

**EVOLUCIÓN DE LA POLÍTICA COMERCIAL DE COLOMBIA EN EL SIGLO
XX**

JOHNNY ERNESTO CAMPIÑO CASTILLO

PROYECTO DE GRADO II

PROFESORES:

JULIO CÉSAR ALONSO

LUIS EDUARDO JARAMILLO

UNIVERSIDAD ICESI

FACULTAD DE CIENCIAS ADMINISTRATIVAS Y ECONÓMICAS

PROGRAMA DE ECONOMÍA Y NEGOCIOS INTERNACIONALES

SANTIAGO DE CALI

NOVIEMBRE DE 2013

Contenido

1.	Resumen	3
2.	Evolución de la Política Comercial en Colombia	4
2.1	La hegemonía conservadora (1904-1928)	4
2.2	La Gran Depresión (1929-1934)	5
2.3	La segunda guerra mundial y la post guerra (1934-1955)	6
2.4	Grandes Restricciones y el Plan Vallejo (1956-1967).....	6
2.5	Liberalización Comercial (1968-1981).....	7
2.6	La Crisis de la Deuda Externa (1982-1985)	8
2.7	Apertura Económica (1986-2002).....	9
2.8	Tratados Bilaterales (2002-).....	9
3.	Colombia y los procesos de integración comercial.....	10
3.1	Grados de Integración económica	11
	Acuerdo Preferencial	12
	Área de Libre Comercio.....	13
	Unión Aduanera	13
	Mercado Común	13
	Unión Económica	14
3.3	¿Qué es un Tratado de Libre Comercio (TLC)?.....	14
	Alianza del Pacífico.....	15
4.	Anexos.....	18
A.1	¿Qué Es la Política Comercial?.....	18
	¿Quiénes están encargados de hacer la política comercial en Colombia?	19
A.2	Instrumentos de la Política Comercial y sus Efectos	20
	El Arancel	22
	La Cuota de Importación.....	28
	El Subsidio	30
5.	Conclusiones	32

1. Resumen

El siguiente trabajo sirve como documento pedagógico a estudiantes de economía y otras carreras como una guía de la evolución histórica de la política comercial de Colombia durante el siglo XX y principios del XXI con la llegada de tratados de libre comercio. Además en el documento se encuentra información sobre el grado de apertura de Colombia respecto los países miembros de la Alianza del Pacífico (Colombia, Chile, Perú y México) y un apéndice integral sobre la teoría económica de la política comercial.

Palabras Clave: Política Comercial, Instrumentos, Arancel, Subsidio, Cuota de Importación, Restricción al comercio, Liberalización comercial, Tratado de Libre Comercio, Apertura Económica

2. Evolución de la Política Comercial en Colombia

Colombia, desde su independencia, ha estado marcada por dos corrientes de pensamiento en cuanto a las ventajas y las desventajas del comercio internacional. Además, los cambios en el poder y el ciclo alternante entre liberales y conservadores a lo largo del siglo XX, hizo que el país pasara por momentos de exposición al mercado internacional y periodos de proteccionismo estricto.

Esta sección tiene como objetivo, relatar los distintos periodos de la política comercial colombiana y hacer un análisis desde el punto de vista de los instrumentos de política comercial como el arancel, el subsidio y la cuota de importación que son explicados en el Anexo 1 y 2.

Se divide el análisis en 8 partes, las cuales reflejan a su vez periodos específicos de la política comercial:

- 1) La hegemonía conservadora (1904-1928)
- 2) La gran depresión (1928-1934)
- 3) La segunda guerra mundial y la post-guerra (1934-1955)
- 4) Grandes Restricciones y el Plan Vallejo (1956-1967)
- 5) Liberalización Comercial (1968-1981)
- 6) La crisis de la deuda externa (1982-1985)
- 7) Apertura económica (1986-2002)
- 8) Tratados Bilaterales (2002-)

2.1 La hegemonía conservadora (1904-1928)

Luego de la Guerra de los Mil Días (1899-1902) que fue una guerra civil entre liberales y conservadores, el país quedó devastado, su infraestructura reducida y con problemas macroeconómicos como la hiperinflación. Asimismo, la poca industrialización lograda en el siglo XIX se vio afectada por la guerra civil.

Bajo este contexto, el triunfo conservador tuvo como objetivo principal la reconstrucción de la infraestructura del país y su capacidad productiva. Para el presidente Rafael Reyes (1904-1909), el origen de los problemas económicos, políticos y fiscales era el desequilibrio de la balanza comercial¹ y sería la justificación para las medidas proteccionistas que se tomaron durante el periodo analizado.

¹ Jose A Ocampo y Jesus A Bejarano Historia Económica de Colombia Capitulo 5 página 198

Desde el punto de vista de los instrumentos, se puede decir que las tarifas arancelarias incrementaron hasta un 70% para bienes de consumo, sin embargo hubo exenciones para algunos tipos de maquinaria teniendo en cuenta que se quería reconstruir la capacidad productiva y la infraestructura del país.

A pesar de que el país adoptó un tinte proteccionista, este no decidió cerrarse por completo al comercio, por el contrario, el Presidente Reyes decidió subsidiar la actividad agrícola con el objetivo de aumentar las exportaciones del país. Y de hecho, durante la hegemonía conservadora, las exportaciones aumentaron de forma gradual desde 1905, alcanzando US\$44,5 millones anuales en 1915-19, US\$63,9 en 1922-24 y US\$112 entre 1925-1929.

Esta manipulación de los instrumentos de la política comercial, aumentar aranceles y subsidiar agricultores, ayudó a la reconstrucción del país y se aprovechó la bonanza cafetera para acelerar el proceso de modernización de la infraestructura (por ejemplo las vías de acceso) el cual sirvió a otros sectores agrícolas. Éste modelo de política comercial funcionó relativamente bien hasta la llegada de la Gran Depresión.

2.2 La Gran Depresión (1929-1934)

El desplome de la bolsa de Nueva York (Wall Street) en 1929, detonó la peor crisis económica mundial registrada en los últimos tiempos. Los precios de los productos de exportación de la economía colombiana fueron afectados en mayor medida que los precios de los bienes importados, es decir, hubo un empeoramiento de los términos de intercambio lo que afectó el nivel de exportaciones del país.

Lo anterior, provocó que las autoridades tomaran una serie de medidas encaminadas a blindarse de los efectos de la crisis internacional como la subida de los aranceles y el control de cambios. Es después de estallada la Gran Depresión que empieza un periodo de “Desarrollo Hacia Adentro” que duraría hasta mediados de los años 70.

Los niveles arancelarios de 1930-1934 fueron aproximados al 41.5%² (más altos que el 30,6% de 1925-1929) pero sus beneficios como ingresos fiscales fueron erosionados por la alta inflación que se dio en ese periodo.

Se puede intuir que la falta de liquidez y dinero en la economía colombiana evitó que en este periodo se diera la misma coordinación entre el arancel y el subsidio que sí se presentó durante la hegemonía conservadora y la coyuntura

² Ocampo y Tovar Industrialización y Estado En América Latina Capítulo 8 página 346

internacional también hizo menos viable un modelo exportador y por ende la industrialización colombiana se frenó de forma temporal.

2.3 La segunda guerra mundial y la post guerra (1934-1955)

La segunda mitad de los años 30 se caracterizó por la flexibilización de los controles cambiarios característicos de la gran depresión, sin embargo, a partir de los 40, el comercio internacional se paralizó por efectos de la guerra en Europa y el Pacífico lo que frenó el proceso de liberalización relativa que tenía la economía en la segunda mitad de los años 30.

