

Política comercial

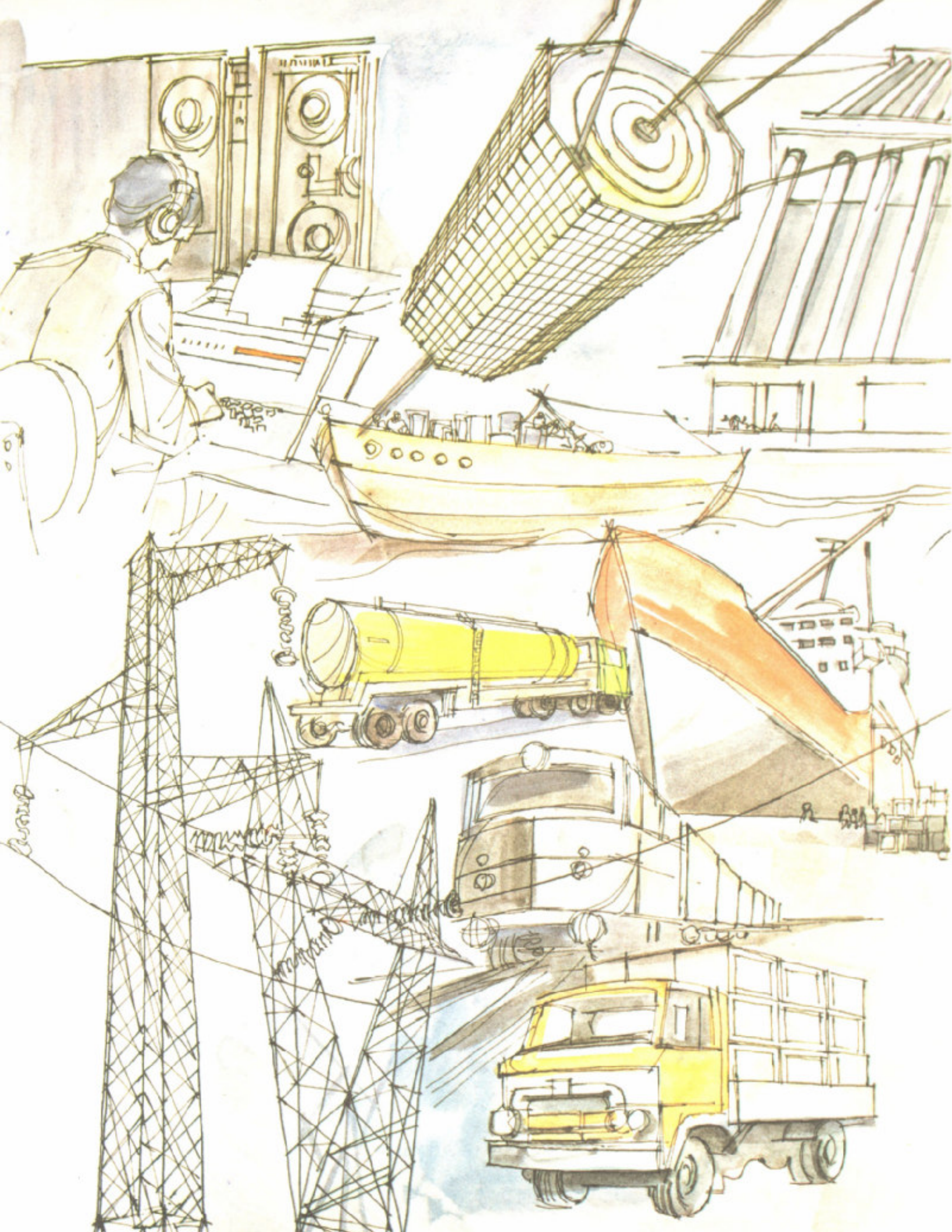
**Fortalecimiento,
de las
exportaciones
y guerra al
contrabando**

POLITICA DE COMERCIO EXTERIOR

- *Habrá una agresiva acci3n de promoci3n de exportaciones unida a una protecci3n selectiva a la producci3n nacional.*
- *Se reestructurar n los estímulos fiscales a las exportaciones; se fortalecer  el Fondo Nacional de Garantías para que financie a un mayor número de pequeñas empresas especia/mente con miras a la exportaci3n.*
- *Las Zonas Francas serán convertidas en centros de exportaci3n. PROEXPO financiará la exportaci3n de servicios de ingeniería, construcci3n y arquitectura.*
- *Se le dará una mayor flexibilidad al CAT para que pueda ser reajustado en cualquier momento del año.*
- *Se construir  un puerto en Urabá y otro en Puerto Carreño.*
- *Se desarrollará un proyecto agro-industrial en Arauca orientado a lograr exportaciones hacia el Pacto Andino y hacia el Caribe.*
- *Se regularizará el transporte hacia el Caribe y Centroamérica y se fortalecer  la integraci3n física con los países del Pacto Andino.*
- *Se establecerá un sistema de informaci3n sobre transportes, rutas, tarifas, itinerarios, fletes y servicios complementarios.*
- *En el Pacto Andino, Colombia buscará: definici3n de un orden de prioridades de acci3n; concreci3n de un mercado ampliado subregional; que el tratamiento preferencial en favor de los países de menor desarrollo relativo no sea obstáculo para que la integraci3n pueda avanzar.*

COMERCIO INTERNO

- *Se aplicará una estrategia para modernizar el comercio a fin de mejorar su funci3n integradora de los demás sectores productivos de la economía y para reducir los márgenes y costos de los bienes de consumo masivo.*
- *Se combatir  el contrabando con mecanismos econ3micos y mejoramiento administrativo.*
- *Se promulgará un estatuto "anti-dumping" y se fijarán precios de referencia para los renglones en los cuales se practique subfacturaci3n.*
- *Se modificar  el impuesto a las ventas para los productos más afectados por la competencia del contrabando,*
- *Se impulsar  la comercializaci3n de productos a través de bolsa y se promoverá la creaci3n de cámaras arbitrales y mercados de futuros.*
- *El comercio tendrá oportunidades de capitalizaci3n utilizando el Fondo de Capitalizaci3n Empresarial.*
- *Se autorizará a las Corporaciones Financieras a otorgar crédito al comercio para inversiones en infraestructura y en equipos.*
- *Se creará el Fondo Financiero de Mercadeo para alimentos y materias primas y se fortalecer  al IDEMA.*
- *Se promoverá la creaci3n de cadenas voluntarias y de cooperativas para mejorar la eficiencia del pequeño comercio al detal.*



Política de comercio exterior

“Trabajamos dentro de la realidad consiente en que la iniciativa y el dinamismo del sector privado exportado, debe aumentarse al máximo, contando para ello con el respaldo del Gobierno”.

