

338.456 90
F293
XVIII
CO
C.1

XVIII CONGRESO INTERAMERICANO DE LA
INDUSTRIA DE LA CONSTRUCCION

La Paz, Bolivia, Noviembre de 1992

PONENCIA DE LA CAMARA COLOMBIANA DE LA CONSTRUCCION
AL SUBTEMA II

" APERTURA DE LOS MERCADOS "

06666
CAMARA CHILENA DE
LA CONSTRUCCION
Centro Documentación

XVIII CONGRESO INTERAMERICANO DE LA
INDUSTRIA DE LA CONSTRUCCION

SUBTEMA 2

APERTURA DE LOS MERCADOS

CAMARA COLOMBIANA DE LA CONSTRUCCION

INTRODUCCION.

Abordarse a la problemática de la "Apertura de los mercados" en los actuales momentos, implica necesariamente dar un vistazo a lo que ha sido el proceso de transformación institucional mediante el cambio en el modelo de desarrollo imperante. Colombia, al igual que muchos países en desarrollo, ha venido cambiando con relativo éxito su régimen de comercio altamente restrictivo hacia otro, más decididamente orientado al comercio mundial y con menores restricciones económicas.

La oportunidad que brinda el XVIII Congreso Interamericano de la Industria de la Construcción es de gran importancia, para compartir nuestras experiencias sobre los cambios acaecidos en el marco político y económico de nuestras naciones. No se exagera si se afirma que la mayoría de los países latinoamericanos han

alcanzado un consenso en torno al diagnóstico y a la forma de atacar los problemas para afrontar los desafíos que se tendrán que sortear antes de la finalización del siglo XX. Trataremos de la manera más sucinta de presentar las discusiones que se han desarrollado en Colombia, para afrontar el reto de la apertura de los mercados.

IV. ANTECEDENTES.

El modelo de industrialización por sustitución de importaciones que domino el escenario de la política económica en Colombia desde la segunda postguerra hasta bien entrada la década del setenta si bien permitió tasas de crecimiento del producto relativamente altas no dejo de crear problemas de productividad y de mercado que, a la postre, lo llevaron hacia la crisis. La industrialización por sustitución de importaciones condujo como en la totalidad de los países latinoamericanos, a problemas de ineficiencia, creó un marcado sesgo antiexportador en el desarrollo económico y amparó la creación de estructuras monopolicas.

El estado de la industria acusaba, de esta manera, grandes deficiencias: una estructura monopolica, baja productividad, producción concentrada en bienes de escasa incorporación tecnológica, etc., que presionaban hacia el alza los costos entorpeciendo la competitividad internacional. Si a ello agregamos unas condiciones macroeconómicas adversas a la demanda agregada,

escasez de fuentes de financiación de la inversión productiva, deficiencias en infraestructura, inadecuada localización geográfica se plantea así como la ineficiencia del Estado, desarticulación entre educación y productividad, dificultades en el pago del servicio de la deuda externa y ausencia de recursos al desarrollo científico y tecnológico podremos construir un cuadro aproximado del estado de la industria colombiana, antes de iniciarse los procesos de apertura y modernización.

Más aun, la inversión privada venía perdiendo participación con respecto al producto interno bruto en las dos últimas décadas. Medida en pesos constantes de 1975, dicha inversión paso del 12.3% en 1970 a 9.8% en 1980 y 7.6% en 1985. A partir de entonces, sin embargo, presento una tendencia a la recuperación situándose en 1991 alrededor del 9% en relación al PIB. El modelo de industrialización protegida creo igualmente distorsiones en la inversión fomentando la producción de aquellos bienes para los cuales el país no tenía ventajas comparativas: "Esos sectores suelen caracterizarse por ser más intensivos en la utilización de capital que en la de trabajo, razón por la cual desaprovechan la amplia disponibilidad de mano de obra que tiene el país... Al incrementar en forma artificial la rentabilidad de los sectores que constituyen importaciones, los altos niveles de protección a la producción nacional reducen la rentabilidad relativa de los sectores potencialmente exportadores. En este contexto se genera un sesgo anti-exportador que hace que tanto la inversión como la

producción se realicen fundamentalmente en sectores dirigidos hacia el mercado doméstico"¹