A finales de los años 30, el arancel promedio se encontraba alrededor de 22.5% (1935-1939), nivel inferior a principios de la década y el gobierno comenzó a utilizar un nuevo instrumento de política comercial: el control directo a las importaciones. Al terminar este periodo se presentó una bonanza cafetera (1953 y 1954) la cual permitió la flexibilización de muchos controles comerciales del gobierno.

Vale la pena mencionar que los niveles arancelarios bajaron de forma cuantiosa en este periodo ubicándose en 16.8% (1940-1944) y en 11.1%(1945-1949) y no existieron controles de cuotas de importación para estos periodos mencionados.

2.4 Grandes Restricciones y el Plan Vallejo (1956-1967)

Una vez agotada la bonanza cafetera del 53 y el 54, el país se volvió a enfrentar a un problema cambiario lo que obligó al gobierno a tomar nuevamente medidas restrictivas hacia el libre comercio. Los niveles arancelarios promedio volvieron a subir al 12% (1955-1959), 14.2% (1960-1964) y además, surgieron nuevos mecanismos de control como las cuotas de importación o el régimen de licencias previas.

Para los años 1955-1959, la proporción de importaciones aprobadas por régimen de licencia previa fue del 29.5% y de 1960-1964 fue del 50.4%. El 15.5% de licencias de importación no fueron aprobadas en ese mismo periodo evidenciando el control estricto a la importación.

A pesar de los estrictos controles a la importación, en 1959, el gobierno colombiano creó una estrategia que pretendía estimular a las empresas colombianas a producir bienes exportables distintos a los tradicionales. A este plan o estrategia se le denominó "Plan Vallejo" y técnicamente consistió en dar exención de aranceles de importación a los insumos y los bienes de capital utilizados en las exportaciones no tradicionales.

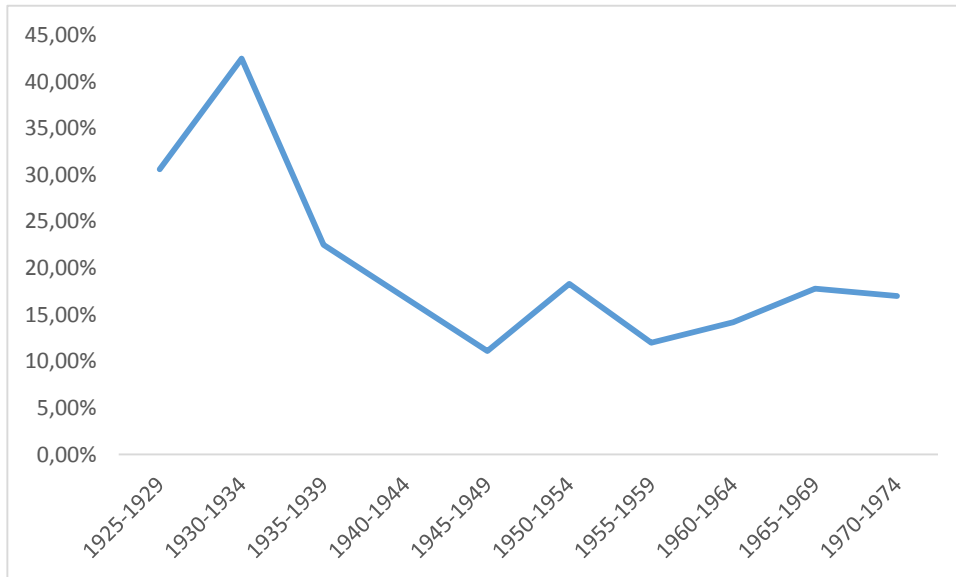
2.5 Liberalización Comercial (1968-1981)

A partir de 1968, Colombia tuvo una postura más liberal frente al comercio internacional al crear, un año antes, el Fondo de Promoción de Exportaciones (Proexpo), orientado a crear nuevos mercados para los exportadores colombianos. A parte de usar los aranceles cero, estipulados en el Plan Vallejo, Colombia impuso un sistema de minidevaluaciones conocido como “Crawling Peg” (Devaluación Gota a Gota) para darle impulso al sector exportador colombiano. Vale la pena mencionar que este sistema de devaluaciones trajo consigo serios problemas inflacionarios.

En la década de los setenta, las exportaciones no tradicionales de Colombia experimentaron un auge, sobre todo en Venezuela, en parte impulsadas por los altos precios del petróleo, producto de la crisis mundial, y también hubo otra bonanza cafetera lo que muestra la importancia que le dio el país al comercio exterior en el periodo analizado.

En cuanto a los niveles arancelarios, y demás instrumentos de política comercial, se ve que al comenzar la década de los setenta, el nivel promedio se encuentra por debajo de los niveles a finales de la década anterior (17.0% de 1970-1974 en comparación con 17.8% de 1965-1969). Si bien este nivel promedio se encuentra muy por encima de los niveles de finales de los 50 y principios de los 60, se debe mencionar que la proporción de licencias de importación no aprobadas se redujo a 8.8, cifra casi 4 veces menor al periodo anterior (32.3). Esto último posiblemente se debe a la importación de insumos para productos colombianos exportables los cuales eran beneficiados por el Plan Vallejo.

Grafica 1



Fuente: Ocampo (1990)

El gráfico 1 permite observar la evolución del arancel promedio de 1925-1974, mostrando que los niveles más altos se registraron durante los años de la Gran Depresión y que además su comportamiento ha fluctuado conforme a la coyuntura internacional.

2.6 La Crisis de la Deuda Externa (1982-1985)

Luego de la bonanza petrolera, el flujo de financiamiento de los países latinoamericanos se detuvo por el desplome del precio del petróleo y el aumento de las tasas de interés desencadenó una profunda crisis en los países latinoamericanos. Esto afectó negativamente el comercio exterior de Colombia y la integridad económica colombiana al poner en duda si el país podría honrar la deuda externa tanto pública como privada.

Como consecuencia de la crisis, las autoridades colombianas tomaron ciertas medidas que en últimas evitaron un *default* de los pagos de la deuda externa. Por ejemplo, se impusieron controles más estrictos y restricciones más rígidas a las importaciones y se aumentaron las tarifas arancelarias. Todo con el fin de acumular reservas internacionales y atender todas las obligaciones. Del total de países latinoamericanos, Colombia fue uno de los mejor librados de la crisis ya que no hubo necesidad de reestructurar su deuda externa y su reputación no sufrió daños.

2.7 Apertura Económica (1986-2002)

La apertura económica de finales de los años ochenta y principios de los noventa se dio por tres reformas: el desmonte del control de cambios, la eliminación de normas que evitaban la inversión extranjera y la apertura comercial.

En 1989, el gobierno implementó una apertura económica unilateral, pero gradual. Esto quiere decir que el país reduciría sus niveles arancelarios de forma paulatina sin esperar que sus socios comerciales hicieran lo mismo.

El paso inicial de la apertura no trajo consigo problemas, sin embargo en 1990, el gobierno del presidente Gaviria abandonó la gradualidad argumentando que las empresas estaban dilatando sus decisiones de modernización y de importación hasta que los aranceles se redujeran plenamente al cabo de los cuatro años. En efecto, el arancel promedio se llegó a ubicar en 11.7% luego de estar en 43.7% (1989) a finales de la década anterior. Evidentemente, se observa un nivel arancelario muy por debajo de los otros periodos analizados hasta ahora.

La apertura a las importaciones, mediante la reducción de aranceles, también estuvo acompañada de una reducción a los subsidios de importación del 22.4% en 1989 a 7% en 1994. Esto muestra la postura en pro del libre cambio ya que al igual que el arancel, los subsidios también generaban distorsiones y pérdidas irre recuperables de eficiencia en el mercado.

