

## **Capítulo II**

# **Las Reformas Estructurales**

## **Capítulo II**

### **Las Reformas Estructurales**

La política de inversión pública del gobierno encuentra su contrapartida en las medidas económicas de carácter administrativo y legal que se han tomado desde agosto de 1990. El propósito central de ellas ha sido la creación de condiciones más favorables para el funcionamiento de mercados en aquellas actividades donde la ausencia de externalidades permite prever que pueden desarrollarse eficazmente.

El mejor funcionamiento de mercados, por medio de la competencia, es necesario por varias razones. En primer lugar, conduce a una mayor eficiencia y mejor asignación de recursos, de acuerdo con señales claras de precios. Los cambios en la orientación de las decisiones de inversión y producción, como resultado de un proceso de reforma comercial, son conocidos. Aparte del claro beneficio para los consumidores, que pueden acceder a una gama más amplia de bienes y servicios, sin obstáculos distintos del precio del producto, los productores reaccionan frente a la posibilidad de aprovechar mercados más amplios para sus productos y al reto de defender su propia posición en el mercado interno. Por consiguiente, se puede esperar una concentración de los recursos y energías de la nación en aquellas actividades donde puede sobresalir en el ámbito internacional. Se calcula que la reasignación de recursos, por causa de la apertura comercial, tiene un efecto multiplicador sobre el crecimiento económico, que puede representar más de uno por ciento del PIB por año, cifra superior, por ejemplo, al mayor gasto previsto cada año para la construcción de la infraestructura vial.

En segundo lugar, disminuye el tiempo que los actores económicos tienen que dedicar a actividades administrativas, buscando maneras de eludir las restricciones y regulaciones a las cuales son sometidos. El efecto de la reforma comercial sobre el crecimiento económico depende del grado y la velocidad de las transformaciones, de la tasa de cambio de equilibrio y, además, del éxito en la remoción de obstáculos microeconómicos, con frecuencia de índole institucional, para el desarrollo de nuevas industrias y actividades. La simplificación de las reglas de juego, por sí sola, disminuye los costos de producción, al evitar que las empresas dediquen una proporción considerable de sus esfuerzos y recursos al cumplimiento de normas superfluas o a la evasión de regulaciones obsoletas. En este sentido, se contribuye directamente a la capacidad de competir de los productores nacionales en un grado importante. La eliminación de requisitos administrativos para el comercio exterior, en la forma de licencias para importación, o la adecuación de la legislación laboral, constituyen ejemplos claros de lo anterior.

Por último, la remoción de obstáculos para la competencia, tan prevalentes en una economía cerrada, evita que los sectores económicos inviertan recursos muy cuantiosos tratando de acceder o defender privilegios particulares. En efecto, el costo social de este tipo de privilegios excede, con creces, la renta que el beneficiario puede apropiarse para sí. Esto ocurre porque la adquisición o conservación de estos privilegios requiere el esfuerzo enorme

de los particulares, la mayor parte de los cuales fracasa en su empeño. De esta manera, la búsqueda de rentas económicas, al amparo de prebendas legales o administrativas, implica a la sociedad en su conjunto un costo oculto, cuya magnitud, aunque difícil de calcular, es apreciable y muy perjudicial<sup>1</sup>.

El gobierno estima que el desarrollo eficiente de los mercados básicos de los factores de producción, en particular el trabajo y el capital, tendrá efectos sustanciales sobre los índices de productividad, que se deben reflejar en un mayor ritmo de crecimiento. Además, al promover la competencia en el mercado de bienes, con la reforma comercial y las normas para evitar el abuso de posición dominante, se favorecerá a los consumidores. La mayor libertad para que éstos expresen sus preferencias no sólo generará más bienestar, sino que creará una economía más eficiente.

El empeño de promover el desarrollo de mercados competitivos ha inspirado la acción del Gobierno Nacional y la labor legislativa en 1990. Las acciones iniciales se han concentrado en las tres áreas de mayor impacto potencial en la generación de una economía más competitiva y eficiente: los mercados de bienes, el mercado laboral y el mercado financiero y de capitales.

