

TLC y exportaciones: la apuesta por la estabilidad del comercio¹

Jaime Alberto Rendón Acevedo*

RESUMEN

En este artículo se trabajan las características de la estructura del comercio exterior en las últimas dos décadas, presentando la relevancia de las exportaciones no tradicionales. Se comienza por mostrar el soporte teórico del comercio internacional. Luego se presenta cómo el TLC se convierte en la opción para volver permanente las preferencias unilaterales de los EEUU, donde son los sectores ya beneficiados por el ATPDEA los que van a mantener sus privilegios, ante el posible rezago de otros sectores sensibles como los intensivos en capital y la agricultura. Por último, se hace hincapié en la necesidad de un modelo de desarrollo industrial acorde con las condiciones estructurales de los territorios en el país.

Palabras clave: TLC, desarrollo, crecimiento, exportaciones, exportaciones no tradicionales

FTA AND EXPORTS: THE BET FOR TRADE STABILITY

ABSTRACT

This article studies the characteristics of the foreign trade structure in the last two decades, by presenting the relevance of the non-traditional exports. It begins with the theoretical support of the international trade. Then, it presents how the Free Trade Agreement (FTA), becomes the option to permanently return to the unilateral preferences of the U.S.A., where the sectors already benefited by the Andean Trade Promotion and Drug Eradication Act (ATPDEA) are going to keep their privileges, in front of other sensible sectors like those intensive in capital and agriculture left behind. Finally, it insists on the necessity of an industrial development model in agreement with the structural conditions of the territories in the country.

Key Words: Free Trade Agreement (FTA), development, growth, export, non-traditional exports.

1 Este artículo es resultado de la investigación: Exportaciones y crecimiento económico: Los retos de las exportaciones no tradicionales en Colombia ante el Tratado de Libre Comercio con los Estados Unidos. Proyecto adscrito al Grupo de Investigación sobre Desarrollo Humano, financiado por el Departamento de Investigaciones de la Universidad de La Salle.

* Docente – investigador Universidad de La Salle. Economista, Especialista en Finanzas, Formulación y Evaluación de Proyectos, Magíster en Desarrollo. Estudiante del Doctorado en Economía Internacional y Desarrollo. Universidad Complutense de Madrid. Correo electrónico: jrendon@lasalle.edu.co

Fecha de recepción: abril 29 de 2007.

Fecha de aprobación: julio 17 de 2007.

INTRODUCCIÓN

El Tratado de Libre Comercio (TLC) se adelanta de manera vertiginosa, de tal manera que a pesar de los esfuerzos de las autoridades y de los negociadores por democratizar su debate, este avanza más rápido de lo que la opinión pública puede manifestarse. En efecto, el país no ha podido asumir una posición clara sobre las bondades o desaciertos del Tratado para la economía y la sociedad colombiana. Los gremios, las universidades y, en general, la sociedad civil han estado rezagados de un proceso inevitable pero no por ello cuestionable. Pareciera como si ante lo inevitable de la estrategia la única opción es aceptarla y con el más sincero sentido de pragmatismo discutir los posibles efectos en el plano del comercio y sus salidas de choque.

Este artículo tiene por propósito discernir acerca de los posibles impactos que el TLC traerá sobre el modelo de desarrollo del país y su esquema exportador. En la primera parte presenta el marco teórico frente a las estrategias de los acuerdos de libre comercio como instrumento esencial para el logro de un crecimiento económico. Segundo, se muestra, con evidencia empírica, cómo ha sido el comportamiento exportador colombiano en el largo plazo (1960 – 2004) para observar el impacto que sobre éste han tenido los cambios en el modelo de desarrollo, así mismo se muestran los estudios hechos sobre los posibles impactos del TLC y un ejercicio de dinámica de actores. Por último, se presentan las conclusiones que implican no sólo a los académicos sino a los hacedores de política y a los actores involucrados en estos procesos, una forma de generar aprendizajes de política para un país, que no termina por nacer.