2.8 Tratados Bilaterales (2002-)

A partir del 2002, los sucesivos gobiernos decidieron que la gradualidad y la reciprocidad eran factores importantes para el éxito del comercio exterior del país. De esta forma, se confiere protecciones razonables a productos colombianos pero, siempre enfocados en la búsqueda de nuevos mercados a través de la firma acuerdos de libre comercio (Tratados de Libre Comercio-TLC) con otros países.

Es importante resaltar que los acuerdos comerciales garantizan la reciprocidad y mejores oportunidades a los productores nacionales. En los 90, la apertura unilateral generó efectos negativos a sectores económicos del país ya que entraban productos extranjeros sin que ellos tuviesen la oportunidad de entrar a mercados extranjeros. En la próxima sección se analizará los acuerdos comerciales que tiene Colombia dado el cambio en la postura comercial del país a partir del 2002.

A continuación, se puede resumir el cambio en los tres principales instrumentos de la política comercial a lo largo del siglo XX.

Tabla 1 – Resumen de los cambios en los principales instrumentos de la política comercial

Periodo	Instrumento		
	Arancel	Subsidio	Cuota/Licencia
La hegemonía conservadora (1904-1928)	Altos	Altos	No Aplica
La gran depresión (1928-1934)	Aumenta	Constante	No Aplica
La segunda guerra mundial y la post-guerra (1934-1955)	Disminuye	Constante	No Aplica
Grandes Restricciones y el Plan Vallejo (1956-1967)	Aumenta	Aumenta	Moderados
Liberalización Comercial (1968-1981)	Disminuye	Disminuye	Disminuye
La crisis de la deuda externa (1982-1985)	Aumenta	Aumenta	Aumenta
Apertura económica (1986-2002)	Disminuye	Disminuye	Disminuye
Tratados Bilaterales (2002-)	Constante	Constante	Constante

3. Colombia y los procesos de integración comercial

Como se destacó previamente, desde la última década del siglo XX y los primeros años del siglo XXI, Colombia ha modificado su postura frente al comercio internacional. Durante el gobierno de César Gaviria (1990-1994), la apertura económica, que hasta entonces era de forma gradual, se precipitó y se dio lugar a la famosa apertura unilateral de los 90.

Debido a la naturaleza unilateral de este proceso, se ha cuestionado mucho si su impacto fue positivo o negativo ya que si bien llegaban productos extranjeros más diversos y a menor precio, por los niveles muy bajos de aranceles, los demás países no bajaron sus barreras frente a productos colombianos lo que perjudicó a muchas empresas locales que no eran competitivas frente las empresas extranjeras.

Como ya se discutió en la sección anterior, los efectos de la apertura durante el gobierno de Gaviria llevaron a los diferentes gobiernos sucesivos a reconsiderar cómo abordar la política comercial. Por eso, a partir del año 2002, el énfasis estuvo en lograr acuerdos bilaterales o multilaterales para asegurar que los productos de las empresas nacionales también tuvieran beneficios para entrar a competir en los mercados internacionales.

Teniendo en cuenta todo lo anterior, el propósito de esta sección es presentar brevemente los diferentes niveles de integración económica que existen y brindar algunos ejemplos pertinentes para el caso colombiano.

El acuerdo más buscado es un Tratado de Libre Comercio ya que como se vio en la primera sección, entre menores sean las barreras arancelarias, en teoría, el bienestar social es mayor. También, la seguridad jurídica promueve la inversión de extranjeros en el país y mejora la articulación de la economía Colombiana con el resto del mundo.

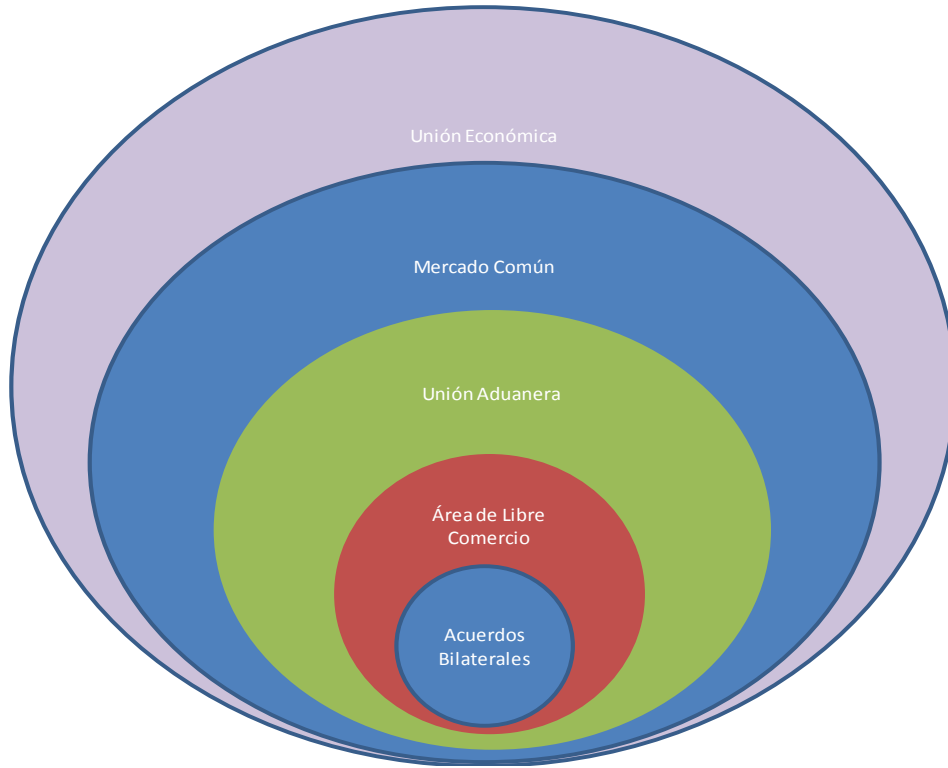
3.1 Grados de Integración económica

En un mundo cada vez más globalizado es común que los países busquen integrarse entre sí para facilitar el desarrollo económico con la libre circulación de inversión, bienes y servicios y hasta en casos de máxima integración, factores de producción como mano de obra y capital.

En términos generales, se puede hablar de tres diferentes niveles de integración económica. El primero es el acuerdo bilateral que solamente consiste en una negociación entre dos países. El segundo nivel de integración es multilateral lo cual significa que tres o más países hacen parte del acuerdo y el último nivel de integración son de alcance regional cuyos fines son siempre más ambiciosos que los primeros dos niveles.

A su vez, los tres niveles de integración presentados anteriormente se pueden desagregar de la siguiente forma:

Ilustración 1- Grados de Integración Económica



Fuente: Iccomex

Acuerdo Preferencial

Se llama acuerdo preferencial a la forma más simple de integración económica en la cual se otorgan determinadas ventajas de manera recíproca entre los firmantes. Estos acuerdos preferenciales son contratos para facilitar el comercio, generalmente los beneficios son de tipo arancelario, los cuales reducen significativamente el nivel arancelario para la importación de determinado producto. Por ejemplo, el decreto 141 de Enero 26 2005 del Ministerio de Comercio, Industria y Turismo le da un gravamen del 0% a la importación de manitol (un producto químico) desde Argentina cuando normalmente este bien es gravado con un 5% del valor CIF en pesos de la mercancía. Este decreto es el resultado de la entrada en vigencia del Acuerdo de Complementación Económica Número 59 suscrito entre los países miembros de la CAN (Colombia, Ecuador, Bolivia y Perú) y MERCOSUR (Brasil, Argentina, Paraguay, Uruguay y Venezuela)

donde ambas organizaciones otorgaron preferencias de importación a los países pertenecientes al organismo contrario.