La era del Estado benefactor y la aplicación de las ideas keynesianas en Colombia, al igual que en los países de Latinoamérica, entraron en crisis desde principios de la década del sesenta y anunciaron cambios significativos en la orientación que debían seguir en adelante la acumulación de capital a escala internacional. La financiación de la burocracia y las políticas de subsidio, si bien estimularon en el corto plazo la generación de empleo y la inversión en el largo plazo, resultaron contraproducentes al incentivar el trabajo improductivo y disminuir el ingreso destinado a apoyar a la inversión productiva. El resultado de esta política no dejó de expresarse en un crecimiento tanto del déficit fiscal como de los niveles de inflación y en una declinación del ciclo global de la economía mundial. Desde principios del setenta comienza a hacerse evidente la necesidad de liberar a la producción de las trabas administrativas y de dejar actuar por sí mismas las potencialidades del mercado en la perspectiva de la reactivación y el crecimiento: se comenzó a hablar de la necesidad de hacer la transformación productiva en un marco de equidad. Para ello los países deberían cumplir con tres grandes pilares: a) La búsqueda decidida de un clima de estabilidad económica, a través de un ataque frontal al desequilibrio fiscal;

¹ D.N.P., Revista de Planeación y Desarrollo, Volumen XXII, Nos. 1 y 2, enero-junio de 1990, pp. 30 y 31.

b) Impulsar modelos de apertura para lograr un desarrollo económico más abierto, donde se diseñaran políticas de reducción a las tarifas de comercio internacional, la eliminación de barreras no arancelarias y el fortalecimiento de los mecanismos de integración;

c) Las reformas al Estado, para modernizarlo a través de la privatización, la búsqueda de una mayor eficiencia y la fijación de reglas de juego para el funcionamiento de los mercados².

Colombia desde luego no ha sido ajena a estos cambios. Desde la segunda mitad del setenta la política económica cambió el énfasis de la intervención del Estado hacia el desarrollo de una economía de mercado que pudiera desarrollar la producción doméstica en donde el país tiene ventajas comparativas, con el propósito de fortalecer al sector externo e incrementar significativamente el ingreso nacional vía un aumento en las exportaciones. El plan de desarrollo de la administración López contempló ciertamente reformas estructurales del comercio exterior, lo mismo que al sistema financiero y tributario. No obstante, la situación de la bonanza cafetera que sobrevino en 1975 y que se extendió en los cuatro años siguientes obligó a las autoridades a dar un compás de espera a sus políticas de liberación de la economía y actuar en cuatro álgidos frentes: disminución del crédito privado, liberación de importaciones, revaluación del peso y un control estricto sobre el gasto público. El cambio técnico no se agotó a partir de la

² Enrique V. Iglesias: "Desafíos al sector privado en los años noventa.", un seminario del BID, Nagoya-Japón, abril de 1991.

segunda mitad del setenta. Dicha variable explica, por el contrario, la mitad del crecimiento industrial en la segunda parte de esta década³. Ello explica que la reconversión industrial y la apertura económica venían gestándose desde entonces, aunque en forma muy tenue, en el interior de la industria nacional.

Se trata, por tanto, de un proceso que venía gestándose desde mucho tiempo atrás y que se ha visto estimulado en la actual coyuntura mundial además de los hechos mencionados, por la irreversible crisis de las economías de planificación centralizada en los así llamados países socialistas. En efecto, la reestructuración del nuevo orden económico internacional, mediada por la perestroika y la conformación de grandes bloques económicos como la comunidad europea y la región del pacífico, han obligado a los países en desarrollo a modernizar sus aparatos productivos y fortalecer a un tiempo sus nexos comerciales con el mercado mundial. El camino de cerrarse sobre sí mismos conduciría probablemente al suicidio económico. La apertura y la modernización económica son fenómenos irreversibles.

