

Colombia frente a la globalización

Hernán Avendaño, director de Estudios Económicos
Fasecolda

En el periodo 1976-2016 numerosas economías en desarrollo iniciaron el desmonte del modelo de sustitución de importaciones, caracterizado por el uso intensivo de políticas proteccionistas.

Desde la década del setenta, estos países adoptaron aperturas unilaterales como aproximaciones al libre comercio, camino por el que las economías desarrolladas y algunas en desarrollo venían avanzando desde finales de los años cuarenta con la creación del Acuerdo General sobre Comercio y Aranceles (GATT)

Adicionalmente, la aceleración de la globalización y el surgimiento de las cadenas globales de valor fortalecieron los procesos de integración económica por la vía de los acuerdos comerciales regionales; con la creación de la OMC (Organización Mundial del Comercio), en 1994, se aceleró el número de acuerdos negociados.

En Colombia comenzaron a soplar débilmente los vientos de cambio desde finales de los años sesenta,

cuando se formuló un programa de promoción de exportaciones; fue una respuesta a los problemas de estrangulamiento externo originados en la alta concentración en productos primarios, especialmente café. A mediados de los años setenta se inició un largo y lento camino de liberalización financiera; de igual forma, se emprendió un proceso gradual de reducción de aranceles, finalmente concretado en la apertura unilateral de comienzos de los noventa.

Transcurridas varias décadas, surgen interrogantes sobre la efectividad de esas decisiones en la integración de Colombia a la economía globalizada, la diversificación del comercio y la integración de los empresarios a la nueva organización mundial de la producción. Las respuestas se pueden colegir de la evolución de diversas variables.



- El indicador de apertura económica, medido por la suma de exportaciones e importaciones de bienes y servicios como porcentaje del PIB, revela la forma de relacionarse con la economía global. El coeficiente era del 31% en 1976 y subió al 39% en 2015, con un aumento del 26% entre los dos años. En el mismo periodo, el promedio mundial y el de América Latina superaron el nuestro y crecieron el 70% y el 72% (gráfico 1).
- Según Garay (1998, p. 30): «El arancel nominal promedio pasó del 36% en 1974 al 29.4% en 1979 y 29.3% en 1981, para luego revertir la tendencia y ascender al 47.2% en 1984.» La apertura unilateral del gobierno Gaviria redujo el arancel del 27.0% que registraba en 1990, al 11.8% en 1992. En los años siguientes, se mantuvo alrededor de ese valor hasta la reforma de 2010, cuando bajó al 8.3%. Actualmente está en el 6.4% por un diferimiento arancelario temporal para los bienes de capital y materias primas no producidas.
- Aun así, según Schwab (2015), con ese arancel Colombia se ubica en el puesto 83 entre 140 países. La misma fuente indica que el país ocupó el lugar 109 en la prevalencia de barreras no arancelarias, el 135 en el coeficiente de importaciones a PIB y el 132 en el de exportaciones a PIB.
- La participación de Colombia en las exportaciones mundiales, que en 1976 era del 0.19%, apenas llegó al 0.22% en 2015. Aun cuando se observó un repunte con el reciente auge de bienes básicos, que elevó la participación hasta el 0.32%

en 2012, ella volvió a declinar tan pronto como cayeron los precios internacionales.

- La concentración de las exportaciones se mantiene con escasa modificación. En 1978 los 10 primeros productos representaban el 79.6% del total exportado y en 2014 fueron el 77.6%; no obstante, en unos pocos años el indicador descendió a niveles del 56% o el 57% (gráfico 2).

globales de valor.

De estos indicadores se tendería a concluir que el modelo de liberalización económica no ha dado los resultados que teóricamente se esperaban. La realidad puede ser otra. Stiglitz (2016) señala en su libro 'El malestar de la globalización' el principal mensaje: «... el problema no era la globalización, sino cómo se gestionaba el proceso de la misma.»

➔ Modelo de liberalización económica no ha dado los resultados que teóricamente se esperaban.



- La composición por intensidad tecnológica también registra pocas variaciones. Los productos primarios y los recursos naturales eran el 84.9% de las exportaciones en 1978 y en 2014 fueron el 81.3%. Los de alta tecnología pasaron del 0.6 al 1.6% en el mismo periodo (gráfico 3).
- Con relación a las cadenas globales de valor, Trujillo, Álvarez y Rodríguez (2014), del Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, concluyen que no solo «Colombia muestra un bajo nivel de inserción», sino que lo viene reduciendo desde 2007.
- Un análisis de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (Unctad) (2013; p. 134) encontró que, entre las 25 principales economías emergentes exportadoras, Colombia ocupó el último lugar por la integración de sus exportaciones en las cadenas

De forma similar, se puede afirmar que en Colombia se han adoptado medidas en la misma dirección en que se mueve la economía globalizada, pero diversos problemas impiden alcanzar plenamente los resultados esperados. Podrían señalarse al menos tres factores que contribuyen a ese balance.

