
LA APERTURA ECONOMICA EN COLOMBIA

ALBERTO JARAMILLO J.

SINTESIS

La política económica del último decenio se interpreta como la puesta en marcha de un proceso de apertura que pretende la estabilización macroeconómica, la internacionalización de la producción y la transformación de la estructura productiva. Estos elementos constituyen tres fases diferentes, pero ligadas, de un solo proceso que debe culminar con la modernización de la economía nacional. El papel que juegan el FMI, el Banco Mundial y el actual Plan de Desarrollo son resaltados en el texto.

1. INTRODUCCION

Como bien se sabe, los procesos de apertura económica constituyen hoy en día una gran tendencia internacional, de la cual no ha escapado Colombia. Y como ha ocurrido en muchos otros países, en éste se ha desatado una amplia controversia -consignada rápidamente en diferentes publicaciones- respecto a la oportunidad, procedimiento y conveniencia de adoptar dicho modelo de desarrollo.

El debate se ha generalizado a raíz de la oficialización de la apertura -mediante la difusión, en

febrero de 1990, del denominado "Programa de Modernización de la Economía y la Racionalización del Comercio Exterior"- y de la expedición de diversas normas legales tendientes a implementar efectivamente dicha estrategia de política económica en el país.

La política aperturista integra los objetivos de corto plazo -la estabilidad macroeconómica- con los de largo plazo -el desarrollo social y económico-.

Sin embargo, vale señalarlo: la confrontación ideológica y práctica (esta última realizada por los sindicalistas del sector público), ha descuidado la circunstancia de que el proceso de apertura no es nuevo ni en América Latina ni en Colombia. Todo lo contrario, la historia reciente -la vivida durante los diez últimos años- no es más que la

ALBERTO JARAMILLO J. Economista Agrícola, Universidad Nacional. (Medellín). Máster en Desarrollo Económico, Universidad Ruca. Ambares. (Bélgica). Profesor de EAFIT en Pregrado, Posgrado y CEC.

adopción paulatina de un modelo neoliberal, donde el Estado cede su papel protagónico en el proceso de desarrollo a las libres fuerzas del mercado nacional e internacional.

Los programas de ajuste comprenden, típicamente, medidas en campos económicos claves y sensibles: fiscal, creditario, de ingresos, de empréstitos externos y de políticas cambiarias, así como también en cuanto a restricciones comerciales y de pagos que son de interés directo para los países miembros del FMI.

Describir la apertura, como estrategia de política económica, en sus diferentes fases, es el objetivo del presente trabajo. Conviene formular una primera identificación conceptual de dichos períodos. Al respecto, puede citarse a Marcelo Selowsky, quien analizando las posibilidades de que dispone América Latina para recuperar la "Década Perdida" de los años ochentas, señala:

"El crecimiento a largo plazo sólo podrá lograrse cuando los ciudadanos prefieran invertir su dinero en su propio país en lugar de hacerlo en el exterior, y cuando la productividad de esa inversión sea alta -y tenga perspectivas de seguir siéndolo, tanto para los individuos como para la sociedad. Se podría decir- que cuando el país se encuentra en esa situación se ha alcanzado la Etapa III del proceso de ajuste. Sin embargo, para llegar a ese punto, el país debe haber satisfecho las condiciones claves de dos etapas anteriores, a saber: en la Etapa I, un mínimo de estabilidad macroeconómica; en la Etapa II la liberalización y la eliminación de los controles al sistema de incentivos con vistas a lograr un mayor grado de competencia externa e interna en los mercados de productos y de factores y en el sector financiero" (1).

(1) Cfr. Selowsky, Marcelo: "Etapas para la reanudación del crecimiento en América Latina", en Finanzas & Desarrollo. Volumen 27. Número 2. Junio de 1990.

De acuerdo con esta periodización, puede decirse que la política aperturista integra los objetivos de corto plazo -la estabilidad macroeconómica- con los de largo plazo -el desarrollo social y económico.

Dado que ambos objetivos se inscriben en una concepción neoliberal, el puente entre ellos lo constituye la liberación del comercio exterior a través de la supresión tanto de las restricciones administrativas a las importaciones como de los estímulos inadecuados a las exportaciones (aquellos que pueden propiciar el dumping).

De esta manera se hacen explícitas las tres fases del proceso de apertura que ha vivido Colombia desde mediados de los años ochentas: ajuste macroeconómico -a través de los programas de monitoría del FMI-, racionalización (liberación acelerada) del comercio exterior durante los dos últimos años, y formulación de una estrategia de desarrollo económico (modernización e internacionalización de la economía) para lo que resta del siglo, (ver Gráfico No. 1). La descripción y análisis de las mismas constituye, como se indicó, el objetivo de este trabajo.

1. La Fase del Ajuste Macroeconómico (1985-1989)

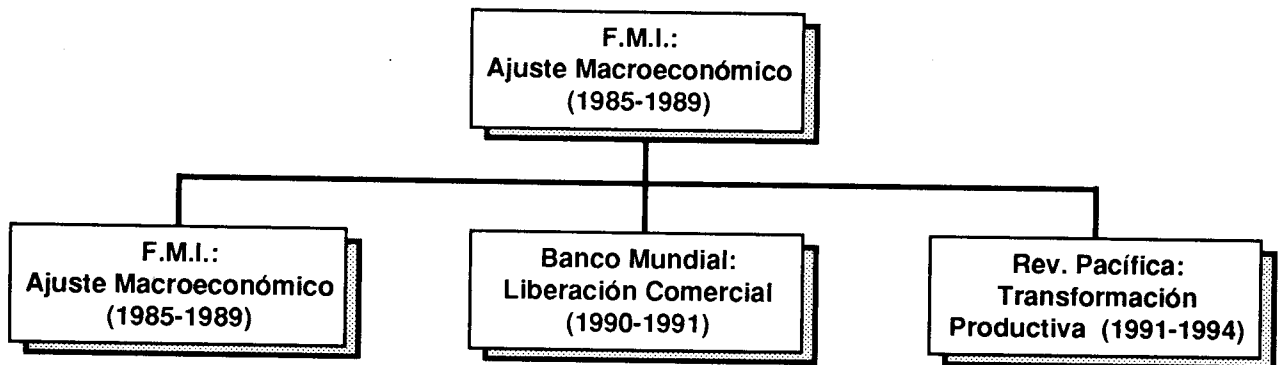
Para comenzar, conviene precisar que por "ajuste macroeconómico" se entiende el conjunto de políticas tendientes a eliminar los fenómenos desestabilizadores de una economía. A su vez, como elementos desestabilizadores se consideran; un alto déficit fiscal -medido en porcentaje del Producto Interno Bruto (PIB)-, altas tasas de inflación, bajos tipos de cambio real, y la presencia de déficits persistentes en la balanza de pagos.

De todos estos factores, el que habitualmente aparece como detonante de un proceso de ajuste es la persistencia de saldos negativos en la balanza de pagos, lo que conduce a la reducción del stock de reservas internacionales del país y, consecuentemente, a la búsqueda desesperada de recursos de financiamiento para enfrentar la crisis cambiaria.

1.1 Los Préstamos Condicionados del FMI

La primera opción radica en el Fondo Monetario Internacional, una de cuyas funciones consiste en facilitar recursos para solucionar desequilibrios del balance externo. Pero esta fuente

GRAFICO No. 1



financiera no es irrestricta sino que, como contrapartida, exige la implementación de un programa de ajuste orientado a contraer la demanda interna en cuya expansión incontrolada radicaría el origen del agotamiento de reservas.

Los programas de ajuste comprenden, típicamente, medidas en campos económicos claves y sensibles: fiscal, creditario, de ingresos, de empréstitos externos y de políticas cambiarias, así como también en cuanto a restricciones comerciales y de pagos que son de interés directo para los países miembros del FMI. En consecuencia, las directrices de esta Institución aclaran que, al ayudar a sus miembros a diseñar programas de ajuste, el Fondo tendrá debidamente en cuenta sus prioridades y objetivos sociales, políticos y económicos, como también sus particulares circunstancias, comprendidas las causas de sus dificultades de balanza de pagos.