Área de Libre Comercio

En una zona o área de libre comercio los países firmantes del tratado se comprometen a anular entre sí los aranceles en frontera. Es decir, los precios de los productos comercializados entre ellos serán los mismos para todos los integrantes de la zona, de forma que un país no puede aumentar, (mediante aranceles a la importación), el precio de los bienes producidos en otro país que forma parte de la zona de libre comercio. Hoy en día las áreas de libre comercio como tal no existen y más bien prefieren aumentar el grado de integración formando uniones aduaneras o mercados comunes.

Unión Aduanera

La unión aduanera es el acuerdo entre países que supone, además de la eliminación de barreras comerciales entre los países miembros, una política arancelaria común frente al resto de países. Las uniones aduaneras requieren de cierta integración en las políticas fiscales y monetarias de los países miembros. Uno de los propósitos principales para la creación de las uniones aduaneras es incrementar la eficiencia económica y la unión entre los estados miembros. Algunos ejemplos de uniones aduaneras son el Mercosur (Brasil, Argentina, Uruguay, Paraguay y Venezuela), la Unión Europea y la CAN (Colombia, Ecuador, Perú y Bolivia) que a su vez son áreas de libre comercio pero además, aplican aranceles comunes a terceros.

Mercado Común

Por mercado común se entiende el área económica en la cual hay libre movimiento de mercancías y factores de producción (Trabajo y Capital), como consecuencia de la eliminación total de los controles aduaneros internos y el levantamiento de las barreras no arancelarias existentes. Dado este escenario, la legislación laboral, las regulaciones de los mercados financieros, los controles técnicos y sanitarios, entre otros, son disposiciones que ocupan gran importancia

dentro de la firma del acuerdo. Algunos mercados comunes son: la Asociación Europea de Libre Comercio (EFTA) y el CIS (Bielorrusia, Kazajistán y Rusia).

Unión Económica

Los países miembros de la unión económica se caracterizan por tener una política económica, fiscal y monetaria común, lo cual representa una pérdida parcial de la soberanía nacional. Lo anterior es resultado de que los gobiernos de los países miembros no pueden gestionar libremente el gasto público o la base monetaria ya que esto tendría efectos sobre la moneda común, elemento que es usual en las uniones económicas. Dichas políticas garantizan la armonía entre las políticas económicas implementadas y crean marcos de estabilidad económica para evitar que se desestabilice a alguno de los miembros. Un ejemplo de una unión económica es la Eurozona.

Una vez introducidos los diferentes grados de integración económica, es pertinente discutir acerca del principal instrumento empleado por los países para llevar a cabo dichos procesos de integración: los tratados de libre comercio.

3.3 ¿Qué es un Tratado de Libre Comercio (TLC)?

Un TLC es un acuerdo bilateral o multilateral entre países que reglamentan sus relaciones comerciales de tal manera que facilitan el flujo de comercio e inversión con el propósito de generar un mayor nivel de desarrollo económico y social.

El contenido de las normas de los TLC va encaminado a asegurar que el flujo de bienes e inversiones entre los países suscritos al tratado fluya sin interrupciones injustas y arbitrarias ya que los acuerdos se hacen bajo el principio de la transparencia.

Desde la última década Colombia ha emprendido un proceso de negociación de tratados de libre comercio con varios países, argumentando que este tipo de acuerdos son una herramienta necesaria para diversificar la oferta exportable y los potenciales clientes de los productos colombianos.

A continuación se presenta un mapa en donde se resume a grandes rasgos el panorama actual de Colombia en términos de tratados de libre comercio vigentes.

Mapa 1 – Países con TLC con Colombia



Fuente: Cálculos propios

Como se puede observar en el mapa anterior, Colombia tiene acuerdos comerciales con el hemisferio occidental y muy poca integración económica con los países de Asia. Vale la pena mencionar que sí existen acuerdos en negociación y suscritos con países asiáticos pero estos no han entrado en vigencia.

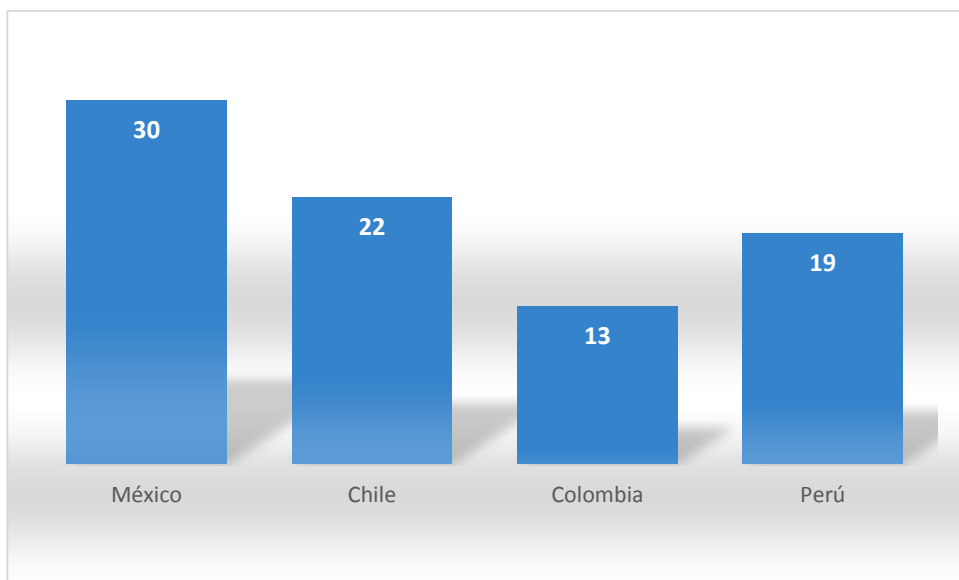
Alianza del Pacífico

La Alianza del Pacífico es una iniciativa de integración regional integrada por Chile, Perú, Colombia y México creada en el año 2011 cuyos objetivos son: Construir, de manera participativa y consensuada, un área de integración profunda

para avanzar progresivamente hacia la libre circulación de bienes, servicios, capitales y personas; impulsar un mayor crecimiento, desarrollo y competitividad de las economías de las Partes, con miras a lograr un mayor bienestar, la superación de la desigualdad socioeconómica y la inclusión social de sus habitantes; y convertirse en una plataforma de articulación política, de integración económica y comercial y de proyección al mundo, con especial énfasis en Asia-Pacífico.

Es interesante hacer una comparación del comercio internacional entre estos cuatro países y hacer un análisis intuitivo de qué país tiene mayores niveles de apertura económica desde la óptica del nivel de importaciones y exportaciones. Viendo el gráfico presentado a continuación se observa que por ejemplo, México tiene el mayor número de acuerdos comerciales firmados con otros países seguido por Chile y de último lugar se encuentra Colombia con 13 acuerdos comerciales vigentes. Vale la pena mencionar que Colombia tiene cuatro acuerdos suscritos y 3 acuerdos más en negociación.

