

Revista de la CEPAL

Secretario Ejecutivo

Norberto González

*Secretario Ejecutivo Adjunto de
Desarrollo Económico y Social*

Gert Rosenthal

*Secretario Ejecutivo Adjunto de
Cooperación y Servicios de Apoyo*

Robert T. Brown

Director de la Revista

Raúl Prebisch

Secretario Técnico

Adolfo Gurrieri

Secretaria Adjunta

Rosa Nielsen



NACIONES UNIDAS
COMISION ECONOMICA PARA AMERICA LATINA Y EL CARIBE

SANTIAGO DE CHILE, ABRIL DE 1985

SUMARIO

| | |
|--|-----|
| La economía latinoamericana durante 1984: un balance preliminar. <i>Enrique V. Iglesias</i> | 7 |
| Las empresas transnacionales y el comercio internacional de América Latina. <i>Eugenio Lahera</i> | 45 |
| El papel subsidiario de la inversión externa directa en la industrialización: el sector manufacturero colombiano. <i>Michael Mortimore</i> | 67 |
| Políticas de estabilización y ajuste en el Cono Sur, 1974-1983. <i>Joseph Ramos</i> | 85 |
| Desarrollo rural y programación urbana de alimentos. <i>Manuel Figueroa L.</i> | 109 |
| Sociedades dependientes y crisis en América Latina: los desafíos de la transformación político-social. <i>Germán W. Rama y Enzo Faletto</i> | 127 |
| Cultura, discurso (autoexpresión) y desarrollo social en el Caribe. <i>Jean Casimir</i> | 147 |
| Aspectos legales de la deuda pública latinoamericana: la relación con los bancos comerciales. <i>Gonzalo Biggs</i> | 161 |
| Publicaciones recientes de la CEPAL | 191 |

El papel subsidiario de la inversión externa directa en la industrialización: el sector manufacturero colombiano

*Michael Mortimore**

En los procesos nacionales de industrialización, la inversión extranjera directa, con la incorporación de nuevas tecnologías, permite modernizar la industria a la vez que fomentar su desarrollo. Sin embargo, las metas de las empresas transnacionales que participan en los procesos nacionales de industrialización no coinciden siempre con los objetivos de la política económica del Estado anfitrión. Por eso, casi todos los gobiernos de la región han establecido, en distinto grado, sistemas administrativos para evaluar, autorizar, registrar y, a veces, fiscalizar la participación extranjera. Siempre hay una tensión entre los objetivos de modernización, con un menor grado de control y restricción sobre las actividades de las empresas transnacionales, y la participación nacional, que implica una mayor fiscalización. La importancia del caso de Colombia, examinado en este artículo, descansa en la forma en que resolvió esta tensión atribuyendo un papel subsidiario a la participación extranjera, sobre todo en el campo industrial. Para comprobar el impacto de esta política se encuestó a las 26 empresas más grandes del sector manufacturero que contaban con participación extranjera. Los resultados de esa encuesta se reseñan en la segunda parte del presente artículo.

*Funcionario de la Unidad Conjunta CEPAL/CEI sobre Empresas Transnacionales.

Introducción

Los estudios sobre el desarrollo colombiano suelen distinguir dos etapas en el proceso de industrialización y en la política oficial correspondiente: la más fácil, de la sustitución de importaciones, y la más difícil, en que se combina la sustitución con la promoción de las exportaciones de manufacturas. Ambas etapas están separadas por la crisis de balanza de pagos del decenio de 1960 y el viraje de la política económica que impuso el Decreto Ley 444 de 1967.

No se registró tanto un cambio estructural en el proceso de desarrollo, cuanto una transición hacia una política económica más compleja, que tuvo diversas consecuencias para los agentes de desarrollo, sobre todo las empresas extranjeras. En ese sentido Ranis (1976, p. 99), por ejemplo, señala que "...durante la etapa de sustitución de importaciones, la inversión se canaliza fundamentalmente hacia el sector industrial de los países en desarrollo; la principal contribución de las empresas transnacionales consiste en su aporte al ahorro, la acumulación de capital y la capacidad administrativa de la industria. En este momento, cuando se dejan de lado las consideraciones relativas al mercado, al papel de los precios relativos, a la eficiencia y a otros factores, al menos en forma temporal, para asegurar un crecimiento industrial lo más rápido posible, el capital extranjero y la capacidad administrativa extranjera pueden ser sumamente útiles. En este período la selección de la tecnología consiste principalmente en adquirir la tecnología existente en los países avanzados en ese campo... Durante este período lo más importante es que el trabajo se haga lo más rápidamente posible, con menos preocupación por la eficiencia —ciertamente no a los precios internacionales".

A medida que avanza el sector industrial, según Ranis (1976, p. 101), "adquieren mayor importancia para penetrar en los mercados internacionales las tecnologías y la composición adecuadas de los bienes producidos. Cabe entonces concebir una conjunción favorable y productiva entre las ventajas de las empresas transnacionales, con una creciente capacitación local, basada en el entendimiento de los aspectos específicos y particulares de la dotación de recursos y de los factores institucionales nacionales... En condiciones en general de competencia más intensa, aumenta la necesidad de lograr una aleación óptima de tecnologías importadas y adaptadas y

una composición de productos que asegure la expansión continua del sector industrial hacia el exterior”.

En el período de postguerra, el sector manufacturero se convirtió paulatinamente en el motor de la economía colombiana al elevarse su participación de 13.5% del PIB en 1950 a 18.4% en 1975 apoyado por una evidente política de sustitución de importaciones industriales (CEPAL, 1978). Sin embargo, a partir de este año comenzó a perder dinamismo y registró un descenso considerable en 1981-1983. Sea como fuere, la participación de las importaciones en la oferta total de manufacturas bajó de 20% en 1950-1952 a 15% en 1965-1967 y las correspondientes a las industrias intermedias, de 39% a 18%. Entre 1965-1967 y 1979, aflojó el proceso de sustitución de importaciones en las industrias tradicionales (2.5% a 5.3% de la oferta total) y las intermedias (18.2% a 21.3%) a raíz del notable aumento de la capacidad para importar al cerrar el decenio de 1970. Sin embargo, continuaba este proceso en las industrias más complejas (metalmecánicas), con lo que se reducía la incidencia de las importaciones en la oferta total de esas manufacturas de 58.4% a 43.3% (DANE, 1977, 1981 a y 1981 b). La participación de las exportaciones en la producción total de manufacturas subió de 0.2% en 1950-1952 a 9.2% en 1975, aunque sufrió una baja notable en 1979 (a 6.8%) por la pérdida de impulso en la industria tradicional (alimentos y textiles) e intermedia (productos químicos y derivados de petróleo). En estos casos se distinguen, en efecto, dos fases claramente delimitadas en la política de sustitución de importaciones industriales que son las de 1950-1957 y 1967-1982.

En efecto, en el período 1967-1982 la política industrial colombiana se volvió más ambiciosa al fomentar a un mismo tiempo la sustitución de importaciones de las industrias técnicamente más complejas (automotriz, petroquímica, ma-

quinaria) y las exportaciones de manufacturas (sobre todo de las industrias establecidas en la etapa fácil de la sustitución de importaciones), con el objetivo inicial de aliviar la escasez de divisas manifiesta en las crisis de la balanza de pagos.

Para las empresas con participación extranjera, la nueva orientación de la política económica tuvo consecuencias más allá de la sustitución de importaciones en su segunda fase o la exportación de manufacturas, ya que tuvieron que adaptarse a un nuevo sistema administrativo basado en el control de cambios para evaluar, autorizar, registrar y controlar numerosos aspectos de la participación extranjera, el que se manifestó en controles sobre la inversión, las remesas (de utilidades, regalías e intereses) y el comercio exterior (importaciones y exportaciones). A estas medidas se agregaron, en virtud de la Decisión 24 de la Comisión del Acuerdo de Cartagena, la obligación de transformarse en empresas mixtas para gozar de los beneficios del mercado andino, y otras limitaciones (por ejemplo, se reservaron para las empresas nacionales y mixtas algunos sectores, se definieron el acceso al crédito interno y las condiciones para los créditos externos, y se fijó un máximo para la reinversión sin autorización). Evidentemente, el Decreto 444 de 1967 establecía límites a las actividades de las empresas con participación extranjera desde la perspectiva de la balanza de pagos. El régimen común (decisión 24) estableció metas amplias a fin de favorecer a las empresas nacionales y mixtas en el mercado ampliado que resultó de la integración andina y de fortalecer la capacidad de negociación de los países miembros frente a la participación extranjera. En esencia, la política oficial señaló a las empresas con participación extranjera como agentes de desarrollo y trató de asegurar con el nuevo sistema que cumplieran las metas de la política económica en un sentido mucho más amplio que el de la balanza de pagos.

I

La política oficial: papel subsidiario para los participantes extranjeros en el proceso colombiano de industrialización

La nueva política frente a los participantes extranjeros en el proceso de industrialización se basó en las metas siguientes: encauzar la inversión extranjera directa hacia la sustitución en las industrias tecnológicamente más complejas; promover las exportaciones de manufacturas; reducir el costo en divisas de la participación de empresas extranjeras; y aumentar la participación de capital local en las industrias dominadas por las empresas extranjeras.

