



**CEDE**

**DOCUMENTO CEDE 2004-08**  
**ISSN 1657-7191 (Edición Electrónica)**  
**FEBRERO DE 2004**

## **UNA PROPUESTA PARA LA ORIENTACIÓN DE LA POLÍTICA COMERCIAL COLOMBIANA EN UN CONTEXTO DE EFICIENCIA Y EQUIDAD**

**HERNÁN VALLEJO G.<sup>1</sup>**

### **Resumen**

Este documento plantea que el objetivo principal y de largo plazo de la política comercial colombiana debe ser llegar al libre comercio internacional. Dado que Colombia es un país pequeño con poco poder para promover la liberalización multilateral del comercio, el camino para lograrlo puede ser el de los acuerdos preferenciales de comercio, siempre y cuando dichos acuerdos sirvan como base y no como obstáculo para llegar al libre comercio de bienes y servicios. En este caso, los esfuerzos se deben enfocar en consolidar ALCA y alcanzar un acuerdo preferencial de comercio con la Unión Europea, dado el potencial de comercio que estos pactos tienen para Colombia. Este documento también plantea que los efectos distributivos del libre comercio, al igual que los efectos distributivos de la mayor parte de las decisiones de los agentes privados y públicos, se deben tratar con una orientación más precisa y eficiente de la política fiscal. La evidencia muestra que en esta área Colombia puede mejorar.

**Palabras Clave:** Política comercial, integración económica.

**Clasificación JEL:** F13

---

<sup>1</sup> Facultad de Economía – CEDE, Universidad de los Andes, [hvallejo@uniandes.edu.co](mailto:hvallejo@uniandes.edu.co). Documento presentado el 16 de mayo de 2001 en el foro "La Internacionalización de Empresas Colombianas". Las opiniones expresadas en este documento son responsabilidad del autor y no comprometen en nada la posición de las entidades con las cuales trabaja. El autor agradece los comentarios hechos por los participantes en el foro en el que se presentó, y en el seminario de investigación del CEDE. Todos los errores y las omisiones que quedan son del autor.

# **A PROPOSAL FOR THE ORIENTATION OF COLOMBIA'S TRADE POLICY IN A CONTEXT OF EFFICIENCY AND EQUITY.**

## **Abstract**

This paper argues that the main long run objective of Colombia's trade policy must be to reach free trade. Given that Colombia is a small country with little bargaining power at the multilateral level, the road to reach free trade may be that of preferential trade agreements, as long as those agreements are used as instruments and not as obstacles towards reaching free trade of goods and services. In this sense, it is shown that efforts should concentrate on consolidating the Free Trade Area of the Americas and reaching a free trade agreement with the European Union, given the trade potential that these have for Colombia. This document also argues that the distributive effects of free trade, as the distributive effects of most of the decisions of private and public agents, should be dealt with a more precise and efficient use of fiscal policy. The evidence suggests that in Colombia there is room for improvement in this area.

Key words: Trade policy, economic integration.

JEL Classification: F13

## **I.INTRODUCCIÓN**

Este documento explora el entorno económico colombiano en el año 2001 y retoma unos cuantos fundamentos teóricos para analizar algunas de las falacias que han rodeado la discusión sobre política comercial en Colombia en el pasado reciente. El documento analiza también algunas razones de teoría para alejarse del libre comercio y señala los beneficios de eliminar las barreras al comercio de bienes y servicios, recalcando que el libre comercio no es la panacea. Teniendo este marco de referencia, se propone un objetivo de mediano y largo plazo para la política comercial colombiana, y se presenta una estrategia factible para alcanzar dicho objetivo. El documento también considera los impactos distributivos de la política comercial y los mecanismos para hacerle frente a estos impactos.

## **II. EL ENTORNO ECONÓMICO**

Colombia está pasando la peor crisis económica de las últimas décadas, la cual ha sido causada por un problema de demanda agregada. Los colombianos, y el sector público en particular, vivimos por encima de nuestras posibilidades durante la década de los 90. Para poder hacerlo nos endeudamos, pero ese proceso llegó a su fin cuando el volumen de la deuda y el servicio de la misma alcanzaron niveles tales que ya pocos agentes estuvieron dispuestos a prestarnos más. A partir de ese momento fue necesario hacer ajustes radicales, con altos costos en términos de desempeño económico. La situación se vio agravada por un deterioro en las expectativas de los consumidores y los inversionistas y por el hecho de que

en 1999 el Banco de la República erró significativamente por debajo la meta de inflación. Como resultado de todo lo anterior, Colombia enfrentó una fuerte caída en el PIB y una tasa de desempleo que alcanzó a superar el 20%. Es importante tener en cuenta que la política comercial poco o nada tuvo que ver con la crisis económica colombiana de fines del siglo XX y principios del siglo XXI.

La difícil coyuntura económica ha generado confusión y desesperación entre los agentes, y ese clima ha sido campo propicio para que se den señales erráticas desde el punto de vista de la política económica en general y desde el punto de vista de la política comercial en particular.

### **III. FUNDAMENTOS TEÓRICOS**

Antes de analizar la política económica en un ambiente de confusión, es útil recordar los objetivos de la misma, al igual que algunos conceptos básicos del comercio internacional.

El objetivo de la política económica debe ser maximizar el bienestar social. Y el bienestar social es generado por el consumo de bienes y servicios, tales como el bien justicia social, la cultura, el acceso a un medio ambiente sano y, por supuesto, el consumo de bienes y servicios convencionales.

Una exportación, de otro lado, es la utilización de factores y tecnologías escasos para producir bienes y servicios que se consumen en otro país. La pregunta que

hay que hacerse en este contexto es: Si el bienestar lo genera el consumo de bienes y servicios, y las exportaciones son producción que se consume en otros países, entonces ¿por qué exportamos y para qué promovemos las exportaciones?

La respuesta es sencilla pero poderosa: La única razón de fondo por la cual exportamos es para poder importar, ya que las exportaciones generan bienestar gracias al consumo de bienes y servicios que ellas permiten importar.

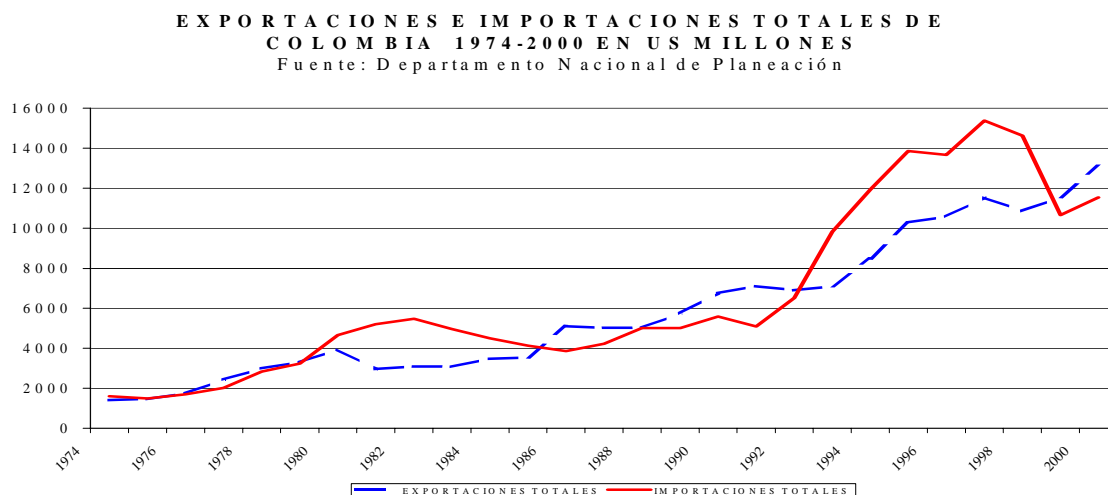
El empleo generado por las exportaciones no es más que un mecanismo para producir importaciones indirectamente, y el uso de las exportaciones para pagar créditos en divisas no es más que comercio inter-temporal, es decir, exportamos hoy para pagar importaciones hechas con anterioridad.