Belisario Betancur

Introducción

Los desequilibrios en el sector externo de la economía colombiana durante los últimos años tienen su origen tanto en los desarreglos de la economía mundial como en el manejo de las variables internas de política. El aumento de los precios del petróleo, el bajo crecimiento de las economías desarrolladas y la caída de la demanda externa, han propiciado, en la mayoría de los países, cuantiosos déficit en sus balanzas comerciales, con los consiguientes incrementos en las necesidades de financiación externa. Al mismo tiempo, la elevación de las tasas de interés internacionales y la crisis financiera internacional, han desestimulado los flujos de capital externo, especialmente a partir de 1982.

En el caso colombiano, entre 1975 y 1980 el auge en el valor de las ventas de café y desde 1979 el aumento en los flujos netos de capital, originaron un incremento continuo en el nivel de las reservas internacionales del país, que a fines de enero de 1982 alcanzaron 5.652 millones de dólares. Sin embargo, a partir de 1981 comenzaron a presentarse dificultades para compensar con ingresos de capital el déficit cambiario en cuenta corriente. Fue así como durante 1981 las reservas internacionales crecieron apenas en 210 millones de dólares, en tanto que durante 1982 descendieron en 739 millones de dólares, para situarse a finales del año en 4.893 millones de dólares.

Las perspectivas cambiarias del país indican que el sector externo de la economía debe ser objeto de un cuidadoso manejo. Bajo tales circunstancias, se hace necesario adoptar medidas para mejorar sustancialmente los resultados de la cuenta corriente, mediante una agresiva política de promoción de las exportaciones, conjuntamente con una política de protección selectiva a la producción nacional. En líneas generales, la política de comercio exterior del actual Gobierno se enmarca dentro de los lineamientos del nuevo modelo de desarrollo, cuya estrategia elude las posiciones extremas del proteccionismo a ultranza y de la apertura indiscriminada.

En realidad el país dispone de los instrumentos necesarios para afrontar la situación adversa del sector externo, sin tener que recurrir a modificaciones súbitas de política, cuyas consecuencias son, en todos los casos, difíciles de predecir y controlar. En este sentido, es necesario aprovechar su valiosa experiencia en el uso de los diferentes

instrumentos comerciales, tanto con respecto a las exportaciones como a las importaciones, de modo que el manejo de la política no recaiga exclusivamente en la tasa de cambio.

Política de exportaciones

Colombia ha realizado desde hace varios lustros un gran esfuerzo para diversificar y modernizar su sector externo. Uno de los elementos de esta política, ha sido el estímulo a la exportación de productos no tradicionales. Pese a pie en los últimos años, como consecuencia de la crisis económica mundial y de las tendencias proteccionistas a nivel internacional ha ocurrido un virtual retroceso en el cumplimiento de ese objetivo, la política debe buscar superar los factores coyunturales mediante el uso de mecanismos más ágiles y flexibles que permitan aplicar los correctivos necesarios para cada caso.

1. Ley marco del comercio exterior

El Gobierno ha presentado a consideración del Congreso de la República un proyecto de Ley Marco del Comercio Exterior, el cual en la parte referente a los incentivos a las exportaciones, contempla la reestructuración de los estímulos fiscales; el fortalecimiento del Fondo Nacional de Garantías para que un mayor número de pequeñas empresas industriales con potencial exportador tenga acceso al crédito; la reglamentación en materia de comercio exterior de las zonas francas a fin de convertirlas en centros de exportación; y el otorgamiento de facultades al Fondo de Promoción de Exportaciones, PROEXPO, para conceder financiación a las empresas nacionales que participan en licitaciones internacionales para el suministro de servicios de ingeniería de construcción, consultoría y arquitectura.

En relación con el primer punto de la Ley Marco, es decir, la reestructuración de los incentivos fiscales a la exportación, cabe agregar que se busca darle mayor flexibilidad al GAT, para que se puedan ajustar sus niveles en cualquier momento del año de acuerdo con las fluctuaciones en los precios internacionales del producto respectivo. Así mismo, el CAT se convertirá ante todo en un mecanismo de devolución de impuestos indirectos, con el propósito de evitar la aplicación de medidas compensatorias en contra de las exportaciones colombianas por parte de los países compradores.

Entre tanto, como una medida de repercusiones inmediatas, el Gobierno elevó el porcentaje de liquidación del CAT para las exportaciones de 1983, reduciendo los diferenciales en los niveles existentes y favoreciendo especialmente al sector agropecuario¹, al tiempo que decidió otorgar por primera vez un CAT a las compañías comercializadoras internacionales.

2. Financiamiento

Se dotará a PROEXPO de recursos suficientes para llevar a cabo un intensivo programa de promoción integral de exportaciones. Este programa debe comprender el fomento de la producción, la adopción de la tecnología adecuada para la exportación, la evaluación de los mercados externos, la capacitación empresarial, la participación en ferias y misiones comerciales, el respaldo a la investigación y la adopción de una

¹ Decretos 2040/82 y 2503/82.

adecuada infraestructura de servicios. De esta manera, se pretende aumentar la productividad del sector exportador, fundamento esencial de la conquista de los mercados externos, así como estimular el desarrollo de una verdadera mentalidad exportadora nacional.

Dado que sus recursos son limitados, el Fondo de Promoción de Exportaciones realizará una evaluación de los diferentes proyectos que se esperan desarrollar, así como de los sectores que actualmente exportan, a fin de otorgar un mayor apoyo a aquellos sectores y proyectos que generen el volumen más elevado de divisas por peso invertido o prestado, adoptando como segundo criterio la generación de empleo productivo. Igualmente se considerarán con especial interés aquellas empresas que destinen un volumen importante de su producción al mercado externo y aquellas en que el porcentaje de divisas tenga una singular importancia dentro del total de exportaciones no tradicionales. Aunque el sector privado, por generar los recursos de PROEXPO (las importaciones oficiales están exentas) debe tener prioridad para el Fondo, también se apoyarán los proyectos en los cuales participa el Gobierno Nacional en forma directa o indirecta, con el fin de dotarlos de recursos que permitan el normal desarrollo de sus actividades.

En el sector agropecuario, se apoyarán decididamente aquellos proyectos agroindustriales que generen divisas y con alta propensión al consumo de materias primas y bienes manufacturados de la industria nacional. En acción coordinada con los organismos vinculados al sector, se intensificarán los programas de investigación que conduzcan a un incremento en la productividad a través de mejores semillas, modernización de los sistemas de almacenamiento y empaque y control de calidad. Entre los programas específicos de producción y diversificación se encuentran ya definidos el de desarrollo de cultivos de hortalizas y legumbres, el de frutales y el de camarón en cautiverio.

De otra parte, PROEXPO adoptará una dinámica política de crédito de post-embarque que permita consolidar las exportaciones de aquellos productos que han logrado una presencia importante en los mercados internacionales, y la apertura para aquellos que representan un nuevo renglón permanente de exportación, tales como el carbón, que requerirá para su colocación el apoyo decidido del Fondo.