## **1. MERCADO DE BIENES**

Desde mediados de los años 70, la tasa de crecimiento industrial comenzó a mostrar señales de estancamiento, inicialmente ocultos por el efecto de la bonanza cafetera. Sin embargo, durante el siguiente decenio se hizo evidente que el letargo industrial no obedecía a causas pasajeras, sino que reflejaba problemas estructurales, que atentaban contra la capacidad de desarrollo de la economía colombiana. En efecto, la productividad de los factores disminuyó de manera sistemática hasta registrar índices negativos a mediados de la década pasada. Esto coincidió con la crisis del mercado de capitales, que dificultó la consecución de recursos, con el resultado que, por la vía de la acumulación de capital, las perspectivas de crecimiento económico se tornaron sombrías. En 1983, por primera vez desde 1957, el ingreso per cápita cayó.

Las causas del estancamiento no fueron difíciles de discernir. El país se había vuelto cada vez más cerrado al comercio internacional. Como resultado, a pesar de los indudables avances en materia de sustitución de importaciones, y de la creación de una clase empresarial pujante, la economía colombiana adolecía de una estructura de producción con centrada, era obsoleta en términos tecnológicos y se protegía detrás de prebendas administrativas.

El consenso generado alrededor de la necesidad de modernizar la economía colombiana, promoviendo una mayor competencia y una mayor inserción en la economía mundial, llevó al gobierno a adoptar un programa de reforma comercial a comienzos de 1990. En la primera etapa, se modificó el régimen de importaciones, desmontado una parte de las restricciones administrativas y reduciendo el nivel general de aranceles del 27% al 24%, y la sobretasa a las importaciones del 18% al 16%.

---

<sup>1</sup> Directly Unproductive Profit-Seeking Activities. Bhagwati Jagdish. Journal of Political Economy. 90. October 1982.

A partir de agosto de 1990, el gobierno decidió acelerar el proceso de apertura económica. Desde entonces, el 97% de las posiciones arancelarias quedó en régimen de libre importación. La tarifa promedio de arancel disminuyó del 24% al 22% en septiembre y la sobretasa a las importaciones se redujo primero al 13% y luego, en julio de 1991, al 10%.

A mediados del año, el gobierno analizó la evolución del proceso de apertura y tomó la determinación de adelantar todo el cronograma de desgravación arancelaria. Esta decisión se fundó en las condiciones macroeconómicas y, en particular, en la holgada situación de financiación externa, que permitía descartar la posibilidad de dificultades cambiarias<sup>2</sup>.

A partir de agosto de 1991, se establecieron sólo cuatro niveles arancelarios: 0% para insumos, materias primas y bienes intermedios y de capital no producidos en el país; 5 y 10% para insumos, materias primas y bienes intermedios y de capital con producción nacional; y 15% para bienes de consumo final. La sobretasa a las importaciones se redujo al 8%.

Como resultado, el arancel promedio no ponderado se redujo al 14.8%, incluyendo la sobretasa; y el arancel ponderado se redujo al 12.6%. La protección efectiva promedio pasó del 44% al 24.8%.

La reforma comercial adquiere visos más complejos en el caso del sector agrícola. Por una parte, la actividad es muy sensible a variaciones en los precios internacionales y a las variaciones de corto plazo de los costos. Además, las características particulares del ciclo de producción, con todo el sistema de financiación que lo respalda, hacen que se tenga que adoptar mecanismos especiales para modificar el régimen de comercio. Por último, el precio mundial de una gran parte de los productos transables se halla manipulado, ya por los esquemas de subsidio de los países desarrollados, o por la estructura oligopólica de intermediación. En consecuencia, se establece un mecanismo de aranceles flexibles para regular el comercio internacional y se aplicará un régimen de acciones compensatorias para eliminar prácticas desleales contra el productor nacional.

El IDEMA reorientará sus funciones hacia el apoyo de la comercialización en zonas remotas, en lugar del manejo de las importaciones. En el mediano plazo, se financiará con recursos del Presupuesto General de la Nación.

El proceso de apertura económica en términos administrativos consiste, en general, en la facultad de disminuir aranceles, eliminar restricciones cuantitativas y fijar la tasa de cambio. Sin embargo, el efecto de la reforma comercial se extiende al terreno cambiario y, por supuesto, al monetario y fiscal. En la práctica, la armonía entre los distintos frentes de política económica, durante un proceso de cambio, adquiere una gran importancia. La incertidumbre normal que rodea a los fenómenos económicos de corto plazo se intensifica en momentos de transición.

Como resultado, la continuidad de la política cumple un papel fundamental para otorgar credibilidad al proceso de modernización. Esta se refleja, entre otras, en medidas complementarias de tipo estructural para afianzar el crecimiento económico.

