



Observatorio Colombiano de Tratados Comerciales (OCTC)



Observatorio Colombiano
de Tratados Comerciales

Informe de Coyuntura Económica N°5

Dirección de Investigaciones

Jenny Paola Danna-Buitrago
Directora Línea de Investigación Institucional en
Globalización y Desarrollo Sostenible

Facultad de Ciencias Económicas y Contables

Álvaro Luis Mercado Suárez
Decano

Observatorio Colombiano de Tratados Comerciales

Lukas Sanz Ramírez
Asistente de Investigación



LOS LIBERTADORES
FUNDACIÓN UNIVERSITARIA

**OBSERVATORIO COLOMBIANO DE TRATADOS COMERCIALES
-OCT-
INFORME DE COYUNTURA No. 5**

¿Qué tanto ha cambiado el perfil externo de la economía colombiana desde la apertura?

Por:

Jorge Coronel López
Coinvestigador externo Observatorio Colombiano
de Tratados Comerciales –OCT-

Y

Álvaro Luis Mercado Suarez
Decano
Ciencias Económicas y Contables
Fundación Universitaria los Libertadores

INFORME DE COYUNTURA No. 6

El proceso de liberalización del comercio en Colombia planeado en la segunda mitad de la década de los ochenta, pero implementado a partir de 1991, pretendía un mayor desarrollo para el país bajo el supuesto de que la eliminación de los obstáculos que discriminaban el mercado externo y motivaban el sesgo antiexportador permitiría un mayor dinamismo de las exportaciones y lograría superar las restricciones para un mayor crecimiento.

El Consejo Nacional de Política Económica y Social -Conpes- (1990, pág. 4) sostuvo lo siguiente:

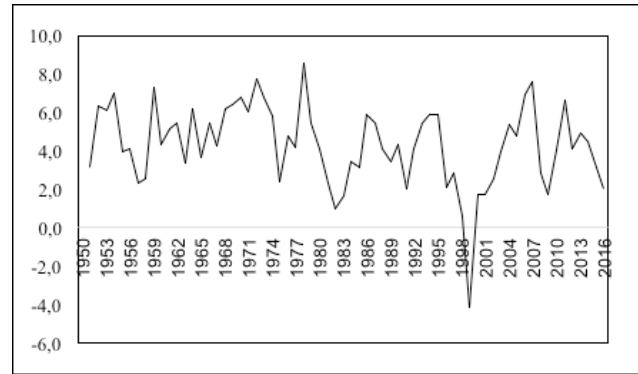
La economía colombiana ha logrado importantes avances en términos de crecimiento del producto y del ingreso nacional, en un marco de estabilidad con niveles de inflación controlados y con un notable crecimiento y diversificación de las exportaciones, gracias a las cuales las condiciones cambiarias y de balanza de pagos han podido tener un alto grado de solidez. Todos estos logros se encuentran vinculados con un modelo de desarrollo que combina una estrategia de sustitución de importaciones y protección a la industria nacional, con una estrategia de promoción de exportaciones, apoyada en el otorgamiento de estímulos directos a las ventas en el exterior y en menor grado en el manejo cambiario.

Pero el mismo documento Conpes agregó como antecedente justificatorio para implementar la política de modernización de la economía el siguiente contexto:

A pesar de sus éxitos, las limitaciones del modelo de crecimiento económico colombiano han empezado a ser evidentes desde los años setenta. Ellas se manifiestan en la tendencia a la baja de la tasa de crecimiento de la economía en el largo plazo y en el hecho de que, pese a su favorable evolución reciente, las exportaciones no tradicionales alcanzan todavía proporciones excesivamente bajas de la producción nacional.

Como se puede apreciar, la preocupación que tenía el país en ese momento estaba en el crecimiento económico, lo cual puede ser muy discutible desde una perspectiva de desarrollo económico. El diagnóstico realizado en dicho Conpes concluía en otras palabras que la oferta exportable del país estaba concentrada en los bienes tradicionales y que, por ende, era necesario diversificar dicha oferta. Si se tiene en cuenta que entre 1951-1989 la economía colombiana creció en promedio 4,7%, se espera que al cambiar el modelo por uno que pretendiera una mejor tasa, pues se mejoraría dicho crecimiento y su tendencia de largo plazo. Sin embargo, los datos revelan que entre 1990 y 2016 la economía ha crecido en promedio 3,6%.