Otro aspecto importante a tener en cuenta es que las exportaciones y las importaciones van de la mano. Como se puede observar en el gráfico 1<sup>2</sup>, aunque las exportaciones y las importaciones rara vez son iguales, y aunque la brecha entre las mismas está íntimamente relacionada con la brecha entre el ahorro nacional y la inversión, las exportaciones y las importaciones van de la mano en el mediano y largo plazo. Si un país exporta más, puede importar más. Si un país importa más, genera los incentivos para exportar más (y de esa forma poder pagar el mayor valor de las importaciones).

---

<sup>2</sup> Las cifras presentadas corresponden a Colombia, pero resultados similares se observan cuando se estudian las series de exportaciones e importaciones totales de otros países.

Gráfico 1



Teniendo claro que lo que genera bienestar es el consumo de bienes y servicios, que la única razón de fondo para exportar es poder importar, y sabiendo que las exportaciones y las importaciones van de la mano, podemos proceder a analizar una serie de falacias con respecto a la política comercial, las cuales han resurgido en el medio colombiano probablemente debido a la situación de confusión y desesperación generada por la crisis económica.

#### IV. FALACIAS SOBRE EL LIBRE COMERCIO

Una falacia muy popular es aquella que afirma que abrirse al libre comercio lleva a que los países más productivos y avanzados, como Estados Unidos y Canadá, arrasén la economía nacional. La idea es atractiva pues el nivel tecnológico y las tasa de inversión en investigación y desarrollo son mucho más altas en esos países que en Colombia. Sin embargo, ser arrasados comercialmente por países

más productivos es económicamente imposible. Por más que aumentaran las importaciones de esos países, habría que pagar por ellas. Y para poder pagar una avalancha de importaciones, tendríamos que generar una avalancha de exportaciones. Ello necesariamente implica que en Colombia algunos sectores en la agricultura, la industria y/o los servicios tendrían que sobrevivir con mucho éxito.

El lado opuesto de esa misma moneda muestra los temores de algunos trabajadores en países desarrollados a integrarse con países en desarrollo como Colombia. Después de todo, los salarios en Colombia son mucho más bajos y, según algunos, eso es competencia desleal. Tanto este planteamiento como el anterior son muestras de desconocimiento del principio de la ventaja comparativa, que dice que gracias a las diferencias tecnológicas entre países, y a las diferencias salariales, todos los países del mundo tienen ventaja comparativa en algunos sectores, y que al abrirse al libre comercio y especializarse en esos sectores en los cuales se tiene ventaja comparativa, la producción mundial de bienes y servicios aumenta, y todos los países pueden ganar con el comercio internacional. Por lo tanto, el comercio internacional no es un juego de suma cero. Las ganancias de unas naciones no son a costa de las pérdidas de otras. Antes de acoger como propia una de las dos falacias anteriores, es importante estudiar y entender bien el concepto de ventaja comparativa<sup>3</sup>.

---

<sup>3</sup> Según Krugman y Obstfeld (1999), Paul Samuelson (Premio Nobel en Economía en 1970), considera el concepto de la ventaja comparativa como "el mejor ejemplo de un principio económico que aun siendo indiscutiblemente cierto no es obvio para personas inteligentes".

La segunda falacia común es aquella que considera ideal exportar tanto como se pueda e importar tan poco como sea posible. Este concepto es el eje del llamado pensamiento mercantilista de los siglos XVI y XVII y David Hume y Adam Smith descubrieron en el siglo XVIII que dicho planteamiento no resiste el más leve análisis económico. Una forma de entender los planteamientos de Hume y Smith es que si las exportaciones son mayores que las importaciones, se acumulan divisas, la moneda local se revalúa y las exportaciones caen, hasta que se nivelan con las importaciones. De hecho, esta falacia desconoce el principio que dice que las exportaciones y las importaciones van de la mano. Y peor aun, desconoce que la única razón de fondo por la cual un país exporta, es para poder importar. Fomentar exportaciones y buscar el acceso de nuestros productos a otros países, sin dar acceso a los productos de otros países a nuestros mercados, es como conducir un vehículo acelerando y frenando al mismo tiempo. Sobra recordar que dos ejemplos contemporáneos de políticas mercantilistas son el ATPA y las preferencias andinas de la Unión Europea<sup>4</sup>.

Otra falacia popular es que el proteccionismo es una buena manera de estimular el empleo. La idea es que al des-estimular las importaciones, se facilita el aumento en la producción del sector que compite con importaciones, y este a su vez emplea más mano de obra. El problema de esta falacia, es que al des-estimular las importaciones se reduce la demanda por divisas y esto revalúa la moneda local

---

<sup>4</sup> Con este planteamiento no se sugiere eliminar el ATPA y las preferencias andinas de la Unión Europea, y tampoco se rechaza profundizar el alcance y la cobertura de dichas preferencias. Simplemente se señala la importancia de convertir esas preferencias en un tratado formal de libre comercio de doble vía, por tiempo indefinido y abarcando la gran mayoría de los bienes y servicios.



*ceteris paribus*<sup>5</sup>, lo cual des-estimula las exportaciones, reduciendo el empleo en este último sector. En otras palabras, usar el proteccionismo para generar empleo simplemente crea empleos de duración incierta en el sector que compite con importaciones a costa de destruir empleos de buena calidad y mayor duración en el sector exportador y en el sector importador.

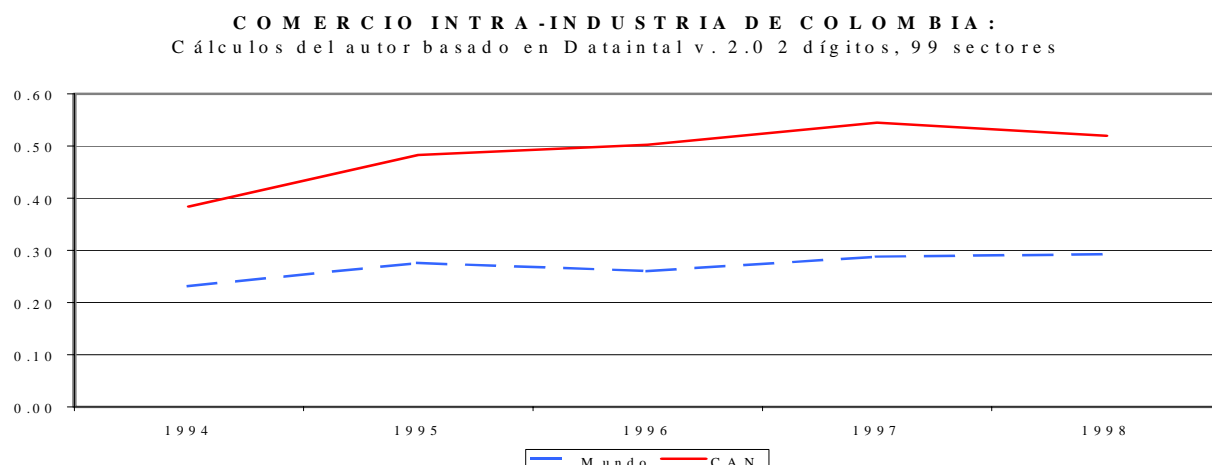
De otro lado, al bajar las barreras al comercio se induce mayor competencia en el sector que compite con importaciones. Esa mayor competencia no siempre lleva a que las industrias que la enfrentan desaparezcan. De hecho, las cifras muestran que en los sectores en los que hay competencia imperfecta el comercio tiende a ser de tipo intra-industria<sup>6</sup>, es decir, hay productores que sobreviven eficientemente a la competencia, a tal punto que ellos también exportan. Como se puede observar en el gráfico 2, el comercio intra-industrial colombiano ha aumentado, por lo menos en el período 1994 a 1998, es decir que existen productores colombianos que han enfrentado competencia de importaciones y no solo han sobrevivido, sino que lo han hecho exportando.

