



Apuntes del **CENES**
ISSN 0120-3053
E-ISSN 2256-5779
Volumen 38 - Nº 67
enero - junio de 2019. Págs. 123-155

Artículo de investigación

Política comercial y evolución del sector externo en Colombia 1970–2016*

Trade Policy and Evolution of the External Sector in Colombia 1970-2016

Política comercial e a evolução do setor externo na Colômbia 1970-2016

Carlos Felipe Gallardo-Sánchez**
Luis Eudoro Vallejo-Zamudio***

DOI: <https://doi.org/10.19053/01203053.v38.n67.2019.8935>

Fecha de recepción: 7 de junio de 2018

Fecha de aceptación: 9 de noviembre de 2018

Cómo citar este artículo/ To reference this article / Comment citer cet article / Para citar este artigo:

Gallardo-Sánchez, C. & Vallejo-Zamudio, L. (2019). Política comercial y evolución del sector externo en Colombia 1970–2016. *Apuntes del Cenes*, 38(67). <https://doi.org/10.19053/01203053.v38.n67.2019.8935>

* Este artículo forma parte del trabajo de grado de Maestría en Economía titulado “Políticas comercial y cambiaria en Colombia 1970-2012 y sus efectos en la balanza comercial” con una actualización en sus cifras.

** Magíster en Economía. Docente de la Escuela de Economía de la Universidad Pedagógica y Tecnológica de Colombia (UPTC). Tunja, Colombia. carlosgallardo8971@gmail.com  <https://orcid.org/0000-0002-9943-7450>.

*** Doctor en Economía Universidad de Barcelona. Profesor titular de la Escuela de Economía y coordinador del grupo de investigación MODEAL de la UPTC, Tunja, Colombia. lvallejo1@hotmail.com

Resumen

La economía colombiana ha sido testigo del incremento de las relaciones comerciales con el mundo. Independientemente de la forma, un país ejerce política comercial cada vez que interviene para corregir imperfecciones del mercado. El artículo describe la política y la evolución del sector externo colombiano para el periodo 1970–2016. Bajo una metodología descriptiva-analítica y un enfoque cuantitativo se recolectan, seleccionan, analizan e interpretan las fuentes secundarias. Se encuentra que el país ha incrementado su volumen comercial durante todo el periodo; sin embargo, en 33 de los 47 años de estudio incurre en déficit comercial. Los instrumentos de política implementados han ido liberalizando la economía nacional, pero existe aún baja diversificación y dependencia de exportaciones tradicionales. La política comercial colombiana en gran parte es reactiva y ha operado para hacer frente a bonanzas cafeteras y petroleras o disponibilidad de divisas, contrario a un enfoque de planeación a largo plazo.

Palabras clave: política comercial, arancel, exportaciones, importaciones, sector externo.

Clasificación JEL: P16, F10, F60, F13, K20

Abstract

The Colombian economy has witnessed an increase in commercial relations with the world. Regardless of the form, a country exercises a commercial policy whenever it intervenes to correct market imperfections. The article aims to describe the politics and evolution of the Colombian external sector for the period 1970-2016. Under a descriptive-analytical methodology and a quantitative approach, the collection, selection, analysis and interpretation of secondary sources is performed. It is found that the country has increased its commercial volume during the whole period, however, in 33 of the 47 years of study it incurs in a trade deficit. The policy instruments implemented have been liberalizing the national economy, but there is still a low diversification and dependence on traditional exports. Colombian trade policy is largely reactive and has operated to cope with coffee and oil bonanzas or currency availability, contrary to a long-term planning approach.

Keywords: trade policy, tariff, exports, imports, external sector.

Resumo

A economia colombiana testemunhou um aumento nas relações comerciais com o mundo. Independentemente da forma, um país exerce uma política comercial sempre que intervém para corrigir as imperfeições do mercado. O artigo tem como objetivo descrever a política e a evolução do setor externo colombiano para o período 1970-2016. Sob uma metodologia descritiva-analítica e uma abordagem quantitativa, é realizada a coleta, seleção, análise e interpretação de fontes secundárias. Verifica-se que o país aumentou seu volume comercial durante todo o período, no entanto, em 33 dos 47 anos de estudo, incorrem em um déficit comercial. Os instrumentos de política implementados têm liberalizado a economia nacional, mas ainda há uma baixa diversificação e dependência das exportações tradicionais. A política comercial colombiana é amplamente reativa e tem funcionado para lidar com as bonecas do café e do petróleo ou a disponibilidade de moeda, contrariando uma abordagem de planejamento de longo prazo.

Palavras chave: política comercial, tarifa, exportações, importações, setor externo.

INTRODUCCIÓN

La interacción económica entre países soberanos y la aparición de patrones del comercio internacional, con sus respectivos beneficios y riesgos, obligan la utilización de la política comercial por parte de los gobiernos. De acuerdo con Cárdenas (2009), la política comercial abarca todo el conjunto de instrumentos de política que los gobiernos implementan para regular e intervenir en el comercio exterior, con muy diversos fines y objetivos. Krugman, Obstfeld y Melitz (2012) reconocen como instrumentos de política comercial: aranceles, subsidios a la exportación, cuotas de importación, restricciones voluntarias de

exportación, exigencias de contenido nacional, subsidios al crédito a la exportación, compras estatales y barreras administrativas.

La política comercial y cambiaria en Colombia después de 1970 se caracteriza por una disminución gradual del proteccionismo del modelo de industrialización por sustitución de importaciones (ISI) y los intentos de promoción de exportaciones no tradicionales¹. Sin embargo, algunos autores como Trujillo y Posada (2006) y García, López, Montes y Esguerra (2014) indican que el proteccionismo se mantiene y que la apertura económica no se ha dado en realidad, pues

1 No existe una definición cabalmente estricta o universal para las exportaciones no tradicionales, pues depende de los criterios de algunos países (Kouzmine, 2000). A nivel global, el término hace referencia a la venta al extranjero de productos que han sufrido cierto grado de transformación y que históricamente no se transaban en el exterior. En Colombia son aquellas diferentes al café, carbón, ferroniquel y petróleo y sus derivados (exportaciones tradicionales).

después de 1990, aunque los instrumentos arancelarios se han reducido, estos han sido sustituidos por una mayor utilización de barreras no arancelarias como método de protección.

La evidencia empírica indica que el sector externo colombiano ha ido ampliándose en términos de volumen de bienes exportados e importados entre 1970 y 2016. No obstante, de los 47 años de estudio, en 33 de ellos el valor de las importaciones ha superado el de las exportaciones, siendo el 2015 el año en el que se ha alcanzado el mayor déficit de la balanza comercial del periodo con -18 124 millones de dólares.

Este panorama ha sido consecuencia de la aplicación de instrumentos de política económica y aspectos coyunturales del país durante todo este periodo. La política de comercio exterior no solo es comercial, sino cambiaria; sin embargo, esta investigación centra su análisis en la primera. Entender las políticas comerciales implementadas en Colombia, la evolución de las exportaciones e importaciones y su composición, no solo permite comprender el pasado sino evitar volver cometer errores. Por lo tanto, este artículo de investigación tiene como objetivo describir y analizar los principales cambios en las políticas y balanza comercial del país durante el periodo 1970–2016.

Bajo una metodología analítico-descriptiva de fuentes estadísticas del DANE, el Banco de la República, el Departamento Nacional de Planeación (DNP), entre otras fuentes secundarias, el presente artículo expone, en primer lugar, las principales políticas e instrumentos comerciales utilizados en Colombia para el periodo de estudio (1970-2016); en segundo lugar, los principales cambios en el sector externo reflejados en la evolución de las exportaciones e importaciones de bienes y los resultados en la balanza comercial y, finalmente, la conclusión de los resultados, en donde se analizan algunos factores que influyen en estos cambios.

POLÍTICA COMERCIAL EN COLOMBIA

El comportamiento de la política comercial colombiana ha estado influenciado por diversos sucesos geopolíticos, desde el acuerdo de Bretton Woods en 1944 con el que se creó el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional (FMI) como herramientas para dar estabilidad a las transacciones comerciales, tipo de cambio sólido y estable fundamentado en el dominio del dólar; pasando por las tesis de la Comisión Económica para América Latina (CEPAL) acerca del modelo de industrialización por sustitución de importaciones, crisis de la deuda de los países latinoamericanos

en los 80 y el rompimiento de los pactos de la Organización Internacional del Café en 1989 (que ocasionó la caída de los precios internacionales); hasta los lineamientos librecambistas, austeros y de estabilidad macroeconómica impulsados por el Consenso de Washington e impuestos a países latinoamericano a través de los préstamos del FMI en las décadas del 80 y 90.

En Colombia, hasta 1945 la política comercial jugó un papel secundario y la inversión estatal y extranjera fueron insignificantes (Perry, 1978). Entre 1945 y 1967 la política comercial fue oscilante, de proteccionismo aleatorio y no planificado, cuando de manera complementaria, y algunas veces contraria, se aplicaron instrumentos como aranceles y listas prohibidas de importación. Antes de la llegada de la década de los 70, Colombia venía cerrando la etapa de industrialización por sustitución de importaciones que había surgido por necesidad después de la crisis de 1930 y luego respaldado intelectualmente por las ideas de la Comisión Económica para América Latina (CEPAL) en los años 50 como estrategia de impulso a la industria doméstica.