Gráfico 1: PIB de Colombia (1950-2016).



Fuente: Elaboración propia. Datos DANE-Banrep.
Nota: La serie fue construida a precios de 2005.

Si bien para el periodo 1950-2016 la economía creció en promedio 4,2%, es importante considerar los siguientes periodos críticos: 1975 (crisis del petróleo), 1982 (crisis de la deuda), 1999 (crisis económica interna) y 2009 (crisis de Estados Unidos). También se deben señalar algunas fases que han caracterizado el ciclo económico interno, que según Ocampo (2015) ha estado también ligado al ciclo externo, especialmente en los periodos 1945-1954 que corresponde a la primera fase de aumento en los precios del café y luego 1955-1967 que es cuando caen dichos precios, así como a principios de los ochenta, lo que produjo una contracción económica.

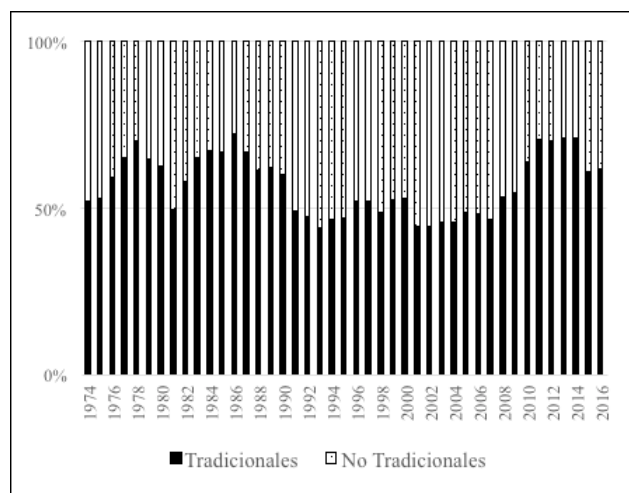
Estas situaciones se suman al hecho de que la economía colombiana viene de ser una economía primaria, especialmente en la primera mitad del siglo XX, aunque posteriormente intentó industrializarse mediante la sustitución de importaciones y la promoción de exportaciones, pero con el resultado final de no lograr sostener un nivel alto de exportaciones impidiendo profundizar la industrialización, debido a que se generó una escasez de divisas que restringió las importaciones necesarias para la industria e impidió la diversificación de la oferta exportable. En otras palabras, la economía colombiana demostró tener una fuerte dificultad para diversificar dicha oferta exportable y con la apertura comercial se esperaba lograrlo.

¿Qué tanto se ha diversificado la oferta exportable?

Al revisar la participación de las exportaciones tradicionales y no tradicionales dentro del total de exportaciones del país, se evidencia que la apertura no ha contribuido a dicha diversificación y tal vez lo que ha permitido, paradójicamente, es una mayor exportación de productos tradicionales, que se han acentuado en unos periodos específicos, lo que ha conducido a la economía nuevamente hacia una primarización y hacia una dependencia de los recursos naturales.

Según la evidencia empírica se puede probar que las exportaciones tradicionales han representado la mitad, e incluso, un poco más de las exportaciones totales y curiosamente parecen reflejar una resistencia para bajar los límites del cincuenta por ciento, lo cual sugiere la idea de que la economía ha estado anclada en aquellos productos tradicionales -no es problema-, pero se resistió a sustituirlos aún con mercados abiertos, cuando la idea y la promesa al abrir la economía era justamente cambiar esta relación. Si bien en el momento de adoptarse el modelo de liberalización económica a principios de los noventa, la relación entre las exportaciones tradicionales y no tradicionales era de 1; la relación para el promedio 1974-1989 fue 1,7; mientras que para el periodo 1990-2017 fue de 1,1. Esto indica una leve mejora con respecto al objetivo que se había propuesto el país, pero ratifica lo que en este trabajo se quiere discutir y es la condición exportadora de bienes básicos que supuestamente se quería cambiar.