Grafica 2- Número de acuerdos comerciales por país de la Alianza del Pacífico



Fuente: Ministerios de comercio exterior de cada país³

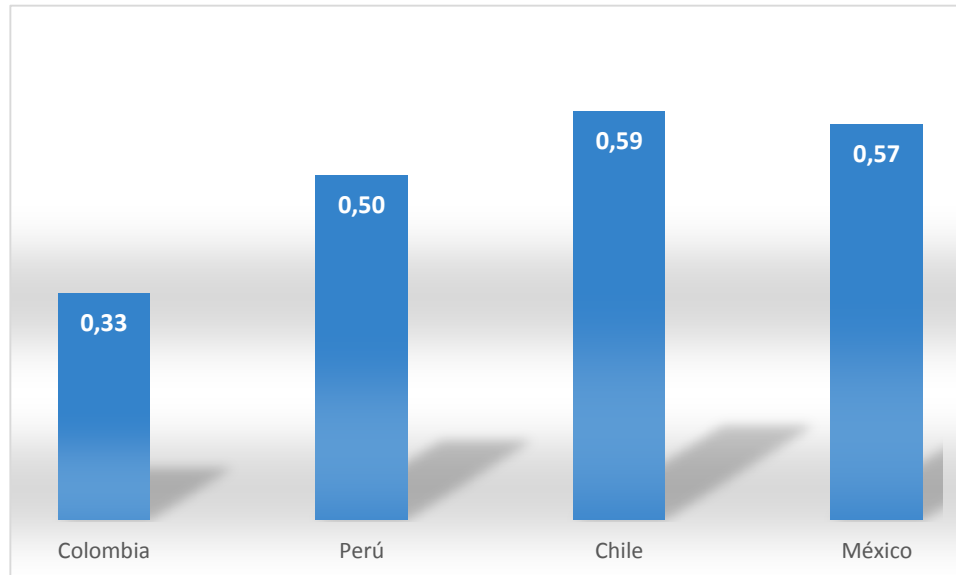
Asimismo, se pueden comparar los diferentes grados de apertura económica de los cuatro países usando la fórmula $(X+M)/PIB$.

Tabla 2 -Indicador de Apertura de los Países Alianza Del Pacífico

País	Valor FOB X	Valor CIF M	PIB (2012)	(Exp+Imp)/PIB
Colombia	60.666.000.000	58.632.000.000	\$ 365.402.000.000	0,33
Perú	50.769.000.000	48.501.000.000	\$ 199.591.000.000	0,50
Chile	78.812.800.000	79.278.000.000	\$ 268.418.000.000	0,59
México	370.900.000.000	370.700.000.000	\$ 1.300.000.000.000	0,57

Fuente: Alianza del Pacífico y Cálculos Propios

Grafica 3 - Indicador de Apertura en gráfico de barras



³ Secretaría de Economía de México - <http://www.economia.gob.mx/comunidad-negocios/comercio-exterior/tlc-acuerdos>

Ministerios de Relaciones Exteriores de Chile - <http://www.direcon.gob.cl/acuerdo/list>

Ministerio de Comercio Exterior y Turismo Perú - <http://www.acuerdoscomerciales.gob.pe/>

Ministerio de Comercio, Industria y Turismo Colombia - <http://www.tlc.gov.co/>

Fuente: Cálculos Propios

Nuevamente se puede observar que Colombia, a pesar de tener el segundo PIB más grande de los cuatro países de la alianza del pacífico, las exportaciones e importaciones como porcentaje de su PIB está por debajo de Chile, México y Perú. Esto demuestra la relativa importancia que cada país le da al comercio internacional.

4. Anexos

A.1 ¿Qué Es la Política Comercial?

Cada vez son más estrechas las relaciones comerciales entre los países dado el beneficio mutuo potencial que puede emerger de intercambios comerciales entre dos economías distintas. Esta postura sobre el comercio internacional ha llevado a la mayoría de los países a buscar nuevos acuerdos comerciales para mejorar el bienestar social.

Cuando no existen barreras al comercio, los precios de los bienes transables, aquellos bienes que se pueden comercializar internacionalmente, tienden a igualarse de un país a otro. Sin embargo, las barreras comerciales existen y estas pueden ser naturales, como las distancias entre dos economías, dificultades geográficas como el mar o las montañas que evitan un comercio libre o el resultado de políticas cuyo objetivo está en proteger a los productores locales restringiendo las importaciones o restringiendo las exportaciones. Este último será el caso si el objetivo del gobierno es reducir la oferta mundial y así elevar el precio internacional de ese producto. Esto último sólo sucede si el país es uno de los principales oferentes de dicho bien y por lo tanto, puede ejercer influencia sobre el mercado mundial.

Así, la política comercial abarca todo el conjunto de instrumentos de política económica que los gobiernos implementan para regular e intervenir en el comercio exterior, con muy diversos fines y objetivos (Cárdenas 2009, pp158).

¿Quiénes están encargados de hacer la política comercial en Colombia?

Durante muchos años la principal entidad encargada de desarrollar la política comercial en Colombia fue el Ministerio del Comercio Exterior. Sin embargo, luego de una fusión de ministerios en el 2002, esa labor quedó en manos del Ministerio de Comercio, Industria y Turismo (MinCIT). La principal función de esta cartera es formular, adoptar y dirigir políticas encaminadas al desarrollo del país y parte importante de este desarrollo viene del comercio. Es por esto que el MinCIT es una institución que juega un papel clave en la formulación e implementación de la política comercial en Colombia.

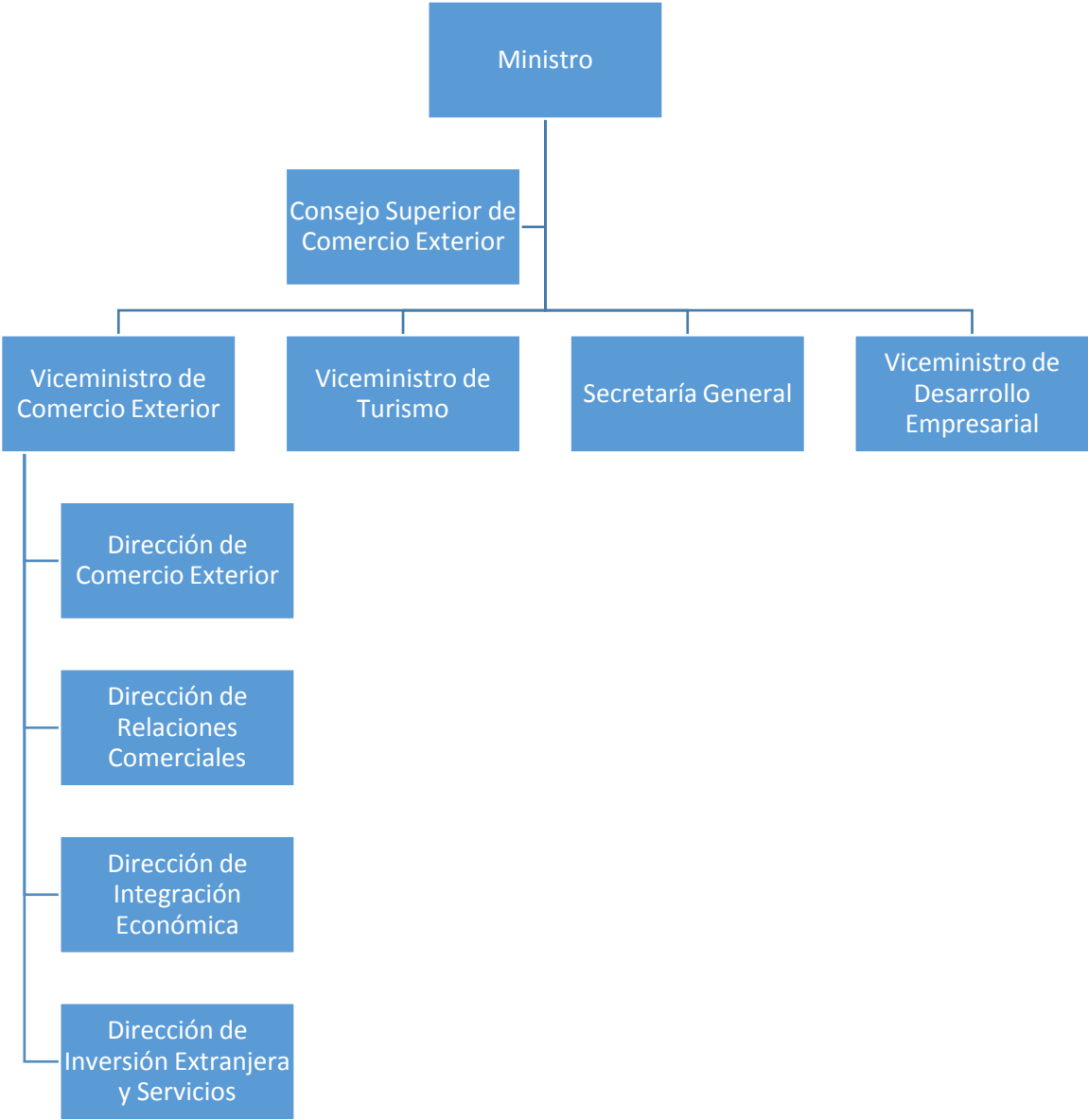
Otra entidad relacionada es el Consejo Superior de Comercio Exterior, el cual es un organismo asesor del gobierno nacional en todos los aspectos de comercio exterior y la competitividad de las empresas del país.

