largo del proceso de reforma. En tal sentido, pueden mencionarse, como prototipos, el gremio de la industria editorial, ANDIGRAF, decidido defensor de la apertura (el único gremio, de hecho, que haría posteriormente un homenaje al Ministro de Hacienda por ella), y el gremio de los autopartistas, ACOLFA, defensor a ultranza de la protección y de las normas de ensamble automotriz.

En el caso del sector agrícola, la oposición generalizada a las reformas estructurales adelantadas por el gobierno se reflejó en una posición más dura contra ellas por parte de su gremio multi-sectorial, la Sociedad de Agricultores de Colombia (SAC). Sin embargo, también en su interior se perfilaron claramente las controversias, que se pueden ilustrar nuevamente con el contraste entre la posición que asumieron los ingenios azucareros, representados por ASOCAÑA, exportadores y defensores de las reformas, y el gremio de los productores de cereales, FENALCE, crítico acérrimo de ellas.

En ausencia de un bloque fuerte de oposición, las presiones del sector privado y las discusiones con el gobierno se concentraron en cuatro áreas específicas. La primera de ellas fue la definición de cuál sería el nivel arancelario aplicado a productos específicos, dentro de los niveles y criterios ya adoptados previamente por el gobierno. Esto indicaba de hecho que, más que pedir o esperar un retorno al pasado, las empresas se adaptaron rápidamente a las nuevas reglas de juego. El

criterio más común que se arguía en las múltiples solicitudes recibidas era que los productos respectivos tenían una protección nominal inferior a la de sus insumos --un reclamo que se presentaba, en forma imprecisa desde el punto de vista técnico, como "protección efectiva negativa". Algunas empresas nuevas, especialmente del sector químico y petroquímico (los únicos en los cuales se habían creado empresas realmente nuevas en la década de los ochenta) reclamaron también un tratamiento de "industrias incipientes", pero no lo obtuvieron, por oposición sistemática del Ministerio de Hacienda.

La queja de competencia desleal fue otro reclamo reiterado de varios segmentos del sector privado. El estatuto correspondiente, que había sido expedido a fines de la Administración Barco, fue revisado a comienzos de la Administración Gaviria, pero no fue bien recibido por considerar que los trámites eran engorrosos, especialmente por la dificultad asociada a las pruebas de dumping o subsidio. Dada la tradición jurídica colombiana, este reclamo tenía algún fundamento. La razón más importante, era, sin embargo, que los casos informados o detectados por el sector privado y el gobierno eran más de **subfacturación** que de prácticas desleales en términos del GATT. Por ello, la solución que se adoptó en algunos casos (automóviles y textiles), tras largas polémicas al interior del gobierno, fue el establecimiento de precios mínimos de aforo y el diseño de un sistema por medio del cual el INCOMEX informaba a la Aduana Nacional casos detectados de subfacturación. Este último nunca comenzó a operar realmente, en gran medida por las relaciones conflictivas que existían entre ambas instituciones.

La tercera área estuvo asociada a la solución de controversias entre segmentos del sector privado, algunas de las cuales tenían una larga tradición en el país. Su agudización tenía, sin embargo, como causa fundamental el hecho de que el nuevo contexto hacía mucho más difíciles las condiciones de competencia para amplios sectores y que era imposible tratar de

compensar con medidas simples los complejos subsidios cruzados característicos del esquema de intervención estatal anterior.

Muchas de estas controversias tuvieron lugar entre sectores agrícolas e industriales y reflejaban principalmente los altos niveles de protección que tenían algunos subsectores agrícolas antes de las reformas. Tal vez la más agria fue la controversia entre los productores de semillas oleaginosas y los procesadores de aceites, pero polémicas similares se desataron entre los productores de cebada y la industria cervecera, entre los productores de trigo y la industria molinera, y entre los productores de maíz y los de derivados industriales. Aunque de otra naturaleza, por ser ambos sectores exportadores, la tradicional controversia entre los productores de algodón y la industria textil también fue compleja, en este caso en razón de los altos precios internacionales que prevalecían durante el segundo semestre de 1990, situación que llevó a la última a pedir la intervención del gobierno para evitar un fuerte alza del precio interno de la fibra; curiosamente, con el fuerte giro de los precios internacionales, la solicitud tendría el signo contrario en 1991.

