

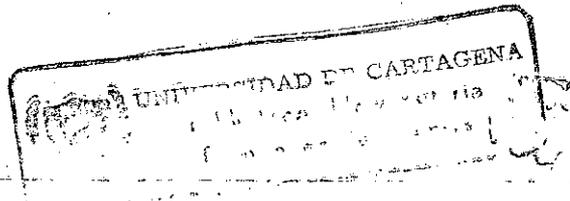
1

ANALISIS DE LAS POLITICAS DE COMERCIO EXTERIOR COLOMBIANO DENTRO DE  
LOS PLANES DE GOBIERNO DE BELISARIO BETANCOURT CUARTAS 1982-1986

FERNANDO SIERRA ACOSTA  
VICTOR ZARATE CONTRERAS

UNIVERSIDAD DE CARTAGENA  
FACULTAD DE CIENCIAS ECONOMICAS  
PROGRAMA DE ECONOMIA  
CARTAGENA, JULIO DE 1988

T  
382.0861  
S572



2

ANALISIS DE LAS POLITICAS DE COMERCIO EXTERIOR COLOMBIANO

DENTRO DE LOS PLANES DE GOBIERNO DE

BELISARIO BETANCOURT CUARTAS 1982 - 1986

SCIB  
00017382

FERNANDO SIERRA ACOSTA

VICTOR ZARATE CONTRERAS

52608

Tesis de Grado presentada al  
Comité de Graduación para  
optar al Título de Economista.

UNIVERSIDAD DE CARTAGENA

FACULTAD DE CIENCIAS ECONOMICAS

PROGRAMA ECONOMIA

Cartagena, Julio de 1988

*Comercio ext.*

UNIVERSIDAD DE CARTAGENA

RECTOR (E) : OSCAR RODGERS ANDRADE

DECANO : GUILLERMO QUINTANA SOSSA

VICEDECANO : MARIO PUELLO CHAMIE

SECRETARIO ACADEMICO : PEDRO RUEDA

FACULTAD DE CIENCIAS ECONOMICAS

PROGRAMA DE ECONOMIA

CARTAGENA, JULIO DE 1988

Cartagena, 1º de Julio de 1988

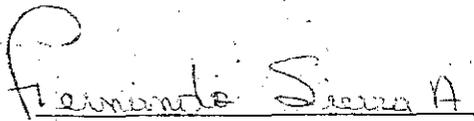
Señores  
COMITE DE GRADUACION  
Facultad de Ciencias Económicas  
E. S. D.

Distinguidos señores:

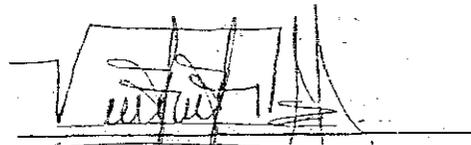
De la manera más formal nos permitimos presentar nuestra Tesis de Grado titulada "ANALISIS DE LAS POLITICAS DE COMERCIO EXTERIOR DENTRO DE LOS PLANES DE GOBIERNO DE BELISARIO BETANCOURT C. 1982 - 1986". La cual ponemos a consideración de ustedes con el fin de que sea sometida a su estudio y aprobación para optar al Título de Economista.

Agradeciendo anticipadamente su gestión en el diligenciamiento del documento adjunto, nos suscribimos de los señores miembros del Comité de Graduación.

Cordialmente,



FERNANDO SIERRA ACOSTA



VICTOR ZARATE CONTRERAS

5

Cartagena, Julio 1 de 1988

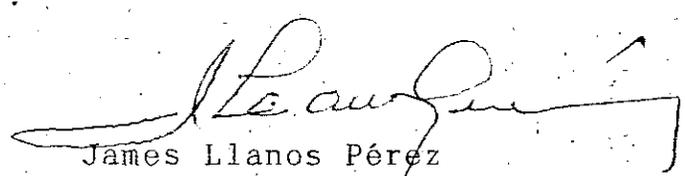
Señores  
COMITE DE GRADUACION  
FACULTAD DE CIENCIAS ECONOMICAS  
E. S. D.

Distinguidos Señores:

Me es grato referirme a la Tesis de Grado titulada "Análisis de las Políticas de Comercio Exterior Colombiano dentro de los Planes de Gobierno de Belisario Betancurt C. 1982-1986", elaborada por los egresados Fernando Sierra A. y Victor Zárate C. En mi condición de Presidente y Asesor, debo reconocer la coherencia en el análisis de los objetivos propuestos, las medidas implantadas y los resultados obtenidos en este sector de la economía; permitiéndoles concebir posteriormente una evaluación global definida y clara del manejo dado a dichas políticas en dicho periodo.

Considero que los egresados a través de la rigurosidad de su estudio, lograron realizar un trabajo serio, objetivo y ajustado a las normas exigidas por nuestra Facultad, para optar al título de Economista.

Atentamente,



James Llanos Pérez  
Presidente-Asesor



Universidad de Cartagena  
Cartagena-Colombia  
( Sur América )

Cartagena, 30 de agosto de 1988

Señores Miembros  
COMITE DE GRADUACION  
Facultad de Ciencias Económicas  
Universidad de Cartagena  
E. S. D.

Apreciados señores:

Atentamente me dirijo a ustedes con el propósito de darles el concepto sobre el trabajo intitulado: "ANALISIS DE LAS POLITICAS DEL COMERCIO EXTERIOR COLOMBIANO DENTRO DE LOS PLANES DE GOBIERNO DE BELISARIO BETANCUR CUARTAS 1982-1983", presentado por los egresados del Programa de Economía, FERNANDO SIERRA ACOSTA Y VICTOR ZARATE CONTRERAS, para consideración y estudio con el objetivo de aprobar dicho requisito y optar al título de Economista.

El anterior trabajo, es sin duda un verdadero análisis de las políticas de Comercio Exterior, del plan Cambio con Equidad; con respecto a las exportaciones tradicionales, como las exportaciones menores, el cual se imprime un crecimiento más acelerado, como parte de una meta, utilizando instrumentos de ajustes graduales y sucesivos en el tipo de cambio del 19% al 28.3% respectivamente, excluyendo desde luego el café.

Se ejecutaron unas medidas, para evitar el contrabando, para nacionalizar la utilización de los recursos de cambio externos entre otros, como el control a las importaciones innecesarias.

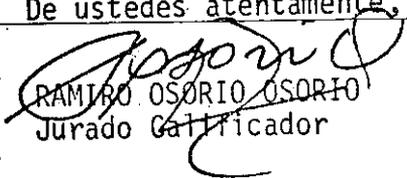
Las anteriores medidas, fueron buscando como se concluye, las soluciones coyunturales a los problemas detectados, como por ejemplo el déficit de la Balanza de Pagos, aunque tardía, por medio de la reactivación económica.

Los CERT (Ley Marco del C.E.), Plan Vallejo, PROEXPO y la tasa de cambios, mejorando la tasa de cambio real, todo esto a corto plazo reflejó posteriormente un éxito.

Aunque no se logró hasta ahora cambios sustanciales en las actuales estructuras comerciales del país, se puede afirmar que si se produjo una reactivación en la Balanza de Pago favorable.

Por lo anterior y por otras razones dentro del estudio, que contribuyen a un fácil entendimiento de esta problemática del Comercio Exterior a la sociedad y como un aporte de estos egresados, doy mi nota positiva, para que se le practique su examen de grado, en la fecha propuesta, con una nota de aprobado para el trabajo, requisitos parciales para optar su título de Economistas. Felicitaciones a los nuevos profesionales y éxitos en el ejercicio de su carrera pública.

De ustedes atentamente,

  
RAMIRO OSORIO OSORIO  
Jurado Calificador

DEPENDENCIA



AL CONTESTAR  
CITASE ESTE NUMERO 7

**Universidad de Cartagena**  
CARTAGENA - COLOMBIA  
(Sur América)

30 de agosto de 1988

Señores  
COMITE DE GRADUACION  
FACULTAD DE CIENCIAS ECONOMICAS  
E. S. D.

Distinguidos Miembros:

Es grato para mi rendir concepto favorable sobre la Tesis de Grado titulada "ANALISIS DE LAS POLITICAS DE COMERCIO EXTERIOR COLOMBIANO DENTRO DE LOS PLANES DE GOBIERNO DE BELISARIO BETANCURT CUARTAS 1982-1986", presentada por los egresados FERNANDO SIERRA ACOSTA y VICTOR ZARATE CONTRERAS, para optar al título de Economistas.

Considero que los señores antes mencionados, lograron realizar un análisis crítico de las políticas de Comercio Exterior de la Administración Betancurt y del efecto de ellas en el desarrollo de la Economía Colombiana.

Teniendo en cuenta que llena los requisitos mínimos exigidos por nuestra Facultad, considero que los señores Sierra y Zárate, pueden sustentar dicho trabajo.

Atentamente,

**SERGIO HERNANDEZ GAMARRA**  
Jurado Calificador

lcd.

AGRADECIMIENTOS

Los autores expresan sus agradecimientos:

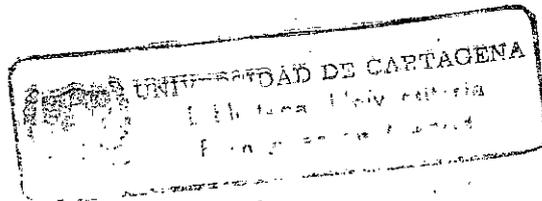
A James Llanos Perez, profesor de la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad de Cartagena, Presidente y Asesor de nuestro trabajo.

A todos los profesores que contribuyeron profundamente a nuestra formación intelectual.

A la Universidad de Cartagena.

A todos nuestros compañeros de estudio, con quienes compartimos en el transcurso de la carrera, nuestra preparación y conocimientos, y además, momentos de alegría y de tristeza.

A todas aquellas personas que de una u otra forma contribuyeron a la realización de este trabajo.



## DEDICATORIA

A mis Padres, luz y guía de mis acciones, razón de ser de mi existir, para quienes mi esfuerzo y superación constituyen su complacencia y bienestar.

A mis hermanos y familiares, quienes decidida, desinteresada e incondicionalmente contribuyeron en todo sentido a hacer realidad la meta de ser Profesional.

Fernando José

A mi Madre María Contreras, a mi Padre Luis Zárate, a mis hermanos, a mi novia y amigos, quienes me apoyaron y estimularon en todo momento a seguir adelante, e hicieron posible realizar mis ideales. A ellos, el fruto de mis esfuerzos.

Victor José

## TABLA DE CONTENIDO

	Pág.
0. INTRODUCCION	1
0.1 PLANTEAMIENTO Y FORMULACION DEL PROBLEMA	3
0.2 DELIMITACION DEL PROBLEMA	3
0.2.1 Delimitación Formal	3
0.2.1.1 De Tiempo	4
0.2.1.2 De Espacio	4
0.2.2 Delimitación Material	4
0.2.2.1 Variable Dependiente	4
0.2.2.2 Variable Independiente	4
0.3 JUSTIFICACION E IMPORTANCIA DEL ESTUDIO	4
0.4 OBJETIVO DE LA INVESTIGACION	5
0.4.1 Objetivo General	5
0.4.2 Objetivo Especifico	5

		Pág.
0.5	MARCO TEORICO	6
0.6	FORMULACION DE LAS HIPOTESIS	11
0.6.1	Hipótesis General	11
0.6.2	Hipótesis de Trabajo	11
0.7	OPERACIONALIZACION DE LA HIPOTESIS DE TRABAJO	12
0.7.1	Definiciones Conceptuales	12
0.7.2	Definiciones Operativas	14
0.8	METODOLOGIA	17
0.8.1	Tipo de Problema a Investigar	17
0.8.2	Diseño Bibliográfico	17
1.	ASPECTOS GENERALES DEL COMERCIO EXTERIOR COLOMBIANO.	19
1.1	RESEÑA HISTORICA DEL COMERCIO EXTERIOR COLOMBIANO.	19
1.2	LA POLITICA COLOMBIANA DE COMERCIO EXTERIOR	21
1.2.1	Proteccionista en el Siglo XIX	21
1.2.2	El LibreCambismo en el Siglo XIX	22
1.2.3	La Política Comercial en el presente Siglo	22
1.2.4	La Política Colombiana de Exportación	25

1.2.5	Otros Aspectos de la Política de Exportación	28
1.3	CARACTERISTICAS DEL COMERCIO EXTERIOR COLOMBIANO	29
1.4	ORGANIZACION INSTITUCIONAL DEL COMERCIO EXTERIOR EN COLOMBIA.	32
1.4.1	Congreso de la República	33
1.4.2	Presidente de la República	33
1.4.3	Ministerio de Desarrollo Económico	34
1.4.4	Consejo Nacional de Política Económica y Social	34
1.4.5	Departamento Nacional de Planeación	35
1.4.6	Consejo Directivo de Comercio Exterior	35
1.4.7	Comisión Mixta de Comercio Exterior	36
1.4.8	Consejo Nacional de Política Aduanera	37
1.4.9	Junta Monetaria	37
1.4.10	Comité Asesor de Transporte Marítimo Internacional	39
1.4.11	Comité de Política Cafetera	39
1.4.12	Instituto Colombiano de Comercio Exterior	39
1.4.13	Dirección General de Aduanas	43
1.4.14	Superintendencia de Control y Cambios	44
1.4.15	Banco de la República	45
1.4.16	Oficina de Cambios	47
1.4.17	Fondo de Promoción de Exportaciones	47

	Pág.
1.4.18 Instituto de Fomento Industrial	50
1.4.19 Instituto de Mercadeo Agropecuario	50
1.4.20 Corporación de Ferias y Exposiciones	51
1.4.21 Departamento Administrativo Nacional de Estadísticas.	51
2. LOS PLANES DE DESARROLLO DEL GOBIERNO DE BELISARIO BETANCOURT 1982 - 1986.	52
2.1 ANTECEDENTES	52
2.1.1 Antecedentes Mediatos	52
2.1.1.1 El Plan de las Cuatro Estrategias	52
2.1.1.2 Para Cerrar la Brecha	54
2.1.1.3 Plan de Integración Nacional	55
2.1.2 Antecedentes Inmediatos	56
2.2 OBJETIVOS GENERALES	58
2.2.1 Cambio con Equidad	58
2.2.2 Programa Macroeconómico Autodisciplina para el Desarrollo.	60
2.2.3 Programa Macroeconómico Crecimiento con Estabilidad.	62

2.3	LOS PLANES DE DESARROLLO Y EL LUGAR DE LAS POLITICAS PARA EL SECTOR EXTERNO EN LA CONCEPCION GLOBAL DE LOS MISMOS.	64
2.3.1	Plan Cambio con Equidad	64
2.3.2	Autodisciplina para el Desarrollo	65
2.3.3	Crecimiento con Estabilidad	66
3.	LA POLITICA DE COMERCIO EXTERIOR EN EL PLAN CAMBIO CON EQUIDAD 1982 - 1986..	68
3.1	LA POLITICA DE EXPORTACIONES	68
3.1.1	Objetivos	68
3.1.2	Medidas	69
3.1.3	Resultados	75
3.2	LA POLITICA DE IMPORTACIONES	78
3.2.1	Objetivos	78
3.2.2	Medidas	81
3.2.3	Resultados	82
3.3	OTRAS POLITICAS RELACIONADAS CON EL COMERCIO EXTERIOR.	84

3.3.1	La Política de Integración y de Convenios Internacionales.	84
3.3.1.1	Objetivos	87
3.3.1.2	Medidas	87
3.3.1.3	Resultados	89
3.3.2	La Política de Inversión Extranjera e Inversión Colombiana en el Exterior	91
3.3.2.1	Objetivos	91
3.3.2.2	Medidas	95
3.3.2.3	Resultados	96
4.	LA POLITICA DE COMERCIO EXTERIOR EN EL PROGRAMA AUTODISCIPLINA PARA EL DESARROLLO 1985 - 1986.	101
4.1	LA POLITICA DE EXPORTACIONES	101
4.1.1	Objetivos	101
4.1.2	Medidas	102
4.1.3	Resultados	110
4.2	LA POLITICA DE IMPORTACIONES	116

	Pág.	
4.2.1	Objetivos	116
4.2.2	Medidas	116
4.2.3	Resultados	120
4.3	OTRAS POLITICAS RELACIONADAS CON EL COMERCIO EXTERIOR.	123
4.3.1	La Política de Integración y Convenios Internacionales.	123
4.3.1.1	Objetivos	123
4.3.1.2	Medidas	123
4.3.1.3	Resultados	124
4.3.2	La Política de Inversión Extranjera e Inversión Colombiana en el Exterior	129
4.3.2.1	Objetivos	129
4.3.2.2	Medidas	130
4.3.2.3	Resultados	130
5.	LA POLITICA DE COMERCIO EXTERIOR EN EL PROGRAMA MACROECONOMICO CRECIMIENTO CON ESTABILIDAD 1986.	135
5.1	LA POLITICA DE EXPORTACIONES	135

		Pág.
5.1.1	Objetivos	135
5.1.2	Medidas	136
5.1.3	Resultados	139
5.2	LA POLITICA DE IMPORTACIONES	141
5.2.1	Objetivos	141
5.2.2	Medidas	144
5.2.3	Resultados	144
5.3	OTRAS POLITICAS RELACIONADAS CON EL COMERCIO EXTERIOR.	146
5.3.1	La Política de Integración y los Convenios Internacionales.	146
5.3.1.1	Objetivos	146
5.3.1.2	Medidas	148
5.3.1.3	Resultados	148
5.3.2	La Política de Inversión Extranjera e Inversión Colombiana en el exterior.	149
5.3.2.1	Objetivos	149
5.3.2.2	Medidas	152

	Pág.
5.3.2.3 Resultados	152
6. EVOLUCION GLOBAL DE LAS POLITICAS DE COMERCIO EXTERIOR COLOMBIANO 1982 - 1986.	156
6.1 LA BALANZA COMERCIAL	156
6.1.1 La Balanza de Bienes	156
6.1.2 La Balanza de Servicios	160
6.2 LA INVERSION EXTRANJERA	161
7. EVALUACION DE LAS POLITICAS DE COMERCIO EXTERIOR	164
CONCLUSIONES	176
RECOMENDACIONES	179
BIBLIOGRAFIA	185
ANEXOS	

LISTADO DE CUADROS

	Pág.
CUADRO 1: Cuota de exportación cafetera para los países miembros de la OIC. 1982 a 1985.	71
CUADRO 2: Precios y cuotas de retención del café. 1982 a 1984.	72
CUADRO 3: Créditos concedidos por PROEXPO. 1982-1984.	73
CUADRO 4: Precios promedios del café "otros suaves" en Nueva York. 1982 a 1984.	76
CUADRO 5: Exportaciones de café colombiano por países. 1982 - 1984.	77
CUADRO 6: Principales exportaciones diferentes del café y derivados del petróleo. 1982 - 1984.	79
CUADRO 7: Exportaciones por Plan Vallejo. 1981 - 1984	80
CUADRO 8: Composición Arancelaria por Régimen 1982-1984.	83

CUADRO 9:	Importación según uso o destino económico	
	1982 - 1984.	83
CUADRO 10:	Importaciones Plan Vallejo 1981-1984.	86
CUADRO 11:	Balanza Comercial de Colombia con el	
	Grupo Andino 1982 - 1984.	90
CUADRO 12:	Saldo de convenios de créditos recíprocos.	
	1982 - 1984.	92
CUADRO 13:	Evolución de los convenios comerciales y	
	de pagos 1982 - 1984.	93
CUADRO 14:	Movimientos de la cuenta de convenios comer-	
	ciales y de pagos 1982 - 1984.	94
CUADRO 15:	Inversión extranjera en Colombia según	
	actividad y zona geoeconómica 1982 - 1984.	98
CUADRO 16:	Inversión colombiana en el exterior según	
	países 1982 - 1984.	99
CUADRO 17:	Inversión colombiana en el exterior según	
	actividad económica 1982 - 1984.	100

	Pág.
CUADRO 18: Cuota de exportación cafetera para los países miembros de la OIC 1984-1985 - 1985-1986	105
CUADRO 19: Variaciones de los precios externos del café 1985	106
CUADRO 20: Precios y cuotas de retención del café 1985	108
CUADRO 21: Créditos concedidos por el Fondo de Promoción de Exportaciones 1984 - 1985.	109
CUADRO 22: Exportaciones de café colombiano 1984-1985	111
CUADRO 23: Precio promedio del café otros suaves en Nueva York 1984 - 1985.	113
CUADRO 24: Principales exportaciones diferentes del café 1984 - 1985.	115
CUADRO 25: Distribución del universo arancelario 1985	118
CUADRO 26: Presupuesto de divisas 1985	119
CUADRO 27: Importaciones según uso o destino económico 1984 - 1985.	121

CUADRO 28:	Importaciones reembolsables según régimen 1984 - 1985.	122
CUADRO 29:	Balanza Comercial de Colombia con la ALADI 1985.	125
CUADRO 30:	Balanza Comercial de Colombia con El Grupo Andino.	126
CUADRO 31:	Comercio a través del comercio con países de la ALADI. Balanza de cuenta corriente.	127
CUADRO 32:	Evolución de los saldos de los convenios de crédito recíproco 1985.	128
CUADRO 33:	Inversión extranjera en Colombia. Según actividad económica 1985.	132
CUADRO 34:	Inversión extranjera en Colombia. Según países de origen 1985.	133
CUADRO 35:	Inversión colombiana en el exterior. Según actividad económica 1985.	134

CUADRO 36: Café. Precio interno, externo, mínimo de reintegro, cuota de retención e impuesto ad-valorem 1985. 138

CUADRO 37: Exportaciones de café. Enero-Julio 1986. 140

CUADRO 38: Precio indicativo promedio en Nueva York de los café otros suaves 1985-1986. 142

CUADRO 39: Exportaciones diferentes de café 1986. 143

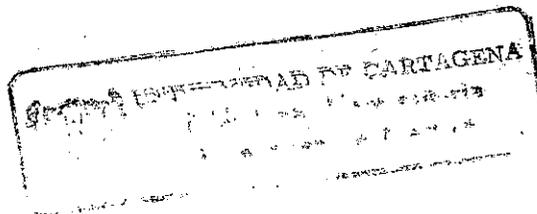
CUADRO 40: Composición arancelaria por régimen 1986. 145

CUADRO 41: Importaciones según uso o destino económico 1985 - 1986. 147

CUADRO 42: Comercio exterior y la balanza comercial con ALADI y Grupo Andino 1986. 150

CUADRO 43: Convenios de créditos recíprocos 1986 151

CUADRO 44: Inversión extranjera en Colombia según actividad económica. 154



CUADRO 45:	Inversión extranjera en Colombia según zona geoeconómica.	155
CUADRO 46:	Colombia: Balanza de Pagos 1982-1986	157
CUADRO 47:	Inversión extranjera directa según sector económico 1982 - 1986.	163
CUADRO 48:	Indicadores de la economía colombiana 1982-1986	174
CUADRO 49:	Indicadores de la influencia del sector externo en la actividad económica 1982 - 1986.	175

## 0. INTRODUCCION

Con este estudio nos proponemos analizar las políticas de comercio exterior adoptadas en el país en el período 1982-1986, precedido administrativamente por el doctor Belisario Betancourt Cuartas.

En este análisis tendremos en cuenta el marco de acción en que se establecieron estas políticas así como también los determinantes particulares que condicionaron a las políticas en una situación especial. Es necesario por lo tanto analizar las diferentes etapas que vivió la economía nacional, en este período, por causas internas y externas que obligaron al Gobierno Nacional a aplicar tres fases diferentes en la política económica.

Al evaluar el verdadero alcance de la política de Comercio Exterior hay que tener muy en cuenta la eficiencia administrativa de los organismos que ejecutan dichas políticas, ya que de ellas depende en gran parte el éxito o fracaso de las medidas que adopte el gobierno en una situación dada.

En un aspecto tan complejo como es el Comercio Exterior se requiere

hacer un seguimiento concatenado de las políticas económicas que influyen en mayor o menor grado en los resultados que este sector presente en un determinado período. Por eso se tratarán diferentes políticas como de tipo de cambio, de incentivo a la inversión extranjera, y a su vez las que se refieren a la exportación e importación de bienes y servicios, así como las arancelarias.

La evaluación de las Políticas de comercio exterior se hará a través de los movimientos de la balanza de pagos; ya que los resultados que ésta muestra son el fiel reflejo de las transacciones comerciales de un país con el exterior:

0.1 PLANTEAMIENTO Y FORMULACION DEL PROBLEMA

El comercio exterior colombiano comenzó la década de los 80 con un comportamiento poco alentador. Ya que la combinación de la recesión internacional, la caída de los precios del café y la revaluación de la tasa de cambio, se reflejaron en un deterioro de la balanza comercial, que alcanzó elevados niveles de deficit, el mayor de ellos en 1982. Por tal motivo se tomaron medidas para desmontar las políticas de liberalización del régimen arancelario, y reducir los niveles de importaciones. Para 1984 el país se acercaba peligrosamente a una crisis cambiaria. Por esa razón se hizo más rígido el control de las importaciones, se aumentaron los derechos arancelarios y se impusieron restricciones cuantitativas, prohibiciones y cupos con el fin de ahorrar divisas. Ya para finales de 1986 el gobierno aplicó una política de ajuste de acuerdo a la situación del momento. Este comportamiento nos lleva a plantear el siguiente interrogante:

Logró su propósito la política de comercio exterior adoptada en los programas de desarrollo de Belisario Betancourt frente al desarrollo del sector externo colombiano ?

0.2 DELIMITACION DEL PROBLEMA

0.2.1 Delimitación Formal

0.2.1.1 De Tiempo

El presente estudio abarca el período 1982 - 1986.

0.2.1.2 De Espacio

El área geográfica que comprenderá el estudio es el territorio nacional colombiano.

0.2.2 Delimitación Material

0.2.2.1 Variable Dependiente

El éxito en el comercio exterior colombiano tal como: un ahorro considerable de divisas, nivel de paridad del peso de 1975, repunte de las exportaciones menores y superavit en la balanza de pagos.

0.2.2.2 Variable Independiente

El manejo adecuado del comercio exterior consistente en un aumento selectivo de los aranceles, aumento gradual del tipo de cambio, mayor apertura a la inversión extranjera, promoción directa de las exportaciones y restricción de las importaciones.

0.3 JUSTIFICACION E IMPORTANCIA DEL ESTUDIO

Un estudio de esta naturaleza es de trascendental importancia por que nos permite conocer el manejo que se ha dado a la política de comercio exterior, a la vez que permite determinar cual fue el comportamiento del gobierno ante las presiones de fenómenos, internos y externos que afectaron las condiciones económicas del país y las relaciones de intercambio con otros países.

Es imprescindible analizar el comercio exterior de un país ya que este refleja su grado de industrialización y desarrollo y por consiguiente su situación económica y social.

Además, sirve de fuente bibliográfica para futuros estudios e investigaciones que se realicen sobre temas similares, por parte de estudiantes y docentes, y todas aquellas personas interesadas en el tema.

0.4 OBJETIVO DE LA INVESTIGACION

0.4.1 Objetivo General

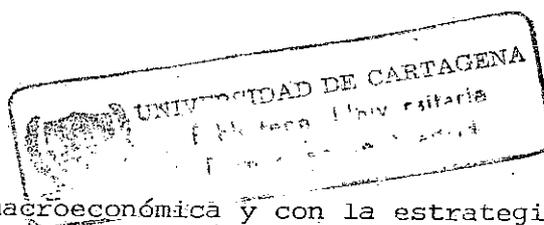
El objetivo general de nuestra investigación es conocer y analizar las políticas de comercio exterior adoptadas en el gobierno de Belisario Betancourt y determinar si éstas lograron los objetivos propuestos.

0.4.2 Objetivos Específicos

- Determinar si las medidas adoptadas en cada uno de los programas fueron las más importantes.
- Conocer la organización institucional que rige la política de comercio exterior.
- Conocer la política de exportaciones y determinar en qué medida logró los objetivos propuestos.
- Conocer la política de importaciones y determinar en qué medida logró los objetivos propuestos.
- Conocer la política de incentivos a la inversión extranjera y determinar en qué medida logro los objetivos propuestos.
- Conocer la política arancelaria y determinar en qué medida logró los objetivos propuestos.
- Conocer la política de tipo de cambio y determinar en que medida logró los objetivos propuestos.

0.5 MARCO TEORICO

Las relaciones de la Economía Colombiana con el sector externo, son numerosas, complejas y en muchos casos críticas, para su desempeño global. Es por esa razón que la economía externa está íntimamente



ligada con la política macroeconómica y con la estrategia general de desarrollo desempeñando un papel determinante dentro de la misma. El ámbito de la política económica externa, comprende, tanto los aspectos de manejo macroeconómicos de situaciones coyunturales como el tratamiento de problemas fundamentales del desarrollo en el largo plazo. Es necesario entonces, para poder comprender las políticas de comercio exterior adoptadas por un gobierno, hacer un estudio pormenorizado de la balanza comercial, la situación arancelaria, la inversión extranjera, el manejo del tipo de cambio la organización institucional del comercio exterior y el papel que todas éstas desempeñan dentro de los programas de gobierno de un mandatario de turno. Estos parámetros son algunos de los que utilizaremos para determinar la política de comercio exterior en el período 1982 - 1986.