---

<sup>5</sup> El término *ceteris paribus* hace referencia a mantener todas las demás variables relevantes constantes.

<sup>6</sup> El término comercio intra-industria se refiere a una situación en la cual en un mismo sector se presentan tanto exportaciones como importaciones. El grado de comercio intra-industria se mide convencionalmente con el índice de Grubel y Lloyd, que fluctúa entre 0 y 1, en donde 1 quiere decir 100% comercio intra-industria (monto de

Gráfico 2

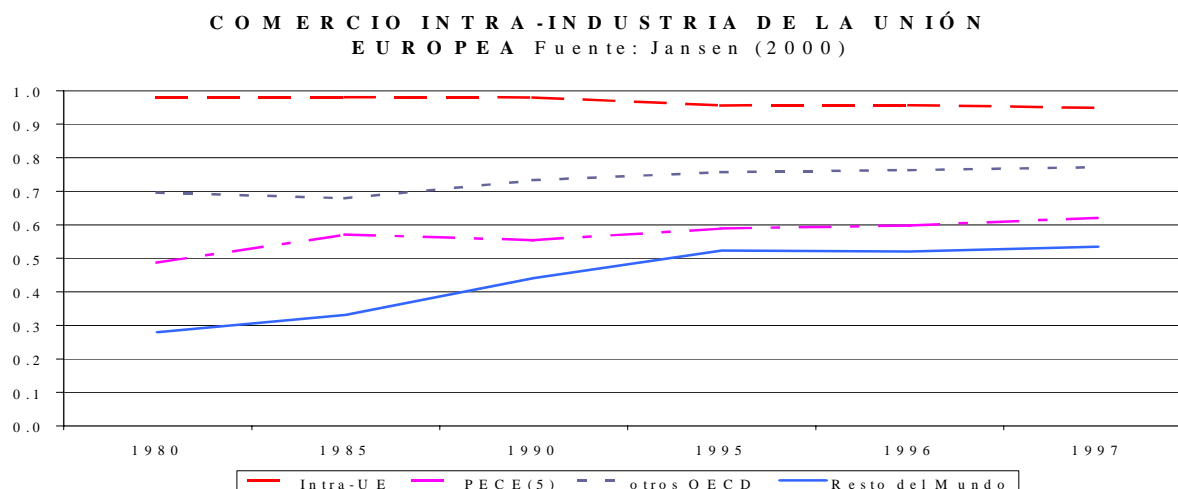


Se afirma con frecuencia que la creación de acuerdos de libre comercio con países vecinos, que tengan mercados similares en tamaño y desarrollo, estimula el comercio intra-industria. La evidencia muestra que eso es cierto, incluyendo el caso de Colombia con la Comunidad Andina de Naciones - CAN, presentado en el gráfico 2. Pero ese no es el único camino para lograr un mayor comercio intra-industria. Las cifras para la Unión Europea sugieren otra alternativa. El comercio intra-industrial de esa región con los países en desarrollo ha venido aumentando significativamente en los últimos veinte años. Una explicación económica de este fenómeno es que entre más capital físico y humano acumulan los países en desarrollo, más parecida se vuelve su dotación relativa de factores a la de los países desarrollados, y más intra-industria se vuelve el comercio entre los mismos, tal y como se puede observar en el gráfico 3.

---

exportaciones igual al monto de importaciones en un determinado sector) y 0 quiere decir 100% comercio inter-industria (o sólo se exporta o sólo se importa en un determinado sector).

Gráfico 3<sup>7</sup>



Otro factor rara vez reconocido, es que como el libre comercio vuelve a los mercados más competitivos, en sectores monopólicos y/o oligopólicos se puede inducir a los productores a vender a precios más bajos. Esos menores precios llevan a que la demanda por esos productos se incremente, y la producción y el empleo en el sector que compite con importaciones ¡puede aumentar eventualmente! Según la Organización Mundial de Comercio - OMC (2001), un fenómeno de este tipo se dio en la industria automotriz de los Estados Unidos.

Es también común el temor a que el libre comercio condene a los países en desarrollo a tener trabajos que exigen poco nivel de calificación. Sin embargo, ese temor olvida que la ventaja comparativa es dinámica. En la medida que el stock de

<sup>7</sup> PECE(5). Incluye Hungría, Polonia, Rumania, la República Checa y Eslovaquia.  
"Otros OECD" incluye Australia, Canadá, Islandia, Japón, Corea, México, Nueva Zelanda, Noruega, Suiza, Turquía y los Estados Unidos.  
El "Resto del Mundo" consiste principalmente de países en desarrollo y economías en transición diferentes a las del PECE(5).  
Para todo el período observado, el Comercio Intra-UE se refiere a el comercio entre los 15 miembros actuales.

capital humano aumenta, y que la capacidad empresarial y de ingeniería de un país mejora, el patrón de comercio va cambiando y se vuelve más intra-industria (los países desarrollados y los hoy países en desarrollo tienden a exportar y a importar los mismos bienes), tal y como se aprecia en el gráfico 3.

Relacionado con lo anterior está la obsesión por la producción de bienes y servicios con un mayor valor agregado por trabajador. Al respecto y tal y como lo señalan Krugman y Obstfeld (1999), es bueno recordar que los sectores con mayor valor agregado por trabajador son por lo general los sectores más intensivos en capital, y por consiguiente, los sectores con menor valor agregado por unidad de capital. Por lo tanto, dichos sectores no necesariamente son los que más aportan al PIB. De otro lado los sectores con mayor valor agregado por trabajador no necesariamente son los de mayor tecnología. Finalmente, si hay sectores con mayor valor agregado, la intervención del gobierno debe estar sustentada claramente en una falla del mercado que impida que los recursos privados se dirijan libremente hacia ellos. De lo contrario dicha intervención, por bien intencionada que sea, puede disminuir la producción total de bienes y servicios de una nación.

Otro tema que vale la pena tener en cuenta es el de la obsesión con el concepto de la competitividad del país. Al hablar de ello es esencial no perder de vista que el comercio internacional no es un juego de suma cero. No competimos con otros

---

Fuente: UNSD, Base de Datos de Comtrade. Los índices de Grubel y Lloyd fueron calculados sobre flujos de comercio en 69 ramas manufactureras (SITC Rev.2, 2 dígitos).

países como si las ganancias de unos fueran a costa de las ganancias de otros. Lo que realmente importa es la productividad. Si el enfoque de competitividad sirve para mejorar la productividad, bienvenido sea. Pero el comportamiento hacia arriba o hacia abajo de la competitividad de una nación no se puede volver una excusa para el proteccionismo.

Es también común escuchar el argumento según el cual no tiene sentido que los países en desarrollo eliminen sus barreras al comercio si los países desarrollados no hacen lo propio. Lo que este argumento no considera es el costo en términos de asignación de recursos y de bienestar que el proteccionismo de algunos sectores, particularmente del sector agrícola, tiene para los países desarrollados<sup>8</sup>. Proteger nuestras industrias porque los países desarrollados protegen sus industrias es imitar a los países desarrollados precisamente en aquellos aspectos en los que no debemos.