Gráfico 2: Exportaciones tradicionales y no tradicionales en Colombia (1974-2016).



Fuente: Elaboración propia con datos DANE y cálculos DNP-DDE.

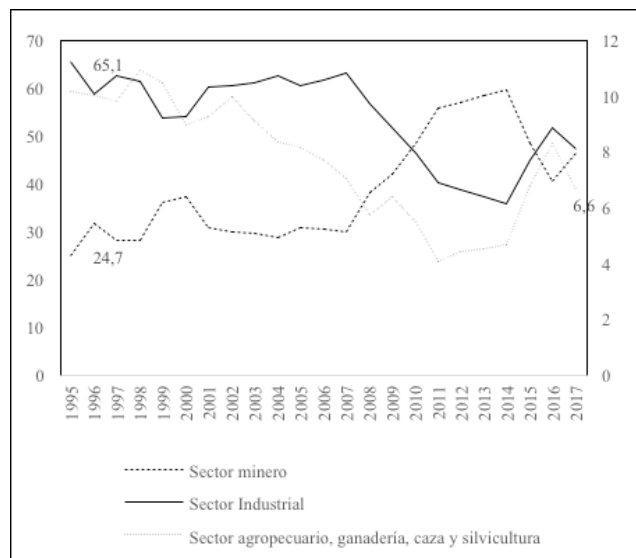
Según Greco (2001, pág. 8) “a lo largo del siglo XX solo en los períodos comprendidos entre 1908-1921 y 1965-1999 la participación de las exportaciones diferentes a café, petróleo crudo, banano y oro sobrepasó 15%”. La justificación de Greco sobre lo ocurrido entre 1908-1921 es que dichas exportaciones tuvieron lugar porque se sustentaron en la disponibilidad de recursos naturales y en el uso de mano de obra no calificada, destacándose las exportaciones de cuero, sombreros de paja, platino y tabaco. Sin embargo, Greco no abre la discusión sobre la forma como se pudieron haber tomado esas decisiones o mejor, quiénes fueron los que las tomaron. Abrir este debate y vincularlo con los análisis de ciclos políticos tendría una importante en estos momentos para el país, pues se ofrecería una información útil en donde de determinar el tipo de relación que han existido entre la

élite política, la élite empresarial y la política económica implementada.

Volviendo sobre las exportaciones, aunque en el periodo 1974-1989 las exportaciones tradicionales representaron en promedio 62% y en el periodo 1990-2016 -apertura comercial- han representado en promedio 54%, podría indicar una aparente diversificación de las exportaciones. Sin embargo, esto puede ser una lectura errada si se revisan las participaciones de los sectores exportadores, donde se evidencia el reciente cambio que se ha provocado desde la industria a la minería acompañada de la tendencia siempre decreciente del sector agrícola.

Al revisar la evolución de la participación sectorial de las exportaciones se evidencian tres aspectos importantes para destacar; primero, que la participación del sector industrial dentro del total de las exportaciones viene disminuyendo; segundo, que la participación del sector minero registra un aumento entre el 2007 y 2014 que corresponde con la bonanza minero energética que vivió el país gracias a los buenos precios internacionales; y tercero, que las exportaciones del sector agropecuario -único que registra al lado derecho de la gráfica- presenta una tendencia descendente, la cual curiosamente se comporta de manera contraria al sector minero, produciendo una especie de ‘efecto espejo’ entre sí.

Gráfico 3: Participación de los sectores en las exportaciones (1995-2017)



Fuente: Elaboración propia con datos de DIAN – DANE.