Al interior del sector industrial, hubo dos polémicas complejas que exigieron un gran esfuerzo de concertación por parte del Ministerio de Desarrollo. La primera fue la discusión entre la industria papelera y la industria editorial. Esta tradicional controversia se agudizó en razón del atraso en poner en producción la tercera planta de papel del país y a la suspensión de producción durante algunos meses de 1990, para trabajos de ensanche, de una de las dos plantas que estaban en funcionamiento desde tiempo atrás. La segunda fue la negociación de un nuevo régimen de ensamble automotriz, en forma tripartita entre el Ministerio de Desarrollo y las industrias ensambladora y de autopartes. Como había un consenso sobre la necesidad de reemplazar la "lista positiva" de partes a integrar por un esquema más flexible, la discusión giró en torno a la naturaleza del nuevo esquema y que tan restrictivo sería. Aunque hubo

acuerdo sobre muchos temas, la imposibilidad de acordar un porcentaje de integración nacional en forma tripartita llevó finalmente al Ministerio de Desarrollo a adoptar el nuevo estatuto, tomando un punto intermedio entre las propuestas existentes.

Es interesante anotar que los únicos casos de condicionalidad explícita del Banco Mundial durante el proceso de reforma se concentraron en estas controversias sectoriales, especialmente en lo relativo a la fijación del precio interno del algodón y de la revisión del régimen de ensamble automotriz. Estas condiciones estuvieron asociadas a los créditos de reconversión industrial entonces en discusión, pero tuvo poca importancia práctica, ya que el Ministerio de Desarrollo propuso al Banco las soluciones que ya estaban en curso de adopción.

La cuarta área de presión estuvo asociada con los procesos de integración en marcha. En el caso del Grupo Andino, las inquietudes que se desataron a partir del Acuerdo de Galápagos se disiparon rápidamente. A partir del Acuerdo de La Paz, el Gobierno Nacional comenzó a enfrentar una oposición severa por parte de los sectores siderúrgico y automotor a la aceleración de los compromisos de liberación con Venezuela. Este problema se disipó también rápidamente, gracias a un acuerdo bilateral, promovido por el Ministro de Desarrollo de Colombia y suscrito por los Presidentes de los dos países en marzo de 1991, mediante el cual se estableció un período de transición de tres años, durante el cual la liberación estaría sujeta a cuotas (en la forma de restricciones voluntarias a las exportaciones por parte de Venezuela, el mecanismo propuesto por el Presidente Perez) en el marco de acuerdos de complementación industrial que negociarían los sectores privados de los dos países.

Una oposición mucho más generalizada se fue desarrollando en torno al acuerdo con México. Como resultado de ello, el gobierno decidió prorrogar sucesivamente las negociaciones, que sólo se reiniciarían en mayo de 1992, aunque nuevamente con la

oposición de segmentos importantes del sector privado (véase, al respecto, la Sección IV). Para evitar mayores frentes de oposición, el gobierno decidió, además limitar el alcance de aquellas que llevaría a cabo con Chile, pese a que la estructura productiva del país austral no genera muchos problemas para el sector productivo colombiano.

C. Las vicisitudes macroeconómicas y el fin del gradualismo

La atención creciente que comenzó a otorgar el ala ortodoxa del equipo económico a la inflación en el diseño de la política macroeconómica terminaría por generar un giro completo en el diseño de la apertura, en el cual las reformas estructurales se convirtieron en un instrumento más del plan de estabilización. La subordinación de la apertura a dicho plan estuvo, sin embargo, determinada por la magnitud del superávit externo que comenzó a experimentar el país, en gran medida como consecuencia de evidentes errores en el diseño de la política macroeconómica. El gradualismo del programa de reforma estructural fue, así, el gran sacrificado en un intento de las autoridades macroeconómicas de ocultar estos últimos. Este proceso terminaría en una ruptura definitiva entre las dos tendencias del equipo económico y el retiro del ala no ortodoxa.

En forma totalmente contraria a lo que se había predicho durante los meses que antecedieron a la apertura de febrero de 1990, el dicho año el país retornó a una situación de superávit en cuenta corriente de la balanza de pagos, en cuantías que no difieren de las magnitudes típicas de las bonanzas cafeteras del pasado (Cuadro 2). La situación se vió agudizada a comienzos de 1991, ya que el auge de las exportaciones no tradicionales, especialmente manufactureras, coincidió con una paradójica reducción de las importaciones.