Iniciando los años 60 se puso en marcha el Plan Vallejo, el cual impulsaba a empresas que importaran materias primas e insumos, los transformaran y luego exportaran con valor agregado.

Según Villar y Esguerra (2005), el Gobierno introdujo subsidios directos a las exportaciones no tradicionales con los llamados certificados de abono tributario (CAT), que luego en la década de los 80 pasaron a convertirse en los certificados de reembolso tributario (CERT).

En general, aunque había una explícita intención proteccionista en las anteriores reformas, de acuerdo con Perry (1978), estas se realizaron en respuesta a crisis cambiarias y a intereses fiscales en el manejo de los aranceles. Entre 1950 y 1967 la política comercial de Colombia era incierta e impredecible y su uso dependía de la disponibilidad de divisas en la economía y, a su vez, de las exportaciones de café.

Periodo 1970-1990

El ascenso de Lleras Restrepo al poder representó una ola de cambios en las políticas de desarrollo económico en Colombia. Con la promulgación del Decreto-Ley 444 de 1967 se instauró un nuevo régimen cambiario y se dictaminaron incentivos tributarios, aduaneros, financieros y algunos cambios institucionales que marcaron un nuevo rumbo de estabilidad y credibilidad en el manejo de la política comercial y cambiaria. Así mismo, a partir de la Constitución de 1968 se transfirió del Congreso al Gobierno la posibilidad de dictar leyes marco y así

poder actuar con prontitud en asuntos importantes y de urgencia para el país sin sujetarse al largo proceso de presentar proyectos de ley.

Política de importaciones

Durante este periodo, los instrumentos de política se ubicaron en dos categorías: barreras arancelarias y controles directos. Las medidas arancelarias en este período tendieron, en gran parte, a facilitar las importaciones de artículos que el país no produce. Sin embargo, según Vallejo (2001), sus alcances y finalidades estaban más relacionados con los objetivos de la política fiscal que con la regulación del comercio internacional.

En 1971, la nueva legislación transfirió del Congreso al Gobierno la facultad de cambiar la estructura de las tarifas arancelarias. Esto se vio reflejado en el paulatino decrecimiento en el arancel *ad valorem* promedio del 53 % en 1970 al 34.7 % en 1974 (ver Figura 1). De acuerdo con García *et al.* (2014), la reducción de aranceles en este año surgió como una medida “para combatir la creciente inflación de inicios de los setentas [sic], pero los cambios posteriores se pueden atribuir principalmente a una política de las administraciones López y Turbay de reducir aranceles y racionalizar la estructura arancelaria” (p.18). Dicha racionalización consiste en reducir aranceles para bienes no

comercializables y productos que el país exporta, y en trasladar a la lista de libre importación aquellos bienes para los cuales generalmente no se niegan licencias de importación (Ocampo, 1982). El resultado de dicho proceso de racionalización dado en 1979-81, alcanzó una reducción de aranceles hasta el nivel del 26 %, la menor registrada hasta 1991. Desde 1979 y hasta 1981 se adelantó un proceso de liberación comercial del país cuyo objetivo principal, de carácter coyuntural, fue reducir la presión cambiaria causada por el ingreso de divisas, sin que se considere una política general de desarrollo como objetivo a largo plazo (Garay, 2004).

Sin embargo, el servicio de la deuda y el difícil ambiente que vivía el país en 1982 en materia fiscal, financiera y externa, le permitió a la administración Betancur, al tomar el poder, justificar cambiar radicalmente la política comercial y restringir el comercio significativamente (García *et al.*, 2014). Se hicieron más estrictos los controles de importaciones y se incrementaron las tarifas arancelarias. En la Figura 1 se evidencia que el nivel más alto alcanzado en esta década fue en 1984 con un arancel promedio de 44.9 %.

Respecto a controles directos a las importaciones, el período se caracteriza por una flexibilización gradual, principalmente como herramienta

para combatir presiones inflacionarias (Romero & Mogollón, 2007). García *et al.* (2014) anotan que las restricciones a las importaciones se mantuvieron en un rango alto, entre 1979 y 1982 el rigor se redujo, en gran parte para reducir reservas internacionales y “enfrentar la acumulación de reservas causada por los préstamos externos al sector público” (García *et al.*, 2014, p. 24). Cuando estas disminuyeron entre 1983 y 1986 debido a la crisis de la deuda, el nivel de liberación de importaciones disminuyó (hasta el 15 % en 1985). Sin embargo, en un nuevo período de bonanza cafetera y los nuevos acuerdos con el Fondo Monetario Internacional (FMI), las reservas internacionales crecen desde 1986 hasta el final del período, coincidiendo con un aumento de la liberación de importaciones hasta el nivel del 62 % en 1990.

Estos procesos de ajustes de políticas ante factores coyunturales de deuda externa, antes y después de la misma,

permiten inferir que la política comercial en este período no obedece a una visión a largo plazo, sino a un instrumento más de estabilización macroeconómica. Las listas fueron modificándose a lo largo de los años dependiendo de factores coyunturales (como la deuda o las bonanzas) y no estructurales.

Política de exportaciones

El esfuerzo más definido de promoción de exportaciones se consolida con el Decreto-Ley 444 de 1967. Entre 1970 y 1990, los incentivos a las exportaciones se caracterizaron por ser de tipo institucional, financiero, aduanero y tributario.

En el ámbito institucional, durante el periodo fue evidente el impulso más decidido de promoción de las exportaciones no tradicionales mediante la creación de PROEXPO, la ampliación de las funciones del INCOMEX, la

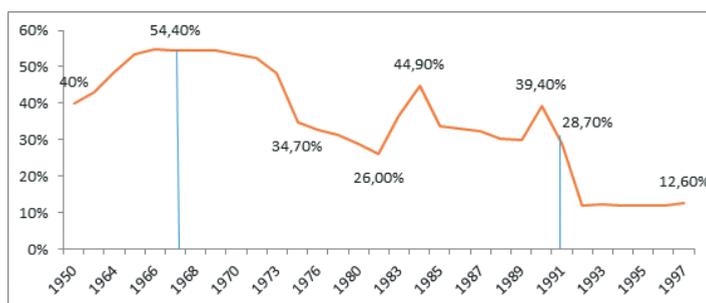


Figura 1. Arancel *ad valorem* promedio, 1950–1997.
Fuente: elaboración de los autores con base en en García *et al.* (2014).

creación del Grupo Andino, el ingreso a la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (ALAC), el mejoramiento de infraestructura vial y aérea, el establecimiento de puertos libres y la agilización de trámites de exportación² (Vallejo, 2001). Por medio de PROEXPO se canalizaron durante muchos años los subsidios a las exportaciones (Villar & Esguerra, 2005) y se buscó facilitar el acceso a mercados externos de los productos colombianos y dar garantías a los exportadores de bienes no tradicionales (Romero & Mogollón, 2007).

Respecto a incentivos financieros, una de las funciones principales de PROEXPO era reemplazar algunos financiamientos externos con recursos propios, otorgando créditos a los exportadores a tasas de interés inferiores a las del mercado. De acuerdo con Vallejo (2001), los recursos de esta institución procedían de una sobretasa del 1.5 % sobre las importaciones y se destinaban a financiar capital de trabajo a bajas tasas de interés. Dicha sobretasa llegó a alcanzar un 5 % a finales de los años 80. Sin embargo, estos créditos no fueron generalizados ni transparentes, “lo que sugeriría que su impacto sobre el crecimiento de las exportaciones menores fue limitado” (García et al., 2014, p. 27).

Los incentivos tributarios venían manejándose desde 1961, “cuando se decidió que las utilidades de las empresas exportadoras estarían exentas del pago de impuestos sobre la renta, creando incentivos para reducir cargas fiscales en ramas previamente no exportadoras” (GRECO, 2001, p. 61). Sin embargo, el Decreto-Ley 444 de 1967 creó el certificado de abono tributario (CAT), el cual representó un sistema más simple y general que permitía una exención tributaria del 15 % y podía ser usado para pagar impuestos un año después de su fecha de emisión (Vallejo, 1985); “sus grandes virtudes fueron ser un subsidio uniforme y generalizado que cualquier exportador podía recibir” (García et al., 2014, p. 27). Dichos certificados posteriormente fueron modificados por la Ley Marco de Comercio Exterior en 1983 por los certificados de reembolso tributario (CERT), como una estrategia de despojar al certificado de abono tributario de sus atributos de subsidio. El certificado de reembolso tributario era un instrumento más flexible, menos generalizado y enfocado a promover sectores estratégicos y exportaciones de valor agregado.

En el área tributaria, a finales de los 50 se estableció el Plan Vallejo, el cual:

2 Vallejo (2001) afirma que a partir de 1967 un exportador, por lo general, debía tratar con tres instituciones gubernamentales, mientras que antes de ese año debía hacerlo hasta con 24.

