# Análisis Coyuntural

# Análisis Coyuntural

## I. LAS EXPORTACIONES COLOMBIANAS EN EL PERÍODO 1996 - 1999

### A. Introducción[1]

A pesar de la crítica coyuntura por la que atravesó la economía colombiana durante 1999, las exportaciones lograron expandirse a una tasa anual del orden de 6,5%. En consecuencia, las ventas externas aumentaron su participación en el PIB alcanzando un nivel de 19% luego de haber estado en 17% y 16% en los dos años precedentes. Dentro de los factores que contribuyeron al comportamiento favorable de las exportaciones se cuentan la devaluación de la tasa de cambio en 1999 - que en términos nominales fue cercana a 24% y en términos reales a 10% -, el importante aumento del precio internacional del petróleo y el fuerte crecimiento de la economía estadounidense, cercano al 4%.

Si el análisis se hace por tipo de exportaciones se observa que el desempeño del precio del petróleo tuvo un importante efecto sobre las exportaciones tradicionales que crecieron 15,3% en 1999. En contraste, las exportaciones no tradicionales se contrajeron a una tasa de 1,8%. Sin embargo, debe destacarse que el año pasado se detuvo la tendencia decreciente que traían las ventas de este último grupo de bienes, el cual muestra una clara recuperación en los últimos meses del año.

La dinámica que muestran las exportaciones es el resultado de la confluencia de varios factores. Por una parte, es un hecho que el comportamiento de la tasa de cambio tuvo un efecto sobre la posición competitiva de nuestras exportaciones. Así lo señalan los empresarios en la Encuesta de Opinión Empresarial (EOE) de Fedesarrollo. En efecto, en la encuesta de enero pasado 51% de los empresarios manifestó que el factor más favorable para la actividad exportadora durante el último trimestre fue la tasa de cambio. Los empresarios que esperan que el monto de sus exportaciones en dólares sea mayor en el próximo trimestre pasó de 33% en enero

[1] Algunos datos de crecimiento y participación de las exportaciones en 1999 pueden diferir de los divulgados por el Dane, pues en el momento en que se escribió este artículo las cifras estaban disponibles sólo hasta noviembre.

de 1998 a 45% en enero de 2000. Por otra parte, parecería que la caída de la demanda interna que se viene registrando desde mediados de 1998 indujo a algunas empresas a buscar oportunidades en el mercado internacional durante el último año. Aunque no existe información de primera mano que permita sustentar esta hipótesis, la EOE de octubre de 1999 muestra, por ejemplo, que el porcentaje de empresarios que va a vender sus productos a nuevos mercados pasó de 54% en octubre de 1998 a 56% en octubre de 1999.

Finalmente, el gobierno ha adelantado una intensa labor de difusión de las preferencias comerciales que tiene Colombia en distintos países y ha promovido actividades de inteligencia de mercados para pequeñas y medianas empresas, lo cual sin duda ha contribuido a que los empresarios busquen opciones en estos mercados.

Las últimas cifras reveladas por el Dane indican que las exportaciones crecieron en enero a una tasa anual cercana a 42,2%. Este aumento se atribuyó tanto al incremento de las exportaciones tradicionales en 42,3% como al de aquellas no tradicionales que crecieron 42,5%.

En las siguientes secciones del artículo se analiza el comportamiento de las exportaciones colombianas en los últimos tres años, destacando el impacto de la crisis internacional que tuvo lugar en 1997 y de la difícil situación por la que atraviesan nuestros socios de la Comunidad Andina. En particular, se analiza la orientación de las ventas externas por mercados y el tipo de comercio que se da con nuestros principales socios comerciales.

## B. El comportamiento de las exportaciones antes y después de la crisis internacional

En la década de los noventa las exportaciones colombianas crecieron a una tasa promedio de 6,2% anual. En 1997 las ventas al exterior aumentaron 8,3%. Sin embargo, la crisis internacional que se inició ese año en los países asiáticos y fue seguida por los episodios de Rusia y Brasil en 1998, así como la caída de los precios internacionales del petróleo y del café determinaron que las exportaciones colombianas se contrajeran a una tasa de 6,3% en 1998. La situación se agudizó durante los primeros meses de 1999 pero luego se presentó una recuperación sumamente rápida en el resto del año.

A pesar de que los países asiáticos no se cuentan entre nuestros principales socios comerciales, la crisis que experimentaron en 1997 afectó de manera negativa nuestras ventas a ese mercado. En efecto, en 1998 las exportaciones destinadas al sudeste Asiático (incluido Japón) cayeron aproximadamente 26% anual, luego de haber crecido el año anterior a una tasa de 32%. De forma análoga, la participación del mercado asiático en las exportaciones totales pasó de 4,5% en 1997 a 3,5% al año siguiente.

Igualmente, el impacto de la crisis internacional sobre la mayoría de países de América Latina afectó de manera negativa la capacidad de compra de algunos de nuestros principales socios comerciales para las exportaciones no tradicionales y, en particular, para las exportaciones industriales.

Mientras en 1997 las principales economías de América Latina[2] crecieron a una tasa promedio de 5,6%, en el año siguiente lo hicieron a un menor ritmo (1,7%) debido, entre otras razones, a la caída en los flujos de capital, al mayor costo de la deuda, y al deterioro en los términos de intercambio. En consecuencia, las exportaciones colombianas hacia la región se redujeron en 1998 en promedio

[2] Se incluyen dentro de este grupo: Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Ecuador, México, Perú y Venezuela.

5,5%, que es una magnitud importante si se considera que dichos mercados representan aproximadamente 29% de nuestras ventas externas. Sin embargo, es relevante mencionar que en 1998 las exportaciones hacia los países de la Comunidad Andina aumentaron 1,3%: mientras las ventas a Venezuela se expandieron a una tasa de 16,4%, aquellas destinadas a Perú y Ecuador se contrajeron 31,4 y 6,2% respectivamente.

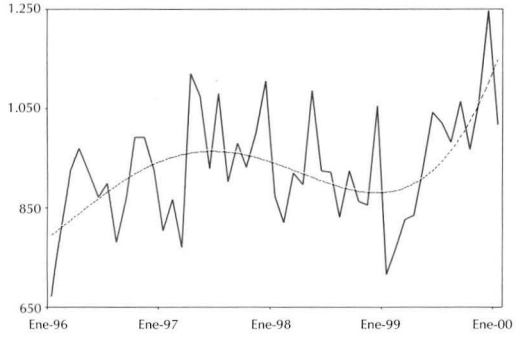
En adición a lo anterior, las ventas hacia Estados Unidos y la Unión Europea también decrecieron a tasas anuales de 3,8% y 5,1% en 1998, lo que a grandes rasgos justifica la caída del total de las exportaciones colombianas durante ese año.

La situación no varió mucho en los primeros meses de 1999, de hecho se agudizó llevando a que en mayo las ventas externas cayeran en promedio 8,2% frente a igual mes de 1998 (Gráfico 1). Sin embargo, a partir de junio el panorama cambió radicalmente: tanto las exportaciones tradicionales como las no tradicionales comenzaron a registrar tasas de crecimiento positivas. ¿Qué fue entonces lo que sucedió? En síntesis, se trata del efecto combinado de los mayores precios de petróleo, del crecimiento marcado de las economías desarrolladas, y de una respuesta increíblemente favorable y rápida a la devaluación de cerca de 50% que tuvo lugar entre abril de 1998 y octubre de 1999.

Las exportaciones tradicionales pasaron de caer en mayo a una tasa de 16,2% frente a igual mes del año anterior, a crecer en junio a una tasa de 24,3%. El cambio en la tendencia fue liderado por el auge de las exportaciones de petróleo y derivados que comenzaron a crecer a partir de ese mes a tasas superiores al 80% anual, excepto en octubre, llegando a ser este crecimiento incluso de 121,5% en diciembre. La expansión se ha debido principalmente al repunte del precio internacional del crudo, pues el volumen (medido en toneladas métricas) de dichas exportaciones ha venido registrando tasas anuales de crecimiento negativas desde octubre. Adicionalmente en enero, las ventas externas de petróleo y sus derivados aumentaron 123,5% frente a igual mes de 1999 (en términos nominales), lo que contrasta con la contracción del volumen exportado en 9,5% (Gráfico 2).

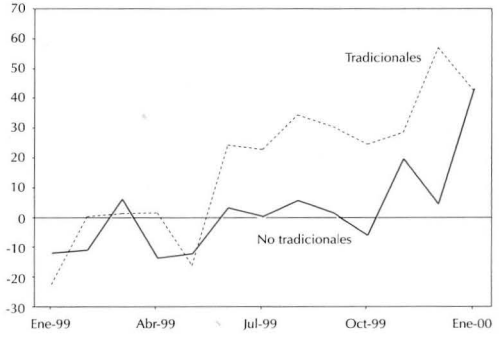
Las exportaciones menores también empezaron a mostrar signos de recuperación importantes desde

**Gráfico 1. EXPORTACIONES MENSUALES (Enero 1996 - enero 2000)**




Fuente: Dane y Dian.

**Gráfico 2. EXPORTACIONES TRADICIONALES Y NO TRADICIONALES (Variación % anual)**




Fuente: Dane y Dian.

junio. En efecto, mientras entre enero y mayo de 1999 se contrajeron en promedio 9,1% anual, en los meses posteriores a junio y hasta diciembre del mismo año, se expandieron a tasas de 3,5%. Esto se atribuye, a grandes rasgos, al importante aumento de ventas externas de banano y productos químicos tales como pinturas, barnices, medicamentos, anestésicos y jabones, entre otros.

En síntesis, las exportaciones tanto tradicionales como no tradicionales han venido registrando desde septiembre crecimientos positivos. Si se mantiene esta tendencia hacia el futuro, lo cual es muy posible que suceda dado el fuerte aumento registrado desde noviembre de 1999, y especialmente en enero de este año, el sector exportador se consolidará como una importante fuente de crecimiento para la economía. Como se mencionó arriba, la relación entre exportaciones y producción saltó desde 16% en 1997 a 19% en 1999.

### *1. Principales destinos de las exportaciones colombianas*

El objetivo de esta sección es indagar sobre los efectos que tuvo la crisis internacional, y en particular la recesión de nuestros socios en América Latina, sobre la Orientación de nuestras exportaciones.

Tomando para el análisis el período 1996 - 1999 se evidencia que los cuatro principales grupos de países que demandan nuestros productos (tanto tradicionales como no tradicionales) se han mantenido. Ellos son en orden de importancia: Estados Unidos y Puerto Rico, la Unión Europea, la Comunidad Andina y el resto de la ALADI (que incluye a Argentina, Brasil, Chile y México). Entre 1996 y 1999 en promedio 84,7% de nuestras exportaciones tuvo como destino países pertenecientes a las cuatro zonas mencionadas. Cabe destacar la pérdida de importancia que ha venido mostrando Japón, así como los países de Europa Oriental. Estos últimos habían incrementado considerablemente su participación en 1997 y 1998 (Cuadro 1).

Sobresale el aumento en la participación de Estados Unidos (incluyendo Puerto Rico) que se registró en 1999, y que obedece en buena parte a las mayores exportaciones de petróleo y a la recomposición de ventas desde otros mercados menos dinámicos. En efecto, durante los primeros tres años del análisis ese mercado representó en promedio 38,7% de las exportaciones totales, cifra que aumentó más de diez puntos porcentuales (a 49,8%) en el último año.