Dado que no era posible compensar el superávit en cuenta corriente mediante un superávit del Fondo Nacional del Café, como había sido característico de las bonanzas cafeteras del pasado,

las autoridades tenían tres alternativas para manejar la coyuntura: (1) permitir su monetización; (2) generar un superávit fiscal compensatorio; o (3) adoptar medidas orientadas a reducir el crédito interno y externo al sector privado. Dada la coyuntura inflacionaria heredada y la fuerte aceleración en el ritmo de crecimiento de los precios a fines de 1990, la primera alternativa fue desechada y, por el contrario, la Administración Gaviria adoptó, en forma moderada, primero, y acelerada desde los últimos días de 1990, medidas orientadas a reducir drásticamente el ritmo de crecimiento del crédito doméstico y de los medios de pago.

Aunque la situación fiscal evolucionó en un sentido favorable, el grueso del esfuerzo de estabilización recayó sobre los instrumentos monetarios. A comienzos de 1991 el gobierno adoptó un encaje marginal del 100% sobre todos los depósitos del sistema financiero y comenzó a realizar operaciones masivas de mercado abierto. Esta política, lejos de reducir la acumulación de reservas internacionales, tendió más bien a aumentarla, derrotando así el objetivo de control monetario de las autoridades.

Las razones de este resultado fueron de dos tipos. En primer término, las medidas monetarias, unidas a la desaceleración de la devaluación, generaron, a través de un gigantesco diferencial entre la tasa de interés doméstica y aquella que se podía obtener en el exterior (tasa de interés más devaluación), incentivos masivos a la entrada de capitales, en el momento mismo en que la liberación y amnistía cambiarias habían facilitado dicha entrada. De hecho, análisis recientes muestran que la política adoptada en enero de 1991 --la combinación de un encaje marginal del 100%, operaciones masivas de mercado abierto y reducción de la devaluación-- es precisamente la que **maximiza** la acumulación de reservas ^{19/}.

^{19/} Lora (1991).

Por otra parte, al generar una fuerte recesión doméstica, especialmente en el sector industrial, la política contribuyó a acrecentar en forma significativa el superávit comercial. En efecto, la recesión doméstica y la contracción crediticia generaron una parálisis de la inversión privada. Este comportamiento desfavorable, conjuntamente con la disminución de las importaciones oficiales fueron la causa básica de la caída en las compras externas ^{20/}. Es importante resaltar, sin embargo, que, pese al comportamiento desfavorable de la demanda, los **pagos** por importaciones **aumentaron**, gracias a las medidas de aceleración de giros ^{21/}.

Ante la ineficacia del control monetario, las autoridades centraron su atención sobre la tasa de cambio y el cronograma arancelario. En el primer caso se argumentó que era necesario corregir la subvaluación de la tasa de cambio, que estaba generando presiones inflacionarias indebidas. En el segundo, se señaló que el gradualismo era la causa básica de la baja demanda de importaciones, ya que la expectativa de reducciones del arancel estaba llevando a todos los agentes a postergar sus decisiones de importación, contribuyendo, así, a la abundancia de divisas. Este argumento, dejaba, por supuesto, de lado, las causas más básicas de la baja demanda de importaciones señaladas en el párrafo anterior.

En cualquier caso, el nuevo diagnóstico sirvió de base para una serie de decisiones radicales adoptadas a partir de junio, que también incluyeron algunas medidas para frenar la masiva entrada de capitales a través de la cuenta de servicios. En dicho

^{20/} Ministerio de Desarrollo Económico (1991) y CONPES (1991).

^{21/} Durante el año completo, los giros por importaciones crecieron 18% en relación con 1990. Estos mayores giros contribuyeron, por lo tanto, a disminuir las reservas internacionales en US\$680 millones, que por sí solas hubieran sido suficientes para contrarrestar casi la totalidad de los mayores ingresos por exportaciones (casi US\$900 millones según la balanza cambiaria del Banco de la República), si no hubiera habido otras fuentes de acumulación de reservas.

mes se adoptaron, en efecto, las siguientes decisiones: (1) el establecimiento de una retención en la fuente del 3% para fines tributarios sobre los ingresos de servicios desde el exterior; esta retención fue concebida como una especie de impuesto a la entrada de capitales que se estaban filtrando a través de la cuenta de servicios; (2) la aceleración de la desgravación arancelaria prevista para enero de 1992, acentuando, al mismo tiempo, las rebajas programadas para bienes de consumo y varios intermedios; (3) la reducción de la sobretasa a las importaciones del 13 al 10%; (4) el establecimiento de un programa especial de importaciones de bienes de capital con un arancel global (incluida la sobretasa) del 10%, atado al giro anticipado del 30% del valor de dichas compras; y (5) la reintroducción del sistema de certificados de cambio diferidos para las compraventas de divisas del Banco de la República; esta decisión implicó una revaluación inicial del 7% que tendió, sin embargo, a moderarse en los meses siguientes.