[...] consistía en permitir la importación de materias primas y bienes intermedios con el objetivo de ser utilizados en la producción de bienes exportables, o a la prestación de servicios directamente relacionados con la exportación o producción de estos bienes. Entre los beneficios del plan Vallejo, el primero estaba relacionado con la posibilidad de obtener una licencia previa de importación, junto con la exención total o parcial de aranceles e impuesto al valor agregado (IVA) para materias primas y bienes intermedios y pago diferido del IVA, en el caso de compras externas de bienes de capital. (García et al., 2014, p. 27)

Posteriormente, en 1967, se crea como instrumento alternativo el Plan Vallejo Junior, el cual incluía un procedimiento que permitía otorgar exenciones arancelarias sobre insumos importados utilizados en exportaciones ya efectuadas (Vallejo, 1985). Esto quiere decir que su funcionamiento es *ex post*: después de que el exportador realizara la exportación, podía reclamar los rendimientos para la próxima importación.

El fomento a las exportaciones a través de subsidios no solo ha sido un instrumento de política comercial, junto con la política de importaciones, pues estuvo sujeto al manejo de la política cambiaria y a la disponibilidad

de divisas. Por lo tanto, el comportamiento de los incentivos a las exportaciones dentro de este período, aunque parece obedecer a una política a largo plazo, fluctúa dependiendo de factores coyunturales.

Periodo 1991-2016

De acuerdo con la OMC (2006), “hasta 1990, el objetivo de la política comercial de Colombia fue la racionalización de la estructura de la protección y de los incentivos ofrecidos a las exportaciones no tradicionales” (p. 22). Los objetivos de la política comercial colombiana después de 1990 fueron “el aumento de la competitividad, la diversificación de la producción y la promoción de la integración en la economía mundial” (OMC, 2006, p. 22).

Política de importaciones

Como consecuencia del programa de liberación, el régimen de comercio experimentó una transformación. Los aranceles se racionalizaron y se redujo su dispersión. Se eliminaron los recargos a la importación, se disminuyeron las prohibiciones de las importaciones y las prescripciones en materia de licencias, se simplificaron los procedimientos de importaciones, no se recurrió ya a la aplicación de medidas por motivos de balanza de pagos y se suprimieron en la esfera de la contratación pública las preferencias

que favorecían a los proveedores nacionales.

Aranceles

En materia de aranceles, la apertura implicó la reducción sustancial de los mismos y de forma significativa en el siguiente año y medio. Entre marzo y noviembre de 1990 se pasó de un arancel promedio del 44 % al 3 % (García et al., 2014). Así mismo, surge un proceso de simplificación arancelaria. Entre 1990 y 1996 la estructura arancelaria pasó de 25 tipos diferentes situados entre el 0 y el 200 %, a cinco tipos principales que oscilan entre el 0 y el 20 %. Sin embargo, en el último período (2006–2010) Colombia ha aumentado el número de líneas arancelarias, pues pasó de 6993 líneas a 7273.

Desde el punto de vista descriptivo, en la Figura 2 se evidencia el cambio drástico que sufre el arancel nominal promedio después de 1990. Los aranceles alcanzan sus niveles más elevados en el año 1984 y comienzan a disminuir hasta el año 1992. A partir de 1992 y hasta el año 2008, los aranceles se mantuvieron proactivamente bajos e invariables. Esto demuestra la renuncia del Gobierno a los aranceles como instrumento de política comercial durante ese periodo. Aun con aranceles bajos, se denota la diferencia arancelaria para productos industriales, agrícolas o de extracción. La

industria y la agricultura sin embargo mantienen un nivel de protección más elevado. Especialmente en el sector agrícola, la desgravación fue menor, en concreto para productos lácteos, productos de origen animal y cereales (OMC, 2006).

Entre el 2010 y el año 2015, los aranceles disminuyeron tras la reforma arancelaria implementada en octubre de 2010. Según cifras de la OMC, el arancel promedio aplicado en Colombia hasta el año 2009 superaba incluso el de Costa Rica y nueve países americanos de mayor producto interno bruto: Estados Unidos, Canadá, Brasil, México, Argentina, Venezuela, Chile, Perú y Ecuador (Barón & Salcedo, 2012). Es así como el promedio de protección arancelaria en el año 2006 era del 12 % y pasó a ser del 6.2 % en el año 2012 (OMC, 2012). Esta reforma arancelaria se realizó con el fin de aumentar la demanda por importaciones y reducir la presión cambiaria.

Contrarreforma: franja de precios y otras medidas

Ante la disminución generalizada de aranceles, muchos sectores se vieron desprotegidos y presionaron al Gobierno para implementar acciones proteccionistas. En consecuencia, se desarrollaron y establecieron algunas medidas en “contrarreforma”.

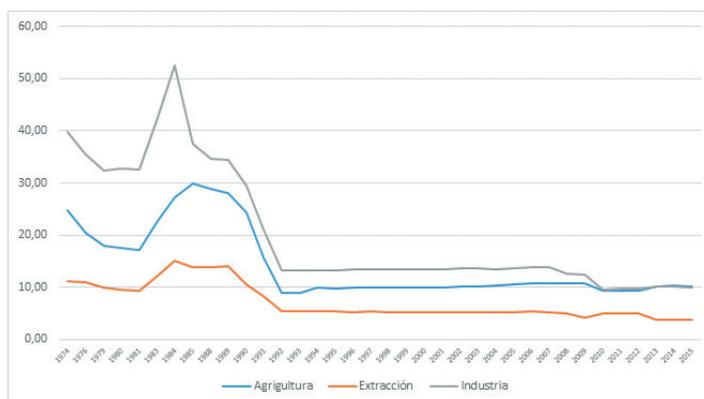


Figura 2. Arancel nominal promedio. Colombia 1970–2013.

Fuente: elaboración de los autores con base en cálculos DNP (2018) -Arancel nominal según CIU Rev. 2 1974-2013, y Arancel Nominal según partida arancelaria 2002–2015.

Las *franjas de precios* fueron establecidas en 1993 “para los productos agrícolas denominados sensibles como el trigo, maíz, aceite de palma, leche, pollo, soya, azúcar y arroz” (García et al., 2014, p. 40). Esta medida se fundamentaba en un conjunto de aranceles que variaban según la evolución de los precios internacionales de los mencionados productos. Sin embargo, de acuerdo con García et al. (2014), el sistema no era neutral y más bien mantenía una protección constante y alta independientemente de los precios internacionales del producto.

Por otro lado, los *convenios de absorción* fueron otra medida que se estableció en 1994:

[...] para algunos productos bajo el régimen de franjas de precios. Con

los convenios los usuarios de los productos se comprometían a adquirir la producción doméstica de materias primas agropecuarias antes de importarlas. Para hacer cumplir los convenios se estableció un sistema de licencias previas administradas por el Ministerio de Agricultura el cual debía certificar la absorción para permitir que se importara. (García et al., 2014, p. 41)

Los *precios de referencia* fueron otro mecanismo establecido para productos que no estaban amparados por las dos anteriores herramientas, por ejemplo, el frijol. Dicha medida consistía en “establecer un precio al cual se debía liquidar el arancel del producto importado si su precio de importación era inferior al precio de referencia” (García et al., 2014, p. 42). Los precios

de referencia también se aplicaron para algunos productos industriales del sector textil-confección (García et al., 2014).

Aunque el esquema de licencia previa y prohibida se redujo sustancialmente con la apertura, para el año 2012 los trámites de registro y las licencias de importación persistían como restricciones de tipo no arancelario (OMC, 2012). Según García et al. (2014), “con la puesta en marcha de los convenios, que en productos como el maíz continúan vigentes, Colombia regresó a los esquemas de licencia previa y prohibida importación para una buena cantidad de productos agrícolas, pecuarios y agroindustriales” (p. 42).

Medidas no arancelarias (MNA)

Las medidas no arancelarias (MNA) representan un mecanismo de protección menos evidente que los aranceles o las licencias de importación y son “medidas de política, distintas a los aranceles aduaneros ordinarios, que potencialmente pueden tener un efecto sobre el comercio internacional de bienes, cambiando las cantidades comerciadas, o los precios, o ambos” (García et al., 2014, p. 34).

Aunque el marco legal, frente al comercio internacional colombiano, permite que desde 1983 se puedan utilizar las medidas no arancelarias,

especialmente salvaguardias y *anti-dumping*, nunca fueron utilizadas de manera frecuente. Solo después de la reforma se vio su importancia al no poderse utilizar los aranceles o las listas de prohibida y previa importación como medida de defensa comercial para proteger algunos sectores vulnerables de la competencia internacional.

Básicamente, las medidas no arancelarias vinieron a reemplazar en gran parte las licencias de importación, como un mecanismo menos transparente. Sin embargo, García et al. (2014) afirman que después de la reforma, las licencias previas de importación no desaparecieron totalmente pues representaban el 1–2 % del universo arancelario, pero en realidad representaban entre el 15 y el 20 % del total importado. Las licencias previas de importación, aunque en el papel parecían haber desaparecido, aún tenían una relativa importancia en el comercio.