---

<sup>2</sup> Véase capítulo VI del Plan.

En primer término, la disminución de los aranceles y la sobretasa a las importaciones reduce los ingresos fiscales, lo cual puede, en teoría, constituir un obstáculo para el desarrollo de programas de apertura comercial en un país como Colombia, cuyos ingresos por comercio exterior han representado más del 30% de los ingresos del sector central. Con el objeto de reducir la dependencia exagerada del fisco sobre la actividad externa y crear una estructura tributaria más moderna y estable, la Ley 49 de 1990 aumentó el Impuesto al Valor Agregado del 10% al 12%. Como resultado, el gobierno, pudo proceder con el programa de desgravación arancelaria, sin que el programa fiscal se desajuste. La adaptación gradual de la estructura tributaria, para que sea compatible con la reforma comercial, constituye un paso necesario para que la apertura y modernización de la economía tengan éxito. Vale la pena destacar que tanto la reducción de los aranceles que se aplican a los bienes de capital, como la sustitución de impuestos al comercio exterior por impuestos al consumo tendrán el efecto de promover la inversión, al reducir los costos de los equipos y, al fomentar el ahorro, disminuir los costos de su financiamiento.

En segundo término, la eliminación del sesgo anti exportador en la economía requiere cambios institucionales. En tal sentido, la Ley 7 de 1991 creó el Ministerio de Comercio Exterior, que reunirá funciones de varias entidades del Estado, hoy dispersas. Transformó, además, a PROEXPOR en un Banco de Comercio Exterior, reestructurando la actividad de promoción de exportaciones, con énfasis en el aspecto crediticio. Aunque se conservó el instrumento de los Certificados de Reembolso Tributario, CERT, para devolver a los exportadores los impuestos indirectos, el Banco de Comercio Exterior no dependerá de la sobretasa a las importaciones para financiar su actividad, sino de la intermediación de créditos. De esta forma, se elimina un peculiar ejemplo del sesgo anti exportador de la economía colombiana, que consistió en sufragar los costos de la promoción de exportaciones con un impuesto a las importaciones que, a su turno, aumentaba la protección interna, en perjuicio de las actividades de exportación.

Como complemento de las reformas en este campo, el gobierno está trabajando en la promulgación de normas modernas para evitar el abuso de posición dominante en el mercado. Estas serán objeto de estudio del Congreso en una próxima legislatura. Por último, también está diseñado un programa de privatización selectiva de activos, para promover la eficiencia y concentrar la labor y los recursos del Estado en las áreas prioritarias.

## **2. MERCADO LABORAL**

La posibilidad de competir en el mercado internacional con firmas extranjeras depende, en gran medida, de la eliminación de obstáculos microeconómicos a la productividad. Entre ellos se destacaba, por su importancia, la antigua legislación laboral colombiana, que imponía sobrecostos innecesarios a los empresarios y trabajadores. A pesar de haber sido inspirada con el propósito de proteger los derechos de los trabajadores, con frecuencia las normas anteriores atentaban contra la creación de empleo, al reducir la flexibilidad en el mercado laboral, elevar los costos e introducir un

alto grado de incertidumbre en lo relativo a las obligaciones patronales. Uno de los resultados fue el desarrollo del sector informal, hasta el punto que menos de la tercera parte de la fuerza laboral estaba cobijada completamente por el régimen legal. Por lo tanto, una gran parte de ella se hallaba desamparada, por lo menos parcialmente, y el resto, que en teoría gozaba de la protección del Código Sustantivo del Trabajo, estaba expuesto a una gran inestabilidad, fruto del intento de los empresarios por reducir los costos laborales.

La Ley 50 de 1990 eliminó dos normas que, en la práctica, atentaban contra la estabilidad laboral. Se trata de la acción de reintegro forzoso y de la pensión-sanción. La primera obligaba al empresario a reintegrar a los trabajadores que, en concepto de un juez laboral, hubieran sido despedidos sin justa causa tras 10 años de servicio, indemnizándolos por los ingresos dejados de devengar<sup>3</sup>. Fuera del costo de la indemnización, la norma era impopular por su efecto sobre las relaciones laborales y, con frecuencia, conducía a despidos precautelativos antes de los 10 años. La Ley de Reforma Laboral eliminó la acción de reintegro forzoso y en cambio, aumentó la indemnización para los empleados en cuestión, reconociendo la particular contribución de los trabajadores más antiguos.