Esta revaluación moderada del peso, lejos de resolver el problema, lo tendió a agudizar, por dos razones diferentes. En primer término, porque se mantuvo la política monetaria previa y, por ende, los diferenciales de tasas de interés que estaban induciendo la entrada masiva de capitales. En segundo lugar, porque se dio la señal clara de que el gobierno no controlaba la tasa de cambio, lo cual generó expectativas de revaluación aún mayores, que generaron incentivos a acelerar la repatriación de capitales. El resultado fue, por lo tanto, una acumulación acelerada de reservas en los meses siguientes, que llevó a dos medidas mucho más radicales en los meses siguientes. La primera de ellas fue la adopción, en agosto, del arancel programado para 1994, es decir, al final del cronograma arancelario ^{22/}. La

^{22/} Estrictamente hablando, el arancel decretado en septiembre tenía criterios un tanto diferentes al programado para 1994. En especial, todos los insumos no producidos quedaron sujetos únicamente a la sobretasa del 8%, en vez de un gravámen global del 13% programado para 1994 por razones esencialmente fiscales. Esto elevó ligeramente la protección efectiva en relación con la programada, pero esta pequeña ventaja desapareció en febrero de 1992, al decretarse el arancel común colombo-

segunda fue la decisión, adoptada a fines de octubre por la Junta Directiva autónoma del Banco de la República (creada por la Asamblea Constituyente que deliberó durante el primer semestre del año), de extender el plazo de maduración de los certificados de cambio de tres meses a un año, generando, así, una revaluación mucho mayor.

La conjunción de la aceleración de la apertura con la revaluación generó una crisis definitiva entre las dos alas del equipo económico, que conduciría finalmente al retiro del Ministro de Desarrollo y al nombramiento de un equipo económico más homogéneamente ortodoxo en noviembre. El aplazamiento de su retiro estuvo asociado fundamentalmente a las elecciones parlamentarias de octubre. El día posterior a las elecciones, amparado en un resultado favorable para los grupos que lo apoyaban, el Ministro presentó formalmente su carta de renuncia y el relevo se produjo poco después.

En los dos meses que transcurrieron, el Ministro logró la aprobación del Presidente para la creación de un "Comité para la Apertura", en el cual se discutieron con el sector privado y laboral los principales problemas generados por la aceleración de la reforma comercial. Tal vez el efecto más importante de sus labores fue abrir la posibilidad para una revisión integral del decreto arancelario de septiembre, donde se habían materializado la decisión de adoptar el arancel de 1994. Esto permitió al menos medir la magnitud de la insatisfacción con el nuevo régimen: las propuestas de revisión alcanzaron más de 1.500 ítems, es decir más del 20% del universo arancelario y más de la mitad del total de ítems que efectivamente se producen en el país. Dados los estrechos criterios para la revisión y la oposición de una parte del equipo del Ministerio de Hacienda a ajustes importantes, estos últimos fueron más bien marginales.

Con la conjunción de la aceleración de la apertura y la revaluación, se amplió de manera considerable el frente de oposición a la política económica, ya que incluyó ahora a los sectores netamente exportadores, incluido su principal gremio (ANALDEX). En un ambiente de recesión internacional, y pese al auge de las ventas a Venezuela, los sectores exportadores comenzaron a sentir el peso de la revaluación. El auge exportador que el país había experimentado en forma continua desde 1985 se frenó en el segundo semestre de 1991. En efecto, según lo indica el Cuadro 4, las exportaciones menores alcanzaron su pico en el segundo trimestre de 1991 y desde entonces muestran una tendencia a la baja.

No obstante, con excepción del sector agrícola, la oposición no alcanzó tampoco niveles suficientes para poner en discusión las reformas adoptadas. Aunque uno de los elementos mencionados en la Sección III.A para explicar este resultado dejó en gran medida de ser cierto (la gran redundancia de los niveles iniciales de protección otorgados por el arancel y el tipo de cambio), los otros siguieron jugando, sin duda, un papel importante, especialmente las discrepancias entre los puntos de vista de diferentes segmentos del sector privado. La organización de los principales gremios en un Consejo Gremial Nacional a mediados del año poco contribuyó a ello. Como lo señalan algunos de sus pronunciamientos, la agudización de los conflictos políticos a comienzos de 1992 (véase la sección siguiente) pueden ayudar a explicar la ausencia de una oposición clara a la política económica, ya que ha aumentado la renuencia de los sectores empresariales a adoptar posiciones radicales que puedan aumentar la vulnerabilidad política del gobierno. De hecho, es muy sintomático que virtualmente el único tema sobre el cual ha podido darse un verdadero consenso al interior del Consejo Gremial ha sido el de la violencia guerrillera.