Con tal fin, los criterios de ejecución incluidos en los acuerdos respaldados por los recursos del Fondo estarán normalmente limitados a los que sean necesarios para evaluar la puesta en práctica del programa, lo cual se concreta limitando dichos criterios al logro de objetivos de estabilización de amplias variables macroeconómicas, como las mencionadas. Factores adicionales sólo deberán considerarse "cuando sean esenciales para la efectividad del programa del país miembro debido a su impacto macroeconómico"⁽²⁾.

(2) Cfr. Guitián, Manuel: "La condicionalidad del Fondo y el proceso de ajuste internacional: primer período, 1950-70", en FINANZAS Y DESARROLLO. Volumen 18, No. 1, marzo de 1981. Como información adicional leer el anexo de este trabajo, donde se incluye una síntesis de los servicios financieros del Fondo y su condicionalidad, extractado del texto de Guitián.

Ahora bien, para una mejor comprensión de los alcances de los programas de ajuste, puede utilizarse la tradicional ecuación de demanda agregada, mediante la cual se identifican los factores causales, los objetivos y las medidas correctivas comprendidas en la condicionalidad de los recursos ofrecidos por el FMI. Dicha expresión es la siguiente:

$$Y = C + I + G + X - M$$

Si se agrega el gasto interno, así:

$$E = C + I + G$$

La expresión se convierte en:

$$Y - E = X - M$$

En la cual un desequilibrio cambiario, definido como un exceso de gastos en bienes y servicios externos, incluido el pago de intereses y amortizaciones de la deuda externa, (**M en la ecuación**) sobre los ingresos provenientes del exterior (**X en la ecuación**), se explica por un exceso de demanda (**E**) sobre la producción (**Y**). En palabras más sencillas, si existe un desbalance entre ingresos y egresos de reservas internacionales (**M > X**) se debe únicamente a un exceso de demanda agregada (**E > Y**), es decir, a que el país se está gastando más de lo que produce.

La eliminación de toda clase de trabas administrativas al comercio exterior ha sido uno de los objetivos centrales de las propuestas neoclásicas de política económica.

La solución radica, entonces, en contener la demanda agregada y en inducir cambios en las transacciones externas del país. Para alcanzar lo primero se deben reducir los diferentes componentes del gasto. Esto significa: en primer lugar, eliminar el déficit fiscal mediante la austeridad en el gasto público (**G en la ecuación**) principalmente. En este caso, los rubros más afectados corresponderían a los vinculados con los pagos de nómina y con las transferencias y subsidios contemplados en el presupuesto estatal. Por esta vía, finalmente resultan disminuidos el gasto social (educación y salud), donde se concentran las transferencias, la inversión oficial en infraestructura y la inversión privada desarrollada con subsidios estatales. Complementariamente hay que suprimir las pérdidas en las empresas comerciales del Estado, lo que implica eliminar las tarifas subsidiadas, especialmente de los bienes energéticos, cuyos precios internos deben acercarse a los internacionales.

Se recomienda la liberación de importaciones, lo que aparentemente sería contradictorio con el objetivo de reducir el déficit cambiario.

En segundo lugar, se trata de eliminar el exceso de gasto de consumo privado (**C en la ecuación**), lo que se traduce en diseño e implementación de una política salarial restrictiva, mediante reajustes de ingresos inferiores a la inflación pasada, y en una reducción sustancial de los precios subsidiados, como ya se indicó. Adicionalmente, una política monetaria restrictiva disminuye la capacidad de compra del público y evita el endeudamiento con fines de consumo.

En tercer lugar, el gasto de inversión privada (**I en la ecuación**), debe reflejar la rentabilidad de los proyectos y no la existencia de un sistema crediticio subsidiado, normalmente respaldado en la expansión de la base monetaria (expansión primaria del dinero). Esto significa que la tasa de interés real (aquella que resulta de sustraer la inflación a la tasa nominal) debe expresar las condiciones del mercado financiero operando bajo plena libertad.

En lo que concierne al sector externo propiamente (**X - M en la ecuación**), el programa de ajuste

incluye una aceleración de la tasa de devaluación nominal a fin de recuperar el tipo de cambio real, es decir, a fin de suprimir la revaluación sufrida por la moneda nacional. Esta decisión traería el doble efecto de abaratar las exportaciones en moneda extranjera -aumentar la competitividad de la producción nacional en el exterior- y de encarecer las importaciones; efectos que deben reducir el saldo negativo de la balanza de pagos.

Complementariamente, se propone la eliminación de cualquier política comercial restrictiva; es decir, se recomienda la liberación de importaciones, lo que aparentemente sería contradictorio con el objetivo de reducir el déficit cambiario. Sin embargo, no lo es porque la devaluación desestimula las importaciones y compensa la pérdida de la protección dada por las restricciones cuantitativas.

1.2 La Experiencia Colombiana

Entre 1982 y 1984, Colombia registró disminución de sus reservas internacionales por valor de 3.306 millones de dólares, al pasar su cuantía de 4.893 millones en diciembre de 1982 a 1.587 millones a fines de 1984. Esta crisis cambiaria "se debió en parte a varios factores exógenos tales como las altas tasas de interés en el exterior, la devaluación de la moneda venezolana y los precios relativamente débiles del café en el mercado internacional. No obstante, las políticas fiscales, monetarias y salariales de las autoridades han jugado un papel muy importante en el deterioro de la balanza de pagos", señaló el FMI en el informe que rindió al ser demandado, en septiembre de 1984, como posible fuente de financiamiento de dicho déficit ⁽³⁾.

Dado que el informe fue elaborado a mediados de 1984, las perspectivas en ese momento eran pesimistas respecto al stock de reservas internacionales al final del año. Por esto, "los funcionarios del FMI manifestaron que, a su parecer, la forma como evolucione la balanza de pagos dependerá, en gran medida, de la dirección que tomen las políticas internas... Las autoridades respondieron que compartían el punto de vista de los funcionarios del Fondo y que concurrían que **habría que imponer medidas más estrictas para regular la**

(3) Cfr. "Informe del Fondo Monetario Internacional. Colombia 1984". En Revista Economía Colombiana. Separata No. 6, marzo-abril de 1985.

demanda a fin de reducir las presiones que afectan la balanza de pagos y para detener la pérdida de reservas extranjeras” (4).

Y para precisar, las medidas más estrictas de regulación de la demanda consistirían en: a) reducir el déficit fiscal (había llegado al 3.7% del PIB en 1983), con los instrumentos generales descritos antes: contención del gasto social y salarial, desmonte de subsidios e incremento de precios oficiales. b) devaluar, pues el tipo de cambio a fines de 1983 estaba en el 71.5% de su valor real. “El FMI ve con simpatía la intención de las autoridades de seguir una política cambiaria que redundaría en una depreciación real y que abriría las posibilidades de recuperar la competitividad perdida en años recientes”, reza el informe. c) liberar la tasa de interés real para ayudar en la asignación de crédito y promover un incremento del ahorro financiero, lo que, por ende, restringe la inversión al hacer más costoso el capital.

Adicionalmente, las autoridades colombianas se comprometieron ante los funcionarios del FMI a iniciar el desmonte, durante 1985, de los controles cambiarios y comerciales que atentan contra la liberalización del comercio exterior del país, particularmente en lo que atañe a las importaciones.

En esta forma, entonces, se inició en el país la primera etapa del proceso de recuperación del crecimiento, también llamada del ajuste macroeconómico por los objetivos logrados: “recuérdese, por ejemplo, que el déficit fiscal pasó de representar el 4.5% del PIB en 1985 al 1.0% del PIB en 1990; el monto de reservas internacionales subió de US\$ 1.795.5 millones en 1984 a US\$ 4.501.3 millones en 1990; y la tasa de inflación promedio fluctuó en el período 1984-1990 alrededor del 24.6% anual. Tal vez la variable que refleja mejor todo el proceso de ajuste externo es la tasa de devaluación, en cuyo caso el índice de la tasa de cambio real (sobre la base de 100.0 para 1986) se movió de 71.1 en 1984 a 104.9 en 1989 y a 112.0 en 1990” (5).

(4) Ibid. Subrayas fuera del original.