En segundo lugar, se eliminó la llamada pensión-sanción, que obligaba a la empresa a asumir la jubilación de los trabajadores despedidos después de 10 años de servicio. Esta norma nació antes de que el Instituto de Seguros Sociales tuviera a su cargo las pensiones de vejez y tenía el claro propósito de no dejar desprotegidos a los trabajadores. Sin embargo, con la cotización sostenida en el ISS, independiente del empleador, este riesgo ha desaparecido y la pensión-sanción se convirtió en un anacronismo, que sólo se conservó para aquellos casos donde los trabajadores aún no estuvieran afiliados al ISS. La retroactividad de las cesantías también afectaba la estabilidad de los trabajadores, al generar incertidumbre sobre el costo de las obligaciones laborales y, por último, tenía efectos negativos sobre el desarrollo del mercado de capitales. La inconveniencia de esta norma la había convertido en el símbolo de la necesidad de actualizar el régimen laboral. De manera general, la doble retroactividad consistía en la indización del pasivo con el trabajador, cuyas cesantías se liquidaban de acuerdo con el último salario devengado, a pesar de los retiros parciales que hubieran tenido lugar. Por supuesto, la práctica era onerosa para las empresas y generaba un grado alto de incertidumbre sobre el costo preciso de los pasivos laborales. Además, se había encontrado que los mayores beneficiarios eran los empleados mejor remunerados, que podían hacer retiros más altos y se jubilaban con salarios mayores<sup>4</sup>. Por último, tenía efectos perversos sobre la asignación de recursos de crédito, pues los empresarios tenían que reconocer una tasa de interés del 12% sobre el saldo de cesantías, sin que los recursos, que en la práctica corresponden al ahorro de los trabajadores, pudieran ser colocados en el mercado.

La Ley 50 eliminó este complejo y perverso sistema de gestión del ahorro de los trabajadores. Se obliga ahora a las empresas a liquidar anualmente el saldo de las cesantías a una cuenta del trabajador en un fondo

---

<sup>3</sup> Decreto ley 2351 de 1965.

<sup>4</sup> Véase Ocampo, José Antonio y Leonardo Villar. *Metodología para calcular el efecto de la retroactividad de las cesantías*. Bogotá, Universidad de los Andes, Documento CEDE 069, 1982.

especializado. Estos Fondos de Cesantías invertirán sus recursos en el mercado financiero, obteniendo para sus usuarios rendimientos competitivos. Además, contrario a lo que sucedía con las cesantías administradas por las propias empresas, los Fondos estarán cobijados por el Fondo Nacional de Garantía de Instituciones Financieras, para mayor protección de los empleados. Los retiros parciales serán permitidos pero, con el nuevo sistema, no tendrán el mismo efecto gravoso del pasado. Por su parte, las empresas pierden una fuente de crédito estable y tendrán que competir por recursos en un mercado financiero que, con los Fondos de Cesantías, será más grande y menos concentrado.

La Ley 50 de 1990 contiene otras disposiciones importantes. Define con claridad el concepto salarial, para evitar la incertidumbre sobre las obligaciones y los derechos de las partes. Permite, por lo tanto, que se utilicen mecanismos modernos de remuneración, como los bonos y primas, sin que se les considere parte del salario. Establece, también, la posibilidad de negociar un salario integral para quienes devenguen más de 10 salarios mínimos, con el objeto de evitar la liquidación ruinosa de altos ejecutivos. Al modificar los plazos de prueba y flexibilizar la jornada laboral, la reforma impulsa la contratación directa de las empresas, lo cual debería redundar en una mayor productividad. Además, con el objeto de dar un estímulo especial en el proceso de transición de la apertura, establece la posibilidad de diferir, durante 10 años, la unidad de empresa para las nuevas inversiones en ciertas áreas, de acuerdo con lo que disponga el Ministerio de Desarrollo.

Por último, la reforma laboral consagra nuevas conquistas de los trabajadores en materia de derecho colectivo, colocando al país al día en relación con las normas de la Organización Internacional del Trabajo. Por un lado, facilita la constitución de sindicatos, eliminando los controles burocráticos y establece principios democráticos para el ejercicio del derecho de huelga. Por otro, amplía la licencia de maternidad a doce semanas.