El primero es la falta de continuidad de las políticas, por cambios en la coyuntura económica. Lo ilustra la bonanza cafetera de finales de los setenta, que frenó las tímidas políticas de liberalización financiera y comercial que se venían implementando. Igualmente, la reciente bonanza de precios internacionales de los productos básicos bloqueó los avances en la diversificación de exportaciones; la percepción de que el auge sería permanente impidió la adopción de medidas para evitar el fenómeno de enfermedad holandesa y la pérdida de competitividad de las exportaciones no minero-energéticas.

Gráfico 1: Coeficiente de apertura económica 1976 - 2015

(exportaciones más importaciones de bienes y servicios / PIB)

Fuente: Banco Mundial

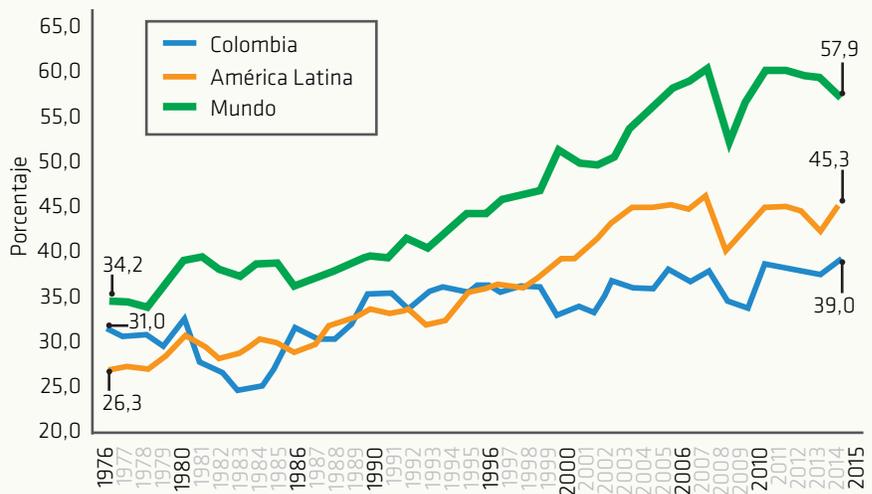
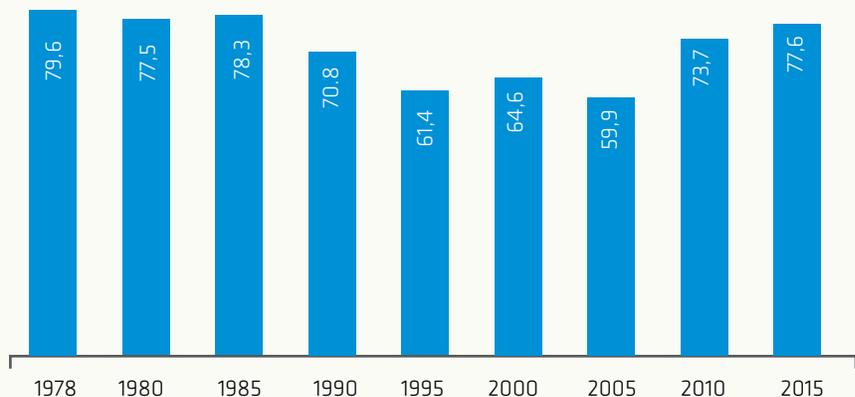


Gráfico 2: Participación de los 10 principales productos exportados, en el total de exportaciones colombianas. 1978-2014