Un elemento que genera incertidumbre en la opinión pública es que en la década del 60 y del 70 el crecimiento de los países latinoamericanos era más alto que el crecimiento obtenido en la década del 90. Ello ha llevado a algunas personas a pensar que tal vez un regreso a las políticas del pasado puede ser una solución a los problemas de crecimiento de largo plazo de nuestros países. Sin embargo, ese tipo de asociaciones simples pueden llevar a confusión pues no tienen en cuenta el impacto de otra serie de variables en el crecimiento económico, como por

---

<sup>8</sup> Kenen (1994) cita a Kelly y otros (1992), quienes estiman que el costo de la protección al sector agrícola era en 1990 US \$ 405 por habitante para la entonces llamada Comunidad Europea y US \$ 295 por habitante para los Estados Unidos.

ejemplo el tamaño y la eficiencia del sector público, el funcionamiento de las instituciones, la aplicación del régimen de la ley, el clima de inversión, y la cantidad y calidad de la educación.

Para solucionar ese problema, se han hecho una serie de estudios que controlan por los factores más importantes que afectan el crecimiento<sup>9</sup>. Y lo que la evidencia muestra es que los países con menos barreras al comercio crecen más que los que tienen barreras más altas. Algunos estudios muestran efectos positivos sobre el crecimiento mayores que otros. Pero no hay evidencia seria que indique que el libre comercio sea malo para el crecimiento de largo plazo de los países. De otro lado, no se debe olvidar que buscar el libre comercio no es sólo un problema de crecimiento, es también un problema de bienestar.

Otra falacia popular dice que quienes defienden el libre comercio (a veces llamados neo-liberales) defienden los intereses de los capitalistas, mientras que quienes defienden el proteccionismo (a veces llamados socialdemócratas) defienden los intereses de los trabajadores. Ese planteamiento está totalmente alejado de la realidad. Los defensores del proteccionismo defienden los intereses de los trabajadores y los capitalistas vinculados al sector que compite con importaciones, a costa de los trabajadores y los capitalistas vinculados a los sectores exportador, importador y productor de bienes y servicios no comerciados, y por encima de todo, a costa de los consumidores, que somos el ciento por ciento

---

<sup>9</sup> Esos estudios incluyen a Barro y Sala-i-Martin (1995), Sala-i-Martin (1997) y Edwards (1998).

de los colombianos. El libre comercio no es más que un ejemplo de una política económica en la cual el bienestar general está por encima del bienestar particular.

## **V. RAZONES DE TEORÍA ECONÓMICA QUE PODRÍAN DAR SENTIDO A ALGUNA FORMA DE PROTECCIONISMO**

La teoría económica nos enseña que hay toda una serie de circunstancias en las cuales un país puede encontrar apropiado alejarse del libre comercio desde el punto de vista del bienestar.

Por ejemplo, la teoría de los aranceles óptimos señala que si un país es grande, al colocar aranceles reduce la demanda por bienes importados y eso mejora los términos de intercambio pues el precio de las importaciones cae. Si ese es el caso, colocar un arancel puede mejorar el bienestar de un país grande. Sin embargo, Colombia es un país pequeño<sup>10</sup> y esa misma teoría muestra que el arancel óptimo para un país pequeño es cero.

También existen casos particulares, como por ejemplo el de "especialización perversa", en el cual un país termina produciendo cantidades pequeñas de un bien que tiene economías de escala. Este caso, sin embargo, es más teórico que práctico o se da en sectores muy particulares, ya que según el Banco Mundial (2001) en 1998 sólo 3 países tenían más del 5% del PIB mundial, sólo 9 países

---

<sup>10</sup> Colombia puede ser considerado un país grande a nivel mundial en algunas de sus exportaciones, como el café, las esmeraldas, las flores y los narcóticos. Pero en general, Colombia es un país pequeño en sus importaciones.

tenían más del 2% y Colombia tenía el 0.34%, lo cual implica que para la gran mayoría de países del mundo el mercado internacional está en condiciones de absorber la producción que los países pequeños estén en capacidad de ofrecer.

Igualmente se puede dar el caso de comercio intra-industria en productos idénticos y pérdida eventual de bienestar para las naciones si los costos de transporte son muy altos. Una vez más, este es un caso particular y no aplica para la gran mayoría de bienes y servicios que se comercian internacionalmente.

Existen, por supuesto, razones de seguridad nacional que llevan a los países a restringir el comercio de armas, material radioactivo y otros. Estas razones aplican a la gran mayoría de naciones del mundo (sino a todas) y por lo tanto, referirse a liberar el comercio hace alusión a liberar el comercio de casi todos bienes y servicios. De igual forma, existen las medidas anti-dumping que buscan prevenir la competencia desleal por parte de productores y/o gobiernos extranjeros. En este último caso es esencial evitar que las políticas anti-dumping se conviertan en instrumentos proteccionistas.

La existencia de mercados de capitales pequeños y el problema de la apropiabilidad también son citados como razones para utilizar barreras al comercio. En estos casos, sin embargo, el proteccionismo no necesariamente es la política más eficiente. Un mejor desarrollo de los mercados de capitales, permitiendo la participación de fondos de pensiones y de entidades financieras internacionales en ese sector, y promoviendo una mayor competencia, o



eventualmente facilitando la inversión extranjera en sectores que requieren volúmenes grandes de capital, pueden ser políticas que logren los mismos o mejores resultados, a un menor costo. En el caso del problema de apropiabilidad, un sistema de patentes y de protección al desarrollo de nuevos productos o a los derechos de autor, también puede ser más eficiente que utilizar medidas proteccionistas, que corrigen una distorsión a costa de generar otra distorsión en el consumo de bienes y servicios.

En general, el proteccionismo no es la mejor política para corregir fallas del mercado. De otro lado, el libre comercio es una buena opción de política desde el punto de vista práctico, pues evita las dificultades técnicas inherentes al diseño de instrumentos óptimos de política, el problema de aplicación de políticas ineficientes por presiones de grupos de interés pequeños pero influyentes, y finalmente evita la retaliación por parte de otras naciones que pueda llevar a una guerra comercial que deje a todos los países involucrados peor que antes, desde el punto de vista del bienestar.

## **VI. BENEFICIOS DEL LIBRE COMERCIO**

Tal y como se señaló anteriormente, el libre comercio no es más que un ejemplo de una política económica en la cual el bienestar general prima sobre el bienestar particular. Al separar la producción del consumo y permitir la especialización de cada país en los bienes en los que se es relativamente más eficiente, el libre

comercio aumenta la disponibilidad total de bienes y servicios de una economía, y por lo tanto, el bienestar general del país aumenta.

El libre comercio también permite la explotación de economías de escala tanto en la producción nacional como extranjera y aumenta el número de variedades de bienes y servicios para consumidores, y de insumos y bienes de capital para productores.

Al bajar el precio de bienes, servicios, insumos y bienes de capital, el libre comercio da acceso a un mayor número de consumidores y productores a los bienes importados. El libre comercio es, por consiguiente, más “democrático” que el proteccionismo.

Tal y como se mencionó antes, el libre comercio hace más disputables los mercados, y por lo tanto, independientemente del número de participantes, hace más competitivos a los mercados monopolísticos y oligopolísticos, reduciendo precios, mejorando el servicio, aumentando el consumo y, eventualmente, incrementando el empleo en esos sectores.

Al hacer más competitivos los mercados, el libre comercio estimula la investigación y el desarrollo y da pie a la diferenciación de productos. Estos estímulos han sido señalados como fuente de crecimiento económico de largo plazo por autores como Grossman y Helpman (1991).

