Los industriales y la apertura económica

*Jesús Alberto Cantillo Vásquez**

Fedesarrollo ha realizado dos Encuestas Empresarial sobre la opinión de los industriales colombianos respecto a la apertura económica. La primera se hizo a comienzos de 1993 y sus resultados mostraron unos industriales muy optimistas frente a las principales medidas adoptadas, las cuales comprendieron cambios sustanciales en los regímenes comercial y cambiario, reducciones arancelarias, rebaja de incentivos a las exportaciones, reforma de la Aduana y de otras instituciones de comercio exterior, eliminación de la reserva de carga, cambio en la política de puertos y apertura de cielos. En esa ocasión los productores nacionales sólo se manifestaron inconformes hacia la reducción del CERT y las rebajas arancelarias a los bienes semejantes a los producidos por ellos. Además, dijeron sentirse en condiciones muy buenas para competir con los productos importados pues en la gran mayoría de las industrias, a lo sumo se insinuaba un moderado riesgo de perder mercado. Se notaba también optimismo general entre las empresas exportadoras respecto a sus posibilidades de ampliar las exportaciones en los dos años siguientes.

Los resultados de la segunda encuesta sobre la apertura económica, que son el motivo de este artículo, se refieren al módulo especial realizado en marzo de 1994 entre 455 empresas del sector industrial.

La encuesta se basó en un cuestionario similar al utilizado el año anterior y con el cual se quiso saber cómo había variado de opinión los industriales colombianos sobre la apertura económica, teniendo en cuenta que ya habían transcurrido cuatro años desde su puesta en marcha mediante las primeras decisiones en febrero de 1990.

I. DECAE EL OPTIMISMO

Se preguntó a los industriales sobre los efectos que en el desarrollo de sus actividades productivas han tenido la eliminación de controles administrativos a las importaciones, la desgravación arancelaria, las reducciones a los niveles de CERT y el establecimiento de franjas de precios para el sector agrícola. Sobre aspectos cambiarios se evaluó la refor-

* Director de la Encuesta de Opinión Empresarial de Fedesarrollo.

ma al régimen, el acceso al financiamiento externo directo y la eliminación de restricciones a la inversión extranjera. En materia de comercio se indagó sobre los resultados de la apertura comercial con Ecuador y Venezuela. Asimismo, y aunque no corresponden a medidas del Gobierno, se preguntó sobre las preferencias otorgadas por la Unión Europea y los Estados Unidos de Norteamérica a los productores nacionales. En cuanto a las medidas que buscan facilitar el ingreso y salida de mercancías, se evaluaron las políticas de cielos abiertos, privatización de puertos y la eliminación de la reserva de carga. También se quiso saber la opinión de los industriales sobre las reformas a las instituciones oficiales de comercio exterior y a la Aduana en particular.

De las respuestas obtenidas se desprende que tanto las reducciones arancelarias a los insumos como a los bienes de capital y la eliminación de la licencia previa son las medidas que han traído los mayores beneficios a la industria. Por el contrario, las reducciones a los niveles del CERT y a los gravámenes de los bienes semejantes a los producidos por las empresas han sido las medidas que menos han gustado de la apertura económica (véase Cuadro 1).

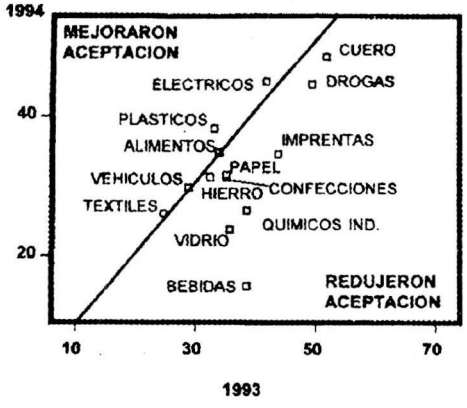
A nivel general, aunque sigue primando una actitud claramente positiva entre los industriales frente a este paquete de medidas, el optimismo ha disminuido respecto a los resultados de la anterior encuesta (véase Gráfico 1).