Fuente: Cepal



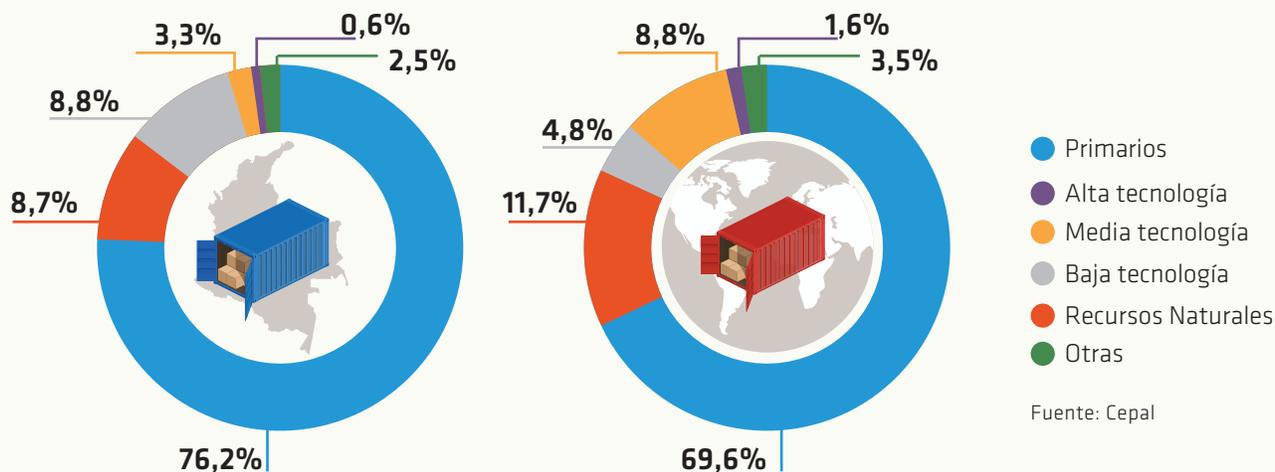
El segundo es la demora en la toma de decisiones estratégicas. Así lo evidencia el atraso en la infraestructura, el bajo desarrollo de medios de transporte masivo como los metros, la persistencia de los problemas de derechos de propiedad en el sector agropecuario y el limitado aprovechamiento de los esquemas de regionalismo abierto. Este último aspecto, aun cuando el artículo 227 de la Constitución contiene un mandato hacia la integración económica, solo desde 2002 se empezó a desarrollar con la negociación de los TLC.

El tercero es la inercia del proteccionismo; es muy difícil frenarla y su reacción a las políticas de modernización termina neutralizando los efectos buscados.

Hombres (2009), destacó un caso en los siguientes términos: «aún después de la Apertura de los años noventa, la protección de los productos industriales de consumo y de los del sector agropecuario es excesiva, como lo es la protección efectiva de esos sectores. La CAN fue el vehículo que utilizaron los proteccionistas colombianos y los de la región andina para echar para atrás parte de lo que se había alcanzado con la Apertura al final del siglo XX».

En síntesis, las decisiones de Colombia no se reflejan en una adecuada inserción en la economía globalizada, pues el mundo se está moviendo a un ritmo más rápido. Es necesario poner el acelerador en temas como

Gráfico 3: Exportaciones por intensidad tecnológica 1978 y 2014 (porcentajes)



→ Las decisiones de Colombia no se reflejan en una adecuada inserción en la economía globalizada, pues el mundo se está moviendo a un ritmo más rápido.

la vinculación empresarial a las cadenas globales de valor, porque ellas son parte esencial de la nueva organización mundial de la producción. De igual forma, urge diversificar la estructura productiva y la canasta exportadora para aprovechar el acceso preferencial permanente que brindan los TLC vigentes.

En este contexto, son grandes las expectativas que genera la nueva política de desarrollo productivo, recién anunciada por el Gobierno. Para que ella marque una diferencia real con otras propuestas en el pasado, resulta vital asegurar la continuidad de la política y diseñar los cortafuegos que bloqueen las esperadas reacciones proteccionistas.

Bibliografía:

- Garay, L. J. (1998). *Colombia: Estructura industrial e internacionalización 1967-1996*. Departamento Nacional de Planeación y Colciencias. Disponible en: <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Desarrollo%20Empresarial/Colombia%20Estructura%20Industrial%20e%20Internacionalizaci%C3%B3n.pdf>.
- Hommes, R. (30 de octubre de 2009). «Política, comercio y geopolítica». *El Tiempo*. Disponible en <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-3693950>.
- Stiglitz, J. (5 de agosto de 2016). «La globalización y sus nuevos malestares». *Project Syndicate*. Disponible en: <https://www.project-syndicate.org/commentary/globalization-new-discontents-by-joseph-e--stiglitz-2016-08/spanish>.
- Trujillo, E.; Álvarez, M. y Rodríguez, M. (2014). «Inserción de Colombia en las cadenas globales de valor». Ministerio de Comercio, Industria y Turismo. Febrero. Disponible en: <http://www.mincit.gov.co/publicaciones.php?id=15870>.
- Unctad (2013). *World Investment Report 2013*. Global Value Chains: Investment and Trade for Development. United Nations, New York and Geneva. Disponible en: http://unctad.org/es/PublicationsLibrary/wir2013_en.pdf.
- Schwab, K. (2015). *Global Competitiveness Report 2015-2016*. World Economic Forum. Geneva. Disponible en: http://www3.weforum.org/docs/gcr/2015-2016/Global_Competitiveness_Report_2015-2016.pdf.