(5) Contraloría General de la República: “La gradualidad graduada de la apertura económica”, en INFORME FINANCIERO. No. 7, junio de 1991, p. 43.

2. LA ACELERACION DE LA LIBERACION COMERCIAL (1990-1991)

Como se indicó, el gobierno colombiano se había comprometido a iniciar, durante 1985, el desmonte de las restricciones administrativas a las importaciones a fin de tener acceso a los créditos comerciales del Banco Mundial. Este compromiso que se extendió por varios años, como se verifica al examinar el Cuadro No. 1, consistía en recomponer progresivamente el universo arancelario trasladando ítems de los rubros restrictivos (prohibida importación y licencia previa) al más permisivo de libre importación.

CUADRO No. 1

COMPOSICION DEL UNIVERSO ARANCELARIO DE ACUERDO AL REGIMEN DE IMPORTACION 1971 - 1990
(Porcentajes del número de posiciones arancelarias bajo cada régimen)

Fecha	(1) Libre importac. %	(2) Licencia previa %	(3) Prohibida importac. %
1971 Agosto	3.4	80.4	16.2
1973 Agosto	20.2	79.8	0.0
1974 Junio	29.6	70.4	0.0
1975 Febrero	34.1	65.9	0.0
1978 Febrero	52.8	47.2	0.0
1979 Junio	53.6	46.4	0.0
Septiembre	66.7	33.3	0.0
1980 Diciembre	66.7	33.3	0.0
1982 Mayo	71.6	28.4	0.0
Diciembre	70.8	29.2	0.0
1983 Diciembre	41.9	58.1	0.0
1984 Diciembre	0.5	83.0	16.5
1985 Junio	14.8	82.8	2.4
Diciembre	27.0	71.6	1.4
1986 Junio	36.2	62.4	1.4
Diciembre	36.2	62.7	1.1
1987 Diciembre	37.8	61.1	1.1
1988 Diciembre	38.7	60.3	1.1
1989 Diciembre	38.8	60.1	1.1
1990 Septiembre	76.4	23.6	0.0
Noviembre	96.7	3.3	0.0

FUENTE: Informe Financiero, Junio 1991.

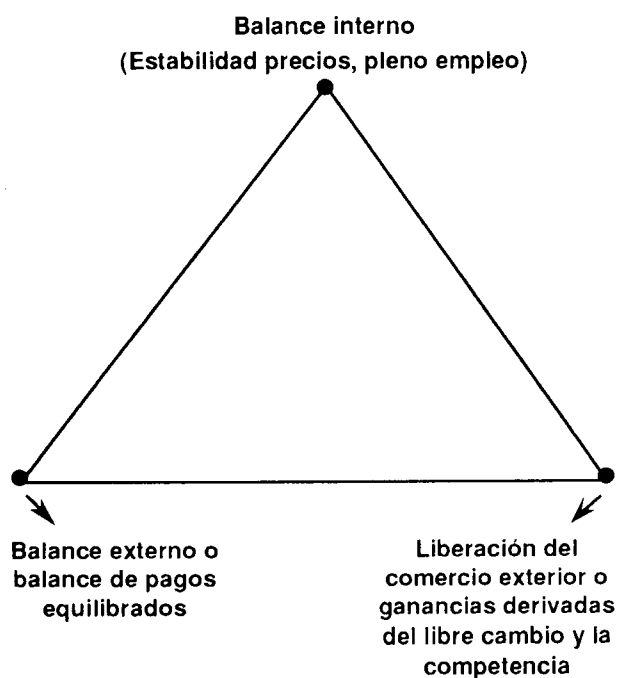
En este proceso de liberación comercial, la expedición del "Programa de modernización de la economía colombiana" no constituye más que otro paso hacia el logro de la desregulación del comercio exterior, formulada como objetivo de política económica por los organismos internacionales. Los pasos siguientes consistieron en acelerar esa liberación comercial eliminando el gradualismo previsto en febrero de 1990. Pero antes de examinar el período 1990-1991, o segunda fase del proceso de apertura, conviene examinar la propuesta del Banco Mundial al respecto.

2.1 La Liberación Comercial en los Países en Desarrollo

La eliminación de toda clase de trabas administrativas al comercio exterior ha sido uno de los objetivos centrales en las propuestas neoclásicas de política económica, arguyendo que el libre flujo internacional de mercancías conduce al logro del bienestar mundial a través de la especialización productiva y de la posibilidad de mayores niveles de consumo. Los otros objetivos corresponderían a la obtención del equilibrio interno (bajos niveles de desempleo e inflación) y del equilibrio externo o ausencia de crisis cambiarias, (véase el Gráfico No. 2).

GRAFICO No. 2

OBJETIVOS DE LA POLITICA ECONOMICA



Habría que imponer medidas más estrictas para regular la demanda a fin de reducir las presiones que afectan la balanza de pagos y para detener la pérdida de reservas extranjeras”.

Recientemente, este tradicional postulado neoclásico se habría convertido en elemento central de la política económica, conforme lo afirma el Banco Mundial: "La impresión de que un régimen comercial liberal fomenta el crecimiento y la eficiencia ha obtenido cada vez más aceptación en los últimos años. La razón es simple. Muchos países en desarrollo, por una serie de motivos, y en diferentes circunstancias, se han desplazado con éxito desde regímenes comerciales altamente restrictivos a políticas que producen menos distorsiones económicas" (6).

Para comprender mejor en qué consiste este progreso, cabe recordar que la teoría neoclásica también propone como regla de oro de la política económica la "neutralidad", es decir, la característica de no inducir comportamientos, ajenos a las fuerzas del mercado, en los agentes económicos. Desde este punto de vista, una política comercial es neutra cuando proporciona iguales incentivos a las importaciones (ventas domésticas, dice el Banco Mundial) y a las exportaciones. Esto significa que los productores son libres para escoger entre el mercado local o el mundial; y a su vez, los consumidores tendrían igual acceso a bienes nacionales que extranjeros.

En cuanto a los procesos liberacionistas, el estudio del Banco señala que lo que permanecía oculto -para economistas y políticos- era el conocimiento de las condiciones apropiadas para adelantar, sin grandes traumatismos, el proceso de cambio de un régimen comercial restrictivo a otro liberal. Fue precisamente este desconocimiento el motivo para que el Banco financiara la realización de varios

(6) Cfr. Papageorgiou, Demetrios y otros: LIBERALIZING FOREIGN TRADE IN DEVELOPING COUNTRIES. THE LESSONS OF EXPERIENCE. Washington: The World Bank, D.C., september 1990. Existe versión en español publicada por Legis.

estudios sobre treinta y seis experimentos de liberación comercial en diecinueve países, con base en los cuales se formulan las "lecciones de la experiencia" a que alude el título del libro. Lógicamente, algunos países han realizado más de un proceso aperturista y así aparecen identificados (enumerados) en el texto.

Con el fin de disponer de un parámetro de comparación para el "Programa de Modernización de la Economía", conviene sintetizar las conclusiones del estudio referido, el cual, por consiguiente, será utilizado en forma amplia en la descripción de las siete recomendaciones destacadas a continuación:

2.1.1 El Impetu de la Reforma

Con este concepto se quiere designar la radicalidad o energía implícita en el programa de liberación comercial. Se hace énfasis en que la mayor o menor posibilidad de éxito está ligada a la impetuosidad de la decisión inicial; mientras más débil sea la norma de política económica que instauro el modelo más factible será el fracaso de éste.

Vale anotar que aquí debilidad se asimila a gradualidad, es decir, a la cantidad de fases que deben recorrerse para alcanzar el objetivo final de total libertad en las operaciones de comercio exterior. Por consiguiente el gradualismo significa lentitud y ésta va en contra de la meta prevista, pues un proceso lento tendría muy pocas probabilidades de éxito dado que carecería de suficiente credibilidad y estimularía a los empresarios a prepararse para enfrentar la misma liberación en lugar de hacerlo para afrontar la competencia externa. Además, durante un proceso largo de liberación puede fallar alguno de los otros elementos complementarios, pues no basta con la simple radicalidad inicial⁽⁷⁾.