Cuadro 1. EFECTOS DE LAS MEDIDAS DE APERTURA EN EL SECTOR INDUSTRIAL

	Puntaje de respuestas		
	Marzo 1993	Marzo 1994	Variación
Eliminación de la licencia previa	66	55	-11
Reducciones arancelarias de insumos	69	65	-4
Reducciones arancelarias de bienes de capital	66	64	-2
Reduc. arancelarias de bienes semejantes a los producidos por su empresa	-16	-23	-7
Establecimiento de franjas de precios para el sector agrícola	7	10	3
Reducción del CERT	-42	-44	-2
Acceso al financiamiento externo directo	34	40	6
Reforma de la Aduana	61	43	-18
Reforma de las instituciones oficiales de comercio exterior	53	50	-3
Reforma del régimen cambiario	44	32	-12
Liberación comercial con Venezuela	44	38	-6
Liberación comercial con Ecuador	44	35	-9
Preferencias arancelarias de la C.E.E	16	19	3
Preferencias a los paises andinos por parte de U.S.A	28	29	1
Nueva política de puertos	45	47	2
Eliminación de la reserva de carga	47	45	-2
Política de cielos abiertos	43	40	-3
Eliminación de restricciones a la inversión extranjera	40	31	-9

Fuente : Encuesta de Opinion Empresarial de Fedesarrollo.

Gráfico 1. ACOGIDA DE LAS MEDIDAS DE APERTURA



Fuente: Encuesta de Opinión Empresarial de Fedesarrollo.

La reducción en el nivel de optimismo se debió especialmente a las reformas introducidas al régimen cambiario y a la Aduana Nacional. Las respuestas sobre aspectos cambiarios provinieron principalmente de las firmas exportadoras, mientras que sobre la reforma a la Aduana estuvieron menos optimistas las grandes y medianas empresas. El efecto de la revaluación y del creciente contrabando sobre la demanda de la industria nacional eplican la actitud negativa de las empresas hacia dichas medidas.

Otra de las reformas que perdió popularidad fue la eliminación de la licencia previa, especialmente entre los productores de bienes de consumo y productos intermedios. El resultado, sin duda, está relacionado con el crecimiento por encima del 40% de las importaciones de estos tipos de bienes en el último año.

La liberación comercial con Venezuela ha tenido gran aceptación entre los productores de azúcar, eléctricos industriales, herramientas, hierro y acero, textiles, confecciones, plásticos, manufacturas de cuero y calzado, madera, equipo de transporte. Las ventas de estos sectores al vecino país han sido dinámicas y contribuyeron decisivamente al crecimiento del 16% que tuvieron las exportaciones colombianas de productos no tradicionales a Venezuela en 1993. La medida gusta menos entre los fabricantes de metálicos para construcción, maquinaria agroindustrial, bebidas, productos de caucho, químicos industriales e imprentas.

En este contexto de optimismo, aparecen manifestaciones adversas y puntuales sobre algunas de las políticas en cuestión. Por ejemplo, las empresas no exportadoras se muestran poco convencidas sobre las bondades de la apertura comercial con Venezuela y el Ecuador. Estas empresas producen únicamente para el mercado local, y no han podido reponer a través de mayores exportaciones la pérdida de mercado originado en las crecientes importaciones de productos procedentes de esos países. Son particularmente negativos frente a estos acuerdos comerciales los productores de bienes de consumo, materias primas y materiales de construcción.

De otro lado, los productores de bienes de capital se mostraron bien posicionados frente a las medidas, y sus opiniones mantuvieron un nivel de optimismo similar al de hace un año. A ello hay que agregar una creciente actitud positiva de los industriales hacia el financiamiento externo directo, el cual puso a disposición del sector industrial amplios recursos a un costo menor que el interno.
Llama la atención la apatía de los industriales frente a la liberación de la inversión extranjera, el ATPA y las preferencias arancelarias otorgadas por la Unión Europea. Esta indiferencia sugiere la necesidad de una mayor divulgación de las ventajas que ofrecen estos acuerdos a los industriales.

