



# ¿Qué hacer en

## comercio exterior?

Mauricio Reina



**FEDESARROLLO**  
Centro de Investigación Económica y Social

### 1. Problemas

La inserción internacional de la economía colombiana es pobre. Las exportaciones colombianas rondan un 20% del PIB y algo similar sucede con las importaciones, cifras inferiores a las que registra el promedio de América Latina (alrededor de 25% en ambos casos) y menos de la mitad de observado en países asiáticos (42% en promedio). Además, las exportaciones colombianas se concentran en bienes primarios.

La productividad ha registrado un estancamiento en las últimas

décadas. La productividad colombiana no sólo no ha avanzado en las últimas cuatro décadas, sino que ha registrado un deterioro. Al final de la década pasada la productividad total de los factores en Colombia mostraba una caída de 10% frente a la que se registró en 1980.

**El estancamiento de la productividad está asociado con la escasa inserción internacional de la economía.** Altos niveles de inserción internacional suelen estar asociados con mayor dinamismo de la productividad. Las empresas exportadoras suelen tener una productividad mayor, al enfrentar una demanda internacional exigente y poder explotar mayores economías de escala. Acceder en condiciones competitivas a insumos y bienes de capital importados es esencial para elevar la productividad. Las importaciones introducen presiones competitivas en un mercado como el colombiano que registra menores niveles de competencia en los últimos años.

**La escasa inserción internacional ha significado que Colombia esté ausente de las cadenas globales de valor (CGV).** Las CGV jalonan el comercio internacional y son una fuente de transferencia de tecnología. Los países que exportan mucho, lo hacen en gran medida gracias a que también importan mucho. Colombia está ausente de esas CGV.

## **2. Causas**

**La apertura comercial no tuvo el impacto deseado en la inserción internacional de la economía.** Aunque desde comienzos de los 1990s las barreras arancelarias han tenido una reducción sustancial (el arancel Nación Más Favorecida promedio bajó de 26,6% en 1990 a 12% a mediados de esa década, y en 2019 ya era menor a 7%), Colombia tiene el cuarto mayor arancel promedio de América Latina, después de Venezuela, Argentina y Brasil, superior al de otros países más dinámicos de la región como Chile y Perú, y la dispersión arancelaria entre sectores se ha incrementado en años recientes.

**La reducción de la protección arancelaria ha sido compensada parcialmente por la imposición de mayores barreras no arancelarias (BNAs).** Entre 1990 y 2019 los porcentajes de partidas arancelarias sujetas a medidas no arancelarias pasaron de 8% a 58% en bienes de capital, de 41% a 85% en bienes intermedios y de 19% a 83% en bienes de consumo.

Muchas de esas BNAs tienen origen en razones técnicas o fitosanitarias, pero otras son reacción al proteccionismo de socios comerciales o resultado de presiones de grupos domésticos.

**Para la mayoría de los empresarios, el mercado doméstico es más atractivo que el internacional.** La alta protección relativa que conserva Colombia a través de los aranceles y las BNAs, sumada a la apreciación de la moneda en los años 1990 y buena parte de este siglo, se traducen en un sesgo anti exportador en el que la mayoría de las empresas prefieren aprovechar un mercado doméstico dinámico y de buen tamaño que explorar el mercado internacional. A ello ha contribuido el alto costo de exportar, en dimensiones como la logística, la infraestructura, los trámites aduaneros y una regulación excesiva del comercio.

**Los mecanismos de política que podrían ayudar a contrarrestar el sesgo anti exportador tienen limitaciones:** (1) muchas empresas aprovechan los beneficios de las zonas francas para vender al mercado doméstico y no para exportar, un problema que se ha magnificado con la aplicación de la figura de zonas francas uniempresariales; (2) el Plan Vallejo no ha tenido el impacto esperado sobre las pequeñas y medianas empresas.

**El sesgo anti exportador ha estado asociado con la presión de grupos que derivan rentas de la protección y con el escaso interés de los gobiernos para superar esa situación.** La discusión de la política comercial ha perdido importancia en la administración pública, en contraste con los primeros años de la apertura de los años 1990s cuando se discutía en reuniones lideradas por el presidente de la República.

**La integración regional ha tenido mejores resultados.** La integración con países de similar grado de desarrollo ha representado oportunidades para las empresas colombianas que exportan productos con valor agregado y para la expansión de las ‘multilatinas’ colombianas.

**La exposición del mercado doméstico a la competencia internacional es insuficiente para incentivar una oferta exportable diversificada y dinámica.** Hay fallas de mercado que dificultan la innovación y la transferencia de tecnología necesarias para competir internacionalmente. Estas fallas son horizontales (limitan el desarrollo de todos los sectores productivos) y verticales (constituyen un cuello de botella para industrias específicas).

### 3. Propuestas

#### Adoptar medidas efectivas para reducir el sesgo anti exportador de la economía

- **Profundizar la reducción del arancel promedio de la economía, disminuir la dispersión arancelaria entre sectores y eliminar las barreras no arancelarias (BNAs) que no tengan justificación técnica o fitosanitaria.** Adoptar la recomendación de la Misión de Internacionalización de crear una comisión de alto nivel que revise las restricciones cuantitativas a las importaciones y las BNAs que no tengan justificación económica.
- **Identificar los sobrecostos a las transacciones con el resto del mundo derivados de excesivos trámites aduaneros y otros procedimientos burocráticos.** Eliminar en un plazo definido todos aquellos que resulten excesivos a la luz de la experiencia de países vecinos que tengan las mejores prácticas y las mayores ventajas competitivas en este campo.
- **Retomar la agenda de reducción de costos meso-económicos excesivos para el comercio exterior, en áreas como la infraestructura, la logística y otras dimensiones que constituyen un sobrecosto a la exportación y una protección estructural del mercado doméstico.** Promover paralelamente la relocalización en las costas de empresas que estén ubicadas en el interior del país y que muestren una verdadera vocación exportadora.