IV. AMPLIACION DE LA OPOSICION A LAS REFORMAS

Los meses que sucedieron a las grandes decisiones de agosto (aceleración de la apertura) y octubre (fuerte revaluación) de

Cuadro 4
 EXPORTACIONES MENORES TRIMESTRALES. 1987 - 1992
 (Millones de dólares)

	Trimestre				Total
	I	II	III	IV	Año
1987	323.7	383.7	441.3	529.1	1677.8
1988	454.5	457.5	522.2	523.6	1957.8
1989	454.0	571.0	580.6	565.3	2170.9
1990	522.7	629.3	729.5	828.3	2709.8
1991	797.8	1025.3	936.7	905.1	3664.9
1992	824.0				

NOTA: Exportaciones, según manifiestos de aduana, excluyendo café verde, carbón, petróleo, fuel oil y ferroníquel.

FUENTE: Banco de la República.

1991 han sido agitados, pero no han logrado perfilar ningún patrón claro. El elemento más importante en el terreno económico ha sido la evaluación de los costos de la ineficaz política macroeconómica seguida a lo largo de 1991. Aunque, después de un rezago considerable, la tasa de inflación se redujo --más como resultado de la revaluación que del lento crecimiento de los medios de pagos, ya que este último objetivo no se logró--, la economía experimentó una recesión severa para los patrones colombianos (Cuadro 2). Al mismo tiempo, se sacrificó el gradualismo en materia arancelaria, obligando a los sectores productivos a un ajuste excesivamente rápido y, según hemos visto, se frenó el dinamismo de las exportaciones.

El consenso sobre las deficiencias de la política macroeconómica llevó a las nuevas autoridades monetarias a adoptar un giro radical desde fines de 1991 y, particularmente, a comienzos de 1992. Este giro se ha manifestado, en particular, en un cambio en los objetivos monetarios: de metas de crecimiento de los medios de pago a metas de tasas de interés. Como resultado del nuevo enfoque, se ha inducido una rápida caída de dichas tasas, con el propósito de frenar la entrada de capitales. Para el segundo trimestre del año, la mayoría de las tasas pasivas se encontraban ya en niveles reales negativos. Pese a este giro favorable, el peso de la acumulación de reservas de 1991 se siente todavía en las expectativas de revaluación, que siguen alimentando la entrada de capitales.

Fuera de ello, en las negociaciones al interior del Grupo Andino comenzaron a enfrentarse desde fines de 1991 grandes obstáculos en tres áreas: la definición de un arancel común, la armonización de los incentivos a las exportaciones y las reglas para negociar acuerdos con países no signatarios del Acuerdo de Cartagena. En el primer caso, Colombia, Ecuador, Venezuela y la Junta del Acuerdo han defendido una estructura arancelaria simple pero escalonada, con cuatro niveles (5 a 20%), pero han existido discrepancias notables entre la estructura propuesta por Colombia y Venezuela, por una parte, y Ecuador, por otra, en relación con

los aranceles de los bienes intermedios básicos. Por su parte, Bolivia y Perú han defendido la conveniencia de adoptar un arancel plano, con un nivel relativamente bajo.

En lo relativo a incentivos a las exportaciones, ha habido un acuerdo sobre la conveniencia de eliminar dichos incentivos para el comercio intrarregional, pero no así sobre su armonización frente a terceros países. Más aún, como contrapartida a la eliminación de sus subsidios a la exportación, Colombia ha demandado que se eliminen los subsidios a la producción que conceden otros países, especialmente Venezuela en relación con la electricidad, el mineral de hierro, los petroquímicos básicos, los insumos agropecuarios y a las empresas públicas a través de diferentes tipos de arreglos de sus deudas.

El tema de negociaciones con terceros países ha sido particularmente agitado, en razón a las iniciativas unilaterales que en tal sentido habían adoptado Colombia y Venezuela sin consultar a otros miembros del Acuerdo de Cartagena. En esta materia, Venezuela y, en menor medida, Bolivia y Colombia, han sido los abogados de cierta independencia de los países para llevar a cabo sus negociaciones, ya que consideran que un esquema alternativo podría prolongarlas indefinidamente. Ecuador y Perú, por el contrario, han venido solicitando que dichas negociaciones se lleven a cabo preferencialmente por parte del Grupo Andino en su conjunto.