En 1967 y 1983 la inversión extranjera directa registrada en el sector manufacturero se orientó progresivamente hacia las industrias metalme-cánicas, que crecieron a una tasa acumulativa anual real de casi 4%; aumentó así su participación, en el total registrado, de 15% en 1967-1970 a más de 24% en 1983 (cuadro 1). Este fenómeno se comprueba al analizar las inversiones autorizadas para el mismo período (cuadro 2). No sólo la participación de la industria metalmeccánica en el

Cuadro 1
COLOMBIA: LA INVERSION EXTRANJERA DIRECTA REGISTRADA EN
EL SECTOR MANUFACTURERO, 1967-1983

(Millones de dólares)

| CIIU División industrial | 1967-1970 | 1975 | 1980 | 1983 | Composición porcentual | |
|---|-----------|-------|-------|-------|---|-------|
| | | | | | 1967-1970 | 1983 |
| A. Valores corrientes | | | | | | |
| 31. Productos alimenticios, etc. | 27.4 | 39.0 | 77.8 | 119.0 | 8.6 | 12.0 |
| 32. Textiles y prendas de vestir | 18.3 | 27.3 | 39.7 | 47.0 | 5.8 | 4.8 |
| 33. Madera y muebles | 4.3 | 5.6 | 8.4 | 12.0 | 1.4 | 1.2 |
| 34. Papel y sus productos; imprentas | 38.5 | 45.2 | 83.0 | 109.0 | 12.1 | 11.0 |
| 35. Industria química | 149.2 | 199.2 | 289.0 | 385.0 | 47.0 | 38.9 |
| 36. Productos minerales no metálicos | 23.2 | 29.3 | 40.7 | 56.0 | 7.3 | 5.6 |
| 37. Metales básicos | 6.3 | 10.0 | 13.5 | 15.0 | 2.0 | 1.5 |
| 38. Prod. metálicos, maq. trans. | 47.6 | 68.5 | 190.5 | 241.0 | 15.0 | 24.3 |
| 39. Otros manufactureros | 2.3 | 3.3 | 7.1 | 8.0 | 0.7 | 0.8 |
| Total | 317.3 | 427.4 | 749.8 | 992.0 | 100.0 | 100.0 |
| | | | | | Tasa de crecimiento acumulativa anual (1970-1983) | |
| B. Valores constantes (1980)^a | | | | | | |
| 31. Productos alimenticios, etc. | 71.7 | 59.9 | 77.8 | 105.4 | 2.8 | |
| 32. Textiles y prendas de vestir | 47.9 | 41.9 | 39.7 | 41.6 | -1.0 | |
| 33. Madera y muebles | 11.3 | 8.6 | 8.4 | 10.6 | -0.5 | |
| 34. Papel y sus productos; imprentas | 100.8 | 69.4 | 83.0 | 96.5 | -0.3 | |
| 35. Industria química | 390.6 | 306.0 | 289.0 | 341.0 | -1.0 | |
| 36. Productos minerales no metálicos | 60.7 | 45.0 | 40.7 | 49.6 | -1.4 | |
| 37. Metales básicos | 16.5 | 15.4 | 13.5 | 13.3 | -1.5 | |
| 38. Prod. metálicos, maq., eq. trans. | 124.6 | 105.2 | 190.5 | 213.5 | 3.9 | |
| 39. Otros manufactureros | 6.0 | 5.1 | 7.1 | 7.1 | 1.2 | |
| Total | 830.6 | 656.5 | 749.8 | 878.6 | 0.4 | |

Fuente: Calculado a base de información de la Oficina de Cambios, Banco de la República.

^aDeflactados por el índice de precios al por mayor de los Estados Unidos.

Cuadro 2
 COLOMBIA: INVERSIÓN EXTRANJERA DIRECTA AUTORIZADA EN
 EL SECTOR MANUFACTURERO, 1970-1976 Y 1977-1981

(Millones de dólares)

| CIIU División industrial | 1970-1976 | | | 1977-1981 ^a | | |
|---------------------------------------|--------------------|------------------|-------|------------------------|------------------|-------|
| | Número de empresas | Monto autorizado | % | Número de empresas | Monto autorizado | % |
| 31. Productos alimenticios, etc. | 45 | 15.9 | 7.3 | 12 | 34.8 | 7.4 |
| 32. Textiles y prendas de vestir | 37 | 12.1 | 5.6 | 7 | 14.5 | 3.1 |
| 33. Maderas y muebles | 9 | 5.1 | 2.3 | 2 | 0.5 | 0.1 |
| 34. Papel y sus productos; imprentas | 34 | 8.9 | 4.1 | 12 | 89.9 | 19.0 |
| 35. Industria química | 168 | 106.7 | 49.1 | 63 | 148.9 | 31.4 |
| 36. Productos minerales no metálicos | 25 | 18.6 | 8.6 | 6 | 3.6 | 0.8 |
| 37. Metales básicos | 13 | 5.0 | 2.3 | 19 | 14.2 | 3.0 |
| 38. Prod. metálicos, maq., eq. trans. | 124 | 44.0 | 20.2 | 45 | 159.7 | 33.7 |
| 39. Otros manufactureros | 9 | 1.0 | 0.5 | 11 | 7.5 | 1.6 |
| Total | 464 | 217.4 | 100.0 | 177 | 473.4 | 100.0 |

Fuente: 1970-1976, calculado a base de Medina Torres 1978, p. 93.

1977-1981, calculado a base de solicitudes de inversión extranjera aprobadas por el Departamento Nacional de Planeación de Colombia.

^aMientras que los totales de 1970-1976 corresponden a 100% de las autorizaciones del mismo período, los totales para 1977-1981 representan las autorizaciones mayores de 100 000 dólares (alrededor de 83% del total autorizado en el mismo período).

total de las autorizaciones subió de 20 a 34%, sino que además el promedio de cada inversión autorizada en esa industria saltó de 0.4 a 3.5 millones de dólares, mientras que el promedio para todas las divisiones industriales subía sólo de 0.5 a 2.7 millones. Evidentemente el cambio en la orientación de las autorizaciones se manifestó en el registro de la inversión extranjera directa en el sector manufacturero para 1981. La política de dirigir esa inversión a la sustitución en industrias más complejas como la automotriz y los bienes de capital tuvo bastante éxito a juzgar por las cifras sobre actividades económicas (cuadro 1 y 2). En la promoción de las exportaciones manufacturadas, las empresas con inversión extranjera directa no han tenido una actuación tan positiva. Por diversas razones, principalmente un tipo de cambio competitivo y un amplio programa de incentivos, el sector manufacturero registró un aumento notable de sus exportaciones en 1967-1974 (Echavarría y Perry, 1983). Desde entonces perdió impulso. Se había reducido el certificado de abono tributario y el tipo de cambio empeoró para los exportadores (comparando 1967-1974 con 1975-1982). Para estimular la actividad de las

empresas extranjeras se aplicó una política de condicionar la nueva inversión extranjera directa al incremento de los valores de las exportaciones de manufacturas. Seguramente, las autoridades gubernamentales creyeron que la alta concentración de las exportaciones con inversión extranjera directa en unas pocas empresas¹ facilitaría el éxito de la política, ya que con escasos contratos de exportación se alteraría notablemente el comportamiento exportador de las empresas, sobre todo de las asociadas con la antigua política de sustitución. Pese a que 51% de las autorizaciones de la nueva inversión extranjera directa durante 1977-1981 (cuadro 3) implicaba compromisos contractuales con respecto a las exportaciones de manufacturas (sobre todo en la industria química), la exportación de las empresas con esa inversión empeoró en comparación

¹Montoya (1982) encontró que más de dos tercios de las manufacturas exportadas por las empresas transnacionales desde Colombia en 1978 provenían de grupos industriales (CIIU) en que tres empresas generaban 75% del valor de esas exportaciones.

Cuadro 3
COLOMBIA: INVERSIÓN EXTRANJERA DIRECTA AUTORIZADA CON
COMPROMISOS DE EXPORTACIÓN, SECTOR MANUFACTURERO, 1977-1981

| CIIU División industrial | Con contrato de exportación | | Sin contrato de exportación | | Total | |
|---------------------------------------|----------------------------------|------|----------------------------------|------|-----------------------------|----------------------------|
| | Millones de dólares ^a | % | Millones de dólares ^a | % | Todas (Millones de dólares) | Con contrato (Por cientos) |
| 31. Productos alimenticios, etc. | 16.9 | 3.6 | 17.9 | 3.8 | 34.8 | 45 |
| 32. Textiles y prendas de vestir | 3.2 | 0.7 | 11.3 | 2.4 | 14.5 | 22 |
| 33. Madera y muebles | 0.5 | 0.1 | — | — | 0.5 | 100 |
| 34. Papel y sus productos; imprentas | 36.0 | 7.6 | 53.8 | 11.4 | 89.9 | 40 |
| 35. Industrias químicas | 118.0 | 24.9 | 30.9 | 6.5 | 148.9 | 79 |
| 36. Productos minerales no metálicos | 3.4 | 0.7 | 0.2 | — | 3.6 | 94 |
| 37. Metales básicos | 12.8 | 2.7 | 1.4 | 0.3 | 14.2 | 90 |
| 38. Prod. metálicos, maq., eq. trans. | 43.0 | 9.1 | 116.7 | 24.7 | 159.7 | 26 |
| 39. Otros manufactureros | 7.3 | 1.5 | 0.2 | — | 7.5 | 97 |
| Total | 240.9 | 50.9 | 232.5 | 49.1 | 473.4 | |

Fuente: Calculado a base de solicitudes de inversión extranjera aprobadas por el Departamento Nacional de Planeación de Colombia.