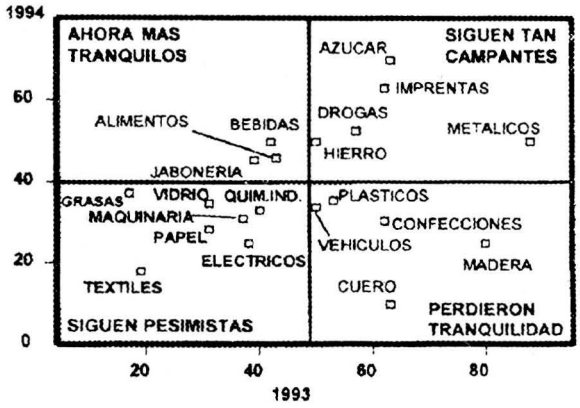
II. DISMINUYE CONFIANZA COMPETITIVA FRENTE A LAS IMPORTACIONES

La seguridad de las empresas para enfrentar la competencia de los productos provenientes del exterior se redujo. Cayó de 20% a 13% el porcentaje de las firmas que manifiesta estar en excelentes condiciones frente a esta competencia, cambio

que se concentra en el sector de bienes de capital, y se elevó de 13% a 17% la proporción de las empresas que se sitúa en la franja de condiciones regulares, o sea, con un alto riesgo de perder mercado. Estas últimas están representadas básicamente por los productores de materias primas y bienes de consumo. Sin embargo, el resultado más preponderante es que el 65% de las empresas se encuentran aún en una buena situación frente a la competencia externa, posición similar a la manifestada en los comienzos de la apertura.

El Gráfico 2 muestra cómo se ha alterado la confianza competitiva de los principales subsectores industriales. Estuvieron y siguen estando muy optimistas principalmente los productores de azúcar, imprentas y editoriales, drogas y algunos productos metálicos, especialmente los relacionados con el sector de la construcción. Mejoraron en su posición los fabricantes de bebidas, los productores de alimentos y los de jabonería y tocador. La mayor libertad de importación y las reducciones arancelarias de insumos fueron las medidas que más incidieron para que algunos de los subsectores anotados encontrara razones para creer con mayor fuerza en su potencial competitivo, como es el caso de las imprentas y editoriales,

Gráfico 2. CONFIANZA COMPETITIVA



Fuente: Encuesta de Opinión Empresarial de Fedesarrollo.

las drogas y los productos metálicos. Por su parte entre los pesimistas están, de una parte, aquellos que volvieron a reiterar su condición de desventaja frente a la competencia, como los productores de sustancias químicas industriales, textiles, papel y cartón, vidrio, aparatos y equipos eléctricos. Más cautelosos que antes aparecen los productores de manufacturas de cuero, madera, vehículos, confecciones y plásticos.

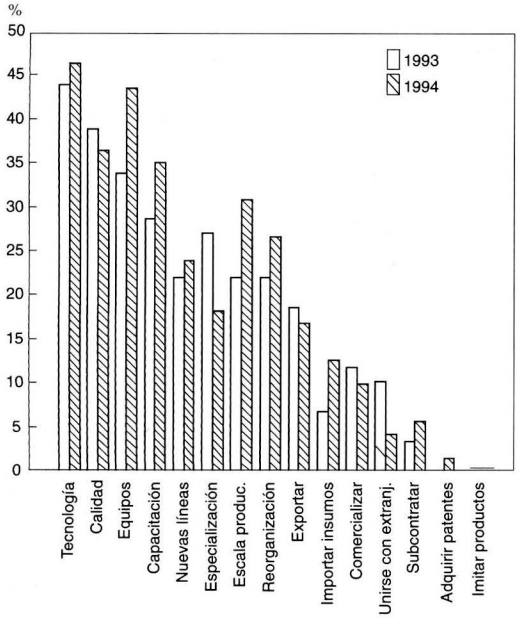
III. ADOPCION DE TECNOLOGIA Y MEJORAS EN CALIDAD SON LAS PRINCIPALES ESTRATEGIAS PARA ENFRENTAR LA COMPETENCIA EXTERNA

En forma mayoritaria, los empresarios manifestaron que su principal estrategia para hacerle frente a las importaciones es la adquisición de nuevas tecnologías productivas, mientras que hace un año era la renovación de equipos. Lo anterior hace suponer que los industriales están pasando de la etapa de mejorar su infraestructura productiva a la de fabricar con procesos más modernos. Adicionalmente, la industria está viendo la necesidad de adoptar mejores sistemas de control de calidad, para llenar los requisitos cada vez más exigentes de los mercados de consumo final.