Según el Banco Mundial, entonces, los programas energéticos de liberalización comercial tienen una probabilidad significativamente mayor de durar que los programas débiles o vacilantes. Este enunciado se cumpliría con mayor validez en el caso de países que tienen una larga historia de restric-

(7) Cfr. García, Jorge: "Comentario" (al ensayo: "La Apertura externa en perspectiva", de José Antonio Ocampo). En APERTURA ECONOMICA Y SISTEMA FINANCIERO. Bogotá: Asobancaria, 1991.

ciones comerciales severas y para aquellos que han realizado intentos de reforma sin éxito; en ambos casos, vale anotar, se encontraría Colombia, pues en el estudio se incluyen las políticas adelantadas en tal sentido en los años 1964-66 (primera experiencia) y 1968-1982.

Sin embargo, debe consignarse que la radicalidad sugerida no significa que el proceso puede acabarse en unos cuantos meses. En términos legales -sea decir, de expedición de normas tales como leyes, decretos y resoluciones- la apertura comercial puede ejecutarse en unos pocos días; pero en términos económicos requerirá mucho tiempo, años quizás, mientras los diversos agentes -productores, consumidores, importadores, etc.- ajustan su comportamiento a las nuevas condiciones del mercado. Esto explica la larga duración de algunos de los procesos analizados en el estudio, como el segundo de Corea, que habría durado once años (ver cuadro resumen de ciertos casos).

2.1.2 Reducción de Restricciones Cuantitativas

Las restricciones cuantitativas -licencias (autorizaciones) previas, depósitos previos, cupos de importación, licencias cambiarias- constituyen el componente administrativo de la política comercial, mientras que los aranceles representan el otro elemento básico de dicha política.

Se hace énfasis en que la mayor o menor posibilidad de éxito está ligada a la impetuosidad de la decisión inicial.

Para los teóricos del liberalismo económico, los controles de carácter administrativo son indeseables porque restringen la acción de las libres fuerzas del mercado y, comparados con los impuestos de aduana, se convierten en sobrepuestos implícitos, de difícil cuantificación. Los aranceles, por el contrario, aparecen como sobrepuestos de amplio conocimiento y, por lo tanto, son preferibles.

Desde el punto de vista de la eficiencia económica, sostiene el Banco Mundial, las formas más perjudiciales de intervención comercial son los diferentes tipos de restricciones cuantitativas. Los aranceles distorsionan los precios, pero permiten que el

mecanismo de precios de la economía sea el que asigne los recursos. Bajo restricciones cuantitativas extensas, el mecanismo de precios tiene un papel muy reducido, perdiéndose muchas oportunidades de utilizar recursos en forma más eficiente.

En otras palabras, bajo un sistema de aranceles, los insumos importados, por ejemplo, están disponibles para los productores internos a un precio determinado. Por el contrario, las restricciones cuantitativas pueden impedir a muchos productores el acceso a dichos insumos a cualquier precio. Esto crea cuellos de botella (y, por lo tanto, menos producción) y estimula a las empresas a acumular provisiones esenciales (lo que implica un gasto y resulta caro). Los avances hacia la liberalización requieren, por tanto, un cambio en la forma de intervención: menor apoyo en las restricciones cuantitativas y mayor apoyo en medidas, como los aranceles, que permiten que opere el mecanismo de los precios.

Para los teóricos del liberalismo económico, los controles de carácter administrativo son indeseables porque restringen la acción de las libres fuerzas del mercado.

Todos estos argumentos justifican el énfasis que los procesos de liberación comercial hacen en la supresión de las restricciones cuantitativas, las cuales, vale anotar, fueron uno de los ejes de la política proteccionista durante la vigencia del modelo sustitutivo. Aún más, afirman los autores, la relajación de estas restricciones ha sido el contenido principal, y algunas veces el único contenido, de muchos programas de liberalización; de hecho, una reforma radical de las restricciones cuantitativas generalmente sería suficiente por sí sola para calificar un programa de liberalización como enérgico.

2.1.3 Aumento del Tipo de Cambio Real

Dado que el crecimiento de las importaciones puede estimularse con la eliminación de las restricciones cuantitativas y, como efecto indeseado, conducir a un desequilibrio de la balanza de pagos, la aceleración de la devaluación (o incre-

mento en el tipo de cambio real) se impone como instrumento complementario a la política de liberación comercial.

“Una depreciación real es, en realidad, un aumento del precio de los bienes transables con respecto al precio de los bienes no transables. Este cambio del precio relativo debiera estimular la producción de bienes transables, contribuyendo así a aumentar las exportaciones. A la vez, las liberalizaciones comerciales generalmente suponen una menor protección de las actividades que compiten con las importaciones. Sin una depreciación real, esto puede producir (al menos en el corto plazo) un deterioro de la balanza de pagos. En ambos aspectos, una depreciación real probablemente reducirá la presión para que se reviertan las reformas comerciales”, afirman los autores del estudio referido.

Vale aclarar que el concepto de depreciación real implica la existencia de un tipo de cambio flotante, determinado por las leyes de la oferta y la demanda, es decir, sin regulación gubernamental. Lo cual supone que la liberación del régimen cambiario debe acompañar la comercial. Pero también implica la determinación de una tasa de cambio real, es decir, de un índice para medir el valor internacional de la moneda local. Y precisamente este indicativo es el que debe elevarse sustancialmente -mediante una aceleración de la devaluación corriente o nominal- para compensar la pérdida de protección originada en la disminución de los controles administrativos.

El tercer consejo, para adelantar una liberación comercial exitosa, consiste, entonces, en realizar una devaluación real grande paralelamente con el desmonte del sistema de restricciones cuantitativas.

2.1.4 Adopción de una Política Macroeconómica Coherente

Para comenzar, debe aclararse que una política macroeconómica se considera coherente cuando logra eliminar los fenómenos inflacionistas ligados a las decisiones de política económica; en otras palabras, cuando las variables macroeconómicas controladas por las autoridades permanecen dentro de ciertos rangos sin constituir fuentes de inflación.

Concretamente se trata de mantener el ajuste fiscal, evitando el déficit, y el ajuste monetario,

controlando el crecimiento de la liquidez. Al respecto, el estudio indica que las políticas monetarias y fiscales expansionistas son la causa más importante de la reversión de la reforma comercial; en conjunto, entonces, cuando dichas políticas son restrictivas mejoran significativamente las probabilidades de éxito de la liberación del mercado de bienes.

Ahora bien, la importancia de incluir la ejecución de una política macroeconómica coherente -dentro de las condiciones para desarrollar con mayor probabilidad de éxito una apertura- radica en la identificación de efectos de repercusión de la reforma comercial en la situación fiscal; e igualmente en el reconocimiento de las interrelaciones que existen entre políticas monetaria y cambiaria.

En efecto, es probable que la liberalización comercial tenga consecuencias para los ingresos del gobierno y, por lo tanto, para el déficit fiscal. Los aranceles más bajos, por ejemplo, podrían significar menores ingresos, en primera instancia; pero, un aumento de las importaciones generaría, en periodos siguientes, un repunte de los ingresos. En principio, entonces, el efecto de la reforma comercial sobre el presupuesto estatal es ambiguo. Los resultados del estudio sobre lo que sucedió en la práctica son sólo parciales. En dos casos que habrían sido examinados con detalle en este aspecto, Indonesia 2 y Perú, la reforma comercial incrementó los ingresos estatales sustancialmente. Ambos programas se basaron en una sustitución de restricciones cuantitativas por aranceles.

El control de la inflación, por su parte, ayudaría a conservar el tipo de cambio real, evitando la revaluación. Esta última podría producirse como resultado de un fortalecimiento de la cuenta de capitales, en razón de altas tasas de interés nominales inducidas, a su vez, por elevados niveles de inflación. Así, pues, el papel más útil de la política macroeconómica, durante la liberalización, sería el de mantener baja la inflación y respaldar, de esa forma, la depreciación real de la moneda.

“Las medidas adoptadas por la administración Barco son apocadas para el gusto de esa institución”.