Pero el libre comercio tiene otras ventajas. Por un lado, reduce el riesgo regulatorio. Un país que restringe su comercio internacional puede ser propenso a firmar todo tipo de acuerdos de integración comercial con toda clase de países y regiones. Eso cambia sistemáticamente las reglas de juego y da señales erráticas a los productores nacionales y extranjeros, eventualmente induciéndolos a que inviertan su capital en sectores que no tienen potencial, e induciendo a los trabajadores a que adquieran destrezas que pueden quedar obsoletas más rápidamente que otras.

De otro lado, el libre comercio es la herramienta más contundente para acabar el contrabando y colocar en igualdad de condiciones a los hoy comerciantes ilegales con los hoy comerciantes del sector formal. De esta forma, el libre comercio ahorra costos de administración y represión del contrabando.

Habiendo señalado los principales beneficios del libre comercio, es necesario recalcar que el libre comercio no es la panacea. De poco le sirve a un país tener libre comercio si no se respetan la vida, honra y bienes de sus ciudadanos, o si el gasto en educación y salud es ineficiente, dado que estos últimos son los principales determinantes de la productividad de los trabajadores, y por lo tanto, los determinantes últimos del nivel de vida de los habitantes de un país. De poco sirve el libre comercio si las instituciones no funcionan, o si el clima de inversión es adverso. Es por ello que la política comercial no es ni debe ser la herramienta principal para lograr el desarrollo de un país.

## **VII. LA IMPORTANCIA DE TENER OBJETIVOS CLAROS EN EL DISEÑO DE LA POLÍTICA COMERCIAL**

Si bien el libre comercio no es la panacea, es esencial que quienes estén a cargo de la política comercial tengan claridad sobre los objetivos de corto, mediano y largo plazo.

Esa claridad le permite a los encargados de diseñar la política comercial ser proactivos y no reactivos. También evita adquirir compromisos con los socios de diversos acuerdos comerciales, que eventualmente se vuelvan los obstáculos que impidan más adelante el acceso a los mercados con verdadero potencial.

Tener claridad sobre los objetivos evita el desperdicio de capital humano escaso en los organismos encargados de diseñar políticas y permite focalizar los esfuerzos en aquellos acuerdos que tienen más significancia desde el punto de vista comercial. También evita desperdiciar recursos desarrollando instituciones costosas y con poca capacidad de coerción, cuando en contextos más amplios esas instituciones podrían constituirse con menores costos y mayor capacidad para hacer respetar los acuerdos.

Finalmente, tener claridad sobre los objetivos de la política comercial evita que esa política se vuelva una administradora y asignadora de rentas entre pequeños y poderosos grupos de interés.

## **VIII. OBJETIVO DE LA POLÍTICA COMERCIAL COLOMBIANA**

Teniendo en cuenta lo expuesto hasta el momento, este documento plantea que la meta de mediano y largo plazo de Colombia debe ser llegar al libre comercio de bienes y servicios. El argumento fundamental es que el libre comercio maximiza el bienestar de los colombianos y es una política en la que el bienestar general prima sobre el bienestar particular.

Adicionalmente, el libre comercio reduce el riesgo regulatorio, dando señales claras y estables a productores y trabajadores para que inviertan sus recursos y adquieran destrezas en aquellos sectores en los cuales Colombia tiene verdadero potencial.

Por las razones anteriores, este objetivo no debería ser una política de partido sino una política de estado. Y dado que el libre comercio no es algo que se logrará de la noche a la mañana, anunciarlo desde ahora evitará que en unos años se hagan acusaciones sobre la aplicación apresurada de la apertura comercial.

## **IX. DEFENSORES DEL LIBRE COMERCIO**

Una propuesta como la que se hace en este documento probablemente encontrará detractores. Algunos sectores que compiten con importaciones y que prefieren dedicar sus recursos a mantener sus rentas más que a volverse eficientes, probablemente se opondrán.

Por lo tanto, es importante que el libre comercio sea defendido por sus beneficiarios. Las asociaciones de consumidores, encabezadas por la Confederación Colombiana de Consumidores, deben incluir entre sus funciones la defensa activa de los consumidores en aspectos como las barreras al comercio, ya que son los consumidores quienes asumen el costo más alto del proteccionismo.

El sector comercializado, encabezado por la Asociación Nacional de Comercio Exterior<sup>11</sup> y por los demás gremios de exportadores e importadores, también debería ser defensor activo del libre comercio, pues más importaciones generan un mayor incentivo para exportar.

Los productores y los trabajadores que compiten con importaciones, que tienen visión de largo plazo y que no desean ser inducidos artificialmente a invertir en sectores que no tienen potencial, también deberían defender el libre comercio.

Aquellos gobiernos y partidos políticos interesados en maximizar el bienestar de los colombianos, y que ven la política como un instrumento en el que el bienestar general prima sobre el bienestar particular, deben ser defensores de primera línea del libre comercio.

---

<sup>11</sup> Analdex, antes conocida como Asociación Nacional de Exportadores.

Finalmente, los académicos independientes tienen una función en esa defensa y en particular, en aclarar las falacias que abundan en los medios de comunicación, difundidas por personas más interesadas en influir en el diseño de la política comercial que en estudiar y en entender los fundamentos de la teoría y la evidencia empírica del comercio internacional.

## **X. MECANISMOS PARA LLEGAR AL LIBRE COMERCIO**

Tener un objetivo claro para la política comercial es esencial, pero no menos importante es tener una estrategia accesible para llegar a dicho objetivo.

Una opción son las negociaciones multilaterales por medio de la OMC. Aunque Colombia debería apoyar y acoger todas las iniciativas para reducir barreras al comercio a nivel mundial por medio de este mecanismo, es importante tener en cuenta que Colombia es un país muy pequeño y tiene poca capacidad para fijar el contenido y la velocidad de dichos acuerdos.

Otra opción es hacer una apertura unilateral. Colombia ya hizo un esfuerzo en ese sentido a principio de la década de los 90. La ventaja de este esquema es que no requiere consenso con otras naciones. Sin embargo, el problema de la apertura unilateral es que no mejora el acceso a otros mercados.

La opción que queda es la de los acuerdos preferenciales de comercio. La tabla 1 basada en un estudio previo del autor, muestra que después de controlar por las

características estructurales de todos los países del mundo, si se logra consolidar ALCA, Colombia tendría entre el 76% y el 83% de su comercio potencial fluyendo libremente. Y si fuera de eso se logra consolidar un acuerdo de libre comercio con la Unión Europea, entre el 90% y el 95% del comercio potencial colombiano fluiría sin barreras de política. Alcanzar un acuerdo de libre comercio con la Unión Europea no parecería ser tan difícil después de consolidar ALCA, pues por lo menos en el caso mexicano, dicha Unión dio claras muestras de no querer quedarse atrás en términos de integración comercial una vez México se integró con los Estados Unidos y Canadá.

Tabla 1

**POTENCIAL DE LOS ACUERDOS PREFERENCIALES DE COMERCIO  
PARA COLOMBIA** Fuente: Vallejo (1999)

ACUERDO	DATOS DE COLOMBIA	DATOS DE A.L.	DATOS DEL MUNDO
ALCA	83.82%	76.96%	76.29%
NAFTA	71.83%	60.87%	50.31%
CAN	6.26%	7.74%	13.69%
MERCOSUR	4.00%	6.30%	7.89%
OTROS	1.73%	2.05%	4.40%
UE	10.72%	14.23%	14.05%
RM	5.46%	8.80%	9.66%

El otro 5% o 10% del comercio potencial colombiano incluye a miembros no americanos de la Organización de Cooperación de Asia Pacífico, que es por principio un acuerdo que busca bajar barreras al comercio de forma no discriminatoria. Por lo tanto, una vez firmado ALCA y consolidado el acuerdo preferencial de comercio con la Unión Europea, llegar al libre comercio estaría fácilmente al alcance del país. De esta forma, Colombia podría estar preparada



con años de anticipación al libre comercio que eventualmente se podría alcanzar con largas rondas de negociación en la OMC.