^aSuperior a 100 000 dólares, equivalente a 83% del valor total de las autorizaciones del sector manufacturero.

con las empresas nacionales (cuadro 4). Con la excepción de Cartón Colombia y, en menor grado, Cristalería Peldar, es claro además que las exportaciones de manufacturas no provinieron

principalmente de las empresas extranjeras dominantes asociadas con la fase más simple de la sustitución, sino de otras. Si bien es cierto, pues, que los resultados de la política de condicionar la

Cuadro 4
COLOMBIA: TASAS DE CRECIMIENTO ACUMULATIVO DE LAS MANUFACTURAS
EXPORTADAS, POR TIPO DE EMPRESA, PERIODOS SELECCIONADOS, 1969-1980

| División industrial CIIU | 1969-1971/1974-1976 | | | 1974-1976/1978-1980 | | |
|--|---------------------|--|---------------------|---------------------|--|---------------------|
| | Todas las empresas | Empresas con inversión extranjera directa ^a | Empresas nacionales | Todas las empresas | Empresas con inversión extranjera directa ^b | Empresas nacionales |
| 31. Productos alimenticios, etc. | 37.1 | 49.3 | 36.8 | 7.1 | 10.0 | 7.0 |
| 32. Textiles y prendas de vestir | 42.0 | 87.3 | 40.0 | 13.7 | -14.4 | 15.5 |
| 33. Madera y muebles | 35.3 | 34.0 | 35.3 | -7.6 | -1.2 | -70.9 |
| 34. Papeles y sus productos; imprentas | 27.7 | 26.0 | 30.8 | 21.8 | 12.4 | 34.3 |
| 35. Industria química | 39.0 | 29.5 | 78.5 | 6.4 | 8.1 | 3.3 |
| 36. Productos minerales no metálicos | 36.8 | 25.6 | 44.6 | 20.3 | 4.2 | 25.8 |
| 37. Metales básicos | 48.2 | 11.0 | 55.7 | -13.4 | 2.5 | -14.8 |
| 38. Prod. metálicos, maq., eq. trans. | 40.6 | 49.6 | 36.5 | 25.9 | 11.8 | 32.4 |
| 39. Otros manufactureros | 30.9 | 79.9 | 29.9 | 35.5 | 19.7 | 36.2 |
| Total | 37.9 | 34.6 | 38.8 | 13.4 | 7.5 | 14.5 |

Fuente: Calculado a partir de Montoya (1982), cuadros 7, 8 y 27.

^aPara 1969-1971, la cobertura alcanzó a 67% de las empresas con inversión extranjera directa.

^bTodas las empresas con inversión extranjera directa equivalente a 30% o más de su capital social.

nueva inversión a contratos de exportación no correspondieron a las intenciones oficiales, no lo es menos que se aplicó una política específica sobre la materia que ha motivado a muchos nuevos participantes extranjeros a exportar manufacturas (cuadros 3 y 4).

Con respecto a la meta de bajar el costo en divisas de la participación extranjera en el sector manufacturero,² se lograron bastantes buenos resultados aun en condiciones de auge de divisas por las exportaciones cafeteras de 1976-1980, que bien pudieron haber causado la relajación de la política adoptada. La mayor salida de divisas se asoció con la llamada vocación importadora de las empresas extranjeras. Según cálculos de Misas (1983), entre 1975-1979, o sea, en pleno auge de divisas, las importaciones de estas empresas se redujeron de 33% a 22% del valor total y decayó el comercio entre empresarios en el total de las importaciones privadas de 29% a 21%. También los pagos externos (utilidades, dividendos, regalías por servicios técnicos) en proporción de la inversión extranjera directa registrada en el sector decayeron en el decenio de 1970 (cuadro 5). Por componente, y en porcentaje de la inversión extranjera directa registrada, las regalías se redujeron notablemente, los pagos por servicios técnicos se mantuvieron y las utilidades y dividendos subieron en pequeña proporción. Llama la atención por dos razones el moderado incremento de las utilidades y los dividendos medido en proporción de la inversión extranjera directa. En primer lugar, desde 1977 se aplicó un límite más elevado sobre las remesas de utilidades (20% en vez de 14% de la inversión registrada). Luego surgió hacia fines de los años setenta un problema de 'capitales en limbo', es decir, utilidades no remitibles que sobrepasaban el nuevo límite. Se resolvió el problema en 1978 por vía de la resolución 29 del Consejo de Política Económica y Social que permitió la remesa de 50% de los capitales en limbo, siempre que el inversionista extranjero colocara la otra mitad en la compra de bonos especiales del Instituto de Fomento Industrial. El monto invertido en estos bonos en 1978-1981 alcanzó a casi dos millones de pesos colom-

bianos (la mitad vinculada con sólo 3 empresas extranjeras: Colgate Palmolive & Cía., Propal S.A. y Fábrica Colombiana de Automotores S.A.). Este escaso crecimiento implica que aun en condiciones excepcionales de auge de divisas se logró reducir la carga relativa de la participación extranjera en la industrialización con respecto a su costo en divisas (cuadro 5).

En mejorar la participación del capital local en industrias dominadas por empresas extranjeras, se aprecia que la política de promover empresas mixtas tuvo éxito. Las nuevas empresas favorecidas por la política de sustitución en industrias tecnológicamente más complejas estuvieron muy condicionadas a una mayor participación nacional (estatal), como en los casos de Cía. Colombiana de Automotores S.A., Monómeros Colombo-Venezolanos S.A. y la Sociedad de Fabricación de Automotores S.A., principales empresas mixtas que operaban en Colombia hasta 1982 (cuadro 6). En 1980 la inversión extranjera directa registrada en empresas mixtas ascendía a 17% del total de esa inversión en el sector manufacturero y si se incluye Celanese Colombiana S.A. y Enka de Colombia S.A. que se convirtieron en mixtas dos años después, se llega al 22%. La resolución 11 de 1976 de la Junta Monetaria influyó levemente en la conversión de las empresas extranjeras como en Alcan de Colombia S.A. cuando estableció un fondo de 50 millones de dólares para la compra de acciones de empresas extranjeras. Por desacuerdos entre grupos locales, sin embargo, sólo 25% de los recursos se destinaron al propósito indicado. (*Latin American review*, 1977 a; p. 3 y 1977 b, p. 203). Otro impacto tuvo el requisito de la decisión 24 que comprometió a las empresas extranjeras que operaban en Colombia y que quisieran exportar al mercado andino a firmar convenios de transformación con el Departamento Nacional de Planeación (cuadro 7). Las empresas que habían firmado convenios hasta fines de 1982 representaban, según datos del año 1980, otro 3% del total de la inversión extranjera directa registrada en el sector.³ Las empresas mixtas o en vías de

²Varios estudios oficiales han fundamentado el alto costo de la inversión extranjera directa (Banco de la República, 1974, 1973a y 1973b).

³Dos empresas que se convirtieron en mixtas (Celanese Colombiana S.A. y Enka de Colombia S.A.) y una empresa que firmó un convenio de transformación en mixta (Carboquímica S.A.) en 1982 están incluidas en los datos para el año 1980. No se dispuso del registro del año 1982.

Cuadro 5
COLOMBIA: PRINCIPALES PAGOS EXTERNOS VINCULADOS CON LA PARTICIPACION EXTRANJERA EN EL SECTOR MANUFACTURERO, 1970-1982
 (Millones de dólares)

| Año | (1) Inversión ext. dir. reg. | (2) Utilidades y dividendos ^a | (3) $\frac{2}{1} \times 100$ | (4) Regalías ^b | (5) $\frac{4}{1} \times 100$ | (6) Servicios técnicos | (7) $\frac{6}{1} \times 100$ | (8) $\frac{2+4+6}{1}$ |
|------|---------------------------------------|--|---------------------------------|------------------------------|---------------------------------|------------------------------|---------------------------------|--------------------------|
| 1970 | 317.3 | 24.3 | 7.7 | 10.4 | 3.3 | 9.2 | 2.9 | 13.8 |
| 1971 | 346.0 | 26.9 | 7.8 | 7.8 | 2.3 | 7.9 | 2.3 | 12.3 |
| 1972 | 373.3 | 29.5 | 7.9 | 6.8 | 1.8 | 9.0 | 2.4 | 12.1 |
| 1973 | 383.4 | 29.2 | 7.6 | 5.9 | 1.5 | 12.7 | 3.3 | 12.5 |
| 1974 | 395.5 | 28.5 | 7.2 | 6.7 | 1.7 | 11.6 | 2.9 | 11.8 |
| 1975 | 427.4 | 36.7 | 8.6 | 5.7 | 1.3 | 11.3 | 2.6 | 12.6 |
| 1976 | 453.9 | 43.5 | 9.6 | 5.0 | 1.1 | 11.3 | 2.5 | 13.2 |
| 1977 | 541.0 | 47.7 | 8.8 | 6.1 | 1.1 | 10.3 | 1.9 | 11.8 |
| 1978 | 572.6 | 54.0 | 9.4 | 4.9 | 0.9 | 6.5 | 1.1 | 11.4 |
| 1979 | 648.8 | 51.9 | 8.0 | 6.3 | 1.0 | 10.2 | 1.6 | 10.5 |
| 1980 | 749.8 | 53.0 | 7.1 | 6.0 | 0.8 | ... | ... | ... |
| 1981 | 868.0 | 72.0 | 8.3 | 9.0 | 1.0 | ... | ... | ... |
| 1982 | 922.0 | 76.0 | 8.2 | 10.0 | 1.1 | ... | ... | ... |

Fuente: Banco de la República, Oficina de Cambios y datos de INCOMEX.