El comercio exterior representa para un país una serie de ventajas entre las que se pueden destacar: la obtención de materia prima y la de los productos cuya producción nacional es insuficiente para cubrir la demanda interior; la salida excedente de la producción nacional, la obtención de bienes a un costo menor, debido a la especialización originada por la división internacional del trabajo; estímulos de la competencia impidiendo la formación de monopolios nacionales. Sin embargo, estas ventajas no se traducen en realidades, toda vez que los países subdesarrollados como Colombia, por su marginación y dependencia registran un descenso en la relación de intercambio, lo que significa que para poder importar igual número

de productos, han tenido que hacer un mayor esfuerzo exportador, aquí radica la importancia de un acertado manejo de la política de comercio exterior que permita cambiar la estructura de sus exportaciones e importaciones con el fin de hacer que el país sea menos vulnerable a la pérdida de la relación de intercambio. Por lo cual toda estrategia exportadora requiere, como premisa de una política macroeconómica armónica y coherente en los planos monetarios (que garantice la estabilidad de precios), cambiarios (que evite la sobrevaluación de la moneda y garantice estabilidad en la política de la tasa de cambio), y fiscal (control de la demanda). Así mismo debe ejecutarse en el marco de una política de comercio exterior en la cual las importaciones tengan una evolución acorde con los objetivos de crecimiento de las exportaciones. Esto hace que en el manejo de las importaciones se deba utilizar instrumentos administrativos como son: el establecimiento de cupos y control a las importaciones, así como de plazos mínimos de giros, e instrumentos de precio que hacen referencia a la aceleración en la tasa de devaluación en el marco de una política de estabilización de precios internos dentro de un plan coherente que también contemple aumentos en el arancel.

En nuestra política de comercio exterior se debe cambiar la estructura arancelaria, permitiendo que otorgue protección efectiva a las ramas más promisorias desde el punto de vista sustitutivo. Desde luego dicho proceso debe ser profundamente selectivo, con el fin de que el país no asuma como lo hizo en el pasado, costos innecesarios

en ramas cuyo potencial de sustitución es muy incierto.

Un instrumento muy importante en el manejo de la política de comercio exterior es la tasa de cambio, por lo que en su manejo hay que tener en cuenta que ésta no es independiente del resto de las variables económicas, y en especial del nivel de precios. En efecto la elevación de la tasa de cambio origina una serie de ajustes que se manifiestan en una elevación del nivel de precios. De esta manera, los mayores ingresos provenientes de una mayor tasa de devaluación, llevan consigo una elevación de los costos. Usualmente se cuantifican los beneficios de la devaluación y no los costos. El manejo aislado de la tasa de cambio no garantiza la competitividad de las exportaciones menores. Nada se gana si simultáneamente con la elevación de la tasa de cambio se sigue unas políticas monetarias, fiscal y salarial que determinen un aumento de los precios superior a las sumas de la devaluación y los precios externos.

Es preciso aplicar una política económica coordinada que en su conjunto lleve a una elevación de la tasa de cambio real, para así hacer más competitivas nuestras exportaciones en los mercados externos y mejorar nuestra situación de comercio exterior. Dicho de otra forma la inflación es una variable que hay que mirar con especial atención cuando se va a aplicar una política de devaluación de la moneda, ya que para que haya devaluación real ésta debe superar a la diferencia entre la inflación externa y la inflación interna, debido a que si esto no sucede, en la realidad lo que se presentaría sería

una, revaluación de la moneda con respecto al exterior, dada que la inflación absorbería la devaluación.

Es destacable dentro de la administración de Belisario Betancourt que ésta no se siguió por los lineamientos estrictos de un Plan Libro en cierto modo estático; sino que por el contrario giró sobre las soluciones de corto plazo, según las circunstancias internas y externas que se le presentaron, fue así como, se diseñaron en ese período tres Planes de Desarrollo que fueron: El Plan Cambio con Equidad, cuyos objetivos fueron: estabilidad, crecimiento y equidad y se fijó como metas de corto plazo para reactivar la economía, la adecuación de la política arancelaria, el uso de restricciones, cuantitativas con criterio industrializador, la promoción directa de las exportaciones, el impulso a los convenios de trueque y el fortalecimiento de la integración. Su mira estratégica era la consolidación de la actividad exportadora, mediante mejoras en la productividad y la provisión de infraestructuras apropiadas. A principios de Mayo de 1983, el gobierno introdujo un nuevo programa de desarrollo llamado "Autodisciplina para el Desarrollo", el cual asume la gravedad del déficit externo y las dificultades de su financiación; por esa razón, se hizo más rígido el control de las compras externas, aumentando los derechos arancelarios, imponiendo restricciones cuantitativas, prohibiciones y cupos con el fin de ahorrar divisas. Simultáneamente se introdujeron modificaciones en el sistema de incentivos a las exportaciones y en las modalidades del comercio. Finalmente se puso en práctica un nuevo programa bajo el imperativo

de acuerdos realizados con entidades financieras internacionales llamado "Crecimiento con Estabilidad", que en el marco del proceso de ajuste comenzó a relajar el control sobre las importaciones y someter la producción nacional a una mayor competencia interna y externa.

0.6 FORMULACION DE LAS HIPOTESIS

0 6.1 Hipótesis General

El éxito de la política de comercio exterior en el periodo 1982 - 1986 trazada como estrategia para el desarrollo del sector externo colombiano, se debió en gran parte al manejo adecuado que ésta tuvo dentro de los programas del gobierno de Belisario Betancourt.

0.6.2 Hipótesis de Trabajo

El manejo adecuado del comercio exterior que consistió en un aumento selectivo de los aranceles, aumento gradual del tipo de cambio, mayor apertura a la inversión extranjera, promoción directa de las exportaciones y restricción a las importaciones; dentro de los programas de gobierno de Belisario Betancourt, "Cambio con Equidad", "Autodisciplina para el Desarrollo", y "Crecimiento con Estabilidad" hizo posible un éxito en el comercio exterior colombiano, ya que permitió un ahorro considerable de divisas, logró el nivel de paridad del peso colombiano de 1975, permitió un repunte en las exportacio

nes menores, logrando finalmente un superavit en la balanza de pagos.

0.7 OPERACIONALIZACION DE LA HIPOTESIS DE TRABAJO

0.7.1 Definiciones Conceptuales

- Aranceles

Lista oficial de impuestos que deben pagar los bienes importados y aplicados ahora a los bienes en general. Los aranceles son derechos de aduana.

- Tipo de Cambio

Valor de la moneda nacional en términos de una moneda extranjera.

- Inversión Extranjera

Adquisición por el gobierno o los ciudadanos de un país, de activos en el extranjero en la forma de depósito bancarios, letras de gobierno extranjeros, valores industriales o gubernamentales o títulos de tierra, edificios y equipo capital.

- Exportaciones

Venta de bienes y servicios de un país al extranjero, algunos visib-  
bles (bienes), y otros invisibles (servicios).

- Importaciones

Aquellos bienes y servicios introducidos dentro de un país por me-  
dio del comercio.

- Programas de Gobierno

Conjunto de estrategias, proyectos, tareas y actividades, tendien-  
tes a alcanzar unos objetivos y metas para mejorar el nivel de desa-  
rrollo económico y social.

- Divisas

Monedas de otros países con aceptación internacional en poder del  
Banco Central e instituciones autorizadas.

- Nivel de Paridad

Relación de definición del valor de una moneda con respecto a otra.

- Superavit en la Balanza de Pagos

~~Excedente de los ingresos procedentes de los extranjeros con respec~~

to a los pagos de los residentes al extranjero, debido a las transacciones internacionales.

- Exportaciones Menores

Conjunto de bienes y servicios diferentes al café, petróleo y carbón, vendidos por el país al extranjero.

- Comercio Exterior

Intercambio (mediante la compra y venta) de bienes y servicios entre personas de diferentes países.

0.7.2. Definiciones Operativas

VARIABLE	INDICADOR	FUENTE
Aranceles	Impuestos de Aduana.	Aduana.
	Composición Arancelaria.	Revista Banco de la República.
	Protección efectiva.	de la República.
	Aranceles nominales promedios.	INCOMEX DANE
Tipo de Cambio	Valor del peso con respecto al dólar.	Revista Banco de la República. INCOMEX DANE

VARIABLE	INDICADOR	FUENTE
Inversión Extranjera.	Depósitos bancarios extranjeros.	Revista Banco de la República.
	Letras de bobierno extranjeros.	INCOMEX.
	Valores industriales o gubernamentales, tierras, edificio y equipo capital a favor de extranjeros..	DANE.
Exportaciones	Nivel de Exportaciones.	Revista Banco de la República.
	Registro de exportación.	Rev. INCOMEX.
		Rev. DANE
		Rev. PROEXPO.
Importaciones	Nivel de Importaciones.	Revista Banco de la República.
	Registro de importación.	Rev. INCOMEX
		Rev. DANE
		Rev. PROEXPO.
Divisas	Cantidad de divisas en poder del Bco. Central e instituciones, autorizadas.	Rev. Bco. de la República.
		Rev. INCOMEX
		REV. DANE
		Rev. PROEXPO.

VARIABLE	INDICADOR	FUENTE
Nivel de Paridad	Indice de inflación externa.	Revista Banco de
	Indice de inflación interna.	la República.
	Indice de devaluación.	Rev. INCOMEX DANE.
Programas de gobierno	Proyectos.	Planes de desarro
	Estrategias.	llo.
	Actividades.	D.N.P
	Tareas.	
Superavit en la Balanza de Pagos.	Situación de Cuenta Corriente.	Revista Banco de la República.
	Cuenta de Capital.	Rev. DANE Rev. PROEXPO. Rev. INCOMEX.
Exportaciones Menores	Nivel de exportaciones menores.	Rev. Banco de la República.
		Rev. DANE
		Rev. PROEKPO
		Rev. INCOMEX
Comercio Exterior	Nivel de transacciones internacionales.	Rev. Eco. de la Rep., DANE, INCO MEX Y PROEXPO.

41

0.8 METODOLOGIA

0.8.1 Tipo de Problema a Investigar

Nuestro estudio es de tipo analítico - descriptivo.

0.8.2 Diseño Bibliográfico

En nuestro estudio utilizaremos libros, revistas, folletos, informes, periódicos, artículos, complementados con datos estadísticos del DANE, Banco de la República, INCOMEX, PROEXPO y demás organismos que tengan información al respecto.

## 1.. ASPECTOS GENERALES DEL COMERCIO EXTERIOR COLOMBIANO

### 1.1 HISTORIA DEL COMERCIO EXTERIOR COLOMBIANO

Nuestro país ostenta en materia de comercio exterior una historia ilusoria e infructuosa, que se remonta al momento mismo de la conquista del nuevo mundo, radicando en ella muchos de los problemas actuales que esta parte de la actividad económica presenta. Ante todo, porque el país no tuvo antecedentes reales en materia de comercio internacional. Los 300 años de la colonia corrieron sin que nuestra gente tuviera la oportunidad de experimentar o de emplear sus capacidades en las artes de la compra y venta de mercancías. Es así, como la organización económica impuesta por España a sus colonias, luego de destruir el modo de producción indígena nacional, siguió lineamientos restrictivos y monopolistas en favor de metrópolis; queriendo convertir a sus colonias en un mercado para sus productos.

Inglaterra que estaba ansiosa de apoderarse de los mercados de la América Hispana, y que había ejercido la actividad del contacto con perseverancia porfía, instaló en la Isla de Jamaica un mercado li

bre, ampliamente surtido con los mejores productos de sus industrias y con habilidad extrema realizó una campaña de atracción para que los comerciantes de las nuevas naciones fuesen allí en busca de todo aquello que podría interesarles. Se inició así una peregrinación constante de comerciantes de la Nueva Granada hasta el puerto de Kingston, centro de una actividad comercial trepidante. A pesar de esto, Colombia fue comercialmente pobre, el valor de su comercio exterior entre los años 1821 - 1850, habitualmente estaba por debajo del séptimo u octavo lugar entre los países de latinoamérica.

No obstante, el país vivió en ese siglo una leve expansión de las exportaciones, iniciándose en la exportación de Tabaco, Quina, Añil y Café, que como veremos más adelante fueron pilares importantes dentro de la economía nacional.

En los años iniciales del siglo XX, el comercio internacional colombiano, principió a conformarse sobre bases de cierta solidez, aún que todavía en muy pequeña escala. Del lado de las exportaciones, junto con las remesas de las tradicionales, aparece el café en cantidades que tienen para esa época cierto valor ya apreciable. Este producto habrá de ser el soporte predominante de la economía a lo largo de toda la historia del siglo que está terminando. Es esta una dependencia llena de peligros que nos mantiene atados a un solo producto y a un producto de mercado muy frágil, que oscila como un pendulo, y sube y baja muchas veces sin razones visibles. Todos los gobiernos al iniciarse señalan el problema y prometen reformas

para redimirnos de esa servidumbre. Pero los años pasan y el café sigue imperando como amo absoluto de nuestro comercio exterior.

1.2 LA POLITICA COLOMBIANA DE COMERCIO EXTERIOR

En la época colonial el sistema comercial de la Nueva Granada constituyó la fiel expresión del absolutismo mercantil practicado por España. Ya en la República, los gobernantes se empeñan en practicar unas veces las doctrinas librecambistas o las doctrinas proteccionistas. La época comprendida desde el nacimiento de la República hasta finales del siglo XIX, se caracteriza por la timidez, por los vaivenes y sobre todo, por la inconsistencia de una política de finida del comercio exterior.

1.2.1 Proteccionista en el Siglo XIX

Castillo y Rada, quizás el más notable de los estadistas del comienzo de la República, dice en 1923 que es necesario desprenderse de los principios librecambistas, para encontrar en la protección aduanera la salvación del país. Aunque sus argumentos son en la mayoría de las veces argumentos meramente fiscales, expresaban una posición positiva ante las pretenciones de los comerciantes y librecambistas.

Más tarde es José Ignacio de Márquez quien explica y define con mayor seguridad y afirmación al proteccionismo como un sistema favora

ble al desarrollo de la economía industrial del país.

1.2.2 El Libremercado en el Siglo XIX

El pensamiento y la práctica libremercada predomina en el siglo XIX en Colombia. A consecuencia de lo anterior se arruinaron las manufacturas del oriente de la Nueva Granada.

Fue esa la más desafortunada consecuencia de la inprocedente y absurda política libremercada.

Murillo Toro se presenta como un abanderado del libremercado y afirma que la contribución de aduanas entorpece los cambios con el extranjero que tanto nos importa. Rafael Nuñez aboga también indirectamente por el libre cambio en sus propuestas de disminuciones a las tarifas arancelarias.

El resto del siglo se desenvuelve en el mismo compás: se presentan doctrinas sobre las bondades de los dos sistemas, aunque por regla general, las variaciones decretadas en las tarifas de los aranceles eran consecuencia de la situación fiscal que soportara el erario.

1.2.3 La Política Comercial en el presente Siglo

En este siglo, podemos definir o dividir los acontecimientos más importantes en el campo de la legislación sobre comercio internacional.

nal en cuatro periodos.

El primero que arranca en 1913 y que constituye un paso efectivo hacia la implantación de un sistema de tarifas arancelarias permanentes, aunque las finalidades eran aún casi exclusivamente fiscales.

El segundo período se inicia con la Ley Orgánica de Aduanas o Código de Aduanas, que reglamentaba las exportaciones e importaciones de mercancías.

El tercer período comienza con la reforma de 1950. Nuestro gobierno en prevención a las ya conocidas pretensiones librecambistas de los Estados Unidos consideró necesario someter el sistema arancelario a una completa revisión, convencido de que las viejas tarifas no respondían a la realidad económica de la nación. El nuevo sistema arancelario decretado en 1950 introdujo la tarifa ad-valorem al lado de la específica y facultó a la Dirección General de Aduanas para aplicar e interpretar la legislación aduanera rancelaria, y super vigilar su cumplimiento en todo el país. En los años posteriores a 1954, los descensos en los precios del café y los trastornos en la balanza de pagos, obligaron a tomar una serie de medidas restrictivas complementarias a las tarifas del arancel. Se establecieron listas de discriminación de las importaciones, y exigen depósito previo para la importación, de acuerdo a los valores de las mercancías y a la clase de artículos que se pretende introducir al

país.

En 1959, el gobierno expide dos nuevos documentos sobre política de comercio exterior: el llamado "Arancel de Aduanas" y el "Regimen Legal de Importaciones", las nuevas medidas "propenden por una franca sustitución de importaciones".

A través del Decreto 1345/59 se creó dependiente del Ministerio de Hacienda el Consejo de Política Aduanera, con las facultades para "propender por la permanente adecuación del Arancel de Aduanas a las necesidades de la política económica del país; establecer los precios oficiales de las mercancías para la aplicación de la tarifa ad-valorem; las de revisar el régimen de exenciones de gravámenes arancelarios que hasta ese momento venían imperando; las de modificar las cuotas de fomento; las de conceptuar sobre aspectos de carácter aduanero".

En 1963 se creó la Junta Monetaria, la que adquirió gran poder de decisión en el manejo del comercio exterior.

En 1964 se crea la Junta y la Superintendencia de Comercio Exterior, para que fijen una política definida de importaciones y exportaciones de acuerdo a las metas del Plan Decenal de Desarrollo Económico.

En 1965 se establecen dos certificados de divisas: uno alimentado por divisas provenientes de exportación de café, y otro alimentado por divisas provenientes de exportaciones distintas al café.

El cuarto período comienza en 1967 con la implantación del Decreto Ley 444 de ese año, llamado "Estatuto Cambiario" o "Régimen de Cambios Internacionales y de Comercio Exterior".

Con este Decreto se establece un control total sobre el cambio y se ponen trabas a las importaciones con un criterio de fomento y diversificación de exportaciones, también se crea del Fondo de Promoción de Exportaciones y el Certificado de Abono Tributario, CAT, igualmente se establece control sobre la inversión extranjera la cual debe ser evaluada por Planeación Nacional y se toman medidas para la repatriación de capitales colombianos en el exterior.

A partir de los años setentas, se advierten un cierto cambio en la política económica con respecto al sector externo. Si bien los períodos anteriores, se caracterizan por la tendencia a la sustitución de importaciones, para lograr una economía de divisas y alcanzar la demanda sobre ellas ahora se hace mayor énfasis en la creación de fuentes de divisas, mediante el fomento de las exportaciones.

1.2.4 La Política Colombiana de Exportación

Un estudio de la política comercial colombiana, tiene que detenerse ante todo en lo que ha sido la política internacional del café. La cual presenta dos aspectos fundamentales: a. Los convenios tendientes a defender los precios del café en el comercio mundial, b. los ~~acuerdos y gestiones internacionales que han perseguido mantener li~~

bre de cargas ese productos en los países compradores o bien reducir o eliminar las cargas pre-existentes.

La historia de los convenios, sobre precios y cuotas está ligada con la de las variaciones en la producción cafetera mundial y la evolución de la evolución de la demanda. El repunte de la gran cosecha brasilera de 1906-1907 produjo la primera dificultad en el mercado mundial del café y obligó a ese país a adoptar medidas para impedir que el desborde de la oferta envileciera los precios.

Mientras Brasil las adelantaba aisladamente, otros países entre estos Colombia fomentaban la producción.

A partir del primer quinquenio de los años 30 efectuó el Brasil las primeras gestiones internacionales para buscar un acuerdo de los productores sobre precios y repartición del mercado mundial. Colombia se inclinó entonces a no aceptar compromisos que pudieran traducirse en obstáculos para el aumento de su producción, o en trabas a su libertad comercial. Sin embargo, debido a la prolongación de las muy bajas cotizaciones, y después de varios intentos para un convenio internacional, se celebró en 1936 la conferencia de Bogotá en la cual iniciaron las bases para el acuerdo de Nueva York, firmado el 3 de Diciembre de 1936 entre la Federación Nacional de Cafeteros y el Departamento Nacional del Brasil. El objetivo de este Acuerdo era mantener mediante medidas de intervención y precios mínimos para los tipos básicos "Santos 4" y "Manizales", una diferencia no inferior a

1½ centavos la libra, lo que se conoció, lo que se conoció como la "Cuestión de Paridades". Dicho convenio fracasó totalmente ya que las manipulaciones de la bolsa de Santos elevaron la cotización obligando al país a mantener una cotización mínima de 13½ para el Manizales, para lo cual no estábamos preparados.

En Noviembre de 1937 las negociaciones hicieron crisis, y Brasil declaró que ante la imposibilidad de un acuerdo internacional para mantener los precios, se reservaba el derecho de hacer su propia política, renunciaba a defender solo el mercado y procedería a vender la mayor cantidad posible de su café.

El cierre progresivo de los mercados europeos, volvió a desencadenar la baja, lo cual hizo necesario buscar un nuevo acuerdo internacional para regular el mercado. De esa convicción surgieron las Conferencias de Washington y el Convenio Internacional de Cuotas Cafeteras suscrito en la misma ciudad, el 29 de Noviembre de 1940. Su objetivo fué distribuir equitativamente el mercado de café en los Estados Unidos de América entre los distintos productores, a través de una cuota básica mensual en aquel mercado, también se señalaron cuotas básicas para la exportación a los demás países. Desde entonces la política cafetera colombiana se ha mantenido muy apegada al principio de regular el mercado mundial del café por un sistema de Acuerdos.

En 1962 se celebró el primer convenio internacional entre países productores y consumidores de café, para un período de 5 años.

En 1968 se renueva el convenio para un período de 5 años, 1968-1973, y luego se prorroga hasta el año de 1978, año en el cual se disuelve el convenio. Los recientes cambios en el mercado externo, nos mostraron un panorama diferente, especialmente por la ruptura del sistema de cuotas. Este hecho varió considerablemente las estrategias de comercialización del grano y el manejo de la política cafetera en general.

La desaparición del pacto mundial perjudicó la estructura económica de nuestro país quien vió crecer sus inventarios, deteriorada su producción y la pérdida de cerca de 400.000 empleos en el sector caficultor.

#### 1.2.5 Otros Aspectos de la política de exportación

Para los productos diferentes del café, tradicionalmente Colombia no ha tenido definida política de exportación. Se puede decir, que no hemos tenido más política exportadora que la cafetera, y última mente la de hidrocarburos y el carbón, salva la consideración de de terminados problemas específicos con los países limítrofes. Solo desde hace poco, comenzaron a adquirir verdadera importancia para el país, los problemas relacionados con el mercado externo para el azúcar, las manufacturas, textiles, etc.

Las exportaciones menores han venido aumentando su participación en ~~el total de las exportaciones, sobre todo desde 1956, y han alcanza~~

do un porcentaje muy apreciable como sustitución paulatina de la participación del café. Entre 1966 y 1969 crecieron 24% anual y en 1971 crecieron 21% con respecto al año anterior, debido al fomento de dichas exportaciones. El crecimiento se registra en casi todos los renglones, y se debe tanto al aumento en el quantum exportado, como a la evolución de los precios en el mercado mundial de algunos productos. En 1972 las exportaciones menores crecen un 66% respecto al año anterior. Ultimamente debido al repunte de las exportaciones de hidrocarburo y carbón; y con el auge de las exportaciones de ciertos productos como las flores, combustibles, petroquímicos, etc., las exportaciones menores se han convertido en rubro importantísimo en el soporte de la economía nacional.

Sin embargo, hay que anotar, que el manejo de las bonanzas cafeteras presentadas en el país, no ha sido positivo para las exportaciones no tradicionales, ha contribuido a elevar los costos de producción; al igual que las restricciones de crédito, el freno de la devaluación ha hecho perder ventaja a los productos colombianos en el exterior, y los subsidios no han sido suficientes, máxime que los Estados Unidos ha levantado barreras compensatorias. Esto nos muestra, que se ha carecido de una política concreta de diversificación a fin de que nuestra economía tenga entrada de divisas más estable y por lo tanto políticas económicas a mediano y largo plazo.

1.3 CARACTERISTICAS DEL COMERCIO EXTERIOR COLOMBIANO

Son diversas y peculiares las características que puede presentar el comercio exterior de un país. En nuestro caso por ejemplo, la más evidente y marcada es la de haber sido a lo largo de toda la historia, exportador de uno, dos o pocos productos de origen casi siempre minero o agropecuario sobre las cuales recae todo el peso de nuestra economía. Evidentemente, dadas estas circunstancias, no solo hemos sido monoexportadores por ser monoprodutores, sino que también nos limitamos a vender a uno o pocos compradores.

Fuera del oro, los demás productos de exportación anteriores al café, como el tabaco, añil, quina, cuero de res, platino y petróleo, tuvieron efectos menos duraderos y relievantes y solo encontraron mercados durante épocas relativamente breves y algunos solo sirvieron como niveladores en pequeña escala de nuestras balanzas comerciales.

Brevemente se puede decir que productos como los cueros de res, el banano, el petróleo, tuvieron una vida efímera, unos por su poco mercado y otras por su agotamiento parcial. El banano por su parte ocupa por primera vez un renglón de importancia en 1906 con 47.713 toneladas exportadas. A partir de entonces este producto se muestra muy fluctuante y no muestra una marcada importancia en la balanza comercial. El petróleo, se comenzó a exportar por primera vez y representó en 1945 el 16% del valor de las exportaciones de mercancías y el 87% del volumen, como norma general, pero por agotamiento, comenzó su decadencia y terminaron sus exportaciones, que se reinician

nuevamente en la presente década.

El tabaco en su época de auge 1854-1874, fué un producto simbolizable en nuestro comercio exterior, convirtiéndose en el primer producto de monoexportación para Colombia que dejó efectos considerables para el desarrollo económico que iniciaba su nacimiento en el siglo pasado. A su vez en su ciclo más alto, este sector pudo establecer por primera vez un sistema financiero y bancario viable dentro del país durante la década del setenta.

Igualmente, otros productos importantes para Colombia fueron el añil y la quina, el primer producto llevó a una breve fiebre de inversiones bastante costosas, en instalaciones que, pasado el auge, no podían recibir usos alternativos, sus efectos sobre el mercado de mano de obra debieron ser reducidos y temporales, y fuera de los grupos comerciales de importadores y exportadores es difícil identificar otros posibles beneficiarios.

La Quina por su parte, era bastante abundante en nuestras selvas y de fácil extracción, tuvo un período de auge de 1875-1879, siendo en 1878 su mayor exportación. La repentina caída se produjo hacia 1882, en un momento en que comenzaba a tener auge el cultivo cafetero, es de suponer que la aparición de fuentes alternativas de aprovisionamiento y la caída de los precios internacionales que se produjo eliminaron unos productos cuyas entradas al mercado europeo había sido puramente coyuntural.

Situadas estas circunstancias comienza a conformarse el gran imperio del café en nuestro comercio exterior, comenzado en serio a partir de 1905, se podría decir, que los productos de exportación posteriores al tabaco y anteriores al café, sirvieron solo como productos de transición para la participación del café en nuestro comercio, por que por todos es conocido su principal intervención en nuestra economía y la dependencia a que estamos ligados con el fértil grano. Sin embargo, una comparación de la situación actual en la situación del pasado, permite observar que el problema es ahora más agudo. El café, por ejemplo, desde 1905 ha copado aproximadamente y en un promedio de 80% en el valor total de las exportaciones, en 1961 por ejemplo representó un 71%, mientras que en los períodos que dominaron la quina, los cueros de res y el algodón, apenas llegaron a representar un 21, 17 y 15% respectivamente.

1.4 ORGANIZACION INSTITUCIONAL DEL COMERCIO EXTERIOR EN COLOMBIA

Para iniciar el estudio de nuestras técnicas de comercio exterior, es de vital importancia conocer los organismos del Estado que tienen injerencia directa en este proceso de nuestra economía y cuáles son las funciones que deben ser desarrolladas por ellos en forma independiente y en armonía con los demás, para lograr los objetivos propuestos por el gobierno.

Se consideran tres grupos dentro del marco institucional que nos ocu

pa saber:

- Determinación de la política del Comercio Exterior.
- Formulación de la política económica y de comercio exterior.
- Ejecución de la política de comercio exterior.

A. En la determinación de la política de comercio exterior se encuentran los poderes dados por nuestra constitución al Congreso de la República y los poderes otorgados al Presidente de la República también por la constitución y por el mismo Congreso.

1.4.1 Congreso de la República

Corresponde al Congreso hacer las leyes y por medio de ellas ejerce las siguientes atribuciones:

- Aprobar o improbar los tratados o convenios que el gobierno celebre con otros Estados, o con entidades de derecho internacional.
- Dictar las normas generales a las cuales deba sujetarse el gobierno para los siguientes efectos: organizar el crédito público, reconocer la deuda nacional y arreglar su servicio, regular el cambio internacional y el comercio exterior, modificar los aranceles, tarifas y demás disposiciones concernientes al régimen de aduanas.

1.4.2 Presidente de la República

Corresponde al Presidente de la República en relación con el comercio exterior:

Dirigir las relaciones diplomáticas y comerciales con los demás Estados y entidades de derecho internacional, y celebrar con ellos tratados o convenios que se someterán a la aprobación del Congreso.