Aunque las salvaguardias y las medidas *antidumping* adquieren importancia como mecanismos de protección, no fueron los únicos instrumentos utilizados para tal fin. De acuerdo con García et al. (2014), a mediados de los años 90 se observa un crecimiento explosivo de decretos, reglamentaciones y resoluciones en las normas técnicas y medidas sanitarias cuyo propósito formal era proteger a los consumidores, pero que en realidad pudieron ser

utilizados con fines proteccionistas. Por lo tanto, entran al escenario organismos que no están diseñados ni preparados para formular ni ejecutar política comercial, y que sin embargo empiezan a imponer alguna restricción de carácter no arancelario. En Colombia se pueden destacar: Ministerio de Comercio Industria y Turismo, Instituto Nacional de Vigilancia de Medicamentos y Alimentos (INVIMA), Dirección General de Impuestos y Aduanas Nacionales (DIAN), Ministerio de Agricultura, Instituto Colombiano Agropecuario (ICA), entre otros.

La evolución de las medidas no arancelarias ha sido creciente. Entre 1967 y 1989 existían 1102 reglamentaciones o medidas no arancelarias acumuladas, mientras que en el 2008 existían 25 138 (García et al., 2014). Tan solo entre 1990 y 1992 se acumularon más

medidas no arancelarias que en todo el período 1967–1989. Así mismo, mientras en 1989 había en promedio una reglamentación por cada partida arancelaria regulada, en 1995 ya había aumentado a cuatro. Dentro de la clasificación MNA, Colombia pasó de usar 11 categorías en 1989 a usar 31 categorías en 1999.

Por su parte, el número de partidas arancelarias que poseen medidas no arancelarias, es una evidencia del grado de protección que el país ha tenido en el período. La Figura 3 expone el porcentaje de partidas arancelarias con medidas no arancelarias, donde se evidencia el incremento de la protección a lo largo de todo el período. Desde 1991 hasta el año 2015, las partidas arancelarias con medidas no arancelarias pasaron de representar el 27 % al 78 %.

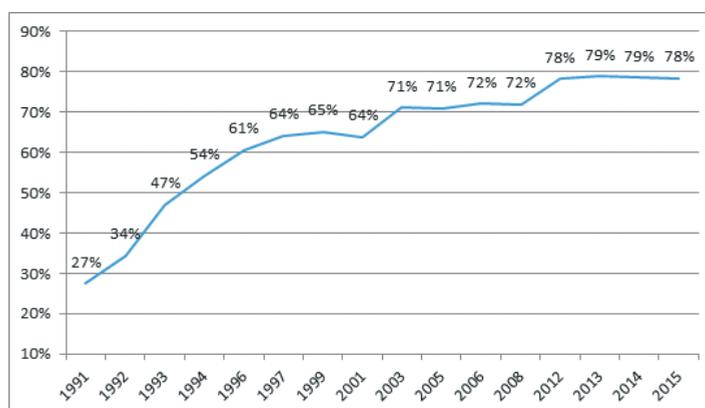


Figura 3. Porcentaje de partidas arancelarias con por lo menos una MNA, 1991-2015.

Fuente: García et al. (2014) y WITS. Cálculos y representación gráfica elaborada por los autores.

Comparativamente, mientras en la década del 90 el porcentaje de registros de libre importación y aranceles disminuía (ver figuras 1 y 2), el porcentaje de partidas arancelarias con por lo menos una medida no arancelaria crecía (ver Figura 5). Esto permite dilucidar que la cobertura de las medidas no arancelarias después de 1991 es similar, y algunas veces superior, a la cobertura de las licencias de previa y prohibida importación que operaron hasta 1990; por lo tanto, la apertura económica no ha sido muy diferente a períodos anteriores cuando los aranceles se redujeron mientras que las restricciones cualitativas se mantenían y aumentaban.

Política de exportaciones

En materia de exportaciones, el período se caracterizó por acomodar los mecanismos existentes y crear y desarrollar otros instrumentos e instituciones para impulsar las exportaciones dentro de un entorno de apertura económica.

De acuerdo con Vallejo (2001), en este período el uso de los certificados de reembolso tributario y el Plan Vallejo se ha reducido sustancialmente. En el caso del certificado de reembolso tributario, los niveles promedios pasaron del 27 % en 1985 a 4.9 % en 1991 y a menos del 2 % en 1995. Con relación al Plan Vallejo, a partir de las reducciones arancelarias de 1990 y 1991 y la eliminación

de los depósitos previos, los incentivos ofrecidos por el Plan Vallejo han perdido su atractivo y el monto del subsidio es casi insignificante.

Varios instrumentos se han destacado dentro de la política de exportaciones luego de la apertura hasta el año 2016. Los principales son: acuerdos comerciales, zonas francas, incentivos tributarios y fiscales, crédito exportador, entre otros.

Acuerdos comerciales

Bajo los objetivos de liberalización del sector comercial en Colombia se han suscrito acuerdos comerciales con distintos países, principalmente como un mecanismo para facilitar la entrada de productos colombianos a otras naciones. Aunque antes de 1990 Colombia hacía parte de la Comunidad Andina (CAN) y la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI), es a partir de la apertura, en especial en los últimos años, que las reducciones de aranceles y las preferencias se han enmarcado en acuerdos comerciales y tratados de libre comercio. Los tratados comerciales firmados en los últimos años son la culminación de lo que comenzó en la década de los 90 y tuvieron mayor alcance que los negociados en estos primeros años.

En la actualidad, Colombia hace parte de acuerdos multilaterales como

parte de la Organización Mundial del Comercio (OMC), uniones aduaneras con la Comunidad Andina, acuerdos de libre comercio con la Alianza del Pacífico, Costa Rica, Corea, Unión Europea, Asociación Europea de Libre Comercio, Canadá, Triángulo del Norte, Chile, Estados Unidos y México; acuerdos comerciales preferenciales con Venezuela, MERCOSUR, CARICOM, Panamá, Nicaragua y Costa Rica; y acuerdos comerciales suscritos aún no vigentes de libre comercio con Israel y Panamá.

Barón y Salcedo (2012) afirman que el sector servicios entra a ocupar un papel importante dentro de las políticas debido al peso en la economía colombiana y, por lo tanto, se obtienen capítulos especiales dentro de los tratados.

Cambios institucionales

A partir de 1991, los principales cambios del período estuvieron reglamentados bajo la Ley 07 de 1991 o Ley Marco de Comercio Exterior, mediante la cual se crea el Ministerio de Comercio Exterior, se determina la composición y funciones del Consejo Superior de Comercio Exterior, se crean el Banco de Comercio Exterior (BANCOLDEX) y el Fondo de Modernización Económica, se confieren unas autorizaciones y se dictan otras disposiciones. En general, las disposiciones de esta ley otorgan al comercio

exterior colombiano la mayor libertad posible en cuanto lo permitan las condiciones de la economía.

Así mismo, cuando se creó el Ministerio de Comercio Exterior, se separó la promoción financiera y la comercial de las exportaciones, para lo cual se liquidó a PROEXPO, sustituyéndolo por dos nuevas entidades: BANCOLDEX y PROEXPORT (Greco, 2001). De igual manera, se eliminó el IDEMA, instituto que controlaba el complejo sistema de licencias de importación a los bienes agrícolas.

El objetivo de BANCOLDEX es el suministro de créditos a la exportación en condiciones competitivas de mercado, así como otros diversos servicios financieros relacionados con las exportaciones. Por su parte, PROEXPORT da orientación y apoyo para el fortalecimiento de las actividades de exportación mediante el suministro de información sobre las oportunidades de mercado.

El Consejo Superior de Comercio Exterior se constituyó como organismo asesor del Gobierno nacional en todos aquellos aspectos que se relacionen con el comercio exterior del país.

En 1994 se creó SEGUREXPO, que ofrece seguro del crédito a la exportación y cubre los riesgos comerciales hasta el 90 %, los riesgos políticos

hasta el 85 % y los riesgos extraordinarios del crédito a la exportación de bienes y servicios.

En el año 2002 se crea el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, encargado de la política de desarrollo económico del país y del comercio exterior.

Para el año 2010, las funciones de BANCOLDEX y los beneficios de la entidad se ampliaron para facilitar la financiación externa y la operación bancaria internacional a empresas con vocación exportadora.

Certificado de reembolso tributario CERT y Plan Vallejo

El certificado de reembolso tributario (CERT) se consagra a partir de 1991 como un mecanismo de promoción de exportaciones no tradicionales; por lo tanto, las exportaciones de petróleo y café no se beneficiaron de dicho incentivo.

Posteriormente, ante las presiones de la OMC para desmontar el incentivo, a través del Decreto 1989 de 2002, los CERT tienen cero como nivel porcentual. Sin embargo, en el año 2007, mediante el Decreto 2327 de 2007 se establece un nivel del 4 % respecto de determinados productos clasificados por capítulos, partidas y subpartidas arancelarias, exportados entre el 1 de enero de 2007 y el 30 de junio de

2007. De igual manera, mediante Decreto 3045 de 2011, se establece el 1.5 % como nivel del CERT para algunos capítulos y aranceles exportados entre enero y abril de 2011.

Entre el año 1991 y el 2001, los niveles del CERT estuvieron entre el 0 % y el 5 %, y una de sus mayores críticas en este período fue la alta concentración del mismo en pocos productos: cerca del 35 % del certificado se concentraba básicamente en diez subpartidas (Cano, 2003). Como es posible observar, el uso del CERT en los últimos años ha sido irregular y segmentado. Por lo tanto, su vigencia hasta el año 2012 fue del 1.5 %, mientras que en otros años llegó a ser del 14 % (en 1970) y 12 % (en 1985) (Cano, 2003).