^aTodos los sectores con excepción del petróleo.

^bNo incluye regalías sobre material cinematográfico.

Cuadro 6
COLOMBIA: NOMINA DE LAS EMPRESAS MIXTAS MAS IMPORTANTES, 1982

| Empresas mixtas | Inversión extranjera directa registrada en 1980 (Millones de dólares) | CIU | Ventas 1982 (Millones de pesos) |
|---|---|------|------------------------------------|
| Cía. Colombiana de Automotores S.A. | 38.6 | 3843 | 3 749 |
| Monómeros Colombo-Venezolanos S.A. | 21.4 | 3513 | 8 255 |
| Eternit Colombiana S.A. | 14.8 | 3699 | 2 268 |
| Soc. de Fabricación de Automotores S.A. | 6.2 | 3843 | 9 306 |
| Aluminio Alcan de Colombia S.A. | 3.4 | 3720 | ... |
| Productora Nac. de Llantas S.A. | 3.3 | 3551 | 2 604 |
| Hilandería Medellín S.A. | 3.0 | 3211 | ... |
| Papeles Scott de Colombia S.A. | 2.7 | 3419 | 2 200 |
| Laboratorios Pharmatque S.A. | 2.5 | 3522 | ... |
| Derivados de Matz S.A. | 2.4 | 3116 | ... |
| Subtotal 10 mayores | 98.3 | | |
| Celanese Colombiana S.A. ^a | 19.1 | 3513 | 3 191 |
| Enka de Colombia S.A. ^a | 14.9 | 3513 | 5 258 |
| Subtotal | 132.3 | | |
| Todas las empresas mixtas | 163.8 | | |

Fuentes: Información del registro correspondiente a 1980 y entrevistas.

^aEmpresas extranjeras antes de 1982.

transformación representaban así 25% de la inversión extranjera directa registrada en el sector manufacturero al llegar al decenio de los ochenta.

ta. Estos cambios concuerdan con las intenciones expresadas de las autoridades que entre 1970, 1976 y 1977-1981 elevaron las autorizaciones de

la inversión extranjera directa en empresas mixtas (en la comparación entre extranjeras y nacionales) de 20.5 a 37.4% del valor total de las autorizaciones para estos períodos. O sea, que la par-

ticipación de las empresas nacionales en el capital de las compañías que definieron la participación extranjera en el sector manufacturero aumentó considerablemente (cuadros 6 y 7).

Cuadro 7
COLOMBIA: EMPRESAS MANUFACTURERAS QUE HABIAN FIRMADO
CONVENIOS DE TRANSFORMACION EN MIXTAS CON EL
DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACION HASTA 1982

| Empresa | Capital extranjero (según registro de 1980) en millones de dólares | Participación nacional en el capital social (%) |
|--------------------------------|--|---|
| Pizano S.A. | 5.4 | 37.0 |
| Carboquímica S.A. | 4.0 | 15.0 |
| Productos Avon S.A. | 1.9 | 18.0 |
| Abitbol & Bigio Vanytex S.A. | 1.5 | 3.6 |
| Sandoz Colombiana S.A. | 1.5 | 21.8 |
| Colombia Kimberley S.A. | 1.4 | 50.4 |
| Química Antex Ltda. | 1.3 | 15.6 |
| Braun de Colombia S.A. | 0.8 | 0.1 |
| Lácteos Colombianos Lacol S.A. | 0.7 | 15.7 |
| Siemens S.A. | 0.6 | 1.0 |
| Aga-Fano S.A. | 0.6 | 15.1 |
| Carlos Erba de Colombia S.A. | 0.6 | 15.0 |
| Monarch Colombiana S.A. | 0.6 | 22.2 |
| Subtotal | 20.6 | |
| Otras empresas ^a | 2.8 | |
| Total 35 empresas | 234.0 | |

Fuente: Información suministrada por el Departamento Nacional de Planeación y empresas encuestadas.

^aCada una con menos de 500 000 dólares de capital extranjero registrado para el año 1980.

Cabe señalar que estos alcances de la política frente a la participación extranjera en el proceso de industrialización no eran consecuencia del buen funcionamiento de la integración andina, sobre todo de los programas sectoriales de desarrollo industrial, e incluso de ciertos aspectos de la decisión 24. Los estudios de la CEPAL muestran claramente que hacia fines del decenio de 1970, por lo menos, los programas sectoriales no habían funcionado bien, no habiendo fomentado la nueva inversión necesaria ni motivado a las empresas extranjeras a convertirse en mixtas para participar en los programas (Gana, 1977; Garay, 1977 y Mortimore, 1978). Empresas como CCA, SOFASA y Monómeros eran mixtas antes de la aplicación de programas sectoriales en las ramas automotriz y petroquímica, y la posterior transformación de empresas como Celanese y Enka no se relacionó mayormente con el programa petroquímico. Quizá el único caso notable de

transformación en mixta vinculado directamente con la programación es el de Carboquímica S.A. que producía un solo producto que cayó entre las asignaciones del programa petroquímico. El mercado andino tampoco cumplió un papel muy relevante en la expansión de las empresas extranjeras en Colombia, ya que ellas por lo general tenían la perspectiva de que "el mercado interno es más atractivo o que otras variables (como el nivel de protección ofrecido por el arancel externo común) pueden ser más importantes para las empresas con inversión extranjera directa que el acceso al resto del grupo andino" (Pérez Salazar, 1980, p. 72). Es evidente, entonces, que el incentivo de estos instrumentos no tuvo mayor influencia en las decisiones de las empresas, destacándose el aspecto negativo de los instrumentos (exclusión de las empresas extranjeras) y no el positivo (posibilidad de crecimiento acelerado en un mercado amplio). O sea, el grado de éxito que

ha caracterizado a la política de promover a las empresas mixtas no se debe fundamentalmente a los incentivos ofrecidos por los instrumentos andinos, sino más bien a factores internos colombianos. Ahora bien, todos los indicadores e informaciones oficiales e, incluso, oficiosas concuer-

dan en que la política oficial alcanzó en buena medida (con excepción del objetivo de aumentar las exportaciones de manufacturas) las metas definidas. Si fuera así, significaría que la política oficial de asignar a la participación extranjera en el proceso colombiano de industrialización un

Cuadro 8
LAS MAYORES EMPRESAS CON PARTICIPACION EXTRANJERA ENCUESTADAS,
ORDENADAS POR SUS VENTAS NETAS, 1982

| Empresa colombiana | Principal actividad (c.u.) | Principal participante extranjero | Capital extranjero % | Ventas netas ^a | | Inversión extranjera registrada | |
|--|----------------------------|---|----------------------|---------------------------|--------|---------------------------------|-------------|
| | | | | 1982 | 1981 | Monto ^b | Actualizada |
| Fábrica Colombiana de Automotores S.A. | 3843 | General Motors Corp. | 77 | 11 931 | 10 932 | 20.8 | 1979 |
| Cartón de Colombia S.A. | 3411 | Container Corp. (Mobil Oil Corp.) | 66 | 10 678 | 8 621 | 30.8 | 1980 |
| Monómeros Colombo-Venezolanos S.A. | 3513 | IVP (Venezuela) DSM Holanda | 53 ^c | 8 255 | 9 072 | 21.4 | 1980 |
| Colgate Palmolive y Cia. | 3523 | Colgate Palmolive Inc. | 100 | 7 022 | 6 013 | 31.6 | 1980 |
| Productora de Papeles S.A. - Propal | 3411 | International Paper Co. | 100 | 6 348 | 5 300 | 45.3 | 1980 |
| Ind. Nestlé de Productos Alimenticios S.A. | 3121 | Nestlé S.A. | 100 | 5 601 | 3 286 | 13.5 | 1980 |
| Goodyear de Colombia S.A. | 3551 | Goodyear Tire and Rubber Co. | 100 | 5 388 | ... | 23.9 | 1980 |
| ENKA de Colombia S.A. | 3513 | N.V. Industriel Bezit | 49 ^c | 5 256 | 4 408 | 14.9 | 1979 |
| Cristalerías Peldar S.A. | 3620 | Ovens Illinois Inc. | 58 | 5 089 | 3 156 | 15.7 | 1979 |
| Ind. Colombiana de Llantas S.A. | 3551 | B.F. Goodrich Co. | 71 | 4 940 | ... | 17.8 | 1980 |
| Compañía Colombiana Automotriz S.A. | 3843 | Fiat S.p.A. (hasta 1982) | 49 ^c | 3 830 | 3 548 | 38.6 | 1975 |
| Dow Química Colombiana S.A. | 3512 | Dow Chemical Co. | 100 | 3 160 | 2 870 | 2.5 | 1979 |
| Ind. Philips de Colombia S.A. | 3832 | N.V. Philips | 100 | 2 967 | 2 732 | 8.1 | 1979 |
| Unión Carbide de Colombia S.A. | 3839 | Union Carbide Corp. | 100 | 2 771 | ... | 8.7 | 1980 |
| Siemens S.A. | 3831 | Siemens A.G. | 71 ^c | 2 665 | 2 455 | 4.2 | 1979 |
| Productora Nacional de Llantas S.A. ^d | 3551 | Uniroyal Inc. | 49 ^c | 2 604 | 2 508 | 3.3 | 1983 |
| Pizano S.A. | 3311 | Boise Cascade Inc. | 73 ^c | 2 594 | 2 110 | 5.4 | 1980 |
| CEAT General de Colombia S.A. | 3839 | Ceat International, General Cable Corp. | 100 | ... | 1 978 | 5.6 | 1979 |
| Croydon S.A. | 3559 | Uniroyal Inc. | 99 | 2 576 | 2 191 | 14.1 | 1980 |
| Celanese Colombiana S.A. | 3513 | Celanese Corp. (hasta 1982) | 49 ^c | 2 489 | 2 669 | 19.1 | 1978 |
| Eternit Colombiana S.A. | 3699 | Eternit Co. | 49 ^c | 2 268 | 1 200 | 10.2 | 1980 |
| Gillette de Colombia S.A. | 3819 | Gillette Co. | 100 | 2 000 | 1 481 | 3.3 | 1979 |
| Hilos Cadena S.A. | 3211 | J. and P. Coats Ltd. | 100 | 1 940 | 1 911 | 16.5 | 1980 |
| Cementos Boyacá | 3692 | Holderbank Financiere Glaris | 50 | 1 479 | 1 277 | 4.8 | 1979 |
| Dupont Exportadora S.A. ^e | 3511 | E.I. Dupont de Nemours & Co. | 100 | ... | ... | 0.5 | 1979 |
| Carboquímica S.A. ^f | 3511 | Millmaster Onix Co. (Gulf Oil Corp.) | 85 ^c | 931 | ... | 4.0 | 1979 |