2.1.5 Importancia de las Condiciones Económicas Iniciales

Los casos de apertura analizados permitieron identificar, de acuerdo con el texto citado, que los países se han comprometido en la liberalización comercial estando en circunstancias económicas muy variadas: aflicción, estabilidad y situaciones intermedias. Dada esta diversidad de condiciones previas, el carácter enérgico o débil de la propuesta de reforma se vuelve aún más importante.

El tercer consejo, para adelantar una liberación comercial exitosa, consiste, entonces, en realizar una devaluación real grande.

Cuando las economías atraviesan etapas de crisis -situaciones de deterioro secular de la balanza de pagos o de inflación persistente-, la liberación comercial funciona siempre y cuando se adopte bajo un patrón radical; al respecto, el estudio indica que los programas que comenzaron bajo una gran presión económica tendieron a ser fuertes y rápidos y, por lo tanto, relativamente duraderos, exitosos. Es decir, los logros de las políticas de desregulación comercial se miden en términos de su duración.

También habrían sido exitosos aquellos procesos de liberación adoptados en circunstancias de estabilidad, particularmente los subsiguientes a la implementación de programas de ajuste macroeconómicos, como los analizados anteriormente, (ver el modelo del FMI).

“Los casos intermedios, en que las reformas comenzaron entre signos de deterioro económico pero no en una crisis hecha y derecha, fueron los que tuvieron menos probabilidades de éxito”, afirman los investigadores.

Ahora bien, dentro de las condiciones iniciales se incluyó el examen de las razones o motivaciones para implementar el programa. Sobre el particular, encontraron que “sorprendentemente, ninguno de los motivos individualmente o en conjunto aparecen como causa particular de éxito”; y debe señalarse que entre los posibles motivos incluyeron factores como: convicción ideológica, la búsqueda de mejores resultados económicos generales o

particulares; y la necesidad de satisfacer a otros países o a instituciones prestamistas, como el mismo Banco Mundial o el FMI.

2.1.6 La Estabilidad Política

Al discriminar entre experiencias fracasadas y triunfantes, se encontró que, adicionalmente a algunos de los elementos descritos, estas últimas se desarrollaron en países donde hubo estabilidad o continuidad política, en el sentido de mantenimiento de convicciones ideológicas y de criterios de manejo de la política económica.

Conviene agregar que la continuidad no se identificó con la postura política del régimen (democrático o autoritario) ni con la duración de un determinado gobierno.

En síntesis, el estudio sugiere que no tiene mucho sentido embarcarse en la reforma si se vislumbra un inminente trastorno político, y especialmente si es poco probable que el próximo régimen comparta las convicciones de sus antecesores. Por lo tanto, un gobierno interesado deberá comenzar la

reforma lo más pronto posible a fin de disponer de un mayor lapso para ejecutarla.

La recomendación consiste en efectuar primero y completamente la liberación comercial, la correspondiente al mercado de bienes, y posteriormente la cambiaria.

2.1.7 La Secuencia Apropriada de Reformas

Como se anotó, entre las restricciones administrativas al comercio exterior se encuentran las licencias cambiarias, las cuales no son más que las autorizaciones para adquirir, en el mercado oficial, las divisas necesarias para cubrir los compromisos monetarios adquiridos al importar. Esto significa que la política comercial, utilizada con fines proteccionistas, habitualmente ha estado acompañada de un sistema cambiario fuertemente intervenido.

EVALUACION DE LAS POLITICAS SUGERIDAS POR EL BANCO MUNDIAL

ANALISIS POLITICAS		Argent2 76-80	Chile2 74-81	Korea2 68-79	España3 77-80	Turquía2 80-84
Impetu Reformas		Energ.	Energ.	Débil	Energ.	Energ.
Devaluación		Sí	Sí	No	Sí	Sí
Liber.	Red. Aran.	Sí	Sí	Sí	Sí	No
Comerc.	R. Cuanti.	No	Sí	No	No	Sí
Política Macroec.		Fracasa Restric.	Sosten. Restric.	Sosten. Neutral	Parc. sost. Expans.	Sosten. Restrict.
Estabilidad		No	Sí	Sí	Parcial	Sí
Condiciones iniciales		Transt. Político	Transt. Político		Aflicc. E. moderada	Sin transt. Político
Secuencia		Fracaso Apreciac.	Sosten. Deprec.	Sosten. Deprec.	Parc. sost. Apreciac.	Sosten. Deprec.

Lógicamente, una apertura comercial sin liberación del mercado de divisas resulta insuficiente para lograr los beneficios de un comercio exterior más libre; pero desregular el mercado cambiario, implica liberar no sólo el intercambio de bienes sino también el de capitales, máxime cuando esta clase de modelos se basan en la libre movilidad internacional de los factores productivos, a través de la inversión extranjera directa.

Para lograr los propósitos de la reforma, se trata, entonces, de modificar la estructura de dos mercados bien diferentes entre sí; el de bienes y el de capitales. La recomendación consiste en efectuar primero y completamente la liberación comercial, la correspondiente al mercado de bienes, y posteriormente la cambiaria. La razón es sencilla: al igual que en el modelo IS-LM, el ajuste en el mercado de capitales (del dinero internacional, en este caso) es más rápido que en el mercado de bienes.

De no procederse con esta secuencia, es decir, si se efectúan simultáneamente ambas reformas, o si se libera el flujo de capitales sin haber concluido la comercial, se corre el riesgo de que se produzca una fuerte entrada de capitales especulativos (aquellos que se desplazan en busca de mayores rendimientos financieros, detrás de altas tasas de interés), lo que se traducirá en presiones revaluacionistas ante la mayor oferta de divisas.

2.2 El Programa de Modernización de la Economía Colombiana

En febrero de 1990, se divulgó el Programa de Modernización de la Economía, mediante el cual se evalúa el desempeño reciente de ésta y se concluye en la necesidad de consolidar los avances obtenidos. Para lograr esto último, se recomienda adelantar la racionalización del comercio exterior, consistente en la introducción de una competencia gradual, pero progresiva, a la producción nacional y en la reducción de los controles administrativos sobre las importaciones de bienes complementarios con dicha producción.

Esta apertura a la competencia externa se hace tanto más necesaria cuanto que, pese a sus éxitos, el modelo de desarrollo vigente ha presentado limitaciones desde tiempo atrás. "En particular, la permanencia de mecanismos de protección a ultranza de los mercados internos frente a la competencia externa ha generado distorsiones en

los precios relativos y ha conducido a que la producción nacional se aisle de la competencia internacional, limitando los avances en términos de crecimiento, acceso a la tecnología moderna, productividad, exportaciones, empleo y satisfacción de las necesidades de los consumidores a precios razonables" (8).

Concretamente se trata de mantener el ajuste fiscal, evitando el déficit, y el ajuste monetario, controlando el crecimiento de la liquidez.

Así entonces, el Programa de Modernización es simplemente la versión colombiana del modelo de liberación comercial sugerido por el Banco Mundial, sólo que -al menos, en su formulación inicial- introduce el elemento de la gradualidad por oposición al de la radicalidad recomendada por el Banco. Esta característica fue apreciada en su momento como un factor negativo para conservar la política de endeudamiento externo del país:

"La política económica del próximo gobierno dependerá del Banco Mundial. Le debemos US\$3.700 millones... y las tres cuartas partes de esa deuda tendrán que ser canceladas en los próximos cinco años. . . El Banco sólo financiará programas que tengan que ver con la apertura a su manera: pasar de una vez todos los bienes al régimen de libre importación, y aminorar los aranceles a un nivel entre 10% y 20% en un plazo máximo de dos años. En consecuencia, las medidas adoptadas por la administración Barco son apocadas para el gusto de esa institución" (9).

(8) DNP-CONPES: Programa de modernización de la economía colombiana. Publicado en revista ECONOMIA COLOMBIANA, No. 228-229, mayo de 1990. Dentro del mismo Programa (Documento Conpes: DNP-2.65-J) se caracteriza la estrategia de desarrollo seguida como "un modelo que combina una estrategia de sustitución de importaciones y protección a la industria nacional, con una estrategia de promoción de exportaciones, apoyada en el otorgamiento de estímulos directos a las ventas en el exterior y en menor grado en el manejo cambiario".