Organizar el crédito público, reconocer la deuda nacional, regular el cambio internacional y el comercio exterior, modificar los aranceles, tarifas y demás disposiciones concernientes al régimen de aduanas.

B. En la formulación de la política económica y de comercio exterior, siguiendo los lineamientos trazados por el Congreso y el Presidente, se encuentran en su orden los siguientes organismos:

1.4.3 Ministerio de Desarrollo Económico

Por la reforma administrativa de 1968, mediante el Decreto 2974, el Ministerio de Fomento continuó llamándose Ministerio de Desarrollo Económico.

1.4.4 Consejo Nacional de Política Económica y Social

Este organismo fué reestructurado mediante el Decreto Ley 2996/68 y está dirigido por el Presidente de la República; lo integran los

ministros de Relaciones Exteriores, Hacienda, Desarrollo Económico, Agricultura, Obras Públicas y Trabajo; el Jefe del Departamento Nacional de Planeación, el Director del Incomex, el Gerente del Banco de la República y el Gerente de la Federación Nacional de Cafeteros en calidad de miembros permanentes.

#### 1.4.5 Departamento Nacional de Planeación

Este organismo se reorganizó mediante el Decreto Ley 2996/68 con el cual se produjo la reforma administrativa.

52608

#### 1.4.6 Consejo Directivo de Comercio Exterior

Creado por el Decreto Ley 444/67 como Junta de Comercio Exterior, que fué reemplazada por el Consejo Directivo de Comercio Exterior mediante el Decreto 2976/68 en su artículo 6º.

El C.D.C.E tiene a su cargo la dirección y administración del Instituto Colombiano de Comercio Exterior, y están sus funciones asignadas por los decretos 2976/68 y 444/67 que son entre otras:

- Dar concepto previo a los Acuerdos o Convenios internacionales que celebre el gobierno y dar aprobación a los Acuerdos que celebre el Banco de la República, el Fondo de Promoción de Exportaciones y Fedecafé para fomentar el intercambio comercial.

- Estudiar con preferencia los problemas de la integración latinoamericana.
- Fijar normas y reglamentaciones sobre las exportaciones, su fomento, grados de elaboración, empaques, calidad, etc.
- Conformar y modificar las listas de importación.
- Establecer plazos de validez de registros de importación y exportación, prórrogas, restricciones, etc.
- Orientar las labores del Incomex.

El Consejo Directivo de Comercio Exterior, creó de acuerdo a sus funciones la comisión mixta de comercio exterior, integrada por el C.D.C.E y el sector privado; creó también el Comité de Política Cafetera. Estos dos organismos funcionarán como asesores del C.D.C.E y formularán a él recomendaciones; se consideran como órganos consultativos del gobierno.

1.4.7 Comisión Mixta de Comercio Exterior

Creada por el Decreto Ley 2976/68, tiene carácter de órgano consultivo del gobierno para examinar la política y el desarrollo del comercio exterior y formular recomendaciones al respecto.

1.4.8 Consejo Nacional de Política Aduanera

La Ley 25/68 en su artículo 2, autoriza al gobierno para reestructurar el Consejo Nacional de Política Aduanera y dotarlo de la asesoría técnica que le permita cumplir las funciones para las cuales fué creado mediante el Decreto 1345/59 lo reestructuró el Decreto 2611/68.

1.4.9 Junta Monetaria

Este organismo fué creado mediante la Ley 21 de 1963 Artículo 5, con el objetivo de estudiar y adoptar las medidas monetarias, cambiarias y de crédito que hasta ese momento correspondían a la Junta Directiva del Banco de la República.

La totalidad de sus funciones están detalladas en el Decreto 444/67 (Estatutos de Cambios Internacionales y de Comercio Exterior) y en el Decreto 688/67 que lo modifica y amplía, que son:

- Determinar las actividades que dan derecho a compra-venta de divisas por el Banco de la República.
- Reglamentar la venta de divisas que no dan lugar a la expedición de certificados de cambios.
- Fijar el término de vencimiento de los certificados de cambio y

la tasa de descuento a que los adquirirá el Banco de la República.

- Reglamentar todo lo relacionado con depósitos en moneda extranjera.
- Establecer el régimen de depósitos previos, pagos anticipados, etc., para las importaciones.
- Reglamentar todo lo relacionado con los establecimientos de crédito tal como entrega, posesión y depósitos en moneda extranjera.
- Autorizar previo concepto de Incomex las modalidades especiales de pago en operaciones de intercambio internacional.
- Señalar los requisitos para la obtención de licencias de cambio.
- Elaborar el presupuesto de ingresos y egresos de divisas.
- Señalar la forma y las modalidades de los reintegros anticipados por concepto de exportaciones.
- Fijar previo concepto del Incomex el valor mínimo para determinadas exportaciones y fijar el reintegro mínimo para exportación de café.
- Fijar las tasas de cambio para la compra de divisas, para la con

tabilización de las reservas internacionales y para las transacciones de petróleo.

1.4.10 Comité Asesor de Transporte Marítimo Internacional

Este comité es otro órgano asesor del gobierno por conducto del C.D.C.E de quien depende y que fué creado por Resolución 14 de 1969 del Consejo Directivo de Comercio Exterior.

1.4.11 Comité de Política Cafetera

Creado por el Decreto Ley 2976/68, este comité coordina la política de exportaciones del grano con la política general de Comercio Exterior.

C. Por último tenemos la ejecución de la política de Comercio Exterior, o sea, las entidades encargadas de poner en práctica las políticas determinadas y formuladas por los anteriores grupos, buscando además de la puesta en marcha del proceso un método ágil y dinámico que facilite al sector privado cumplir sin obstáculos su labor, ya que éste quien es finalmente puede hacer realidad los programas fijados por el Estado.

1.4.12 Instituto Colombiano de Comercio Exterior (INCOMEX)

Creado por el Decreto Ley 2976 de Diciembre 4 de 1968 como estable

63

cimiento público adscrito al Ministerio de Desarrollo Económico; sustituye a la Superintendencia de Comercio Exterior creada mediante el Decreto 1733/64.

El Instituto Colombiano de Comercio Exterior como entidad pública descentralizada, es vigilado por la Contraloría General de la República.

El INCOMEX tiene a su cargo la ejecución de la política del gobierno en materia de Comercio Exterior, para lo cual trabaja en coordinación con las demás entidades gubernamentales que desarrollan labores complementarias, tales como el Ministerio de Relaciones Exteriores, Dirección General de Aduanas, Proexpo.

Funciones asignadas al Incomex en la Reforma Administrativa de 1968  
Decreto 2976/68:

- Fijar metas y programas de exportación para el país en base a los planes sectoriales de desarrollo; promover el aumento y diversificación de exportaciones.
- Estudiar y desarrollar la política general de los sistemas especiales de importación y exportación (Plan Vallejo); preparar los contratos relativos a tales sistemas y vigilar su desarrollo.
- Ejecutar la política de importaciones dentro de los criterios

generales establecidos o que se establezcan y velar por el cumplimiento de los requisitos fijados en materia de importación de mercancías al país.

- Preparar las listas de bienes de libre, previa y prohibida importación.

- Preparar los estudios necesarios para adelantar la política de intercambio comercial.

- Analizar el intercambio comercial de Colombia con terceros países y su posición en convenios y organismos comerciales internacionales; intervenir con el Ministerio de Relaciones Exteriores en la preparación de los tratados y convenios que el país suscriba con otras naciones.

- Colaborar en los estudios generales relacionados con el presupuesto de divisas, gravámenes arancelarios, reglamentación de exenciones, depósitos previos, formular recomendaciones y preparar proyectos en tales campos.

- Controlar los precios internacionales de las mercancías de importación y exportación.

Funciones asignadas al Incomex en el Decreto 444/67. Entre otras

funciones se relacionan las consideradas de mayor importancia:

- Servir de asesores permanentes ante el Consejo Directivo de Comercio Exterior.

- Expedir los certificados de origen para los productos colombianos desgravados bajo el Sistema General de Preferencias de la UNCTAD.

- Estudiar el movimiento de precios en el mercado internacional para controlar el mercado de importaciones y exportaciones. Informar a la Superintendencia de Control de Cambios y a la Jurisdicción Penal Aduanera, las diferencias de precios para las sanciones correspondientes.

- Recibir informes mensuales de Minpetróleos sobre exportaciones de petróleos y sus derivados.

- Vigilar el funcionamiento y expedir certificaciones para cancelación de fianzas en contratos de exportación.

- Formar parte de la Junta Directiva del Fondo de Promoción de Exportaciones (Proexpo).

- Aprobar préstamos del exterior para financiar importaciones.

- Conceder licencias no reembolsables para las importaciones señaladas en el Artículo 82 del Decreto 444/67 y para las que autorice el Consejo Directivo de Comercio Exterior.

- Reglamentar y vigilar las importaciones para las industrias de ensamble.
- Estudiar por conducto de la Junta de Importaciones las solicitudes de licencia previa.
- Registrar los contratos de exportación que se celebren con personas o entidades del exterior a solicitud del interesado.
- Registrar tanto las importaciones como las exportaciones de todo tipo de bienes.
- Reglamentar el visto bueno previo para la importación de determinadas mercancías.
- Adoptar conjuntamente con la Dirección General de Aduanas, un formulario que sirva de manifiesto de exportación y de registro de exportación.

1.4.13 Dirección General de Aduanas

En virtud de la Ley 65 de 1967 que le confirió facultades extraordinarias al Presidente de la República para reorganizar la administración fiscal; se dictó el Decreto 2886/68 por el cual se reestructuró la Dirección General de Aduanas, este Decreto fué derogado por el Decreto 075 de 1976.

- Interpretar, aplicar y supervisar el cumplimiento de la legislación aduanera, sin perjuicio de las funciones atribuidas expresamente al Consejo Nacional de Política Aduanera.

- Controlar la importación, exportación y tránsito de mercancías que entran al país y salen de él, y las demás actividades que se relacionan con las mismas actividades.

- Decidir conforme a las disposiciones vigentes, sobre las solicitudes de nacionalización de mercancías y el despacho de las de exportación.

- Liquidar y recaudar los impuestos, derechos y tasas de carácter aduanero y los gravámenes que por mandato de la Ley deban liquidarse y recaudarse en las aduanas.

#### 1.4.14 Superintendencia de Control de Cambios

Creada también mediante el Decreto 444/67, como organismo vinculado al Ministerio de Desarrollo Económico; está a su cargo vigilar el cumplimiento de las disposiciones sobre el control del oro y de cambios y de aplicar las sanciones que por su violación establece este Decreto.

La denominación inicial dada por el Decreto 444/67 a este organismo era "Prefectura de Control de Cambios", cambiando posteriormente

68

por el de "Superintendencia", mediante el Decreto 3185/68.

1.4.15 Banco de la República

En desarrollo de la Ley 25 del 20 de Julio de 1923, se estableció el Banco de la República como Instituto Central de Emisión y como Banco de Bancos.

En el aspecto de cambios y comercio exterior tiene a su cargo importantes funciones en relación con la administración de las divisas y el comercio de exportación, dado que a él están vinculados tanto la Oficina de Cambios como el Fondo de Promoción de Exportaciones (Pro expo). En el Decreto 444/67 y 6888 del mismo año, se asignan también funciones al Banco de la República, entre otras las siguientes:

- Recibir las divisas del Fondo Nacional del Café por ventas de Café en consignación o en depósitos en el exterior.
- Formar parte del Comité que aprueba los desembolsos externos del Fondo Nacional del Café no incluidos en el presupuesto.
- Entregar al exportador los CERT a que tenga derecho.
- Entregar los CERT a los productores de oro.
- Adquirir los certificados de cambio vencidos.

- Participar como miembro del Consejo Directivo de Comercio Exterior.
- Comprar o canjear divisas o monedas extranjeras por certificados de cambio.
- Adquirir la totalidad de las divisas provenientes de exportaciones.
- Adquirir las divisas que se traigan al país para inversiones en moneda nacional.
- Recibir los depósitos previos de importación (reembolsos anticipados).
- Retener el valor de los depósitos previos de importación y no utilizarlos para hacer imposiciones de fondos en otros establecimientos bancarios, para otorgar préstamos o para cualquiera otro objeto.
- Expedir los títulos negociables denominados certificados de cambio contra entrega de divisas que constituyen ingresos del mismo mercado.
- Conceder préstamos para industrias que produzcan bienes para la exportación o para la sustitución de importaciones esenciales.

- Celebrar con el Fondo de Promoción de Exportaciones operaciones de financiación, descuento y garantía.

- Hacer anticipos al Fondo de Promoción de Exportaciones a buena cuenta de sus ingresos.

- Intervenir como comprador en el mercado de certificados de cambio.

- Monopolizar la compra-venta, posesión y exportación de oro.

1.4.16. Oficina de Cambios

Creada mediante el Decreto Ley 444/67.

1.4.17. Fondo de Promoción de Exportaciones (PROEXPO)

Creado por el Decreto Ley 444/67 Artículo 181, con el fin de cumplir con los objetivos de incrementar el Comercio Exterior del país y fortalecer su balanza de pagos mediante el fomento y diversificación de las exportaciones colombianas en armonía con los programas de desarrollo económico y social del país.

Proexpo es una empresa comercial del Estado con personería jurídica y autonomía administrativa, capital independiente vinculado al Ministerio de Desarrollo Económico y que funciona anexo al Banco de

la República mediante contrato entre éste y el gobierno nacional.

El Fondo está sometido a la vigilancia de la Superintendencia Bancaria y al control fiscal de la Contraloría General de la República.

En el Estatuto Cambiario, Decreto 444/67 se encuentran detalladas las funciones del Fondo y las operaciones comerciales que está autorizado a realizar y que son:

- Incrementar el comercio exterior y fortalecer la balanza de pagos mediante la diversificación de exportaciones.
- Descontar letras u otros documentos representativos de créditos concedidos a los compradores del exterior.
- Conceder préstamos para estudios sobre exportaciones.
- Conceder financiación para promoción de exportaciones.
- Financiar almacenamiento y descontar bonos de prenda de productos exportables.
- Servir de intermediario para financiamiento internacional de exportaciones.

Financiar operaciones de compensación para promoción de exportaciones.

- Conceder toda clase de facilidades crediticias para los exportadores.

- Comprar y exportar artículos de producción nacional.

- Celebrar acuerdos sobre intercambio comercial.

- Estudiar los mercados externos.

- Informar entre los exportadores los procedimientos y las posibilidades de los mercados externos.

- Informar sobre las condiciones de calidad, técnicas y demás, para efectos de competencia en los mercados del exterior.

- Otorgar toda clase de asistencia técnica a los exportadores.

- Organizar servicios de información de común acuerdo con embajadas, consulados y agregados comerciales.

- Promover la participación de Colombia en Ferias Expositivas internacionales.

- Celebrar acuerdos con el Banco de la República y la Federación Nacional de Cafeteros para fomentar el comercio exterior.
- Tomar acciones o participar en empresas exportadoras.
- Realizar operaciones en el país o en el exterior, en moneda nacional o extranjera directa o indirectamente.
- Celebrar con el Banco de la República operaciones de financiación, descuento y garantías.
- Someter a la aprobación del gobierno, reglamentaciones sobre la exportación de determinados productos.
- Organizar un sistema de seguro a las exportaciones.

1.4.18 Instituto de Fomento Industrial

Creado por el decreto 1157 de 1940 en su Artículo 30, con el fin de promover fundación de empresas que se dediquen a la explotación de Industrias Básicas y de primera transformación de materias primas nacionales, que el sector privado no haya podido desarrollar por sí solo en forma satisfactoria.

1.4.19 Instituto de Mercadeo Agropecuario (IDEMA)

Es una empresa industrial y comercial del Estado vinculada al Ministerio de Agricultura, organismo responsable de regular el mercado de los productos agropecuarios, mediante su compra, venta, almacenamiento, importación y exportación.

1.4.20 Corporación de Ferias y Exposiciones (CORFERIAS)

Institucion autonoma creada con el fin de organizar eventos feriales nacionales e internacionales, reconocida por el gobierno nacional y adscrita al Ministerio de Desarrollo Económico, Decreto 1771 de 1954 y 763 de 1964.

1.4.21 Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE)

Creado con el Decreto 2240 de 1951 como organismo técnico de la rama ejecutiva del poder público.

Relacionado con el comercio exterior el DANE en sus investigaciones tiene como fin primordial conocer el intercambio de bienes del país con el resto del mundo, con base a los manifiestos de aduana. Cuantifica el valor de las importaciones y exportaciones del país; el origen y destino de los productos y los derechos y exenciones aduaneras. Las importaciones se presentan por su destino económico, es decir, por bienes de consumo, bienes intermedios y bienes de capital.

2. LOS PLANES DE DESARROLLO DEL GOBIERNO DE  
BELISARIO BETANCOURT 1982 - 1986

2.1 ANTECEDENTES

Para efectos de una mayor y mejor comprensión de la importancia de los planes del gobierno y de las situaciones que determinan su establecimiento y los diferentes aspectos a que estos se refieren, creemos necesario dividir los antecedentes en dos clases:

Los mediatos, que comprende los recientes planes de gobierno que antecedieron al ahora estudiado Plan Cambio con Equidad, y los inmediatos, que estudia las condiciones coyunturales que se suceden en el momento del diagnóstico y formulación del Plan.

2.1.1 Antecedentes Mediatos

2.1.1.1 El Plan de las Cuatro Estrategias

Este Plan, ejecutado durante el período 1970 - 1974, buscaba armonizar el crecimiento económico con mejores condiciones de vida para

96

las clases menos favorecidas.

Se realizó sobre aquellos sectores considerados estratégicos: sector de la construcción, de las exportaciones, de la producción y la propiedad agraria, y la distribución y redistribución de los ingresos.

En cuanto a las exportaciones, su estrategia fue la del estímulo a las exportaciones de bienes agrícolas diferentes del café; teniendo en cuenta su alta demanda en el mercado mundial, y sus condiciones técnicas de producción que permitan generar excedentes exportables, sin un subsidio apreciable por parte del gobierno.

Además atacó los problemas específicos que enfrentaba la industria exportadora a saber: mercadeo y control de calidad, capacidad de suministrar crédito a los compradores, y el pequeño tamaño de las firmas exportadoras, a través de la reducción gradual de la sobrevaluación real del tipo de cambio, de la adecuación del sistema CAT, Plan Vallejo, reducción de los depósitos previos para Vallejo, organización y financiación de consorcios de productores, organización y financiación de grandes fábricas dedicadas a la exportación, y a través de crédito dirigido y selectivo a la industria exportadora.

Con esta estrategia de estímulo a las exportaciones no solo buscó garantizar el suministro de las importaciones requeridas, sino la atención más holgada de la creciente deuda externa.

2.1.1.2 Para Cerrar la Brecha

Este Plan, elaborado para el período presidencial 1974 - 1978, tuvo como objetivo el logro de un crecimiento económico que hiciera posible la creación masiva de empleo productivo en beneficio del sector más pobre de la sociedad colombiana.

El propósito del gobierno en materia de comercio exterior era el de continuar y acelerar la apertura de la Economía Colombiana al mercado internacional con la estrecha colaboración del sector privado, estimulándolo para que mantuviera su dinámica exportadora. Para tal fin se propuso una reorientación de la política de Comercio Exterior sobre tres aspectos principales:

- Universalización de las relaciones comerciales.
- Diversificación estructural de las exportaciones.
- Producción eficiente.

El gobierno se propuso lograr estos objetivos utilizando los siguientes instrumentos:

- Ampliación del comercio internacional a todos los países del mundo, con énfasis en América Latina.
- Continuación de una política de cambio flexible..

- Afianzamiento del Grupo Andino.

- Compatibilidad de la política de comercio exterior con las políticas de empleo, descentralización industrial e integración fronteriza.

### 2.1.1.3 Plan de Integración Nacional

Este Plan en materia de comercio exterior para 1979-1982, no planteó unas estrategias fijas y determinadas para ayudar al desarrollo de este sector y por ende a la economía nacional, sino que por el contrario su objetivo principal era el logro de una mayor descentralización erigida sobre una adecuada infraestructura de transporte y medio de comunicación. No obstante, la política de comercio exterior se dirigió hacia una política de exportaciones, política de importaciones y hacia el Grupo Andino. En ellas consideraba que la política económica externa comprendida tanto los aspectos de manejo macroeconómico de situaciones coyunturales como el tratamiento de problemas fundamentales del desarrollo en el largo plazo. Debido a ello y considerando que la política trazada en años anteriores buscaba fundamentalmente lograr una expansión y diversificación continua de las exportaciones, además de la apertura gradual y selectiva de la economía, no creyó pertinente hacer un cambio radical en estos objetivos y por el contrario prefirió continuar y fortalecer estas metas.

Con respecto a la política de exportaciones estableció hacer uso de los mecanismos financieros de promoción e información de Proexpo, continuó con el manejo dado al tipo de cambio al igual que el certificado de ahorro tributario y trató de dar un nuevo impulso a los proyectos mineros de carbón y níquel.

En relación a las importaciones utilizó el criterio de proveer una adecuada protección efectiva a las diferentes actividades, al igual que promovió un mecanismo de concentración con el sector privado.

Con el Grupo Andino propició un Arancel Externo Común, la ampliación de los mercados y coordinación de las políticas.

2.1.2 Antecedentes Inmediatos

En nuestra economía cada cuatro años se crea la incertidumbre sobre el nuevo enfoque que tendrá el Plan de gobierno del mandatario en turno. En esta nueva orientación, que muchas veces es más aparente que real, priman las condiciones reinantes en el momento mismo de diseñar el aludido Plan. Para nuestro caso y tal como se expresa en el propio Plan Cambio con Equidad, en las últimas décadas la economía colombiana experimentó un dinamismo considerable, era así como el Producto Interno Bruto se ampliaba con tasas promedios anuales de 5.2% entre 1960 y 1970 y de 6.1% entre 1970 y 1980, el capital representado en maquinaria y equipo aumentaba significativamente al igual que la capacidad de generar energía eléctrica.

Estos índices que en su conjunto son mínimos dentro de la economía, mostraban en cierta forma que el país comenzaba a cimentar unas buenas bases para el despegue hacia el desarrollo.

Desafortunadamente a comienzos de la década del 80 el crecimiento de la economía nacional se desaceleró notoriamente, en parte, debido a la crisis que vivía la economía mundial, que produjo un deterioro sustancial en los términos de intercambio y causó un descenso progresivo en nuestras principales exportaciones, así como también aumentó las tasas externas de interés.

Internamente, la producción nacional se vió afectada por un creciente contrabando y por una política monetaria restrictiva, además, el alto nivel de las tasas de interés contribuyó a deprimir los niveles de la inversión privada y la carencia de controles adecuados sobre la actividad financiera propició la desviación de una parte del ahorro hacia operaciones especulativas.

Se presenta así de esta forma como marco circunstancial una situación de crisis económica que tiene su raíz en la falta de dinamismo de la demanda agregada externa e interna y en la desmotivación de la oferta. Ante situaciones como estas, al igual que las espectati

---

1 Departamento Nacional de Planeación. Plan Cambio con Equidad. 1983 - 1986.

vas de una balanza de pagos deficitaria y la dificultad para financiar el gasto público, se formula el Plan Cambio con Equidad que como veremos más adelante uno de los problemas coyunturales más importantes a resolver era el desequilibrio en el sector externo de la economía colombiana.

## 2.2 OBJETIVOS GENERALES

Expondremos en esta sección los objetivos más generales que caracterizaron a cada uno de los planes presentados por el doctor Belisario Betancourt en el período 1982 - 1986.

### 2.2.1 Cambio con Equidad

El Plan inicial de desarrollo económico y social del doctor Belisario Betancourt para el período 1982 - 1986 Cambio con Equidad, se fijó dentro de sus lineamientos generales los siguientes objetivos:

- El Plan tiene como propósito general lograr el cambio dentro de un marco con equidad. Los dos conceptos se entrelazan para construir un todo coherente y armónico que refleja la filosofía del programa de gobierno.

- Fundamento del Plan es la reactivación económica con estabilidad de precios brindar mayores oportunidades de cambio y de superación a las grandes masas colombianas.

- Se demostrarán las expectativas inflacionarias y habrá acuerdos especiales de precios con el esquema de la contratación del desarrollo, en el marco de una política monetaria sin alteraciones bruscas.

- El Plan refleja las aspiraciones de la comunidad y promueve una creciente participación de ella en la búsqueda de una mayor equidad de la distribución de los beneficios del desarrollo.

- El gobierno intervendrá para garantizar que el ahorro nacional se encauce efectivamente hacia la creación de nueva riqueza. Para ello reordenará la actividad financiera nacional y estimulará la capitalización de los sectores claves de la economía.

- La construcción de vivienda se aplicará como gran instrumento impulsador de la economía, a corto plazo, debido a su efecto multiplicador en términos de producción y empleo.

- Se otorgará protección al trabajo y a la industria nacional. Las compras oficiales se orientarán hacia los bienes nacionales y, por otra parte, se combatirán el contrabando y el "dumping".

- Se recuperará la capacidad de ahorro del sector público con un exigente control al gasto superfluo, con racionalización del gasto de diversos sectores y con un perfeccionamiento de la programación presupuestal.

- Habrá incentivos para la capitalización empresarial. Como complemento a la eliminación de la doble tributación, se fortalecerán los mecanismos de ahorro privado; se fomentará la apertura y la democratización de la sociedad anónima. El Fondo de Capitalización empresarial ayudará a colocar las emisiones de acciones que hagan las sociedades anónimas.

- Se proveerán recursos suficientes para la investigación agropecuaria, la transferencia tecnológica y la adecuación de tierra. Se buscará la ampliación de la frontera agrícola y ganadera.

- Se avanzará en la descentralización del Sistema Nacional de Salud y se establecerá un sistema análogo para la educación.

- Se reorientará la educación para brindar mayores oportunidades de superación humana. La expansión de las oportunidades de educación, tanto formal como a distancia, permitirá una mayor nivelación de las condiciones objetivas del progreso social.

- Habrá un desarrollo equitativo entre las distintas regiones colombianas, para que asuman el liderazgo en la solución de sus propias necesidades. Para estos objetivos se fortalecerán los fiscos departamentales y municipales y se impulsarán programas de desarrollo en las zonas marginadas y en las fronteras.

2.2.2 Programa Macroeconómico Autodisciplina para el desarrollo

El balance del gobierno nacional, con respecto a los primeros años de mandato, expresaba una pequeña pero alentadora recuperación de la actividad económica, evidencia dá en el crecimiento de la industria en más de un 9% para 1984, la recuperación paulatina del atraso cambiario, para 1984, la recuperación, la reducción del déficit de la balanza comercial en cerca de US \$1.000 millones, el freno a la caída de las reservas internacionales y el control a la inflación. No obstante, a la administración Betancourt todavía le quedaba un camino por recorrer en el proceso de reordenamiento de nuestra economía, ya que el déficit fiscal al igual que el endeudamiento externo era elevado, el desempleo seguía creciendo y nuestro comercio exterior aún no se fortalecía.

Es entonces cuando surge el programa macroeconómico "Autodisciplina para el Desarrollo", que fija metas para 1985 y establece pautas generales para 1986.

El citado programa tenía como objetivo central "consolidar los ajustes que se vienen realizando en los frentes fiscal y de balanza de pagos, asegurando al mismo tiempo tasas positivas de crecimiento a mediano plazo".<sup>2</sup>

Entre los objetivos específicos del programa se podrían mencionar

---

2 Revista Planeación y Desarrollo. Volúmen XVII. Nº 1.

los siguientes:

- Reducir sustancialmente los requerimientos de crédito primario para financiar al sector público, de tal suerte que una mayor proporción de la expansión se canalice hacia el funcionamiento de las actividades del sector privado y hacia los esfuerzos de capitalización del sistema financiero.

- Lograr que para 1985 la inflación no pase del 21% y del 18% para 1986.

- Así mismo los medios de pago se incrementaron alrededor del 23% para 1985 y 22% para 1986.

- Continuar con la política de permitir la operación.

De las fuerzas del mercado en la determinación de la tasa de interés, con el objeto de incentivar el ahorro financiero.

- Eliminar de manera gradual la sobrevaluación del peso.

- El crecimiento del PIB deberá ser 2% para 1985 y del 4% para 1986.

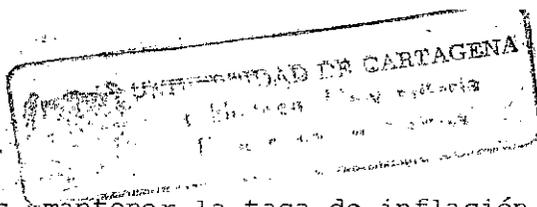
2.2.3 Programa Macroeconómico Crecimiento con Estabilidad

Ante las nuevas y mejores perspectivas del sector externo en 1986 y una vez alcanzado en parte el ordenamiento básico de la economía, el país se encontró ante una fase de mayor crecimiento de la producción y mejores oportunidades y condiciones de generación de empleo, lo que hizo necesario que el mes de Febrero de ese año el gobierno presentara el Programa Macroeconomico Crecimiento con Estabilidad, en el cual se plantearon los objetivos y las políticas que orientaron el manejo económico en lo que restaba de la administración.