Con la apertura, el Plan Vallejo siguió utilizándose como un instrumento clave en la promoción de las exportaciones. En el año 2006 se eliminó su utilización para bienes de capital bajo petición de la OMC, por ir en contra de los acuerdos multilaterales. El Plan Vallejo en el año 2016 continúa vigente para insumos y materias primas; sin embargo, su uso se ha reducido a 444 usuarios registrados para el año 2015, mientras que en el año 2005 eran 2439 (Cano, 2016).

Zonas francas

“Las zonas francas se definen como áreas geográficas especiales dentro de

las cuales se desarrollan actividades industriales, comerciales y de servicios bajo un tratamiento preferencial en materia tributaria, aduanera y de comercio exterior” (Ramos & Rodríguez, 2011, p. 2). En 1994, el Gobierno Gaviria pasó la administración de zonas francas al sector privado. De acuerdo con Cano (2016), su evolución ha sido creciente desde el año 2007 cuando existían 19, en el año 2015 habían aumentado considerablemente y ya eran 104. Es evidente la mayor utilización de las zonas francas como instrumento de política de exportaciones en los últimos años.

Comercializadoras internacionales (CI)

El régimen de comercialización internacional fue creado por la Ley 67 de 1979 y se maneja como un instrumento de apoyo a las exportaciones con un beneficio tributario que permite comprar productos colombianos en el mercado interno con destino a la exportación, libres de IVA.

Es evidente la disminución de la utilización de este instrumento, pues el total de las exportaciones a través de las comercializadoras internacionales en 2003 fue de 2900 millones de dólares estadounidenses (OMC, 2006), mientras que en el 2011 ascendieron a 186,4 millones de dólares estadounidenses (OMC, 2012). De igual manera, las comercializadoras internacionales

constituidas pasaron de 2610 en el año 2004 a 225 en el año 2015 (Cano, 2016).

Otros instrumentos

Otras herramientas utilizadas para la promoción de exportaciones dentro de este período son: EXPOPYME, cuyo objetivo es el diseño y ejecución de planes de exportación para pequeñas y medianas empresas; programas especiales de exportación (PEX), sobre utilización de materias primas en la exportación; usuario altamente exportador (ALTEX), que comprende beneficios aduaneros a usuarios permanentes; zonas económicas especiales de exportación (ZEEE), con el fin de atraer nueva inversión con vocación exportadora; descuentos tributarios como el descuento del IVA, impuestos municipales o departamentales a bienes que se exportan (OMC, 2012); o subsidios a las exportaciones como los realizados por la administración Uribe en industrias como el calzado, alimentos, muebles, joyas, productos plásticos, de cuero, de la industria editorial y de repuestos automotores (García et al., 2014).

SECTOR EXTERNO

La balanza comercial colombiana es el resultado de múltiples factores estructurales y coyunturales, así como de política comercial y cambiaria. En

esta sección se exponen los principales cambios en el monto de las importaciones y exportaciones para poder analizar la correlación existente con la política comercial implementada.

Evolución de las importaciones

La evolución de las importaciones ha sido creciente en todo el período, especialmente después de 1990 con la liberación económica. Teniendo como antecedente el modelo ISI y la nueva reforma a la Constitución Nacional en 1968, la década del 70 inicia el período con un aumento de las importaciones gracias a la nueva política comercial y cambiaria. Dicha política fue más laxa en materia de aranceles y en restricciones a las importaciones. Entre 1970 y 1982, las importaciones aumentaron de 843 millones de dólares CIF a 5477.7 a precios corrientes (ver Figura 4). Este fenómeno estuvo acompañado de una tasa de cambio real que en dicho período había venido revaluándose. Sin embargo, la delicada situación fiscal y la crisis de la deuda surgida en 1982, llevó a la administración Betancourt a restringir el comercio y cambiar la política comercial, elevando aranceles y disminuyendo las listas de libre importación. Como resultado, las importaciones disminuyeron hasta 3852.1 millones de dólares CIF en 1986 (Figura 4).

La política consecuente con los nuevos acuerdos con el Fondo Monetario Internacional implicó una nueva reducción de aranceles y restricción de importaciones después de 1986. Con el modelo de apertura económica que flexibilizó la entrada de mercancía extranjera al país y la revaluación de la tasa de cambio representativa del mercado (TRM) entre 1991 y 1997, las importaciones aumentaron hasta 15 378 millones de dólares CIF en 1997 (Figura 4).

Posteriormente, las importaciones se resienten tras la desaceleración del crecimiento del PIB en 1998 y 1999 (Oliveros & Silva, 2001), vuelven a crecer entre el año 2000 y 2008 hasta 39 668 millones de dólares, decrecen en el 2009 por una menor demanda de importaciones y una tasa de cambio nominal devaluada, para elevarse de nuevo hasta 64 028 millones de dólares en el 2014. En los dos últimos años del periodo, las importaciones disminuyen un promedio de -16.3 % y coincide con devaluación de la tasa de cambio representativa del mercado, la cual llega a su máximo histórico a 3406 pesos en febrero de 2016; el nivel más alto de protección con medidas no arancelarias (78 %) en el 2015 y el nivel promedio más bajo de arancel nominal en el año 2015 (7.95 %), 64 028 millones de dólares en el 2014. En los dos últimos años del periodo, las importaciones disminuyen un promedio de -16.3 % y

coincide con devaluación de la TRM, la cual llega a su máximo histórico a 3406 pesos en febrero de 2016; el nivel más alto de protección con medidas no arancelarias (78 %) en el 2015 y el nivel promedio más bajo de arancel nominal en el año 2015 (7.95 %).

En general, se evidencia la influencia de la política de liberación del comercio exterior mediante la reducción de trámites, aranceles y listas de importación y tratados de comercio internacional en el aumento del volumen de importaciones. A pesar de que las medidas no arancelarias hayan ido incrementándose, a la luz de los datos no han generado ninguna restricción visible a las importaciones.

Por su parte, la composición de las importaciones entre 1970 y 1990 no tuvo cambios grandes y mantuvo más o menos la misma composición (ver Figura

4). En promedio, entre 1970 y 1990, los bienes de consumo representaron el 11.93 %, los bienes intermedios, el 52.06 % y los bienes de capital, el 36.01 % (ver Tabla 1). Viendo la estructura general del origen de las importaciones entre 1970 y 1990, se puede evidenciar que la política comercial benefició la importación de bienes intermedios y en menor medida la de bienes de consumo. Se denota que en este período estas políticas no fueron pensadas a largo plazo, pues las importaciones de bienes de capital disminuyeron del 44.07 % de participación en 1970 al 34.63 % en 1990.

A partir de 1990, con la apertura comercial, la estructura de importaciones cambia para darle paso a una mayor participación de bienes de consumo (que presentaban mayores restricciones antes de 1990) en las compras del país, a costa de los bienes intermedios. Los bienes de consumo pasaron a

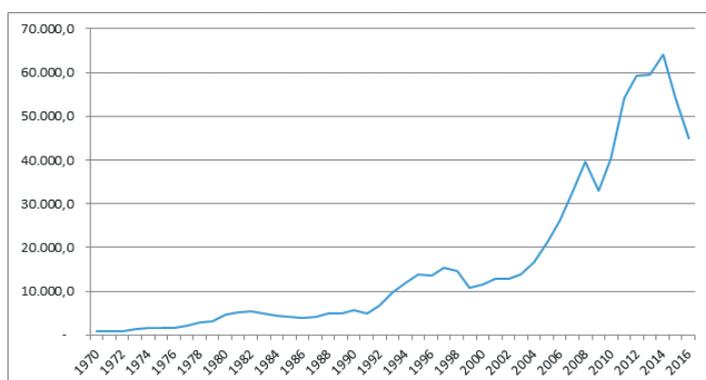


Figura 4. Evolución de las importaciones 1970 – 2016. Millones de dólares CIF.
Fuente: Banco de la República (2018a), elaborada por los autores.

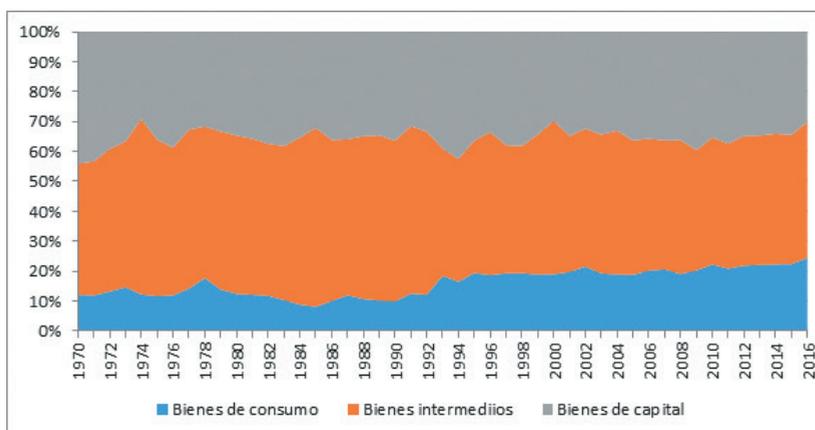


Figura 5. Composición de las importaciones según uso o destino económico 1970 – 2016.