3. Plan de fronteras

El plan de fronteras para exportación se orienta básicamente a aquellas zonas de elevado potencial exportador de bienes y servicios, pero carente de una adecuada infraestructura física. Por ello, se considera conveniente la construcción de muelles, puertos y terminales de carga, especialmente en aquellos puntos fronterizos en los que sea posible generar ventajas comparativas apreciables derivados de la cercanía de los mercados externos. Tal es el caso de un puerto de Urabá, así como las facilidades para embarcar mercancías en Puerto Carreño y utilizar el Río Orinoco como vía fluvial para la exportación de productos colombianos.

Dentro del mismo contexto, conjuntamente con la dotación de infraestructura física, se promoverán desarrollos agrícolas o agroindustriales. En particular, PROEXPO ejecutará un programa en la región de Urabá de promoción de renglones competitivos que faciliten la diversificación productiva de esta zona bananera. El Plan también incluye el fomento de la producción en las inmediaciones del Arauca, especialmente en renglones agroindustriales que tengan una demanda potencial en el mercado Andino y del Caribe.

Adicionalmente, se reforzará el Plan mediante la financiación de los aportes de capital que sean necesarios para la definitiva consolidación de proyectos como el de azúcar en la frontera colombo-venezolana.

Como parte del Plan de Fronteras, el Gobierno propenderá por una descentralización en la localización de las empresas, a través de la difusión de la subcontratación internacional y la financiación preferencial. La estrategia, en este sentido, tendrá como objetivo orientar la inversión nueva hacia sectores y regiones cuya producción tenga oportunidad de competir en el mercado internacional, por su localización estratégica en función del comercio exterior.

4. Transporte

En el campo del transporte se adoptarán medidas que permitan regularizar las rutas hacia aquellos mercados prioritarios, como los del Caribe y Centroamérica, las que serán establecidas por el Ministerio de Desarrollo con el apoyo de la Dirección General Marítima y Portuaria —DIMAR— y el Departamento Administrativo de Aeronáutica Civil. Igualmente se fortalecerá la integración física con los países socios del Acuerdo de Cartagena, como mecanismo esencial en el proceso de integración. De otra parte, se pondrá en marcha un plan de difusión de la información referente a las diversas modalidades y tipos de transporte, tarifas, rutas, itinerarios, fletes y otros servicios complementarios, que le faciliten al exportador la colocación de sus productos en el exterior.

El transporte al Caribe y Centroamérica se apoya en el establecimiento de un servicio eficaz, regular y continuo que debe ser prestado por el armador que se designe con base en un contrato que suscribirá PROEXPO. Si no se logra este desarrollo, el Fondo está dispuesto a regular ese transporte mediante la utilización de un puerto de trasbordo cuyo costo, así como el segundo flete, no constituirán carga adicional para el exportador.

5. Comercializadoras internacionales

Se otorgará un decidido apoyo a la consolidación de las compañías de comercialización internacional existentes, con el objeto de aprovechar las ventajas de la especialización y la solidez de sus recursos financieros en los mercados externos, así como la facilidad que ofrece su estructura para el desarrollo de operaciones triangulares y de trueque.

Por otra parte, se dará especial énfasis, por intermedio de las comercializadoras, a la racionalización y eficiencia de la producción que se destine a la exportación, especialmente de aquella que proviene de la pequeña y mediana empresa. Para tal efecto, se concederá financiación preferencial, tanto a las compañías comercializadoras como a las empresas mencionadas, con el propósito de generar divisas y empleos productivos.

Como complemento, el Fondo reforzará su red de oficinas en el exterior para disponer de un efectivo sistema de información comercial que permita racionalizar selectivamente la producción destinada a la exportación y difundir oportunamente las demandas externas.

Un elemento adicional de promoción de las exportaciones del país, estará constituido por la participación en ferias y muestras internacionales que comprendan tanto los productos de los diferentes sectores, así como las áreas geográficas que constituyen los principales mercados para el país. Desde luego, la apertura de nuevas demandas implica la visita de misiones comerciales mixtas a países que por su potencial, permiten prever un aumento de su demanda de productos colombianos.

Igualmente, se facilitarán las operaciones de trueque, sistema a través del cual se pueden lograr nuevos mercados y se estimulará a las comercializadoras para que utilicen la triangulación como forma para colocar los bienes colombianos en el exterior. Ello significa que estas empresas, al recibir como pago de sus ventas productos del país comprador, podrán colocar en otros mercados los bienes recibidos.

6. Exportación de servicios

Dada la importancia del sector de los servicios, PROEXPO financiará las obras de infraestructura que el país necesita para realizar estas exportaciones y promoverá la participación de nuestra capacidad técnica en las demandas de servicios de ingeniería civil, consultoría y arquitectura en países de América Latina. Para tal efecto, se creará un sistema integral de financiación para la venta y promoción en el exterior de los servicios, en condiciones similares al ofrecido para la exportación de bienes. Ello significa la financiación de los activos requeridos y del capital del trabajo para la prestación del servicio y la posibilidad de conceder crédito a quien lo compre.

De otra parte, también en el área de la exportación de servicios, el Gobierno le asignará especial atención al turismo, que constituye un rubro importante en la generación de divisas. La política para este sector contemplará, dentro de un esquema general de preservación de la calidad social y física del medio y del patrimonio cultural, estímulos a la oferta privada de infraestructura de alojamiento y a otras actividades complementarias. Los lineamientos y estrategias para el turismo se exponen en el correspondiente capítulo sectorial.

Política de importaciones

Paralelamente a la contracción de las exportaciones colombianas, como consecuencia principalmente de la pérdida de competitividad y de la recesión mundial, los principales sectores productivos del país afrontan dificultades de demanda atribuibles en parte a la competencia de las importaciones que han venido ganando importancia en el mercado doméstico.

En esta perspectiva, se justifica un incremento moderado de la protección, mientras se superan los problemas que perturban los flujos del comercio internacional, buscando con ello una reorientación de la demanda hacia la producción interna, como elemento adicional de estímulo a la industria y al trabajo nacional. Es importante destacar que en la medida en que se incentiva la industria y se generen fuentes de empleo, se estará impulsando la demanda efectiva interna, cuya contracción constituye uno de los principales obstáculos para el logro de la reactivación económica.

1. Aranceles

El acomodamiento de la estructura arancelaria a las necesidades del desarrollo debe ser el resultado de una acción gradual y selectiva que combine la protección a la industria nacional con la búsqueda de mayores niveles de eficiencia. Desde luego, esta acción implica la coordinación de los distintos instrumentos de política y en particular, la compatibilización de los niveles del arancel externo común acordados en el marea del Grupo Andino con el interés del país en materia de importaciones. A este respecto, el Gobierno decretó un alza general en los aranceles del 20%², con algunas excepciones en alimentos y bienes de capital, respetando los compromisos adquiridos en el Acuerdo de Cartagena, ALADI y otros convenios internacionales.

2. Licencia previa

Este instrumento de protección selectiva se utilizará para estimular la producción y el trabajo nacional y evitar así el gasto injustificado de divisas en artículos que se producen internamente o que se proyecte producirlos a corto plazo. Paralelamente, se facilitarán las importaciones de bienes que sean indispensables para complementar la oferta nacional, especialmente en los casos en los que está comprometida la estabilidad de precios.