La creciente importancia del mercado estadounidense fue contrarrestada por una pérdida de participación de los países de la Unión Europea (de 22,7% a 16,5%) y de la Comunidad Andina (de 19,6% a 14,2%). Al parecer, la depreciación del Euro frente al dólar y el marcado deterioro de los

**Cuadro 1. PARTICIPACIÓN DE LAS EXPORTACIONES POR ZONA GEOECONÓMICA (%)**

| | 1996 | 1997 | 1998 | 1999 |
|---|---|---|---|---|
| Estados Unidos y Puerto Rico | 39,8 | 37,9 | 38,4 | 49,8 |
| Unión Europea | 22,9 | 22,7 | 22,7 | 16,5 |
| Comunidad Andina | 17,4 | 18,4 | 19,6 | 14,2 |
| Resto ALADI | 4,3 | 4,6 | 4,5 | 5,0 |
| Resto de América Latina | 2,4 | 2,1 | 2,1 | 2,6 |
| Mercado Común Centroamericano | 1,8 | 2,1 | 2,1 | 2,2 |
| Japón | 3,3 | 3,1 | 2,5 | 2,2 |
| Asia (excluye Medio Oriente) | 0,9 | 1,1 | 0,8 | 1,0 |
| CARICOM | 1,5 | 1,0 | 0,9 | 0,9 |
| Zonas francas | 0,6 | 1,1 | 1,5 | 0,9 |
| Canadá | 1,0 | 1,2 | 1,3 | 0,9 |
| Resto de América | 1,1 | 1,3 | 0,9 | 0,8 |
| Europa Oriental | 0,8 | 1,2 | 1,0 | 0,7 |
| Medio Oriente | 0,6 | 0,7 | 0,9 | 0,7 |
| Otros países | 0,3 | 0,2 | 0,1 | 0,6 |
| AELC[a] | 0,8 | 0,8 | 0,5 | 0,3 |
| Africa | 0,3 | 0,3 | 0,1 | 0,2 |
| China Popular | 0,1 | 0,1 | 0,1 | 0,1 |
| Oceanía | 0,2 | 0,2 | 0,1 | 0,1 |
| Resto de Europa | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 |

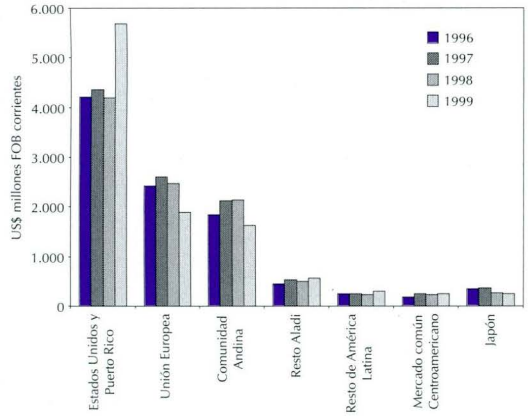
[a] Asociación Europea de Libre Comercio.
Fuente: Dian.

precios internacionales de los commodities y de otros productos con bajo nivel de procesamiento, afectaron negativamente las exportaciones hacia la Unión Europea. De forma similar, la difícil situación económica que aquejó a la mayoría de los socios de la Comunidad Andina se tradujo en una menor demanda por nuestros productos (Gráfico 3).

Si el análisis se circunscribe a países, nuestros principales socios comerciales son, en su orden: Estados Unidos, Venezuela, Alemania, Ecuador y Perú. Frente a la importancia que adquirió el mercado de Estados Unidos en 1999, se destaca especialmente la pérdida de participación de Perú que pasó de comprar 5,3% de nuestros productos en 1998 a demandar sólo 2,7% en 1999. En contraste, México, a pesar de no ser uno de nuestros principales socios comerciales, ha venido ganando importancia relativa como destino de las exportaciones colombianas desde 1997 (Cuadro 2 y Gráfico 3).

El promedio ponderado de las exportaciones a nuestros 10 principales mercados creció en 1997 8%, y en 1999 16,5%.Este incrementó es el resultado del

**Gráfico 3. EXPORTACIONES DIRIGIDAS A LAS PRINCIPALES ZONAS GEO-ECONÓMICAS**




Fuente: Dian.

**Cuadro 2. PARTICIPACIÓN DE LAS EXPORTACIONES POR PAÍSES (%)**

| | 1996 | 1997 | 1998 | 1999 |
|---|---|---|---|---|
| Estados Unidos | 38,7 | 36,9 | 37,5 | 48,5 |
| Venezuela | 7,4 | 8,6 | 10,5 | 8,2 |
| Alemania | 5,7 | 6,3 | 6,3 | 4,1 |
| Perú | 5,8 | 4,7 | 3,4 | 3,1 |
| Ecuador | 4,0 | 4,7 | 5,3 | 2,7 |
| Japon | 3,3 | 3,1 | 2,5 | 2,2 |
| Bélgica | 2,8 | 2,9 | 2,9 | 2,1 |
| Reino Unido | 1,9 | 1,9 | 2,2 | 1,8 |
| Italia | 1,6 | 1,7 | 2,0 | 1,8 |
| México | 0,8 | 1,0 | 1,2 | 1,7 |
| Países bajos Holanda | 3,5 | 2,9 | 2,7 | 1,5 |
| Brasil | 1,1 | 1,1 | 0,9 | 1,4 |

Fuente: Dian.

fuerte dinamismo que experimentaron en 1999 las exportaciones hacia Estados Unidos, especialmente las de petróleo y gas que crecieron 66,8% anual.

Entre los principales grupos de productos que exporta Colombia, cuyo valor representa aproximadamente 80% del total de exportaciones, se encuentran, de acuerdo con la clasificación CIIU a tres dígitos: petróleo y gas (220), fabricación de productos alimenticios (311, incluye café), producción agropecuaria (111, incluye banano y flores), extracción de minas de carbón (210), otros químicos (352), químicos industriales (351), refinerías de petróleo (353), textiles (321), prendas de vestir (322), e industrias básicas de hierro y acero (371) (Cuadro 3).

Como se mencionó, las ventas externas de petróleo y gas crecieron en 1999 58,9% frente a 11,6% en 1998 y 4,2% en 1997. Si bien las exportaciones de productos alimenticios, entre los que se encuentran los productos cárnicos, lácteos, jugos y conservas, ocuparon el segundo lugar en importancia en 1999, su comportamiento no fue muy favorable, pues en

**Cuadro 3. LOS PRINCIPALES PRODUCTOS DE EXPORTACIÓN (Variación % anual)**

| | Clasificación CIIU a 3 dígitos | | |
|---|---|---|---|
| | 1997 | 1998 | 1999 |
| Petróleo y gas | -4,2 | -11,6 | 58,9 |
| Prod. Alimenticios | 35,2 | -9,6 | -25,3 |
| Prod. Agropecuarios | 7,6 | 4,4 | -2,6 |
| Extracción de carbón | 4,6 | 5,0 | -14,1 |
| Otros químicos | 47,4 | 44,0 | 20,5 |
| Químicos industriales | 9,1 | -18,7 | -5,1 |
| Refinería de petróleo | -13,3 | -38,7 | 83,7 |
| Textiles | 0,8 | -7,1 | -8,5 |
| Prendas de vestir | -10,9 | -0,3 | -2,4 |
| Ind. Básicas de hierro y acero | 7,1 | -16,2 | 34,7 |
| Otras ind. Manufactureras | -14,8 | -23,7 | 16,4 |
| Plásticos | 10,8 | -5,6 | -6,6 |
| Papel y sus productos | 31,1 | 3,8 | 1,9 |
| Maquinaria eléctrica | 43,4 | 15,9 | -12,0 |
| Otros minerales no metálicos | 11,3 | 13,5 | 5,4 |

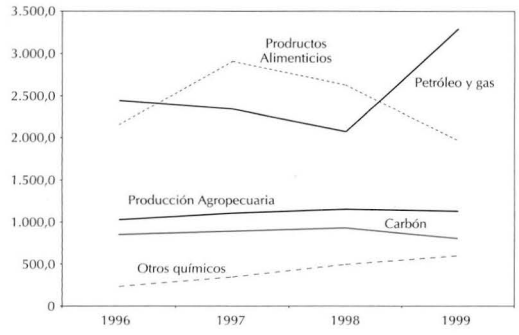
Fuente: Dian.

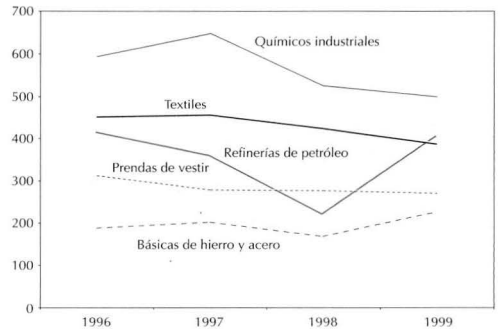
dicho año sus exportaciones decrecieron 25,3%, acentuando la tendencia que llevaban el año anterior cuando cayeron 9,6% anual. Gran parte de esta reducción se reflejó en menores ventas a los mercados de la Comunidad Andina y de la Unión Europea. Por su parte, las exportaciones agropecuarias tuvieron una contracción menor, del orden de 2,6% en 1999, luego de haber registrado tasas de crecimiento positivas en los dos años anteriores, esto es consecuencia principalmente de la disminución de las ventas externas de banano y flores hacia la Unión Europea en dicho año. Las exportaciones de minas y carbón tampoco crecieron el año pasado. Después de crecer a tasas cercanas a 5% en 1997 y 1998, cayeron 14% en 1999 (Gráfico 4).

En contraste, las exportaciones de pinturas, barnices, medicamentos, anestésicos, artículos de aseo, etc. y en general de productos clasificados como "otros químicos" continuaron en 1999 con su dinámica de crecimiento robusto y se expandieron a una tasa de 20,5%. Sin embargo esta tasa es menor a las registradas en los dos años anteriores (de 45% en promedio). La mayoría de estos productos fue absorbida por el mercado estadounidense.

De forma similar, las ventas externas de productos de refinerías de petróleo (compuesto por combustibles como fuel oil, gas propano, diesel, gasolina, etc.), pasaron de registrar tasas negativas de creci-

**Gráfico 4**
**PRINCIPALES DIEZ PRODUCTOS DE EXPORTACION**
**(US$ millones FOB corrientes)**




Fuente: Dian.

miento en 1997 y en 1998 a una positiva en 1999 (83,7%). Los principales destinos de estos productos fueron Estados Unidos, Argentina, Brasil y Chile. Por último, las exportaciones de industrias básicas y acero, tras haberse contraído en 1998 en 16%, aumentaron en 1999 34,7%, como resultado de la mayor demanda de la Unión Europea.

### 2. *Cambios en la orientación exportadora*

De acuerdo con el análisis que se ha hecho hasta ahora, no hay duda que las exportaciones dirigidas a Estados Unidos han ido en aumento constante desde 1998 y esto se ha traducido en una mayor participación de dicho país dentro de nuestros socios comerciales.

Para hacer un análisis más profundo y ver si los destinos de los principales bienes exportados han tendido a cambiar y diversificarse, o por el contrario se han concentrado en el transcurso de los últimos cuatro años, se calcula el Índice de Orientación Regional (IOR), tomando los diez mercados seleccionados en la sección anterior.

Dicho índice se define como: $IOR_i = S_i(j)/Si(RM)$, donde *Si* es la participación del bien *i* al mercado *j* y *Si(RM)* es la participación del bien i en las exportaciones al resto del mundo. Cuando el *IOR* es alto (mayor a 1) para un producto en un mercado particular, quiere decir que las exportaciones de dicho bien se concentran más en ese mercado que en el resto. Así, por ejemplo, el *IOR* para petróleo y gas a los Estados Unidos fue 5,8 en 1998 y 8,5 en 1999 (Cuadro 4), lo que significa que las exportaciones de petróleo se concentran mucho más en nuestras ventas a los Estados Unidos que a otros mercados; además, la concentración se incrementó en 1999.