En dos aspectos importantes, la Ley 50 de 1990 no alcanzó sus propósitos iniciales. En primer lugar, el Congreso aplazó para la legislatura siguiente la discusión sobre la creación de un Tribunal Permanente de Arbitramento, compuesto por especialistas. De este modo se obviarían las dificultades actuales para la constitución de los tribunales, que han llevado a la poca utilización del mecanismo arbitral. En segundo lugar, todas las decisiones relativas al Régimen de Seguridad Social se pospusieron, pues el Congreso consideró que aún no había claridad sobre los alcances de las modificaciones necesarias. La reforma del Régimen de Seguridad Social debía constituir la otra cara de la moneda de la Reforma Laboral, puesto que con los ahorros de los empresarios se podían financiar las reformas al sistema. Esta tarea sigue pendiente. Finalmente, como el propósito de la Ley 50 era modificar el Código Sustantivo del Trabajo, las reformas laborales para el sector público no hacían parte del proyecto y deben ser materia de una ley posterior.

Es necesario destacar que, con la excepción de la seguridad social, muchos de las antiguas normas de protección no se inspiraban en consideraciones del mercado del trabajo, sino que hacían parte de un esfuerzo más amplio por redistribuir el ingreso, presentado bajo el ropaje de normas laborales. Estos instrumentos no eran eficaces y, por el contrario, con

frecuencia producían resultados adversos en el mercado laboral, en perjuicio de los supuestos beneficiarios y de la economía en su conjunto.

Lejos de que el Estado deba desistir en la búsqueda de una distribución más justa del ingreso, se trata de que recurra a políticas directas, como las que describen en la estrategia de infraestructura social (capítulo III), en lugar de acudir a las políticas indirectas por medio de normas laborales o inversiones forzosas, para no citar sino dos ejemplos. Estas últimas tienen efectos reducidos y temporales y, a la vez, crean distorsiones en el funcionamiento de los mercados, con grave perjuicio para el crecimiento económico.

### **3. MERCADO DE CAPITALES**

La modernización económica requiere el concurso de un sistema financiero fuerte y eficiente, capaz de dirigir recursos hacia los sectores productivos. A pesar de las mayores facilidades para la inversión extranjera y de un panorama despejado en materia de endeudamiento externo, al sistema financiero colombiano le corresponderá la tarea de apoyar los esfuerzos de los empresarios por volverse más competitivos. Para hacerlo, tendrá que aprovechar las reglas de juego más favorables que desde hace varios años se han establecido para su actividad. De lo contrario, el proceso de transferencia de ahorro en Colombia continuará adoleciendo de serias deficiencias, que se reflejan en el tamaño reducido de las instituciones financieras, en la baja relación entre el ahorro transferido al sector productivo por su conducto y el tamaño de la economía, y en los altos márgenes de intermediación, que se deben al grado de ineficiencia del sector y, por supuesto, al efecto de las políticas de encajes e inversiones forzosas.

El fortalecimiento del sector financiero comenzó a mediados de los ochenta, con la adopción de una serie de medidas para conjurar la posibilidad de que se repitiera, por falta de previsión, una crisis como la que afectó al sector en 1983. Esta labor se intensificó en 1990, cuando se dispuso un aumento en las provisiones del sistema para sanear los balances de las entidades. Al mismo tiempo, se determinó un aumento de las exigencias de capital y se establecieron estos requisitos de acuerdo con el grado de riesgo de cada tipo de activo, depurando la base de cálculo del capital para estos efectos. Además, se modificó la relación permitida de pasivos a patrimonio. Todas estas medidas se respaldaron con un nuevo régimen de sanciones por incumplimiento. Su efecto inmediato es consolidar la posición patrimonial sobre bases firmes y garantizar que las operaciones financieras se lleven a cabo en un marco de prudencia que refleje los riesgos adecuadamente. Como complemento, se fortaleció el Fondo de Garantía de Instituciones Financieras.

En segundo término, se reforzaron los instrumentos de control a la actividad financiera con el Plan Único de Cuentas, la consolidación de los balances, la calificación de activos y la elaboración de un manual de inspección bancaria uniforme por parte de la Superintendencia Bancaria. Se impusieron, también, límites para préstamos concedidos a administrados, accionistas y relacionados<sup>5</sup>. Se tomaron medidas importantes en dos campos, para eliminar

---

<sup>5</sup> Decreto 415 de 1987.



costosas distorsiones del mercado financiero. En lo referente a los créditos de fomento, se ató la tasa de interés a la de los Depósitos a Término Fijo, abandonando la práctica de utilizar tasas de interés fijas. Además, se ajustaron las tasas de interés, para acercarlas a los niveles del mercado eliminando o reduciendo el déficit de los Fondos de Fomento.