Fuente: Banco de la República (2018a), elaborada por los autores.

representar en el período 1991–2012 un promedio de 19.59 %, los bienes intermedios 45.19 % y los bienes de capital 35.23 % (ver Tabla 1).

Tabla 1. Composición de las importaciones. Promedio 1970-1990 y 1991–2016.

	1970-1990	1991-2016
Bienes de consumo	11.93 %	19.59 %
Bienes intermedios	52.06 %	45.19 %
Bienes de capital	36.01 %	35.23 %

Fuente: Banco de la República (2018a), elaborada por los autores.

En este período de 26 años, los bienes de consumo pasaron de representar el 10 % en 1990 al 24.47 % en el 2016, siendo este último año su nivel más alto alcanzado en el período (ver Figura 5). Los bienes intermedios disminuyeron su participación, pues pasaron del 53.6% en 1990 al 45.38 % en el 2016. El nivel más alto alcanzado

de este grupo de bienes fue en los primeros tres años de la apertura con una participación superior al 50 %. Finalmente, los bienes de capital pasaron de representar el 36.4 % en 1990 al 30.15 % en el 2016. Su nivel más alto alcanzado en el período fue en 1994 con el 42.5 %.

Es notable la diferencia en la estructura de importaciones en ambos periodos. Mientras entre 1970 y 1990 la visión neoestructuralista trajo consigo una mayor participación de productos intermedios, entre 1990 y 2012 el modelo neoliberal condujo a una mayor participación de los bienes de consumo; lo cual trae implícita la pérdida de producción nacional en este tipo de bienes finales.

Comportamiento de las exportaciones

Las exportaciones totales han tenido un comportamiento similar al de las importaciones y, en general, tienen una tendencia de crecimiento en casi todo el período 1970–2016 (Figura 6). Esto indica que la política comercial y cambiaria ha elevado el volumen

comercial en 47 años. Si bien la estructura interna en composición de importaciones y exportaciones puede haber cambiado, el crecimiento de estos volúmenes de comercio parece indicar que la economía se ha ido adaptando a los cambios de políticas neoliberales y que la apertura económica efectivamente ha traído consigo un aumento de bienes importados y exportados, que el modelo neoestructuralista de la CEPAL no pudo obtener.

La tendencia creciente de exportaciones se ha debido a las políticas comerciales de incentivo que se han tenido durante más de 40 años. La creación de PROEXPO, el Plan Vallejo y los certificados de abono tributario (CAT) en 1967; incentivos que funcionaron hasta 1990. Posterior a esta fecha los incentivos a exportaciones se

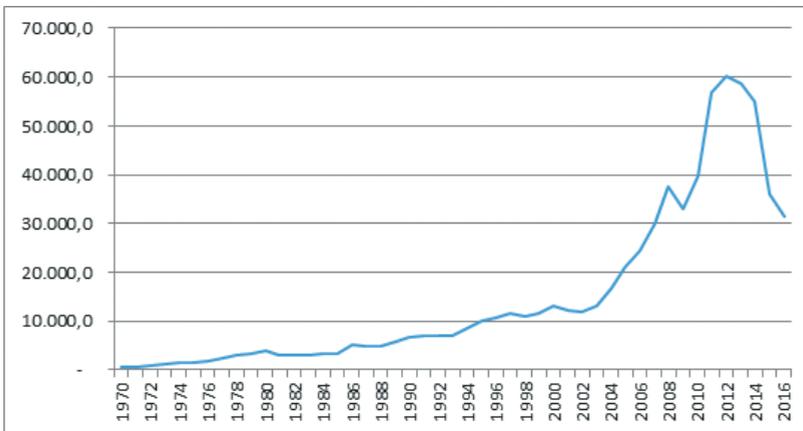


Figura 6. Volumen de exportaciones, millones de dólares FOB, 1970 – 2016.
Fuente: Banco de la República (2018).

apalancaron en acuerdos comerciales, la creación del Ministerio de Comercio Exterior, la creación de BANCOLDEX, la creación de PROEXPORT, la modificación y creación del certificado de reembolso tributario (CERT), el impulso a las zonas francas y otros incentivos a las comercializadoras internacionales, EXPOPYME, programas especiales de exportación (PEX), Usuarios Altamente Exportadores (ALTEX), y las Zonas Económicas Especiales de Exportación (ZEEE).

A partir del año 2002 se observa un crecimiento más marcado de las exportaciones, incluso con tasa de cambio real y nominal revaluándose. De acuerdo con Barón y Salcedo (2012), esta tendencia es resultado del incremento continuo de los precios a nivel mundial de productos representativos de las exportaciones tradicionales como el petróleo y el carbón. Así mismo, estas autoras (2012) indican que la inflación en Colombia fue más baja que la de los 20 socios comerciales en lo corrido del período y, por lo tanto, se favoreció la competitividad del país.

Precisamente, la relación directa que existe entre los precios de bienes tradicionales como el petróleo y el carbón ha influido en el comportamiento de los últimos cuatro años del periodo. Se observa una caída sustancial de las exportaciones en el

periodo 2013–2016, que obedece al decrecimiento de las exportaciones tradicionales (ver Figura 7), específicamente del petróleo y el carbón (ver Figura 8). Las exportaciones tradicionales tienen la característica de no depender en gran medida de la política comercial. Es más, los cambios internacionales en cuanto a precios y demanda de bienes tradicionales como el café y el petróleo son los que han marcado los cambios de ajuste de política comercial que el país ha desarrollado para adaptar su sector externo.

En cuanto a la composición de las exportaciones, se evidencia que las exportaciones tradicionales entre 1970 y 2016 han representado en promedio un 58 % de las exportaciones totales. Los cambios más importantes en las exportaciones tradicionales han sido causados por la bonanza cafetera de 1975–1978, la segunda y más corta bonanza cafetera en 1986, la cual coincidió con el descubrimiento y explotación del pozo petrolero de Caño Limón, cuando el país comienza a exportar petróleo en mayores cantidades.

De acuerdo con la Figura 9, la participación de las exportaciones tradicionales alcanza el 70 % en ambos periodos: hacia 1978 y 1986. En 1991 y 1992 se descubren los yacimientos del Cusiana y el Cupiagua, lo que incrementa de

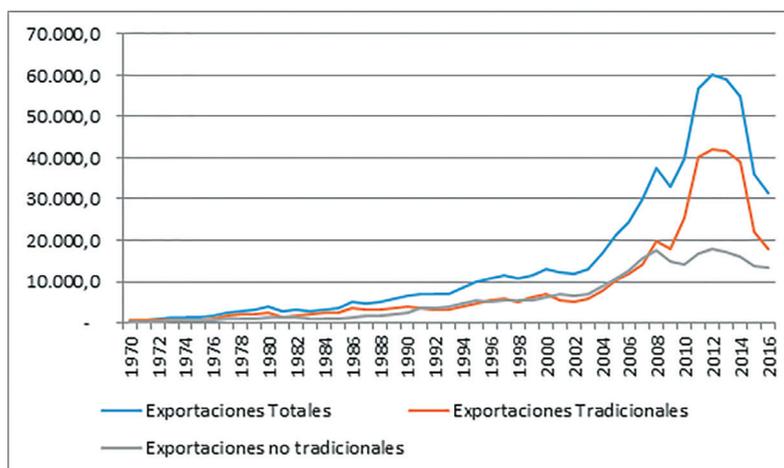


Figura 7. Evolución de las exportaciones tradicionales y no tradicionales 1970 – 2016.

Fuente: Banco de la República (2018), elaborada por los autores.

nuevo las exportaciones de petróleo. En el año 2000, la compañía petrolera Petrobras inicia operaciones en campo Guandó, lo que de nuevo permite una mayor exportación de petróleo. Esto

se ve reflejado en la Figura 8, donde las exportaciones de petróleo en el año 2000 alcanzan los 4775 millones de dólares FOB.

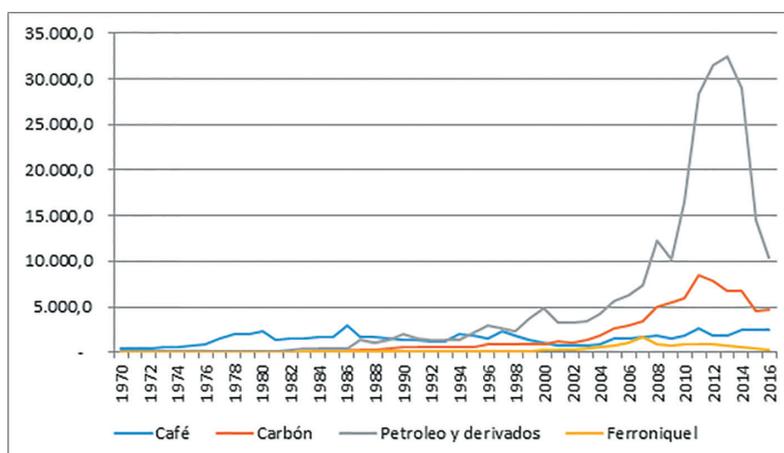


Figura 8. Evolución de las exportaciones tradicionales 1970 – 2016.

Fuente: Banco de la República (2018), elaborada por los autores.