En este contexto se inscribe el programa de modernización de la economía colombiana que emprendiera en el último año de su gobierno el presidente Barco. En dicho programa se plantea la urgente necesidad que tiene el país de adelantar un proceso de

³ Véase Juan José Echavarría, "Cambio técnico, inversión y reestructuración industrial en Colombia", Coyuntura Económica, Vol. XX, No. 2, junio de 1990. pag. 115.

modernización económica, racionalizar el comercio exterior y las políticas de protección a la industria nacional y dinamizar al aparato productivo. La racionalización del comercio exterior buecó durante 1990, cuando el país inicio en firme su proceso de liberalización comercial, introducir una competencia gradual y progresiva y reducir a un tiempo los controles administrativos sobre las importaciones de insumos y bienes esenciales en el proceso productivo. Este proceso se hizo simultáneamente con un conjunto de reformas estructurales en materia financiera, cambiaria, tributaria y laboral que fueron aprobadas por el Congreso de la Republica

Pese a lo anterior, es forzoso concluir que con la administración Gaviria fue cuando se le dio mayor fuerza a la apertura de los mercados. En su primera etapa, el programa de modernización de la economía colombiana expuso en forma más amplia la producción nacional a la competencia externa a través de una reducción progresiva de las restricciones cuantitativas a las importaciones y la sustitución de la protección subsidiada -tasas de interés bajas, déficit fiscal, etc.- por el mecanismo del manejo de la tasa de cambio y la protección arancelaria. En una segunda etapa, se profundizó el grado de competencia externa mediante una reducción fuerte del arancel, hasta alcanzar un nivel de protección acorde con los parámetros internacionales.

Los criterios establecidos por las autoridades económicas para efectuar el proceso de apertura y modernización de la economía se relacionaban fundamentalmente en la primera etapa, con los conceptos de automaticidad, universalidad y gradualidad. La automaticidad buscaba, en esencia, minimizar el grado de discrecionalidad existente en el manejo de las importaciones a través del régimen de licencia previa. La universalidad, por su parte, expuso a los diversos sectores de la producción a la competencia externa evitando discriminaciones en favor o en contra de sectores productivos específicos. La gradualidad, por último, tuvo como fin evitar políticas de choque que redundaran en traumatismos y mayores dificultades para los productores frente a la competencia internacional.

La racionalización de comercio exterior debería complementarse por otra serie de medidas que van desde el fortalecimiento de los mecanismos institucionales y financieros para la movilización de recursos abundantes hacia los sectores productivos y un programa de reconversión industrial e incorporación de tecnología hasta el mejoramiento de la infraestructura portuaria y de transporte aéreo, ferreo, carretable y marítimo y estímulos directos a las exportaciones a través de los mecanismos tradicionales del CERT, crédito de Proexpo y el Plan Vallejo.

El gobierno espera, aún hoy, que en el mediano plazo, se alcancen tasas de crecimiento del PIB superiores al 5%, las cuales

permitirían, a su vez, incrementos apreciables en el ingreso per-capita de la población. Estos objetivos desgraciadamente no se han alcanzado y el país, en 1992, tendrá una tasa de crecimiento del PIB ligeramente superior al 2% y una inflación cercana al 26%. Colombia, no ha podido consolidar su estabilidad macroeconómica y aunque las reformas estructurales se encuentran muy avanzadas, es notorio el bajo nivel de privatización y muy pobre el balance alcanzado en mejorar la precaria infraestructura en los puertos y aeropuertos que posee en la actualidad el país.

Con la administración Gaviria se aceleró el proceso de liberación de la economía y el modelo de desarrollo comenzó a gravitar en torno de la apertura económica y el proceso de internacionalización de la economía. En los primeros meses de su gestión se comenzó a ejecutar, un fuerte ajuste fiscal: alza del 10% en los combustibles, incrementos tanto en el IVA como en las tarifas de energía eléctrica y una restricción del crédito privado. Se aprobó luego una nueva reforma arancelaria que incluyó la reducción de impuestos a las importaciones de bienes de capital e insumos, la eliminación de las exenciones tributarias para las importaciones del sector oficial y la fijación de una sobretasa del 6% a las compras de gasolina en el exterior. La reforma cobijó, entonces, 933 posiciones arancelarias de las cuales el 85% (798) estuvo constituido por bienes de capital, insumos, partes y piezas no producidas internamente y el 15% restante (135) estuvo

representado en medicamentos y demás bienes utilizados en la mezcla y formulación de droga para uso humano.