En el Cuadro 4 están calculados los IOR respectivos para los diez principales grupos de productos de exportación, y las cuatro zonas y países que absorben la mayor proporción de las ventas externas colombianas. Se analiza primero el valor promedio, y luego las variaciones en 1999 con respecto a 1998.

Tomando primero el valor promedio del IOR para el período 1996-99 en cada mercado, se pueden obtener las siguientes conclusiones por mercado:

Las exportaciones a los Estados Unidos son mucho más "intensivas" en Petróleo y Gas (sector 220; *IOR* promedio de 7,4)[3], Prendas de Vestir (322; 2,7), Refinerías de Petróleo (353; 2,1) y Producción Agropecuaria (111; 1,7). Los índices son mayores a 1 en todos los casos, y ello significa que se exporta más a Estados Unidos de ese producto (en términos relativos) que a otros mercados. En el extremo opuesto se encuentran los sectores de Sustancias Químicas (351; 0,1), Industrias Básicas de Hierro y Acero (371; 0,2) y Carbón (210; 0,2).

Las exportaciones a Europa son más "intensivas" en Carbón (210; 9,5), Industrias Básicas de Hierro y Acero (371; 8,3), Madera (311; 2,6), y Productos Agropecuarios (111; 1,9); y aquellas a la comunidad andina en Otros Químicos (352; 5,4), Sustancias Químicas (351; 3,6), y Textiles (321; 3,1). El ranking para la comunidad andina es relativamente similar para las exportaciones al de las exportaciones al resto de la ALADI.

#### a. *Variaciones entre 1998 y 1999*

Estados Unidos cedió terreno en Petróleo y Gas (220), en Producción Agropecuaria (111) y en Extracción de Minas de Carbón (322), y lo ganó en Otros Químicos (352). Europa no cedió en ningún

[3] De acuerdo con los datos para 1999 publicados por U.S. Department of Commerce, Bureau of Economic Analysis.

**Cuadro 4. ÍNDICE DE ORIENTACIÓN REGIONAL DE LOS DIEZ PRINCIPALES PRODUCTOS DE EXPORTACIÓN EN 1999**

| | 220 Petróleo y gas (1) | | | | | 351 Químicos industriales (6) | | | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | USA | UE | CAN | R. ALADI | | USA | UE | CAN | R. ALADI |
| 1999 | 8,60 | 0,01 | 0,23 | 0,37 | 1999 | 0,11 | 0,22 | 4,12 | 4,66 |
| 1998 | 9,29 | 0,00 | 0,32 | 0,32 | 1998 | 0,13 | 0,15 | 3,51 | 5,47 |
| 1997 | 6,07 | 0,00 | 0,47 | 0,32 | 1997 | 0,26 | 0,10 | 3,22 | 4,81 |
| 1996 | 5,60 | 0,00 | 0,55 | 0,06 | 1996 | 0,09 | 0,09 | 3,61 | 5,83 |
| | **311 Fabricación de produc. alimenticios (2)** | | | | | **353 Refinería de petróleo (7)** | | | |
| 1999 | 0,38 | 2,88 | 0,73 | 0,35 | 1999 | 2,44 | 0,10 | 0,11 | 2,17 |
| 1998 | 0,54 | 2,59 | 0,52 | 0,17 | 1998 | 2,40 | 0,00 | 0,05 | 2,62 |
| 1997 | 0,62 | 2,35 | 0,28 | 0,30 | 1997 | 1,67 | 0,08 | 0,81 | 2,91 |
| 1996 | 0,51 | 2,65 | 0,37 | 0,29 | 1996 | 1,84 | 0,14 | 1,15 | 1,46 |
| | **111 Producción agropecuaria (3)** | | | | | **321 Textiles (8)** | | | |
| 1999 | 1,35 | 2,18 | 0,27 | 0,11 | 1999 | 0,42 | 0,44 | 3,40 | 2,19 |
| 1998 | 1,73 | 1,59 | 0,34 | 0,16 | 1998 | 0,63 | 0,30 | 2,64 | 2,53 |
| 1997 | 2,01 | 1,83 | 0,11 | 0,10 | 1997 | 0,67 | 0,35 | 2,98 | 2,52 |
| 1996 | 1,70 | 2,04 | 0,10 | 0,10 | 1996 | 0,59 | 0,36 | 3,37 | 2,81 |
| | **210 Extracción de minas de carbón (4)** | | | | | **322 Prendas de vestir (9)** | | | |
| 1999 | 0,19 | 9,63 | 0,03 | 0,62 | 1999 | 2,14 | 0,52 | 0,81 | 1,13 |
| 1998 | 0,19 | 9,41 | 0,02 | 0,12 | 1998 | 2,61 | 0,33 | 0,90 | 1,02 |
| 1997 | 0,21 | 9,63 | 0,04 | 0,25 | 1997 | 2,67 | 0,34 | 0,83 | 1,09 |
| 1996 | 0,23 | 9,33 | 0,06 | 0,62 | 1996 | 3,41 | 0,30 | 0,68 | 0,84 |
| | **352 Otros químicos (5)** | | | | | **371 Básicas de hierro y acero (10)** | | | |
| 1999 | 1,09 | 0,05 | 2,60 | 1,69 | 1999 | 0,12 | 4,82 | 0,61 | 0,11 |
| 1998 | 0,83 | 0,05 | 3,36 | 1,93 | 1998 | 0,24 | 2,95 | 0,59 | 0,26 |
| 1997 | 0,20 | 0,08 | 7,23 | 2,65 | 1997 | 0,21 | 6,55 | 0,41 | 0,29 |
| 1996 | 0,09 | 0,11 | 8,26 | 3,94 | 1996 | 0,12 | 18,87 | 0,31 | 0,11 |

Fuente: Dian, cálculos de Fedesarrollo.

producto en forma importante, y se especializó o ganó terreno en (por orden de importancia) Otros Químicos (371), Productos Agropecuarios (111) y Productos Alimenticios (311).

La Comunidad Andina perdió concentración relativa en Otros Químicos (352), y la ganó en Producción Agropecuaria (321), Petróleo y Gas (351) y Productos Alimenticios (311). Finalmente, el Resto de la ALADI perdió terreno en Petróleo y Gas (351) y Productos Alimenticios (353).

### C. El comercio intraindustrial por regiones y países

En esta sección se describe cuál ha sido la evolución de las exportaciones de grupos de bienes ca-

racterizados por tener una proporción de comercio intraindustrial alta con los países pertenecientes a la Comunidad Andina, Resto de ALADI y Estados Unidos (incluye Puerto Rico). El comercio intraindustria "explica" más del 70% de los flujos comerciales mundiales y se da cuando un país exporta e importa el mismo bien. En otras palabras, en contra de las predicciones de los modelos tradicionales de comercio, los sectores en que se posee desventajas comparativas relativas no desaparecen como resultado del comercio internacional. Todos se benefician con la apertura, y ello significa una oposición política débil a los procesos de apertura económica.

Según la literatura en el área el comercio intraindustrial puede deberse al efecto combinado de *economías* de escala y diferenciación de productos, y la evidencia empírica indica que los flujos intraindustriales son más intensos cuando: el nivel de desarrollo de los países es similar, cuando los países son vecinos geográficos y cuando existen acuerdos comerciales de integración (generalmente entre vecinos, Pombo, 1994)[4]

Para medir dicho tipo de comercio se acude al índice de Grubel y Lloyd definido como:

$$IIT = [1 - (\sum_{i=1}^{n} | X_i - M_i | / \sum_{i=1}^{n} (X_i - M_i)] * 100$$

Donde,

$X_i$ : exportaciones del bien i
$M_i$ : importaciones del bien i
IIT : Índice de Grubel y Lloyd

Se tendrá que: IIT=1 cuando el monto de las exportaciones del bien coincide con el de las importaciones, en cuyo caso todo el comercio es intraindustrial; en el caso opuesto *(IIT=0)* todo el comercio es interindustrial y no existen importaciones en los sectores en que el país exporta.

Los cálculos de comercio *IIT* de Colombia con el mundo en 1999 muestran que los 10 grupos de productos en los que este tipo de comercio es más fuerte son, en su orden: textiles (321;IIT=68.4 promedio para el período 1996-99 y para la CAN, USA y el Resto de Aladi, ver Cuadro 4), vidrio y sus productos (362; 66.0), madera y sus productos (331; 65.4), productos alimenticios (312; 62.9), refinería de petróleo (353; 57.6), otros químicos (352; 56.5); muebles de madera (332; 51.0); plásticos (356; 45.7); imprentas y editoriales (342; 36.5), industrias básicas de hierro y acero (371; 34.4) (Cuadro 5).

En el caso de las exportaciones de Textiles (321), el comercio intraindustrial con Estados Unidos se ha mantenido en niveles altos (el índice se mantiene por encima de 90) mientras con los países clasificados como Resto de la ALADI ha tendido a disminuir, pasando de 75,9 en 1997 a 48,1 en el último año.

El comercio intraindustrial de vidrio y sus productos (362) muestra una pérdida de importancia de los países de la Comunidad Andina frente a un incremento de los países del Resto de la Aladi durante el período de análisis.

El comercio intraindustrial de madera y sus productos (331) se da principalmente con países de la Comunidad Andina. Una tendencia similar mostraron en 1997 y 1998 los países del resto de la ALADI, sin embargo ésta disminuyó en 1999 cuando el índice pasó a 40.0. En el caso de muebles de madera (332) se observa un alto IIT con los países del Resto de la ALADI y Estados Unidos.

[4] Pombo, Carlos. "Comercio intraindustrial: el caso colombiano" en Archivos de macroeconomía, documento 28. Departamento Nacional de Planeación, Umacro, mayo 2 de 1994.

**Cuadro 5. DIEZ PRINCIPALES PRODUCTOS CON ALTOS NIVELES DE COMERCIO INTRAINDUSTRIAL (IIT)**

| | 321 Textiles (1) | | | | 356 Plásticos (6) | | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | CAN | USA | R.Aladi | | CAN | USA | R.Aladi |
| 1999 | 45,1 | 92,2 | 48,1 | 1999 | 53,9 | 31,8 | 62,3 |
| 1998 | 57,9 | 87,1 | 56,7 | 1998 | 46,7 | 21,8 | 66,9 |
| 1997 | 56,6 | 84,8 | 75,9 | 1997 | 47,3 | 20,4 | 62,1 |
| 1996 | 48,5 | 97,5 | 70,7 | 1996 | 41,9 | 18,3 | 75,6 |
| | **312 Otros productos alimenticios (2)** | | | | **332 Muebles de madera (7)** | | |
| 1999 | 80,0 | 97,7 | 8,2 | 1999 | 36,1 | 73,4 | 62,1 |
| 1998 | 80,2 | 99,8 | 11,9 | 1998 | 27,8 | 99,8 | 45,6 |
| 1997 | 78,3 | 99,0 | 27,1 | 1997 | 34,2 | 87,7 | 10,0 |
| 1996 | 58,8 | 86,3 | 27,3 | 1996 | 67,6 | 61,5 | 6,5 |
| | **331 Madera y sus productos (3)** | | | | **352 Otros químicos (8)** | | |
| 1999 | 81,6 | 67,1 | 40,0 | 1999 | 56,6 | 84,8 | 53,7 |
| 1998 | 76,8 | 66,8 | 88,2 | 1998 | 64,2 | 78,7 | 49,7 |
| 1997 | 86,0 | 31,4 | 69,5 | 1997 | 51,5 | 25,2 | 66,4 |
| 1996 | 86,7 | 67,3 | 23,9 | 1996 | 62,2 | 11,1 | 73,7 |
| | **371 Indust. básicas de hierro y acero (4)** | | | | **342 Imprentas y editoriales (9)** | | |
| 1999 | 45,6 | 98,1 | 5,9 | 1999 | 14,0 | 50,1 | 39,0 |
| 1998 | 28,4 | 73,9 | 9,5 | 1998 | 15,9 | 41,7 | 38,1 |
| 1997 | 19,0 | 61,7 | 10,3 | 1997 | 27,9 | 45,7 | 38,6 |
| 1996 | 16,7 | 41,9 | 2,1 | 1996 | 31,8 | 64,4 | 30,8 |
| | **353 Refinería de petróleo (5)** | | | | **362 Vidrio y sus productos (10)** | | |
| 1999 | 9,4 | 44,1 | 86,6 | 1999 | 48,9 | 60,5 | 97,4 |
| 1998 | 3,1 | 61,6 | 33,3 | 1998 | 65,3 | 51,2 | 76,2 |
| 1997 | 42,2 | 81,6 | 77,3 | 1997 | 79,5 | 32,6 | 61,9 |
| 1996 | 74,3 | 78,0 | 100,0 | 1996 | 89,4 | 34,2 | 94,9 |

Fuente: Dian, cálculos Fedesarrollo.