COMERCIO Y CRECIMIENTO: EL DEBATE FRENTE AL MODELO DE DESARROLLO

Las teorías clásicas, basadas en la teoría del valor – trabajo, han tenido constantes desarrollos y mejoras que le han significado su vigencia teórica y política, aunque también sus detractores. En la década de 1930 los profesores Eli Heckscher y Bertil Ohlin presentaron una disertación teórica sobre el comercio internacional, apoyando su modelo en dos premisas fundamentales. La primera, que los bienes son distintos por sus requerimientos de factores, es decir, que existen bienes que son intensivos en el uso de un factor determinado, trabajo o capital; y la segunda, los países difieren de sus dotaciones factoriales, por esta razón Estados Unidos no exporta lo mismo que Colombia por ejemplo, lo anterior permite concluir que un país posee ventajas comparativas en aquellos bienes que utilizan intensivamente los factores que son más abundantes en el país, además plantean que la liberalización del comercio iguala las retribuciones de los factores, es decir, a través de las exportaciones de bienes que son intensivos en trabajo a cambio de importaciones que son intensivas en capital, el país abundante en capital, exporta furtivamente capital al país que es abundante en trabajo y viceversa. Este intercambio indirecto de factores aumenta la tasa real de salarios en el país abundante en trabajo y lo mismo sucede con la retribución de capital en el país abundante en capital (Chacholiades, 1992).

En la teoría del comercio internacional se plantean aún y modifican una serie de teoremas y teorías ya existentes, las cuales se convierten en alternativas que sirven de complemento a los modelos y contribuyen a la defensa del comercio internacional como opción para el crecimiento y desarrollo de las naciones. Estos planteamientos se resumen en el Cuadro 1.

CUADRO 1. ENFOQUES SOBRE LA ECONOMÍA INTERNACIONAL

Planteamiento teórico	Premisas y postulados
A. Smith. Teoría de las ventajas absolutas	Exportar solo a través de la división y especialización internacional del trabajo.
D. Ricardo. Teoría de las ventajas comparativas	La especialización parte además de la dotación factorial de la productividad y eficiencia sobre un bien específico.
M. Porter. Teoría de las ventajas competitivas	Ante la ausencia de características factoriales especiales, las naciones deberán crear sus propias ventajas a partir de nuevas dotaciones factoriales.
Modelo de Heckscher–Ohlin	Las ventajas comparativas de un país se producen en aquellos bienes que utilizan sus factores abundantes de manera intensiva y de acuerdo con la tecnología que se emplee en la producción. Migración de factores entre países.
Teorema de la igualación de precios de los factores (Heckscher, Ohlin, Stolper, Samuelson)	El libre comercio iguala retribuciones a los factores (rentas reales) entre países. Se sustituye así la movilidad externa de factores.
Teorema Stolper – Samuelson	Un incremento en el precio de un bien incrementa, en términos de ambos bienes, la retribución real de aquel factor intensivamente en la producción del bien y disminuye, en términos de ambos bienes, la retribución real del otro factor. Protección de las importaciones.
Teorema de Rybczynski	Cuando solamente se incrementa un factor, la producción del bien que utiliza intensivamente ese factor también se expande, mientras que la producción del otro bien se contrae. Se suponen dados los coeficientes de producción.
Teoría de la dependencia. Estructuralismo latinoamericano, Prebich, Sunkel, Paz, Cardoso	La división internacional del trabajo acrecienta las diferencias estructurales entre los países industrializados y aquellos que no lo son. El proteccionismo como preparación al crecimiento y a las exportaciones. Desarrollo hacia y desde adentro.
W. Leontief. Paradoja	Un país puede obtener ventajas al importar bienes intensivos en su factor abundante.

Fuente: elaboración propia, con base en Chacholiades, Krugman y Tugores.

Anne O. Krueger realizó en 1977 una adaptación del modelo Heckscher-Ohlin. El planteamiento consistió en que el proceso de integración tenderá a aumentar la producción de bienes más intensos de capital en el comercio intrarregional, que los bienes de exportación a terceras naciones. Tanto la adaptación de Krueger como las modalidades de promoción y fortalecimiento de ventajas competitivas, son planteamientos que ayudan a comprender más el vínculo

entre comercio y desarrollo y la formulación de políticas comerciales a nivel nacional (Reyes, 2002).²

Entre estos postulados, cobra especial dimensión el teorema de los profesores Stolper – Samuelson, quienes hacia la década de 1940 se opusieron a los planteamientos clásicos de la obligatoriedad del libre comercio y plantearon la posibilidad de que un país mejore su posición a través de la protección de

² El trabajo pionero del comercio entre países y la construcción de uniones aduaneras data desde la década de 1950 bajo la autoría de Jacob Viner.

la industria en competencia que utilice un factor intensivamente y que esté expuesto a la competencia de las importaciones.