Los nuevos objetivos para este programa consistían en "considerar el saneamiento de la economía y sentar así las bases para una etapa de crecimiento con la estabilidad". Se pretende de este modo conseguir unas metas de corto plazo en diferentes aspectos tales como el cambiario y monetario y fiscal que dejen a la luz de los resultados con saldo favorable para la administración Betancourt.

Siendo concisos podemos resumir así los objetivos del citado programa:

- En materia de política fiscal, lograr reducir el déficit del sector público consolidado a un nivel cercano al 2% del PIB.
- En materia de política cafetera, mantener el precio interno del café constante con términos reales a lo largo del año a través de acuerdos bimestrales.



87

- En política de precios, mantener la tasa de inflación en un nivel cercano al 22% y no exceder a finales del año un crecimiento en los medios de pago superior al 29%.

- Con relación al empleo, restablecer y fortalecer las condiciones que garanticen un crecimiento sostenido en la capacidad generadora de empleo.

El programa evidenció unas diferencias en materia de políticas sectoriales como el agrícola e industrial y mostró cómo la falta de una política clara para propiciar inversión productiva constituyó una de las mayores debilidades del programa macroeconómico.

### 2.3 LOS PLANES DE DESARROLLO Y EL LUGAR DE LAS POLITICAS PARA EL SECTOR EXTERNO EN LA CONCEPCION GLOBAL DE LOS MISMOS.

#### 2.3.1 Cambio con Equidad

En la búsqueda de soluciones a los problemas vividos por el país a finales de 1982, se trazó el Plan Cambio con Equidad, programa económico para 1983 - 1986. Según éste en el corto plazo se buscaría reactivar la economía con estabilidad de precios como requisito para alcanzar en largo plazo la equidad y la consolidación del desarrollo.

Los elementos de política económica proyectados para alcanzar los

objetivos de corto plazo contemplaban: reformas arancelarias y para arancelarias, control al dumping y al contrabando, reorientación del gasto público hacia el mercado interno, promoción directa de las exportaciones mediante incentivos cambiarios y crediticios selectivos, apoyo a las inversiones orientadas a la exportación, impulso a los convenios de trueque y fortalecimiento a los procesos de integración.

Su objetivo estratégico era la consolidación de la actividad exportadora y el impulso de la situación de importaciones de bienes de capital mediante la reorientación del gasto público y la atracción de la inversión extranjera.

Se esperaba que el impacto inflacionario de la protección, en el corto plazo, sería mínimo dado el alto nivel de capacidad industrial ociosa existente en el país y la situación de exceso de inventarios.

A largo plazo se rechazaba el proteccionismo extremo.

### 2.3.2 Autodisciplina para el Desarrollo

Dada la prestancia del desequilibrio de pagos en el interior y la existencia de un alto déficit fiscal, a finales de 1984 el gobierno colombiano se vió en la necesidad de iniciar un proceso de ajuste paulatino. Igualmente el país fué presionado por el Banco Mundial para que se sometiera a la maniobra del Fondo Monetario Internacional como condición para otorgarle los créditos necesarios para continuar los programas de desarrollo. Estos préstamos estarían funda-

mentalmente destinados a financiar la importación de insumos para la

89

producción de bienes exportables. Así, ante la presión de los pres tamistas internacionales y la necesidad de apresurar un ajuste de la economía, surgió en Febrero de 1985; el programa "Autodisciplina para el Desarrollo". En dicho Plan se le otorgó especial énfasis a la estrategia de endeudamiento externo y a las metas de corto plazo en materia cambiaria, monetaria y fiscal. Con todo respecto al sector externo el programa planteó continuar los esfuerzos para reducir el déficit en cuenta corriente de la balanza de pagos. Para obtener tal aspecto, se buscaba recuperar para finales del año 1985 la tasa de cambio real ponderada de 1975; intensificar los esfuerzos de promoción de exportaciones y emprender una liberación selectiva y gradual de importaciones, especialmente las de insumos para el sector exportador, de acuerdo con la evolución de los ingresos corrientes y de capital. Igualmente se planteó la estrategia de seguir cumpliendo con los compromisos externos y obtener una cuantía limitada de recursos "frescos" de la banca comercial internacional para financiar los proyectos de explotación de carbón y petróleo y terminar proyectos de generación de energía eléctrica. Es importante destacar que este programa, según el Departamento Nacional de Planeación, seguía los mismos lineamientos del Plan Cambio con Equidad.

### 2.3.3. Crecimiento con Estabilidad

En la etapa final del gobierno Betancourt Cuartas surgió el programa macroeconómico "~~Crecimiento con Estabilidad~~", el cual ~~fué~~ ~~ela~~

90

borado en los primeros meses de 1986 y continuó con los lineamientos del Plan "Autodisciplina para el Desarrollo". Un hecho importante fué que propuso dentro de los objetivos de saneamiento fiscal, y teniendo en cuenta la recuperación del atraso cambiario en 1985, una reestructuración del Certificado de Reembolso Tributario, CERT, buscando introducir una mayor selectividad, tomando en cuenta el valor agregado nacional en su asignación y restituyendo el descuento tributario a dicho certificado. Buscar acumulación de reservas internacionales, haciendo compatible los mayores ingresos de exportaciones con los objetivos de estabilidad económica.

3. LA POLITICA DE COMERCIO EXTERIOR  
EN EL PLAN CAMBIO CON EQUIDAD

3.1 LA POLITICA DE EXPORTACION

3.1.1 Objetivos

Debido a que en los últimos años, como consecuencia de la crisis económica mundial y de las tendencias proteccionistas a nivel internacional, ocurrió un virtual retroceso en la diversificación y modernización del sector externo, la política de exportación buscó superar los factores coyunturales, mediante el uso de mecanismos más ágiles y flexibles que permitieran aplicar los correctivos necesarios para cada caso, con el fin de lograr entre otros los objetivos siguientes:

- Fomentar la productividad del sector exportador, así como estimular el desarrollo de una verdadera mentalidad exportadora nacional.
- Fortalecer la integración física en los países socios del Acuerdo de Cartagena.
- Orientar la inversión nueva hacia sectores y regiones cuya produc.

ción tenga oportunidad de competir en el mercado internacional por su localización estratégica en función del comercio exterior.

- Aprovechar las ventajas de la especialización y la solidez de los recursos financieros en los mercados externos de las comercializadoras internacionales, así como la facilidad que ofrece su estructura para el desarrollo de operaciones triangulares y de trueque.

- Evitar la aplicación de medidas compensatorias en contra de las exportaciones colombianas por parte de los países compradores.

### 3.1.2 Medidas

El gobierno de Belisario Betancourt, al iniciar su mandato y con miras a lograr los objetivos anteriormente propuestos en materia de exportación, con respecto al café, continúa apoyando decididamente la permanencia del convenio internacional de Londres, firmado en Septiembre de 1982, en el cual se le asignó a Colombia para el período cafetero 1982-1983, una cuota inicial de 8.4 millones de sacos de 60 kgs. correspondientes al 15.1% del total de la cuota mundial. Este mismo estableció que si el promedio de los precios fuese igual o inferior a U.S\$1.20 por libra, se procedería a disminuir la cuota y si fuese igual o superior a U.S\$1.40 se efectuarían aumentos en la misma, durante este Plan esta tónica de los pactos cafeteros continuó, hasta 1984 en donde se adiciona 2 millones de sacos a la cuota

global, correspondiéndole a Colombia una cuota de 8.9 millones de

sacos. Ver Cuadro No. 1.

En lo relacionado con el manejo de la política cafetera interna, ésta se mantuvo dentro de los parámetros que buscaron armonizar las cambiantes situaciones externas de la economía, de esta manera, los precios de sustentación por carga de 125 kgs. se modificaron durante el período, pasando de \$11.050 en Septiembre de 1982 a \$17.000 en Diciembre de 1984. Por su parte, el reintegro mínimo de dólares por sacos exportados, sufrió cambios, pasando de U.S.\$206 en Septiembre de 1982, a U.S.\$191 en el mismo mes de 1983, obteniendo el mayor aumento en Septiembre de 1984 al llegar a U.S.\$209. Igualmente el porcentaje de retención pasó del 35% al 68%. Ver Cuadro No. 2.

Por su parte, la política de exportaciones menores, continuó la línea adoptada de tiempo atrás en materia de comercio exterior, orientándola hacia su fomento y diversificación. Se utilizó como instrumento, el ajuste gradual y sucesivo del tipo de cambio, que al finalizar 1982 contabilizaba un avance de 19% en la paridad frente al dólar, mientras que en 1983 y 1984 el avance fué de 26.3% y 33.3% respectivamente, situándose la devaluación real en 6.8% frente a un conjunto de monedas representativas del grueso de nuestro comercio exterior, excluido el café. Por otra parte, PROEXPO continuó prestando su colaboración en materia crediticia, de fomento y planificación, presentando aumentos globales en los créditos concedidos para todos los años, en los cuales se destacan los préstamos a la inversión fija en 1983 y para capital de trabajo en 1984. Ver Cuadro 3.

94

CUADRO No. 1 CUOTAS DE EXPORTACION CAFETERA PARA LOS PAISES MIEMBROS DE LA OIC.  
( MILES DE SACOS DE 60 KILOS )

	1982/1983		1983/1984		1984/1985		CUOTA INICIAL ASIGNADA
		%		%		%	
COLOMBIA	8.436	15.1	8.469	15.1	8.841	15.1	15.0
EL SALVADOR	2.321	4.1	2.330	4.1	2.434	4.1	4.1
BRASIL	15.975	28.5	16.037	28.5	16.744	28.5	28.5
INDONESIA	2.358	4.2	2.367	4.2	2.472	4.2	4.2
OAMCAF	6.197	11.1	6.221	11.1	6.495	11.1	11.1
UGANDA	2.301	4.1	2.310	4.1	2.411	4.1	4.1
OTROS PAISES							
TOTAL MIEMBROS CON DERECHO A							
CUOTA BASICA.	52.786	94.3	52.940	94.2	55.188	94.2	94.2
TOTAL MIEMBROS EXENTOS DE							
CUOTA BASICA.	3.214	5.7	3.260	5.8	3.447	5.8	5.8
TOTAL	56.000	100.0	56.200	100.0	59.000*	100.0	100.0

\* Incluye asignaciones especiales por 365.



96

CUADRO No. 3 FONDO DE PROMOCION DE EXPORTACIONES - PROEXPO  
CREDITOS CONCEDIDOS (MILLONES DE PESOS)

52608

CREDITOS PARA	1982	1983	1984
CAPITAL DE TRABAJO	43.940.00	44.071.20	55.790.60
INVERSION FIJA	3.720.50	13.281.50	5.900.60
POST-EMBARQUE	6.897.30	4.792.40	7.446.10
TOTAL	54.557.80	62.135.10	69.137.30

FUENTE: BANCO DE LA REPUBLICA. Informe Anual del Gerente.  
Volúmen XLX. Bogotá, 1982. Página 95. (Cuadro I.34);  
Volúmen LX. Bogotá, 1983. Página 214. (Cuadro 36).

97

En cuanto al manejo del CAT, éste se fortaleció al comienzo del período, al aumentarse su cuantía para la mayoría de los renglones amparados; sin embargo, la medida más trascendental, fué la aprobada por el Congreso Nacional con la Ley 48 de Diciembre 20 de 1983, estipulando la Ley Marco del Comercio Exterior, cuyo principal objetivo es el de regular el comercio exterior colombiano a fin de adaptarlo a las condiciones cambiantes que prevalezcan en el ámbito internacional. En virtud de esta Ley se creó el Certificado de Reembolso Tributario - CERT, que vino a reemplazar al CAT. Este nuevo instrumento está adoptado de mayor flexibilidad, ya que puede ser modificado por el gobierno en cualquier momento y su otorgamiento está basado en criterios definidos como la generación de empleos, valor agregado y el esfuerzo realizado en la adopción de nuevas tecnologías. Este instrumento fué reglamentado en 1984, a través de los Decretos 636 y 637 del Ministerio de Desarrollo Económico. Con esta misma Ley Marco: se exoneró de impuestos a las ventas, las exportaciones de productos procesados, la venta de bienes de capital elaborados en el país, utilizados exclusivamente en la producción de bienes de exportación; se podrá establecer y reglamentar los sistemas especiales de intercambio comercial, como las operaciones de trueque, triangulación, compensación e intercambio fronterizo.

En este período también, se creó una Junta de comercialización encargada de impulsar y velar por las actividades de las sociedades de comercialización, al igual que se creó el Consejo Nacional de Zonas Francas.

98

### 3.1.3 Resultados

El desempeño del sector externo colombiano en el período, como el de otras naciones en desarrollo, estuvo condicionado en gran medida por la evolución desfavorable que reajustó la economía mundial en su conjunto. Lo cual se reflejó en forma clara, en el decaimiento del comercio internacional.

En el caso colombiano, el café mostró reacciones favorables en los mercados mundiales, al pasar el precio promedio de US\$139.87 en 1982 a US\$144.25 en 1984, mostrando una leve disminución en 1983 de 5.8%. A lo largo de todo el período, la cotización más alta la logró en Abril de 1984 (US\$150 la libra). Ver Cuadro No. 4.

Con relación al volumen exportado de café, este se situó en 1982 en 8.9 millones de sacos, ascendiendo posteriormente en un 4%, llegando a 9.2 millones de sacos en 1983, situándose finalmente en 10.2 millones de sacos para 1984, incrementándose en 10.7% con respecto a 1983. Ver Cuadro No. 5.

A la luz de los resultados, vemos que los precios internacionales del café, al igual que el volumen exportado para 1984, alcanzaron los niveles más altos de los últimos 4 años, sin embargo, los ingresos por exportaciones de café disminuyeron en 1982 alrededor de los US\$55 millones.

99

CUADRO No. 4 PRECIOS PROMEDIOS DEL CAFE "OTROS SUAVES" EN NUEVA YORK  
(Centavos de dólar por libra de 453.6 gramos)

	1982	1983	1984
ENERO	143.9	128.53	143.14
FEBRERO	155.0	125.87	145.72
MARZO	144.83	124.87	148.21
ABRIL	141.14	123.96	150.40
MAYO	137.00	128.15	149.94
JUNIO	141.02	126.40	146.66
JULIO	133.11	127.86	143.37
AGOSTO	132.83	129.31	145.29
SEPTIEMBRE	136.73	132.56	141.24
OCTUBRE	141.18	141.28	136.12
NOVIEMBRE	137.86	145.55	140.25
DICIEMBRE	133.79	146.54	140.64
PROMEDIO	139.87	131.69	144.25

FUENTE: BANCO DE LA REPUBLICA. Informe Anual del Gerente.

100

CUADRO No. 5 EXPORTACIONES DE CAFE COLOMBIANO POR PAISES DE VENTA  
(Miles de sacos de 60 kilogramos)

	1982	1983	1984
AMERICA	1.972	2.113	2.312
Estados Unidos	1.667	1.739	2.410
Canadá	136	158	215
Otros	169	216	287
EUROPA	6.314	6.450	6.318
Alemania Occidental	2.867	3.103	2.999
Bélgica	145	335	311
Dinamarca	140	110	111
España	363	359	387
Finlandia	301	278	346
Francia	194	204	149
Países Bajos	743	650	605
Italia	124	154	147
Noruega	128	143	162
Suecia	462	408	482
Suiza	61	55	62
Yugoslavia	-	-	-
Rusia	33	33	67
Polonia	178	1	-
Otros	575	617	490
OTROS PAISES	572	647	968
Argelia	88	108	275
Japón	438	513	602
Otros	46	26	91
TOTAL	8.858	9.210	10.198

FUENTE: BANCO DE LA REPUBLICA. Informe Anual del Gerente.

Volúmen LXI. Bogotá, 1984. Página 222. (Cuadro 4).

En cuanto a los resultados de las exportaciones diferentes al café, éstas presentaron en 1983 unas cifras inferiores en un 10% en términos monetarios globales con respecto a los obtenidos en el año anterior, influyendo de manera decisiva en tal comportamiento el deterioro del comercio con Venezuela y Ecuador, naciones que absorbían el 35% de nuestras exportaciones menores.

En 1984, renglones como el banano, algodón, y en menor medida las flores, registraron crecimiento, mientras que el azúcar, la carne y el tabaco continuaron descendiendo. Los bienes manufacturados, comenzaron a presentar un significativo repunte, en particular el papel y los productos de la industria editorial, los metálicos y el material de transporte, los bienes de origen mineral, entre estos el ferroníquel y el carbón presentaron un importante avance. Ver Cuadro No. 6.

Por su parte las exportaciones realizadas a través del Plan Vallejo, a pesar de que registraron una leve disminución en términos monetarios, en la tasa de crecimiento en 1982 con respecto a 1981, posteriormente muestran sucesivos incrementos de 4.1% y 8% en 1983 y 1984 respectivamente, como se aprecia en el Cuadro No. 7.

### 3.2 LA POLITICA DE IMPORTACIONES

#### 3.2.1 Objetivos

CUADRO No. 6 PRINCIPALES EXPORTACIONES DIFERENTES DEL CAFE Y  
DERIVADOS DEL PETROLEO (Miles de US\$. F O B)

	1982	1983	1984
Materias textiles y sus manufac turas.	163.368	88.760	66.113
Banano Fresco	151.119	147.696	197.271
Productos de las industrias químicas y de las indus trias conexas.	76.496	89.662	82.488
Flores	111.482	120.557	129.515
Materias utilizadas en la fabricación de papel y sus manufacturas.	73.988	56.967	70.877
Metales comunes y manufacturas de estos metales.	68.022	75.231	81.594
Algodón en bruto y manufacturado.	66.494	58.586	90.005
Azucares en bruto	54.720	68.922	36.781
Pieles, cueros y sus manufac turas.	49.474	30.171	26.086
Carne fresca y refrigerada	45.621	30.529	10.506
Esmeraldas en bruto y talladas	40.220	35.196	20.385
Calderas; máquinas, aparatos y artefactos mecánicos.	40.030	22.290	17.850
Cemento portland y blanco	30.714	11.932	10.083
Materias plásticas artificiales y manufacturas de estas mate rias	29.196	29.090	33.558
Mariscos y crustáceos	23.466	23.234	25.572
Tabaco	32.649	22.920	29.558
Sub-total	1.045.058	911.743	918.642
Demás Artículos	275.668	228.814	313.520
TOTAL	1.320.726	1.140.557	1.232.162

FUENTE: BANCO DE LA REPUBLICA. INFORME ANUAL DEL GERENTE.  
Volúmen LXI. Bogotá, 1984. Página 224. (Cuadro 6).

CUADRO No. 7 PLAN VALLEJO EXPORTACIONES  
1981 - 1984 (Millones de US\$)

AÑOS	EXPORTACIONES	INCREMENTO
1981	654.4	
1982	632.8	- 3.30
1983	658.8	4.10
1984	711.8	8.04

FUENTE: BANCO DE LA REPUBLICA. INFORME ANUAL DEL GERENTE.

Bogotá, Mayo 1985. Página 17. (Cuadro 9).

La política de importaciones en el Plan Cambio con Equidad, hizo énfasis en los objetivos a corto plazo. Entre otros, se propuso los siguientes objetivos:

- Reorientar la demanda hacia la producción interna para estimular la industria y el trabajo nacional.
- Acomodar la estructura arancelaria a las necesidades del desarrollo.
- Evitar el contrabando.
- Controlar el Dumping y las subvenciones utilizadas por otros países y que causan perjuicio a la producción nacional.
- Reorientar las compras oficiales hacia la producción doméstica.

3.2.2 Medidas

La ejecución de la política de importaciones dentro del Plan, estuvo orientada a otorgar una adecuada protección a la actividad interna al mismo tiempo que a racionalizar la utilización de los recursos de cambio externo. Para tal fin, hizo uso de instrumentos administrativos como fueron el establecimiento de cupos y control a la importación, así como los plazos mínimos de giros; al igual que utilizó factores de precios como la aceleración en la tasa de devaluación

105

y un plan coherente que contempló aumentos en el arancel.

Durante el período, se ejerció un control selectivo sobre las importaciones, ante la necesidad de racionalizar el uso de las reservas internacionales y proteger la industria y empleo nacionales. Dentro de este espíritu, el Consejo Directivo de Comercio Exterior, efectuó traslados sustanciales de los items en la lista de libre importación, pasó de 70.8% a 0.5%, por su parte la de previa importación pasó del 29.2% al 83% para el mismo período. Y la lista de prohibida importación que nuevamente es establecida en 1984, representó el 16.5% del universo arancelario. Ver Cuadro No. 8.

Igualmente, se reajustaron los gravámenes ad-valorem, en un 20% para 1982, y en 25% para 1984, quedando excluidas las importaciones de bienes de capital y elementos auxiliares indispensables para proyectos de desarrollo económico y social, repetando los compromisos adoptados dentro del marco del GATT, el Pacto Andino y la ALADI.

En la misma dirección, la Junta Monetaria estableció, en Febrero de 1984 un cupo para importaciones de US\$ 325 millones mensuales, el cual se debió reajustar en Junio del mismo año, a US\$ 275 mensuales. La misma Junta Monetaria introdujo plazos mínimos de giros con el fin de forzar a los importadores a obtener financiación externa evitando una acelerada caída de las reservas internacionales.

CUADRO No. 8 COMPOSICION ARANCELARIA POR REGIMEN  
 NUMERO DE ITEMS ARANCELARIOS

FECHA	PROHIBIDA		PREVIA		LIBRE		TOTAL ITEMS	
	ITEM	%	ITEM	%	ITEM	%	ITEM	%
Diciembre 1982			1.470	29.2	3.563	70.8	5.033	100
Diciembre 1983			2.294	45.6	2.739	54.4	5.033	100
Diciembre 1984	828	16.5	4.160	83.0	23	0.5	5.011	100

FUENTE: BANCO DE LA REPUBLICA DE Bogotá, Abril 1987, Página 12.

(Cuadro 5).

En 1983, el valor de las importaciones presentaron una disminución del 9.3% al pasar de US\$ 5.477.7 millones en 1982 a US\$ 4.968.8 millones en 1983. Durante este año, las importaciones de bienes de consumo registraron disminuciones, tanto en su valor como en participación, y por el contrario las compras de bienes de capital, materias primas y productos intermedios, aumentaron ligeramente su nivel relativo.

En 1984, las continuidades de la política aplicadas redujo el nivel de las importaciones alrededor del 9.6%, la evolución en términos relativos mostró disminuciones en las tres grandes agrupaciones. La más notoria se presentó en los bienes de consumo 19.96%, y el rubro de materias primas, insumos y productos intermedios, registró la menor reducción, 2.1%. Ver Cuadro No. 9.

Bajo el mecanismo del Plan Vallejo, las importaciones evidenciaron una disminución en términos monetarios, en los inicios del período siendo esta disminución del 18.4% para 1982 y 20.9%, para 1983, presentando crecimiento en su evolución del 27.4% para 1984. Debido este incremento, quizás, al estricto control que se estableció sobre las importaciones a través de la tasa de cambio y otros instrumentos, lo cual contribuyó a su encarecimiento. Cuadro No. 10.

3.3 OTRAS POLITICAS RELACIONADAS CON EL COMERCIO EXTERIOR

3.3.1 Política de Integración y Convenios Internacionales.

CUADRO No. 9: IMPORTACIONES SEGUN USO Y DESTINO ECONOMICO (CUODE). MILLONES DE US\$ CIF

	1982		1982-1981		1983		1983-1982		1984		1984-1983	
		%	Variación	%		%	Variación	%	Variación	%	Variación	
BIENES DE CONSUMO	690.6	12.6	3.4	10.8	538.9	10.8	- 22.0	431.3	9.6	- 19.96		
1. No duradero	323.9	5.9	- 2.3	6.0	302.1	6.0	- 6.7	242.0	5.3	- 19.81		
2. Duradero	366.7	6.7	9.1	4.8	236.8	4.8	- 35.4	189.3	4.2	- 20.05		
MATERIAS PRIMAS Y PRODUCTOS INTERMEDIOS	2.771.2	50.6	2.6	51.2	2.542.8	51.2	- 8.2	2.487.1	55.3	- 2.10		
1. Combustibles y Lubr.	656.7	12.0	- 9.3	12.9	639.1	12.9	- 2.7	464.5	10.3	- 27.31		
2. Para la Agricultura	189.7	3.5	29.0	3.2	158.3	3.2	- 16.6	184.5	4.1	16.55		
3. Para la Industria	1.924.8	35.1	5.2	35.1	1.745.4	35.1	- 9.3	1.838.1	40.9	5.31		
BIENES DE CAPITAL	2.015.9	36.8	10.1	38.0	1.886.4	38.0	- 6.4	1.573.5	35.0	- 16.58		
1. Materiales de Const.	213.6	3.9	33.8	2.6	129.3	2.6	- 39.5	138.8	3.09	7.34		
2. Para la Agricultura	68.3	1.2	3.3	1.4	66.0	1.4	- 3.4	43.6	0.9	- 33.90		
3. Para la Industria	1.148.9	21.0	3.2	22.4	1.112.9	22.4	- 3.1	949.2	21.1	- 14.70		
4. Equipo de Transporte	585.1	10.7	19.0	11.6	578.2	11.6	- 1.2	441.9	9.8	- 25.50		
TOTAL	5.477.7	100.0	5.4	100.0	4.968.1	100.0	- 9.3	4.491.9	100.0	- 9.58		

FUENTE: COMPILACION REVISTAS BANCO DE LA REPUBLICA. Informe Anual del Gerente. Volúmen LXII.

Bogotá, 1985. Página 231. (Cuadro 8).

CUADRO No. 10 PLAN VALLEJO IMPORTACIONES 1981 - 1984  
(MILLONES DE US\$)

AÑOS	IMPORTACION	%
1981	181.7	-
1982	148.2	- 18.4
1983	117.7	- 20.9
1984	150.0	27.4

FUENTE: BANCO DE LA REPUBLICA, BOGOTA, Mayo 1987, Pág. 17 Cuadro 9.

110

### 3.3.1.1 Objetivos

En cuanto a estas políticas, el Plan Cambio con Equidad, se propuso los siguientes objetivos:

- El fortalecimiento de la integración del Grupo Andino.
- El establecimiento del Arancel Externo Común y de normas subregionales con respecto a los productos originarios de los países miembros.
- Establecimiento de un Tribunal Andino de Justicia que garantice el cumplimiento de los Acuerdos.
- Adecuar las relaciones bilaterales dentro de la ALADI a las necesidades y prioridades de la política de comercio exterior del país y participar activamente en el Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio.
- GATT.
- Propender por una integración financiera latinoamericana.
- El fortalecimiento de los convenios internacionales.

### 3.3.1.2 Medidas

111

En el marco de la ALADI, en Agosto de 1982 el Consejo de Asuntos Financieros y Monetarios, celebra su tercera reunión en Montego Bay (Jamaica), en la cual aprobó y suscribió un nuevo convenio de pagos y créditos recíprocos que consistió en una modernización del anterior. Igualmente, se celebró la firma del Acuerdo básico de cooperación entre la Secretaría General de la ALADI y la Federación Latinoamericana de Banca - FELABAN - donde se previó el desarrollo y financiamiento de las exportaciones de los países de la región.

Para 1983, la Conferencia de Evaluación y Convergencia de la ALADI, registró Acuerdos a través de los cuales, recogió a nivel bilateral y plurilateral, las rebajas arancelarias contempladas anteriormente por la ALADI. Durante 1984, se dispuso que todos los países miembros expresaran en términos ad-valorem los gravámenes a las importaciones y que tales impuestos fueran únicos aplicados en el intercambio comercial recíproco.

El Grupo Andino por su parte, llevó a cabo durante 1983 labores relativas a aprobación de nuevas estrategias referentes a la integración, igualmente se aprobó el Estatuto del Tribunal de Justicia, órgano que comenzó sus funciones a principio de 1984. A su vez se firmó en Diciembre un Acuerdo entre la Comunidad Económica Europea, y esta agrupación regional, el primero que se firmó en América Latina, en el cual se estableció, que para las exportaciones e importaciones, las partes contratantes se concederán el régimen de la nación más favorecida. En 1984, se delimitaron 12 áreas básicas de

112

acción, siendo las más importantes, el sector agropecuario y la formación de un mercado ampliado.

### 3.3.1.3 Resultados

Los resultados más significativos en este aspecto, se evidencian en la balanza comercial de Colombia con el Grupo Andino (Cuadro No. 11). Como se puede apreciar, Colombia muestra con cada uno de los países del Grupo Andino, para todos los años que abarca el período, déficits comerciales. Fué así, como con Bolivia, el déficit se mantuvo relativamente constante, con Ecuador y Perú, se disminuye sustancialmente, pero por su parte con Venezuela, se incrementó súbitamente para 1983 y se disminuye un poco para 1984. Dentro del total nuestras exportaciones disminuyeron bruscamente en 1983 y 1984 mientras que las importaciones aunque también disminuyeron, éstas lo hicieron en forma más gradual.