Las discrepancias profundas fueron discutidas ampliamente por los Presidentes en Cartagena, en Diciembre de 1991, llegando en principio a acuerdos sobre estos temas. Estos acuerdos, que quedaron consignados en la denominada Acta de Barahona, establecen lo siguiente: (1) para enero de 1992 se conformaría una Unión Aduanera con una estructura escalonada, con niveles entre 5 y el 20%, con algunas excepciones (algunos insumos básicos sin arancel y los automóviles con un arancel máximo del 40%); el nivel máximo se reduciría al 15% en 1994; (2) debido a su aislamiento geográfico, Bolivia podría mantener su estructura

arancelaria actual, que tiene dos niveles (5 y 10%); (3) Perú tendría plazo hasta mediados de 1992 para dismantelar su lista de excepciones (el mismo tratamiento otorgado a Ecuador); la lista residual sería eliminada por todos los países, excepto Ecuador, en enero de 1993; Ecuador podría hacerlo en forma más gradual, hasta mediados de 1994; (4) tanto los subsidios a la exportación como a la producción que afectan el comercio intraregional serían eliminados en enero de 1993, al tiempo que se armonizarían los esquemas de incentivos a las exportaciones; finalmente (5) las negociaciones con terceros países --incluidas aquellas que ya se habían iniciado con México y Chile, pero también eventuales acuerdos con Mercosur-- tendrían lugar en forma multilateral; sin embargo, todos los países podrían iniciar negociaciones bilaterales si eran aprobadas por la Comisión del Acuerdo de Cartagena.

Pese a las decisiones presidenciales y a las negociaciones intensas que tuvieron lugar entre diciembre de 1991 y febrero de 1992, fue imposible llegar a un acuerdo sobre el arancel externo común. En estas condiciones, Colombia y Venezuela decidieron adoptar un arancel común acordado bilateralmente, independientemente de las propuestas de otros países miembros del Acuerdo. Con la adopción de dicho arancel, en marzo de 1992, la protección nominal y efectiva disminuyó aún más de lo previsto para 1994, al 12 y 29%, respectivamente (Cuadro 3).

Las negociaciones en torno a otros temas polémicos no se han iniciado y seguramente enfrentarán a los dos países que hasta ahora han mostrado una decisión más firme de culminar el proceso de integración andina. Este es, en particular, el caso del desmonte de los subsidios a la producción, sobre los cuales existe una profunda discrepancia por parte de Venezuela. Aún la consolidación del área de libre comercio está sujeta a enormes incertidumbres, como lo refleja la decisión unilateral de Perú de declarar una salvaguardia generalizada entre mediados de abril y de mayo del presente año, y la larga tradición ecuatoriana de postergar la instrumentación interna de los acuerdos.

Por otra parte, vale la pena resaltar que en noviembre de 1991, el Grupo Andino adoptó un nuevo estatuto de propiedad intelectual, que reemplazó la vieja norma de 1974 (Decisión 85). Ello fue, en gran medida, una respuesta a la presión que habían venido ejerciendo los Estados Unidos sobre Colombia y otros países de la subregión. No obstante, el mantenimiento de algunas normas que parecían restrictivas para los Estados Unidos (especialmente la prohibición de monopolios de importación y las normas sobre patentes obligatorias), llevaron a las autoridades norteamericanas a presionar a los Presidentes reunidos en Cartagena en diciembre a adoptar normas menos restrictivas. Como resultado de ello, el Acta de Barahona consagró la posibilidad de que las normas nacionales pudiesen otorgar beneficios adicionales a los que concedía la nueva decisión, rompiendo así el multilateralismo andino en esta área. El gobierno de Colombia anunció que haría uso de tal provisión, pero hasta ahora ello no se ha materializado, en gran medida en la espera de la expedición del estatuto de propiedad intelectual del GATT.

Por otra parte, el nuevo Ministro de Desarrollo, nombrado en noviembre de 1991, decidió en forma unilateral, a comienzos de 1992, eliminar el acuerdo de transición con Venezuela para la industria automotriz y reducir de tres a un año aquel de la industria siderúrgica. Por otra parte, decidió igualmente reformar el recientemente expedido régimen de ensamble, haciéndolo más favorable a la industria ensambladora. Aunque, debido a la presión política de la industria de autopartes, esta última decisión fue revertida parcialmente con posterioridad, la nueva ruptura de las reglas de juego en estos terrenos se acumuló sobre el incumplimiento de anuncios en materia de gradualidad para generar un ambiente muy hostil de amplios segmentos del privado frente al gobierno. En el caso del nuevo Ministro, algunas declaraciones muy radicales contra los gremios terminaron por romper el que había sido el canal principal de comunicación con las autoridades.