Fuente: CEPAL, a base de informaciones oficiales y las entrevistas efectuadas a las empresas.

^aMillones de pesos.

^bMillones de dólares.

^cEmpresas mixtas o en vías de transformación.

^dSe formó en 1980 a base de la actividad lanterera de la ex Uniroyal Croydon S.A.

^eEmpresas agregadas por razones especiales.

papel subsidiario habría tenido bastante buen resultado. Para comprobar esta hipótesis el autor consultó directamente a las mayores empresas industriales con participación extranjera su opinión sobre la política económica y sus efectos en la participación extranjera en el sector industrial en el período 1967-1982. Se encuestaron las 30 empresas mayores (según sus ventas en 1982) con participación extranjera del sector manufacturero, que representaban 58.4% de la inversión extranjera registrada en el sector manufacturero al final de 1980. De esta muestra, 24 contestaron la encuesta, lo que representa el 50.7% de la inversión extranjera registrada en el sector manufacturero al final de 1980 y 35.9% de la inversión extranjera total (excluido el petróleo) registrada en el mismo año. Para alcanzar un total por lo menos de 25 empresas se agregaron dos casos interesantes: Exportadora Dupont, una de las empresas extranjeras que más manufacturas ex-

porta en Colombia; y Carboquímica, compañía extranjera en proceso de transformación que competía directamente con una empresa nacional, produciendo ambas una de las partidas del programa petroquímico del Grupo Andino. Así, las empresas encuestadas llegaron a 26 (cuadro 8).

La encuesta constó de una parte cualitativa, con opiniones sobre las políticas industrial y de promoción de exportaciones, sobre el sistema administrativo para evaluar, autorizar, registrar y controlar la inversión y tecnología extranjeras y sobre el papel de Colombia como receptor de inversión extranjera. La parte cuantitativa fue dedicada a indagar sobre varios aspectos del comportamiento de las empresas.

Las entrevistas que acompañaron la encuesta se realizaron en mayo y junio de 1983 en las ciudades de Bogotá, Medellín y Cali.

II

La opinión de los empresarios

1. La política industrial de 1967-1982

Para comenzar se formularon dos preguntas generales. Si se separa la meta de sustitución de importaciones en las industrias tecnológicamente más complejas (SII complejas) y la promoción de exportaciones de manufacturas (x manuf.) y se divide el período 1967-1982 en dos subperíodos (1967-1974 y 1975-1982).

Pregunta: ¿Cuál ha tenido más éxito?

| | 1967- 1974 | 1975- 1982 | 1967- 1982 |
|--------------------|---------------|---------------|---------------|
| SII complejas | 9 | 10 | 11 |
| x manuf. | 16 | 11 | 14 |
| Otra o ambas cosas | 1 | 5 | 1 |
| Total | 26 | 26 | 26 |

Pregunta: En su opinión ¿qué resultado ha tenido la política de fomentar la transición de la sustitución

fácil de importaciones industriales a la sustitución difícil o la exportación de manufacturas en el período 1967-1982?

| 0 | 11 | 12 | 3 | 0 |
|---------|--------|---------|---------|------------|
| Ninguna | Escaso | Regular | Exitoso | Gran éxito |

Como se aprecia por los resultados, fue muy evidente para los empresarios el énfasis de la política industrial colombiana durante el período 1967-1982. Las opiniones estuvieron muy divididas sobre la meta (sustitución de importaciones de las industrias complejas o exportación de productos manufacturados) que tuvo más éxito durante el período 1967-1982 (después del Decreto 444 de 1967).

Al separar el período 1967-1982 en dos subperíodos, se aclaró que la meta para 1967-1974 era más bien promover las exportaciones industriales y en menor grado la sustitución de importaciones en industrias complejas. Sin embargo, el

subperíodo 1975-1982 quedó confuso para esos importantes empresarios puesto que 11 eligieron promover las exportaciones de manufacturas como la meta más notable, 10 optaron por la sustitución de importaciones de industrias complejas y 5 empresas no pudieron decidir.

Los empresarios opinaron que los resultados globales durante 1967-1982 fueron bastante regulares (12 empresas) o escasos (11 empresas); sólo 3 empresas consideraron que los resultados habían sido buenos. Puede suponerse que estas opiniones más bien negativas respecto a la política industrial reflejan sobre todo su experiencia durante el período posterior a 1975, cuando el empuje industrial aflojó por efecto del auge de divisas primero y después, por las dificultades experimentadas por sectores enteros, como el automotriz, en que las empresas líderes llevan entre dos y cuatro años seguidos de pérdidas.

Pregunta: ¿cómo calificaría usted la política industrial colombiana del período 1967-1982 y de los subperíodos 1967-1974 y 1975-1982? Elija y ordene 3 calificativos para cada período.⁴

| | 1967- 1974 | 1975- 1982 | 1967- 1982 |
|------------------------|---------------|---------------|---------------|
| Nacionalista | 23 | 6 | 13 |
| Aperturista | 7 | 44 | 24 |
| Proteccionista | 32 | 5 | 14 |
| Monetarista | 15 | 47 | 26 |
| Tecnicista | 16 | 1 | 4 |
| Político | 9 | 31 | 24 |
| Integracionista | 33 | 12 | 21 |
| Subtotal: 3 mayores | 90 | 122 | 74 |
| Total: todos los votos | 156 | 156 | 156 |

⁴En la encuesta se pidió a los empresarios seleccionar tres calificativos para cada período. En la tabulación de estos resultados se ponderó la primera selección por 3, la segunda por 2 y la tercera por 1. Los calificativos con mayor puntaje mencionados para cada período significaron 56, 78 y 47% de la totalidad de las opciones para los períodos 1967-1974, 1975-1982 y 1967-1982, respectivamente. Los valores significan 'votos' de un total de 156 (ejemplo 26 x 6). Además, para recoger la totalidad de posibles respuestas en esta pregunta se dejaron tres opciones en blanco a fin de que el empresario eligiera calificativos no incluidos en la encuesta.

La actitud crítica se manifestó en los calificativos elegidos por los empresarios para caracterizar la política industrial en 1967-1974, 1975-1982 y el período total 1967-1982. El primer subperíodo fue calificado como de integracionista, proteccionista y nacionalista y en menor grado, tecnicista y monetarista. Esta evaluación parece estar muy de acuerdo con la experiencia colombiana del grave problema de balanza de pagos a mediados del decenio de 1960 y la intención de la nueva política industrial declarada en el Decreto Ley 444 y el Acuerdo de Cartagena. El segundo subperíodo se calificó de monetarista, aperturista y político y, en menor grado, integracionista; estos calificativos captan muy bien la esencia de la nueva tendencia neoliberal que se implantó en Colombia en 1975-1982. La política industrial en 1967-1982 se calificó de monetarista, política, aperturista y en menor grado integracionista, proteccionista y nacionalista. La política industrial del subperíodo 1975-1982 fue mal vista por los empresarios que expresaron su disconformidad con el monetarismo y la apertura. Hubo un acuerdo muy pronunciado sobre los calificativos aplicados al subperíodo 1975-1982, lo que muestra no sólo la influencia del período más reciente sino también la interpretación muy coherente de su importancia con respecto al proceso de industrialización.

Pregunta: ¿Qué sectores se han beneficiado más de la política industrial? Elija tres y ordénelos.

| | 1967- 1974 | 1975- 1982 | 1967- 1982 |
|--|---------------|---------------|---------------|
| Empresas extranjeras | 19 | 16 | 14 |
| Estado | 51 | 56 | 60 |
| Sectores populares | 14 | 5 | 8 |
| Empresas privadas nacionales | 59 | 61 | 65 |
| Otros (especifique): _____ | | | |
| (Grupos financieros) ⁵ | | (22) | (15) |
| (Empresas de comercio exterior) ⁵ | | | (6) |
| Subtotal: 3 mayores | 129 | 133 | 139 |
| Total: todos los votos | 156 | 156 | 156 |

⁵Incluido en empresas privadas nacionales.