(9) Contraloría General de la República: "El Banco Mundial tiene la palabra". En: INFORME FINANCIERO, febrero de 1990, p. 9.

2.2.1 Características Iniciales de la Apertura Colombiana

Según se anotó, la principal debilidad del modelo de desarrollo seguido por el país ha consistido en la creación de un mercado nacional "cautivo" para los productores nacionales y adverso, consecuentemente, a los intereses de los consumidores. Para corregir esta deficiencia se propuso, como se ha dicho, el Programa de Modernización de la Economía que aquí se comenta y cuyos criterios básicos fueron los siguientes:

2.2.1.1 Gradualidad

Se trataba de definir unas normas precisas para alcanzar paulatinamente las metas previstas en términos de supresión de controles administrativos al comercio exterior. De esta manera, *pari passu* con la eliminación sucesiva de diferentes restricciones, se daría oportunidad a los empresarios para ajustarse a las nuevas condiciones de la competencia. En la escogencia de este criterio se partió de la idea de que "el tratamiento de choque utilizado en otros países que también han optado por racionalizar su comercio exterior, se ha considerado inconveniente e innecesario. Esta peculiaridad de la política constituye, probablemente, uno de sus aspectos más importantes y tal vez el de mayor debate nacional ⁽¹⁰⁾".

Para recabar sobre la importancia que se le concedió inicialmente a la "gradualidad" de la apertura colombiana, debe señalarse que la estrategia fue diseñada en dos etapas: la primera, con duración de dos años (abril 1990 a marzo 1992), debía permitir la sustitución de los controles administrativos por la protección a través de mayores precios de los bienes importados, mediante incrementos en aranceles y tasa de cambio. La segunda fase consistiría en reducción de aranceles en el doble sentido de disminuir posiciones (número de tasas

(10) Cfr. "comentarios acerca de la modernización de la economía y la racionalización del comercio exterior", en Notas Editoriales de la REVISTA DEL BANCO DE LA REPUBLICA. Marzo de 1990. Conviene resaltar que al hablar nuevamente del tema, la misma publicación, en sus Notas Editoriales de junio de 1991: "Reformas estructurales y estabilización", consideró nocivo el carácter gradual de la apertura por sus efectos en el comportamiento de los importadores.

impositivas) y de rebajar niveles o valores específicos de cada posición arancelaria. En otras palabras, se trataba de simplificar el universo arancelario y de reducir sus tarifas. Para ello se contaba con los dos años siguientes a la primera etapa.

"El tratamiento de choque utilizado en otros países que también han optado por racionalizar su comercio exterior, se ha considerado inconveniente e innecesario".

2.2.1.2 Continuidad

También se le denomina sostenibilidad e indica que la apertura no será un programa de contingencia para eliminar un exceso de reservas; ni tampoco una política a ejecutar independientemente del volumen de reservas de que disponga el país. En otras palabras, se trata de una estrategia fundamentada en la evolución del sector externo y cuya gradualidad (velocidad de adopción) dependerá, por lo tanto, de las proyecciones de reservas internacionales y de financiamiento externo que hagan las autoridades económicas.

2.2.1.3 Universalidad

Este principio establece que los diversos sectores de la actividad productiva recibirán igual tratamiento, evitando discriminaciones en favor o en contra de sectores específicos; se busca, de esta manera, que toda la producción y todas las empresas queden expuestas, sin excepciones, a la competencia externa, "si bien en un grado controlado", se agrega en el Programa de Modernización.

2.2.1.4 Automaticidad

Esta característica significa que el programa de racionalización del comercio exterior se diseñó buscando suprimir la discrecionalidad que en tal materia pudiese tener la política económica; es decir, al margen de quienes tomen las decisiones en materia de importaciones, la implementación del programa garantiza que todos los sectores quedarán expuestos a la competencia externa. Esta exposición, como se explicó al hablar de "Continuidad", dependerá principalmente de la evolución de las reservas internacionales.

2.2.2 El Programa de Modernización Frente al Modelo del Banco

En la página siguiente se muestra un esquema de la comparación entre las recomendaciones del Banco Mundial y el Programa de Modernización de la Economía. Como se aprecia, existen dos diferencias entre ambas propuestas de apertura: la primera radicaba en la gradualidad concedida al proceso en Colombia. Esta diferencia se destaca no sólo al confrontar la característica de "impetu" contra la de "gradualidad", sino además al observar que la eliminación de restricciones cuantitativas y la reducción de aranceles se plantearon, en el caso colombiano, para un período de cuatro años, si bien se realizaron en uno y medio, como se indica en el esquema (ver Gráfica No. 3).

La segunda gran diferencia corresponde a la secuencia de reformas comercial y cambiaria (o de flujo internacional de capitales). En efecto, el Banco Mundial sugiere, como se examinó, que se efectúe la segunda, la cambiaria, una vez que haya culminado la liberación del mercado de bienes. En Colombia fueron prácticamente simultáneas ya que el régimen cambiario se modificó con la Ley 9a. de 1991 (enero 17) antes de que se acelerara la apertura comercial (agosto de 1991); además, mediante la reforma tributaria (Ley 49 de 1990) se permitió la repatriación de capitales nacionales en el exterior, lo que habría permitido el ingreso de una suma cercana a mil seiscientos millones de dólares entre diciembre de 1990 y junio de 1992, según el periódico "El Tiempo" de junio 28 de 1992.

Precisamente en esta característica de la simultaneidad de ambas reformas radicarían las dificultades del proceso en Colombia, particularmente en lo que concierne al logro de la estabilización como condición básica para el éxito de la apertura. En efecto, según se aprecia en el esquema las autoridades económicas han enfrentado diversos problemas de estabilización: cambiarios, inflacionarios y fiscales. Los dos últimos estrechamente ligados al flujo de capitales hacia el interior del país, lo que ha repercutido sobre los objetivos cambiarios de conservar una tasa real que haga competitivas las exportaciones nacionales.

En este aspecto resultan proféticas las afirmaciones del Banco:

"El establecer una secuencia para la reforma tiene consecuencias tanto macroeconómicas como

microeconómicas. Estas se manifiestan principalmente a través de sus efectos sobre el tipo de cambio. Suponga que el mercado de capitales ya está abierto mientras que el ajuste de la reforma comercial aún está en proceso. Bajo estas circunstancias es posible que se produzca una fuerte entrada de capitales extranjeros (en parte debido a que es probable que la tasa de interés real en el país que ha sufrido la reforma comercial sea más alta que las tasas de interés en el exterior). Esto determinará que la moneda se aprecie, lo que a su vez socavaría la reforma comercial desincentivando a los productores de bienes transables y por lo tanto reducirá las probabilidades de éxito del programa"⁽¹¹⁾.

En síntesis, en cuanto a modelo de desarrollo, la apertura significa mayor libertad de acción para las fuerzas del mercado, oferta y demanda, en las distintas esferas del proceso social de producción.