En lo relacionado con los convenios internacionales, los convenios de crédito recíproco registraron en 1982 un saldo negativo a final de año de US \$ 70 millones, este comportamiento estuvo influenciado por los mayores pagos que se hicieron a Brasil, Chile, España y México. Posteriormente en Diciembre 31 de 1983 el saldo global mostró una disminución leve del déficit global del movimiento de saldos, siendo éste de US \$ 65.6 millones. Se disminuyó el déficit en mayor proporción con Argentina, Brasil, Chile y Uruguay, mientras que con Ecuador y Rusia se aumentó el saldo favorable.

113

CUADRO No. 11 BALANZA COMERCIAL DE COLOMBIA CON EL GRUPO ANDINO 1982-1984 (Miles de US\$ FOB)

	BOLIVIA	ECUADOR	PERU	VENEZUELA	TOTAL
1982					
Exportaciones	1.355	57.574	35.714	401.098	495.741
Importaciones	6.159	199.082	167.673	436.231	809.145
Balanza Comercial	- 4.804	- 141.508	- 131.959	- 35.133	- 313.404
1983					
Exportaciones	1.931	56.175	21.976	116.244	196.326
Importaciones	6.173	157.422	93.296	426.404	683.296
Balanza Comercial	- 4.242	- 101.247	- 71.320	- 310.160	- 486.970
1984					
Exportaciones	1.569	51.790	27.442	111.119	191.920
Importaciones	5.874	58.375	84.421	360.235	508.902
Balanza Comercial	- 4.305	- 6.585	- 56.979	- 249.116	- 316.982

FUENTE: BANCO DE LA REPUBLICA. Informe Anual del Gerente. Volumen LXL. Bogotá 1984.

114

Durante 1984, la disminución leve continúa, siendo el déficit de US \$ 59.9 millones. Los movimientos anteriores, ponen de manifiesto el desequilibrio que caracteriza nuestro intercambio con la mayoría de los países de la ALADI. Ver Cuadro No. 12.

En lo pertinente a los convenios comerciales y de pagos, al finalizar 1982 las operaciones efectuadas, registraron ingresos de US \$ 64 millones, y egresos de US\$127 millones. Esto obedeció a una merma en los envíos de productos agrícolas diferentes a café, hacia Alemania, Hungría y Polonia. El país que más participó fue Alemania del Este, seguido por Polonia. Ver Cuadro No. 13.

En 1983 y 1984, se canalizaron transacciones (ingresos más egresos) por valor de US \$ 119 millones y US \$ 11 millones respectivamente. Esta baja se originó en una disminución de 39% (exportaciones colombianas), mientras que por el contrario, los egresos aumentaron en 16%. Se observó una tendencia general decreciente en la utilización del sistema, reflejó entre otros factores de la suspensión del convenio desde 1983 con Alemania. Ver Cuadro No. 14.

### 3.3.2 La Política de Inversión Extranjera e Inversión de Colombia en el Exterior.

#### 3.3.2.1 Objetivos

- Orientar la inversión extranjera hacia aquellas actividades en

15

CUADRO No. 12 SALDOS DE LOS CONVENIOS DE CREDITO RECIPROCO DE COLOMBIA MILES DE US\$

	SALDO DICIEM. 31/82	SALDO DICIEM. 31/83	SALDO DICIEM. 31/84
Argentina	- 4.575	- 2.950	- 962
Bolivia	- 765	- 896	- 586
Brasil	- 36.718	- 29.403	- 29.551
Chile	- 10.717	- 7.530	- 10.399
Ecuador	2.038	3.295	5.118
Mexico	- 9.498	- 11.405	- 13.992
Paraguay	- 249	- 244	- 518
Perú	- 3.471	- 5.586	- 6.161
Uruguay	- 1.698	- 1.028	- 2.361
Venezuela	464	8.986	- 15.163
Sub-total ALADI	- 65.189	- 64.733	- 74.566
España	- 7.043	- 11.303	- 4.216
Rusia	- 82	4.718	- 52
Centroamérica	1.100	4.640	18.160
TOTAL	- 70.476	- 65.633	- 59.922

FUENTE: BANCO DE LA REPUBLICA: Informe Anual del Gerente.

Volúmen LIX. Bogotá, 1982. Pág. 171. Cuadro 3.17.

Volumen LXI. Bogotá, 1984. Pág. 171. Cuadro 18.

CUADRO No. 13 EVOLUCION DE LOS CONVENIOS COMERCIALES Y DE PAGOS MILES DE US\$

	INGRESOS	EGRESOS	SALDO EN DIC. 31
1980	134.033	73.507	129.087 *
1981	84.127	72.950	140.264
1982	63.930	127.201	76.993
1983	64.929	53.679	88.243
1984	39.348	62.054	65.537

\* A partir de Enero de 1980. España que hacía parte de estas operaciones por cambio en su modalidad entra a conformar los movimientos de convenios de crédito recíproco.

FUENTE: BANCO DE LA REPUBLICA - Departamento Internacional.

Informe Anual del Gerente. Volumen LXI. Bogotá, 1984. Página 172. Cuadro 19.

112

CUADRO No. 14 MOVIMIENTOS DE LA CUENTA DE CONVENIOS COMERCIALES Y DE PAGOS EN 1984.  
 (Miles de US \$)

	Saldo en Dic. 31 1982	Saldo en Dic. 31 1983	INGRESOS	EGRESOS	Saldo en Dic. 31 1984
R.D.A.	377				
Bulgaria	2.809	3.179	443	130	3.492
Hungría	9.977	28.810	34.768	45.660	17.918
Polonia	25.107	15.696	1.467	3.195	13.968
Rumania	22.948	28.855	2.670	7.531	23.994
Yugoslavia	16.529	11.703		5.538	6.165
TOTAL	76.993	88.243	39.348	62.054	65.537

FUENTE: BANCO DE LA REPUBLICA. Informe Anual del Gerente. Volumen LXI. Bogotá, 1984.  
 Página 172. Cuadro 20.

las que el índice de penetración de importaciones es alto; en sectores donde la tecnología es difícil de adquirir por la existencia de patente, por el elevado costo de la investigación; hacia aquellos sectores altamente intensivos en capital, y aquellos que permitan aumentos rápidos y considerables en el valor agregado nacional.

- Encausar la inversión extranjera hacia la asociación con la pequeña y mediana industria nacional, o hacia sectores donde predominen monopolios.
- Dirigir la inversión de Colombia en el exterior, hacia aquellas actividades un margen mayor de seguridad y rentabilidad; a la vez que cumplir con los compromisos de inversión establecidos en los convenios internacionales.

3.3.2:2 Medidas

En 1982, la autoridad monetaria expidió la Resolución 35, mediante la cual facultó a la Oficina de Cambio para registrar préstamos externos en divisas obtenidas por personas naturales y jurídicas colombianas, si su producto se destina al pago de acciones, participación o derechos que se adquieran en el exterior, ampliando así las posibilidades a los inversionistas nacionales de colocar sus capitales en el exterior en forma más rentable. El Consejo Nacional de Política Económica y Social - CONPES, estableció una mayor tasa para el giro de utilidades al exterior, garantizando al inversionista extranjero,

119

que transfiera utilidades equivalentes al 20% del valor registrado como inversión nueva, más el promedio anual de Prime Rate siempre y cuando se ubique en utilidades industriales o en servicios hoteleros y turísticos.

Igual tratamiento se extendió a empresas agropecuarias o manufactureras con inversión extranjera que comprueben que más de la mitad de sus operaciones anuales de ventas corresponden a exportaciones realizadas. Una segunda disposición permitió suspender el plazo de transformación en "empresas mixtas" a la receptora de inversión extranjera que lleguen a un nivel superior del 50% de integración de materias primas nacionales, o exporte más del 25% de sus productos.

### 3.3.2.3 Resultados

Durante 1982, se registraron US \$ 113.5 millones de aportes externos a capital, divididos en 47.5% al sector manufacturero y en 46.4% hacia la explotación de minas y canteras, de los cuales América del Norte y Europa, originaron el 51.7% y el 38% de los aportes en igual orden.

En el transcurso de 1983, se registraron inversiones extranjeras por US \$ 117.2 millones de los cuales la industria manufacturera contabilizó US \$ 69 millones, seguido de los establecimientos financieros con US \$ 24.6 millones, las nuevas inversiones provinieron de Améri

ca del Norte y de los países europeos mientras que de América Central y Antillas disminuyeron. En 1984 se registró la suma de US \$ 309.8 millones, cifra que casi duplicó el monto del año anterior. La industria manufacturera mantuvo el liderazgo aunque redujo su participación, mientras que el dedicado a la explotación de minas y canteras tuvo el crecimiento más alto con relación a los demás sectores. Las regiones que predominaron como proveedoras de recursos financieros fueron América del Norte y Europa. Ver Cuadro No. 15.

Haciendo referencia a la inversión colombiana en el exterior, ésta alcanzó en 1982, un monto de US \$ 29.4 millones, siendo Panamá y Perú los países que más participaron en dichas inversiones. En los Cuadros 16 y 17, se observa que en el año citado la inversión correspondió casi en su totalidad al sector de establecimientos financieros y seguros, 98.1%. Para 1983, la inversión se aumentó en US\$ 104 millones, canalizándose en su mayor parte hacia Panamá, Venezuela y Perú, siendo el sector manufacturero el que más recibió aportes, 53.3%, mientras que el financiero recibió solo el 34%.

Por su parte 1984, la inversión colombiana en el exterior, sumó US \$ 20.6 millones, siendo el sector financiero, el que más participó y dirigiéndose hacia América del Sur y América Central.

121

CUADRO No. 15 INVERSION EXTRANJERA EN COLOMBIA: SEGUN ACTIVIDAD Y ZONAS GEOECONOMICAS (Millones US\$ FOB)

ACTIVIDAD	1982		1983		1984	
	US\$	%	US\$	%	US\$	%
Industrias manufactureras	53.8	47.5	69.0	58.8	110.2	35.6
Establecimientos Financ, Seguros	2.3	2.0	24.6	20.9	18.2	5.8
Cio, Restaurantes, Hoteles	3.4	3.0	9.9	8.4	11.1	3.5
Explotación de minas y Canteras	52.7	46.5	10.8	9.2	176.2	57.0
Transporte y Comunicaciones	0.6	0.5	- 1.3	- 1.1	- 0.58	- 0.18
Agricultura, Caza, Silvicult. Pesca	0.4	- 0.3	2.0	1.7	2.97	- 0.96
Actividades no bien especificadas	0.01	0.008	3.2	2.7	3.2	- 1.03
Construcción	0.2	0.17	- 1.1	- 0.9	0.73	0.23
Electricidad, Gas, Agua	0.7	0.6	-	-	-	-
Servicios comunales, Social, Pers.	- 0.02	- 0.01	0.1	0.08	0.7	0.22
TOTAL	113.29	100.0	117.2	100.0	309.0	100.0
ZONA GEOECONOMICA						
América del Norte	58.7	51.8	53.7	45.8	229.4	74.2
América Central y Antillas	7.5	6.62	- 2.7	- 2.3	- 0.07	- 0.02
América del Sur	3.5	3.09	13.0	110.9	2.3	- 0.74
Europa	43.0	37.98	53.1	45.3	62.5	20.2
Asia	0.4	0.35	-	-	19.9	6.4
Otros Países	0.09	0.07	0.1	0.08	0.115	0.03
TOTAL	113.19	100.0	117.2	100.0	309.0	100.0

FUENTE: REVISTAS BANCO DE LA REPUBLICA. Informe Anual del Gerente. Volumen LIX. Bogotá, 1982.

Páginas 185-186. Cuadros 3.25 y 3 26; Volumen LX; Bogotá, 1983. Página 104. Cuadro II.6.

Volumen LXI. Bogotá, 1984. Páginas 158-160. Cuadro 13 y 14.

CUADRO No. 16 INVERSION COLOMBIANA EN EL EXTERIOR (MILES DE US \$)

	1982	1983	1984
América del Norte	85	12.028	15
América Central y Antillas	16.237	71.349	9.736
América del Sur	12.438	20.556	10.849
Europa	-	301	-
Asia	-	-	-
TOTAL	20.363	104.239	20.600

FUENTE: REVISTA BANCO DE LA REPUBLICA. Informe Anual del Gerente.

Volúmen LIX. Bogotá 1982. Página 189. (Cuadro 3.29).

Volúmen LX. Bogotá, 1983. Página 106-107. Cuadro II.8.

Volúmen LXI. Bogotá, 1984. Página 161. Cuadro 15.

CUADRO No. 17 INVERSION COLOMBIANA EN EL EXTERIOR SEGUN ACTIVIDAD ECONOMICA (MILES DE US \$)

SECTOR	1982	%	1983	%	1984	%
Agricultura, Caza, Silv. y Pesca	20	- 0.06	4.432	4.2	661	3.2
Explotación de minas y canteras	-	-	-	-	2	0.009
Industria manufacturera	549	1.86	55.449	53.3	518	2.51
Comercio al por mayor y menor						
Restaurante y hoteles	6	0.02	19.47	1.8	2.884	14.00
Establecimientos financieros, seguros, bienes muebles e inmuebles y servicios prestados a la empresa.	28.824	98.1	35.894	34.5	32.833	159.4
Servicios sociales, comunales y personales.	1	0.003	6.239	6.0	16.309	79.2
TOTAL	29.360	100.0	103.961	99.8	20.589	100.0

FUENTE: REVISTA BANCO DE LA REPUBLICA. Informe Anual del Gerente. Volumen LXI. Bogotá, 1984. Página 233. (Cuadro 15).

4. LA POLITICA DE COMERCIO EXTERIOR EN EL  
PROGRAMA MACROECONOMICO AUTODISCIPLINA  
PARA EL DESARROLLO 1985 - 1986

4.1 LA POLITICA DE EXPORTACIONES

4.1.1 Objetivos

Según los lineamientos generales señalados en este programa, se fijan las metas para 1985 y las pautas para 1986. Los principales objetivos que se propuso dicho programa en materia de exportaciones fueron:

- Refinar los incentivos a las exportaciones no tradicionales.
- Alcanzar a finales de 1985, una tasa de cambio real ponderada equivalente a la que existía en 1975 que permita el desmonte gradual de las restricciones al comercio, necesario para promover el aumento de las exportaciones.
- Mantener la firmeza del mercado internacional del café.

- Fortalecer y ampliar la cobertura del Plan Vallejo.
- A mediano plazo, propender por una expansión acelerada de las exportaciones de carbón e hidrocarburos; reorientar el crédito externo en favor de las exportaciones.
- Reestructurar las zonas francas para convertirlas en polos regionales de generación de empleos y divisas.

Con todo esto, la actividad exportadora está llamada a convertirse en el sector líder no solamente para generar divisas, sino para abrir nuevas fuentes de trabajo, y afianzar el proceso de recuperación de la actividad manufacturera.

#### 4.1.2 Medidas

En 1985, la política cafetera tuvo como soporte durante el período de Enero a Septiembre, la conferencia de la Organización Internacional del Café, realizada en Septiembre de 1984 que asignó una cuota global de exportación de 59 millones de sacos, con una adición posterior de 2 millones de sacos, para llegar a un nivel anual de 61 millones, correspondiéndole a Colombia un volumen de 9.2 millones de sacos. Para el último trimestre del año, la comercialización externa se rigió por el Acuerdo Cafetero firmado en Londres en Septiembre de 1985, referente al año cafetero de 1985 - 1986, el cual definió como cuota global de exportación 58 millones de sacos de 60 kgs.

asignándole a Colombia una cuota inicial de 8.7 millones de sacos, inferior en 171.000 sacos a la cuota del año anterior, sin embargo, la participación dentro del total se mantuvo en 15.1%, igualmente la franja de precios fué la acordada en los pactos anteriores. Ver Cuadro 18.

Cabe advertir que el último trimestre del año tuvieron lugar todos los aumentos previstos en el pacto, como resultado de los sucesivos y pronunciados incrementos en el precio internacional. Efectivamente en Noviembre se dió el primer incremento de 1 millón de sacos en la cuota mundial, posteriormente el 11 de Diciembre se liberó 1 millón de sacos adicionales, y el día 12 se produjo un nuevo ascenso de 3 millones de sacos. En tal virtud, la cuota mundial global inicial de 58 millones de sacos, alcanzó un tope de 63 millones y la correspondiente a Colombia se situó alrededor de los 9.5 millones. Estos aumentos debieron como se dijo anteriormente, al pronunciado incremento que se dió en los precios del café al pasar de US \$1.43 la libra en Enero a US \$2.14 la libra en Diciembre. Ver Cuadro 19.

En lo que se refiere a la política cafetera interna, los incrementos ocurridos buscaron situar el precio interno de la carga de 125 kgs. al nivel que ésta tenía al comienzo de la década, es así como al iniciarse el año, el precio se situaba en \$17.000 y termina en \$24.365, registrando un avance del 43.4%. Con el fin de lograr que los ingresos de divisas estuvieran acorde con el nivel de precios internacionales, se produjeron cambios en el precio del reintegro,

122

CUADRO No. 18 CUOTAS DE EXPORTACION CAFETERA PARA LOS PAISES MIEMBROS DE LA OIC (1)  
(Miles de sacos de 60 kilogramos)

	CUOTA INICIAL ASIGNADA		%
	1984-1985	1985-1986	
SUAVES COLOMBIANOS	10.929	10.716	18.47
Colombia	8.841	8.670	15.10
Kenia	1.348	1.322	2.27
Tanzania	740	725	1.25
OTROS SUAVES	12.693	12.449	21.40
Costa Rica	1.173*	1.150*	1.98
República Dominicana	515	505	0.87
Ecuador	1.178	1.156	1.99
El Salvador	2.434	2.387	4.11
Guatemala	1.885	1.849	3.18
Honduras	811*	795*	1.37
India	674*	661*	1.13
México	1.984	1.946	3.40
Nicaragua	696	683	1.17
Papúa-Nueva Guinea	630*	618*	1.06
Perú	713	699	1.20
ARABICAS BRASILEÑOS Y OTRAS ARABICAS	18.169	17.819	30.70
Brasil	16.744	16.421	28.30
Etiopía	1.425*	1.396*	2.40

Pasan.....

128

CUADRO 18 CUOTAS DE EXPORTACION CAFETERA PARA LOS PAISES MIEMBROS DE LA OIC (1)  
(Miles de sacos de 60 kilogramos)

	CUOTA INICIAL ASIGNADA	
	1984-1985	1985-1986
		%
Vienen.....		%
ROBUSTAS	13.017	22.00
Indonesia	2.472*	4.17
CAMCAF	6.495	10.98
Filipinas	488	0.82
Uganda	2.411*	4.07
Zaire	1.151*	1.94
SUBTOTAL	54.808	92.60
Angola	380	0.51
TOTAL MIEMBROS CON DERECHO A CUOTA BASICA	55.188	93.10
MIEMBROS EXENTOS DE CUOTA BASICA	3.447	6.10
TOTAL ASIGNACIONES ESPECIALES	365	0.62
TOTAL	59.000	100.00
		58.000
		100.00

\* Países que tuvieron además asignaciones especiales

(1) Años Cafeteros Octubre 10. a Septiembre 30

FUENTE: REVISTA BANCO DE LA REPUBLICA; Informe Anual del Gerente. Volumen LXII. Bogotá, 1985.

CUADRO 19 VARIACIONES DE LOS PRECIOS EXTERNOS 1985

FECHA	Precio externo dólares por libra
Enero 31	1.43
Junio 13	1.41
Agosto 29	1.42
Noviembre 14	1.55
Diciembre 16	1.85
Diciembre 23	2.14

FUENTE: BANCO DE LA REPUBLICA. Informe Anual del Gerente.

Volúmen LXII. Bogotá, 1985. Pág. 76. Cuadro 7.

pasando de US \$206 en Enero 31 a US \$315 en Diciembre. Ver Cuadro 20. En lo relacionado con la política de exportaciones menores, se continuó aplicando acciones específicas para fomentarlas. Fué así como se aceleró el ajuste nominal de la tasa de cambio, devaluando el peso frente al dólar, en un 51.2%, la tasa más alta desde la expedición del Estatuto Cambiario. logrando una devaluación real equivalente al 28.5% respecto a la canasta ponderada de monedas. Igualmente se establecieron estímulos, tributarios y crediticios, racionalizando la aplicación de los Certificados de Reembolso Tributario - CERT. En efecto a comienzos de 1985 se eliminó el estímulo para los Sistemas Especiales de Intercambio como el trueque, compensación y triangulación. De igual modo se suspendió el CERT diferencial que se había establecido para exportaciones con destino a países de la ALADI, se suprimió también el CERT para algunos productos como ciertos carbones, cacao y sus derivados y para las exportaciones de flores con destino a Estados Unidos y Puerto Rico. Las exportaciones menores continuaron recibiendo financiación de PRO EXPO, canalizando recursos a este sector por \$75.566 millones, con incremento de 9.3% respecto a 1984. Ver Cuadro 21. Es de destacar que en este año, se modificó el "Plan Vallejo" mediante el Decreto 631 del 28 de Febrero de 1985, mediante el cual se sustituyó los contratos "Plan Vallejo" que anteriormente debían suscribirse con INCOMEX por programas Importación-Exportación, permitiendo revitalizar las operaciones realizadas bajo el Plan Vallejo.

PRECIOS Y CUOTAS DE RETENCION DEL CAFE

A FINALES DE	INTERNO (1)		% de Retención (4)
	Pesos por carga de 125 kgs.	Mínimo reintegro (2) Otros suaves (3)	
1984 Diciembre	17.000.00	201.40	68
1985 Marzo	18.100.00	206.00	68
Junio	19.350.00	209.00	68
Septiembre	20.700.00	204.50	68
Diciembre	24.375.00	315.00	68

- (1) Precio de compra en el mercado interno del café pergamino tipo Federación.
- (2) Valor mínimo en dólares que se debe reintegrar al Banco de la República por cada saco de 70 kilogramos exportado.
- (3) Promedio del mes de las cotizaciones ICOS en Nueva York.
- (4) Cantidad de café pergamino que el exportador debe entregar al Fondo Nacional del Café, a través de la Federación Nacional de Cafeteros, equivalente a un porcentaje del café exportado que se proyecta exportar.

CUADRO 21

FONDO DE PROMOCION DE EXPORTACIONES

CREDITOS CONCEDIDOS (millones de \$)

---

CREDITO PARA	1984	1985
Capital de Trabajo	55.790.6	61.963
Inversión fija	5.900.6	2.934
Post-embarque	7.446.1	11.369
TOTAL	69.137.3	75.566

---

FUENTE: REVISTA BANCO DE LA REPUBLICA. Pág. 199. Cuadro 36

De otra parte, mediante el Decreto 1208 de abril de 1985, se creó el sistema SIEX como mecanismo complementario del Plan Vallejo, con el objeto de brindar a las empresas exportadoras acceso automático e inmediato a los registros de importación que amparen materias primas e insumos que sean incorporados a los productos de exportación. Se diferencian del Plan Vallejo en que mediante éste se contemplan exenciones tributarias y se obtiene CERT sobre el valor agregado nacional, mientras que con el SIEX se pagan aranceles, pero el CERT se liquida sobre el valor global de la exportación.

Otra medida tendiente al fortalecimiento de las exportaciones fue la expedición del Estatuto de las Zonas Francas mediante la Ley 109 de diciembre 12 de 1985, dicho Estatuto se convierte en el marco vector de las industrias que se establezcan en dichas zonas, estableciendo su tipo de actividades, sus pautas generales, al igual que el régimen cambiario, crediticio y fiscal de que están dotadas.

4.1.3 . Resultados

Durante 1985, los despachos de café llegaron a 10 millones de sacos de 60 kgs. con una ligera disminución de 1.9% frente al año anterior. Los países miembros de la organización internacional del café, adquirieron 9.1 millones de sacos, lo cual reflejó una disminución del 2.2% con respecto al año anterior. Ver Cuadro 22.

En el primer semestre de este año, los precios internacionales del

134

CUADRO 22. EXPORTACIONES DE CAFE COLOMBIANO A PAISES MIEMBROS Y NO MIEMBROS DE LA OIC

	MILES DE SACOS DE 60 KILOGRAMOS		MILES DE US \$	
	1984	1985	1984	1985
MIEMBROS DE LA OIC	9.357	9.147	1.650.050	1.633.421
América	2.625	2.642	461.386	467.199
EUROPA	6.124	5.910	1.081.227	1.061.285
Japón	602	590	106.484	104.198
Otros miembros	6	5	953	739
NO MIEMBROS DE LA OIC	841	853	148.872	150.695
TOTAL	10.198	10.000	1.798.922	1.784.116

FUENTE: FEDERACION NACIONAL DE CAFETEROS DE COLOMBIA

del grano no presentaron variaciones significativas, y el promedio se mantuvo dentro de los parámetros de la Organización Internacional del Café. Para el período julio-septiembre, las cotizaciones internacionales del grano sufrieron deterioro, llegando a un precio de US \$133 la libra frente al promedio anual que fué de US \$1.45 la libra. Al promediar el mes de octubre debido a la drástica sequía que afectó al Brasil empezaron a elevarse inusitadamente las cotizaciones internacionales, hasta llegar en diciembre a US \$1.97 la libra de la variedad otros suavés en el mercado de Nueva York, siendo este el promedio mensual más alto desde 1980, lo cual produjo acercamiento a una nueva bonanza cafetera. Ver Cuadro 23.

Las exportaciones diferentes del café, ascendieron a US \$1.806,4 millones con un avance de 5.1% respecto al año anterior.

Las ventas externas de los principales renglones industriales llegaron a US \$576 millones, presentando un crecimiento del 16%; destacándose renglones, como cueros y sus manufacturas, plásticos, equipos mecánicos y eléctricos, cemento y calzado.

A su vez las exportaciones del sector agropecuario y agroindustria continuaron evolucionando dentro de un marco internacional desfavorable, particularmente en condiciones de precios deprimidos, lo cual se reflejó en un menor valor, no obstante, el esfuerzo por colocar mayores volúmenes. Este fué el caso del azúcar. Por su parte el banana que aunque se mantuvo en un lugar destacado dentro de las ven

CUADRO 23

PRECIOS PROMEDIOS DEL CAFE "OTROS SUAVES" EN NUEVA YORK

(Centavos de dólar por libra de 453.6 gramos)

	1984	1985
Enero	143.14	145.58
Febrero	145.72	143.73
Marzo	148.21	141.27
Abril	150.40	140.66
Mayo	149.94	141.94
Junio	146.66	141.16
Julio	143.37	134.31
Agosto	145.29	132.93
Septiembre	141.24	133.07
Octubre	136.12	140.48
Noviembre	140.25	154.85
Diciembre	140.64	196.77
Promedio	144.25	145.56

FUENTE: REVISTA BANCO DE LA REPUBLICA. Pág. 123. Cuadro 23.

tas externas, mostró una disminución de los ingresos de 21.1%, igualmente la carne registró descenso. Sin embargo, se logró avances en productos como las flores, algodón, arroz y el tabaco.

Por otra parte las exportaciones, de productos minerales diferentes a carbón y petróleo, como el platino, logró recuperar cierta dinámica, mientras el ferróniquel registró una caída del 12.5% debido a la paralización de la planta de Cerromatoso en el segundo semestre del año. Ver Cuadro 24.

Las exportaciones de carbón e hidrocarburos, aunque no señalaron valores de consideración, las ventas externas llegaron a US \$124 millones de toneladas, cifras superiores en US \$86 millones y 2.7 millones de toneladas a las de un año antes. Este incremento se explicó principalmente por el inicio de la explotación del proyecto El Cerrejón Zona Norte y adicionalmente a los ingresos por los despachos de la zona central.

En lo relativo a los derivados del petróleo, la única empresa que exportó durante 1985 fué ECOPETROL que vendió cerca de 20 millones de barriles anual, generando un total de US \$449.2 millones. Al igual que en años anteriores, el Fuel Oil fué el principal producto de exportación, al constituir el 91% del valor. Las exportaciones mediante el Plan Vallejo sumaron US \$767.1 millones, creciendo 405% con respecto a 1984.