La coherencia aparece en mayor grado con respecto a qué sectores se beneficiaron más de la política industrial. Durante el subperíodo 1967-1974, según los empresarios, los beneficiarios fueron las empresas privadas nacionales, el Estado y en menor grado las empresas extranjeras. Los que se beneficiaron más de la política industrial en 1975-1982 fueron las empresas nacionales privadas (incluye grupos financieros), el Estado, y las empresas extranjeras. En el período 1967-1982, los empresarios opinaron que los beneficiarios de la política industrial fueron las empresas nacionales privadas (incluye grupos financieros y empresas de comercio exterior) y el Estado. En mucho menor grado figuran las empresas extranjeras.

Aparentemente hay dos juicios en juego. Por un lado, los empresarios de estas grandes firmas con participación extranjera sintieron la discriminación a favor de las empresas nacionales. Esta opinión resulta seguramente de la puesta en práctica de uno de los objetivos de la Decisión 24: "es necesario establecer reglas comunes para la inversión externa que estén en consonancia con las nuevas condiciones creadas por el Acuerdo de Cartagena, con la finalidad de que las ventajas que deriven de él, favorezcan a las empresas nacionales o mixtas tales como se definen en el presente estatuto". Por el otro, en 1975-1982 la mención de grupos financieros como beneficiarios de la política industrial podría querer decir que, según ellos, hasta los industriales nacionales del sector privado se vieron perjudicados por la falta de una clara política industrial.

En resumen, las opiniones de los empresarios de las mayores empresas con participación extranjera del sector manufacturero indican que para ellos la política industrial en 1967-1982 era cada vez más confusa con respecto a la meta principal (sustitución de importaciones industriales en las industrias tecnológicamente más complejas o la promoción de exportaciones de manufacturas); que los resultados de tal política son regulares, sino escasos, y que si bien la política integracionista y proteccionista en 1967-1974 benefició sobre todo a las empresas privadas nacionales y al Estado y no a las empresas extranjeras, el monetarismo y la apertura del período siguiente encauzaron los beneficios hacia las empresas privadas nacionales no industriales y al Estado.

Por eso, se quejan de que un prejuicio inicial de la política industrial en contra de las empresas extranjeras, se sumó a otro prejuicio en contra de la industria durante 1975-1982, con lo que resultaron doblemente perjudicados por la política industrial.

2. La promoción de las exportaciones industriales

Pregunta: En general, ¿cuáles han sido los instrumentos más importantes utilizados por la política de promoción de exportaciones manufactureras de Colombia? Seleccionar y ordenar 3 de ellos.

| | 1967-1974 | 1975-1982 | 1967-1982 |
|------------------------|-----------|-----------|-----------|
| El tipo de cambio | 14 | 12 | 13 |
| El CAT | 53 | 41 | 49 |
| Créditos de PROEXPO | 41 | 55 | 52 |
| Plan Vallejo | 39 | 34 | 33 |
| Subtotal: 3 mayores | 133 | 130 | 134 |
| Total: todos los votos | 156 | 156 | 156 |

Las opiniones de estos empresarios sobre la política de promoción de exportaciones industriales durante 1967-1982 son muy claras. Los instrumentos más importantes serían, casi exclusivamente, los incentivos. En general, opinaron que el financiamiento por PROEXPO, el Certificado de Abono Tributario (CAT) y el Plan Vallejo fueron los instrumentos más importantes durante 1967-1982. La acción de PROEXPO "...puede calificarse de integral y cubre el ciclo básico de la comercialización externa, desde la investigación de mercados, suministro de información, promoción directa en el exterior, asesoría técnica y manejo de seguros, hasta una financiación ágil, oportuna y abundante, otorgada al exportador en condiciones muy favorables.

"Recientemente, ante la necesidad de intensificar aún más los esfuerzos para desarrollar las ventas externas, se han puesto en práctica nuevas herramientas también en estrecha colaboración con PROEXPO. Se trata de la creación, en 1979, de las sociedades de comercialización internacional y del desarrollo de modalidades de subcontratación internacional. Las primeras tienen como objeto básico tecnificar la labor de mercadeo ex-

terno, en especial en apoyo de empresas pequeñas y medianas que individualmente no poseen la capacidad técnica y financiera para desarrollar una estrategia eficiente de ventas externas. Además, estas sociedades, dado su conocimiento del mercado externo y de las posibilidades domésticas, podrán realizar inversiones en los sectores que ofrecen mejores perspectivas, o actuar como intermediarios de la inversión extranjera. Complementariamente, se encargan de efectuar importaciones de insumos para abastecer necesidades internas, particularmente las exigidas por productores nacionales que exporten a través de las mismas. De otra parte, la subcontratación internacional constituye un acuerdo mediante el cual un fabricante del país suministra en forma parcial o total piezas o artículos ensamblados a una industria del exterior, la cual se encarga de comercializar el bien correspondiente.

"En el campo fiscal, se creó el Certificado de Abono Tributario (CAT) que se expide a los exportadores de productos no tradicionales. Este título, que es de libre negociabilidad y que puede ser utilizado a su maduración para el pago de cualquier clase de impuestos, ha sido objeto de diversas reformas, encaminadas a darle un carácter selectivo para adecuarlo a las circunstancias de competitividad externas de la producción nacional.

"Igualmente, cabe mencionar que el estatuto cambiario mantiene un sistema especial de importación y exportación, vigente desde comienzos de la década de 1960, conocido como el Plan Vallejo. Mediante dicho sistema los productores nacionales pueden introducir al país, libres de todo gravamen arancelario, licencia previa, depósitos y otros requisitos, materias primas, productos intermedios y bienes destinados a la exportación" (Banco de la República, 1982, pp. 76 y 77).

Durante los subperíodos 1967-1974 y 1975-1982 los factores eran los mismos, con un cambio de énfasis relativo en el sentido de que en 1967-1974 el CAT era primero, seguido por PROEXPO y el Plan Vallejo, mientras que en 1975-1982 PROEXPO era primero seguido por el CAT y el Plan Vallejo. Para los subperíodos y la totalidad del período 1967-1982 los incentivos mencionados representaron entre 83% y 86% de las respuestas citadas por estos empresarios.

La fuerte tendencia a destacar los incentivos entre los instrumentos y factores se comprobó también en las empresas que lograron aumentar la participación de las exportaciones en las ventas totales en 1967-1974 y 1975-1982. Para las 13 firmas⁶ que aumentaron la participación de las exportaciones en las ventas totales durante 1967-1974 los incentivos —CAT (15), Plan Vallejo (13) y PROEXPO (9)— representaban 76% de sus respuestas. Para las 7 empresas que aumentaron la participación de las exportaciones en las ventas totales en 1975-1982 los incentivos —PROEXPO (15), CAT (11) y Plan Vallejo (9)— representaban 83% de sus respuestas. Sin embargo, es de señalar que para las 12 firmas del subperíodo 1967-1974 el tipo de cambio (9) y el aumento de la demanda externa (9) fueron tan importantes como el apoyo de PROEXPO. El tipo de cambio e incrementos en la demanda externa no tuvieron importancia para las 7 empresas que elevaron su coeficiente de exportaciones a ventas totales en 1975-1982. Parece que el deterioro en el tipo de cambio real, al comparar 1967-1974 con 1975-1982, no se compensó adecuadamente con el aumento del financiamiento disponible a través de PROEXPO en este último período. Pese al problema de la disminución del tipo de cambio real entre 1967-1974 y 1975-1982 para los exportadores, éstos se quejaron más de la política de ligar las nuevas inversiones extranjeras a los incrementos obtenidos en contratos de exportación suscritos con el Instituto de Comercio Exterior (INCOMEX). En efecto, la mitad de las nuevas inversiones autorizadas en 1977-1981 se rigieron por esa condición. Aunque sólo 13 de las 26 empresas firmaron contratos de exportación con INCOMEX en 1975-1982, 17 de las 26 opinaron que la política era negativa y 13 de 18 sugirieron que no había tenido éxito.

Pregunta: En general, ¿cuál es su opinión sobre la política de condicionar nuevas inversiones extranjeras a incrementos en las exportaciones a través de contratos de exportación firmados con INCOMEX?

| | |
|----------|----------|
| 9 | 17 |
| positiva | negativa |

⁶Una empresa no dio mayores informaciones, de modo que quedaron en 12.

Pregunta: ¿Ha tenido éxito la política de condicionamiento?

| | | | |
|----|------|----|----------------|
| 0 | 5 | 13 | 8 |
| Sí | Algo | No | No contestaron |

Considerando que sólo 2 de las 13 empresas con contratos de exportación con INCOMEX no lograron la meta acordada hasta fines de 1982 y que la política de condicionamiento tiene una débil base jurídica para aplicar las multas, llama la atención que sean tan negativas las opiniones de estos empresarios. Posiblemente la explicación radique en el comentario reiterado por ellos de que el incumplimiento del contrato trajo consigo consecuencias concretas para las autorizaciones oficiales requeridas en otros aspectos de las operaciones de estas empresas (nueva inversión, importaciones, contratos de tecnología, aumentos de precios).