Sobre esta materia, el Gobierno adoptó las primeras medidas. Luego de un detenido estudio de la composición de las importaciones en los últimos años, después de constatar que la industria nacional estaba en capacidad de producir varios de los bienes importados, ante la ocurrencia de factores distorsionantes como el contrabando técnico, y de acuerdo con las actuales condiciones del sector externo y de la balanza de pagos, se decidió trasladar del régimen de libre importación al de licencia previa una diversidad de posiciones del universo arancelario.

3. Represión del contrabando

Dentro de la política de protección a la industria nacional, el Gobierno prepara un plan anti-contrabando para enfrentar este fenómeno, el que además de causar serios perjuicios a sectores claves de la economía, influye negativamente sobre los ingresos fiscales.

Dicho plan comprende la adopción de diversos mecanismos, entre ellos el impedir la nacionalización y consumo de mercancías incautadas, la prohibición de entrega de mercancías importadas hasta cuando sean completados los trámites de la nacionalización, la reestructuración estatutaria e institucional de las zonas francas, la desvinculación de los organismos secretos del Estado de las tareas referentes a la escolta y protección del transporte a dichas zonas, la rotación periódica de los funcionarios y de la policía portuaria, así como la conversión de la Dirección General de Aduanas en establecimiento público adscrito al Ministerio de Hacienda, con autonomía administrativa, personería jurídica y patrimonio independiente. Así mismo, se adelantará un proceso de perfeccionamiento de los mecanismos de control para evitar el contrabando técnico.

4. “Dumping” y subvenciones

Con el fin de hacer más eficaces los instrumentos arancelarios y para- arancelarios y de corregir las distorsiones ocasionadas por las prácticas desleales de comercio de

² Decreto 3080f82.

algunos países, el Gobierno pondrá especial atención al control del “dumping” y de las subvenciones que causen perjuicios a la producción nacional. Para tal efecto, se expedirán medidas concretas en el marco de un estatuto antidumping, en cuya elaboración viene trabajando el Gobierno.

5. Reorientación de las compras oficiales

Un elemento fundamental de la política de reactivación de la demanda interna, lo constituye la reorientación de las compras oficiales. Se calcula que en 1982, las importaciones oficiales representaron cerca del 26% de las importaciones totales, concentrándose en sectores como bienes de capital y alimentos, si se excluyen los combustibles. No cabe duda, entonces, acerca de la importancia que tiene la reorientación de las compras del sector público hacia la producción doméstica, como elemento de estímulo para reactivación de la demanda interna.

Las directrices del Gobierno Central a los demás niveles del sector público sobre la materia, serán claras e inequívocas, dentro del marco de nuevo Estatuto de Compras y Contratación Oficial³. Se contará además con una estricta política de aprobación de licencia previa por parte del INCOMEX. Adicionalmente, se buscará una mayor coordinación a nivel oficial, que permita que las negociaciones que se adelanten para adquirir bienes y servicios en el exterior, por parte de las distintas entidades oficiales, sirvan a su vez, para promover la apertura de mercados externos para los productos nacionales.

6. Tratamiento preferencial

La universalización de las relaciones comerciales ha sido un objetivo tradicional de la política externa del país y se ha manifestado en la búsqueda de fuentes de abastecimiento para las importaciones y de nuevos mercados para las exportaciones. La reciprocidad en el tratamiento a los socios comerciales, constituye la contribución colombiana para contrarrestar la discriminación y el proteccionismo hacia las mercancías de los países del Tercer Mundo.

7. Licencia global y tarifa única

En cuanto a los mecanismos de importación de bienes de capital, se han venido revisando sus criterios, así como las posibilidades de la industria nacional, procurando que a través de la licencia global no se contraten proyectos “llave en mano” ni se favorezca la compra en el exterior de equipos y maquinarias que la industria nacional podría abastecer, si se logra una programación más oportuna de su adquisición. Así mismo, se prorrogó la vigencia de las tarifas únicas del 10%, 5% y 1% y se revisaron los criterios para su otorgamiento a fin de ser más selectivos, cuidar el sacrificio fiscal que tal medida significa, y favorecer a la pequeña empresa y a las políticas de descentralización.

Política de integración

Los efectos negativos sobre la economía de los países en desarrollo, de la contracción del comercio internacional pueden ser mitigados, al menos parcialmente,

³ Decreto 222/83.

mediante un incremento del comercio entre estos países, facilitado por la similitud de sus patrones de demanda y, en el caso latinoamericano, por la proximidad geográfica de los mercados.

Lo anterior conforma un marco adecuado para resaltar la gran importancia del Acuerdo de Cartagena y de la Asociación Latinoamericana de integración, ALADI, como pilares del proceso de integración económica de los países de América Latina. El Gobierno apoya dichos procesos, no obstante las fallas y obstáculos que puedan presentarse. A continuación se precisan los elementos de política para cada uno de los acuerdos integracionistas.

1. El Grupo Andino

El objetivo fundamental del Acuerdo de Cartagena ha sido, desde su fundación, la promoción del desarrollo armónico y equilibrado de los países miembros, su crecimiento acelerado y la mejora en el nivel de vida de los habitantes de la subregión.

Juzgado a la luz de los puntos anteriores, no cabe duda de que el proceso de integración ha traído beneficios tangibles para el país. Muestra de ello es que durante la década de los años setenta las exportaciones al Grupo Andino llegaron a representar el 40 del total de exportaciones colombianas distintas al café. Sin embargo, buena parte de este auge exportador se concentró en Venezuela, y se debió en gran medida a la situación económica de ese país, más que a las ventajas específicas otorgadas a los productos colombianos dentro de la subregión. Sin embargo, al cambiar las circunstancias económicas en los dos últimos años, la situación de la balanza comercial de Colombia con el Grupo Andino ha dado un giro radical. En 1981, por primera vez, el país registró un déficit comercial con todos los socios andinos, incluyendo Venezuela.

Se requiere, por lo tanto, hacer un balance de los logros alcanzados al tiempo que se continúa con la negociación y aprobación de nuevos mecanismos. Es importante que se perciba la necesidad de que todos los países tengan acceso a los beneficios del Acuerdo, pero también que participen equitativamente en los costos. No se puede lograr un alto nivel de cumplimiento en los compromisos derivados del Acuerdo y de las decisiones de la Comisión, si no se comprende cabalmente esta situación. Lo mismo se puede afirmar sobre el posible avance en las negociaciones para la estructuración definitiva del proceso de integración.

Para ello el país debe proponer a los demás países, que la Comisión establezca un orden de prioridades de acción; que cada país defina los mecanismos que son de su interés y aquellos de interés de los demás. Así mismo, es conveniente introducir un elemento de realismo, en el sentido de apoyar lo que verdaderamente se está dispuesto a cumplir, y de negociar lo que está al alcance de las posibilidades.