138

CUADRO 24

PRINCIPALES EXPORTACIONES DIFERENTES DE CAFE CRUDO O VERDE  
(Millones US\$ FOB)

	1984	1985	Var. %
Principales productos agropecuarios y pesca:	469.3	453.4	- 3.4
Banano	197.9	156.2	- 21.1
Flores	129.5	132.1	2.0
Algodón de fibra corta y larga	48.1	59.5	23.7
Azucar	37.1	36.9	- 0.5
Tabaco en rama	21.4	22.9	7.0
Arroz	0.8	12.7	*
Carne de ganado bovino	10.1	6.1	- 39.6
Crustáceos y moluscos	24.4	27.0	10.7
Principales productos de la industria manufacturera:	496.7	576.2	16.0
Productos alimenticios	75.6	80.2	6.1
Textiles y sus manufacturas	114.0	124.1	8.9
Calzado	7.9	11.9	50.6
Pielés, cueros y sus manufac.	26.2	46.2	76.3
Madera y sus productos	4.4	10.4	136.4
Papel, cartón y sus productos	71.6	73.3	2.4
Químicos, farmacéut. y conexos	84.1	93.6	11.3
Plásticos y sus manufacturas	31.9	42.8	34.2
Cemento	18.4	22.7	23.4
Vidrio y sus manufacturas	8.2	7.0	- 14.6
Metales comunes y sus man. (1)	23.1	27.1	17.3
Equipo mecánico y eléctrico	24.6	29.7	20.7
Equipo de transporte	6.7	7.2	7.5
Principales productos minerales:	613.2	662.9	8.1
Derivados del petróleo	479.6	449.2	- 6.3
Fuel Oil	445.2	408.8	- 8.2
Otros	34.4	40.4	17.4
Carbón	37.8	124.2	228.6
Térmico	33.8	120.5	256.5
Coques y semicoques de hulla	4.0	3.7	- 7.5
Ferroníquel	62.4	54.6	- 12.5
Esmeraldas	24.5	23.3	- 4.9
Platino	8.9	11.6	30.3
Otras exportaciones	139.4	113.9	- 18.3
TOTAL	1.718.6	1.806.4	5.1

\* Variación superior al 1.000%  
(1) Excluido el ferroníquel

FUENTE: REVISTA BANCO DE LA REPUBLICA, PÁGINA 126. Cuadro 4

4.2 LA POLITICA DE IMPORTACIONES

4.2.1. Objetivos

La política de importaciones se orientó a racionalizar su manejo con base en una apertura gradual, selectiva y localizada. Sus principales objetivos eran:

- Facilitar el suministro adecuado de materias primas no producidas en el país y requeridas en el normal desempeño del aparato productivo.
- Permitir el acceso automático a las importaciones para la actividad exportadora.
- Flexibilizar las restricciones que pasaban sobre las importaciones y que habían sido adoptadas en años anteriores.

4.2.2 Medidas

En el curso de 1985, el Consejo Directivo de Comercio Exterior dispuso el retorno gradual de los bienes de la lista de prohibida importación o la de licencia previa, y de un conjunto apreciable de bienes de este último régimen al de libre importación. De esta manera, al finalizar el año se había eliminado virtualmente el régimen de prohibida importación, al pasar su cobertura del 16.5% del

universo arancelario a 1.4% en diciembre de 1985. Por su parte la lista de bienes de licencia previa se redujo del 83% al 71.5%, mientras que los de libre importación, aumentaron del 0.5% al 27.1%. Ver Cuadro 25.

Por su parte, la Junta Monetaria fijó el 27 de febrero de 1985 un presupuesto para las importaciones reembolsables de US \$3.000 millones, equivalente a US \$250 millones mensuales. Posteriormente en el mes de junio la Junta amplió dicho presupuesto en US \$230 millones para permitir primordialmente mayores importaciones de bienes de capital, que absorbieron US \$180 millones de la adición. Posteriormente se fijaron pequeños incrementos en diciembre. Ver Cuadro 26.

Igualmente, se siguió una política de desgravación selectiva en tres etapas, entre mayo y septiembre, cuyos objetivos fueron, la reducción de los niveles de la tarifa, la corrección de la dispersión en su estructura, y la reducción del sistema de exenciones arancelarias.

Se dió tratamiento preferencial al sector agrícola al introducir rebajas arancelarias a las materias primas y a los bienes de capital con destino a dicho sector, con el fin de reducir sus costos de producción.

Se continuó aplicando el sistema de plazos mínimos de giros, implantado y reglamentado en 1984, con algunas modificaciones, tendientes a reducir los plazos y suavizar dichas restricciones. Fué así como

141

CUADRO 25

DISTRIBUCION DEL UNIVERSO ARANCELARIO 1985

	LIBRE		PREVIA		PROHIBIDA	
	Nº DE ITEMS	%	Nº DE ITEMS	%	Nº DE ITEMS	%
Enero	23	0.5	4.160	83.0	828	16.5
Marzo	24	0.5	4.161	83.0	826	16.5
Junio	741	14.8	4.151	82.8	119	2.4
Diciembre	1.361	27.1	3.598	71.5	69	1.4

FUENTE: REVISTA BANCO DE LA REPUBLICA. Bogotá, Abril 1987. Pág. XII. Cuadro 5.

142

CUADRO No. 26 PRESUPUESTO DE DIVISAS (MILLONES DE US \$)

SESION DE LA JUNTA MONETARIA	PRESUPUESTO AUTORIZADO	VIGENCIA
27 de Febrero de 1985	US \$3.000 (250 mensuales)	Año 1985
19 de Junio de 1985	Incremento de US \$230	Segundo semestre 1985
	a) 30 para compensación	
	b) 20 para proyectos del gobierno	
	c) 180 para bienes de capital	
20 de Noviembre de 1985	Incremento de US \$20	1 de Diciembre 1985
27 de Diciembre de 1985	Incremento de US \$60	Mes de Diciembre 1985

FUENTE: REVISTA BANCO DE LA REPUBLICA COLOMBIANA, Abril 1987. Página XVI. Cuadro 6.

se suprimió del régimen de plazos mínimos de giros las importaciones financiadas por entidades de carácter gubernamental del exterior u organismos de financiamiento internacional; así también se le redujo los plazos a las importaciones de bienes equipos y de capital, bienes intermedios, bienes y maquinarias con destino al sector agropecuario, etc.

4.2.3 Resultados

En 1985, el valor CIF de las importaciones de bienes ascendieron a US \$4.130,7 millones, registrando una nueva disminución anual de 8.9% la tercera que se presenta en forma sucesiva, aunque algo menor que la de 1983 y 1984. El descenso fué especialmente pronunciado en el caso de los bienes de capital y de consumo, mientras la materia prima y productos intermedios acusaron una declinación menor. Ver Cuadro 27.

Las importaciones reembolsables, llegaron al nivel de US \$3.723 millones, con crecimiento de 8.7%, en donde las de licencia previa, llegaron a US \$3.056 millones y con una participación dentro del total de 82.1%. Ver Cuadro 28.

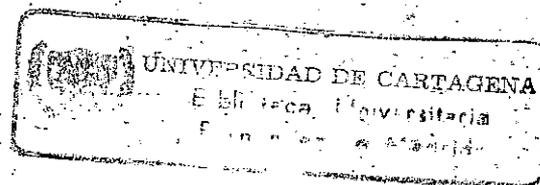
Por su parte, las importaciones bajo el régimen del Plan Vallejo, mostraron para 1985 un valor de US \$170.9 millones, incluyendo los sistemas de importación-exportación, que frente a US \$150 millones en 1984 muestra un incremento de 13.9%.

CUADRO 27  
 IMPORTACIONES SEGUN USO O DESTINO ECONOMICO (CUODE)  
 (Millones de US. \$ CIF)

	1984	1985	%
Bienes de Consumo	431.4	332.7	8.1
No duradero	242.0	177.6	4.3
Duradero	189.4	155.1	3.8
Materias primas y productos intermedios	2.487.2	2.434.1	58.9
Para la agricultura	184.5	173.3	4.2
Combustibles y lubricantes	464.5	481.3	11.6
Para la industria	1.838.2	1.779.5	43.1
Bienes de Capital	1.573.8	1.307.5	31.7
Materiales de construcción	138.9	256.6	6.2
Para la agricultura	43.6	15.0	0.4
Para la industria	949.3	672.6	16.3
Equipo de transporte	442.0	363.3	8.8
Bienes no clasificados	-	56.4	1.3
<b>TOTAL</b>	<b>4.492.4</b>	<b>4.130.7</b>	<b>100.0</b>

FUENTE: BANCO DE LA REPUBLICA Informe Anual del Gerente

Volúmen LXII. Bogotá, 1985.



CUADRO 28  
 IMPORTACIONES REEMBOLSABLES SEGUN REGIMEN  
 (Millones de US \$ FOB)

AÑOS	1984	%	1985	%
Libre	801.7	23.4	607.2	17.9
Previa	2.622.2	76.6	3.055.6	82.1
TOTAL	3.423.9	100.0	3.722.8	100.0

FUENTE: REVISTA BANCO DE LA REPUBLICA, página 140. Cuadro 6.

146

4.3 OTRAS POLITICAS RELACIONADAS CON EL COMERCIO EXTERIOR

4.3.1 La Política de Integración y los Convenios Internacionales

4.3.1.1 Objetivos

En términos generales, el Plan de "Autodisciplina para el Desarrollo" en materia de política de integración y de convenios internacionales continúa apoyando los lineamientos establecidos en el Plan Cambio con Equidad. Además se propuso reforzar:

- Los programas de liberación comercial concertados.
- La unificación de las políticas arancelarias.
- La cooperación financiera.
- Fortalecer el comercio exterior a través de los convenios internacionales.

4.3.1.2 Medidas.

El Grupo Andino, llevó a cabo la quinta reunión del Consejo de Ministros de Relaciones Exteriores del Grupo Andino, celebrado en Cartagena en septiembre, donde se acordó aplicar un "Plan de Emergencia" para reestablecer las corrientes comerciales gravemente afectadas.

147

tada por el proteccionismo y la escasez de divisas de los países andinos. Igualmente, se admitió la conveniencia de celebrar acuerdos comerciales de carácter temporal a fin de impartir mayor dinámica al comercio intrasubregional. De igual manera, se realizó una emisión inicial de 80 millones de pesos andinos, los cuales fueron autorizados mediante el Acuerdo 83 de diciembre de 1984 por el Fondo Andino de Reservas y el Convenio Multilateral de Bancos Centrales de los países miembros; estos 80 millones de pesos andinos fueron asignados en proporción directa con el respectivo capital suscrito así: 20 millones para Colombia, Perú y Venezuela, y 10 millones para Ecuador y Bolivia respectivamente.

#### 4.3.1.3 Resultados

El intercambio comercial de Colombia con los países miembros de la ALADI, muestra en 1985 un crónico y persistente déficit, el cual se incrementó en 6.4% con respecto al año anterior, es decir, llegando a un déficit de US \$628 millones. Este deterioro es particularmente negativo con el Brasil, que sobrepasa los US \$145 millones, con México US \$130 millones, y con Argentina US \$64 millones. Ver Cuadro 29.

Dentro del Grupo Andino, en el año, se obtuvo un avance en las exportaciones de 25% al pasar de US \$192 millones a US \$240 millones.

Por su parte las importaciones acusaron reducción del 3.9% totalizando US \$489 millones. La balanza comercial señaló un déficit de US \$

---

249 millones con lo cual se logró cierta mejoría en nuestra posición

CUADRO 29. BALANZA COMERCIAL DE COLOMBIA CON LA ASOCIACION LATINOAMERICANA DE INTEGRACION-ALADI  
 (Miles de US \$ FOB)

	GRUPO ANDINO	RESTO DE PAISES DE ALADI				TOTAL ALADI		
		ARGENTINA	BRASIL	CHILE	MEXICO		CITROS (1)	
1985	Exportaciones	240.3	31.4	5.1	22.8	6.5	0.4	306.5
	Importaciones	489.4	95.2	150.5	52.2	136.9	10.7	934.8
	Balanza Comercial	-249.1	-63.8	-145.4	-29.4	-130.3	-10.3	-628.3

(1) Paraguay y Uruguay

FUENTE: REVISTA BANCO DE LA REPUBLICA, página 147, Cuadro 22, Banco de la República

recurrentemente deficitaria. Ver Cuadro 30.

En el marco de los convenios internacionales, las diferentes iniciativas puestas en marcha para conjurar la crisis y revitalizar el intercambio comercial, le permitieron al país en 1985 obtener ingresos cambiarios por exportaciones de US \$176.1 millones, con un incremento anual del 25%, en donde se destaca la relativa recuperación del mercado venezolano, con unos ingresos de US \$46.6 millones. Los egresos totalizaron US \$464.8 millones con una leve disminución del 3% con relación del año anterior sobresaliendo la reducción de las compras con Perú, Ecuador y Venezuela, mientras que se destacó la participación de Brasil y Argentina. Ver Cuadros 31 y 32.

Vale la pena destacar el comportamiento de los convenios con España, en donde los ingresos ascendieron a US \$74.3 millones y los egresos muestran una reducción de US \$17.5 millones.

En estos convenios de pago y crédito recíproco de la ALADI fueron utilizados los pesos andinos, por parte de Ecuador, para satisfacer los saldos de las compensaciones de un monto total de andinos \$ 10 millones, cancelando \$9.6 millones al Banco de la República de Colombia y \$0.4 millones al Banco Central de Venezuela.

4.3.2 La política de Inversión Extranjera y de Inversión colombiana en el exterior.

4.3.2.1 Objetivos

CUADRO 30 BALANZA COMERCIAL DE COLOMBIA CON EL GRUPO ANDINO 1984 - 1985

(Miles de US \$ FOB)

	BOLIVIA	ECUADOR	PERU	VENEZUELA	TOTAL
1984 Exportaciones	1.6	51.8	27.4	111.1	191.9
Importaciones	5.9	58.4	84.4	360.2	508.9
Balanza Comercial	- 4.3	- 6.6	- 57.0	- 249.1	- 317.0
1985 Exportaciones	0.8	63.9	32.7	142.8	240.3
Importaciones	5.5	63.7	86.3	333.8	489.4
Balanza Comercial	- 4.7	- 0.2	- 53.6	- 191.0	- 249.1

FUENTE: REVISTA DEL BANCO DE LA REPUBLICA, página 149, Cuadro 23.

CUADRO 31  
COMERCIO A TRAVES DEL CONVENIO CON PAISES  
DE LA ALADI BALANZA DE CUENTA CORRIENTE

---

	1982	1983	1984	1985	
EXPORTACIONES	200.8	135.1	141.1	176.1	24.8
IMPORTACIONES	543.7	458.5	480.6	464.8	- 3.28
BALANZA CIAL.	- 342.9	-323.4	-339.5	-288.7	- 14.9

---

FUENTE: BANCO DE LA REPUBLICA

Informe Anual del Gerente. Página 152. Cuadro 25.

152

CUADRO 32 EVOLUCION DE LOS SALDOS DE LOS CONVENIOS DE CREDITO RECIPROCO 1985  
(Miles de US \$)

	SALDO INICIAL 31-12-84	INGRESOS		EGRESOS		SALDO FINAL 31-12-85
		BIENES Y SERVICIOS	BIENES Y SERVICIOS	COMPENSACION EXTRAORDINARIA	COMPEN-SACION	
Argentina	- 962	17.387	61.847		35.047	- 10.375
Bolivia	- 586	1.055	5.073		2.937	- 1.667
Brasil	- 29.551	6.133	113.317		104.035	- 32.700
Chile	- 10.390	18.800	42.806		26.664	- 7.732
Ecuador	- 5.118	46.584	34.275		-11.070	6.357
México	- 13.992	9.280	64.622		54.443	- 14.891
Paraguay	- 518	6	1.467		1.499	- 480
Perú	- 5.161	29.907	51.198		22.144	- 5.308
Uruguay	- 2.361	313	11.124		10.983	- 189
Venezuela	- 15.163	46.614	79.023	5.694	36.140	- 5.738
Subtotal ALADI	- 74.566	176.079	464.752	5.694	282.822	- 74.723
República Dominicana	- 752	8.013	55		- 4.469	- 4.241
España	- 4.216	74.300	80.988		9.007	- 1.897
Rusia	- 52	4.475	4.165		297	555
Otros	- 18.160	22.631	7.645		-13.494	19.652
TOTAL	- 59.922	285.498	557.605	5.694	274.163	- 52.172

FUENTE: BANCO DE LA REPUBLICA - Departamento Internacional.  
Informe Anual del Gerente. Página 153. Cuadro 26.

El gobierno para este año, buscó una mayor apertura al capital foráneo, impulsando medidas de políticas que hiciera más atractiva la vinculación de inversionistas extranjeros a los diferentes proyectos que el país requiere para su desarrollo, siempre y cuando esta inversión permita la transferencia de tecnología, genere nuevos empleos y divisas, complemente el ahorro interno y no desplace el ahorro nuestro. Igualmente trató de incrementar con recursos externos la capitalización de los sectores productivos.

4.3.2.2 Medidas

El Consejo Nacional de Política Económica y Social, mediante la Resolución 41 de 1985 determinó que de las sumas capitalizadas se destine un 50% para adquirir bonos del IFI, que las utilidades sin derecho a giro se capitalicen en la misma sociedad en la que se generaron, y ésta se comprometa a efectuar exportaciones de sus productos en un porcentaje no inferior al 25% de las ventas anuales, durante un periodo de 5 años. Igualmente se introdujo una mayor flexibilidad a las normas referentes a inversión extranjera, eliminandose las restricciones a la inversión en ciudades grandes.

4.3.2.3 Resultados

En lo concerniente al registro de la inversión extranjera ante la Oficina de Cambio, se registraron operaciones por un valor neto de US \$489.5 millones, representando un incremento de 28% con respecto

a 1984, el 90% de las inversiones, se canalizaron al sector de la explotación de minas y canteras, el 10% restante se destinó principalmente a la industria manufacturera y al sector financiero. Ver Cuadro 33.

La inversión extranjera en Colombia, según zonas geoeconómicas, la zona que más participó fue Norteamérica con un porcentaje de 91.6% seguido de Europa en menor cuantía, con un porcentaje de 6.6%, se notó disminución procedente de América Central. Ver Cuadro 34.

En lo que se refiere a la inversión colombiana en el exterior, en 1985 se redujo en 69% con respecto a 1984, se aprobaron 39 registros por valor de US \$ 6.4 millones.

Los sectores que canalizaron mayor volumen de inversión fueron el sector financiero con un 68.8% y el de restaurantes y hoteles con 25.5% mientras que en los demás sectores la inversión colombiana en el exterior disminuyó, excepto el de la construcción. La mayor parte de estos recursos se dirigieron hacia Panamá, Estados Unidos y América del Sur, entre ellas Venezuela. Ver Cuadro 35.

155

CUADRO 33

INVERSION EXTRANJERA EN COLOMBIA

REGISTRO SEGUN ACTIVIDAD ECONOMICA EN 1985

(Cifras en miles de US \$)

SECTOR (1)	TOTAL VALOR NETO
Agricultura, caza, silvicultura y pesca	1.486
Exploración de minas y canteras	440.295
Industrias manufactureras	25.683
Productos alimenticios, bebidas y tabaco	17.297
Textiles, prendas de vestir e industrias del cuero	1.165
Industria de la madera y productos de la madera incluidos muebles.	( 399)
Fabricación de papel y productos de papel, imprentas y editoriales.	1.719
Fabricación de sustancias químicas y productos quí- micos derivados del petróleo, del carbón, de caucho y plástico.	21.046
Fabricación de productos minerales no metálicos, exceptuando los derivados del petróleo y del carbón.	5.366
Industrias metálicas básicas	569
Fabricación de productos metálicos, maquin. y equipo	(19.159)
Otras industrias manufactureras	( 1.921)
Electricidad, gas y agua	670
Construcción	( 982)
Comercio al por mayor y al por menor, restaurantes y hoteles.	4.991
Comercio al por mayor	5.268
Comercio al por menor	( 311)
Restaurantes y hoteles	34
Transportes, almacenamiento y comunicaciones	779
Establecimientos financieros, seguros, bienes inmue- bles y servicios prestados a las empresas.	16.448
Establecimientos financieros	16.043
Seguros	( 152)
Bienes inmuebles y serv. prest. a las empresas	557
Servicios comunales, sociales y personales	---
Actividades no bien especificadas	157
TOTAL	489.527

(1) Según C.I.I.U Rev. 2

NOTA: No incluye inversión en petróleos, se refiere a registros de inversión.

FUENTE: REVISTA BANCO DE LA REPUBLICA. Informe Anual del Gerente.

CUADRO 34

INVERSION EXTRANJERA EN COLOMBIA 1985

---

	1985	%
América del Norte	448.8	91.6
América del Sur	2.1	0.42
América Central	2.8	0.51
Antillas	2.1	0.42
Europa	32.4	6.61
Asia	6.8	1.38
Otros Países	0.1	0.02
TOTAL	489.5	100.00

---

FUENTE: BANCO DE LA REPUBLICA ..Informe Anual del Gerente.

Volúmen LXI. Bogotá, 1984. Página 160. Cuadro 14.

Volúmen LXII. Bogotá, 1985. Página 141. Cuadro 18.

CUADRO 35

INVERSION COLOMBIANA EN EL EXTERIOR

REGISTRO SEGUN ACTIVIDAD ECONOMICA

(Miles de US \$ 1985)

	1985
Agricultura, caza, silvicultura y pesca	-
Explotación de minas y canteras	-
Industrias manufactureras	-2.617
Construcción	8
Comercio al por mayor y al por menor	-
Restaurantes y hoteles	7.800
Transporte y almacenamiento y comunicaciones	-
Establecimientos financieros, seguros y bienes inmuebles	19.396
Servicios comunales, sociales y personales	17.811
Actividades no bien especificadas	146
TOTAL	5.550

FUENTE: REVISTA BANCO DE LA REPUBLICA. Informe Anual del Gerente.

Volúmen LXI. Bogotá, 1984. Página 158, Cuadro 13.

Volúmen LXII. Bogotá, 1985. Página 140, Cuadro 17.

5. LA POLITICA DE COMERCIO EXTERIOR EN EL PROGRAMA  
MACROECONOMICO CRECIMIENTO CON ESTABILIDAD 1986

5.1. LA POLITICA DE EXPORTACIONES

5.1.1. Objetivos

Una vez alcanzado el ordenamiento básico de la economía, y ante la favorable perspectiva del sector externo, la política de exportaciones se fijó como objetivos los siguientes:

- Continuar con el propósito de mantener sólida la posición cambiaria del país a través de un adecuado manejo de la tasa de cambio.
- Lograr una relación equilibrada entre la producción para el mercado doméstico y las exportaciones.
- Propender por la estabilidad de los precios internacionales del café.
- Hacer compatibles los mayores ingresos de exportaciones con los

objetivos de estabilidad económica.

5.1.2 Medidas

En los planes anteriores, la política de exportaciones y en particular la política cafetera, estuvo condicionada por el establecimiento y cumplimiento de los pactos cafeteros internacionales. Sin embargo, este año, el 19 de febrero fueron suspendidas las cuotas cafeteras, al mantenerse el precio compuesto durante 45 días en un promedio móvil superior a US \$1.50 la libra, por lo que el mercado cafetero entró a regirse en gran medida dentro de la libre competencia.

En relación a la política cafetera interna, el 21 de enero a raíz del significativo incremento en los precios internacionales del grano, y conscientes de los estrechos vínculos entre éstos y el comportamiento general de la economía en el corto plazo, las autoridades y el gremio cafetero suscribieron un Acuerdo que determinó los lineamientos de la política cafetera en la coyuntura presentada, bajo la premisa de que el Fondo Nacional del Café pudiera cumplir sus funciones estabilizadoras, y, generar recursos de ahorro.

El Acuerdo se orientó a regular y dirigir temporalmente la utilización de los ingresos extraordinarios de la bonanza. Este acuerdo fijó el ajuste del precio interno contemplando entre otros aspectos que a partir de marzo hasta finalizar el año cafetero, los incrementos se efectúen bimestralmente, además se estableció la manera como

sería utilizada el superavit del Fondo Nacional del Café. Fué así como el precio interno de compra del café, se incrementó en enero un 23.1% llegando a \$30.000 la carga de 125 kgs. posteriormente para marzo y abril se fijó en \$37.835, y de mayo a julio en \$39.500 la carga de 125 kgs.

Por su parte, el precio mínimo de reintegro comenzó el año con US \$350 por saco de 70 kgs., posteriormente la Junta Monetaria decretó un aumento en este precio de US \$20 quedando en US \$370. A lo largo del período este precio siguió fluctuando de acuerdo a las condiciones de los precios externos del grano, para finalizar el mes de julio en US \$271.3. Ver Cuadro 36. La retención y el impuesto ad-valorem no sufrieron modificaciones, permaneciendo en 68% y 6.5% respectivamente.

Como ha sido tradicional en la política comercial del país, cuando se presentan bonanzas cafeteras, la política de incentivos a las exportaciones diferentes de café son relegadas a un segundo plano, sufriendo éstas retroceso en su proceso de diversificación.

Dentro de las medidas tomadas para el desarrollo de este sector, se pueden mencionar, la ampliación en febrero de 1986 del plazo máximo del reintegro de divisas a 6 meses, las divisas provenientes de exportación de bienes de capital a 2 años, y los libros, folletos e impresos, 18 meses.

161

CUADRO 36

CAFE. PRECIO INTERNO, EXTERNO, MINIMO DE REINTEGRO, CUOTA DE RETENCION E IMPUESTO AD-VALOREM

FIN DE 1986	PRECIO		MINIMO DE REINTEGRO US\$ POR 70 KGS	RETENCION	IMPUESTO AD-VALOREM
	INTERNO \$ POR CARGA DE 125 KGMS	EXTERNO US \$ POR LIBRA			
Enero	30.000	2.07	350	68	6.5
Febrero	30.000	2.37	350	68	6.5
Marzo	37.875	2.39	370	68	6.5
Abril	37.875	2.38	360	68	6.5
Mayo	39.500	1.82	350	68	6.5
Junio	39.500	1.62	271.3	68	6.5
Julio	39.500	1.65	271.3	68	6.5

FUENTE: BANCO DE LA REPUBLICA. Informe Anual del Gerente.

Bogotá, Abril 1986. Página 160. Cuadro 8.4.I. Fuente: Julio 1986. Página 154. Cuadro 8.4.I.

Bogotá, Agosto 1986. Página 172. Cuadro 8.4.I.

Igualmente en mayo se eliminaron los sistemas especiales de intercambio comercial como la triangulación y el trueque. Del mismo modo, y debido al éxito obtenido en el manejo de la tasa de cambio, este año se continuó reduciendo la tasa de devaluación a un ritmo suficiente para mantener la tasa real de cambio del año anterior. En lo referente a los CERT, en junio se modificaron algunos niveles porcentuales para productos como crustáceos y cuero con destino a Estados Unidos y Puerto Rico, quedando en un nivel global del 14%.

PROEXPO por su parte, otorgó crédito al sector exportador alrededor de los \$10.000 millones, dándole prioridad al pre y post-embarque y relegando a un tercer plano la inversión fija.

5.1.3 Resultados

Las exportaciones de café, en el mes de enero sobrepasaron los 988.000 sacos de 60 kgs., siendo para dicho mes el volumen más alto registrado en el último quinquenio, a este ritmo durante el primer trimestre del año, se exportaron 3.3 millones de sacos, cifra superior en un 33% a igual lapso de 1985. Hasta julio, el volumen exportado ascendió a 6.4 millones de sacos de 60 kgs., llegando a 10.3 millones de sacos desde el 1º de Agosto del año anterior.

Dichas exportaciones se dirigieron en más del 50% hacia Europa, ocupando un segundo lugar Estados Unidos. Ver Cuadro No. 37.

CUADRO 37  
EXPORTACIONES DE-CAFE  
(Miles de sacos de 60 Kgs.)

	ENERO-JULIO	AÑO COMPLETO (1)
Estados Unidos	1.210	2.231
Europa	4.435	6.780
Otros	787	1.325
TOTAL	6.432	10.336

(1) Del 1º de Agosto 1985 al 31 de Julio de 1986.

FUENTE: REVISTA BANCO DE LA REPUBLICA

Informe Anual del Gerente. Bogotá, Agosto 1986, Pagina 31.

164

En lo concerniente a los precios internacionales, el precio promedio en Nueva York de la libra de café "otros suaves" mostraron en el primer trimestre del año niveles elevados, hasta situarse en Marzo de 1986, máxima cotización alcanzada durante la presente década. Posteriormente el precio descendió hasta llegar a US \$1.75 en junio. En lo corrido del año, el precio del café llegó a US \$ 2.11 la libra, superior en 11% a la cotización del año precedente. Ver Cuadro 38.

En lo referente a las exportaciones diferentes del café, se elevaron a US \$860 millones hasta julio de 1986 con incremento de 15.9% con respecto al mismo periodo del año anterior. El sector de la minería (sin incluir petróleo y sus derivados), obtuvo aprobaciones por cerca de US \$108 millones, con un crecimiento de 40% anual. Las exportaciones originadas en la industria avanzan 18.8% al lograr US \$493 millones. El sector agropecuario continuó disminuyendo al registrar un recorte de 3.2%. Ver Cuadro 39.

La mayor parte de estas exportaciones continuaron dirigiéndose a la Comunidad Económica Europea y Estados Unidos.

## 5.2 LA POLITICA DE IMPORTACIONES

### 5.2.1 Objetivos

Este programa, se propuso dos grandes objetivos como fueron:

165

CUADRO 38  
PRECIO INDICATIVO PROMEDIO  
EN NUEVA YORK DE LOS CAFE "OTROS SUAVES"  
(US \$ por libra 453.6 gramos)

	1985	1986
Enero	1.46	2.35
Febrero	1.44	2.27
Marzo	1.41	2.38
Abril	1.41	2.24
Mayo	1.41	2.09
Junio	1.41	1.75
Julio	1.41	2.11
Promedio	1.43	2.18

FUENTE: REVISTA BANCO DE LA REPUBLICA. Informe Anual del Gerente.