El período 2004–2014 se caracteriza por una mayor demanda internacional de petróleo y carbón y la mayor cotización del precio en los mercados internacionales. Por ello, la participación de las exportaciones tradicionales pasa de representar el 46 % en el 2004 a representar el 71 % en el año 2014 (ver Figura 9). La Figura 8 permite ver el gran incremento de las exportaciones de carbón hasta el año 2011 cuando alcanza su máximo en 8 396 6 millones de dólares FOB, y las exportaciones de petróleo, que alcanzan su máximo nivel en el año 2013 en 32 483 1 millones de dólares FOB.

Por su parte, las exportaciones de café han perdido representatividad dentro de las exportaciones tradicionales, pues entre 1970 y 1990, en promedio, abarcaron el 78.9 % de este tipo de

exportaciones, y entre 1991 y 2016 han logrado representar el 19.4 %. Esta nueva composición exportadora no obedece propiamente a que las políticas comerciales implementadas buscaran el fomento de unas exportaciones sobre otras, sino al comportamiento del mercado internacional.

Por otro lado, las exportaciones no tradicionales han tenido un comportamiento similar al de las tradicionales hasta el año 2008 (ver Figura 7). Algunas veces superior y otras inferior, pero siguiendo la misma tendencia creciente. Aunque han existido incentivos a las exportaciones no tradicionales desde el año 1967, es a partir de la apertura cuando estas comienzan a crecer de una manera marcada. Entre 2004 y 2008 se observa un crecimiento mayor que coincide con la entrada en

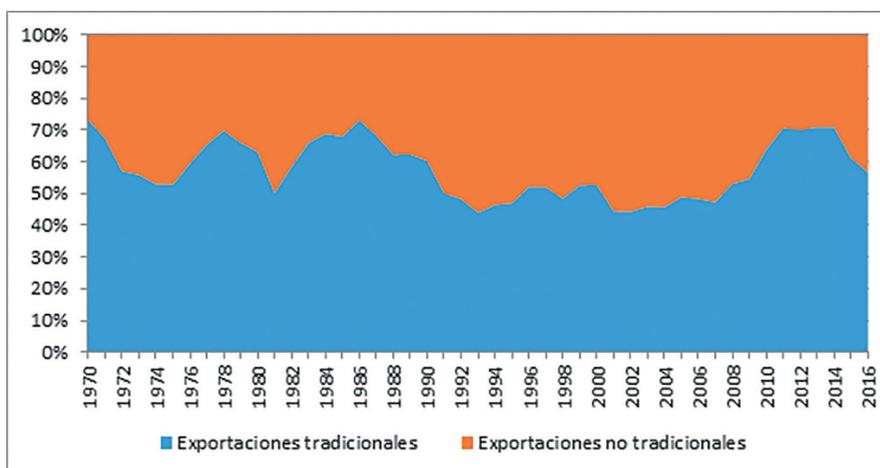


Figura 9. Composición exportaciones tradicionales y no tradicionales

Fuente: Banco de la República (2018), elaborada por los autores.

vigencia del tratado de libre comercio con Chile en 2006, Triángulo del Norte en 2007, Cuba 2008 y el Acuerdo de Complementación Económica con MERCOSUR en 2005. Adicional a ello, se presentó para aquellos años una mayor cantidad de exportaciones colombianas con destino a Venezuela.

No obstante, las exportaciones no tradicionales sufren un decrecimiento entre 2008 y 2010 debido a la caída en las exportaciones de carne y textiles que ingresaban a Venezuela, producto de la crisis política. El crecimiento de las exportaciones no tradicionales retoma su ritmo para el año 2011 y en el 2012 logra su máximo volumen comercial histórico con 17 969 9 millones de dólares FOB. Entre 2013 y 2016, similar a las exportaciones tradicionales, las

exportaciones no tradicionales caen en un promedio de -6.67 % anual, hasta ubicarse en 13 588 4 millones de dólares FOB

La estructura de las exportaciones no tradicionales ha tenido una tendencia en la que ha existido mayor exportación del sector industrial. En promedio, las exportaciones industriales representaron para todo el período el 66 %, las exportaciones del sector minero, un 7.3 % y las exportaciones del sector agropecuario, un 26.7 %. Sin embargo han existido transformaciones estructurales en que las exportaciones del sector agropecuario han perdido representatividad, mientras que las exportaciones del sector minero e industrial la han ganado (ver Tabla 2).

Tabla 2. Composición de las exportaciones. Promedio 1970-1990 y 1991-2016

	1970-1990	1991-2016
Sector agropecuario	32.1 %	21.1 %
Sector minero	5.4 %	9.7 %
Sector industrial	62.5 %	69.2 %

Fuente: Banco de la República (2018), elaborada por los autores.

Este comportamiento se debe a que Colombia no ha desarrollado completamente los niveles técnicos necesarios para exportar bienes agrícolas y las medidas fitosanitarias de los socios comerciales constituyen una barrera

paraarancelaria que frena este tipo de exportaciones. Condición que evidentemente va en contra de la no intervención del Estado en la economía y el libre mercado, que la teoría neoliberal o la nueva escuela clásica promueven.

Resultados de la balanza comercial

En todo el periodo 1970–2016 la participación promedio de las importaciones dentro del PIB fue de 13.6 %, mientras que la de las exportaciones fue del 12.5 %. Como se puede observar en la Tabla 3, la representatividad de las importaciones en el PIB fue en promedio más elevada que las exportaciones en todo el periodo, a excepción del lapso entre 2011 y 2016 cuando ambos flujos comerciales representaron el 14.5 % cada uno. Se observa que el proceso paulatino de liberalización de la economía amplió la brecha entre ambas variables en la década de los 80 y 90.

Colombia ha tenido cuatro periodos de déficit comercial marcado 1980–1985, 1993–1998 y 2006–2010 y 2013–2016. Entre 1970 y 1979, los déficits o superávits comerciales no se habían presentado superiores a 406 millones de dólares. Para 1980–1985 la flexibilización a las importaciones llevada a cabo a principios de los 80 frenó la dinámica exportadora e impulsó las importaciones, por ello la balanza comercial llegó a ser de -2410 millones de dólares FOB en 1982. Se observa para este lapso de tiempo una disminución de las exportaciones y un crecimiento de las importaciones (ver Figura 10).

Tabla 3. Participación de las importaciones y exportaciones en el PIB. Promedio por década, 1970–2016

Porcentaje Participación en el PIB	1970-80	1981-90	1991-2000	2001-10	2011-16
Importaciones	11,7 %	12,7 %	14,0 %	14,6 %	14,5 %
Exportaciones	11,2 %	11,4 %	12,5 %	14,0 %	14,5 %

Fuente: Serie histórica de exportaciones e importaciones por país, DANE y Exportaciones e importaciones de bienes y servicios (% del PIB), Banco Mundial (2018), elaborada por los autores.

La revaluación de la tasa de cambio real en 1989 y 1991 favoreció las exportaciones colombianas y existió superávit comercial. El déficit comercial que se observa en 1993–1996 se presenta en un entorno de crecimiento de exportaciones e importaciones, no obstante, estas últimas crecieron a un

ritmo más rápido (ver Figura 10). Esto sucedió en un entorno de aranceles después de 1992 y una revaluación de la tasa de cambio real para estos años.

Posteriormente, entre 1999 y 2000, existe superávit, entre 2001 y 2005,

déficit comercial leve y un déficit comercial más profundo en 2006–2008. Entre 2004 y 2014, la tasa de cambio representativa del mercado revaluada no presenta un entorno favorable para las exportaciones, aun así en los años 2011 y 2012 hay superávit comercial debido a un aumento marcado en las exportaciones tradicionales, consecuencia de los mejores precios internacionales de petróleo y carbón. Al final del periodo, entre el 2013 y 2016,

existen algunas condiciones que marcan el déficit en la balanza comercial más grande de todo el periodo: las condiciones coyunturales de precios bajos del petróleo, la consecuente reducción de las exportaciones, tasa de cambio representativa del mercado devaluada e importaciones que disminuyen a un ritmo menor que las exportaciones. Dicho déficit alcanza en el año 2015 los 18 124 7 millones de dólares FOB.

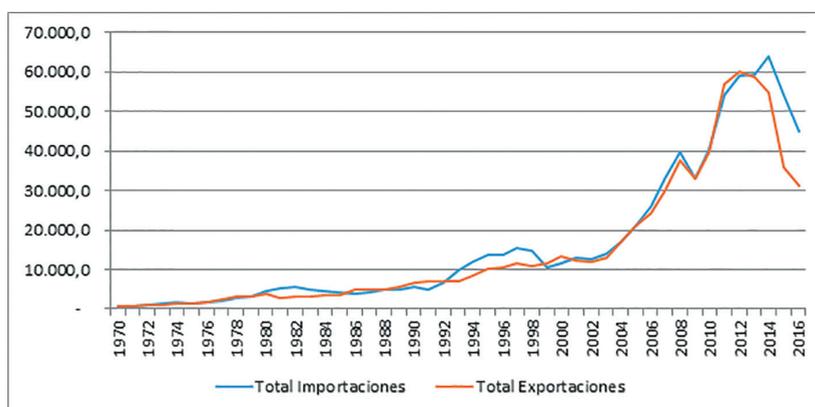


Figura 10. Evolución de las importaciones y exportaciones. 1970 – 2012.