En cuanto a las exportaciones de Otros productos alimenticios (312), el comercio con la Comunidad Andina y Estados Unidos es eminentemente intraindustrial. En contraste, con el Resto de la ALADI ha tendido a deteriorarse e incluso a ser mucho más interindustrial. Es importante destacar que este es el sector que lleva a cabo más comercio intraindustrial con Estados Unidos de todos los analizados en la sección.

En el sector productor de derivados de petróleo (353) se ha registrado comercio intraindustrial principalmente con los países del Resto de la ALADI, excepto en 1998, cuando el índice se ubicó en 33,3, luego de haber estado en niveles cercanos a 100,0.

En el último par de años el comercio intraindustrial de otros químicos (352) se ha fortalecido con Esta-

dos Unidos. Con los países de la Comunidad Andina y del Resto de la ALADI no ha habido mayores variaciones.

EL sector de industrias básicas de hierro y acero (371) no se ha caracterizado por tener comercio intraindustrial. Sin embargo, el volumen alto de exportaciones a Estados Unidos de estos bienes, sumado a la relevancia de este país para nuestro comercio se tradujo en un aumento del indicador a 98,0 en 1999, mientras en años anteriores había estado entre 42,0 y 74,0.

Para concluir, es importante agregar que en el último año se fortaleció el comercio intraindustrial con los países de la Comunidad Andina en sectores como el de material de transporte, químicos industriales, derivados de petróleo, productos alimenticios, madera y sus productos, y caucho.

### D. Evolución de las exportaciones a nuestros principales socios comerciales

Como se mencionó, los principales socios comerciales de Colombia en 1999 fueron: Estados Unidos, Venezuela, Alemania, Perú, Ecuador, Japón, Bélgica, Reino Unido, Italia y México. Mientras Italia y México incrementaron su demanda por productos colombianos y lograron ubicarse entre nuestros diez primeros socios comerciales en 1999, Holanda y Francia salieron de este grupo (Cuadro 6).

Estados Unidos demandó 48,5% de nuestros productos de exportación en 1999. Las ventas de petróleo generaron 53,3% de los ingresos por exportaciones a ese mercado, frente a 44% en promedio registrado en los tres años anteriores. Los productos agropecuarios, los alimenticios, otros químicos y refinerías de petróleo contribuyeron con 30,5% del valor de las ventas a Estados Unidos. (Gráfico 5).

**Cuadro 6. CRECIMIENTO DE LAS EXPORTACIONES TOTALES A LOS PRINCIPALES SOCIOS**

| | 1997 | 1998 | 1999 |
|---|---|---|---|
| Estados Unido | 3,8 | -3,5 | 35,0 |
| Venezuela | 26,7 | 16,4 | -19,2 |
| Alemania | 20,7 | -6,0 | -30,9 |
| Perú | -11,4 | -31,4 | -5,6 |
| Ecuador | 28,7 | 6,2 | -47,0 |
| Japon | 2,9 | -25,1 | -7,1 |
| Bélgica | 15,2 | -6,8 | -24,5 |
| Reino Unido | 12,0 | 7,9 | -12,3 |
| Italia | 18,6 | 8,1 | -4,7 |
| México | 27,7 | 13,0 | 52,3 |

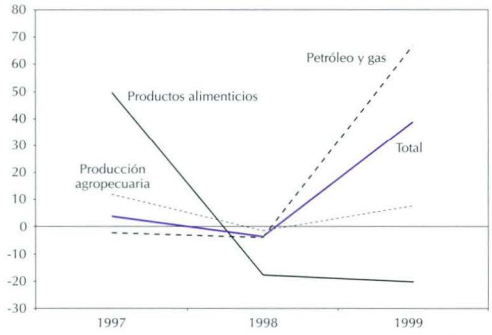
Fuente: Dian.

El segundo socio comercial de Colombia el año pasado fue Venezuela, con una participación de 8,2%; sin embargo, inferior a la registrada en 1998 de 10,5%. Debido a la recesión que aquejó al vecino país durante 1999, la demanda por bienes colombianos se contrajo 20%. Las exportaciones de productos alimenticios, que representan cerca de 15,5% del valor total de las ventas a ese país, disminuyeron 20,8%. Otro sector que también se vio afectado fue el de materiales de transporte, cuyas exportaciones decrecieron 50,3% y disminuyeron su aporte al valor total exportado a 6,6 puntos de casi 11 puntos registrados en el año anterior. Las ventas de textiles, que ocupan el segundo lugar en importancia en las ventas al vecino país, aumentaron 1% en 1999 y generaron casi el 12% de los ingresos por exportaciones a ese mercado.

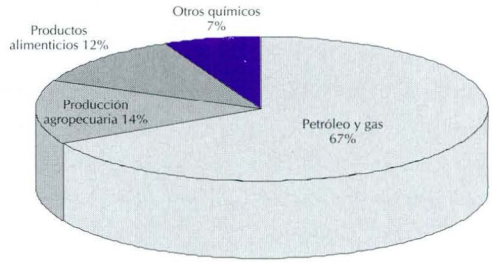
Por último, vale la pena destacar que las exportaciones de papel y sus productos (341) fueron las que más crecieron dentro de las diez más importantes, y lo hicieron a una tasa de 40,5% anual. Los mayores ingresos por ventas de este tipo de productos llevó a que su aporte representara el 5% del valor total de las exportaciones hacia Venezuela. (Gráfico 6).

## Gráfico 5
## CRECIMIENTO DE LAS EXPORTACIONES A ESTADOS UNIDOS

**(Variación % anual)**

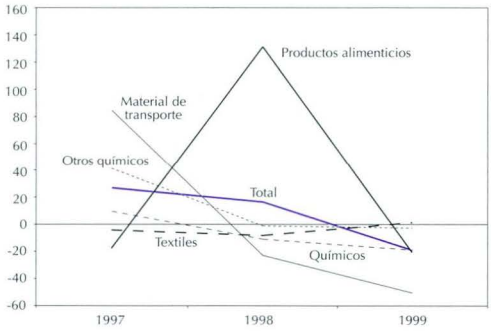



**Participación %**

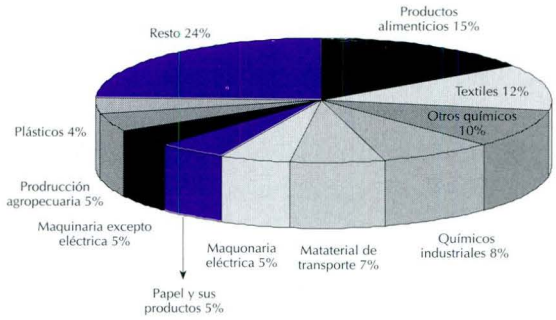



## Gráfico 6
## CRECIMIENTO DE LAS EXPORTACIONES A VENEZUELA

**(Variación % anual)**




**Participación %**




Fuentes: Dian.

Las exportaciones destinadas a Alemania disminuyeron 31% el año pasado, llevando a que su participación se redujera de 6,3% del total en 1998 a 4,1% en 1999. Los principales productos de exportación a ese país fueron los alimenticios (que representaron el 53,5% de los ingresos por ventas a Alemania), seguidos por el carbón (que aportó el 26% de los ingresos) y los productos agropecuarios, que incluyen entre otros flores y bananos (que representaron el 10% de los ingresos). Los resultados muestran que mientras el carbón y los productos agropecuarios generaron en 1999 el 36% del ingreso total por exportaciones hacia Alemania, aumentando su participación en 10 puntos frente al año anterior, las ventas de productos alimenticios redujeron su aporte en 15 puntos entre períodos. (Gráfico 7).

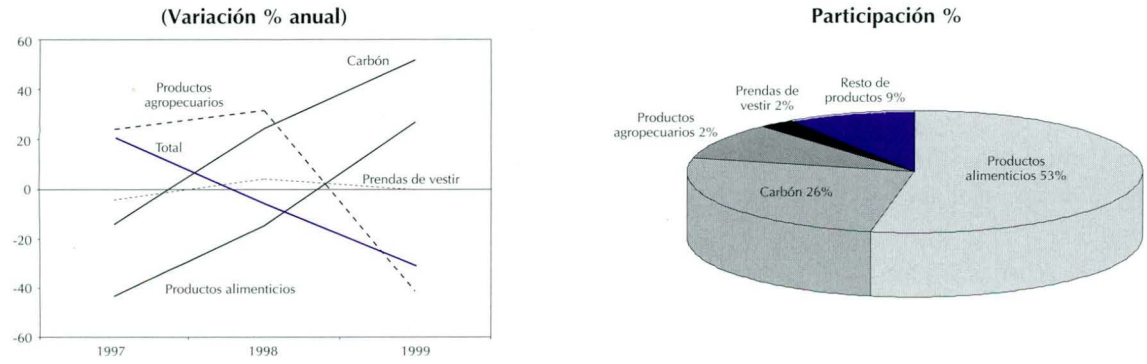
La profunda recesión que enfrentó la economía ecuatoriana llevó a que las exportaciones a dicho país disminuyeran 44% en 1999. Los sectores que se vieron más afectados (en términos de menor

participación en la generación de ingresos frente a 1998) fueron los de productos alimenticios y textiles, ambos registraron tasas negativas de crecimiento del orden de 75,9% y 54,6% respectivamente. Si bien las ventas a dicho país de químicos industriales y otros químicos se contrajeron, lograron aumentar su participación en nueve puntos porcentuales y representaron en su conjunto el 36% del valor de las exportaciones realizadas a dicho país (Gráfico 8).

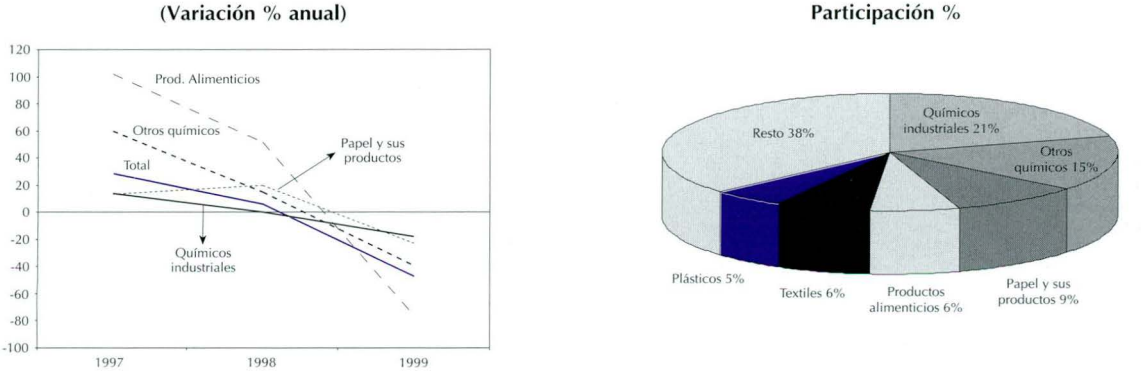
En 1999 Perú redujo sus compras a Colombia en 3,5% respecto al año anterior. Dicha disminución se atribuyó a menores exportaciones de petróleo, químicos industriales, otros químicos y maquinaria eléctrica. Por el contrario, las ventas de productos alimenticios crecieron 59,5%, e incrementaron su participación (en valor) en cinco puntos porcentuales respecto a 1998 (Gráfico 9).