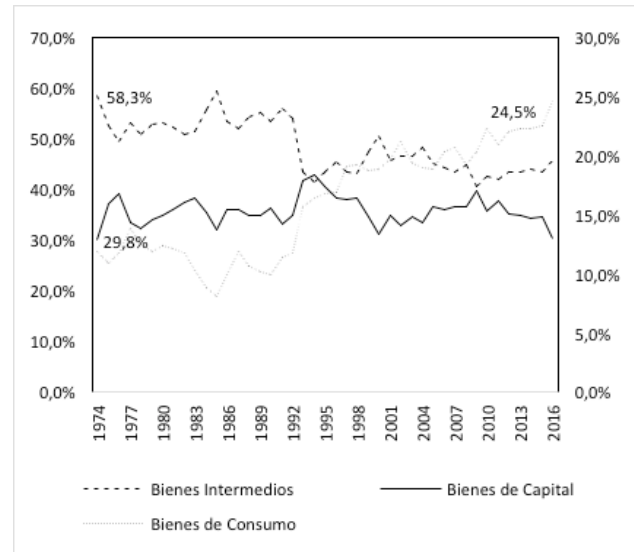
Sin embargo, cuestionar el nivel de exportaciones tradicionales que realiza un país es relativo, puesto que es posible que el país esté explotando unas ventajas comparativas que, para el caso colombiano, sería razonable asociarlas con la producción agrícola y los recursos na-

turales no renovables, de manera pues que si exporta sus excedentes derivados de las ventajas además de satisfacer la demanda interna, pues sería un proceso incuestionable. Pero los datos no sugieren esto, al contrario, esta situación se parece mucho a la conclusión de Greco (2001) cuando analizó los periodos donde las exportaciones diferentes a café, petróleo crudo, banano y oro estuvieron determinadas por la disponibilidad de recursos naturales, luego se repite la historia con un agravante y es que en esta ocasión la economía (2007-2014) se dependió casi que exclusivamente de las exportaciones mineras, por lo tanto, se puede afirmar que el país ha hecho poco por evitar estas dependencias excesivas que crearon desbalances fiscales y motivaron una fuerte reforma tributaria en 2016, incluso, tras el padecimiento de una ‘enfermedad holandesa’.

Según el Banco de la República (2017, pág. 76) reconoce que el país es exportador de bienes básicos y advierte que fluctuaciones en los términos de intercambio pueden ser muy perjudiciales para una economía de este tipo.

Otro hecho que demuestra la dependencia o relación que tiene la economía colombiana entre los bienes básicos y el sector externo se desprende del análisis sobre la participación que han tenido los sectores en el comercio exterior. Los resultados inducen a pensar que la apertura no ha servido para explotar las ventajas comparativas del país, sino al contrario, creó unas desventajas que lesionaron la estructura productiva, y por ende, pueden ser una fuerte explicación de una trampa que ha atrapado a la economía nacional. Si Colombia es un país abundante en recursos naturales, goza de tierras con pisos térmicos para llevar a cabo múltiples producciones agrícolas, lo más coherente sería que país explotara estas condiciones o dotaciones. Esto significa que para poder explotar y mejorar el nivel de productividad de dichos recursos naturales tal vez fuese necesario un cambio técnico, el cual se pretendió realizar mediante la industrialización. Según los datos recogidos, se puede apreciar claramente que entre 1974-1989 la importación de bienes intermedios representaba en promedio 53% y los bienes de capital 35%, mientras que los bienes de consumo -único que registra al lado derecho de la gráfica- fueron en promedio 11%. Esto conserva una coherencia con la premisa de desarrollo bajo la explotación de las ventajas, al tiempo que se trató de avanzar en la tecnificación de los procesos para lograr la industrialización.

Gráfico 4: Tasa de participación de bienes importados (1974-2016)



Fuente: Elaboración propia con datos DIAN y cálculos DNP-DDE.