La bandera del diálogo con el sector privado la tomó el Ministro de Comercio Exterior nombrado igualmente en noviembre, el primero en ocupar dicha cartera. Ante la evidencia de dificultades fiscales severas, el Ministro abrió primero un diálogo con los exportadores en torno a la reforma del CERT. En contra de propuestas radicales de reforma, provenientes del Departamento Nacional de Planeación, el Ministro finalmente se inclinó a una fórmula que era aceptable para el sector exportador: la rebaja de los niveles vigentes desde mayo de 1991 a la mitad, manteniendo la estructura existente con muy pocas alteraciones. De esta manera, el nivel máximo del CERT quedó reducido al 5% y su monto promedio no es ya muy diferente a la incidencia de los impuestos indirectos; esto último no es cierto, sin embargo, si se analizan los niveles de incidencia de impuestos indirectos producto por producto, con lo cual no es evidente cuál será la posición que asuman los Estados Unidos en vista de los compromisos adquiridos en julio de 1990 (véase la Sección II.B).

Para las negociaciones con México --y, eventualmente con Chile, los Estados Unidos y otros países--, el Ministro propuso, además, al sector privado un amplio proceso de concertación con el sector privado, manteniendo así el modelo de negociación internacional que había iniciado el anterior Ministro de Desarrollo Económico. Como resultado de ello, el sector privado ha llevado a cabo un esfuerzo de estudio de los efectos potenciales del "Grupo de los Tres". A lo largo de este estudio, se hicieron evidentes tres hechos. En primer lugar, que existen discrepancias cada vez más amplias al interior del sector privado sobre las ventajas del proceso de apertura. En segundo término, que en segmentos cada vez más amplios del sector privado existe una oposición fuerte a cualquier avance adicional de dicho proceso. Finalmente, que esto está asociado en gran medida a la desconfianza total en cualquier anuncio oficial de gradualidad o de creación de mecanismos de excepción, asociado al incumplimiento de anuncios pasados, que lleva a los empresarios a preferir que simplemente no se lleven a cabo las negociaciones. De hecho, a lo largo de este proceso de negociación en marcha,

la agresividad anti-gubernamental de algunos sectores empresariales fue sorprendente. Ante esta situación, líderes gremiales muy importantes adoptaron una actitud moderada y de negociación con el gobierno, pero fueron fuertemente criticados por ello.

Si bien la oposición se viene acrecentando en importantes segmentos de la industria manufacturera, la agudización de la oposición del sector agropecuario a las reformas adoptadas por la Administración Gaviria ha sido la que ha adquirido mayor radicalidad. Como resultado de ello, el Presidente Gaviria abrió por primera vez una compuerta para una negociación global de los resultados de la apertura en un sector particular. No obstante, como lo reflejan los primeros pasos de dicha negociación, es altamente probable que el alcance que de dichas negociaciones sea muy limitado y que termine más bien por radicalizar aún más al sector. La agudización de la crisis cafetera en 1992 y el agotamiento de la capacidad de intervención del Fondo Nacional del Café han tornado aún más complejo el problema del sector agropecuario, aunque, en general, los temas relativos a la producción del grano se han seguido tratando en forma separada, en el seno del Comité Nacional de Cafeteros, donde, sin embargo, los enfrentamientos se han hecho cada vez más agudos.

El rechazo de segmentos importantes del sector privado a las reformas económicas, expresada con particular fuerza en las negociaciones con México y en la demanda reiterada de retorno a una política más intervencionista para el sector agropecuario, han tenido lugar en 1992 en un ambiente más general de oposición política a la Administración Gaviria. Esta oposición se ha visto agudizada por muchos hechos, entre los cuales conviene resaltar los siguientes: (a) el descontento generalizado con el fuerte racionamiento eléctrico que ha tenido el país; (b) el éxito que tuvieron algunos sectores de la "vieja" clase política en las elecciones parlamentarias y regionales de fines de 1991 y comienzos de 1992, cuyo resentimiento con el Presidente por sus esfuerzos por fomentar una nueva clase y un nuevo estilo

políticos; (c) el ambiente de mayor libertad en el cual se mueven las fuerzas políticas regionales ante la elección popular tanto de alcaldes como gobernadores (esta última introducida por la Constitución de 1991); y (d) la radicalización de algunos sectores sindicales ante las reformas del aparato estatal y, especialmente, ante los proyectos de privatización, cuya expresión más severa fue la huelga de telecomunicaciones de abril. A ello, por supuesto, cabe agregar el fracaso reiterado de las negociaciones de paz con la guerrilla.