Japón ocupó el sexto lugar entre los demandantes de productos colombianos el año pasado. Sin embargo, su demanda se redujo 8,8% respecto a 1998 debido fundamentalmente a menores compras de productos alimenticios. Ambos sectores de

## Gráfico 7
## CRECIMIENTO DE LAS EXPORTACIONES A ALEMANIA



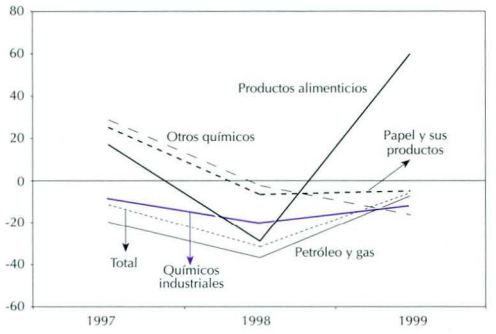

## Gráfico 8
## CRECIMIENTO DE LAS EXPORTACIONES A ECUADOR



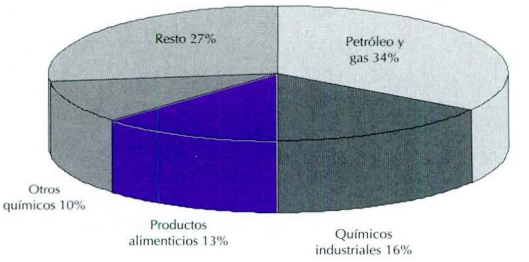

Fuentes: Dian.

## Gráfico 9
## CRECIMIENTO DE LAS EXPORTACIONES A PERÚ

**(Variación % anual)**




**Participación %**



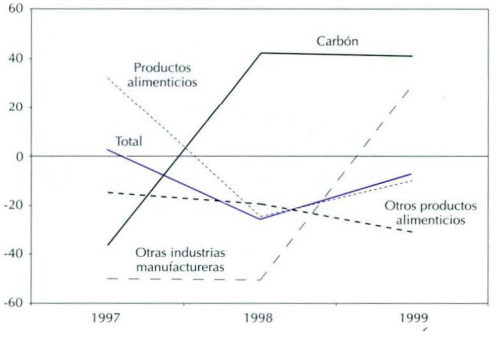

Fuente: Dian.

producción de alimentos (311 y 312) registraron crecimientos negativos, y pasaron de generar 83,5% de los ingresos por exportaciones a dicho país en 1998 a 78,6% el año siguiente. Contrasta el comportamiento de los grupos clasificados como otras industrias manufactureras (que incluyen entre otros, cremalleras, botones, artículos para golf y tenis, etc.) que crecieron 29% y generaron casi el 11% de los ingresos totales, y la extracción carbonífera. (Gráfico 10).

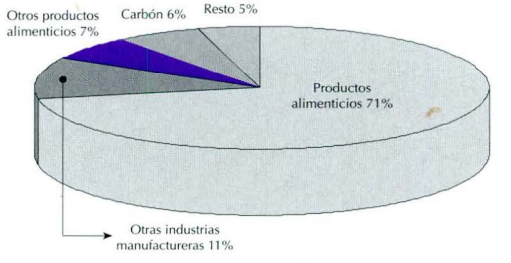
Bélgica y el Reino Unido compran aproximadamente el 4% de nuestras exportaciones. Los cuatro grupos de productos que representan más del 90% de sus compras a Colombia son: productos agropecuarios (entre otros, flores y bananos), productos alimenticios (ambos 311 y 312), y carbón. En el caso de Bélgica es importante destacar la menor participación que tuvo el carbón en 1999 frente al año anterior: pasó de 11,6% a 6,5%. Por su parte, las principales exportaciones al Reino Unido no pre-

## Gráfico 10
## CRECIMIENTO DE LAS EXPORTACIONES A JAPÓN

**(Variación % anual)**




**Participación %**




Fuente: Dian.

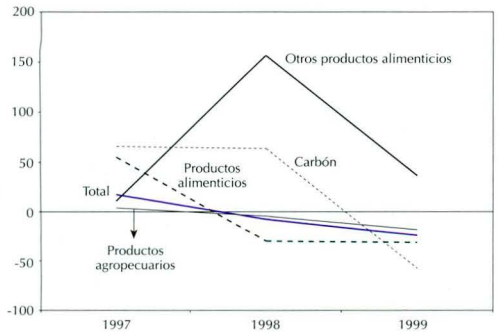
sentaron cambios importantes de participaciones entre períodos (Gráficos 11 y 12).

Las exportaciones a Italia son mucho más diversificadas que aquellas destinadas a Bélgica y al Reino Unido. Los principales bienes que compra ese país son: productos agropecuarios, carbón, industrias básicas de hierro y acero, cuero y sus derivados, prendas de vestir, químicos industriales y textiles. Estos bienes representan aproximadamente 54% de las exportaciones colombianas a dicho país. Sobresale el aumento en participación de industrias básicas de hierro y acero entre 1996-1998 y 1999, que pasó de 0,2% en los primeros años a 8,7% en el último (Gráfico 13).

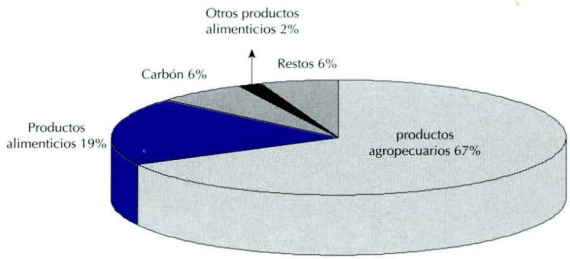
Finalmente, debe destacarse la importancia que adquirió México como destino de exportación en 1999. Este resultado fue posible porque, por una parte, se exportaron a ese mercado derivados del petróleo (aceites de petróleo o de minerales bituminosos 2200) y, por otra, porque ventas de productos como otros químicos, textiles, metales excepto maquinaria (entre los que figuran navajas, cuchi-

## Gráfico 11
## CRECIMIENTO DE LAS EXPORTACIONES A BÉLGICA

**(Variación % anual)**

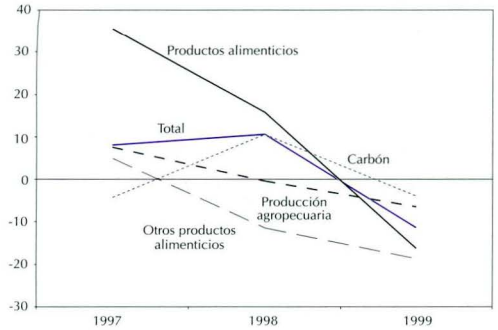



**Participación %**

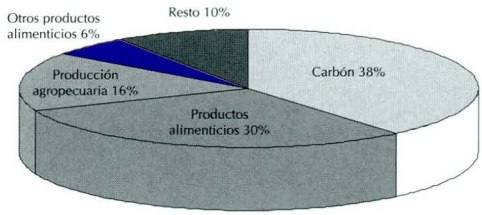



## Gráfico 12
## CRECIMIENTO DE LAS EXPORTACIONES AL REINO UNIDO

**(Variación % anual)**




**Participación %**




Fuentes: Dian.

llos, tijeras, etc.) y productos alimenticios aumentaron a tasas superiores a 30% anual. Los sectores acá mencionados aportaron 75,9% de los ingresos por exportaciones a México durante 1999. Mientras que los grupos de imprentas y editoriales, y químicos industriales redujeron sus participaciones en 1999, los de aceites de petróleo o de minerales bituminosos la aumentaron en igual año (Gráfico 14).

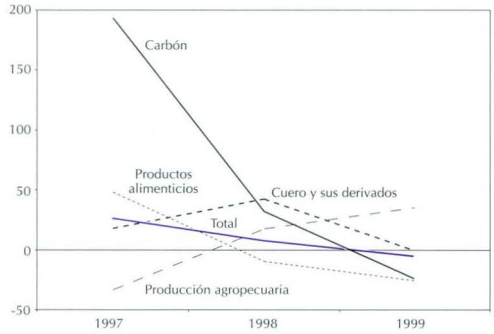
Los países mencionados en esta sección representaron 76,1% de las exportaciones colombianas durante 1999. Dicha participación se incrementó en tres puntos porcentuales respecto al año anterior, en gran medida porque el aumento en la demanda de exportaciones colombianas por parte de Estados Unidos, logró más que compensar la caída en ventas al resto de países que figuran entre los diez primeros, excepto por México (las exportaciones a ese país crecieron en 1999 a una tasa de 52,3%).

## E. Conclusiones

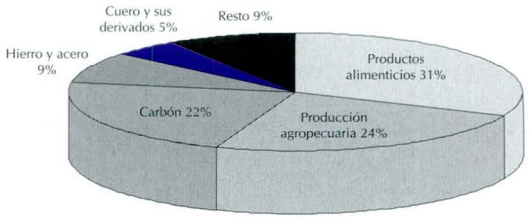
El análisis anterior muestra que la crisis internacional sí afectó las exportaciones colombianas, llevan-

### Gráfico 13
### CRECIMIENTO DE LAS EXPORTACIONES A ITALIA

**(Variación % anual)**

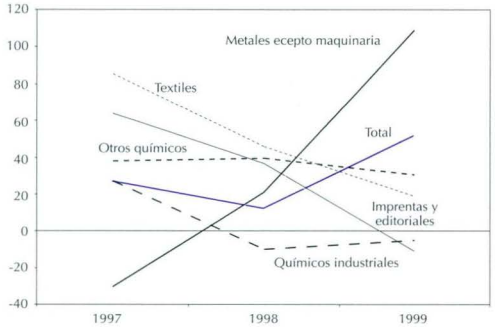



**Participación %**

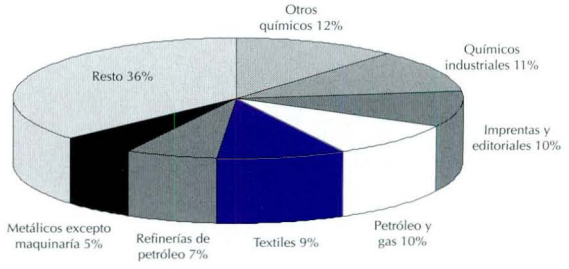



### Gráfico 14
### CRECIMIENTO DE LAS EXPORTACIONES A MÉXICO

**(Variación % anual)**




**Participación %**




Fuentes: Dian.

do a que se contrajeran en el año 1998. No obstante, por fortuna las ventas de productos colombianos al exterior se recuperaron de manera satisfactoria en 1999. Este hecho, sumado a los excelentes resultados de enero pasado, cuando las exportaciones tradicionales y no tradicionales crecieron a tasas superiores al 40% anual, permite pensar que el objetivo establecido en el plan de desarrollo de aumentar las exportaciones totales puede ser posible, aunque probablemente no en la magnitud esperada. Sin embargo, debe tenerse en cuenta que uno de los requisitos fundamentales para alcanzar este objetivo es que la economía estadounidense se siga comportando como lo ha venido haciendo en los últimos cuatro años. Adicionalmente, es necesaria la recuperación de las economías andinas para que se fortalezca la demanda por nuestros productos de exportación y, en particular, por bienes industriales, y esta parece ser la situación para varias de ellas. Así, los pronósticos de crecimiento para el año 2000 superan la cifra de 3% para Perú, Venezuela, y Bolivia. Finalmente, hay que agregar que el desempeño de las exportaciones a Europa estará muy ligado a la evolución del Euro frente al dólar.