Muchos se quejaron de que "no se puede exportar por decreto" y que hubo un desfase entre la política de promoción de exportaciones y la política económica en 1975-1982. Sin embargo, parece que están más preocupados por un nuevo aumento en el poder del sistema administrativo para evaluar, autorizar, registrar y controlar la inversión y tecnología extranjeras en Colombia, expresado en la política de condicionamiento con respecto a las exportaciones.

3. El nuevo sistema administrativo para evaluar, autorizar, registrar y controlar la inversión extranjera

Pregunta: En su opinión, ¿cuáles han sido en general los objetivos principales perseguidos por el sistema administrativo para redefinir la inversión extranjera? Elija tres y ordénelos.

- 45 Regular las remesas externas de utilidades, regalías, intereses, etc.
- 31 Dirigir la inversión extranjera a sectores o actividades específicas
- 22 Promover las empresas mixtas
- 21 Coordinar la participación extranjera con las metas de la política económica

98 Subtotal: tres mayores

156 Total: todos los votos

A juicio de los empresarios, los objetivos generales del sistema administrativo fueron regular las remesas externas, dirigir la inversión extranjera a sectores o actividades específicas, promover las empresas mixtas y coordinar la participación extranjera con las metas de la política económica. Para la empresa los factores que más influyeron en 1967-1982 fueron regular las remesas externas, fomentar las exportaciones industriales, promover las empresas mixtas, mejorar la transferencia de tecnología extranjera y reservar el crédito local a empresas nacionales. Los factores más influyentes fueron casi los mismos en los dos subperiodos: en 1967-1974 los más notados fueron regular las remesas externas, fomentar las exportaciones industriales, promover las empresas mixtas, mejorar la transferencia de tecnología extranjera y reservar el crédito local a empresas nacionales; en 1975-1982 el orden de los factores cambió muy ligeramente siendo regular las remesas externas, fomentar las exportaciones industriales, promover las empresas mixtas, reservar el crédito local a empresas nacionales y mejorar la transferencia de tecnología extranjera. Aparte los aspectos mencionados, entre las metas generales del sistema administrativo, destacaron que el fomento de las exportaciones industriales, el mejoramiento de la transferencia de tecnología extranjera y el crédito local reservado a empresas nacionales fueron los aspectos del sistema administrativo que más influyeron en el desarrollo de las mayores empresas con participación extranjera del sector manufacturero. O sea, los empresarios captaron muy bien el mensaje general del sistema administrativo y fueron capaces de distinguir otros factores que habían obrado en forma más poderosa sobre el desarrollo de sus propias empresas.

Pregunta: ¿Qué aspectos de la política oficial han influido en el desarrollo de su empresa durante 1967-1982 y en los dos subperiodos mencionados? Seleccione tres y ordénelos.

| 1967- 1982 | 1967- 1974 | 1975- 1982 | | 1967- 1982 | 1967- 1974 | 1975- 1982 | |
|---------------|---------------|---------------|---|---------------|---------------|---------------|---|
| 41 | 42 | 37 | Regular las remesas externas de utilidades, regalías, intereses | 32 | 31 | 23 | DNP: autorización inversión |
| | | | | 28 | 24 | 30 | PROEXPO: ayuda financiera |
| 18 | 18 | 16 | Promover las empresas mixtas | 24 | 39 | 21 | INCOMEX: Junta de Importaciones |
| 18 | 15 | 12 | Mejorar la transferencia de tecnología extranjera | 12 | 13 | 16 | INCOMEX: contrato de exportaciones |
| 23 | 27 | 27 | Fomentar las exportaciones industriales | 15 | 22 | 12 | Comité de Regalías: contrato tecnología |
| | | | | 84 | 85 | 74 | Subtotal de las tres mayores |
| 18 | 14 | 15 | Reservar el crédito local a empresas nacionales | 156 | 156 | 156 | Total de todos los votos |
| 82 | 87 | 80 | Subtotal de las tres mayores | | | | |
| 156 | 156 | 156 | Total de todos los votos | | | | |

Con respecto a las instituciones del sistema administrativo que tuvieron mayor influencia en el desarrollo de estas empresas,⁷ se mencionaron: el Departamento Nacional de Planeación (DNP), PROEXPO y la Junta de Importaciones de INCOMEX y, en menor grado, el Comité de Regalías (CR) y los contratos de exportación de INCOMEX.

La importancia relativa de estas instituciones según los entrevistados cambió algo durante los dos subperíodos. En 1967-1974 las instituciones más influyentes eran el DNP, la Junta de Importaciones de INCOMEX, PROEXPO, el CR y los contratos de exportación de INCOMEX.

Para el segundo subperíodo fueron PROEXPO, el DNP, la Junta de Importaciones de INCOMEX, los contratos de exportación de INCOMEX y el CR los que más influyeron en el desarrollo de estas importantes empresas. Los cambios son consistentes con las características de cada subperíodo desde la perspectiva de la balanza de pagos, lo que quiere decir que 1967-1974 se caracterizó por una difícil situación con respecto a la balanza de pagos y 1975-1982 se calificó como un período de auge de divisas.

Pregunta: ¿Qué instituciones o empresas públicas han tenido mayor influencia en el desarrollo de su empresa? Indique las tres más importantes ordenándolas.

⁷Se distingue no sólo la institución administrativa sino también la función correspondiente, ya que unas instituciones, como INCOMEX, cumplen más de una función con respecto a las operaciones de empresas con participación extranjera.

Se solicitó a los empresarios que calificaran el impacto de las funciones de las instituciones y empresas públicas sobre el funcionamiento de su empresa. Descartando las respuestas "indiferentes", las instituciones con mayores evaluaciones positivas (suma de los positivos menos los negativos) fueron PROEXPO (19), Banco de la República (18), la Junta de Importaciones de INCOMEX (15), la autorización de inversión del DNP (12) y la autorización de reinversión del DNP (8). Las funciones e instituciones con evaluaciones negativas fueron el Comité de Regalías (-2), el acceso al mercado andino de INCOMEX (-1), las normas sobre contenido local del DNP (-1), la promoción industrial del Instituto de Fomento Industrial (0), la promoción petroquímica de la ECOPEPETROL (0) y los controles de precios y producción del Ministerio de Desarrollo Económico (0). Tres funciones e instituciones (los contratos de exportación de INCOMEX, los capitales en limbo del Instituto de Fomento Industrial y los certificados de la Superintendencia de Sociedades Anónimas) quedaron en +5. Quiere decir que las instituciones que a juicio de los empresarios tuvieron un impacto más negativo sobre el funcionamiento de estas grandes empresas fueron el Comité de Regalías (transferencia de tecnología extranjera), INCOMEX (acceso al mercado andino), el DNP en el cumplimiento de metas de contenido local, la promoción sectorial de empresas públicas como IFI y ECOPEPETROL y los controles de precios y producción administrados por el Ministerio de Desarrollo Económico.

Aunque no figuraba como un aspecto explícito del impacto de las instituciones del sistema administrativo sobre el funcionamiento de la empresa, una de las metas generales del sistema administrativo —promover las empresas mixtas— ha tenido una influencia notable si se com-

para 1970-1976 con 1977-1981. En general, la proporción de nuevas inversiones autorizadas con relación a empresas mixtas (es decir, no empresas extranjeras o nacionales), subió de 21% a 37% del total. De las 26 empresas encuestadas 9 ya son mixtas o nacionales (ocurrido en 1982) o han firmado un convenio de transformación en mixta y 4 piensan hacerlo. Los empresarios opinaron, sin excepción, que no hay presión oficial en este sentido, pese a lo cual quedó claro que las ventajas adicionales para las empresas mixtas pesan cada día más en las decisiones tomadas por los gerentes de las empresas extranjeras. En otras palabras, al contrario de lo que pasó en el sector petrolero (contratos de asociación) y el sector financiero (el marchitamiento de la banca), la política de redefinir la participación extranjera en el sector manufacturero no ha sido caracterizada ni por la acción directa del Estado ni por una fuerte presión oficial.

Pregunta: ¿Cree usted que el sistema administrativo para evaluar, autorizar, registrar y controlar la inversión extranjera logró sus metas en el período 1967-1982?

| 0 | 12 | 5 | 9 | 0 |
|-----------------|------------------|------------------------|-------------------|----------------|
| Total- mente | En gran parte | Me- diana- mente | Parcial- mente | No lo logró |

Considerando todas las iniciativas destinadas a redefinir la participación extranjera en el sector manufacturero, llama la atención que, según los propios empresarios, la política ha tenido notable éxito. De hecho, doce de los entrevistados consideraron que la política ha tenido éxito en gran parte, cinco expresaron que logró medianamente la meta y nueve opinaron que el éxito había sido parcial. Ninguno de ellos optó por un éxito total ni por un fracaso. O sea, los empresarios confirmaron plenamente que la situación de los participantes extranjeros dominantes en el proceso colombiano de industrialización había sido redefinida en importante grado en 1967-1982.