El CONFES aprobó posteriormente una serie de medidas que reforzaron este proceso: no sólo se eliminaron las licencias previas de importación, sino que también se diseñó un programa, ya cumplido en su casi totalidad, donde se iría disminuyendo el número de niveles arancelarios de 14 a 10 y se reducirá de manera gradual el nivel promedio de aranceles y sobretasas para pasar del 34.6% al 15% al finalizar la administración.

La apertura contempla igualmente la capitalización del sector productivo. El nuevo esquema incluye ciertamente la modernización y el saneamiento de las empresas, una mayor transferencia tecnológica y un programa de privatización selectiva. Se aspira a fortalecer la capitalización cambiando la dependencia del endeudamiento: en adelante, el capital propio de las empresas será la principal fuente de financiación. El proceso ha implicado la necesidad de implementar ajustes institucionales en varios frentes. Se han profundizado las relaciones comerciales con Venezuela y se aspira acelerar significativamente el estado actual de las negociaciones con el resto de los países del Pacto Andino y con México y Chile. Colombia aspira haber homogeneizado aranceles con los países del Pacto Andino el primero de Enero de 1994.

Empero, el Grupo Andino no es el único mercado que tiene interés para el comercio exterior colombiano. El país trabaja en el marco de la iniciativa de las Américas y observa con interés el proceso de integración de USA-Canadá y México: el objetivo de Colombia en el corto y mediano plazo es integrar su economía más íntegramente a la de estos tres países. Con México incluso, se adelantan conversaciones para negociar no sólo en bienes sino también en servicios y en propiedad intelectual.

La apertura ha implicado toda una serie de profundas transformaciones que el presidente Gaviria ha dado en llamar conjuntamente con la realización de la asamblea nacional constituyente el "revolcón" institucional. Con él, se busca corregir las distorsiones que el intervencionismo de Estado causó sobre la economía de mercado, permitiendo que Colombia pueda insertarse exitosamente en el nuevo escenario mundial. Como lo ha señalado Planeación Nacional, "la viabilidad económica del país se cifra, como nunca antes, en el aprovechamiento de sus ventajas comparativas en un mercado externo cada vez más competitivo, regido por la interdependencia, la especialización y la eficiencia"⁴.

III. EVOLUCION RECIENTE DE LA POLITICA ECONOMICA.

En 1991 las autoridades económicas enfrentaron el problema de cómo compatibilizar los objetivos de apertura y modernización del

⁴ D.N.P., op. cit., (nota editorial).

aparato productivo con el control de la inflación. Y aunque se dieron avances considerables en los propósitos de internacionalización de la economía, como la eliminación de muchas de las restricciones cuantitativas a las importaciones y la nueva legislación para la inversión extranjera, el énfasis de la política económica durante el primer semestre recayó sobre el control de la inflación. Se llevó a cabo entonces una política monetaria restrictiva que combinó la desaceleración del ritmo de devaluación con el encaje marginal del 100%, limitaciones al crédito privado y la colocación masiva de títulos de participación en el Banco de la República. La estrategia anti-inflacionaria fue coherente con los objetivos de reducir los medios de pago. No obstante, presionó al alza de tasas de interés domésticas en momentos en que las tasas de interés externas experimentaban un movimiento contrario atrayendo, de esta manera, capitales especulativos al país. Así, los efectos restrictivos sobre los agregados monetarios se vieron neutralizados, en la práctica, por la rápida acumulación de reservas.