En términos generales, Colombia está interesada en una pronta concreción del mercado ampliado subregional, que incluya una completa definición de diferentes aspectos de la política comercial andina y, además, que el trato mientro preferencial en favor de los países de menor desarrollo relativo no continúe siendo un obstáculo para el avance de la integración.

Más en detalle, la política del país en cuanto al proceso de integración subregional estará enmarcada dentro de los siguientes lineamientos:

- *Establecimiento del Arancel Externo Común y de las normas relativas a la armonización de los incentivos a la exportación para el comercio subregional.* El establecimiento del AEC busca eliminar una causa de distorsiones de la competencia subregional. Además, se facilitaría con su instrumentación el cumplimiento de las normas subregionales de origen, cuyo elemento básico es el pago de la tarifa externa para los insumos extraregionales utilizados. La armonización de los incentivos a las exportaciones sería aplicable únicamente para las exportaciones realizadas a otros países andinos.
- *Establecimiento de normas subregionales de origen.* Los beneficios de la liberación comercial dentro del Grupo Andino se extienden exclusivamente a los productos originarios de los países miembros, de conformidad con las normas establecidas para tal efecto. hoy día, las normas aplicadas son aquellas heredadas de la ALALC, las cuales son muy flexibles en cuanto a la utilización de insumos provenientes de terceros países.
- *Iniciación del Programa de Liberación por Bolivia y Ecuador.* De conformidad con el Acuerdo de Cartagena, los países de mayor desarrollo relativo dentro de la subregión abrieron sus mercados en favor de Bolivia y Ecuador a partir de 1970. A su vez, estos dos países deberían iniciar la liberación en favor de los otros países el 31 de diciembre de 1980, lo cual no ha ocurrido. Es clara la conveniencia para Colombia de la iniciación de dicho Programa de Liberación, puesto que ello implicaría la eliminación inmediata de las restricciones para-arancelarias y la desgravación paulatina de ambos mercados.
- *Definición de los aspectos andinos de la transición ALALC-ALADI.* Colombia debe insistir, en primer lugar, porque se mantengan dentro de la subregión las concesiones negociadas en la antigua ALALC, en concordancia con los artículos 54 y 60 del Acuerdo de Cartagena. En segundo lugar, Colombia considera que las concesiones hechas a países no andinos de ALADI, deben hacerse automáticamente extensiva a los países andinos, para evitar que se brinde un tratamiento más favorable a los primeros en perjuicio de los segundos.
- *Revisión de la Decisión 45.* Esta Decisión fue expedida en 1971 con el fin de prevenir y corregir prácticas que distorsionan la competencia dentro de la subregión. Desafortunadamente, ha tenido muy limitada aplicación. Puesto que las cláusulas de salvaguardia del Acuerdo de Cartagena e caracterizan por su excesiva rigidez, se considera esencial suplir esta deficiencia con una modificación de la decisión 45.
- *Flexibilización de la programación sectorial.* Los países andinos han estado de acuerdo con la necesidad de flexibilizar la Programación Industrial con el fin de hacerla más operativa y facilitar el cumplimiento de los objetivos que se le han asignado. En esta materia no es conveniente la firma de nuevos programas que contengan asignaciones por países. En cambio, debe procurarse el traslado al proceso de desgravación automática de los productos que aún se encuentran en la nómina de reserva para programación. Interesa además, explorar otras modalidades de programación que no involucren asignaciones. Finalmente, cualquier revisión de los programas existentes (automotriz, petroquímico y metalmecánica) debe sujetarse a los planes y políticas del Gobierno sobre el particular. Se dará prioridad a una completa revisión de la programación automotriz a fin de hacerla más realista y acorde con las políticas trazadas por el gobierno en este campo.

- *Tratamiento al sector agropecuario.* La concentración de esfuerzos en el sector industria! se ha traducido en una relativa falta de atención al sector agropecuario dentro de los programas de integración. Por lo anterior, la posición de Colombia a nivel del Grupo Andino, debe pugnar por la definición de unos lineamientos generales que orienten la aplicación del Régimen Agro pecuario, así como por el diseño de mecanismos ágiles para el intercambio comercial que consulten las características especiales del sector, preservando un razonable margen de preferencia para la producción agropecuaria subregional.
- *Tratamiento a la Inversión Extranjera.* La Decisión 24 y las posteriores Decisiones, interpretadas debidamente, brindarán un marco adecuado de estabilidad y seguridad a la inversión extranjera, y servirán de punto de referencia para los cambios internos de política que sea necesario introducir en el contexto de las nuevas prioridades del Plan de Desarrollo.
- *Integración fronteriza.* Colombia propenderá por la efectiva incorporación de los aspectos relacionados con la integración fronteriza en los programas existentes sobre integración física y en los planes a realizar sobre el sector agropecuario.
- *Tribunal Andino de Justicia.* Para garantizar el cumplimiento de los acuerdos, cuyo desconocimiento constituye, sin duda, el mayor obstáculo al avance del proceso de integración, es pieza fundamental el Tribunal Andino de Justicia. Colombia continuará buscando insistentemente la puesta en operación de este instrumento, que está llamado a ser, por su aplicación e interpretación independiente del derecho comunitario, herramienta esencial en la consolidación de lo que hasta ahora se ha pactado, así como en el avance del proceso de integración.
- *Política Exterior Conjunta.* El Gobierno continuará apoyando los esfuerzos por definir para el Grupo Andino una política exterior conjunta. Así mismo, respaldará las acciones tomadas y propondrá nuevas acciones para concretar convenios con los principales países y áreas económicas tales como el Mercado Común Europeo, Estados Unidos y España, entre otros.

2. ALADI

La creación de ALADI en 1980 representó un cambio importante en el Tratado de Montevideo de 1960, que constituía el marco para el funcionamiento de la ALALC. La Asociación Latinoamericana de Integración dio un carácter de mayor bilateralidad a las negociaciones sobre preferencias arancelarias, permitiendo a los países miembros la realización de acuerdos parciales que posiblemente tendrán mayores efectos comerciales que los realizados a través de la ALA LC.

De esta manera, se ha ganado flexibilidad y poder de negociación en el comercio con los países de ALADI no miembros del Pacto Andino, debido a que tanto las concesiones arancelarias como las no arancelarias negociadas en dichos acuerdos, no son extensivas a los países socios diferentes al beneficiado con las mismas.

Dentro de este marco de los Acuerdos Parciales, el Gobierno buscará adecuar las relaciones comerciales bilaterales dentro de la región a las necesidades y prioridades de la política de comercio exterior general del país, teniendo en cuenta, obviamente, los

objetivos de integración de largo plazo y los compromisos adquiridos en el Acuerdo de Cartagena.

Así mismo, el Tratado de Montevideo de 1980 permite que el país realice Acuerdos Parciales con los países de Centroamérica y el Caribe, sin que las concesiones otorgadas tengan que hacerse extensivas a los países de mayor o igual desarrollo dentro de la región.