Las estrategias utilizadas difieren según el tamaño de las empresas. Durante el último año, los esfuerzos de las grandes firmas se concentraron en las mejoras tecnológicas, las renovación de equipos, la capacitación de personal, el aumento de la escala de producción y la reorganización administrativa. Decayó el énfasis en el mejoramiento del control de calidad, la especialización de las líneas de producción y la asociación con empresas extranjeras (véase Gráfico 3).

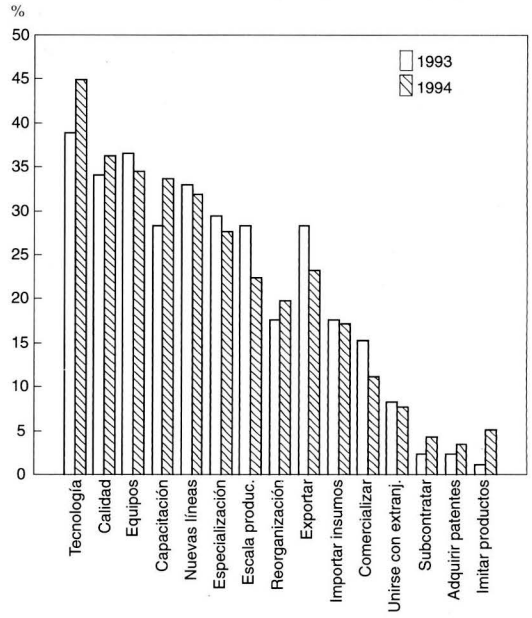
Las medianas empresas se inclinan por la adopción de tecnologías y el control de calidad, antes que por la renovación de equipos. También están interesadas en realizar mejoras al producto, como el desarrollo de nuevas líneas y una mayor especialización. Las pequeñas empresas, por su parte, están tratando de adoptar una combinación más

Gráfico 3. ESTRATEGIAS PARA ENFRENTAR LAS IMPORTACIONES (Grandes empresas)



Fuente: Encuesta de Opinión Empresarial de Fedesarrollo.

Gráfico 4. ESTRATEGIAS PARA ENFRENTAR LAS IMPORTACIONES (Pequeñas empresas)



Fuente: Encuesta de Opinión Empresarial de Fedesarrollo.

amplia de las alternativas planteadas (véase Gráfico 4). Las estrategias menos utilizadas por el conjunto de las empresas son la asociación con firmas extranjeras, la imitación de los productos y la adquisición de patentes. Salir del enclaustramiento empresarial y buscar acercarse a las firmas y mercados externos será uno de los principales retos futuros de las empresas para acoplarse al nuevo modelo de desarrollo.

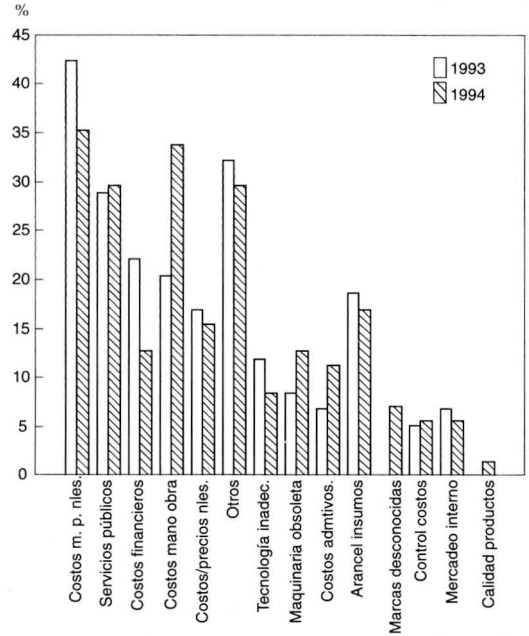
IV. LOS ALTOS COSTOS, PRINCIPAL OBSTACULO PARA ENFRENTAR LA COMPETENCIA

El alto costo de las materias primas nacionales (41%), las elevadas tarifas de servicios públicos (32%) y los altos costos financieros (26%) son los principales obstáculos que las empresas encuentran para enfrentar la mayor competencia de productos importados. La comparación de las dos encuestas muestra una considerable reducción del impacto de los costos financieros y un incremento del efecto negativo de costos de la mano de obra, la entrada de productos extranjeros a precios muy bajos y la falta de control de las autoridades para reducir el contrabando.