Es evidente que aunque no se ha reorientado el comercio de forma marcada, sí ha habido una pérdida de importancia de los países andinos como socios comerciales frente a Estados Unidos. La exportaciones a este mercado pasaron de representar 38,4% del total en 1998 a 49,8% en 1999. El análisis por productos muestra que el petróleo, las prendas de vestir y los productos agropecuarios se orientaron más hacia Estados Unidos, mientras que el carbón continuó exportándose principalmente a la Unión Europea. De forma similar, las ventas externas de otros químicos dejaron de dirigirse principalmente a la Comunidad Andina, para orientarse a los Estados Unidos.

A pesar que la Comunidad Andina perdió participación en las compras de nuestras exportaciones, el comercio intraindustrial con la región ha tendido a intensificarse en sectores como el de industrias básicas de hierro y acero, mientras se ha mantenido en los sectores de madera y sus productos, y otros productos alimenticios. Se destaca Estados Unidos, país con el cual el comercio intraindustrial no era muy alto hace un par de años, y se ha fortalecido en sectores como los de textiles, otros productos alimenticios, industrias básicas de hierro y acero y otros químicos. En este tipo de análisis, la Unión Europea como socio pierde relevancia, pues los principales bienes que se venden en ese mercado son productos básicos.

Sobresalen las ventas externas de petróleo a Estados Unidos en 1999; sin embargo, los incrementos no deberían continuar este año, tanto por el nivel estable en el precio internacional del crudo (alrededor de US$23/barril) como por el menor volumen exportado. También llama la atención el crecimiento robusto de las exportaciones a México del orden de 52,5%, resultado del aumento de ventas de derivados del petróleo, y de metales excepto maquinaria. Contrastan con estos resultados los desplomes de las exportaciones a Alemania de productos alimenticios y carbón, así como los de productos agropecuarios a Bélgica y al Reino Unido.

En conclusión, en el mediano plazo el crecimiento y la tendencia de las exportaciones colombianas estarán determinados por la evolución de la tasa de cambio real, por la fortaleza del Euro frente al dólar, por la dinámica de la economía mundial, y por el nivel de recuperación en el crecimiento de las economías de América Latina.

## II. LEY DE INTERVENCIÓN ECONÓMICA

La grave crisis económica de los últimos años llevó al deterioro de la situación financiera de las empresas del sector real y a un elevado nivel de desem-

pleo, al tiempo que sirvió de detonante de las dificultades que empezaron a registrar algunas de las entidades territoriales. Para evitar un colapso que arrastrara también al sistema financiero, el gobierno diseñó un mecanismo integral que le permitiera a dichas unidades económicas reactivarse, proseguir con su objeto social y recuperar su capacidad de pago.

Este nuevo mecanismo, conocido como Acuerdo de Reestructuración, es la base de la ley de Intervención Económica (ley 550 de 1999). Busca proceder al salvamento de empresas viables afectadas por la crisis sistémica que enfrentó la economía desde finales de 1998, superando el alcance del proceso concordatario (ley 222 de 1995), que sólo enfrentaba problemas financieros propiciados por crisis ordinarias de la economía.

El concordato había venido perdiendo con el pasar de los años su verdadero alcance y terminó circunscribiéndose a una contienda entre las partes, cada una empeñada en salvar sus acreencias. Las discusiones giraban prioritariamente sobre los aspectos jurídicos del proceso y no sobre los asuntos económicos de las empresas, donde se concentraba el verdadero problema.

La ley 550 superó ese mecanismo y ofrece herramientas que facilitan llegar a acuerdos expeditos partiendo de una premisa básica: entre más rápido se llegue a un acuerdo, más se benefician las partes. En ese sentido, el acuerdo involucra no sólo todos los aspectos de una empresa, sino a la totalidad de los acreedores internos y externos, y establece plazos no postergables para que las partes lleguen a un acuerdo de reestructuración.

De esta forma el Estado, haciendo uso de las facultades que la Constitución le entrega como director de la economía, dotó al país de un marco legal que propicia la firma de acuerdos para la reactivación empresarial y la recuperación de la capacidad de pago de las entidades territoriales. Aunque el nombre de la ley -Intervención Económica- no deja de generar suspicacias, se trata de un instrumento que tendrá efectos importantes sobre el nivel de empleo, los recursos de los acreedores y la seguridad de los pensionados.

El año pasado entraron en proceso concordatario 199 empresas, 65% más que en el año anterior, cuyos activos sobrepasaban los 1,1 billones de pesos, y prácticamente duplicaban el número de trabajadores afectados. La caída de la demanda por efecto de la recesión, las altas tasas de interés y el contrabando fueron los argumentos más frecuentemente utilizados por los empresarios que entraron a renegociar sus acreencias bajo esa figura.

El problema sin embargo no sólo era cuántas empresas entraban en concordato, sino cuántas de ellas pasaban a liquidación obligatoria, bien por que no eran financieramente viables, por la pérdida total de sus activos, o la rotunda negativa de las partes para llegar a un acuerdo.

Como puede observarse, aunque en 1999 el número de sociedades en proceso de liquidación no fue sustancialmente mayor a las de un año antes, el volumen de los activos involucrados se incrementó en un 61%, mientras que más de 3.400 trabajadores quedaron o quedarán cesantes.

A finales de marzo del 2000, fecha de elaboración de este trabajo, cuarenta empresas habían formalizado su intención de acogerse a la ley de Intervención Económica, entre ellas, firmas de los sectores textiles, construcción, comercio y transporte.

El objetivo de este capítulo es exponer en primer lugar las diferencias básicas entre el concordato y

**SOCIEDADES DE CONCORDATO 1996 - 1999**

| Año | No. de sociedades | Activos mill. de $ | Pasivos mill. de $ | Trabajadores |
|---|---|---|---|---|
| 1996 | 61 | 244.452 | 185.436 | 5.653 |
| 1997 | 87 | 377.148 | 271.145 | 6.006 |
| 1998 | 119 | 754.871 | 490.155 | 7.912 |
| 1999 | 199 | 1.150.832 | 960.364 | 14.893 |

Fuente: Superintendencia de Sociedades.

**SOCIEDADES EN PROCESO DE LIQUIDACIÓN OBLIGATORIA**

| Año | No. de sociedades | Activos mill. de $ | Pasivos mill. de $ | Trabajadores |
|---|---|---|---|---|
| 1996 | 61 | 244.452 | 185.436 | 5.653 |
| 1996 | 23 | 171.227 | 118.156 | - |
| 1997 | 96 | 208.439 | 182.053 | - |
| 1998 | 155 | 386.217 | 328.828 | 3.120 |
| 1999 | 162 | 630.995 | 507.128 | 3.414 |
| 2000 | 29 | 568.109 | 572.623 | 443 |

Fuente: Superintendencia de Sociedades.

**SOCIEDADES EN ACUERDO DE REESTRUCTURACIÓN**

| Año | No. de sociedades | Activos mill. de $ | Pasivos mill. de $ | Trabajadores |
|---|---|---|---|---|
| 2000 | 40 | 1.730.504 | 1.149.333 | 13. 556 |

Fuente: Superintendencia de Sociedades.

los acuerdos de reestructuración. En segundo lugar, se presentan los principales aspectos de la ley 550 aplicados a las empresas y a las entidades territoriales, y finalmente, se hacen algunos comentarios sobre su aplicabilidad.

### A. Principales diferencias entre el Concordato y los Acuerdos de Reestructuración

La diferencia más importante entre estos dos instrumentos tiene que ver con su naturaleza. El Concordato es un proceso judicial que perdió su escencia, mientras que la ley de Intervención Económica empieza por reconocer que la crisis de las empresas surge por razones económicas y no jurídicas. Se busca en consecuencia no que un juez decida sobre el futuro de las empresas, sino formulas concertadas entre los acreedores internos y externos para reactivar las unidades económicas en problemas.

La segunda diferencia importante tiene que ver con el tipo de autoridades que interviene en los dos procesos. Mientras en los concordatos intervenía únicamente la Superintendencia de Sociedades y los jueces civiles del circuito, en los acuerdos de reestructuración participan las diferentes superintendencias dependiendo del tipo de empresa vigilada, así como la Superintendencia de Sociedades, las Cámaras de Comercio y el Ministerio de Hacienda en el caso de las entidades territoriales.

Los sujetos a quienes les son aplicables estos procedimientos también varían del Concordato a los Acuerdos de Reestructuración. En los primeros entraban personas jurídicas del sector real y personas naturales; en los segundos, el proceso no incluye a las personas naturales, pero se amplia la gama de personas jurídicas a todas las empresas que operen en territorio nacional, -incluidas firmas extranjeras-, a cualquier tipo de organización empresarial -sociedades, cooperativas, asociaciones- y a las entidades territoriales.

Ahora veamos ¿Quién podía solicitar el inicio de un proceso concordatario y quién un Acuerdo de Reestructuración?. En el primero, el proceso se puede solicitar de oficio por parte de la Superintendencia de Sociedades o a petición del deudor o el acreedor. En el segundo caso, lo pueden hacer el deudor, el acreedor, o cualquiera de las Superintendencias respectivas y el Ministerio de Hacienda en cuanto a los entes territoriales.

Sobre los requisitos para ingresar en alguno de esos dos procedimientos también hay notables diferencias: para acogerse al concordato bastaba alegar que el deudor estaba en graves dificultades para el cumplimiento oportuno de sus obligaciones económicas o que pudiera llegar razonablemente a esa situación, mientras que para acceder a un Acuerdo de Reestructuración se debe demostrar que la empresa ha incumplido dos o más obligaciones financieras por más de 90 días, y que además el monto de dichas obligaciones en mora representen más del 5% del pasivo corriente de la empresa. Igualmente, se puede acudir a un acuerdo cuando existan contra el deudor dos o más procesos ejecutivos cuyo monto sumado supere el porcentaje antes anotado.

Otro aspecto importante en el cual la ley 550 difiere de los Concordatos tiene que ver con los plazos para llegar a un acuerdo. Son conocidas las quejas por las interminables etapas del concordato -emplazamiento, audiencia preliminar, providencia para calificación y audiencia final, entre otros-, mientras que el Acuerdo de Reestructuración tiene un término improrrogable de ocho meses, cuatro para determinar las acreencias y los derechos de voto y un periodo similar para negociar y llegar a un acuerdo.

**B. Acuerdos de Reestructuración**

El objetivo fundamental de esta ley es crear un marco normativo que facilite la celebración y ejecución de acuerdos de reestructuración de las empresas viables, en forma extrajudicial, con mecanismos de voto más flexibles y acordes con la realidad patrimonial de las empresas. Estos se traduce en que el espíritu de la norma es reestructurar empresas viables y no resucitar las que no tienen futuro.

¿Cuál es el ámbito de aplicación de la ley? Son sujetos de la ley todas las empresas que operen de manera permanente en el territorio nacional, bien sea de carácter privado, público o de economía mixta, nacional o extranjera, con excepción de las sometidas a la vigilancia de la Superintendencia Bancaria, las cooperativas que desarrollen operaciones financieras, y de valores.

La ley tiene una vigencia de cinco años y se aplicará igualmente a empresarios como personas jurídicas y a las entidades territoriales. Pueden acceder a ella también empresas que a 31 de diciembre de 1999 se hallaban en concordato o las que estaban en proceso de disolución voluntaria u obligatoria.

Los empresarios pueden directamente solicitar la negociación de un acuerdo de reestructuración, o también por petición de uno o varios de los acreedores, o de oficio las Superintendencias respectivas o el Ministerio de Hacienda en el caso de las entidades territoriales. Ahora bien, la ley es también explícita sobre los requisitos que se deben reunir para solicitar el acceso a esta instancia, como se señaló anteriormente.