3. GATT

Colombia continuará participando activamente en el Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio, GATT, con el propósito de lograr condiciones más favorables en el acceso de sus productos a los mercados internacionales y mejoras en las normas que rigen el comercio internacional, particularmente las referentes al comercio con los países en desarrollo.

En relación con el acceso a los mercados, se continuará gestionando en el GATT la reducción de los aranceles y otras medidas de carácter no arancelario que obstaculizan el ingreso de productos colombianos en los países industrializados, especialmente por la progresividad arancelaria que se les aplica cuando se exportan con un mayor grado de elaboración.

Con respecto al mejoramiento de las normas reguladoras del comercio internacional, Colombia se propone otorgar un decidido apoyo a las gestiones que conduzcan al fortalecimiento y efectiva aplicación de las disposiciones sobre tratamiento especial a los países en desarrollo, contenidas tanto en el texto del GATT, como en los diferentes Acuerdos y decisiones adoptadas.

Actualmente se encuentra pendiente la decisión del Gobierno sobre la adhesión de Colombia al Código de Subsidios del GATT. Este Código busca reducir los efectos restrictivos al comercio, ocasionados por la existencia de barreras no arancelarias, a través del sometimiento de los países a una disciplina internacional que atienda equilibradamente a los intereses de exportadores e importadores. El Gobierno estudiará las ventajas y desventajas que pueda traer al país la adhesión a este Código, antes de adoptar una decisión definitiva sobre el particular.

4. UNCTAD

Colombia seguirá apoyando las acciones de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo, UNCTAD, el más amplio foro en donde se examinan y plantean soluciones para los problemas del comercio en relación con el desarrollo económico y en especial, los que afectan a los países del Tercer Mundo.

Es propósito del Gobierno contribuir a la concertación, en el marco de la UNCTAD, de mecanismos concretos que coadyuven a la solución de los problemas que enfrentan los países en desarrollo, tanto en sus relaciones comerciales con los países industrializados como en las que mantienen entre sí.

Entre los diferentes temas que trata la Conferencia, merece destacar como de especial interés para el país los referentes al sistema generalizado de preferencias, a la transferencia de tecnología y a la cooperación económica entre los países en desarrollo.

Política de comercio interno

“Se debe propiciar una democratización del comercio, no solo por razones de justicia social sino de eficiencia económica”.

Belisario Betancur

Importancia del comercio interno

El sector comercio interno desempeña un papel destacado en la generación de empleo y en la integración de los demás sectores productivos de la economía. Sin acciones de política dirigidas a elevar la eficiencia, reducir costos y márgenes y promover condiciones favorables y equitativas de competencia, el comercio interno se constituirá en obstáculo para el desenvolvimiento de otras actividades económicas y, en último término, para la consolidación del proceso de desarrollo.

Las últimas revisiones del DANE, permiten concluir que el comercio mayorista y detallista, excluyendo impuestos asignables a otros sectores productivos, participa con el 10 en el PIB. En realidad, desde 1960 este porcentaje no presenta una tendencia clara a aumentar o disminuir.

El principal componente del valor agregado del comercio es la remuneración al capital y a los empresarios. Esta cifra es elevada en comparación con otros sectores de la economía y, en última instancia, refleja la importancia de los negocios familiares y el alto costo del capital para el sector. Como consecuencia, la participación del trabajo en el valor agregado es relativamente reducida, pero ha venido aumentando, principalmente por el cambio en la estructura del comercio en favor de los negocios de mayor escala.

Al aumentar la participación del comercio en el empleo, la productividad media del trabajador del comercio, medida en términos de valor agregado por trabajador, ha disminuido en relación con el de la economía. Estas tendencias se presentan también a nivel internacional a medida que avanza el proceso de desarrollo en los países.

En décadas anteriores, no solo los ingresos per cápita en el comercio eran superiores a los de otros sectores económicos, sino que se concentraban en manos de los empresarios. Esta situación permitió al sector cumplir con un importante papel en la acumulación de capital que luego se invertía en otros sectores de la economía, especialmente en la industria. Varios de los empresarios industriales se iniciaron en el

comercio de exportación e importación. Hacia el futuro, su contribución en la generación de empleo adicional y en la acumulación de capital tendrá una menor relevancia. Bajo tales circunstancias, adquiere mayor trascendencia su papel integrador de los distintos sectores productivos y de éstos con los consumidores, mediante la modernización de las empresas comerciales, particularmente de las que se ocupan de la distribución de bienes de consumo masivo.

En el caso de bienes de consumo masivo, los factores que más inciden en la actual estructura del comercio son la producción dispersa y el nivel de ingreso de la población. Los grupos urbanos de alto ingreso tienen acceso a una amplia gama de bienes, contribuyendo al desarrollo de la distribución masiva adelantada por las grandes cadenas. En contraste, los grupos de menores ingresos orientan sus compras hacia una gama limitada de bienes y dentro del radio geográfico de sus viviendas o trabajos, dando lugar al desarrollo de pequeños negocios. De otra parte, las actividades mayoristas y de acopio son complejas y costosas debido a que deben superar la dispersión en la producción y en la distribución detallista, dando oportunidad también a la existencia de pequeños negocios de escasa integración vertical. A su vez, en lo que respecta a las materias primas y bienes de capital industriales producidos por unas pocas empresas, predominan las concesionarias y las transacciones directas.

Así las cosas, el sector cuenta con un número considerable de comerciantes mayoristas y detallistas. Se calcula que existen alrededor de 250.000 establecimientos dedicados al comercio al detal, con un promedio de tres empleados por negocio. A nivel mayorista, existen cerca de 15.000 firmas de reducida escala, orientadas básicamente hacia el mercado interno, siendo notoria su falta de desarrollo en la comercialización de materias primas industriales, especialmente en el acopio y manejo de aquellas de origen agropecuario.

Limitaciones al desarrollo

Si bien una parte del comercio de bienes de consumo masivo, tanto mayorista como detallista, se ha modernizado con la conformación de importantes cadenas privadas, cooperativas y cajas de compensación, el componente que atiende a los grupos de menor ingreso continúa conformado primordialmente por pequeñas empresas tradicionales de escasa integración vertical y lenta innovación, lo cual se traduce en mayores precios para estos grupos.

Un obstáculo importante al desarrollo del comercio ha sido la deficiente investigación tecnológica en el sector, así como también la escasa capacitación especializada para sus recursos humanos. Además, se carece de programas de extensión comercial dirigidos a promover la organización institucional y la adopción de nuevas prácticas administrativas y de manejo, especialmente en lo que se refiere al pequeño comercio de bienes de consumo masivo. Esta situación repercute en mayores costos y márgenes y en deficientes servicios. Sin embargo, las condiciones de ciertos segmentos del mercado han propiciado el avance, tecnificación e innovación de un pequeño grupo de comerciantes, el cual ha adoptado sistemas de distribución al por mayor y al detal desarrollados en otros países.