El menor impacto de los costos financieros es señalado principalmente por las grandes y medianas empresas (véase Gráfico 5), que son las que más han recurrido al endeudamiento externo. Los altos costos de las materias primas nacionales son un gran impedimento para enfrentar a las importaciones para los productores de bebidas, concentrados para animales, confecciones, manufacturas de cuero, alimentos preparados, jabonería, grasas y aceites comestibles, metálicos para construcción, sustancias químicas industriales, eléctricos, manufacturas textiles, metálicos y productos plásticos.

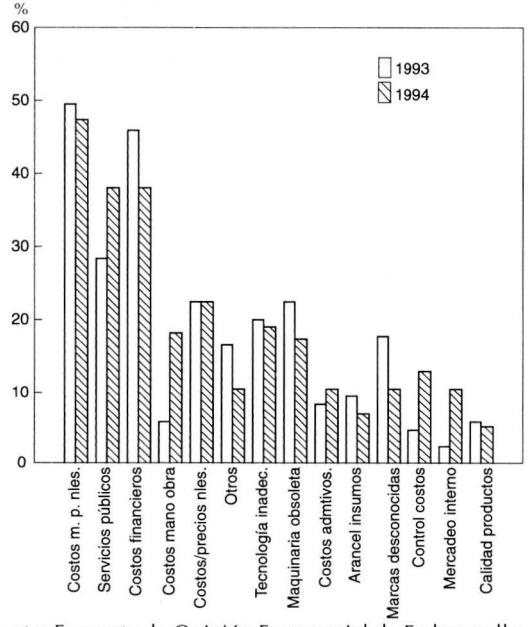
Las pequeñas empresas, además, se están viendo afectadas por la carencia de buenos sistemas de control de costos y la vulnerabilidad de sus redes

Gráfico 5. OBSTACULOS PARA ENFRENTAR LAS IMPORTACIONES (Grandes empresas)



Fuente: Encuesta de Opinión Empresarial de Fedesarrollo.

Gráfico 6. OBSTACULOS PARA ENFRENTAR LAS IMPORTACIONES (Pequeñas empresas)



Fuente: Encuesta de Opinión Empresarial de Fedesarrollo.

de mercadeo interno (véase Gráfico 6). Es interesante que sean precisamente las pequeñas empresas las más conscientes de que algunas de sus prácticas son un obstáculo importante para mantener el mercado. Esta es una actitud más constructiva que la de las empresas medianas y grandes que ubican los principales obstáculos en hechos que no están al alcance de su control.

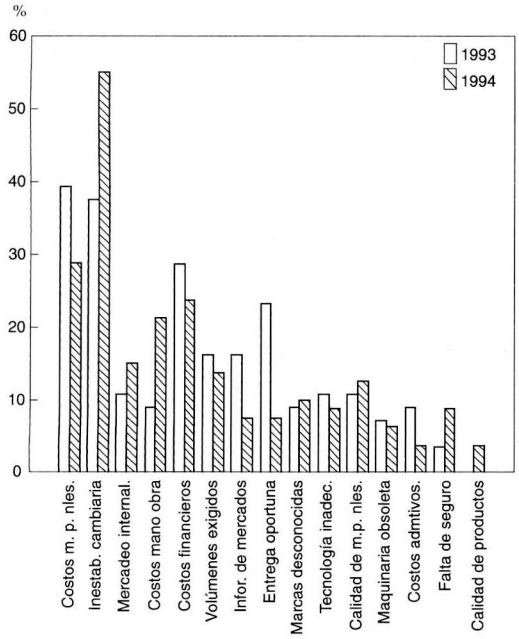
V. CAUTELA POR PARTE DE LAS EMPRESAS EXPORTADORAS

En la última encuesta se amplió la franja de las empresas que no ven probable incrementar sus exportaciones en los próximos dos años. De 21% se aumentó a 32% el porcentaje de las que dijeron que el valor de sus ventas externas crecería menos de 20% en dólares en dicho período. Entre éstas es preponderante la participación de las pequeñas exportadoras (véanse Gráficos 7 y 8).