Los integrantes del Consejo Superior de Comercio exterior son jefes de ministerios y otras instituciones que están de una u otra forma relacionados con la economía del país. Ellos son: el Presidente de la República, el Ministro de Comercio, Industria y Turismo, el Ministro de Relaciones Exteriores, el de Hacienda y Crédito Público, el de Agricultura y Desarrollo Rural, el de Minas y Energía, de Transporte, del Medio Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, el Director del Departamento Nacional de Planeación (DNP) y el Gerente del Banco de la República.

El papel de este último integrante es especialmente importante cuando se tiene en cuenta el rol de los términos de intercambio en el comercio exterior y su efecto en el bienestar. Los términos de intercambio se utilizan para medir la evolución relativa de los precios de las exportaciones e importaciones de un país. En línea con lo anterior, se habla de un deterioro en los términos de intercambio cuando los precios de las exportaciones disminuyen ya que las exportaciones pierden poder adquisitivo frente a las importaciones de un país. Dado que el Banco de la República es el encargado de velar por los niveles de inflación en el país, su papel en el cuidado de los términos de intercambio se vuelve evidente.

A continuación se presenta un organigrama del Ministerio de Comercio, Industria y Turismo resaltando el componente de comercio exterior.

Organigrama 1 - Organigrama del MinCIT



A.2 Instrumentos de la Política Comercial y sus Efectos

Los instrumentos más importantes para regular las importaciones son:

1. **Arancel:** Impuesto que normalmente encarece las importaciones.
2. **Barreras no Arancelarias:** Medidas diferentes al arancel y que dificultan las importaciones:
 - a. Contingentes: Limitaciones a las cantidades determinadas de un bien que se pueden importar.
 - b. Exigencias Sanitarias: Controles que dificultan el ingreso de productos de otro país como la exigencia de certificados del INVIMA para medicamentos y alimentos en Colombia o el ICA que se encarga de entregar Certificado de Vistos buenos para los animales, frutas y flores, productos farmacéuticos de uso veterinario y equipos bovinos.
 - c. Licencias de importación: El país solo permite la importación si el comerciante tiene una licencia que es expedida y por lo general el proceso es caro y engorroso a pesar de que la OMC logró un acuerdo para lograr la sencillez del procedimiento.
 - d. Requisitos Portuarios: El país limita la entrada de ciertos productos a determinados puertos. Normalmente el puerto queda más lejos del país exportador para encarecer los fletes internacionales.
 - e. Normas de Origen: Son normas y criterios que determinan el país de origen de cierta mercancía. Se hace para especificar si cierto bien está libre de aranceles por convenios bilaterales de comercio entre dos o más países.
3. **Ayudas Internas:** Pagos directos del presupuesto nacional que le llegan al productor doméstico haciéndolo más competitivo y afectando así la competitividad de los productos extranjeros en el país.

Por otro lado, también hay instrumentos de la política comercial para estimular las exportaciones:

1. **Créditos Subsidiados:** El productor-exportador recibe créditos a tasas de interés por debajo de las que dicta el mercado.
2. **Exenciones tributarias:** El productor-exportador queda eximido de impuestos que otros productores tienen que pagar.
3. **Ayudas Internas:** Pagos directos del presupuesto nacional que le llega al productor-exportador.
4. **Fondos de estabilización de precios (FEP):** El productor que vende al mercado doméstico aporta una cesión al fondo de estabilización y el productor que vende al mercado mundial recibe una compensación del fondo de estabilización por cada tonelada exportada.

El Arancel

El arancel es un impuesto a las importaciones o exportaciones aunque es más común que se aplique a las primeras, como medida proteccionista de la industria nacional. Los aranceles pueden ser *ad valorem* (al valor) como porcentaje del valor total de los bienes, *específicos* como valor determinado por unidad de peso o volumen o mixtos el cual es una combinación de los dos anteriores. Por ejemplo, un automóvil puede tener un impuesto del 5% sobre su valor más 5000 dólares como impuesto específico.

La razón económica para la instauración de aranceles a la importación responde a la idea de que el comercio internacional, en algunos casos, genera efectos negativos en la economía de un país. Por ejemplo, la importación de bienes desplaza la producción de esos mismos bienes al interior del país lo que puede generar desempleo. Otras personas argumentan que un aumento excesivo de las importaciones no es deseable por su efecto en la balanza de pagos, específicamente en la cuenta corriente, al aumentar la probabilidad de entrar en un escenario de déficit que implicaría estar gastando (importando) más de lo que se produce (exportaciones). Sin embargo hay muchos economistas que consideran que las medidas proteccionistas generan a su vez distorsiones en el

mercado, causando pérdidas irrecuperables de eficiencia económica y que realmente el libre comercio es beneficioso así un país esté exportando más que el otro. Lo anterior, argumentan, es especialmente claro, si se tiene en cuenta la importancia de la especialización de las economías teniendo en cuenta el principio de ventaja absoluta y comparativa introducido por David Ricardo.

La ventaja absoluta es cuando un país puede producir más de los mismos bienes que otro país dado la productividad de sus trabajadores. Se dice que un país tiene ventaja comparativa cuando tiene menor costo de oportunidad que otro país para producir determinado bien transable, es decir, sacrifica menos producción de un bien alternativo por cada unidad adicional que produce.

La ventaja comparativa habla en términos de costos de oportunidad, es decir, cuántas unidades del bien A, tiene que sacrificar cierto país si decide producir una unidad adicional del bien B. Si comparamos dos países con los mismos dos bienes, se dice que el país con menor costo de oportunidad tiene ventaja comparativa y debería especializarse en ese bien si desea comerciar con otra economía.