Fuente: Serie histórica de exportaciones e importaciones por país, DANE (2018), elaborada por los autores.

CONCLUSIONES

En general la política económica en los últimos 46 años ha estado orientada por las ideas cepalinas y por el neoliberalismo. Sin embargo, los resultados en el tipo y cantidad de importaciones y exportaciones muchas veces fueron diferentes a los esperados, ya sea

por la no aplicación completa de los principios teóricos que originaron la política o debido a condiciones y fenómenos presentes no explicados dentro del modelo teórico, como por ejemplo, la presencia de asimetrías de información, la irracionalidad de los individuos, presencia de restricciones al comercio, etc.

Las políticas comercial y cambiaria del país han sufrido una transformación del proteccionismo hacia la liberación. Sin embargo, no se encuentran reformas estructurales de fondo que permitan evolucionar verdaderamente el aparato productivo y la competitividad del país, ni una estrategia a largo plazo que posicione a sectores claves de la economía, como el caso asiático con el sector tecnológico. Evidencia de esto es el hecho de que en 46 años de política comercial, el país aún depende en más de un 50 % de las exportaciones tradicionales, es decir, de la explotación de sus recursos (con escasa generación de valor agregado).

En muchas ocasiones, la política comercial fue manejada de manera reactiva ante bonanzas de bienes tradicionales como petróleo y café, lo cual es una evidencia de la poca planeación a largo plazo del sector externo del país. Así mismo, las licencias de importación, certificados cambiarios y otras medidas fueron rígidas o laxas según la escasez o abundancia de reservas internacionales.

La política comercial de los 70 y 80 se caracterizó por dar un impulso a las exportaciones no tradicionales mediante beneficios tributarios, aduaneros y de financiación. La política comercial de los 90 y posteriores al año 2000 se caracterizó por utilizar otros mecanismos de beneficios tributarios como

las zonas francas, Usuario Altamente Exportador ALTEX, comercializadoras internacionales, beneficios de financiación por medio de BANCOLDEX, negociación de tratados de libre comercio y la asesoría permanente de PROEXPORT en la investigación de mercados y la búsqueda de oportunidades comerciales para el país.

La política de importaciones dio como resultado para el país un aumento de las importaciones de bienes de consumo a costa de los bienes intermedios y de capital, luego de la apertura económica.

La política de exportaciones ha dado un impulso a las exportaciones no tradicionales, sin embargo, las exportaciones tradicionales aún tienen gran representatividad en el total de exportaciones. En los últimos años, después del 2008, han incrementado su participación debido al aumento de los precios de muchos bienes tradicionales. Una de las ganancias de la política de comercio exterior es la disminución de la dependencia de un solo sector, el café. Sin embargo, el país aún depende en gran medida de las exportaciones de crudo y de carbón hasta el punto de llevar a déficit la balanza comercial en los últimos cuatro años del periodo.

La estructura de las exportaciones no tradicionales es participativamente mayor para el sector industrial,

mientras que las exportaciones no tradicionales del sector agrícola han disminuido su participación en todo el periodo. Una de las principales causas es la rigidez de las medidas fitosanitarias para el sector agrícola en los países desarrollados. Es una falencia de la política comercial que entre 1984 y 2012 haya descuidado la tecnificación y el desarrollo de su sector agrícola, especialmente después de la apertura y ante la entrada en vigencia de tratados de libre comercio como el negociado con Estados Unidos.

Lo obtenido apunta a un proceso de liberación comercial que ha aumentado el volumen exportado e importado de bienes sin la existencia de políticas estructurales de fondo que promuevan sectores competitivos, dependencia de las exportaciones tradicionales (con bajo valor agregado), deterioro de las exportaciones agrícolas, dependencia relativa de las exportaciones hacia

Estados Unidos y una balanza comercial deficitaria en más del 70 % del periodo.

Colombia presenta déficit comercial en 33 de los 47 años de estudio y superávit en 14. Si se acumulan todos los déficits ocurridos en dichos años, el valor es de -80 942 6 millones de dólares, mientras que si se acumulan los superávits presentados en 14 años, el valor es de 13 055 millones de dólares. En un período de 43 años, Colombia ha acumulado una deuda comercial con el mundo de -67 887 millones de dólares. Esta es una evidencia de la falta de planeación de una política comercial, ya sea de protección o aperturista, que no ha realizado reformas estructurales más profundas que incrementen verdaderamente las exportaciones colombianas, para que se logre su diversificación, especialización y generación de mayor valor agregado.

REFERENCIAS

- Barón, J. & Salcedo, E. (2012). *Análisis de la política comercial y cambiaria en Colombia y sus efectos en la balanza comercial, periodo 1998-2010*. (Tesis de grado). Universidad Pedagógica y Tecnológica de Colombia, Tunja.
- Banco de la República. (2007). *Informe de la Junta Directiva al Congreso de la República*. Bogotá: BanRep.
- Banco de la República. (2011). *Informe de la Junta Directiva al Congreso de la República*. Bogotá: BanRep.

- Banco de la República. (2018). *Balanza comercial. Exportaciones totales (FOB) - Principales exportaciones y resto de exportaciones*. <http://www.banrep.gov.co/es/balanza-comercial>
- Banco de la República. (2018a). *Balanza comercial. Importaciones según uso o destino económico (CIF)*. <http://www.banrep.gov.co/es/balanza-comercial>
- Banco Mundial. (2018). *Exportaciones e importaciones de bienes y servicios (% del PIB)*. DataBank.
- Cano, C. A. (2003). Evaluación de la dinámica e incidencia del certificado de reembolso tributario -CERT- en las exportaciones no tradicionales colombianas. *Ecos de Economía*, 16, 95-122.
- Cano, J. D. (2016, 5 de abril). *Encuesta: Instrumentos de promoción al comercio exterior*. Recuperado de <http://www.analdex.org/2016/04/05/encuesta-instrumentos-de-promocion-al-comercio-exterior/>
- Cárdenas, M. (2009). *Introducción a la economía colombiana* (2.^a ed.). Bogotá: Alfaomega.
- DANE. (2018). *Serie histórica de exportaciones e importaciones por país*. <https://www.dane.gov.co/index.php/estadisticas-por-tema/comercio-internacional>
- DNP. (2018). *Estadísticas de comercio exterior*. Recuperado de <https://www.dnp.gov.co/programas/desarrollo-empresarial/comercio-exterior-e-inversion-extranjera/Paginas/estadisticas.aspx>
- Garay, L. J. (2004). *Colombia: estructura industrial e internacionalización 1967-1996*. Biblioteca Virtual Banco de la República. Recuperado de <http://babel.banrepublicultural.org/cdm/ref/collection/p17054coll110/id/2735>
- García, J., López, D., Montes, E. & Esguerra, P. (2014). *Una visión general de la política comercial colombiana entre 1950 y 2012*. Bogotá: Banco de la República.
- Greco. (2001). *Exportaciones no tradicionales de Colombia*. Recuperado de <http://www.banrep.gov.co/docum/ftp/borra170.pdf>
- Kouzmine, V. (2000). *Exportaciones no tradicionales latinoamericanas: un enfoque no tradicional*. Santiago de Chile: Naciones Unidas, CEPAL, División de Comercio Internacional y Financiamiento para el Desarrollo.
- Krugman, P., Obstfeld, M. & Melitz, M. (2012). *Economía internacional: teoría y política*. (9.^a ed.). Madrid: Pearson Educación.
- Ocampo, J. A. (1982, sep.). Política económica bajo condiciones cambiantes del sector externo. *Ensayos sobre Política Económica*, (2), 7-65.
- Oliveros, H. & Silva, L. (2001). *La demanda por importaciones en Colombia*. Bogotá: Banco de la República.
- Organización Mundial del Comercio –OMC-. (2006). *Examen de las políticas comerciales, informe de la Secretaría*. Colombia: OMC.

- Organización Mundial del Comercio –OMC-. (2012). *Examen de las políticas comerciales, informe de la Secretaría*. Colombia: OMC.
- Perry, G. (1978). *Política cambiaria y de comercio exterior: revisión de la experiencia histórica y propuesta para la próxima década*. Bogotá: Fedesarrollo.
- Ramos, J. & Rodríguez, K. (2011). Las zonas francas en Colombia: beneficios tributarios en el impuesto de renta. *Borradores de Economía del Banco de la República*, (657).
- Romero, M. P. & Mogollón, L. (2007). *Política cambiaria y de comercio exterior en Colombia: un análisis de los efectos en el crecimiento económico entre 1967 y 1979*. Bogotá: Universidad de la Salle.
- Trujillo, E. & Posada, C. (2006). *El proteccionismo no arancelario y la coyuntura económica: el caso colombiano reciente (1990-2005)*. Bogotá: Banco de la República.
- Vallejo, L. (1985). *La política comercial colombiana en los gobiernos de Lleras-Pastrana-López*. (Trabajo docente). Universidad Pedagógica y Tecnológica de Colombia, Tunja.
- Vallejo, L. (2001). La política comercial y cambiaria y sus efectos en la balanza comercial 1960-1999. *Apuntes del Cenes*, 31-32, 77-107.
- Villar, L. & Esguerra, P. (2005). *El comercio exterior colombiano en el siglo XX*. Bogotá: Banco de la República.