Lo esencial al seguir la estrategia de los acuerdos preferenciales de comercio es que los compromisos adquiridos sean siempre consistentes con la meta y la estrategia seguida, y que por ningún motivo se vayan a volver barreras para poder llegar al libre comercio. Es decir, el diseño de los acuerdos debe servir de base y no de obstáculo para llegar al libre comercio, como lo ha planteado Jagdish Bhagwati (1991).

## **XI. EFECTOS DISTRIBUTIVOS DEL COMERCIO INTERNACIONAL**

Como ya se ha señalado, la apertura comercial tiene efectos distributivos. En general, ganan los consumidores, los exportadores, los importadores y los productores de bienes no comerciados, y pierden quienes compiten con importaciones.

Sin embargo, es importante tener en cuenta que todas las decisiones de los agentes, en particular las del gobierno, tienen impactos distributivos. Aunque el ideal sería poder aplicar medidas mitigadoras cada vez que se toma una decisión de política, desde el punto de vista práctico ello es inmanejable.

Lo importante es tener en cuenta que unas medidas benefician a unos grupos y otras medidas benefician a otros grupos, y que por lo tanto lo sensato es evaluar

permanentemente la evolución de la miseria, la pobreza y la distribución del ingreso y tomar medidas sobre los efectos agregados. Al hacer la evaluación desde el punto de vista de distribución del ingreso, como se aprecia en el gráfico 4, durante los años 60, 70 y 80 hubo un mejoramiento de esa variable en Colombia<sup>12</sup>. Dicha tendencia se reversó durante la década de los 90, como se puede apreciar en el gráfico 5. Sin embargo, antes de atribuirle dicho impacto a la política comercial, es importante tener en cuenta que al principio de la década de los 90 se hicieron una gran cantidad de reformas al funcionamiento del estado, entre otras modificaciones al sistema de cambios internacionales, regulación de la inversión extranjera, ajustes al mercado laboral, cambios en el sector financiero y la apertura comercial, tal y como lo señala Montenegro (1998). Por lo tanto, para poder determinar el impacto de una de esas políticas sobre la distribución del ingreso, es necesario controlar por el impacto que las otras políticas tuvieron sobre esa misma variable. Al tratar de hacer eso, los economistas han encontrado resultados ambiguos.

---

<sup>12</sup> El coeficiente de Gini fluctúa entre 0 y 1, en donde valores más cercanos a 0 reflejan una mejor distribución del ingreso.

Gráfico 4

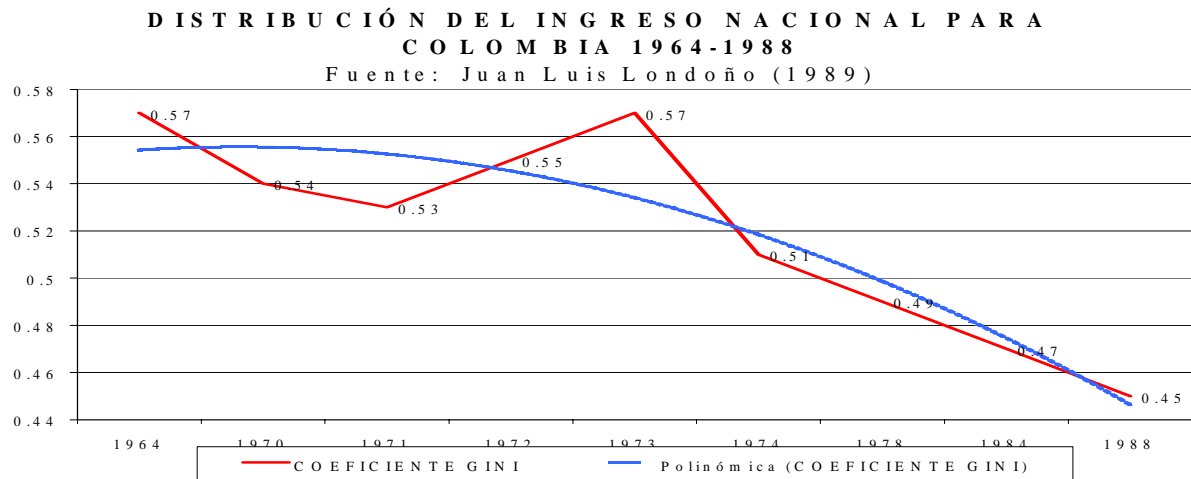
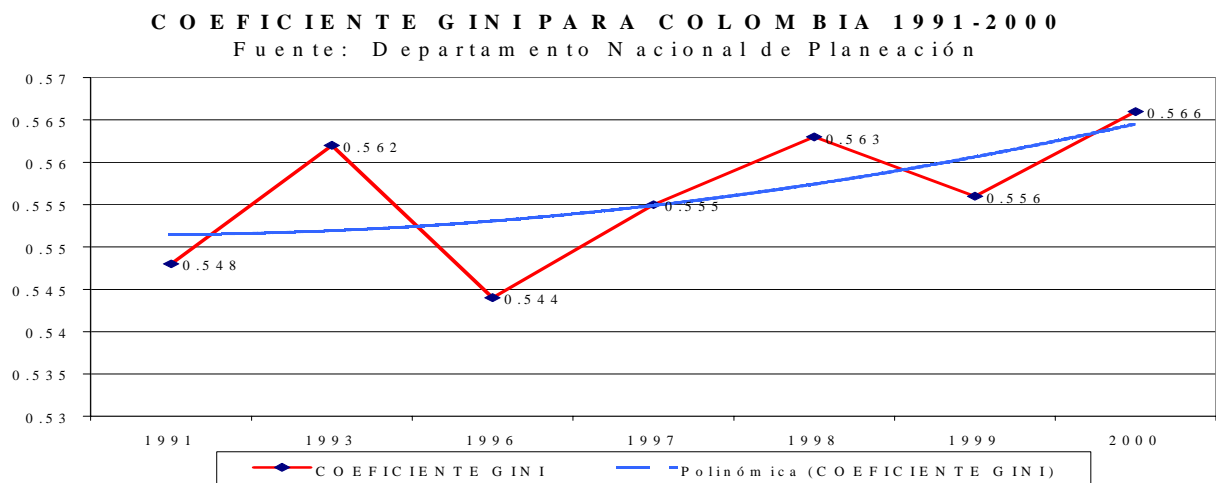


Gráfico 5



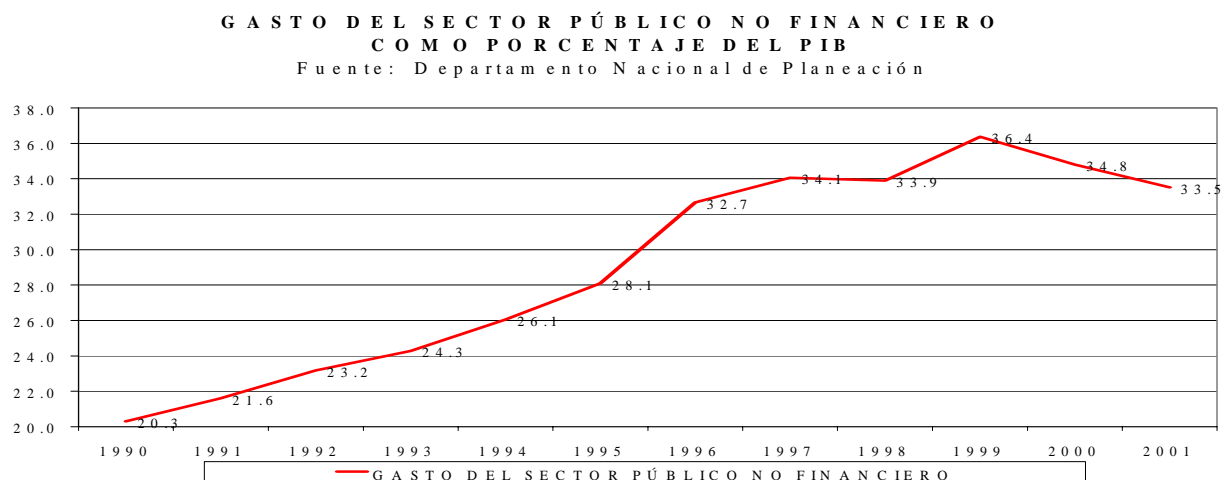
Por ejemplo, Behrman, Birdsall y Szekely (2000) encontraron que los principales factores que aumentaron la brecha salarial entre los trabajadores calificados y no calificados en América Latina fueron las reformas al sistema financiero, la liberación de la cuenta de capitales y las reformas tributarias, y que el impacto de la apertura comercial fue insignificante.