Tabla 3 - Ejemplo de Ventaja Comparativa

	Productividad			Costos de Oportunidad	
	Autos	Cereal		Autos	Cereal
EEUU	4	10	EEUU	0,4	2,5
Japón	4	5	Japón	0,8	1,25

Fuente: Cálculos propios

Si se observa la tabla 3, se puede entender mejor el concepto de ventaja comparativa. Suponga que Estados Unidos y Japón fabrican carros y cereal. Los

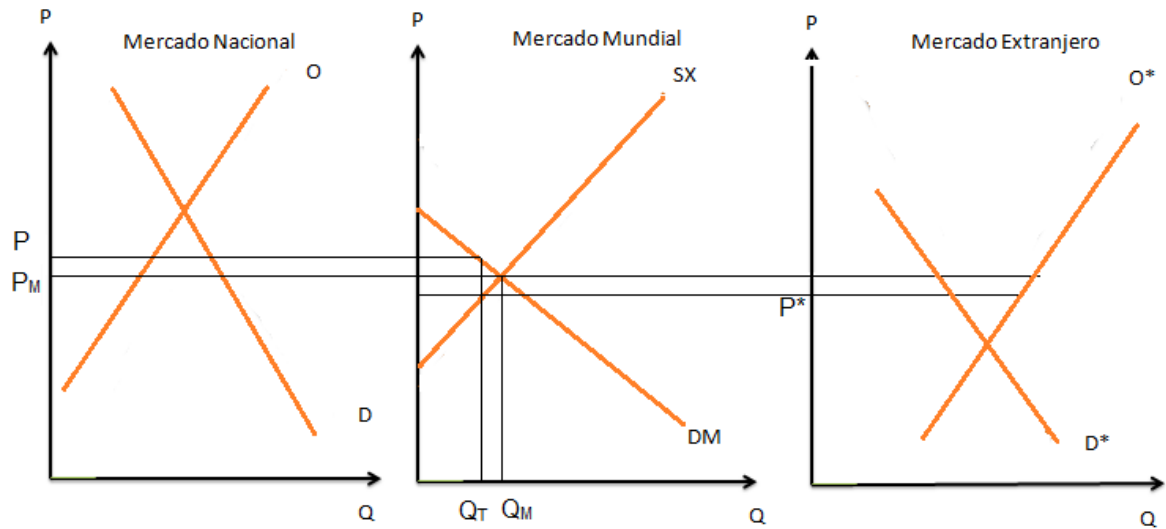
trabajadores de Estados Unidos y Japón pueden producir 4 carros al año mientras que E.E.U.U. puede producir 10 toneladas de cereal y Japón sólo 5.

La tabla del lado derecho muestra los costos de oportunidad (Un bien en términos del otro) que tiene cada país con cada uno de los bienes, es decir, el 0,4 de Estados Unidos en la columna de “Autos” corresponde al costo de oportunidad que tiene el país en producir un vehículo más. A Estados Unidos le cuesta 0,4 toneladas de cereal producir un automóvil adicional pero a Japón, le cuesta 0,8 toneladas de cereal producir un automóvil adicional. Se puede concluir que Estados Unidos tiene ventaja comparativa sobre Japón en la producción de automóviles al tener que sacrificar menos unidades de cereal para aumentar la producción de carros. Si se hace el mismo análisis para el cereal, vemos que Japón tiene ventaja comparativa sobre Estados Unidos en la producción de cereal al tener que sacrificar menos unidades de automóviles para producir una unidad adicional de cereal.

Para entender los efectos de la imposición de un arancel, se debe analizar el por qué los países deciden comerciar. Supongamos que hay dos países, el local y el extranjero. Cada país produce trigo dentro de industrias competitivas donde el precio lo determinan la oferta y la demanda de cada país. También supongamos que debido a diferencias tecnológicas, los precios del trigo del país local y el extranjero son distintos, en este caso, el precio extranjero es menor que el precio local. Este último supuesto es clave para entender por qué se permitiría la existencia de comercio internacional.

Como el precio extranjero es menor que el local, los residentes del país local van a demandar el trigo de menor precio haciendo que el precio del trigo extranjero aumente y el precio del trigo local disminuya hasta que la diferencia entre los dos precios sea eliminada. Este precio que vaciará los mercados será el precio mundial de equilibrio y para determinar dicho precio es útil encontrar las curvas de oferta mundial y demanda mundial de trigo

Grafica 4 - Arancel a las importaciones.



Para hallar la demanda de importaciones del país local, es necesario restar la Demanda nacional de la Oferta Nacional, es decir:

Demanda Nacional – Oferta Nacional = Demanda de importaciones del mercado nacional. Esta curva se presenta en el panel central del gráfico 4 (DM).

Esta operación se hace bajo la intuición de que en el país importador (en este caso el país local), hay una gran demanda del bien dado que el trigo extranjero va a ser más barato que el trigo local y que dicha demanda no logra ser suplida por la oferta local, teniendo que recurrir entonces a las importaciones.

Bajo una lógica similar a la anterior, en el país extranjero va a existir un exceso de oferta porque el precio del trigo va a aumentar producto de la venta del trigo en los mercados internacionales, lo cual ocasiona un encarecimiento interno de este bien. Así, la expresión correspondiente viene dada por:

Oferta del país extranjero – Demanda del país extranjero = Oferta de exportaciones del país extranjero (SX en el panel central del gráfico 4).

Teniendo en cuenta lo anterior, el equilibrio mundial sería el corte de las curvas de Demanda Mundial y Oferta Mundial lo que da como resultado un Precio Mundial

(P_M) que estaría por debajo del precio de equilibrio local en autarquía, es decir en ausencia de comercio, y por encima del precio de equilibrio en el país extranjero en autarquía.

Ahora supongamos que el país importador (local) desea proteger la industria nacional de la competencia extranjera y decide imponer un arancel fijo de t dólares. Desde el punto de vista de un comerciante que exporta, el arancel es como un precio de transporte y por lo tanto, solo transportarán el trigo si el precio del país donde está el impuesto excede el precio del país extranjero en t dólares como mínimo. Sin embargo, si no se envía el trigo o cualquier bien que se esté tratando, existirá un exceso de demanda en el país local y un exceso de oferta en el país extranjero lo que hace que la diferencia de precios de ambos países eventualmente iguale o supere los t dólares de arancel.

Este cambio de precios genera variaciones en las cantidades demandadas muy acordes a lo que predice la teoría microeconómica. En el país local, dado el elevado precio del bien importado, los consumidores van a demandar menos efectivamente reduciendo el volumen de las importaciones. Para medir los efectos del arancel, se debe analizar el estado del mercado antes y después de la imposición del mismo. Para esto, es necesario derivar el excedente del consumidor, del productor y el recaudo del Estado.

En palabras de Krugman (Economía Internacional 2012); “El excedente del consumidor mide la cantidad que un consumidor gana en una compra mediante la diferencia entre el precio que realmente paga y el precio que habría estado dispuesto a pagar.” El excedente del productor es un concepto similar, por ejemplo un productor que está dispuesto a vender un bien por 2 dólares y lo vende a un precio de equilibrio de 5, se gana 3 dólares de excedente.

En el país importador (local), el arancel aumenta el precio del bien lo que hace que los oferentes reciban un precio mayor y por tanto, tienen mayor excedente del productor. Por otro lado, los consumidores tienen que pagar un precio más

elevado que el de equilibrio y por ende, empeoran su situación. También hay que considerar el tercer agente de este mercado y ese es el Estado, el cual recauda un ingreso como consecuencia del arancel.

Para determinar si el arancel tuvo un efecto positivo o negativo en el bienestar social hay que restarle las pérdidas del consumidor a las ganancias del productor y sumarle los ingresos del estado, que en teoría deberían ser invertidos en mejorar la sociedad (infraestructura, educación, salud, etc.). Si el resultado final es negativo, quiere decir que las pérdidas son mayores a los ingresos y por ende la imposición del arancel empeoró el bienestar social.

Ejemplo de un Arancel en Colombia

Si bien Colombia ha intensificado el proceso de reducir y/o eliminar sus barreras comerciales, esto ha sido de manera bilateral, especialmente en los años recientes. Es decir, el país baja sus niveles arancelarios de determinados productos solo cuando ha negociado con otro país para que haga lo mismo con productos de exportación colombianos. Por esta razón, aún existen muchos productos importados que tienen tarifas arancelarias que los encarecen el mercado colombiano.

Durante los años 90, la apertura económica que vivió Colombia fue unilateral, es decir, el país bajó sus exigencias arancelarias pero los demás países del mundo sostuvieron sus barreras y por eso, el beneficio de la apertura de esa década es discutida aún hoy en día.