Un ejercicio similar al de competitividad frente a las importaciones se realizó con las exportaciones para plasmar gráficamente la «confianza exportadora» de las empresas. De los resultados, que se han consignado en el Gráfico 9 se desprende que aunque no es preocupante el área de los pesimistas, sí llama la atención el grupo de los que perdieron optimismo, entre ellos los textileros, los químicos industriales y cerca al límite sectores importantes como las confecciones, los hilados y el azúcar.

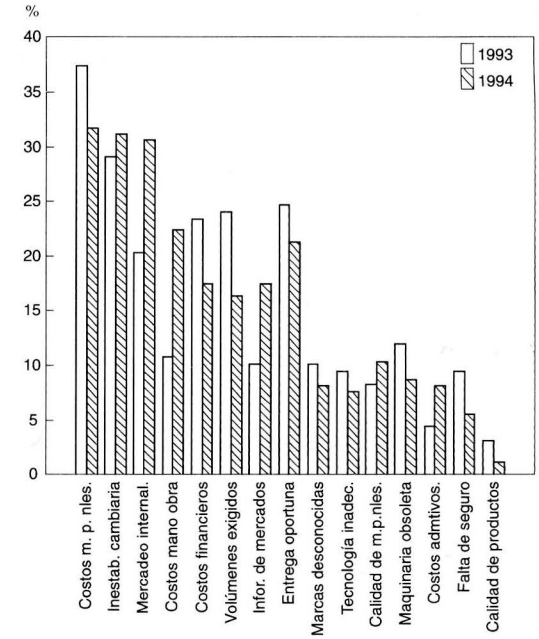
El mayor obstáculo que encuentran las empresas para aumentar el monto de sus exportaciones es la incertidumbre e inestabilidad cambiaria. Las empresas se han visto afectadas por el lento ritmo de la devaluación, en el cual se centran sus temores. Este factor ya se ha venido reflejando en el comportamiento de las exportaciones menores del país durante 1993, las cuales, crecieron sólo un 5% (excluyendo esmeraldas). Las ventas realizadas a Venezuela y al resto de países del Grupo Andino aliviaron la situación de muchos sectores pero en particular la de aquellos que con mayor rigor sien-

Gráfico 7. OBSTACULOS PARA AMPLIAR LAS EXPORTACIONES (Grandes exportadoras)



Fuente: Encuesta de Opinión Empresarial de Fedesarrollo.

Gráfico 8. OBSTACULOS PARA AMPLIAR LAS EXPORTACIONES (Pequeñas empresas)



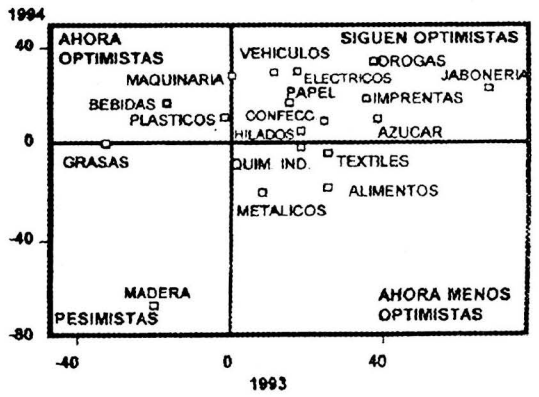
Fuente: Encuesta de Opinión Empresarial de Fedesarrollo.

ten la competencia de productos importados, como son, los textiles, las confecciones, las manufacturas de cuero, calzado, productos plásticos y material y equipo de transporte, entre otros. La reciente devaluación del bolívar y el pobre desempeño económico venezolano golpearán con fuerza estos sectores durante 1994.

Entre las otras barreras que tienen las empresas exportadoras para ampliar sus ventas al extranjero se encuentran los costos elevados de las materias primas nacionales y de la mano de obra que, como ya vimos, también se erigen como obstáculos para enfrentar la competencia de bienes importados. También señalaron los empresarios la inadecuada red de mercadeo internacional, siendo particularmente importante para las empresas que destinan a los mercados externos menos del 30% de su producción.