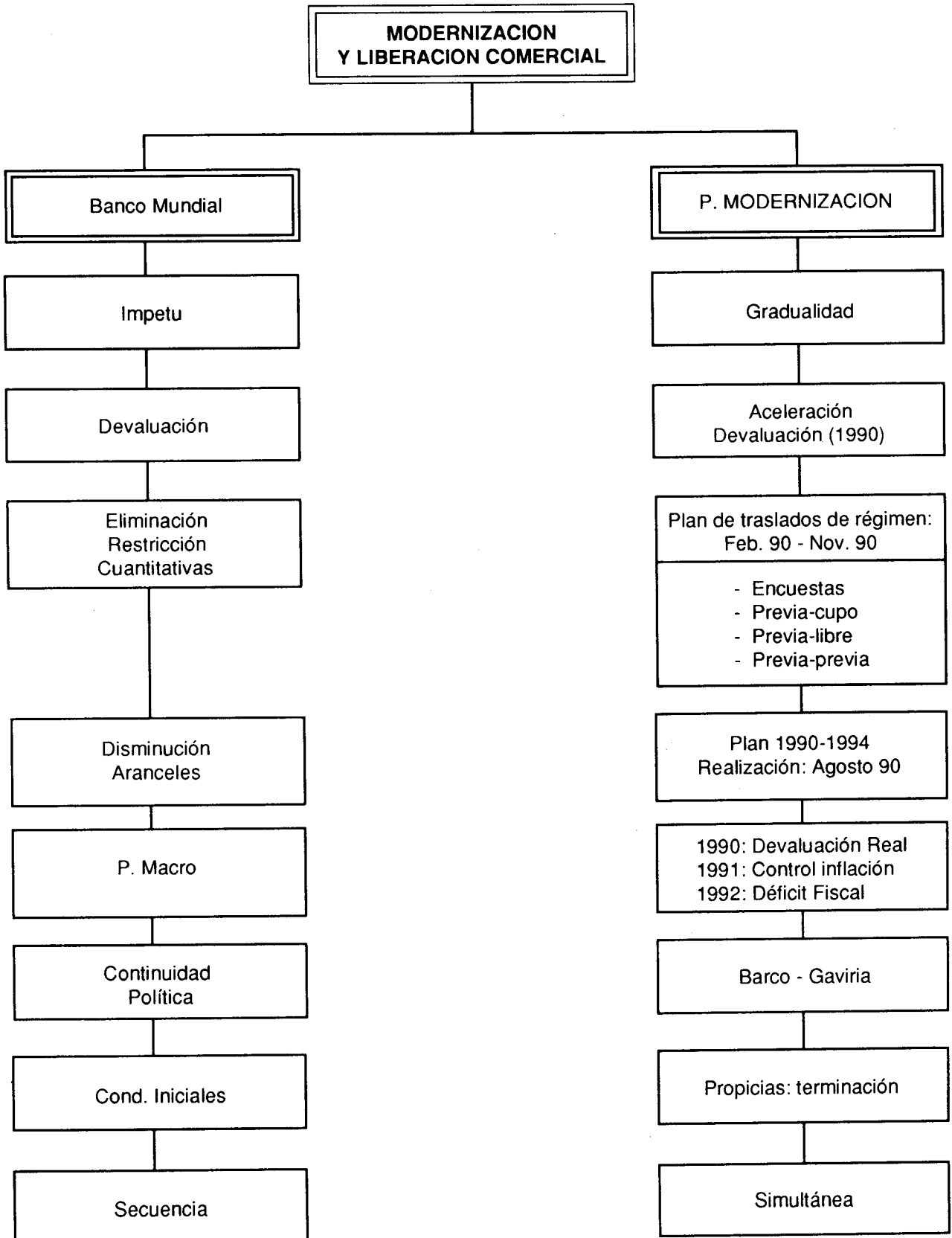
En los otros aspectos confrontados, existe bastante concordancia entre las recomendaciones del Banco y el esquema colombiano de liberación comercial. Esta similitud es notoria en la aceleración de la devaluación durante 1990 (el consejo consistía en acelerar la devaluación al suprimir restricciones cuantitativas); en el intento por mantener una política macroeconómica coherente, si bien éste ha sido uno de los elementos de mayor controversia entre defensores y opositores del programa; en la continuidad política y, finalmente, en la secuencia entre estabilización y apertura, como se ha mostrado en este escrito. Al parecer, entonces, se han logrado algunas de las condiciones propicias para que el proceso sea exitoso; pero subsisten las dificultades analizadas arriba.

3. LA APERTURA COMO MODELO DE DESARROLLO Y "LA REVOLUCION PACIFICA"

El "Programa de modernización de la economía" no fue presentado solamente como un proceso de liberación comercial. Para justificarlo

(11) Cfr. Liberalizing foreign trade in developing countries.

GRAFICA No. 3



se recurrió, además, a la tesis del agotamiento del modelo de desarrollo anterior ocasionado por la "permanencia de mecanismos de protección a ultranza" y, en general, por el alto intervencionismo estatal. Este agotamiento estaría evidenciado en la disminución de la tasa crecimiento promedio anual (de 5.5% entre 1967-1974 pasó a 3.5% entre 1975 y 1989), en el estancamiento de la expansión industrial (medida por su participación en el PIB y por el comportamiento de la inversión sectorial) y en la existencia de una baja productividad en la economía.

En esta perspectiva, entonces, la apertura adquiere el carácter de estrategia de desarrollo, cuyos elementos centrales se pueden sintetizar de la siguiente manera:

Disminución de la Intervención Estatal

En los distintos ámbitos de la actividad económica: en el productivo mediante la privatización de empresas y la eliminación de subsidios; en el comercial creando un ambiente propicio al funcionamiento de mercados competitivos⁽¹²⁾; en el financiero con la desregulación de las actividades financieras y su desligamiento de la emisión monetaria; en el social mediante la orientación de la acción estatal hacia programas específicos descartando una intervención indiscriminada.

Aprovechamiento de las ventajas comparativas del país y alcance de la especialización internacional

Como complemento de la liberación comercial externa. Para lograr estos beneficios debe producirse la readequación del aparato productivo, especialmente en lo que atañe a los sectores agrícola e industrial. En esencia, se trata de suprimir la

(12) "La mejor manera de empezar en este campo es desmontando el entorno entorpecedor existente por medio de la puesta en vigor de las políticas liberalizadoras propugnadas en los últimos años, la privatización y liquidación de actividades del sector público que compiten de formas desleal con las del sector privado o son simplemente improductivas, y la eliminación de restricciones a la competencia", señala un funcionario del Banco Mundial. Al respecto, confrontar: "La función cambiante del Estado en el proceso de desarrollo", artículo de Arturo Israel, publicado en *FINANZAS & DESARROLLO*. Volumen 28/ Número 2/ junio 1991.

tentación de buscar el autoabastecimiento pleno - que conduciría a producir toda clase de bienes-, y de fomentar la productividad, la eficiencia y la calidad a través de la especialización económica.

En síntesis, en cuanto a modelo de desarrollo, la apertura significa mayor libertad de acción para las fuerzas del mercado, oferta y demanda, en las distintas esferas del proceso social de producción.

La apertura comercial (liberación del mercado de bienes) contribuye al crecimiento al propiciar el rompimiento del estancamiento industrial.

Estos nuevos parámetros de desarrollo, impulsados por el Banco Mundial a través de su "Informe sobre el Desarrollo Mundial 1991"⁽¹³⁾, han sido retomados por el gobierno actual en "*La Revolución Pacífica. Plan de desarrollo económico y social 1991-1994*" bajo la denominación de "*Nueva Teoría del Desarrollo*"⁽¹⁴⁾, la cual constituiría la respuesta a la antigua teoría basada en una elevada intervención del Estado que asignaba los recursos en favor de aquellos sectores considerados estratégicos, lo que se traducía en aparición de inequidades socioeconómicas, en restricción a la libre acción de los mecanismos de mercado y en crisis fiscales por exceso de responsabilidades a cargo del Estado.

Por el contrario, "la moderna teoría propone que el Estado, en vez de ser displicente con el mercado, contribuya a fortalecerlo, promoviendo la competencia interna y externa para una asignación más eficiente de los recursos; que utilice instrumentos tales como subsidios explícitos e impuestos, y

(13) Cfr. Banco Mundial: "Informe sobre el Desarrollo Mundial 1991", en *NUEVAS FRONTERAS ACADÉMICAS*. Revista de la Universidad Andina "Simón Bolívar", Vol. I, Nos. 4/5. Julio/Septiembre de 1991.

(14) En el capítulo I del Plan, "El desarrollo económico del país: sus límites y posibilidades" se hace una amplia exposición de esta nueva teoría; cuya novedad, por demás, ya fue cuestionada por diferentes analistas. Cfr., al respecto, las revistas *ECONOMIA COLOMBIANA*, No. 238 (Febrero-Marzo 1992) y *DEBATES DE COYUNTURA ECONOMICA*, No. 23, de 1992.

no regulaciones como controles y racionamientos; que en vez de una acción universal e indiscriminada en materia económica y social que acrecienta su presencia, sea selectivo en el tipo de mercados en que intervenga (centrándose en los de los bienes públicos y con externalidades); que focalice su acción en las gentes que requieren especial consideración (los más necesitados y de menores recursos); que, finalmente, en lugar de confiar en la financiación automática de sus actos, ignorando sus costos, considere la bondad de los usos alternativos de los recursos públicos y la necesidad de la consistencia macroeconómica para generarlos" (15).