La participación del comercio en el crédito ha disminuido del 31% de los recursos del sistema institucional en 1960 al 13% en 1981. El crédito para inversión física

(infraestructura y equipos) ha sido insuficiente, ya que apenas ocasionalmente las corporaciones financieras lo han otorgado, utilizando líneas industriales y recursos propios. En cuanto a construcción de bodegas y almacenes la principal fuente han sido los limitados recursos provenientes de las corporaciones de ahorro y vivienda.

La mayor limitación en la obtención de crédito para el comercio de productos agropecuarios está en las compras y almacenamiento de cosechas. El descuento de bonos de prenda facilita el acceso ante todo a la industria y al IDEMA, en tanto que los agricultores y el comercio privado tradicionalmente han estado al margen de este programa.

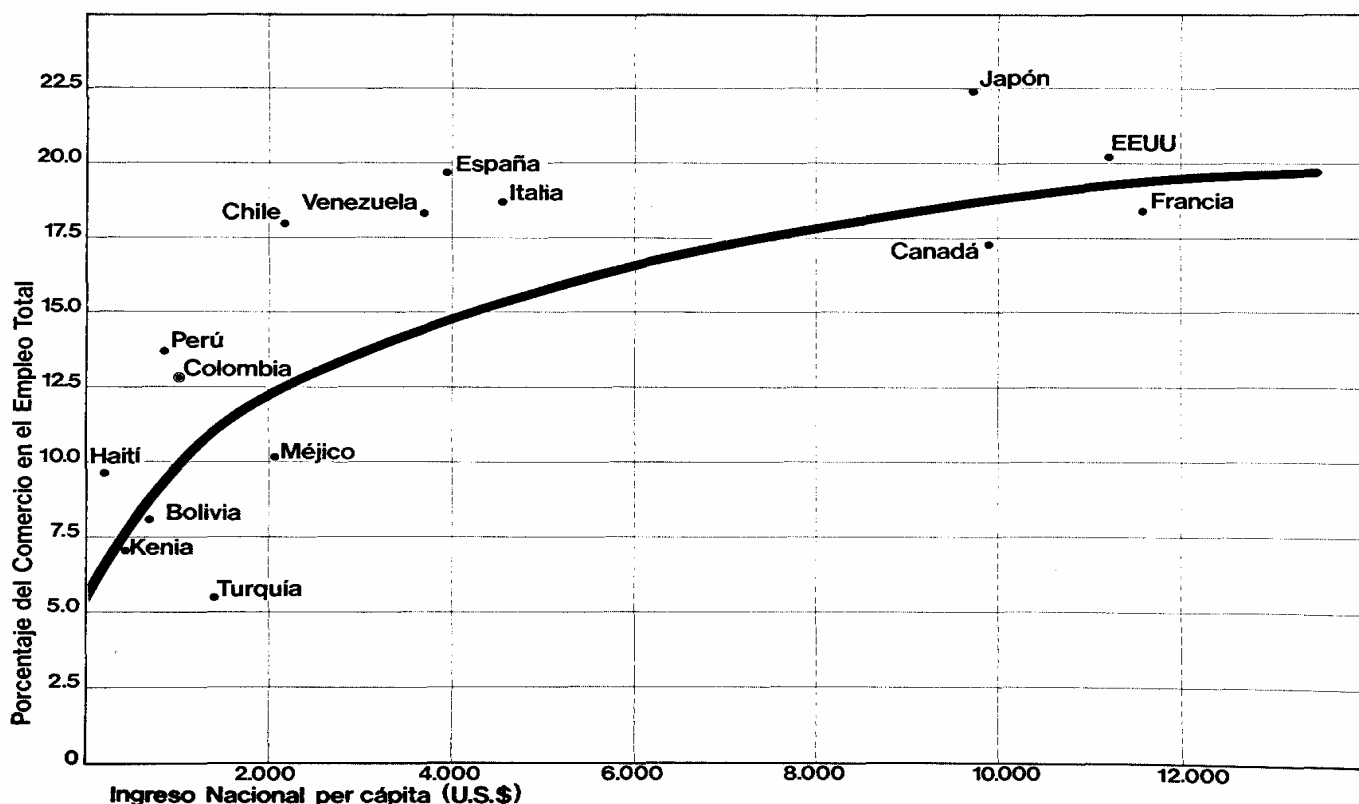
Es escaso el crédito disponible para los pequeños y medianos comerciantes, debido principalmente a la insuficiencia de garantías para cumplir los requisitos exigidos por las entidades financieras.

El crédito de consumo se ha visto progresivamente restringido, especialmente por su alto costo efectivo, en detrimento de los intereses de la industria, el comercio y los consumidores. Dicho costo era del orden del 62% anual en el caso de las tarjetas de crédito y alrededor del 51% para la venta de vehículos particulares, a principios de la década del ochenta.

La actividad comercial también se ha visto entorpecida por un sinnúmero de trabas y obstáculos administrativos que le ha impuesto el Estado. Por ejemplo, las reglamentaciones son diferentes en cada municipio y los procesos de regulación estatal son lentos, costosos e inclusive inútiles, lo cual resulta en el incremento de costos y márgenes. Además, los comerciantes deben obtener, periódicamente, un considerable número de licencias y patentes por local comercial, grupo de productos o actividad económica y almotacén. Estas licencias son expedidas por los municipios y en ciertas áreas también por la Nación. La tramitación resulta especialmente onerosa para las cadenas comerciales debido a su carácter regional o nacional y a la amplia gama de productos que manejan.

Del análisis realizado en los apartes anteriores se desprende que existen limitaciones en la estructura del sector comercio y en los componentes de su consumo intermedio y que esta situación es particularmente delicada en el mercado de bienes de consumo masivo. Esta deficiente estructura de distribución (transporte, almacenamiento y servicios bancarios y de seguros) ha contribuido, por sus mayores márgenes y por sus altos riesgos, a que los precios de los alimentos se hayan incrementado y permanezcan aún en niveles elevados en relación con los precios de otros productos y los del mercado mundial. La alta proporción del gasto en alimentos, especialmente de los consumidores de menores ingresos, reduce la demanda de otros bienes, limitando así las posibilidades de crecimiento industrial.

Participación del Comercio en el Empleo de Países con diferentes Niveles de Desarrollo - 1980



Estrategias de modernización

Las políticas de comercio interno se orientarán, entonces, hacia su crecimiento en términos cualitativos a través de programas de modernización y tecnificación, con el doble objetivo de mejorar su eficiencia y reducir sus costos y márgenes, especialmente en el caso de bienes de consumo masivo, renglón que constituye un elemento importante para la reactivación de la demanda y la política de estabilización de precios.

Para el logro de tales metas, se ha definido una estrategia de acción que abarca las siguientes áreas: la adopción de una política para combatir el contrabando; el fortalecimiento institucional del sector y la promoción de su desarrollo tecnológico; la asignación de recursos para su financiamiento; y la adopción de medidas para hacer más ágil y eficaz la acción del Estado.