Ante estos resultados las autoridades económicas decidieron actuar a principios de julio sobre los determinantes de las reservas internacionales: la tasa de cambio real efectiva y el diferencial de rentabilidades del capital financiero entre Colombia y el resto del mundo. Así se desmontó el encaje marginal del 100%, se restableció la oferta de crédito interno, se redujo en diez puntos la rentabilidad de los títulos del Banco de la República y

El crecimiento del producto interno bruto en 1991 fue de 2.3%, que contrasta negativamente con el alcanzado en 1990 que fue del 4.14%. El crecimiento de la economía colombiana en 1991 representa uno de los más bajas dentro del concierto latinoamericano toda vez que el crecimiento promedio de la región fue de acuerdo con las cifras de la Cepal del 3.5% y países como Venezuela y México alcanzaron tasas de crecimiento del 9 y 4.5% respectivamente. Las causas de este fenómeno se asocian a la estrategia anti-inflacionaria -cierre al crédito privado, elevadas tasas de interés, etc.- puesta en marcha por las autoridades económicas desde finales de 1990 y, en cierto modo, a la iniciación del programa de apertura. El manejo de la política económica, que osciló bruscamente entre medidas de apertura y control a la inflación, fue otro factor de perturbación macroeconómica: creó incertidumbre entre los agentes económicos reflejada doblemente en el desfavorable desempeño de la inversión privada y en el desarrollo de una estructura especulativa que atrajo capitales "golondrina" al país. Otros factores que influyeron en el precario comportamiento de la producción real fueron la crisis de la economía mundial cuyo crecimiento no superó el 1.5% y la persistencia de las diversas manifestaciones de violencia. No era de extrañar entonces que al final del año se presentara una caída en el consumo privado -auspiciado en buena parte por la disminución del salario real y el incremento de impuestos indirectos- y un deterioro aún mayor de la inversión privada cercana al 4% real

según proyecciones efectuadas por prestigiosos centros de investigación privados -Fedesarrollo-.

IV. LA CONSTRUCCION EN LA APERTURA DE LOS MERCADOS.

La construcción fue uno de los pocos sectores productivos que acusó en 1991 un comportamiento positivo. Después de padecer casi cuatro años consecutivos una situación de recesión generalizada revirtió la tendencia descendente del ciclo: al finalizar el año la construcción presentó una tasa de crecimiento del 32%, muy significativa comparada con -16% en 1990. Las causas de este comportamiento se explican no sólo por la fuerte disminución de inventarios en los estratos altos y medios altos del mercado de la edificación en algunas ciudades del país. También está asociado a la nueva orientación de la política de vivienda que mediante la ley tercera de 1991 permitió la financiación de la vivienda de interés social con recursos del sistema de valor constante y creó un mecanismo nuevo encaminado a potenciar la demanda de la vivienda popular: el subsidio. La repatriación de capitales y el buen comportamiento del sector externo fueron también factores decisivos en la recuperación del sector.

La dinámica experimentada por la construcción en presencia de un sector productivo en retroceso permitió mantener en 1991 la tasa de desempleo ligeramente por debajo del 10% y evitó a un tiempo que la caída del PIB revistiera un carácter más severo. Según cifras

del DNP el empleo en 1991 creció en 6.4%: el mayor crecimiento se presentó en el renglón de trabajadores independientes seguido de trabajadores temporales los cuales, como se sabe, nutren el mercado de trabajo del sector de la construcción. En 1992 la producción nacional ha respondido más satisfactoriamente a lo esperado y la actividad edificadora ha actuado claramente como un sector anticíclico. Para 1992, se espera haber construido más de cien mil nuevas unidades de vivienda, llegando el sector de la edificación a su nivel más alto de actividad en la historia del país.

CJTA
El sector de obras públicas, muy por el contrario, ha presentado durante el periodo de internacionalización de la economía un balance francamente desfavorable. La inversión nueva en infraestructura ha sido prácticamente nula y el sector se maneja guiado por las oscilaciones de la política macroeconómica y muy en especial por la de control monetario y fiscal. La ineficiencia de los puertos en la movilización de carga es muy grande, lo cual ocasiona altos costos. Estos, pese a los esfuerzos del Estado al establecer un nuevo estatuto de puertos marítimos, siguen siendo muy altos en relación con economías de igual o menor desarrollo.

El plan de inversiones para dotar al país de la infraestructura necesaria para afrontar las exigencias de la apertura avanza con mucha dificultad. El nuevo marco legal e institucional aunque avanza, lo hace con lentitud: cursa en el Congreso una modificación a la ley de contratación con el Estado

donde se ha planteado el desarrollo de un esquema financiero atractivo para el sector privado. Se habla de la introducción del sistema de concesión similar al utilizado en México para que inversionistas privados puedan desarrollar obras y recuperar inversiones mediante el cobro de peajes. El estatuto contempla igualmente una apreciable simplificación de las normas para licitación.