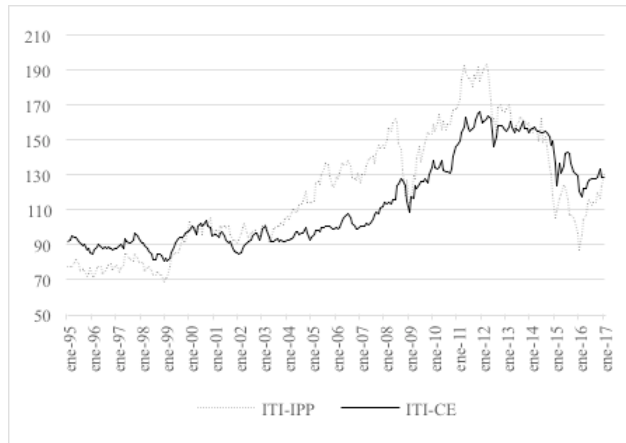
Tomando en consideración las ideas y motivaciones que se tuvieron para adelantar una política de apertura comercial –lento crecimiento, necesidad de modernizar la economía y ampliar la oferta exportable-, el país poco a poco ha tenido que ver unos resultados adversos. Los datos son elocuentes al revelar que luego de la liberalización comercial (1990-2016) los bienes intermedios descendieron a un nivel promedio de 45%, mientras que los bienes de capital se han mantenido en 35%, pero el costo de la apertura se ha pagado en los bienes de consumo, los cuales pasaron de niveles de 10% a niveles del 25%.

Esto induce a pensar que la política comercial de liberalización y su consecuente modelo de desarrollo han sido un fracaso al ser vistos desde las potencialidades de la economía colombiana y según su concepción, pues no resulta lógico emprender un proceso de apertura con las profundas reformas institucionales y el costo fiscal respectivo para que el país termine importando cada vez más bienes de consumo, exportando y dependiendo de los minerales y de los productos tradicionales, con la incapacidad de diversificar, tecnificar e industrializar la economía.

La caída de los precios de los precios del petróleo producida en la segunda mitad de 2014 provocó un shock negativo a los términos de intercambio del país, lo cual introdujo la necesidad casi que perentoria de llevar a cabo un ajuste en la política económica a fin de evitar un colapso en la economía nacional. Según el Banco de la República (2017, pág. 76) citando a Hamann (2015) el

régimen cambiario flexible que tiene el país posee la capacidad de absorber el choque externo y de detener la caída pronunciada del crecimiento.

Gráfico 6: Términos de intercambio de Colombia (1995-2017). Base 2000=100



Fuente: Elaboración propia con datos del Banco de la República de Colombia.

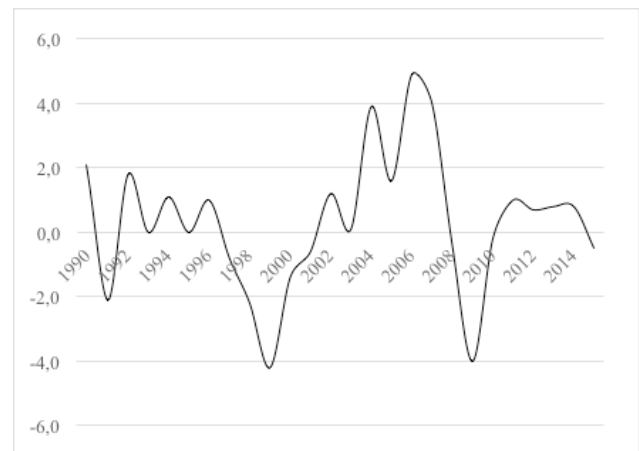
Esta pérdida en los términos de intercambio restringe aún más el proceso de modernización de la economía propuesto a principios de los noventa, pero también dicha modernización se ha visto restringida por la falta de mejoras en la productividad de los factores, pues es posible que la tentación por los productos básicos y su exportación en función de una idea de ganancia de corto plazo vuelve más complejo el proceso de modernización. De acuerdo con el Consejo Nacional de Política Económica y Social -Conpes- (2016, pág. 3) mientras en las economías asiáticas la productividad aportó 5,0 puntos, a Colombia le restó 0,2 puntos entre 2000 y 2014 cuando obtuvo un crecimiento de 4,2%.