Las grandes empresas exportadoras (más del 30% de su producción para la venta al exterior), se

Gráfico 9. CONFIANZA EXPORTADORA



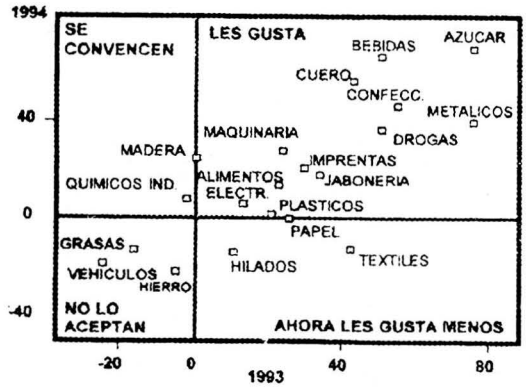
Fuente: Encuesta de Opinión Empresarial de Fedesarrollo.

encuentran mejor posicionadas para ampliar sus exportaciones, en parte porque tienen mayor capacidad de producir los volúmenes que requieren los mercados internacionales, porque han mejorado en la entrega oportuna de sus productos y en la reducción de costos administrativos.

V. LOS ACUERDOS COMERCIALES: BIEN CHILE, CAUTELA CON MEXICO

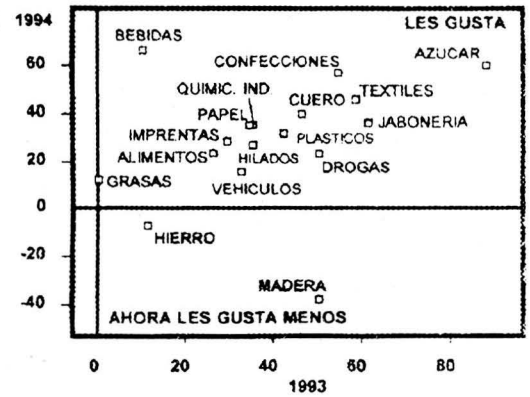
La encuesta indagó sobre la aceptación que tienen entre los industriales los acuerdos comerciales de Colombia con Chile y México. En el caso de Chile las respuesta fueron en su gran mayoría de plena aceptación, presentándose temores únicamente entre los productores de papel y madera (véase Gráfico 10). Por su parte, con México los industriales se muestran más cautelosos. Entre los empresarios que se sienten afectados se encuentran los productores de metálicas básicas y equipo de transporte. También hay prevención en los sectores de papel, textiles, hilados, químicos y productos plásticos, estos últimos por el gran desarrollo que tiene en ese país la industria petroquímica. Pero hay también empresarios entusiastas con el acuerdo. Tal el caso de los productores de confecciones, manufacturas de cueros y azúcar, entre otros (véase Gráfico 11).

Gráfico 10. EL ACUERDO CON MEXICO



Fuente: Encuesta de Opinión Empresarial de Fedesarrollo.

Gráfico 11. EL ACUERDO CON CHILE



Fuente: Encuesta de Opinión Empresarial de Fedesarrollo.

VI. CONCLUSIONES

De todo lo anterior se desprende que los industriales siguen optimistas frente a la apertura económica, aunque menos que hace un año.

Tienen mayor consciencia del riesgo de perder mercado frente a las importaciones y más preocupaciones respecto a su capacidad de competir en los mercados mundiales.

Para enfrentar las importaciones los industriales están mejorando su tecnología, adquiriendo sistemas adecuados de control de calidad y renovando equipos. Pero los principales obstáculos que ven para ganar terreno frente a la competencia los asocian con los altos costos de las materias primas nacionales, los servicios públicos y el financiamiento, factores cuyo manejo está fuera de su alcance. Esto sugiere que el éxito que obtengan los productores nacionales de la apertura comercial dependerá de mejoras en su proceso productivo, concentrándose en variables que sí están bajo su control. Para el caso de las empresas exportadoras se deberán mejorar, además, las redes de mercadeo internacional y la entrega oportuna de los productos, factores que afectan principalmente a las pequeñas empresas exportadoras.