Las opiniones de los gerentes entrevistados con respecto a los cambios del poder negociador con el sector oficial y con el sector privado nacional confirmaron el impacto de la política para redefinir la participación extranjera en el sector industrial. Aplicando una escala del 1 al 10, en

que el 1 significa un poder muy fuerte de los participantes nacionales, los empresarios opinaron en promedio que el poder negociador ha cambiado fuertemente a favor del sector oficial. Según ellos, de un 4.8 en 1967 subió a 6.7 en 1974 y llegó a 6.8 en 1982. Ello puede significar que cada vez es más acentuada la presencia del Estado y riguroso el control sobre el comportamiento de las empresas con participación extranjera. Con respecto a sus negociaciones con el sector privado nacional (como accionistas, proveedores y clientes) el poder negociador también ha cambiado, al mejorar el poder de negociar del sector privado nacional de un promedio de 5.5 en 1967 a 7.1 en 1982. En otras palabras, al contrario de su práctica anterior al Decreto Ley 444, los principales participantes extranjeros han cambiado su actitud y han comenzado a negociar con los participantes locales gracias al impacto del nuevo sistema administrativo.

En síntesis, durante el período 1967-1982 el sistema administrativo para evaluar, autorizar, registrar y controlar la inversión y la tecnología extranjeras ha tenido un impacto notable sobre la participación extranjera en el sector manufacturero. Parece razonable concluir que la política para redefinir la participación extranjera en el proceso de industrialización colombiana ha creado una nueva situación para los principales inversionistas extranjeros.

4. Colombia como receptor de inversión extranjera, 1967-1982

A raíz de los cambios en la naturaleza de la participación extranjera en el proceso de industrialización colombiana, los empresarios de estas grandes firmas, con la excepción de una empresa que no contestó esta pregunta, expresaron que Colombia ha sido "regular" como receptor de inversión extranjera durante 1967-1982. Diecinueve de ellos opinaron así, mientras que cinco consideran a Colombia como receptor "malo" y uno eligió "bueno". Sin embargo, mirando por separado los dos subperíodos es evidente que según ellos Colombia en 1967-1974 era mucho mejor receptor de inversión extranjera que en 1975-1982. Para el primer subperíodo los calificativos predominantes eran "bueno" y "regular" mientras que para el subperíodo 1975-1982 los calificativos eran "regular" y "malo". Resulta evi-

dente entonces que los entrevistados creen que la situación de Colombia como receptor de inversión extranjera empeoró en 1975-1982 con relación a 1967-1974, aunque en este subperíodo se inauguró el nuevo sistema administrativo para evaluar, autorizar, registrar y controlar la inversión y tecnología extranjeras, basado en el control de cambios y un mayor poder de negociación por parte del sector oficial. Sus opiniones se reflejan en el cuadro 2 que muestra que el valor real de la inversión extranjera directa en el sector manufacturero apenas si se mantuvo entre 1977 y 1981.

Pregunta: ¿Cómo caracterizaría usted a Colombia como receptor de la inversión extranjera durante el período 1967-1982?

| | | | | |
|-----------|-------|---------|------|----------|
| 0 | 1 | 19 | 5 | 0 |
| Excelente | Bueno | Regular | Malo | Muy malo |

a) *En el subperíodo 1967-1974:*

| | | | | |
|-----------|-------|---------|------|----------|
| 0 | 8 | 10 | 6 | 1 |
| Excelente | Bueno | Regular | Malo | Muy malo |

b) *En el subperíodo 1975-1982:*

| | | | | |
|-----------|-------|---------|------|----------|
| 0 | 1 | 14 | 10 | 0 |
| Excelente | Bueno | Regular | Malo | Muy malo |

Finalmente, interrogados si conocían políticas oficiales de otros países latinoamericanos más apropiadas a la inversión extranjera que la de Colombia, 16 contestaron que sí, citando principalmente los casos de Brasil y Chile y alegando que esas políticas ofrecían mayores incentivos y condiciones menos rigurosas que la colombiana. No obstante, muy pocos de los empresarios pudieron distinguir formalmente las diferencias fundamentales entre el modelo brasileño y el modelo chileno, por lo que sus preferencias parecerían carecer de fundamento.

III

Conclusiones

En resumen, con la excepción de la promoción de las exportaciones de manufacturas, la política colombiana para adaptar la participación extranjera a las metas oficiales (como dirigir la inversión a la sustitución en industrias tecnológicamente más complejas, bajar el costo en divisas de la participación extranjera y mejorar la participación nacional) fue bien lograda, como opinaron los propios empresarios afectados. A base de estas apreciaciones no es difícil concluir que la política oficial tuvo repercusiones importantes en redefinir la naturaleza de la participación extranjera en el proceso colombiano de industrialización hacia un papel subsidiario. La influencia técnica del sistema administrativo para evaluar, autorizar, registrar y controlar la participación en forma continua y progresiva provocó el siguiente comentario de la Junta del Acuerdo de Cartagena (1979, p. 53): "Un análisis del funcionamiento de la estructura institucional encargada de la autorización, registro y control de la

inversión extranjera en Colombia permite concluir, de manera general, que ha dado resultados satisfactorios y que cuenta con una amplia experiencia que puede ser utilizada por algunos de los demás países."

Sin embargo, subsisten ciertas dudas sobre su capacidad de imponer un papel subsidiario a los participantes extranjeros, dudas que rebasan el alcance del presente artículo. Por ejemplo, si bien es cierto que se avanzó en la "colombianización", no se sabe si ese proceso fue independiente o en perjuicio de la "modernización". La nueva inversión extranjera directa se ha encauzado hacia la industria metalmeccánica; sin embargo, por el estado precario de varias de las empresas más grandes de ese sector, sobre todo las automotrices, durante la presente crisis, no es muy evidente que la nueva inversión vaya a acelerar el crecimiento del sector en su conjunto. Por otro lado, los mediocres resultados con respecto a la expor-

tación de manufacturas que tuvieron las empresas con participación extranjera podrían indicar la obsolescencia de las tecnologías empleadas. Es posible que ciertas empresas extranjeras se hayan convertido en mixtas o nacionales para eludir la obligación de exportar y aprovechar todavía el mercado interno. Así también, aunque la causalidad no es muy evidente, llama la aten-

ción que la fijación de un papel subsidiario para los participantes extranjeros coincidiera con la pérdida de dinamismo del proceso colombiano de industrialización. Por último, en su aspecto comparativo, no se pudo apreciar claramente qué papel tuvo la participación relativamente escasa de la inversión extranjera en la industria colombiana en el éxito logrado en redefinirla.⁸

Bibliografía

- Banco de la República (1982): *Colombia: reseña de su estructura económica*. Bogotá.
- Banco de la República (Oficina de Cambios) (1973): *Exportaciones manufacturadas de empresas con inversión extranjera directa*. Bogotá.
- _____ (1973 b): *Empleo directo generado por empresas manufactureras con inversión extranjera*. Bogotá.
- _____ (1974): *Importaciones y balance comercial de la industria manufacturera con inversión extranjera directa*. Bogotá.
- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (1978): *Serie histórica del crecimiento de América Latina*. Cuadernos Estadísticos de la CEPAL. No. 3. Santiago de Chile.
- DANE (Departamento Administrativo Nacional de Estadística) (1977): *La economía colombiana, 1950-75*. *Revista de planeación y desarrollo* (IX, 3). Bogotá: octubre-diciembre.
- _____ (1981 a): *El Comercio exterior de Colombia*. *Boletín mensual de estadística* No. 362. Bogotá. Septiembre.
- _____ (1981 b): *Industria manufacturera*. Bogotá. Octubre.
- Echavarría, J.J. y G. Perry (1983): *Aranceles y subsidios a las exportaciones. Análisis de su estructura sectorial y de su efecto en la apertura de la industria colombiana*. *El trimestre económico* (L, 1), No. 197. Enero-marzo.
- Gana, E. (1977): *El programa metalmeccánico del Acuerdo de Cartagena y las empresas transnacionales*. CEPAL: Santiago de Chile. Abril.
- Garay, C.A. (1977): *El programa petroquímico andino: antecedentes, perspectivas y su relación con las empresas transnacionales*. CEPAL: Santiago de Chile. Diciembre.
- JUNAC (Junta del Acuerdo de Cartagena) (1979): *Evaluación del proceso de integración, 1969-1979*. Lima. Marzo.
- _____ *Latin American economic report* (1977): *Colombian financial groups share out special funds*. Noviembre, v. 4x, p. 203.
- _____ *Latin American special report: Colombia* (1977): *Government seeks to channel flow of foreign capital*. Agosto.
- Medina Torres, H. (1978): *Comportamiento y tendencias de la inversión extranjera*. Bogotá: Asociación Nacional de Instituciones Financieras.
- Misas, G. (1983): *Empresas multinacionales y Pacto Andino Fines*. Bogotá: Editorial La Oveja Negra.
- Momoya, Jairo (1982): *Internacionalización, multinacionales y exportaciones colombianas*. *Desarrollo y sociedad*, No. 9. Septiembre.
- Mortimore, M. (1978): *Los programas sectoriales de desarrollo industrial del Grupo Andino y su aplicación en Colombia: el papel de las empresas transnacionales*. CEPAL: Santiago de Chile. Abril.
- Pérez Salazar, M. (1980): *Efectos de la decisión 24 en Colombia, 1970-77*. *Revista de planeación y desarrollo* (XII, 1). Enero-abril.
- Ranis, G. (1976): *The MNC as an instrument of development*. D. Apter y L. Goodman (comp.): *The MNC and social change*. Nueva York. Praeger.

⁸Efectivamente en abril de 1983 se conocieron algunos cambios de la política oficial destinados a promover una mayor participación extranjera. Si bien es cierto que se relaja-

ron varios de los requisitos anteriores, la política sigue insistiendo en condicionar la participación extranjera a las metas de la política oficial (*Revista de planeación y desarrollo* 1983).