166

CUADRO 39  
EXPORTACIONES DIFERENTES DE CAFE (1)  
(Millones de US \$ FOB)

	%	HASTA JULIO 1986
Minería (sin petróleo y derivados)	16.4	140
Industria	57.3	493
Agropecuario	26.3	227
TOTAL	100.0	860

FUENTE: REVISTA BANCO DE LA REPUBLICA  
Informe Anual del Gerente. Bogotá, Julio de 1986.

167

- Garantizar el suministro adecuado y oportuno de materias primas, bienes intermedios y de capital no producidos en el país.

- Racionalizar la estructura de la protección efectiva a las actividades de producción.

#### 5.2.2 Medidas

Continuando con el proceso de desgravación selectiva, en Febrero se trasladaron al régimen de libre importación 451 posiciones arancelarias correspondientes principalmente a insumos y materias primas y bienes de capital. Es así como la lista de prohibida importación representó el 1.4%, en Julio de 1986; la de previa representó el 62.4% del universo arancelario y la de libre el 36.2% aumentando en un 9% con respecto al mismo período del año anterior. Ver Cuadro 40.

Con el propósito de dar mayor flexibilidad al instrumento de comercio exterior, en Abril de 1986, el presupuesto de divisas fué ajustado a US \$4.140 millones anuales equivalente a US \$345 mensuales.

#### 5.2.3 Resultados

Las importaciones hasta Julio de 1986 muestran un valor total de US \$ 2.940 millones que frente a un período similar presenta un aumento del 20%, pasando los bienes de consumo según registro del 9.3% al 13.34% del total, y las materias primas y bienes intermedios del

108

163

CUADRO 40 COMPOSICION ARANCELARIA POR REGIMEN 1986. NUMERO DE ITEMS ARANCELARIOS

FECHA	PROHIBIDA		PREVIA		LIBRE		TOTAL
	ITEM	%	ITEM	%	ITEM	%	
Diciembre 1985	69	1.4	3.602	71.6	1.359	27.0	5.030 100
Julio 1986	69	1.4	3.146	62.4	1.826	36.2	5.041 100

FUENTE: REVISTA BANCO DE LA REPUBLICA. Bogotá, Abril 1987. Pagina 12, Cuadro 5

56.4% al 46.52% los bienes de capital aumentaron su participación de 30.8% a 40.12%, apoyando así, en principio uno de los objetivos de las políticas de facilitar el proceso de inversión. Ver Cuadro 41.

La evolución observada en las importaciones en 1986, en lo que respecta a bienes de consumo y materias primas, no corresponde a los objetivos planteados en el proceso de liberación, el cual precisamente dió prioridad a estos últimos y a los bienes de capital. Existen múltiples causas para este comportamiento, sin embargo, vale la pena mencionar algunas de ellas, como la disminución de la inversión oficial y de las importaciones de este sector, además el proceso sustitutivo que ocurrió en los años de dificultades cambiarias también pudo traducirse en una reducción de la demanda por importaciones de algunos bienes intermedios.

Según países de origen, dichas importaciones provinieron en su mayor parte de los Estados Unidos, Japón y Alemania Occidental.

5.3 OTRAS POLITICAS RELACIONADAS CON EL COMERCIO EXTERIOR

5.3.1 La Política de Integración y los Convenios Internacionales.

5.3.1.1 Objetivos

El Plan Macroeconómico Crecimiento con Estabilidad, en lo relaciona

CUADRO 41

IMPORTACIONES SEGUN USO O DESTINO ECONOMICO

(US \$ millones CIF)

AÑOS	TOTAL	BIENES DE CONSUMO	MATERIAS PRIMAS Y PRODUCTOS INTERMEDIOS	BIENES DE CAPITAL
1985	4.130.7	332.7	2.434.1	1.307.5
1986 (1)	2.940.0	392.2	1.367.6	1.179.5

(1) Hasta Julio de 1986

FUENTE: REVISTA DEL BANCO DE LA REPUBLICA

Informe Anual del Gerente. Bogotá, Abril de 1987.

Página 12. Cuadro 5.

171

do con la política de integración y los convenios internacionales, se propuso como objetivos, seguir las pautas establecidas en los dos programas macroeconómicos anteriores Plan Cambio con Equidad y Auto disciplina para el Desarrollo. Dándole gran importancia al fortalecimiento del Grupo Andino, el cual venía atravesando por una profunda crisis en el proceso de integración.

#### 5.3.1.2 Medidas

En el marco de la ALADI y el Grupo Andino, en vista de que los objetivos planteados eran los mismos de los programas macroeconómicos anteriores, no se tomaron medidas de carácter trascendental, sin embargo, se examinaron los mecanismos de cooperación financiera existente, como son los acuerdos de crédito y pago recíproco, y las facilidades financieras complementarias, estudiando la posibilidad de captar recursos extrarregionales a fin de dar solidez financiera a los mecanismos existentes. Además, en Mayo de 1986, se estableció el convenio de crédito con Yugoslavia.

#### 5.3.1.3 Resultados

Al igual que en los resultados anteriores, el intercambio comercial de Colombia con los países miembros de la ALADI y el Grupo Andino, muestra un persistente déficit. Es así como con el Grupo Andino, las exportaciones hasta junio de 1986 muestran un saldo de US \$138 millones, mientras que las importaciones, muestran un saldo de US \$

172

220.7 millones, lo que nos dá un déficit de US \$82.7 millones, siendo mayor nuestro déficit con Venezuela, Ecuador y Perú. Con el resto de la ALADI, las exportaciones ascendieron a US \$82.9 millones, y las importaciones a US \$217.5 millones, mostrándose un déficit comercial de US \$134.6 millones, primando en él, Brasil, México y Chile, mostrándose saldo positivo solamente con Argentina (US \$12.1 millones) ver Cuadro 42.

De otro lado, los convenios de crédito recíproco mostraron a Julio 31 de 1986 un saldo deficitario de US \$21.8 millones, en donde los ingresos ascendieron a US \$243.8 millones y los egresos a US \$367.5 millones. Como se ha observado, este déficit es mayor con la ALADI y positivo con otros convenios dentro de los cuales están los efectuados con Cuba, Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras y Nicaragua. Ver Cuadro 43.

### 5.3.2 La política de inversión extranjera e inversión colombiana en el exterior.

#### 5.3.2.1 Objetivos

El gobierno, en materia de política de inversión extranjera e inversión colombiana en el exterior, se propuso alcanzar los mismos objetivos propuestos en los planes anteriores, es decir, continuar promoviendo la inversión extranjera útil, para que genere más divisas, complemente el ahorro interno, incremente el empleo y contribuya al

CUADRO 42

COMERCIO EXTERIOR Y BALANZA COMERCIAL CON ALADI Y GRUPO ANDINO (1)

(US \$ millones)

PAISES	EXPORTACIONES	IMPORTACIONES	BALANZA COMERCIAL
ALADI	220.9	438.2	- 217.3
Grupo Andino	138	220.7	- 82.7
Bolivia	0.4	2.3	- 1.9
Colombia (Zona Franca)	-	2.1	- 2.1
Ecuador	31.6	57.0	- 26.0
Perú	28.0	42.7	- 14.7
Venezuela	78.0	116	- 38.0
Resto ALADI	82.9	217.5	- 134.6
Argentina	55.3	43.2	12.1
Brasil	2.7	73.5	- 70.8
Chile	17.7	37.1	- 19.4
México	7.0	56.3	- 49.3
Paraguay	-	0.4	- 0.4
Uruguay	0.2	7.0	- 6.8

(1) Hasta Junio de 1986

FUENTE: REVISTA BANCO DE LA REPUBLICA

Bogotá, Febrero de 1987. Página 79. Cuadro 5.5.5.

124

## CUADRO 43

## CONVENIOS DE CREDITO RECIPROCO (US \$ millones)

PAISES	MOVIMIENTO DURANTE JULIO DE 1986			SALDO JULIO 31-86
	INGRESO	EGRESO	COMPENSACION	
Argentina	29.0	35.6	24.7	7.7
Bolivia	0.1	2.6	3.0	- 1.1
Brasil	9.7	74.5	66.5	-31.0
Chile	13.5	22.3	14.7	- 1.9
Ecuador	31.4	32.8	2.4	7.3
México	4.8	33.6	30.6	-13.1
Paraguay	0.0	0.2	0.6	- 0.1
Perú	25.8	31.7	10.2	- 1.1
Uruguay	0.3	6.1	6.5	- 1.5
Venezuela	33.5	62.1	24.4	-10.0
Yugoslavia	0.0	1.7	0.6	- 0.7
Sub-total ALADI	148.0	303.3	183.5	-46.4
República Dominicana	6.8	0.1	- 9.8	- 1.1
España	73.6	51.6	-18.3	1.8
Rusia	4.3	8.2	3.1	- 0.2
Otros	11.2	4.3	- 4.6	21.9
TOTAL	243.8	367.5	154.0	-21.8

FUENTE: REVISTA DEL BANCO DE LA REPUBLICA

Bogotá, Octubre de 1986. Página 135. Cuadro 5.3.1

135

desarrollo tecnológico del país.

#### 5.3.2.2 Medidas

Las más destacadas medidas en este tópico fué la que se tomó el 16 de mayo en desarrollo de la Ley 109 de 1985, en la cual se establecieron los parámetros de capital extranjero en las zonas francas, estableciendo que la inversión extranjera en sociedades industriales que funcionen en las zonas francas podrá revestir la siguiente forma:

- a. Aportes en maquinaria y equipos.
- b. Aportes en materias primas y bienes intermedios.
- c. Aportes en divisas.
- d. Aportes en servicios técnicos y activos intangibles cuando éstos se efectúen en empresas cien por ciento de capital extranjero.
- e. Inversiones provenientes de utilidades, intereses, amortización de préstamos y capital.

#### 5.3.2.3 Resultados

Las inversiones extranjeras en Colombia registraron un saldo en julio de US \$2.313,9 millones, dirigiéndose en su mayor parte hacia

176

la industria manufacturera (US \$56.6 millones), explotación de minas, establecimientos financieros y comercio. Ver Cuadro 44.

Según la procedencia, estas inversiones provinieron en su mayor parte de América del Norte, especialmente Estados Unidos, Europa y América del Sur. Ver Cuadro 45.

1977

CUADRO 44

SALDO DE LOS REGISTROS DE INVERSION EXTRANJERA  
EN EL PAIS SEGUN ACTIVIDADES ECONOMICAS  
(US \$ millones)

	JULIO 1986
Agricultura y caza	0.2
Explotaciones de minas	28.4
Industria manufacturera	56.6
Electricidad, gas y agua	-
Construcción	- 2.1
Comercio	- 2.5
Transporte y comunicaciones	1.1
Establecimientos financieros	1.8
Servicios comunales	-
Actividades no bien especificadas	-
TOTAL	83.2

FUENTE: REVISTA DEL BANCO DE LA REPUBLICA

Bogotá, Septiembre de 1986. Página 86. Cuadro 5.7.1

178

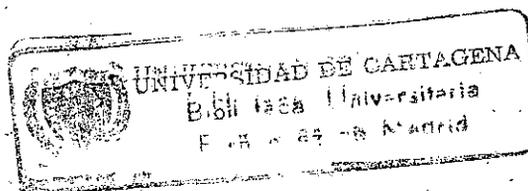
CUADRO 45

SALDO DE LOS REGISTROS DE INVERSION EXTRANJERA  
EN EL PAIS SEGUN ZONAS GEOECONOMICAS DE PROCEDENCIA  
(US \$ millones)

ZONAS GEOECONOMICAS	JULIO 31 1986
América del Norte	20.3
Mercado Común Europeo	56.3
Asociación Europea de Libre Comercio	11.4
Grupo Andino	1.9
Panamá	1.1
Antillas	3.1
Resto de Europa	-11.6
Resto de América	- 1.3
Mercado Común Centroamericano	-
Otros países	2.0
TOTAL	83.2

FUENTE: REVISTA BANCO DE LA REPUBLICA

Informe Anual del Gerente. Cuadro 5.7.2



## 6. EVOLUCION GLOBAL DE LAS POLITICAS

### DE COMERCIO EXTERIOR COLOMBIANO 1982-1986

#### 6.1 LA BALANZA COMERCIAL

La administración Betancourt al iniciar su período presidencial, encontró un déficit comercial considerable, el cual ascendía a US \$ 2.885 millones, incluyendo las transferencias. Resultado del deterioro en la balanza de bienes, al igual que en la balanza de servicios, incrementándose ambas en un saldo negativo aproximado de un 55%. Aún en 1983, este déficit persistía, y las medidas tomadas solamente lo disminuyeron en un 2%, ya en 1984 lo hizo en un 27.5% y en un 40.5% para 1985. Finalmente para 1986 se obtuvo un saldo positivo en dicha cuenta de US \$493 millones. En este resultado, tuvo efectos directos la mejor constante en la balanza de bienes, la cual alcanzó un superavit a partir de 1985. Ver Cuadro 46, Gráfico No. 1.

##### 6.1.1 La Balanza de Bienes

La Balanza de bienes en 1982, presentaba un déficit de US \$2.076 mi

180

CUADRO 46 COLOMBIA: BALANZA DE PAGOS, 1980 - 1986 (Millones de dólares)

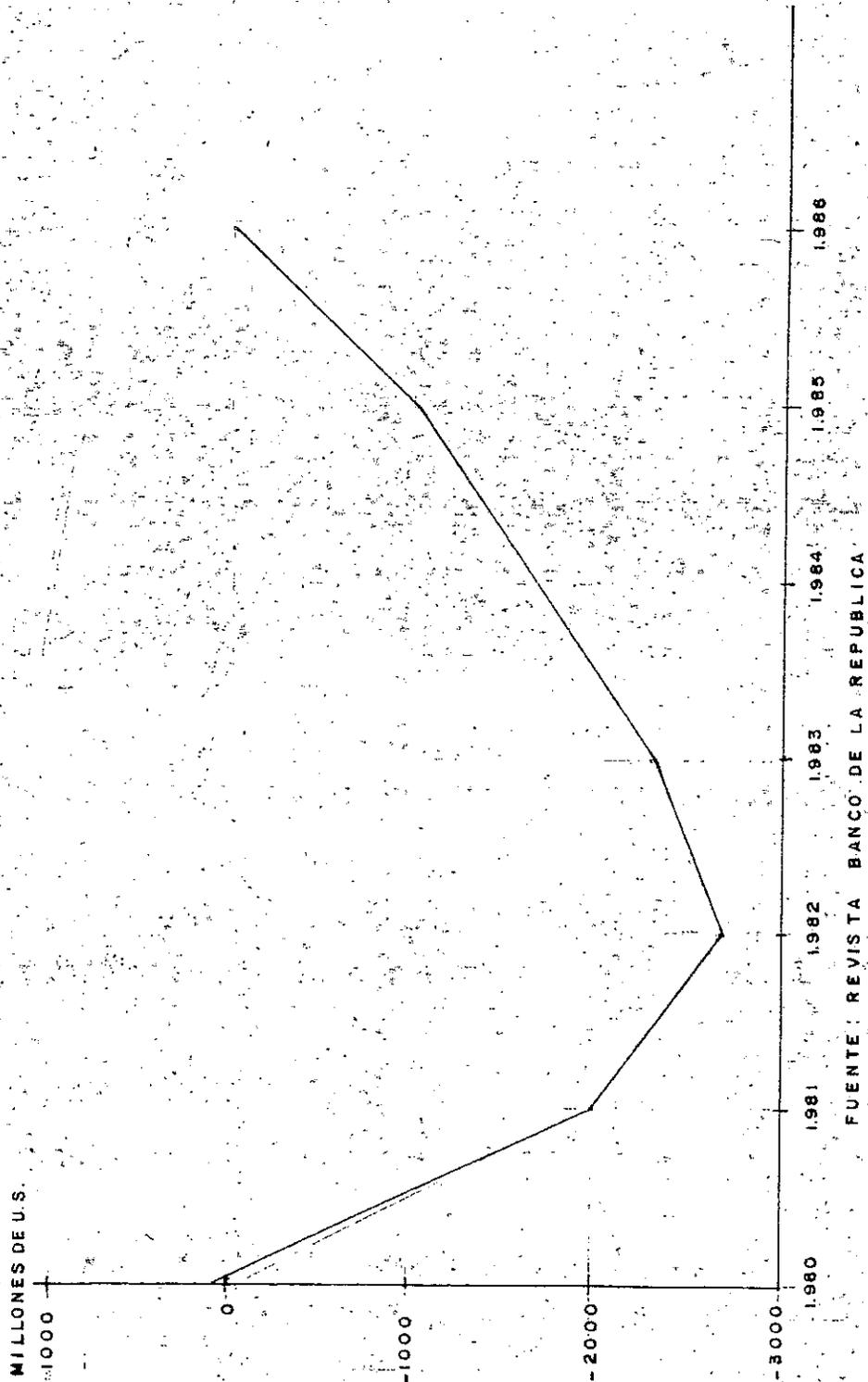
	1982	1983	1984	1985	1986
1. CUENTA CORRIENTE					
A. Bienes	2.885	- 2.826	- 2.050	- 1.220	493
1. Exportaciones FOB	2.076	- 1.317	- 404	149	1.991
Café	3.282	3.147	3.623	3.883	5.477
Petróleo y derivados	1.515	1.443	1.734	1.712	2.736
Carbón	213	434	445	410	603
Ferroníquel	14	17	38	121	190
Menores	1.371	46	62	58	42
Oro	169	1.030	1.099	1.217	1.436
2. Importaciones	5.358	1.177	245	365	460
Bienes de Consumo	675	4.464	4.027	3.734	3.486
Bienes Intermedios	2.711	487	387	347	476
Petróleo	657	2.286	2.231	2.106	1.637
Derivados	2.054	1.647	1.786	459	155
Bienes de Capital	1.972	1.691	1.409	1.647	1.482
B. Servicios	978	1.673	- 1.945	1.281	1.363
1. Financieros	787	- 918	- 1.240	- 1.354	- 2.272
Ingresos	510	280	121	96	137
Egresos	1.297	1.198	1.361	1.450	1.642
2. No Financieros	- 191	- 755	- 705	473	- 767
Ingresos	1.503	903	983	1.131	1.007
Egresos	1.694	1.658	1.883	1.610	1.774
C. Transferencias	169	164	299	464	774

FUENTE: REVISTA DEL BANCO DE LA REPUBLICA. Bogotá, Febrero de 1987. Página 88. Cuadro 54.1.

Revista de Abril de 1987.

182

BALANZA DE CUENTA CORRIENTE 1.980 - 1.986  
MILLONES DE U.S.



FUENTE: REVISTA BANCO DE LA REPUBLICA

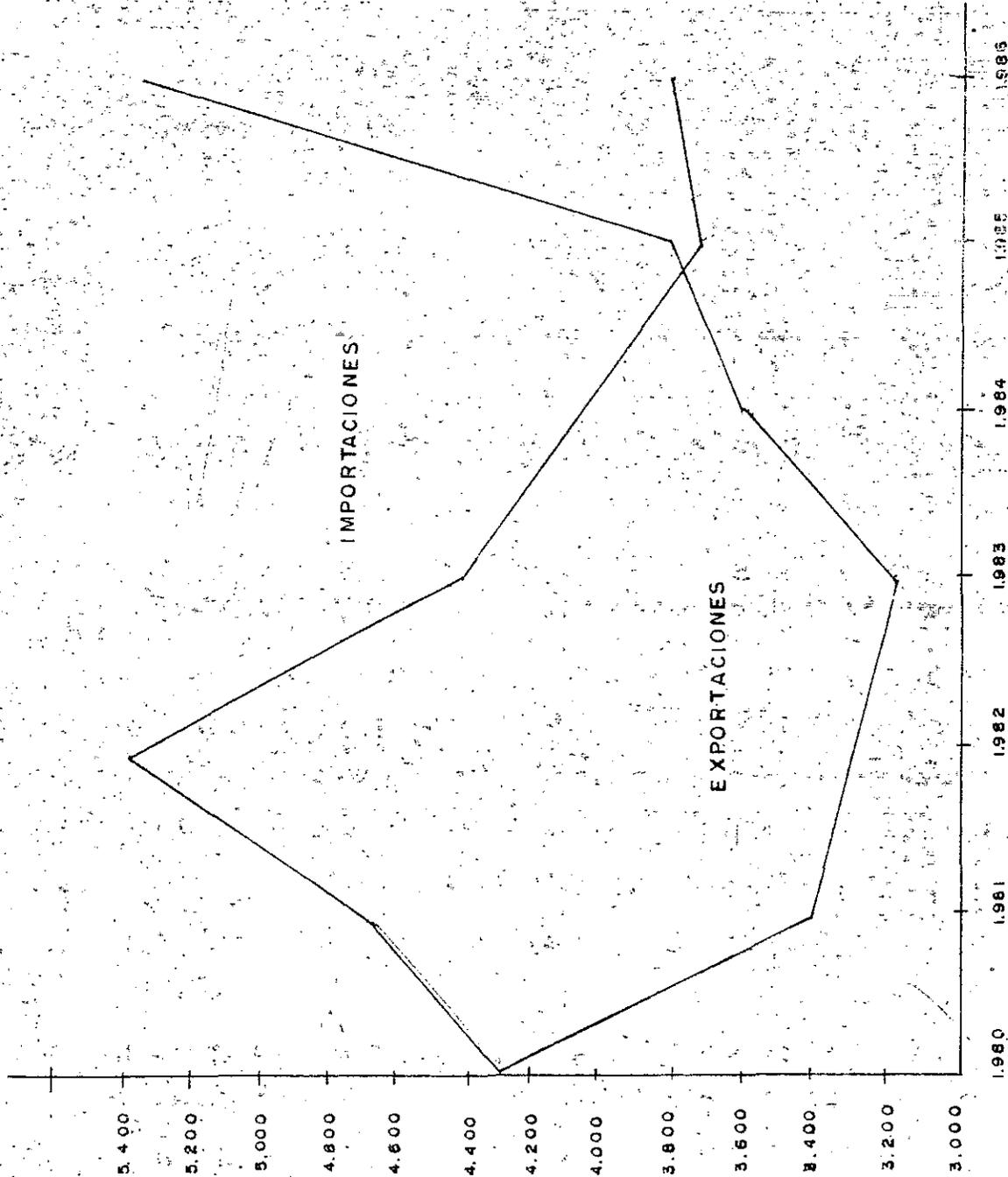
llones, en donde las exportaciones ascendían a US \$3.282 millones, mientras las importaciones sumaban US \$5.358 millones. Seguidamente se presentó una mejoría en 1983, situándose el déficit en US \$ 1.317 millones, originado por una disminución de las importaciones en un 16.7%, la cual compensó la caída en el valor de las exportaciones del 4%, a pesar de la política de promoción de exportaciones establecida a partir de Agosto de 1982, en la cual se modificaron los niveles del CAT. En la disminución citada anteriormente de las importaciones, tuvo mucho que ver el control establecido a las importaciones, en donde los primeros bienes en ser controlados cuantitativamente como fueron los de consumo, disminuyeron en 27.8%, a su vez las importaciones de bienes intermedios y de capital, en 15.7% y 14.2% respectivamente. A este control se le sumó la devaluación real del peso, del 2.7% para 1983, además de la política de protección arancelaria. Ver Gráfico No. 2.

En 1984, gracias al aumento del 15% de las exportaciones, y de la disminución del 9.8% de las importaciones, se logró disminuir el déficit en la balanza de bienes en un 69.3%. El aumento de las exportaciones se explicó por el aumento del 20% en las exportaciones cafeteras, al igual que el aumento en las exportaciones de hidrocarburo en un 9.6% pero las exportaciones menores solo crecieron en un 6%. Esto demuestra, que la política de promoción de exportaciones, consistente en la creación de Certificados de Reembolso Tributario, los planes de crédito de PROEXPO, el sostenimiento del ritmo de la devaluación, y la reglamentación de la Ley Marco del comercio exterior, no dieron

# BALANZA COMERCIAL EXPORTACION E IMPORTACION

1.980 - 1.986

MILLONES DE DOLARES



sus frutos esperados, y continuaron siendo diezmados por las devaluaciones venezolanas y ecuatorianas. Por lo que las exportaciones a Venezuela disminuyeron en un 18.5%.

Por su parte, la política de control de importaciones, comenzaron a rendir sus frutos, y fué así como las importaciones de bienes de consumo disminuyeron en un 20.5% las de bienes de capital en un 16.6% y las de bienes intermedios, sólomente disminuyeron en un 2.4%.

A finales de 1984, el gobierno se vió obligado a recurrir al crédito externo, para poder financiar su déficit en cuenta corriente. Para obtener este crédito, el gobierno se comprometió con el Banco Mundial a efectuar una liberación del sector externo de la economía, por ello y dentro del programa Autodisciplina para el Desarrollo, se inició.

desde Febrero de 1985 una liberación gradual selectiva de las importaciones, cuyos resultados ya se mostraron en el capítulo respectivo.

Esta política fué una de las acciones más criticadas de la administración Betancourt, al considerarse que estaba en contra de la producción nacional, y, por tanto, de la estrategia propuesta en el Plan Cambio con Equidad. Pero por primera vez, en esta administración se alcanzó en 1985 un superavit comercial de US \$149 millones, como consecuencia de un aumento del 7% de las exportaciones, y una disminución del 7.3% en las importaciones. Ver Gráfico 2.

El peso del aumento en las exportaciones recayó sobre las exportaciones menores, las cuales se favorecieron por la intensificación de la

devaluación en 1985, que llegó a recuperar el nivel de tipo de cambio real histórico de 1975; contrarrestando a su vez las devaluaciones de Venezuela y Ecuador.

Finalmente, en 1986 se presenta un crecimiento en el superavit comercial, mucho mayor que el obtenido el año anterior, ascendiendo a US \$ 1.991 millones; en donde influyó el aumento del 36.2% en el valor de las exportaciones, y el solo aumento en el valor de las importaciones de 1.7%. Una vez más, el aumento de las exportaciones es explicado por la bonanza cafetera, la cual aumenta las ventas externas del grano en un 54.7%, y por el favorable comportamiento de las exportaciones diferentes del café, las cuales crecieron en un 21.6%, especialmente los renglones de carbón y exportaciones no tradicionales. Ver Cuadro 46.

#### 6.1.2 La Balanza de Servicios

El balance de servicios comienza a explicar a partir de 1983, el saldo negativo en la cuenta corriente de la balanza de pagos, presentando un déficit en los renglones de servicios financieros (-US \$918 millones), y no financieros de US \$-755 millones, para ambos casos se evidencia una constante reducción de los ingresos por servicios.

En 1984, un nuevo aumento se presenta en el déficit de esta balanza de 16.3% alcanzando la cifra de US \$-1.945. Este aumento es explicado por el deterioro en la cuenta de servicios financieros (US \$-1.240

186

millones), lo que a su vez es consecuencia inmediata de una disminución del 56.8% en el ingreso, y de un aumento del 13.6% en los egresos. El aumento en los egresos financieros se debió al incremento autorizado en Junio de 1983, de 0.5 puntos por encima de la Libor o Prime Rate para la contratación de créditos externos de corto plazo.

En 1985, comenzó a recuperarse esta balanza disminuyendo su déficit en 5.8% con respecto al año anterior, ocasionando por la mayor reducción en los servicios no financieros de US \$226 millones, aumentando para este renglón los ingresos a US \$1.131 millones y disminuyendo los egresos a US \$1.610 millones. No obstante, los esfuerzos para mejorar la balanza en cuenta corriente, se ahogaron ante las cifras adversas de los servicios financieros.

Al contrario de lo ocurrido en el año anterior, en 1986 la persistencia en el déficit de la cuenta de servicios de US \$2.272 millones, (aumentándose nuevamente el déficit en los servicios financieros no financieros), no impidió la obtención de un saldo positivo en el balance de la cuenta corriente, como consecuencia del incremento de las exportaciones.

## 6.2 LA INVERSION EXTRANJERA

Para 1982, la inversión extranjera directa representaba el 20.9% del total de las entradas de capital a largo plazo; para Julio de 1986, este porcentaje era de 31.4%. Este comportamiento, en un primer mo

187

mento podría llevar a pensar que las políticas de incentivo a la inversión extranjera, establecida desde 1983, habrían rendido sus frutos. Sin embargo, de acuerdo a la composición sectorial, se aprecia la preferencia que se tuvo por invertir en los sectores mineros y manufactureros.

En el sector minero, el acumulado del período 1982-1986 ascendió a US \$1.444 millones, participando en 43.18% dentro del total de la inversión extranjera. Este aumento fué consecuencia del incremento de las inversiones en las minas de Cerromatoso y Cerrejón, lo que demuestra que la inversión extranjera directa dependió en gran medida de la explotación de los recursos mineros, los cuales a su vez dependen de las condiciones internacionales del mercado de éstos productos, y en muy pocas medidas de los incentivos que puede ofrecer el país a sus posibles inversionistas. La baja inversión que se presentó en este sector hasta el 31 de Julio de 1986, se debió a que ya se había terminado el período de constitución de las empresas explotadoras de carbón en el Cerrejón.