Finalmente, en materia de inversiones forzosas, se dio inicio a un proceso de desmonte gradual. Por un lado, se reestructurará el saldo pendiente de la deuda acumulada y, por otro, se tomó la determinación de no crear nuevas inversiones de este tipo. Aunque el efecto de las medidas de desmonte será gradual, dependiendo de los términos de refinanciación de los saldos, la eliminación de las inversiones forzosas conducirá a una mejor asignación de recursos de capital, a una disminución de las márgenes de intermediación y a una reducción de las tasas de interés.

Las anteriores medidas fueron complementadas con la Ley 45 de 1990, cuyo objeto es aumentar la competencia en el sector financiero. La ley autoriza a los intermediarios financieros para que, por medio de filiales, puedan ofrecer servicios distintos de las operaciones de crédito bancario. El requisito de establecer filiales permite que se conozcan con claridad las responsabilidades legales y los riesgos de cada actividad. La ley establece el tipo de relación que debe existir entre las entidades matrices y las filiales para impedir la transferencia de activos improductivos y evitar conflictos de interés. Establece, por último, que las filiales no puedan invertir en acciones, para evitar que se tome una posición propia en el sector productivo. En particular, se permite que los establecimientos de crédito creen sociedades fiduciarias, sociedades de leasing, sociedades administradoras de fondos de pensiones y cesan tías, y sociedades comisionistas de bolsa.

La Ley 45 de 1990 establece la libertad de entrada al sector financiero, sujeto al cumplimiento de requisitos mínimos de capital, fijados por la Superintendencia Bancaria. Además, como parte del propósito general de promover la competencia y eliminar barreras artificiales entre las distintas actividades financieras, se crea la posibilidad de que las entidades del sector puedan adoptar planes de transformación que les permitan convertirse en otro tipo de institución financiera. Las nuevas normas facilitan la movilidad patrimonial, por medio de la fusión, la escisión, y la adquisición y cesión de activos. Por último, se eliminaron las restricciones para que inversionistas extranjeros puedan adquirir hasta del 100% del capital de cualquier entidad financiera.

La posibilidad de que los intermediarios financieros constituyan sociedades comisionistas de bolsa es una de varias medidas que se han tomado para eliminar las barreras que separaban el mercado financiero y el de capitales. Los esfuerzos por promover la adopción de sistemas modernos de transacción, que sirvan a ambos sectores, y la creación conjunta de depósitos centrales de valores, son pasos en la misma dirección.

El fenómeno de integración financiera permite anticipar un crecimiento vigoroso del mercado de capitales durante los próximos años, cuando el efecto de las reformas tributarias, que elimina el sesgo hacia la financiación con crédito, se sienta plenamente. Para promover la recuperación del mercado de capitales, se han diseñado mecanismos de estímulo a la oferta y a la demanda

de acciones. El gobierno es consciente de que la activación de un mercado estancado no es automática. Por esto, la creación de fondos institucionales de inversión, que con el tiempo será una fuente creciente de demanda por acciones, constituye una forma apropiada de sacar ventaja de innovaciones que estimulan el lado de la oferta, tales como la creación de las acciones con dividendo preferencial, por medio de la Ley 27 de 1990.

Con el objeto de contribuir al proceso de apertura y modernización, se reformó el régimen de inversión extranjera. Lía Resolución 49 de 1991 del Consejo Nacional de Política Económica y Social estableció reglas de juego m favorables para el capital extranjero, garantizando un trato igual al que recibe el capital nacional. Se eliminó la necesidad de obtener autorización para invertir en el país, salvo en los casos, como el sector financiero o el minero, en que también la inversión nacional requiere autorización especial, por parte de la Superintendencia Bancaria, en el primer caso, y del Ministerio de Minas, en el segundo, o en la prestación de servicios públicos, donde es indispensable el visto bueno del Departamento Nacional de Planeación.