Núñez y Sánchez (1998) encontraron que la apertura colombiana explica buena parte del aumento en la brecha salarial entre trabajadores calificados y no calificados. Galiani y Sanginetti (2000) encontraron un resultado similar para Argentina. Aunque estos impactos pueden incidir negativamente en la distribución del ingreso, estos resultados pueden interpretarse como señales del mercado dando estímulos para que la mano de obra se capacite. Hasta cierto punto, un resultado contrario sería desafortunado, pues reduciría los incentivos para educarse.

Independientemente de si los estudios anteriores lograron controlar por todas las variables por las que debían controlar, y medir correctamente todas las variables que debían medir, y asumiendo que los resultados son aceptables, la solución al problema distributivo no es revertir las reformas. La solución está en hacer un uso más eficiente y más efectivo de la política fiscal, para servir de complemento a las señales del mercado, en vez de luchar en contra de ellas.

Al observar el comportamiento del gasto público no financiero como porcentaje del PIB presentado en el gráfico 6, observamos que de 1990 a 2000 dicha participación aumentó significativamente, mientras que en el mismo período la distribución del ingreso se deterioró. Algunos analistas podrían pensar que gracias a ese aumento del gasto, la distribución del ingreso no empeoró aun más.

Gráfico 6



Sin embargo, dado que en ese periodo el gasto público como porcentaje del PIB aumentó en más de un 65%, en este documento se plantea como hipótesis que los colombianos hemos estado recibiendo poco valor por nuestros impuestos desde el punto de vista de la redistribución del ingreso. Y esa hipótesis está basada por lo menos en tres conjeturas.

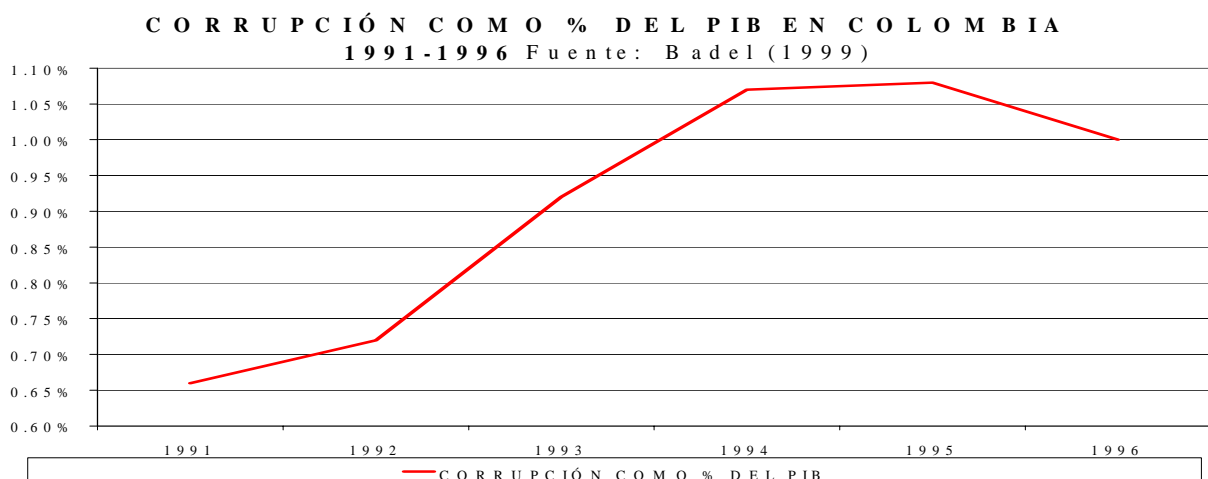
La primera conjetura es que vivimos un conflicto armado y ello implica mayores gastos en armas y en defensa que los que se tendrían en épocas de paz. Eso a su vez reduce el volumen de recursos para gasto social e incide negativamente en la distribución del ingreso. Pero la guerra también destruye y desplaza al exterior capital humano, físico y financiero, y eso hace que la producción y el ingreso que hay para redistribuir sea menor<sup>13</sup>. Si los colombianos realmente queremos una

<sup>13</sup> Esa pérdida en ingreso se puede ver compensada, por lo menos en parte, por las remesas generadas por los factores colombianos en el exterior, pero no por ello la situación es deseable.

sociedad con una mejor distribución del ingreso, debemos encontrar una fórmula para acabar pronto con nuestro conflicto interno.

La segunda conjetura es que un estado al crecer como proporción del PIB interviene más, y al intervenir más, una mayor parte de los recursos se puede desviar vía corrupción. Es decir, los recursos públicos pueden terminar en los bolsillos de las personas equivocadas. En un estudio cualitativo y cuantitativo de este problema, la consultora Martha Elena Badel estima que los costos de la corrupción como porcentaje del PIB aumentaron en un 53% entre 1991 y 1996, tal y como se puede apreciar en el gráfico 7. Aunque estas cifras tienen las limitaciones inherentes a este tipo de fenómenos, los resultados están de acuerdo con la intuición económica. De otro lado, un aumento injustificado en burocracia es otra forma de inducir a que los recursos públicos terminen en los bolsillos de las personas equivocadas.

Gráfico 7



La tercera conjetura es que aunque parte de los recursos públicos han estado llegando a las actividades a las que deberían llegar, no se han estado usando tan eficientemente como se podría. Los gráficos 8 y 9 nos muestran que con el mismo gasto como proporción del PIB podríamos alcanzar mayores niveles de cobertura en educación y de eficiencia en salud, que los que tenemos en este momento. Según la revista Semana No. 994, algunos de los mejores colegios de Bogotá están suministrando educación de alta calidad a estudiantes de bajos recursos por un costo inferior al costo de los esquemas tradicionales.