3.1 Las Realizaciones en la Nueva Senda del Desarrollo

Con anterioridad a la expedición del Plan de Desarrollo, el gobierno logró la aprobación, por el Congreso, de diferentes normas, conocidas como las "Leyes de la Apertura", mediante las cuales se suprimieron las restricciones legales que obstaculizaban un funcionamiento más libre de los mercados laboral, de capitales (entendido en un sentido muy amplio: flujos externos, tenencia de divisas, desregulación sector financiero nacional) y de bienes (en este caso corresponde a la supresión de restricciones cuantitativas y disminución de aranceles).

Todas estas modificaciones a los distintos regímenes legales fueron retomadas en el nuevo Plan de Desarrollo como "Las Reformas estructurales" (capítulo II), cuyo propósito habría consistido en crear condiciones más favorables para el libre funcionamiento de los mercados como base del desarrollo económico. De esta manera, la apertura comercial (liberación del mercado de bienes) contribuye al crecimiento al propiciar el rompimiento del estancamiento industrial, originado en la circunstancia de que el país se había vuelto cada vez más cerrado al comercio exterior, lo que garantizaba un mercado cautivo para los empresarios nacionales, sin presionarlos a generar mayor productividad y competitividad.

La reforma laboral contenida en la Ley 50 de 1990, se orientó a flexibilizar el mercado de la

fuerza de trabajo, mediante la eliminación de "la antigua legislación laboral que imponía sobre costos innecesarios a empresarios y trabajadores", consistentes en las sanciones (reintegro forzoso y pensión sanción) por despidos a trabajadores con vinculación a la empresa superior a diez años y en la retroactividad de las cesantías. Conviene indicar que los trabajadores resultarían afectados al no crearse nuevas fuentes de empleo por temor (de los empresarios) a los costos implícitos en la legislación laboral misma.

Finalmente, los distintos aspectos de la reforma al mercado de capitales constituyen complementos obligados de la liberación comercial y de la búsqueda de nuevos patrones de desarrollo. En efecto, para agilizar la transacción internacional de bienes se hacía indispensable romper el monopolio del mercado cambiario que mantenía el Banco de la República con base en el Decreto 444 de 1967. Esto condujo a la expedición de la Ley 9a de 1991 y de la Resolución 57 del mismo año, emanada esta última de la extinta Junta Monetaria.

Igualmente el logro de una transformación del aparato productivo, con miras al aprovechamiento de las ventajas comparativas y al alcance de la especialización internacional, exige de mayores recursos de ahorro tanto nacional como extranjero, para lo cual se reformó el sistema financiero nacional (Ley 45 de 1990) y se expidió el Estatuto de Inversiones Internacionales (Resolución del Conpes, No. 49 de 1991). También en este ámbito del mercado de capitales tuvo ingerencia la Reforma Tributaria de 1990, la Ley 49, mediante la cual se permitió la repatriación y legalización de capitales nacionales en el exterior.

Una característica central de la apertura económica, cual es la de que se trata de un proceso de largo plazo y, como tal, esencialmente dinámico, lo que significa que durante su implementación cambiará el entorno tanto interno como externo en el que se desenvuelve.

(15) La Revolución Pacífica, pp. 42-43.

En cuanto a resultados de estas reformas, el más destacado ha sido el crecimiento del stock de reservas internacionales a niveles jamás esperados (más de US\$7000 millones para mediados de 1992), con efectos nocivos sobre la estabilidad macroeconómica en sus diversos componentes: cambiario, monetario y fiscal.

4. UNAS PALABRAS FINALES

A través de este escrito se ha mostrado que la apertura económica es un proceso bastante extenso y complejo, cuya tercera fase -la de modelo de desarrollo- apenas comienza. En efecto, considerando solamente el contenido de "la Revolución Pacífica", debe reconocerse que sus estrategias -Infraestructura social, Infraestructura física, Ciencia y Tecnología, Medio ambiente apenas están por realizarse, lo que implica que los resultados finales de la política aperturista sólo se apreciarán al cabo de varios años.

Esta característica largoplacista del proceso no ha sido obstáculo, lógicamente, para que los distintos agentes económicos evalúen este modelo de política económica bajo diferentes ópticas, según los intereses que se pretenda defender⁽¹⁶⁾. Al respecto, pueden citarse algunos de los elementos en discusión:

- Las dificultades del manejo macroeconómico, cuyo objetivo central -la reducción de la inflación anual a una tasa del 22%- se ha hecho cada vez más esquivo, por factores tanto reales como monetarios y fiscales. A esto se añade las limitaciones en el manejo cambiario, donde el propósito de conservar una tasa de cambio real se ha visto entorpecido por la abundancia de divisas, según se describió anteriormente.
- Las condiciones de la economía internacional, que serían especialmente adversas a un proceso de apertura dadas la recesión internacional y el cierre progresivo de las economías más desarrolladas. Además se señala que las

(16) No hay que olvidar que toda política económica es la expresión de una pugna redistributiva, donde cada participante trata de obtener los mejores dividendos; y, por lo tanto, según los beneficios o perjuicios esperados de una política determinada se manifestará en favor o en contra de ella.

condiciones actuales del comercio mundial son diferentes a aquellas que permitieron el despegue de los países del sudeste asiático, tomados como prototipos de esta estrategia de desarrollo.

La impreparación del país en términos de infraestructura física, de eficiencia de los servicios administrativos del Estado y de desarrollo de los sectores agropecuario e industrial para afrontar una mayor competencia del exterior y para incursionar en un mercado mundial con alguna probabilidad de éxito.

Para terminar es oportuno señalar que existen muchos otros tópicos de discusión, pero que no era el interés de este trabajo el reseñarlos, sino describir las distintas fases del modelo en Colombia. Esta descripción conlleva a rescatar una característica central de la apertura económica, cual es la de que se trata de un proceso de largo plazo y, como tal, esencialmente dinámico, lo que significa que durante su implementación cambiará el entorno tanto interno como externo en el que se desenvuelve. Los resultados finales estarán pues condicionados por otros elementos, adicionales a los existentes, los cuales será necesario tratar de visualizar para conducir el proceso con mayores probabilidades de éxito.

ANEXO

LOS SERVICIOS FINANCIEROS DEL FONDO Y SU CONDICIONALIDAD

POLITICAS DE TRAMOS

Primer tramo de crédito

Programa que constituye esfuerzos razonables para superar dificultades de balanza de pagos; no se utilizan criterios de ejecución ni plazos.

Tramos superiores de crédito

Se exige una sólida justificación de los esfuerzos del país miembro para superar las dificultades de balanza de pagos; los recursos se suministran normalmente en forma de acuerdos de derecho de giro que incluyen criterios de ejecución y giros a plazos, que dependen de la observancia de los criterios de ejecución.

Servicio Ampliado

Programa a mediano plazo de hasta tres años para superar desajustes estructurales de pagos; declaración detallada de políticas y medidas para el primero y los subsiguientes períodos de 12 meses; los recursos se suministran en forma de acuerdos ampliados que incluyen criterios de ejecución y giros a plazos, que dependen de la observancia de los criterios de ejecución.

Servicio de Financiamiento Suplementario

Para utilización en apoyo de programas dentro de acuerdos de derecho de giro que llegan a los tramos superiores de crédito o más, o dentro de acuerdos ampliados, con sujeción a políticas pertinentes en cuanto a condicionalidad, escalonamiento y a criterios de ejecución.

Servicio de Financiamiento Compensatorio

Existencia de deficiencias temporales de exportación por razones que en gran medida escapen al control del país miembro; éste colabora con el Fondo esforzándose por encontrar soluciones apropiadas a las dificultades de pagos.

Servicio de Financiamiento de Existencias Reguladoras

Existencia de una existencia reguladora internacional aceptada por el Fondo como adecuada; se espera que el país miembro coopere con el Fondo como en el caso del financiamiento compensatorio.

(Tomado de Guitián, Manuel, artículo citado en nota 2).