1. Control al contrabando

El contrabando tiene un efecto adverso sobre la actividad de los sectores básicos de la producción doméstica. Por esta razón, es necesario el diseño y aplicación de políticas que disminuyan la rentabilidad de la importación ilegal de mercancías. Se adoptarán medidas de tipo cambiario para promover el reintegro y reducir la oferta de dólares paralelos, así como acciones dirigidas al perfeccionamiento y agilización de los

mecanismos administrativos del comercio exterior de importación y a lograr una mayor profesionalización del comercio interno.

En cuanto al control administrativo, el Gobierno se propone utilizar distintos instrumentos, como el mejoramiento de la administración del sistema de licencias de importación, la agilización de trámites por parte del INCOMEX y la Aduana, la modernización de esta última entidad, la reestructuración de las zonas francas, la rotación periódica de los funcionarios que tienen que ver con acciones directas de importación, y medidas para impedir la nacionalización y posterior distribución y consumo de mercancías incautadas. El Gobierno ejercerá un mayor control sobre la distribución de mercancías de contrabando en zonas especializadas en esta actividad y estimulará alternativas de empleo en otras actividades necesarias al desarrollo económico.

Adicionalmente, el Gobierno viene estudiando la implantación de un estatuto “anti-dumping” y la fijación de precios de referencia para aquellos renglones sujetos a prácticas de subfacturación. De otra parte, se evaluará y modificará la estructura arancelaria y la tarifa del impuesto a las ventas, en el caso de los productos más afectados por la competencia del contrabando.

2. Desarrollo tecnológico

En este campo se promoverá la capacitación de los recursos humanos y la investigación a diferentes niveles, se mejorará la información estadística del sector, se agilizarán los sistemas de compraventa, y se vinculará el comercio a los planes de ordenamiento urbano.

En materia de capacitación, investigación y transferencia de tecnología, el SENA con el apoyo gremial y de las organizaciones cooperativas, implementará programas dirigidos a la tecnificación del comercio, a la organización de los pequeños comerciantes y a la capacitación de mano de obra.

En lo referente a la agilización de transacciones, se impulsará la ampliación del sistema de comercialización de productos a través de bolsa, así como la creación de cámaras arbitrales y mercados de futuros.

Así mismo, en el caso de las ventas callejeras y del pequeño comercio, se promoverá la organización de cadenas voluntarias y cooperativas, como un paso importante para el establecimiento de una sana competencia. Además, se reglamentará la Ley 21 de 1982, artículo 62, referente al mercadeo por parte de las Cajas de Compensación Familiar, de productos diferentes a los incluidos en la canasta familiar del DANE.

En los planes urbanos se incluirá el desarrollo comercial, en particular proyectos de renovación y modernización de áreas comerciales, la reglamentación de zonas para el comercio mayorista y detallista, y programas de ordenamiento físico e institucional para los vendedores ambulantes.

El fomento al comercio requiere un mejor conocimiento de su estructura de funcionamiento. En este sentido, se perfeccionarán y coordinarán los sistemas de recolección, procesamiento y divulgación de información estadística necesaria para el proceso de toma de decisiones.

3. Regulación del comercio

El objetivo del Gobierno en relación con la vigilancia de los establecimientos comerciales es garantizar en forma ágil el cumplimiento de las normas y leyes gubernamentales y el mejoramiento de la calidad de los productos. Para ello, se buscará una adecuada coordinación entre las entidades responsables de su aplicación, tales como los Ministerios de Gobierno, Salud, Desarrollo y Agricultura.

Simultáneamente, se establecerá una patente única de funcionamiento por empresa, reemplazando patentes por producto, sanidad y pesas y medidas. Sin embargo, para garantizar la calidad de los productos y la precisión de pesas y medidas, inspectores profesionales calificados visitarán ocasionalmente los establecimientos, en cumplimiento de las normas de la Ley 73 de 1981 de protección al consumidor y de la Ley 9 de 1979 de sanidad y control de calidades.

Con el objeto de lograr un mejoramiento sostenido en la calidad, el Gobierno, los gremios y las Cámaras de Comercio, pondrán en funcionamiento un programa de divulgación y capacitación para comerciantes, consumidores y funcionarios gubernamentales, sobre las normas existentes y el manejo de los productos.

En materia impositiva, se reestructuró el impuesto de industria y comercio, unificando su base de cálculo y estableciendo pautas en la fijación de las tarifas por parte de los municipios.

4. Fuentes de capitalización

La capitalización constituye una de las estrategias de la consolidación del desarrollo económico del país. Con el propósito de colocar al comercio en igualdad de condiciones frente a otras actividades de la economía, el Gobierno lo incluyó en el Fondo de Capitalización Empresarial.

En segundo lugar, los créditos autorizados por la Resolución 8 de 1982 de la Junta Monetaria para la adquisición de bienes de capital de origen nacional deben extenderse a las corporaciones financieras. Paralelamente, es necesario revisar los Decretos 2461 y 3177 de 1980, con el propósito de autorizar a dichas corporaciones otorgar crédito al comercio para inversión física en infraestructura y equipos. En el caso específico de bienes de capital requeridos por el comercio, pero que no se producen en el país, se recomienda su acceso al mecanismo de licencias globales y tarifa única.

En relación con los programas específicos de fomento, se identifican las siguientes áreas de financiamiento: cooperativas de comercialización, proyectos de interés colectivo para la modernización del pequeño comercio, e infraestructura a mayor escala (puertos, almacenamiento y mataderos regionales).

En cuanto al crédito de consumo, se reglamentarán las tasas de interés de acuerdo con las condiciones del mercado, buscando promover la competencia y evitar las distorsiones que encarecen el precio final del producto.

De otra parte, para elevar la eficiencia comercial en el caso de alimentos y materias primas, se creará el Fondo Financiero de Mercadeo, además del fortalecimiento

del IDEMA. La Corporación Financiera de Transporte establecerá un programa de crédito para el mejoramiento del parque auto motor especializado en el manejo de productos.

El Gobierno continuará apoyando financieramente la creación y consolidación de las sociedades de comercialización internacional, dado el importante dinamismo que han demostrado, otorgándoles los incentivos contemplados en la Ley 67 de 1979 y el Decreto 2874 de 1980. También es importante destacar que este Gobierno otorgó por primera vez un CAT a estas compañías⁴.

5. Esquema institucional

El diseño, reglamentación, financiación y aplicación de los programas señalados anteriormente requieren de una acción de promoción por parte del Estado. Para tal efecto, se fortalecerán las unidades especializadas en los Ministerios de Desarrollo y Agricultura. Así mismo, con el propósito de concertar el Plan Sectorial y de velar por su adecuado cumplimiento, se creó la Comisión de Concertación para el Comercio Interno, integrada por el Ministro de Desarrollo quien la preside, el Ministro de Agricultura, el Jefe del Departamento Nacional de Planeación, un delegado del Ministerio de Hacienda, el Director del SENA y representantes de FENALCO, ANDI, SAC, CONFECAMARAS y la Confederación de consumidores⁵.

⁴ Decretos 2040/82 y 2503/82.

⁵ Decreto 648/83.