Expresado en términos más generales, es claro que el ambiente de euforia y consenso que acompañó la vida política durante los meses de convocatoria y funcionamiento de la Asamblea Nacional Constituyente se desvanecieron rápidamente. No obstante, es poco probable que ello se refleje en un frente amplio de oposición a las reformas económicas y menos de demanda de reversión de la apertura económica. Fuera de las discrepancias al interior del sector privado, resaltadas ampliamente a lo largo de este trabajo, existe un hecho muy simple que evitará que el sector empresarial participe de dicho frente: el hecho que un ambiente de recrudecimiento de la lucha guerrillera y de fortalecimiento de ciertos segmentos radicales del sindicalismo, la clase empresarial evitará a toda costa que los conflictos que tiene con la política económica lleguen a debilitar al gobierno en otros frentes. No debe despreciarse, además, la aceptación bastante generalizada que tiene dentro de dicho sector el nuevo rumbo que ha tomado la política macroeconómica en el nuevo año.

Por lo tanto, el ambiente de oposición se reflejará en las dificultades crecientes que enfrentará el gobierno para introducir nuevas reformas más que en una reversión sustancial de las decisiones ya adoptadas. Esta dificultad se hizo ya evidente en la reforma tributaria, aprobada muy parcialmente a mediados de 1992, y será aún más claro en los proyectos de privatización y reforma a la seguridad social, entre otros temas. De hecho, es muy probable que para evitar conflictos, el gobierno

renuncie unilateralmente a muchos de estos proyectos adicionales de reforma.

REFERENCIAS

Balassa, Bela, Gerardo M. Bueno, Pedro Pablo Kuczynski y Mario Henrique Simonsen, 1986, Hacia una renovación del crecimiento económico en América Latina, México: Colegio de México.

Calderón, Alberto y Santiago Herrera, 1990, "Elementos para una política anti-inflacionaria", Debates de Coyuntura Económica, No. 18, Agosto.

CONPES, 1990, Decisiones sobre el programa de apertura económica, Documento DNP 2494-DNP-SJ, Octubre 29.

---, 1991, Decisiones sobre el programa de apertura económica II, Documento DNP-2549-SJ, Agosto 26.

--- y CDCE, 1990 "Programa de modernización de la economía colombiana", Comercio Exterior, Mayo.

Cubillos, Rafael y Luis Alfonso Torres, 1987, "La protección en Colombia en un régimen de exenciones", Revista de Planeación y Desarrollo, junio.

Garay, Luis Jorge, 1991, Apertura y protección: Evaluación de la política de importaciones, Bogotá: Tercer Mundo-Universidad Nacional.

Hallberg, Kristin and Wendy Takacs, 1992, "Trade Reform in Colombia, 1990", en Alvin Cohen y Frank Gunter (eds.), The Colombian Economy: Issues of Debt, Trade and Development, en prensa.

INCOMEX, 1986, Informe de actividades, 1982-1986, Bogotá, junio.

Lora, Eduardo, 1991, "Reservas internacionales y política monetaria en Colombia", Coyuntura Económica, Diciembre.

Ministerio de Desarrollo, 1991, "El sector externo y la política macroeconómica", Mimeo, Agosto 8.

Ocampo, José Antonio, 1990, "La apertura externa en perspectiva", en Florángela Gomez (ed.), Apertura económica y sistema financiero, Bogotá: Asociación Bancaria de Colombia.

---, 1992, "Trade policy and industrialization in Colombia, 1967-1991", en Gerald K. Helleiner (ed.), Trade and Industrialization in Turbulent Times, en prensa.

--- y Eduardo Sarmiento (eds.), 1987, ¿Hacia un nuevo modelo de desarrollo? Un debate, Bogotá : Tercer Mundo-FEDESARROLLO-Universidad de los Andes.

--- y Leonardo Villar, 1992, "Trayectoria y vicisitudes de la apertura económica colombiana, Pensamiento Iberoamericano, No. 21, Enero-Junio.

Urrutia, Miguel, 1983, Gremios, política económica y democracia, Bogotá: FEDESARROLLO.

Villar, Leonardo, 1990, "Comercio exterior: ajuste y vecinos en problemas", Economía colombiana, junio-julio.