#### Promoción de exportaciones y desarrollo productivo

- **Fijar la internacionalización de la economía como un objetivo prioritario del nuevo gobierno, como estrategia clave para impulsar un crecimiento sostenible, elevar la productividad y alcanzar mejoras sustanciales en el ingreso per cápita.** Elevar el estatus del comercio exterior en la formulación y ejecución de la política pública, bajo el liderazgo del presidente de la república y con participación de sus ministros. Retomar el arreglo y la jerarquía institucional que tuvieron estas materias en los tempranos años 1990s. Impulsar los procesos de integración de interés para Colombia, en especial la Alianza del Pacífico.

- **Evaluar los resultados de instituciones e instrumentos de promoción de exportaciones, como las zonas francas, el Plan Vallejo y Proexport.** Hacer los ajustes necesarios a estas políticas e instituciones para superar sus defectos y potenciar su efectividad.
- **Implementar las recomendaciones de Fedesarrollo en materia de desarrollo productivo, para superar los problemas de intermitencia y baja efectividad que han tenido las políticas en esta área.** Prestar especial atención al impacto sobre pequeñas y medianas empresas, para elevar su productividad y promover su internacionalización. Identificar los problemas existentes para lograr una adecuada coordinación entre gobierno, empresa y universidad, y aplicar las políticas necesarias para superarlos.

### **Aprovechar las oportunidades para la internacionalización**

Establecer como prioridad del nuevo gobierno, bajo el liderazgo del presidente de la república, la implementación de las medidas necesarias para aprovechar las oportunidades que se abren para la internacionalización de la economía colombiana, en las siguientes áreas:

- **Agricultura, agroindustria y producción de alimentos:** revisión de la excesiva protección de ciertos productos agrícolas, restricciones legales a la consolidación de extensiones de tierra de gran escala productiva, mejora de infraestructura, investigación en ciencia y desarrollo.
- **Medio ambiente y servicios ambientales:** luchar de manera efectiva contra la deforestación, desarrollar una hoja de ruta para la reducción de emisiones de gases de efecto invernadero que sea viable para las empresas, garantizar presencia efectiva del Estado en zonas protegidas, desarrollar alternativas económicamente viables para los cultivos ilegales.
- **Exportación de servicios con mayor valor agregado:** eliminar los cuellos de botella del sistema educativo que limitan la formación de técnicos y tecnólogos, desarrollar un agresivo plan para mejorar la formación en bilingüismo, y avanzar decididamente en la conectividad de banda ancha del territorio nacional.
- **'Nearshoring' y cadenas globales de valor (CGV):** garantizar que empresas colombianas puedan integrarse a las CGV implementan-

do las recomendaciones para reducir el sesgo anti exportador de la economía mencionadas en este documento, y diseñar e implementar una política comprehensiva y efectiva de atracción de inversión extranjera directa, emulando las mejores prácticas de países líderes en la materia en la región.

## **Referencias**

**Arbeláez, María Angélica & Luis Fernando Mejía (2021).** “Rompiendo las barreras al aumento de la productividad y el crecimiento en Colombia”. En Fedesarrollo, *Descifrar el futuro: la economía colombiana en los próximos diez años*, capítulo 1, 17-109, Penguin Random House.

**Cáceres, Willyam (2013).** “Las exportaciones y el crecimiento económico en Colombia 1994-2010”. Universidad Nacional de Colombia.

**Iooty, Mariana, Georgiana Pop, Jorge Peña & Clara Alexandra Stinshoff (2021).** “Competencia, productividad y exportaciones: una evaluación rápida de las tendencias subyacentes y los impulsores de las políticas para Colombia”. Misión de internacionalización.

**Eslava, Marcela, John Haltiwanger, Adriana Kugler & Maurice Kugler (2013).** Trade and Market Selection: Evidence from Manufacturing Plants in Colombia”, *Review of Economics Dynamics*, 16, 1, 135-158.

**Eslava, Marcela & Mauricio Reina (2021).** “Learning by trading goods in Colombia: analysis and recommendations”. Misión de internacionalización.

**García, Juan Pablo, María Camila Patiño, Óscar Salazar & Edwin Ramírez (2019).** “Lineamientos y recomendaciones para el escalamiento de los servicios de extensión tecnológica en Colombia”. Archivos de Economía, Documento No. 494. Departamento Nacional de Planeación.

**Rivera, Camilo, José Bernardo García, Luisa Fernanda Oyuela, Lida Milena Quintero, Francisco Vargas & Julián David Zuluaga (2020).** “A note on the tariff structure of Colombia”. Archivos de Economía, Documento No. 528. Departamento Nacional de Planeación.

**Shu, Pian & Claudia Steinwender (2018).** “The Impact of Trade Liberalization on Firm Productivity and Innovation”, *Innovation Policy and the Economy*, 19, 39-68.