Son tres las principales causas de este bajo crecimiento de la productividad. La primera de ellas es la presencia de fallas de mercado o de gobierno que impiden a las unidades productoras ejecutar las acciones necesarias para aumentar su productividad y, por lo tanto, inhiben el crecimiento de la productividad agregada de la economía. La segunda causa de baja productividad es la disminución en el número de actividades económicas y productos en los que el país es competitivo, y en particular, en el número de productos relativamente sofisticados que son producidos y exportados por Colombia. Esta reducción en la diversificación llevó a que el país haya concentrado sus exportaciones en pocos productos de bajo valor agregado. La tercera causa es la existencia de fallas de articulación entre el Gobierno nacional y los Gobiernos regionales, entre el sector público y el privado, y entre diferentes entidades del orden nacional. En general, la falta de claridad sobre las responsabilidades

de cada actor y la difícil coordinación conceptual y operativa entre ellos, ha generado ineficiencias y ausencia de foco en la definición de los programas cuyo propósito es aumentar la productividad.

En este documento Conpes, que condensa las nuevas políticas de desarrollo productivo para el país, se reconoce particularmente que una de las causas de la baja productividad está asociada al menor número de actividades económicas y de productos en donde el país es competitivo y en especial en aquellos productos relativamente sofisticados que vende el país. De acuerdo con estos argumentos, concluye el Conpes *“que Colombia ha tenido un importante rezago en materia de productividad: la PTF tuvo un crecimiento anual nulo o negativo durante 12 años en el periodo 1991-2015”* y agrega que, según el Banco Mundial (2015) dicho estancamiento es el responsable de la disminución de 0,5 puntos porcentuales en el crecimiento del PIB en el país.

Gráfico 7: Colombia: crecimiento anual de la productividad (1990-2015).



Fuente: Conpes (2016, pág. 34).
Nota: * Los datos de 2015 son preliminares.

A manera de conclusión

Si el modelo de internacionalización de la economía colombiana, más conocido como el proceso de apertura económica, se llevó a cabo para mejorar la tasa de crecimiento, modernizar la economía y diversificar las exportaciones según los antecedentes asociados en unos bienes tradicionales, pues habría que concluir que el modelo fracasó. Los datos revelan que el crecimiento se ha vuelto más volátil y no se evidencia una tendencia de largo plazo sostenible en el tiempo. Además, con las crisis ocurridas es contraevidente que la economía ha quedado más expuesta a los choques externos, los cuales se agudizan en la medida en que la economía no ha sido tampoco capaz de diversificar su oferta exportable. Este sería el otro argumento para justificar el fracaso del modelo.

Lo que estos datos revelan es que la economía parece estar atrapada en una trampa que le impide diversificar sus exportaciones, mejorar la productividad multifactorial y depender menos de los bienes básicos y de los recursos naturales. Esto es un problema, que de alguna manera es validado por el Consejo Nacional de Política Económica y Social (2016, pág. 33) cuando reconoce que el sector de los servicios es el que más ha contribuido a aumentar la productividad, mientras que el aporte de la industria, donde debe producirse importantes aportes, apenas ha sido de 0,1%, según Santa María et. al. (Santa María, 2013).

Teóricamente el problema de la modernización de una economía es un problema asociado a su modelo de desarrollo y de allí que dependa, no sólo de los procesos de acumulación de factores y de la productividad de los mismos en el largo plazo, sino de las políticas desarrolladas para tal fin. Sin embargo, el interés por cambiar el nivel de modernización de una economía, y por ende, llevar a cabo unas políticas de desarrollo, está sujeto a los intereses políticos, entendidos como las valoraciones que los gobernantes le fijan a ciertas actividades económicas para poder realizar las debidas asignaciones presupuestales y orientar su política de gasto e impuestos, las cuales serán diseñadas por los *policy makers*. De esta manera, con esta idea se quiere abrir la discusión sobre hasta dónde los *policy makers* actúan con autonomía y en función de unos intereses social o hasta dónde ahí se esconde simplemente la legitimación de unos intereses individuales bajo fuertes argumentos de la técnica económica.



LOS LIBERTADORES
FUNDACIÓN UNIVERSITARIA