Una vez que se ha admitido la solicitud de iniciar un Acuerdo de Reestructuración, la respectiva superintendencia, las Cámaras de Comercio o el ministerio de Hacienda nombrarán un promotor de entre una lista previamente conformada. Esta será una persona encargada de determinar, en un plazo máximo de cuatro meses, las acreencias de la empresa y establecer el derecho al voto, y para ello tiene la posibilidad de asesorarse de peritos que le apoyen en el cumplimiento de sus funciones.

Importante destacar entre las funciones del promotor el análisis de la situación patrimonial de la empresa y su desempeño en los tres últimos años, examinar las proyecciones económicas y orientar a los

## EFECTOS DE LA INICIACIÓN DEL PROCESO

| Concordato | Acuerdo de reestructuración |
|---|---|
| • Emplazamiento y presentación de acreencias. | • Designación de un promotor.<br>• El promotor fija el monto de las acreencias con base en la información disponible. |
| • Pagos y arreglos requieren de la autorización de un juez. | • Autorización de la Superintendencia de Sociedades para pagos. |
| • Embargo de activos fijos del deudor sujeto a registro.<br>• Nombramiento de contralor.<br>• Nombramiento de Junta Provisional de Acreedores.<br>• Suspensión de procesos ejecutivos.<br>• Levantamiento de medidas cautelares. | • No hay cautelas, ni contralores.<br><br><br><br>• Suspensión de procesos ejecutivos. |
| • Medidas de protección de las empresas<br>• No hay suspensión de los servicios públicos, ni terminación de los contratos. | • Medidas para la protección de las empresas.<br>• No hay suspensión de los servicios públicos, ni terminación de los contratos |

Fuente: Superintendencia de Sociedades.

## PARTES DE UN ACUERDO DE REESTRUCTURACIÓN

| Concordato | Acuerdo de reestructuración |
|---|---|
| • El acuerdo lo vota el representante legal del deudor o su apoderado y sus acreedores con la mayoría de ley.<br>• La mayoría es del 75% ó el 60% de los acreedores externos.<br>• No existe derecho al veto.<br>• Las partes son autónomas para consagrar las prelaciones legales.<br>• Los acuerdos son aprobados en la audiencia, se incorporan en el acto y son solemnes.<br>• El acta hace las veces de escritura pública.<br>• Su ejecución requiere de la aprobación de un juez. | • Clasificación de los acreedores en internos y externos.<br>• El acuerdo lo votan los dos tipos de acreedores.<br>• Los acreedores externos incluyen los acreedores vinculados o titulares de acreencias externas relacionados estrechamente con las empresas.<br>• La mayoría es absoluta.<br>• Existe el derecho al veto.<br>• El contenido del acuerdo está fijado por la ley y debe apuntar a la solución de los problemas estructurales y no sólo de la capacidad de pago<br>• Código de ética empresarial.<br>• El acuerdo es solemne, debe estar por escrito y autenticado ante notario, el nominador o el promotor.<br>• No sustituye la escritura pública y debe ser depositado en la Superintendencia de Sociedades. |

Fuente: Superintendencia de Sociedades.

acreedores sobre la situación financiera, de mercado, administrativa, contable y legal de la empresa sujeta a un Acuerdo de Reestructuración. Deberá además coordinar las reuniones entre los diferentes acreedores, proponer fórmulas de acuerdo, ayudar a redactar el acuerdo y luego participar como miembro del Comité de Vigilancia del mismo.

¿Quiénes son las partes del acuerdo? Básicamente dos: los acreedores externos, grupo conformado por los titulares de créditos -trabajadores, pensionados, instituciones de seguridad social, entidades financieras, proveedores y la Dian, entre otros-, y los acreedores internos, categoría que incluye a los accionistas y asociados.

Para apoyar el desarrollo de la negociación, y en particular para la determinación de los derechos de voto de los acreedores internos y externos, el empresario o su representante legal entregará al promotor un inventario de los activos y pasivos de la firma, junto con sus estados financieros, para proceder a evaluar las acreencias externas y los derechos de los acreedores internos. Con base en esta información, el promotor establecerá el número de votos que corresponde a cada acreedor siguiendo las reglas numeradas en el artículo 22 de la ley.

### *1. Contenido del Acuerdo de Reestructuración*

Durante un periodo de cuatro meses contados desde el momento en que se establecen los derechos de voto de los acreedores, las partes procederán a buscar formulas que permitan superar la crisis y salvar a las empresas.

El Acuerdo de Reestructuración se celebrará con el voto favorable de un número plural de acreedores internos y externos que representen por lo menos la mayoría absoluta de los votos admisibles. Ahora bien, si el acuerdo no se celebra dentro del plazo indicado, o si fracasa la negociación, el promotor dará aviso a la autoridad competente para iniciar el proceso de liquidación obligatoria o el procedimiento especial de intervención o liquidación que corresponda.

Si el acuerdo se concreta, éste debe contener como mínimo la constitución y funcionamiento del comité de vigilancia; la prelación de pagos, plazos y condiciones para el pago de las acreencias, tanto de las anteriores al acuerdo como de los recursos frescos que llegan durante o después de su firma. La ley señala como elemento novedoso que los créditos de cualquier clase, excepto los derivados de acreencias fiscales, parafiscales y pensionales, podrán ser capitalizados y convertidos en acciones o en bonos de riesgo.

Específicamente, para la conversión en bonos de riesgo, ésta sólo podrá efectuarse sobre la parte que los pensionados decidan, y en el caso de las acreencias de la Dian sobre la parte que corresponda al 50% de los intereses causados corrientes o moratorios, sin comprometer en ningún caso el capital de los impuestos, tasas y contribuciones adeudadas. El acuerdo debe contener además los plazos y las condiciones en las que se efectuarán las capitalizaciones y se suscribirán los bonos de riesgo, y las normas para la distribución de utilidades y el pago de los pasivos pensionales.

### *2. Efectos del Acuerdo de Reestructuración*

Los efectos de un Acuerdo de Reestructuración son inmediatos y abarcan numerosos aspectos relacionados con las compañías y con las personas que en él participen en calidad de acreedores. En primer lugar, los acuerdos son de obligatorio cumplimiento para los empresarios y los acreedores, incluyendo a quienes no hayan participado en las negociaciones o quienes hubieren mantenido posiciones que discrepan de las mayorías. Así mismo, el acuerdo produce el levantamiento de las medidas cautelares vigentes, excepto las practicadas por la Dian, y la terminación de los procesos ejecutivos en curso iniciados por los acreedores contra los empresarios.

Un efecto final que vale la pena destacar hace referencia a que todas las obligaciones se atenderán en la forma como se establece en el acuerdo, así como las rebajas, disminución de intereses, prórrogas, etcétera, salvo las excepciones de ley establecidas para las obligaciones contraídas con los trabajadores, los pensionados y la Dian. De esta manera se rompe con una tradición jurídica que había venido imperando en el esquema concordatario durante muchos años y que alguna manera se había convertido en un obstáculo para agilizar los acuerdos entre el deudor y los acreedores.

### 3. *Papel de los empresarios en el Acuerdo de Reestructuración*

En cuanto a los empresarios, desde el momento en que empieza la negociación sus facultades quedan restringidas, aunque éste se mantenga frente de la administración de su empresa. La ley prevé que durante ese periodo no podrá constituir o ejecutar garantías o cauciones otorgadas a favor de los acreedores de la empresa; no podrá constituir o ejecutar encargos fiduciarios con bienes de la empresa, ni disponer de los activos, ni efectuar pagos, compensaciones y ninguna clase de transacciones con los bienes de la empresa a su cargo, salvo autorización explícita de la Superintendencia.

La ley no le permite al empresario tomar automáticamente decisiones sobre la viabilidad de la empresa y por el contrario le establece un código de conducta en el que se precisan las reglas que debe observar en las operaciones con los acreedores y demás asociados en cuanto al manejo del flujo de caja y de los activos no relacionados con la actividad empresarial, así como la de adoptar normas contables y adelantar en todos los aspectos una gestión transparente.

En el evento que las partes logren la firma de un Acuerdo de Reestructuración, inmediatamente se conforma un comité de vigilancia del acuerdo, cuya función principal es velar por su cumplimiento y la gestión del empresario.

### 4. *Otros instrumentos de la intervención*

Es importante destacar que la capitalización de los pasivos de las empresas reestructuradas podrá realizarse mediante la suscripción voluntaria por parte de cada acreedor de acciones, bonos de riesgo y demás mecanismos de subordinación de deuda que lleguen a convenirse.

Otro aspecto interesante es que las instituciones del sistema financiero pueden contabilizar estas acreencias como inversiones negociables en el mercado. Esta medida contribuirá no sólo a mejorar sus índices de cartera perdida o de dudoso recaudo, sino que ellas puedan recuperar los créditos desembolsados en empresas cuya viabilidad estaba muy comprometida antes del acuerdo.

Por su parte, los créditos laborales pueden también capitalizarse, siempre y cuando los trabajadores lo convengan individualmente y se contabilizarán como acreencias privilegiadas. Estas capitalizaciones están condicionadas a la aprobación del Ministerio de Trabajo. Siguiendo con el tema laboral, la ley establece que el acuerdo podrá incluir convenios temporales, concertados directamente entre el empresario y el sindicato, que tengan por objeto la suspensión total o parcial de cualquier prerrogativa económica que exceda el mínimo legal correspondiente a las normas del Código Sustantivo del Trabajo. Estos convenios tendrán la misma vigencia del acuerdo y se aplicarán de preferencia a las convenciones colectivas, pactos colectivos, contratos individuales o laudos arbitrales.

Con relación a los pasivos pensionales, la ley ordena al empleador atender o prever el pago, y el acuerdo debe incluir las cláusulas para su normalización. Así mismo, autoriza la creación del Fondo Financiero de Pasivo Pensional[5] al cual podrán acudir las empresas en busca de recursos para financiar el pago de estas obligaciones. Para tener acceso a estos recursos, la empresa debe, además del acuerdo, demostrar que genera empleo productivo; que produce bienes y servicios para el

[5] El Fondo Financiero de Pasivos Pensionales funciona como una cuenta especial de la Nación, sin personería jurídica, adscrita al Ministerio de Desarrollo Económico, y sus recursos provendrán de Bancoldex y el IFI, entre otros.

consumo nacional o extranjero y que su pasivo pensional afecta la estructura de costos, entre otros. En cuanto a los créditos, las empresas que se acojan a esta ley podrán acceder de manera preferencial, a través de los establecimientos financieros, a las líneas especiales de crédito de la banca oficial de segundo piso, y los cuales serán destinados a la recuperación de la empresa en los términos establecidos por el acuerdo, para financiar a los nuevos y antiguos accionistas de la empresa o como capital de trabajo.

### *5. Régimen tributario vigente para las empresas reestructuradas*

Dentro de las obligaciones tributarias susceptibles de negociarse y de convertirse en bonos de riesgo no pueden incluirse las deudas originadas en retención en la fuente por renta, IVA, timbre u otro que el empresario deba pagar en virtud del desarrollo de su actividad. El empresario debe ponerse al día con la Dian o suscribir un compromiso para el pago de estas obligaciones. Es claro que sin estos requisitos no podrá dar inicio a un Acuerdo de Reestructuración.

Pero el acuerdo tiene también varios beneficios para las empresas. Una de ellas, es que el empresario queda durante la vigencia del acuerdo exonerado del régimen de renta presuntiva y tendrá derecho a solicitar la devolución de la retención en la fuente del impuesto sobre la renta que se le practique por cualquier concepto, igual que quedan suspendidos todos los cobros coactivos en esta materia.