Gráfico 8

# **GASTO PÚBLICO EN EDUCACIÓN 93-96 (% PIB) vs. TASA DE COBERTURA SECUNDARIA 97**

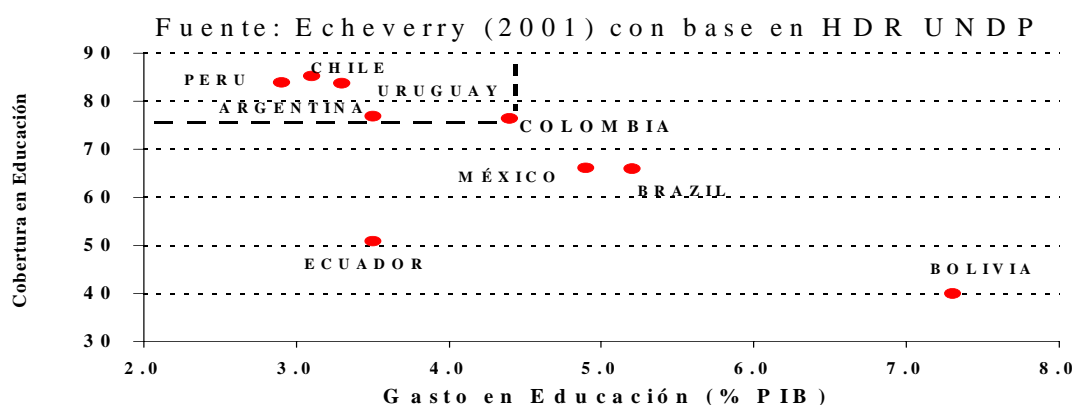
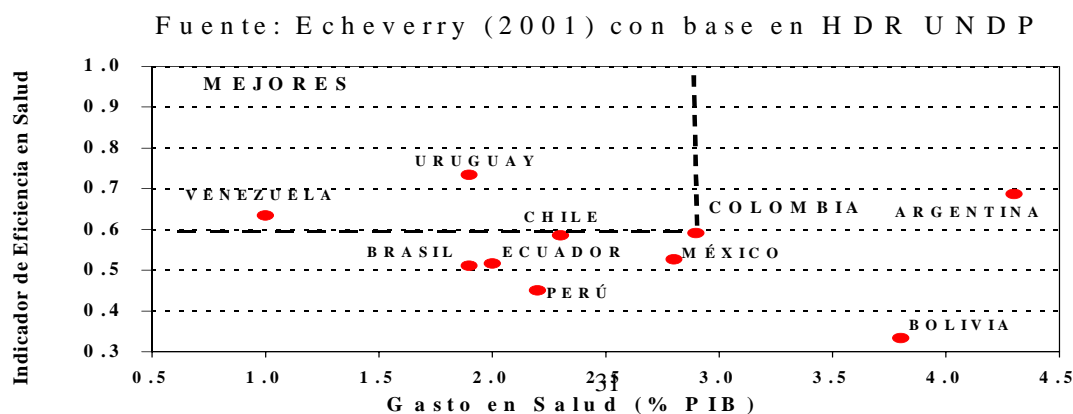


Gráfico 9

# **GASTO PÚBLICO EN SALUD (% PIB) vs. INDICADORES DE EFICIENCIA EN SALUD**



Una aclaración interesante<sup>14</sup> es que el gasto social aumenta el potencial de las personas para salir de la pobreza, pero dicho efecto se ve sólo unos cuantos años después. Esa hipótesis no se pudo explorar pues no fue posible contar con cifras comparables sobre el tamaño del gasto público en los años 60, 70, 80 y 90. Sin embargo, las conjeturas presentadas en este trabajo hacen pensar que en Colombia no estamos sacando el mejor provecho de nuestro gasto público desde el punto de vista de redistribución del ingreso. Y que si deseamos tener una sociedad más justa en 15 o 20 años, debemos concentrarnos en estudiar el gasto público y los instrumentos para lograr que el mismo le llegue con mayor precisión a la población que vive en la miseria y la pobreza, y diseñar mecanismos para que dichos recursos sean de mejor calidad.

Ahora, hacer que el gasto público llegue con más precisión a quienes verdaderamente lo necesitan no es tarea fácil. Es necesario quitarle privilegios a algunos beneficiarios presentes para dirigir ese gasto a quienes están en la miseria y en la pobreza. Y como si eso fuera poco, es necesario diseñar incentivos para que las personas salgan de la miseria y de la pobreza, y no para que se queden o se incorporen a ella. El proceso es complejo, y durante muchos gobiernos se han hecho esfuerzos en esa dirección. Pero ese es el reto y es un reto que vale la pena enfrentar. Quienes deseamos sinceramente que Colombia tenga una mayor justicia social, deberíamos hacer de éste último un propósito nacional.

---

<sup>14</sup> Agradezco a Carlos Medina por haber sugerido esta aclaración.



## **XII. CONCLUSIONES**

El objetivo de la política comercial colombiana debe ser alcanzar el libre comercio, y ese objetivo debe ser una política de estado anunciada con anticipación. Este objetivo se puede alcanzar si se logra conformar ALCA y se firma un acuerdo preferencial de comercio con la Unión Europea. Una vez se haya logrado lo anterior, llegar al libre comercio estará fácilmente a nuestro alcance.

A la vez que se busca el objetivo de libre comercio, es importante mejorar la orientación y la efectividad de la política fiscal a nivel nacional y regional. Quienes estamos genuinamente interesados en tener un país con mayor justicia social, debemos estudiar y proponer mecanismos para garantizar que una mayor proporción del gasto público le llegue a quienes realmente lo necesitan. Este objetivo también debería ser un propósito nacional.

Finalmente, es importante recordar que Colombia NO necesita proteger algunos sectores de la producción. Lo que Colombia SI necesita es proteger algunos sectores de la población, particularmente aquellos que viven en la miseria y la pobreza.

## **XIII. BIBLIOGRAFÍA**

Badel, M. E. (1999) "Los costos de la corrupción en el PIB" Archivos de Macroeconomía No. 111, mayo.

- Banco Mundial (2001) "World Development Indicators 2001", Washington  
<http://devdata.worldbank.org/data-query/>.
- Barro, R. y X. Sala i Martín (1995) "Economic Growth" McGraw-Hill.
- Behrman, J. R., N. Birdsall y M. Székely (2000) "Economic reform and wage differentials in Latin America", Mimeo.
- Bhagwati, J. (1991), "The world trading system at risk" Princeton N.J., Princeton University Press.
- Echeverry, J. C. (2001) "Acto legislativo y reforma de ley 60" DNP.
- Edwards, S. (1998) "Openness, productivity and growth: What do we really know?"  
The Economic Journal, 108 (Marzo) p. 383-398.
- Galiani, S. and P. Sanginetti (2000) "Wage inequality and trade liberalization: Evidence from Argentina", Mimeo.
- Grossman G. M. y E. Helpman (1991) "Innovation and growth in the global economy", MIT, Cambridge.
- Jansen, M. (2000) "International trade and the position of European low-skilled labour" WTO Staff Working Paper ERAD-2000-01.
- Kelly, M., A. K. McGuirk y otros. (1992) "Issues and developments in international trade policy, IMF, Washington.
- Kenen, P. (1992) "The International Economy", Tercera Edición, Cambridge University Press.
- Krugman P. y Obstfeld M. (1999) "Economía Internacional" Cuarta Edición, McGraw Hill, Madrid.
- Londoño, J. L. (1989) "Distribución nacional del ingreso en 1988: Una mirada en perspectiva" Coyuntura Social, No. 1, diciembre.

- Montenegro, A. (1998) "Regulation and deregulation: The process of reform in Colombia, 1990-94" en Posada Carbó, E. "Colombia: The politics of reforming the state" ILAS - Macmillan.
- Núñez, J. y F. Sánchez (1998) "Educación y salarios relativos en Colombia 1976-1995 Determinantes, evolución e implicaciones para la distribución del ingreso" Archivos de Macroeconomía No. 74, enero.
- OMC (2001) "10 benefits of the WTO trading system" [www.wto.org](http://www.wto.org).
- Revista Semana (2001) "Excelencia para todos" No. 994, p. 42.
- Sala-i-Martin, X (1997) "What have we learned from recent empirical growth research?" American Economic Review, V. 87, N. 2, p. 178-183.
- Vallejo, H. (1999) "Socios comerciales naturales y desempeño del comercio bilateral colombiano: Evidencia de 1960 hasta 1996" Planeación y Desarrollo, Vol XXX, No. 2, abril –junio.