Por su parte el sector manufacturero duplicaba en Julio de 1986 la totalidad de las inversiones hechas en 1985, gracias a las mejores perspectivas que mostraba la economía colombiana. Ver Cuadro 47.

188

CUADRO 47

INVERSION EXTRANJERA DIRECTA EJECUTADA SEGUN SECTOR ECONOMICO 1982 - 1986  
(Millones de dólares)

SECTOR	1982	1983	1984	1985	1986(1)	1986(2)	%
MINERIA	52.7	10.8	176.2	440.2	28.4	1.444.0	43.18
FINANCIERO	2.3	24.6	18.2	16.4	1.8	237.5	7.1
MANUFACTURERO	53.8	69.0	110.2	25.6	56.6	1.442.0	43.12
COMERCIO	3.4	9.9	11.1	4.9	- 2.5	165.1	4.93
OTROS	1.2	2.9	5.9	2.4	- 1.1	55.2	1.65
TOTAL	113.4	117.2	309.8	489.5	83.2	3.343.8	100.00

FUENTE: REVISTA BANCO DE LA REPUBLICA. Bogotá, Septiembre 1986. Página 144. Cuadro 5.7.1.

7. EVALUACION DE LAS POLITICAS DE COMERCIO EXTERIOR

Un somero análisis de las políticas de comercio exterior aplicadas en la administración del Dr. Belisario Betancourt, nos mostraría un éxito con base en los resultados arrojados por este sector en dicho período. Ya que se logró el objetivo propuesto como fué la reactivación de la economía colombiana, mediante el repunte de las exportaciones menores, la obtención del nivel de paridad del peso colombiano de 1975, el superavit en la balanza comercial y un ahorro considerable de divisas.

Sin embargo, si partimos de un análisis estructural, nos damos cuenta que el tratamiento dado al comercio exterior no fué el mejor, si lo comparamos con la evolución lograda por otros países similares al nuestro. Y es que en todos los análisis del desarrollo de nuestras exportaciones, nos hemos acostumbrado a compararnos solo con nosotros mismos, sin que relacionemos nuestras cifras con las obtenidas por otras naciones; lo que hace resaltar una falta fundamental en nuestra concepción del comercio internacional, y es que olvidamos que éste como su nombre y su naturaleza lo exige, no pueden hacer caso omiso del mundo exterior.

1 90

Se suele comentar, que durante la administración Betancourt, y mas concretamente en su último año, se logró un superavit en la balanza comercial, más el desequilibrio de pagos externos no se recuperó.

Lo que pasó fué que eventual y transitoriamente, se mejoró su situación por factores coyunturales como el alza en los precios del café, lo cual no garantiza la prolongación de dicha tendencia, ya que dicha mejoría coyuntural puede considerarse más bien como un ajuste involuntario de las fuerzas del mercado, que como un ajuste voluntario del gobierno.

Si bien es cierto que las exportaciones menores se recuperaron; también es cierto que dicho proceso de recuperación fué frenado por muchos factores, tanto de carácter interno como externo, entre los que se encuentran: la ejecución errónea de políticas (especialmente en el manejo de la tasa de cambio) en años anteriores; el atraso en materia de infraestructura para el comercio exterior; el atraso tecnológico de nuestra base industrial, que impide ofrecer productos competitivos en precio y calidad; el funcionamiento de la economía mundial que se ha convertido en el gran enemigo de los procesos de recuperación de las economías latinoamericanas; la política proteccionista estadounidense; el problema de la deuda externa; las recomendaciones del Fondo Monetario Internacional; el incremento de la competitividad de otros países exportadores del área que se mueven en renglones muy similares a los nuestros; y las caídas de los términos de intercambio ocasionada por una baja en los precios internacionales de nuestros productos primarios de exportación.

191

Cabe advertir que el manejo de estos factores por parte del gobierno nacional, fué poco acertado en muchos aspectos. Quizás el más favorable fué el de la regulación de la tasa de cambio, que como sabemos requiere de un manejo y vigilancia muy cuidadoso y constante, que permita colocarla en un nivel óptimo de equilibrio, que garantice la competitividad de las exportaciones, y que sirva de freno a las importaciones excesivas de elementos que el país está en capacidad de producir. Nuestro peso ha pasado alternativamente por períodos de subvaluación o sobrevaluación; pero es de destacar que en 1975, nuestro ritmo de depreciación se incrementó a tal punto que hoy es aceptado por los analistas de la historia económica como el justo nivel de equilibrio, ni subvaluado ni sobrevaluado. A fines de 1982 y principio de 1983, el peso llegó a una sobrevaluación de 30% al 35% sobre la base de 1975, desestimulando nuestro sector exportador, de tal manera que nuestras exportaciones no tradicionales llegaron en 1983 a solo US \$900 millones, cifra ínfima comparada con la cifra record de US \$1.141.4 millones alcanzada cuatro años atrás. A finales de 1984 se aceleró la devaluación diaria, llegando a un total de 51.5% al finalizar 1985, logrando llegar la tasa de cambio al punto de equilibrio, como en 1975, y alcanzando nuestras exportaciones no tradicionales la cifra record de US \$1.460 millones.

Sin embargo en los dos primeros meses de 1986, se acumuló un atraso cambiario del 3%, al comparar la tasa de inflación en el mismo período de 6.4%, contra la de devaluación de apenas 3.3%. Este atraso hizo que más adelante se hiciera necesario acelerar el ritmo de

192

devaluación con el efecto negativo de tal política para otros sectores.

Vale la pena recordar y reflexionar, que el Artículo 18 del Decreto 444/67, estableció que los certificados de cambio son documentos libremente negociables, lo que quiere decir que la tasa de cambio resulta del libre juego de las fuerzas del mercado, es decir, de la oferta y la demanda. Esa elemental pero valerosa medida desapareció sin dejar huella, ya que tal parece que dicha fijación corresponde al Ministro de Hacienda y al Gerente del Banco de la República.

Son varias y efectivas las medidas que el Decreto 444/67, consagró y que han permitido manejar una política de exportaciones bastante coherente, aunque en la práctica las modificaciones introducidas son múltiples; y es así, como la ampliación del sistema Plan Vallejo para permitir importar insumos que compitan con la producción nacional tuvo entonces un doble efecto benéfico; de una parte indujo una reducción o eliminación de precios monopolísticos en el sector de sustitución de importaciones, lo cual indujo a su vez un aumento en la productividad y eficiencia en ese sector. De otra parte, los exportadores pueden comprar insumos a precios más bajos con lo cual aumentó su capacidad para competir en los mercados externos. Actualmente con base en el comentado Plan, ciertamente existe una promoción de exportaciones, pero sobre la base del uso intensivo de importaciones. Esto resultaría poco satisfactorio para una estrategia enderezada a hacer un manejo selectivo del comercio y utilizar más intensivamente

materias primas de origen interno. Sin embargo, hay que tener en cuenta que liberar indiscriminadamente el comercio exterior, sería desproteger a la naciente industria nacional; pero restringirlo excesivamente sería patrocinar la ineficiencia de muchas de nuestras industrias ya consolidadas.

Otros de los problemas de nuestro comercio exterior es la falta de promoción efectiva y no la falta de financiación como muchos aseguran, ya que para la muestra PROEXPO ejecuta un presupuesto anual de más o menos \$100 millones, sin embargo, el gasto total en actividades de promoción no alcanza el 10%. Más bien las disponibilidades se destinan en más de un 80% al crédito para capital de trabajo y el resto a crédito para post-embarque e inversiones. Esto indica la concentración destacada del crédito de la entidad, en donde la demanda de crédito para el desarrollo de nuevos proyectos de producción destinado a la exportación, era en 1986 tan solo de \$3.000 millones, frente a los \$80.000 millones para capital de trabajo; demostrando que el problema no es de financiación sino de falta de oferta exportable, por insuficiencia de promoción.

Siguiendo con los estímulos a las exportaciones, vemos que el gobierno cambió las reglas del juego a los exportadores, reduciendo el valor del CERT en 1986 en un 50%, sin tener en cuenta la mayoría de los casos el empleo generado, los precios de los productos, ni el valor agregado; o sea, no hubo análisis ni selección y se violó la Ley Marco del comercio exterior.

En la organización colombiana del comercio exterior, no existe la entidad que tenga estructurada la dependencia o el departamento de fomento de producciones, hacia el mercado externo, que canalice, experimente y divulgue la tecnología necesaria para lograr esa finalidad; ya que el diseño de PROEXPO corresponde exclusivamente al departamento comercial y financiero.

A esto hay que agregarle los numerosos y dispendiosos trámites dentro de la organización institucional que se deben cumplir para hacer efectiva la exportación, ya que existen aproximadamente 25 entidades que de una u otra forma intervienen en las exportaciones, haciendo exagerada los sobrecostos o "arancel administrativo", que deben pagar los empresarios para cumplir con todas las reglamentaciones. Prueba de esto es el incumplimiento del Régimen de Aduanas para agilizar el comercio exterior, en especial las exportaciones por inoperancia administrativa.

Es evidente que desde mucho tiempo atrás Colombia se ha caracterizado por carecer de una verdadera planeación comercial, ya que los organismos planificadores no han sido conscientes de que dentro de cualquier margen de eficiencia económica y óptima locacional, las ciudades dedicadas al comercio exterior están localizadas en las zonas costeras y fronterizas de cualquier país, con la disponibilidad de un puerto marítimo o fluvial, una ubicación geográfica privilegiada, zonas francas, centrales de carga, etc., todas ellas necesarias para garantizar (bajo unos márgenes de competitividad) el transporte, manejo y transformaciones de una gran variedad de productos que al

195

final están destinadas a los mercados internacionales y al mercado local. Dicha falta de planeación comercial nos ha llevado a que las ciudades localizadas en el interior sean las que aporten principalmente los productos exportados y las que consuman en su mayoría los importados. A esto hay que agregar, los altos costos y pobres servicios de los puertos, las carreteras destrozadas, transporte marítimo y aéreo mucho más caro que el que consiguen nuestros competidores extranjeros y ferrocarriles que no funcionan en su totalidad. Todo esto conduce en términos económicos a apreciables pérdidas de recursos o competitividad a nuestros exportadores, en comparación con otros países.

Otro factor que tuvo un impacto negativo sobre el comercio colombiano fué el ocasionado por la caída de los términos de intercambio, producida por una baja en los precios de nuestros productos primarios, debido a que vendemos productos altamente inelásticos y con tendencia permanente al deterioro de los precios y adquirimos bienes elásticos con manifiesta inclinación a incrementar sus cotizaciones, lo que originó que en el primer semestre de 1985, el incremento en el valor de nuestras exportaciones fué apenas superior en un 3% al valor del año anterior, mientras que el volumen exportado fué superior en un 44%. Por esto, no nos explicamos como después de haber admitido por primera vez entre nosotros, mediante la llamada Ley Marco del Comercio Exterior, el trueque como sistema de intercambio, haya sido desaprobado más tarde por el INCOMEX, argumentando los compromisos adquiridos con el Banco Mundial y el Fondo

196

Monetario Internacional; lo cual es una lástima dada la importancia que va adquiriendo cada día este mecanismo a nivel mundial, a tal punto que actualmente el 30% del comercio internacional se mueve a través de él, y se estima que en el año 2000 llegue al 50%.

No solo el Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial influyeron en este aspecto particular, sino que a nivel general, obligó al país a adoptar un modelo de desarrollo dictado desde el exterior, lo cual significó la pérdida de autonomía en el manejo de la política interna, no advirtiéndole que si bien la elevación de la tasa de cambio favorece las actividades dedicadas exclusivamente a las exportaciones, el desmonte de la protección debilita seriamente las actividades destinadas en su mayor parte al consumo interno.

El esfuerzo realizado por el gobierno para atraer la inversión extranjera fracasó, ya que durante el período las inversiones de este tipo que ingresaron al país y que respondían directamente a los incentivos que proporcionaban dichas políticas, fueron escasas. Más bien lo que se logró fue que se abriesen nuevos canales de fuga por concepto de remesa de utilidades. Porque el país no contó con una clara política de promoción de inversiones, ya que no identificó plenamente los sectores de interés para los inversionistas extranjeros ni encaminó las acciones hacia aquellas áreas en que se requiere y quiere la participación de capital extranjero.

---

La evolución de las importaciones permiten asegurar que los problemas

97

de la balanza de pagos fueron los que moldearon fundamentalmente la política de importaciones. Por lo que la ausencia de una política estable con un horizonte amplio en esta materia, fué un obstáculo al surgimiento de nuevos proyectos de inversión. Si bien es cierto que períodos de restricción crean un mercado protegido, el elevado riesgo implícito dado por las condiciones de alta incertidumbre frente a la política futura y, lo que es peor aún, cuando dichas políticas en buena medida han sido condicionadas por la evolución del precio de un producto primario de exportación como es el café, desestimula a cometer nuevos proyectos de inversión. La anterior, sumada a una estructura arancelaria que favorece de manera inequívoca a los bienes de consumo cuyo proceso sustitutivo se consolidó hace ya varias décadas, mientras que se acentuó la reducción en las materias primas y algunos bienes de capital, impide que se asuman riesgos en nuevos sectores y especialmente en la introducción de nuevas tecnologías.

Los criterios para la liberación o restricción de las importaciones fueron de carácter general y no se involucraron reglas explícitas para una orientación a mediano y largo plazo.

Aunque el proceso de diversificación de exportaciones no se consolidó, el superavit alcanzado en el comercio exterior colombiano en 1985 - 1986 estuvo altamente influenciado por la posición favorable del café, más que por las políticas aplicadas por el gobierno. Ya que en nuestro país, la intensidad que tiene el café en el desempeño de la economía influye en la orientación de la política macroeconómica.

ca. Hecha esta salvedad, y relacionando nuestro comercio exterior con algunos indicadores de la economía colombiana, observamos su contribución positiva en el proceso de reactivación. Ver Cuadro 48.

Profundizando en nuestro análisis, vemos como el sector externo a pesar de haber contribuido a la reactivación económica, no contribuyó a la formación de capital para dicho período; ya que según los organismos internacionales la proporción del ingreso por exportaciones comprometidas en el pago del servicio de la deuda; no debe sobrepasar el 15%, pues ello indicaría que los ingresos por exportaciones no se están constituyendo en fuentes de ahorro ni de inversión. Estos mismos organismos establecen que el valor de las importaciones no deben superar a las reservas internacionales netas de un año. En el Cuadro 49 se muestra que el primer indicador fue duplicado y se empeoró continuamente manteniendo una tendencia ascendente, el segundo indicador por su parte evidenció como las importaciones superaron el total de las reservas internacionales netas, especialmente en 1984 y 1985.

1989

CUADRO 48

INDICADORES DE LA ECONOMIA COLOMBIANA

	1982	1983	1984	1985	1986
Balanza Comercial US \$ M.M	- 2.076	- 1.317	- 404	149	1.838
Reservas Internacionales Netas M.M	4.890	3.078	1.796	2.067	3.478
Crecimiento PIB %	0.9	1.6	3.2	3.1	5.0
Desempleo Urbano %	9	12.5	13.4	13	12.5
Tipo de Cambio Real (índice)	72	70	76	87	103
Expansión monetaria (M1)%	25.4	25.9	23.4	28.2	22.8
Inflación %	124	16.6	18.3	22.5	20.9
Tasas de interés (CDT 90 días)	29.5	28.4	28.5	29.5	26.9

FUENTE: BANCO DE LA REPUBLICA. Informe Anual del Gerente. Volúmen LIX. N° 703.

Bogotá, Mayo de 1986. P.P. 120. Cuadro 5.1.1. Pág. 128, Cuadro 5.6.2.

1

200

CUADRO 49 INDICADORES DE LA INFLUENCIA DEL SECTOR EXTERNO EN LA ACTIVIDAD ECONOMICA  
 1982 - 1986\* (Millones de dólares)

AÑOS	SERVICIO DE LA DEUDA (1)	RESERVAS INTERNACIONALES NETAS (2)	EXPORTACIONES (3)	IMPORTACIONES (4)	(1)/(3)	(2)/(4)
1982	936	4.890.8	3.282	5.358	0.29	0.91
1983	980	3.078.5	3.147	4.464	0.31	0.69
1984	1.182	1.795.5	3.623	4.027	0.33	0.44
1985	1.449	2.067.4	3.883	3.734	0.37	0.55
1986	897	2.468.3	2.393	2.540	0.37	0.97

\* Hasta Junio de 1986.

FUENTE: REVISTA BANCO DE LA REPUBLICA. Abril de 1987.

FEDESARROLLO. "ANALISIS COYUNTURAL (Actividad Económica Sectorial)". Coyuntura económica.

Volúmen XVI. No. 1. Bogotá, Marzo de 1986. Página 71. Cuadro 11-9.

CONCLUSIONES

A partir de un análisis adecuado sobre la situación económica en que se encontró al país en 1982, presentado en el Plan de Desarrollo Cambio con Equidad, las políticas programadas y efectivamente establecidas correspondieron a la búsqueda de soluciones coyunturales a los problemas detectados. Uno de estos era el desequilibrio externo, el cual se reflejaba en una situación deficitaria de la balanza de pagos, en este aspecto las políticas que buscaban su solución fueron en cierto modo tomados tardíamente, puesto que solo se afronta su gravedad a partir de Abril de 1983, debido fundamentalmente a que el objetivo prioritario era la reactivación económica.

Las políticas contempladas dentro del Plan de Desarrollo Cambio con Equidad en lo relacionado con el sector externo, buscaba la consolidación de la actividad exportadora y el impulso a la sustitución de importación de bienes de capital, mediante la reorientación del gasto público y la atracción de la inversión extranjera. Con respecto a la estrategia de sustitución mencionada, ésta parecía ser una buena alternativa, dado que un esquema de protección a sustranza y generalizado daría como resultado mayores costos que beneficios.

Autodisciplina para el Desarrollo y Crecimiento con Estabilidad, programas macroeconómicos que precedieron a Cambio con Equidad en la administración Betancourt, pretendían ajustar la política de corto plazo a las condiciones coyunturales de la economía sin abandonar los lineamientos generales del Plan inicial.

La política de promoción de exportaciones utilizó como instrumentos principales, la creación del Certificado de Reembolso Tributario, CERT, mediante la Ley Marco del Comercio Exterior, la ampliación del sistema Plan Vallejo, los créditos de PROEXPO y el manejo adecuado de la tasa de cambio. En cuanto a los instrumentos utilizados en la política de importaciones, éstas se centraron en modificaciones de los diferentes mecanismos de control cuantitativo a las importaciones, de los niveles arancelarios, en el manejo de la tasa de cambio real y en la reorientación del gasto público.

De otra parte, con el propósito de incentivar la inversión extranjera se aumentó la tasa de remesas de utilidades para empresas que cumplieran ciertas condiciones y se establecieron algunas reformas fiscales (reducción de gravámenes).

Finalmente, exceptuando el relativo fracaso de la política de inversión extranjera, los resultados obtenidos reflejaron el éxito en el manejo del comercio exterior en el corto plazo. Efectivamente, se recuperó el atraso cambiario, se obtuvo superavit en la balanza de pagos a partir de 1985 y se logró la reactivación económica, a lo

cual contribuyó enormemente el comportamiento del sector externo.

Sin embargo, debe reconocerse que en el buen desempeño de dicho sector la bonanza cafetera jugó un importante papel al acelerar el proceso de consecución de superavit en la balanza de pagos.

En términos generales, las políticas de comercio exterior aplicadas en el período de Belisario Betancourt aunque no cambió la estructura comercial del país, ni aumentó significativamente la productividad de los exportadores, mediante una mejora en las estructuras del transporte, manejo y transformación de los productos exportados, y aumento de la eficiencia administrativa de los organismos que intervienen directamente en el comercio exterior colombiano, tuvo éxito, ya que logró sus objetivos propuestos como fueron los de un ahorro considerable de divisas, lograr el nivel de paridad del peso colombiano de 1975, el repunte de las exportaciones menores, y finalmente un superavit en la balanza de pagos, que permitiera la reactivación económica del país sin estrangular la actividad doméstica.

RECOMENDACIONES

Colombia es hoy, el cuarto peor país exportador de América Latina, seguido de Haití, Bolivia y Paraguay. El 45% de nuestras exportaciones deben dirigirse al pago de servicios de la deuda externa. Si comparamos nuestras exportaciones con las del resto de América Latina, vemos que entre 1966-1984, solo pasamos del octavo al séptimo lugar por exportaciones totales, mientras que por exportaciones per cápita descendimos del 7 al 18; y nuestra participación en las exportaciones totales de la región, bajaron del 4.2% al 3.6%. Y ni se diga si comparamos nuestro resultado con los objetivos por países como Corea del Sur, Taiwan, Hong Kong, etc.; que arrancaron más atrás que nosotros en condiciones de franca inferioridad de recursos, y que hoy nos toca ver a distancia como modelo casi inalcanzables. Estos resultados, fiel muestra en su gran mayoría del manejo inadecuado que se le ha dado a las políticas de comercio exterior, nos lleva a plantear la necesidad de establecer unas adecuadas y eficientes políticas para este sector. Para comenzar debe estimularse una política de promoción a las expor.

ciones menores, que no dependa solo de las políticas de comercio exterior: de los movimientos de la tasa de cambio, de los estímulos a las exportaciones; sino también de las estrategias de producción interna.

La adecuación de la base agrícola e industrial a las exigencias externas e internas asegurarían el mercado de una mayor oferta exportable. Una alternativa de política, es aumentar la producción de exportaciones con base en un Plan de Desarrollo Agrícola e Industrial que atienda a las ventajas comparativas que exhiben nuestros productos y sus posibilidades de comercialización con respecto al resto de países. Debido a que un potencial de especialización correctamente desarrollado fortalecería nuestro comercio exterior, ya que la especialización en la venta de productos buenos y baratos siguen siendo la principal causa de los flujos de comercio exterior. Como sugirió Luis Hernando Rodríguez (1) en su investigación dada las características de exportación y productividad de nuestra economía, y las tendencias del mercado mundial, se deben buscar nichos específicos, donde la producción nacional pueda ser competitiva en el mercado internacional, promoviendo prioritariamente cinco ramas de producción: transformación de cereales, productos químicos, productos agrícolas elaborados, maquinaria y equipos, y productos manufacturados diversos.

---

(1) Colombia un mundo para exportar. Síntesis Económica. No. 696 Editorial Retina. Año 12. Bogotá, Abril de 1988.

Además es necesario estabilizar los incentivos de las exportaciones, recortar los trámites de comercio exterior, una mayor planeación de la actividad externa y fortalecer las relaciones comerciales.

En lo que atañe a los incentivos se debe hacer un esfuerzo para perfeccionar el Plan Vallejo y extenderlo a los exportadores indirectos, así como agilizar el procedimiento de legalización de materias primas e insumos no utilizadas ni reutilizadas en la producción de exportaciones, cuando se haga por este sistema; se deben reducir los montos de constitución de garantías y sus períodos de vigencia; buscar una garantía global sobre inventarios y no sobre despacho por despacho; los plazos de giros y reintegros se deben aprobar sobre programas y no cambiarse frecuentemente.

En cuanto al CERT, es preciso mantenerlo y darle estabilidad en lo que concierne a los productos industriales, y no convertirlo en un instrumento eventual de control de la sobreproducción y exportaciones, finalidad totalmente ajena al espíritu del certificado; esta modificación se debe hacer también con una política selectiva que considere el costo o los recursos utilizados, la flexibilidad de los mecanismos, el máximo valor agregado, y el menor costo fiscal posible.

PROEXPO debe definir mejor los parámetros centrales que orientan su acción en materia de asignación de crédito, promoción externa

e interna; y a su vez para mejorar su sistema proporcional sería importante descentralizar más su participación en actividades en las distintas ciudades de acuerdo a su importancia con respecto al comercio exterior.

Las demás instituciones relacionadas con el comercio exterior en coordinación con el sector privado, deben establecer un proceso de tramitación integral para las exportaciones e importaciones, que permita la eliminación de algunos trámites innecesarios y la aceleración y reglamentación de otros, para mejorar y facilitar el proceso de exportación.

Los organismos planificadores deben permitir que se den las condiciones necesarias para que la actividad empresarial se establezca de acuerdo a los parámetros normales de localización y no se incurra en errores pasados que todavía le producen un alto costo al país. Dichos organismos deben entender que así como el proceso de sustitución de importaciones benefició a las regiones del interior el proceso de apertura y promoción del comercio exterior, debe beneficiar a las zonas costeras y fronterizas.

Sería importante reimplantar el intercambio comercial a través del trueque, ya que este mecanismo conserva el valor de las cosas en su verdadero valor y no en el que le dan las diferentes monedas a los bienes y servicios, permitiéndole superar la pérdida de intercambio con los países industrializados

La inversión extranjera urge modificaciones en su régimen, que conlleve a un equilibrio en el que a la vez que el inversionista extranjero tenga una rentabilidad atractiva, ello no implique entregarle mercados internos protegidos de la competencia externa, ni estimular los adicionales a los que tiene cualquier inversionista nacional. La política de importaciones requiere de avances importantes en materia de protección efectiva, dirigiéndose a fomentar cambios sustantivos en la estructura de protección; para ello es indispensable iniciar una desprotección selectiva y paulatina de algunas ramas ya consolidadas de tal manera que ello contribuya a la superación del atraso tecnológico y se favorezca el consumidor nacional.

En el manejo de las importaciones las metas de largo plazo deben guardar concordancia con las perspectivas de ingresos externos y de financiamiento en los mercados de capitales, de tal manera que se garantice un nivel adecuado de reservas, sin el cual los objetivos de largo plazo se verían amenazados. En este orden de ideas la utilización del cupo de divisas para importaciones, debería utilizarse intensivamente en épocas de relativa escasez de divisas, para evitar presiones especulativas, procurando al mismo tiempo darle mayor estabilidad al régimen de licencias.

En síntesis, el Estado debe garantizar que los incentivos y estímulos cambiarios, tributarios y crediticios, permanezcan relativamente constantes en el tiempo, para inducir a aquellos que no son exportadores a que sean, y a quienes no están sustituyendo importacio

nes a que las sustituyan. Y así el sector exportador pueda trabajar bajo unos márgenes aceptables de seguridad en su inversión y la política no sufra los continuos ajustes que el gobierno le ha venido dando de acuerdo a los problemas coyunturales y cortoplacistas que enfrenta la economía. La estabilidad en la política y la coherencia; son indispensables para el logro de determinados objetivos aunque ello no garantice el éxito, sin embargo, la inestabilidad e incoherencia si garantiza el fracaso.

Las recomendaciones aquí esbozadas no son exclusivamente para el corto plazo, sino también para el mediano y largo plazo; buscando la formación de un mercado interno coherente, sólido, para después salir a los mercados internacionales, lo que implica una racionalización de la producción, un nivel de protección arancelaria adecuado, y una infraestructura eficiente. Todo esto con miras a fortalecer el proceso de diversificación de exportaciones, permitiéndole al país depender de fuentes más estables de ingresos y ofreciéndole mejores garantías de equidad, estabilidad y autonomía.

210

BIBLIOGRAFIA

ARANGO LONDOÑO, Gilberto. Estructura Económica Colombiana.

Editorial Norma. Quinta Edición. Junio de 1985.

CHAINS, Guillermo. Comercio Exterior. Librería del Profesional.

Bogotá, Abril de 1987.

DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACION. Cambio Con Equidad. Plan

Nacional de Desarrollo. 1983-1986. Bogotá, 1983.

FLOREZ, Luis Bernardo. Sector Externo: El nudo de la crisis.

Economía Colombiana. 152-153. Bogotá, Diciembre 1983 -

Enero 1984.

GONZALEZ, Nestor E. Importaciones y Exportaciones en Colombia.

LECTURA DE ECONOMIA COLOMBIANA. Universidad de Antioquia. Enero-

Abril de 1987.

LLERAS-RESTREPO, Carlos. Comercio Internacional. Editorial Bedout.

Medellín, 1965.

PROGRAMA MACROECONOMICO 1985-1986. Autodisciplina para el Desarrollo.  
110. Economía Colombiana. Nº 169-170. Bogotá, Mayo-Junio 1985.

PROGRAMA MACROECONOMICO 1986. Crecimiento con Estabilidad. Economía Colombiana. Nº 179. Bogotá, Marzo de 1986.

PUELLO CHAMIE, Mario. Metodología de una Memoria de Grado. Universidad de Cartagena. Facultad de Economía. 1985.

PINTO, Pedro. Nuevo Amanecer para el Sector Externo. Síntesis Económica. Bogotá, 1984.

SANCHEZ, Ricardo. Estado y Planeación en Colombia. Editorial La Rosa Roja. Bogotá, 1984.

SECTOR EXTERNO. Balance Comercial y Política de Comercio Exterior. Còyuntura Económica. Bogotá, Junio de 1984.

TIRADO MEJIA, Alvaro. Introducción a la Historia Económica de Colombia. Bogotá, Ancora 1983.

BANCO DE LA REPUBLICA. Informe Anual del Gerente. Volúmenes LIX, LX, LXI, LXII.. Bogotá, 1982 - 1985.