## C. Los Acuerdos de Reestructuración con las entidades territoriales

El otro aspecto importante de la ley de Intervención Económica tiene que ver con la reestructuración de los pasivos de las entidades territoriales. La situación financiera de algunas de ellas, como la del departamento del Cauca, declarado prácticamente en concordato, y del Chocó o el Amazonas, constituyen el mejor ejemplo de aquellas entidades en las cuales los compromisos financieros sobrepasan las posibilidades de pago en el mediano y largo plazo, es decir, donde esta situación dejó de ser un problema de flujos para constituirse en un problema estructural.

La mayoría de las entidades territoriales acudieron al camino del endeudamiento para hacer frente a sus problemas pensionales, al rápido crecimiento de sus gastos de funcionamiento y a prácticas irresponsables del gasto. A ese desbordado crecimiento de los créditos del sistema bancario se sumaron las altas tasas de interés de los últimos tiempos, haciendo más difícil aún la sostenibilidad financiera de estas entidades.

El Gobierno, apoyado en preceptos constitucionales que lo obligan a velar por la sostenibilidad financiera de las entidades territoriales y el cumplimiento de sus funciones para con la sociedad, decidió tomar medidas para obligarlas a retomar los principios de la eficiencia, austeridad y previsión en la gestión pública.

La ley 550 obliga a los municipios, departamentos y demás entes territoriales con problemas económicos a entrar en acuerdos de reestructuración que les permita valorar adecuadamente su deuda, los derechos de los acreedores y, sobre la base compromisos acordados entre todas las partes, establecer una solución real para cumplir con sus obligaciones.

En su capítulo IV, la ley establece que para las entidades territoriales operarán las mismas disposiciones sobre acuerdos de reestructuración e instrumentos de intervención aplicables a las empresas,

con algunos elementos adicionales dadas las diferencias entre las dos.

El Ministerio de Hacienda y Crédito Público designará como nominador a la persona natural que debe llevar adelante un Acuerdo de Reestructuración, actuará como promotor para llevar adelante ese proceso, y ejercerá las funciones jurisdiccionales que la ley le otorga a la Superintendencia de Sociedades.

El acuerdo obliga a las entidades territoriales a ajustarse puesto que él le establece reglas para su manejo financiero y para las demás actividades administrativas que tengan implicaciones financieras. Así por ejemplo, el Ministerio de Hacienda girará directamente a los acreedores las sumas de dinero acordadas sin perjuicio de respetar en todo caso la destinación constitucional de los recursos.

Eso significa que el Ministerio determinará las operaciones que puede realizar la entidad territorial a partir del inicio de las negociaciones, y autorizará sólo aquellas que son estrictamente necesarias para evitar la parálisis del servicio y puedan afectar los derechos fundamentales de la población.

Todos los actos o contratos que celebren los alcaldes o gobernadores y que constituyan incumplimiento del acuerdo serán declarados ineficaces por el Ministerio y no generarán obligaciones a su cargo. Los créditos que se contraten con posterioridad a la firma del acuerdo y que contribuyan a la financiación de planes que reactiven a la entidad territorial tendrán preferencia.

En cuando al manejo de los activos de los municipios o departamentos, un inventario de ellos será realizado de acuerdo con normas del gobierno nacional y una persona natural designada por el Ministerio de Hacienda será la encargada de su administración con el fin de realizar el pago de los pasivos. Si fuese necesario venderá todo o parte de estos activos según lo dispuesto en el Acuerdo de Reestructuración, lo cual se hará a través de mecanismos de mercado.

Igual como pasa con las empresas del sector real, durante el proceso de negociación de estos acuerdos no habrá lugar a la iniciación de procesos de ejecución ni embargo de activos y recursos de la entidad. La ley agrega que en caso que tales procesos o embargos se hallaran en curso, se suspenderán de pleno derecho.

Finalmente se establece que el Acuerdo de Reestructuración tiene los alcances de un plan regional de inversión prioritario, cuya ejecución requiere del voto favorable de la entidad territorial emitido a través de su representante legal.

### D. Comentarios

La ley de Intervención Económica surge en un momento crucial para las empresas del sector real sumergidas en una de las peores crisis de que se tenga memoria en este siglo. El deterioro de la economía en los últimos años, unido al sobreendeudamiento de las empresas y las altas tasas de interés, provocaron no sólo una importante caída en las utilidades del sector, sino una ola de concordatos o liquidaciones.

Cifras al 30 de junio de 1999 señalan que empresas del sector productivo inscritas en el Registro Nacional de Valores acumularon pasivos por 13,2 billones de pesos, de los cuales el 52% corresponden a obligaciones con el sistema financiero. Esto significa que la ley, además de contribuir a la recuperación de las empresas y de las entidades territoriales, dará un respiro importante a las entidades del sistema finan-

ciero, cuya solidez se haya afectada por el crecimiento de su cartera perdida y de dudoso recaudo.

Esta ley es por tanto un instrumento de bien recibido por su oportunidad, sus alcances en términos de recuperación de las unidades económicas fundamentales en el desarrollo, generación de riqueza y empleo, y por el proceso expedito para que deudores y acreedores puedan avanzar directamente y de manera desjudicializada en la negociación de un acuerdo que lleve a la normalización de la actividad de las empresas afectadas por la crisis.

Representa además un importante avance respecto al proceso concordatario, cuya desnaturalización llevó a muchas empresas a la liquidación obligatoria por falta de acuerdo entre las partes. Muchos aspectos de la ley carecen todavía de reglamentación y hasta el momento sólo se conocen los decretos sobre las funciones, calidades y remuneración de los promotores empresariales; el relacionado con el esquema fiscal y recientemente el que toca con la calificación de la cartera y demás obligaciones del sistema financiero con las empresas reestructuradas.

El gobierno debe avanzar rápidamente en la reglamentación de los bonos de riesgo, pensiones, derechos de voto y el fondo de garantías, entre otros, dado el creciente volumen de empresas interesadas en llegar a acuerdos de reestructuración.

La Superintendencia de Sociedades misma debe igualmente avanzar en su propia reestructuración puesto que la ley 550 le entregó nuevas funciones y responsabilidades, entre ellas la de impugnar los acuerdos de reestructuración cuando encuentre en ellos, por ejemplo, normas que desconocen derechos de alguno de los acreedores. Ahora la Superintendencia sin ser juez, es fuente de legalidad de los acuerdos.

Ahora bien, en la medida en que la ley es fruto de mayores análisis y que se conocen los decretos reglamentarios, han ido surgiendo temas que podrían tener alguna dificultad a la hora de su puesta en marcha.

Por ejemplo ¿Qué pasa cuando los activos de las empresas no son suficientes para atender los gastos de un Acuerdo de Reestructuración? ¿Quién aporta los recursos para atender las normas en materia de publicidad? Este es el caso de una empresa en la cual la insolvencia pone en riesgo la negociación de un acuerdo. Una propuesta es que sea la misma Superintendencia quien con cargo a las contribuciones de las otras empresas subsidie los gastos de las firmas que avanzan por este camino.

El plazo de cuatro meses para negociar es al mismo tiempo un defecto y una virtud de ley. Esto, que podría ser un contrasentido significa que a diferencia del proceso concordatario, las partes tienen un límite en el tiempo para llegar a un acuerdo y se obligan a tomar con mayor seriedad el proceso y evitar el desgaste innecesario provocado por el alargue en los términos.

El concordato tenía normas que eran inflexibles en cuanto a la prelación de los pagos: primero los trabajadores y los pensionados, las obligaciones tributarias, etcétera. Esto llevaba a que los demás acreedores fueran reticentes a participar en los procesos de salvamento de las empresas en la medida que sus expectativas eran desplazadas por acreedores de mejor derecho. Ahora, con la nueva ley, se quiebra el esquema de prelaciones, los trabajadores y pensionados se sientan en la mesa a negociar sus acreencias y a sacrificar beneficios a favor de la salvación de las empresas.

Esta flexibilización permite a los acreedores y especialmente a los establecimientos bancarios replan-

tear sus esquemas de participación en el proceso de recuperación de las empresas con problemas en su operación y la posibilidad de aportar recursos frescos amarrados a estrictos planes de reactivación de dichas empresas. Este esquema además alivia la situación de las entidades financieras que tienen comprometidos enormes recursos con empresas en proceso de reestructuración.

El tema de las garantías también ha generado preocupación entre los acreedores. En primer lugar, debido a una realidad económica que llevó en los últimos años a una pérdida de valor en el patrimonio de los colombianos o al agrietamiento de las carteras, las garantías, ya fueran prendarias, hipotecarias o personales, se redujeron llevando a que al momento de hacerlas efectivas, el acreedor se deba conformar con apenas una parte del monto original pactado con los deudores.

En segundo lugar, como el acuerdo de reestructuración no es un proceso judicial que obligue a efectuar notificación, los poseedores de acreencias con garantías prendarias, hipotecarias o personales pueden no informarse a tiempo sobre el inicio de la negociación de un acuerdo y sin proponérselo entrar a hacer parte del mismo. Este hecho de inmediato le coarta su otra opción, que es la de iniciar un juicio ejecutivo contra terceros para hacer valer sus acreencias y abstenerse de participar en los acuerdos de reestructuración.

También ha sido muy criticada la posición de la Dian en el sentido de exigir que los empresarios estén al día en sus obligaciones tributarias o por lo menos la firma de un compromiso que lo obligue a cancelar estos pasivos. Esta circunstancia no parece consecuente con la razón por el cual un empresario decide acudir a un Acuerdo de Reestructuración, que no es otra que su mala situación económica.

Quedan todavía algunas dudas como consecuencia de la temporalidad de la ley. Esto es evidente cuando para efectos de la negociación se declara la unidad de empresa y no se sabe si esta calificación prosigue más allá de la vigencia de cinco años de la ley o termina con ella.

La situación de la economía es también un elemento importante en el éxito de los acuerdos de reestructuración. Nada logra un empresario en comprometerse a reactivar su empresa, si los demás factores, como una demanda deprimida, no reaccionan. Igual, un acreedor no tomará la decisión de convertir sus acreencias en acciones si la posibilidad de recibir dividendos es remota.

O en el evento que no se llegue a un acuerdo y la Superintendencia de Sociedades determine que la firma debe entrar en proceso de liquidación obligatoria ¿qué pasa cuando no hay quien compre los bienes que respaldan el pago a los acreedores?. Este problema no es fácil de resolver y depende de la suerte de la economía en los próximos cinco años, periodo de vigencia de la ley. La Superintendencia tiene actualmente en sus manos 70 procesos en liquidación sin terminar debido a que los activos de las empresas no se han podido vender o a que los acreedores se resisten a recibir bienes en dación de pago.

La ley, como se dijo antes, tiene una vigencia de 5 años. El gobierno tendrá la opción de prorrogar la vigencia de la ley o crear otro mecanismo para evitar la desaparición de empresas viables con problemas económicos.

Finalmente, surge la pregunta sobre el papel del sistema financiero en la reactivación de las empresas y finalmente en la recuperación de la economía. Llegado a un Acuerdo de Reestructuración, las entidades crediticias logran recuperar la totalidad o

parte de sus acreencias colocadas en empresas o entidades territoriales. Este hecho permite a los bancos y demás entidades del sector reducir su riesgo crediticio y bajar sus índices de cartera perdida o de dudoso recaudo.

¿Pero qué pasa con el riesgo de liquidez, que es en últimas uno de los factores que determinan que el sistema financiero reabra sus canales de crédito al sector real?. Los acuerdos de reestructuración no reducen este riesgo, pues éste depende principalmente de los depósitos del público. En este sentido, la ley de Intervención Económica no garantiza por sí sola la reactivación del crédito a la economía, salvo los recursos que las entidades financieras aporten a las empresas dentro de esos acuerdos.