De igual manera, se modificó el régimen cambiario y financiero para los inversionistas extranjeros, permitiendo la reinversión de utilidades y garantizando igualdad en el acceso al crédito interno. La Reforma Tributaria redujo progresiva mente, hasta el 12% en 1996, el impuesto de renta sobre dividendos. Las nuevas inversiones están sujetas a esta tarifa desde el presente. Además, el impuesto de remesa de utilidades de los Fondos de Inversión de Capital Extranjero, del 2%, se difiere en la medida que se posponga la remesa de estos recursos. La creación del Banco de Comercio Exterior y la reforma al régimen de inversión extranjera contribuyen a fortalecer el sector privado, para que se dote de equipos y tecnologías modernas, y pueda competir en el extranjero.

Por último, se actualizó el régimen cambiario que, a pesar de la estabilidad que le brindó a la economía durante más de veinte años, había sido diseñado para un país que sufría de escasez crónica de divisas, y hoy ya no es apropiado. De hecho, su carácter restrictivo había contribuido al desarrollo de un mercado paralelo de divisas, que era cada vez más grande.

Además de la conveniencia de legalizar la situación de miles de colombianos propietarios de divisas en el exterior, el proceso de apertura requería un régimen cambiario más flexible, que no impusiera cortapisas a las transacciones comerciales y que pudiera seguir el paso de una creciente internacionalización de la economía y un mayor desarrollo del sistema financiero.

En el aspecto comercial, se eliminó el depósito previo para las importaciones, que había sido usado desde hacia casi cuarenta años, y se eliminó la licencia de cambio. Al igual que para las exportaciones, se quiso simplificar el proceso de importaciones, sustituyendo los controles administrativos previos por controles posteriores.

Además, se legalizó la tenencia de divisas en el exterior para fines de comercio exterior. Se legalizó la tenencia de activos financieros en el exterior que los residentes colombianos poseyeran antes del 1 de septiembre de 1990, regularizando su situación, y se determinó que las divisas provenientes de la venta de servicios en el exterior quedarían exentas de ser negociadas en el

mercado cambiario, reconociendo una situación creada. La existencia de un mercado libre de divisas tiene otro resultado: sirve como punto de referencia para el mercado oficial y garantiza el funcionamiento de un proceso legal de arbitraje, con el objeto de impedir la existencia de diversas tasas de cambio.

Al eliminar el monopolio del Banco de la República para las operaciones de cambio, se da un gran impulso al crecimiento de las instituciones financieras, que podrán prestar una mayor gama de servicios a sus clientes. Las disposiciones recientes sobre la posición propia de los bancos y corporaciones financieras, contenidas en la Resolución 57 de 1991 de la Junta Monetaria, desarrollan estos principios. El mercado de capitales dejará de estar artificialmente separado en un componente interno, que administra el ahorro nacional, y uno externo, a cargo del Banco de la República, que controla los flujos del extranjero. Lo anterior no obsta, sin embargo, para que se conserven las salvaguardas necesarias para resolver crisis coyunturales, o para que se adopte un régimen transitorio en muchos aspectos del mercado cambiario. En particular, el flujo de capitales y las normas de endeudamiento de corto plazo seguirán siendo objeto de control por parte de las autoridades. El primer efecto de las nuevas normas cambiarias se hará sentir en el campo comercial, de acuerdo con las necesidades del proceso de apertura.

El gobierno es consciente de la importancia que tiene el programa de privatización de la banca oficial como instrumento para la promoción de la competencia en el sector y del efecto que tendrá sobre el desarrollo del mercado financiero. Por último, el mercado financiero y de capitales se fortalecerá con las disposiciones constitucionales que otorgan una mayor independencia al Banco de la República, en lo que constituye, sin duda una de las más importantes reformas en el terreno económico. En el mediano plazo, el país cosechará los frutos de la autonomía de la Banca Central con una mayor estabilidad de precios.

Si el país ha aprendido una lección en los últimos años, cuando se vio obligado a corregir el rumbo de su política económica, ha sido la importancia de acompañar la disciplina macroeconómica con reformas microeconómicas, para que el mayor espacio que se ofrece al sector privado encuentre una atmósfera propicia para el desarrollo de sus iniciativas. Todas las medidas descritas en este capítulo tienen este propósito, mediante la eliminación de trabas y obstáculos administrativos y legales. Como resultado, los índices de productividad de la economía colombiana se deben recuperar y el país ofrecerá condiciones mucho más favorables para la inversión y el crecimiento.