El futuro de la inversión pública es a juicio de la Cámara menos incierto. Las autoridades han revelado un plan de acción donde se encuentra contemplado la consecución de fondos de capital para complementar recursos crediticios. Igualmente, la reforma al estatuto de contratación permitirá agilizar los mecanismos de contratación. No hay que olvidar que si se desea un mayor volumen de comercio, esto exige un sistema ágil de contratación que permita responder con celeridad a los retos que impone el proceso de apertura de los mercados.

El dilema de la actual coyuntura económica del país consiste en cómo compatibilizar los problemas del cambio estructural con el control de la inflación, la crisis energética y el déficit fiscal. La coyuntura actual busca financiar el faltante de recursos ocasionado doblemente por la liberación comercial y los errores de la política económica que en el inmediato pasado restringió el crédito al sector privado, encareció el costo del dinero y propició un clima de incertidumbre que mantiene en entredicho la estabilidad

macroeconómica de la Nación. La reforma tributaria aprobada recientemente por el Congreso de la República (Ley 6a. de 1992), se inscribe también dentro de la estrategia de largo plazo de apertura de la economía. En este sentido, busca generar los recursos necesarios para financiar el programa social del gobierno cuyo monto asciende aproximadamente al 3% del PIB en los próximos años. Se prevén, de esta manera, inversiones en educación pública, salud básica, vivienda social, saneamiento urbano y un agresivo plan de carreteras que revisten un carácter esencial en el proceso de formación de capital humano y de internacionalización de la economía. De acuerdo con las directrices del gobierno la reforma tributaria debe asegurar el equilibrio macroeconómico permitiendo la estabilidad de precios, cumplir con los objetivos de la nueva Constitución Política en materia de financiamiento de nuevas instituciones y asegurar la viabilidad financiera del proceso de descentralización.

Otro de los obstáculos con que ha contado el proceso de apertura de los mercados en Colombia es la crisis del sector energético. Esta, estuvo precedida de un deterioro de los indicadores de crecimiento e inversión y coincide con un proceso de descapitalización global de la economía. La decisión de las autoridades durante la administración Barco de no refinanciar la deuda externa del país precipitó, en efecto, el proceso de descapitalización: la Nación comienza a transferir entonces al exterior cuantías superiores a las erogaciones por concepto de los

intereses, lesionando con ello la financiación de sectores estratégicos para el desarrollo. El principal afectado por estas políticas fue precisamente el sector eléctrico, el cual, ante la negativa de las autoridades de refinanciar la deuda externa, tuvo que realizar el pago de intereses con recursos propios. De esta manera, se aplazaron progresivamente los proyectos de inversión del sector sin reparar en los costos que un fenómeno de esta naturaleza ocasionaría sobre la Nación. El resultado fue, un poco contradiciendo las directrices futuristas del Presidente Gaviria, una vuelta a la sociedad del siglo XIX caracterizada por el uso de la vela y las lámparas de petróleo como sistema de alumbrado. Ello no solo ha ocasionado cuantiosos daños a la economía sino que ha hecho redefinir las metas de crecimiento para este año.

Al señalar los diversos avatares que ha soportado el país en los últimos años para mantener con vigor su proceso de apertura de los mercados, hemos querido compartir con Uds. nuestra experiencia, en la cual hemos tenido aciertos y errores, así como la convicción de que nuestro país, al igual que muchos de los de Uds., no podemos echar atrás en nuestros procesos de modernización e internacionalización. Estos procesos son sin duda el gran desafío que debe afrontar el sector privado en los años por venir.

En Colombia crece la conciencia que es el sector privado el nuevo protagonista del desarrollo y del crecimiento. Los constructores del país, le han jugado a la apertura de los

mercados, pues tienen la íntima convicción de que sólo con el fortalecimiento de una economía de mercado orientada sin vacilaciones al comercio mundial, es como nuestra sociedad podrá ser viable para afrontar los retos del siglo XXI.