A principios del 2013, el presidente de la república Juan Manuel Santos anunció el decreto 079 de 2013 el cual aumentó los aranceles a la importación de productos textiles y confecciones bajo el pretexto de proteger a la industria local. El decreto ordenó incrementar el arancel del 10% a casi 40% para estos productos importados.

Muchos, incluso el presidente, han argumentado que el decreto fue positivo porque generó 3000 empleos nuevos en solo dos meses en la industria textil

nacional, sin embargo Fenalco (Federación Nacional de Comerciantes) ha alertado al gobierno de los altos precios de los productos importados. Los consumidores han tenido que pagar incluso hasta un 50% más de lo que pagaba antes.

Al igual que en la teoría, vemos agentes ganadores y perdedores tras el arancel impuesto a las importaciones. El gobierno obtiene un recaudo adicional y la industria textil crece por el aumento en la demanda local. En el lado de los perdedores están los comerciantes y los consumidores que ahora tienen que pagar mucho más que antes de implementar la medida, para poder obtener productos importados.

La Cuota de Importación

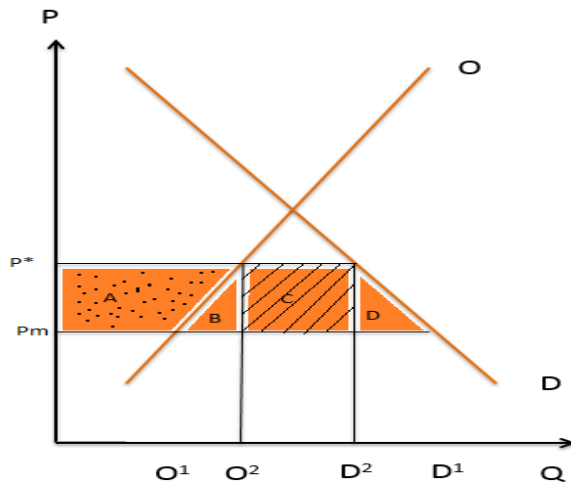
Una cuota de importación es una restricción a la cantidad que se pueda importar de algún bien. La restricción es impuesta mediante la concesión de licencias ya sea a un grupo de individuos o empresas y esto significa que solo aquellas empresas que tengan la licencia pueden importar el bien hasta cierto punto.

La cuota de importación siempre aumentará el precio nacional del bien importado, en parte debido a que la demanda excederá la oferta del bien lo que ocasiona un incremento del precio hasta que el mercado llegue al equilibrio. Al final, una cuota de importación aumentará los precios nacionales en la misma cantidad que un arancel que limite las importaciones hasta el mismo nivel.

La diferencia en el bienestar social de un arancel y una cuota de importación es que el Estado no recibe ingresos por esta última sino que el dinero es recaudado por quien sea que tenga las licencias de importación. Si se ve en este sentido, algunos agentes del país siguen ganando, pero, si las licencias de importación son vendidas a empresas o gobiernos extranjeros como suele suceder, la transferencia de rentas al exterior hace que el coste de una cuota sea mayor al arancel equivalente.

En el Gráfico 5, se pueden observar directamente los efectos de una cuota de importación. Bajo libre comercio, el precio es P_m y las demandas y ofertas son D^1 y O^1 respectivamente. Una vez se decide imponer una cuota de importación, el precio interno del bien importado sube a P^* y las cantidades importadas se reducen a la diferencia entre D^2 y O^2 . El consumidor pierde de excedente $A+B+C+D$, mientras que el productor gana A . El cuadro C es la renta de vender los derechos de la cuota de importación los cuales pueden ser para el país (es decir, una empresa nacional adquiere los derechos) o para algún actor extranjero. Los triángulos B y D no son ganados por ningún agente del mercado y se consideran pérdidas irre recuperables de eficiencia. Nótese que el efecto es equivalente al del arancel.

Grafica 5 - Cuota de Importación



Ejemplo de una Cuota de Importación en Colombia

A principios del 2013, el gobierno Colombiano decidió fijar una cuota de importación para el arroz de 90 mil toneladas y ha negociado con distintos países para determinar quién se queda con los derechos de exportar arroz hacia Colombia.

El motivo de buscar un proveedor de este cereal fue el déficit interno de arroz ocasionado por el alto consumo interno. El gobierno anunció que le vendió la

cuota de importación a Perú, país que busca establecer relaciones comerciales más fuertes con Colombia.

El gobierno colombiano espera que el aumento del precio del arroz en el interior del país proteja a las familias campesinas ya que la producción de arroz se espera que esté cerca de los 2,8 millones de toneladas.

Si bien las intenciones de la cuota de importación son ayudar a los sectores más afectados del país, ¿se puede decir que esta será beneficiosa para el bienestar social? Para este caso en particular, la transferencia de rentas se fue hacia empresas extranjeras.

El Subsidio

Un subsidio a la exportación es un pago realizado a una empresa o individuo que vende un bien en el extranjero. Al igual que el arancel, el subsidio puede ser fijo o puede ser *ad valorem*.

Los efectos sobre los precios de un subsidio a la exportación son exactamente los opuestos a los de un arancel. El precio en el país exportador aumenta pero el precio en el país importador se reduce. En el país exportador, los consumidores resultan perjudicados por la reducción de su excedente del consumidor producto del mayor precio interno, los productores ganan, y el Estado pierde porque debe gastar dinero en el subsidio.

A diferencia del arancel, un subsidio empeora los términos de intercambio al reducir el precio del bien exportado en el mercado extranjero. Es por esto que se considera sin ambigüedad que los costos de un subsidio superan sus beneficios.

Ejemplo de un subsidio en Colombia

El tratado de libre comercio negociado con Estados Unidos ha tenido impacto en ciertos sectores locales tanto de forma positiva como negativa. Un sector que ha sido perjudicado es el sector lechero del país.

El país cuenta con un exceso de oferta de productos primarios y entre ellos está la leche cuyo precio ha bajado hasta \$50 COP por litro y por eso se han destinado casi 10.000 millones de pesos para compensar la caída de los precios utilizando un fondo de estabilización de precios (FEP) y así reactivar las ventas de leche en polvo en el extranjero, al tiempo que se incrementa el precio interno de la leche, ubicándolo por encima de los \$840-\$910 COP por litro.

Ahora bien, algunos de los encargados de tomar estas decisiones tienen en cuenta la teoría económica y saben que simplemente subsidiar a un sector de la economía puede ser más costoso que beneficioso y es por esto que adicional al subsidio, el gobierno insiste en la importancia de que el sector lechero nacional sea más productivo para así reducir sus costos y ser más competitivo. Mientras que en Colombia producir un litro de leche cuesta US \$0.50, en países como Argentina y Uruguay cuesta tan solo US \$0.35.

5. Conclusiones

Colombia, desde el fin de la Guerra de los Mil Días, ha experimentado muchos cambios en su política comercial por cuestiones ideológicas de sus gobernantes y cuestiones coyunturales que la han obligado a tomar grandes restricciones frente al comercio internacional. A principios del siglo XX la postura colombiana frente al comercio exterior era de proteccionismo en parte llevado por el deseo de industrializar el país. Esto fue cambiando paulatinamente hasta la década de los 80 cuando se pensó realmente en los beneficios que podría tener la entrada y salida de mercancías además de la apertura en los mercados de capitales.

A pesar de la creciente liberalización de Colombia, de forma relativa, Colombia sigue siendo cerrada al comercio si se compara con países como Perú, Chile y México cuyas economías dependen en mayor medida del comercio internacional. Sin embargo, los esfuerzos del país en aumentar el número de tratados comerciales es considerable y todo parece indicar que el país busca activamente penetrar el mercado Asiático negociando tratados con Japón y Corea Del Sur.