A estas teorías le siguieron postulados que han utilizado la tecnología (brecha tecnológica), el ciclo del producto y las economías de escala como los ejes estructurales del comercio internacional. Estos planteamientos han estado soportados en la microeconomía, es decir en la capacidad productiva - productividad, de acuerdo con Krugman (1995) y en la innovación como elementos esenciales para lograr el éxito en los mercados mundiales. Las naciones, vistas así como unidades productivas, deben comprometerse con la redefinición estratégica de su producción e incluso de su comercio, con el fin de conducir su capacidad factorial hacia la construcción de ventajas que posicionen sus bienes y servicios en los mercados mundiales (Porter, 1991).³

Estos postulados, que desde las teorías hoy dominantes en el espectro político internacional se consideran como verdades reveladas, se han puesto en duda no sólo desde el plano teórico sino con evidencias empíricas para los países de menor desarrollo. Es decir, teóricamente es posible que las diferentes corrientes lleguen a postulados sobre los determinantes del crecimiento y la incidencia del comercio internacional, pero los resultados de las asimetrías estructurales existentes en el comercio internacional demuestran lo poco que se ha podido avanzar en lograr que efectivamente unas mayores exportaciones sean la condición al crecimiento e incluso al desarrollo de las naciones, premisa básica con la que se negocian los acuerdos bilaterales y multilaterales de comercio (Rendón *et al*, 2005).⁴

COMERCIO EXTERIOR COLOMBIANO

Colombia ha tenido dos momentos especiales para sus exportaciones en los últimos dos decenios. El primero fue el proceso de apertura de la economía, el otro, la decisión unilateral de los EEUU de apoyar las exportaciones colombianas a través de aranceles preferenciales, como una forma de contrarrestar el fenómeno de los cultivos ilícitos y el narcotráfico. El proceso del TLC se constituye en la manera perfecta de lograr una política bilateral de comercio entre las dos naciones y evitar lo que hasta ahora ha sido un acto de benevolente del gobierno norteamericano.

El proceso de apertura económica en Colombia debe enmarcarse en dos escenarios históricos:

- a. El primero se refiere a un cambio, en 1967, que se le da al modelo de sustitución de importaciones, en tanto se precisa un modelo de promoción a las exportaciones, con instrumentos de corte fiscal y monetario que condujeron al fortalecimiento, en la década de 1970 y 1980, de las llamadas exportaciones no tradicionales.
- b. Un proceso de reformas estructurales que comenzó hacia el segundo lustro del decenio de 1980 (Gobierno de Virgilio Barco) y que se profundizó en la administración de Cesar Gaviria.

Se puede decir que el proceso inicial marcó una apertura hacia un modelo exportador, que va incluso hasta finales de la década de 1990, a partir de 1991 se da un proceso de apertura hacia las importaciones (Ocampo, 1998) unido a un severo plan de reformas

3 A esto se le llama la estrategia o las ventajas competitivas de las naciones y se constituye, hoy en día, en un instrumento lógico del comercio que ha trascendido incluso a definiciones territoriales de espacios competitivos, dándole vida al concepto de Marshall de los distritos industriales hoy bajo la óptica de los clúster y las cadenas productivas y darle importancia a los microterritorios como los espacios de la localización de las actividades productivas, donde, en últimas, por fuera de las abstracciones conceptuales de nación o región, son estos los que en realidad soportan las sinergias y el conocimiento para lograr la productividad y competitividad necesarias para acceder con éxito al mercado mundial.

4 En el artículo de referencia, que es también un producto de la investigación que le da cuerpo a este artículo, los autores presentan en extenso este debate, enmarcándolo en la confrontación entre las teorías dominantes y los desarrollos alternativos que se han dado en los últimos 20 años, en especial, desde los países en desarrollo.

que condujeron a un replanteamiento estructural de la economía.⁵

Bajo estas premisas, el comportamiento exportador colombiano, a lo largo de los últimos tres decenios, ha presentado cambios importantes respecto a la diversificación productiva. No obstante, dichos cambios no se han manifestado en la consolidación de una oferta exportable, que utilice una amplia gama de tecnológica y de capital (trabajo calificado y capital físico) en los patrones de producción de los bienes exportables (GRECO, 2002), debido a que el país, paradójicamente a los esfuerzos de política, pero consecuente con sus patrones de dotación factorial, recurre a extensos márgenes de recursos naturales y de capital humano no calificado en la consolidación de sus productos orientados a la exportación.

Las exportaciones totales han tenido una tendencia creciente a lo largo de los tres últimos decenios, mostrando incluso una alta inserción al mercado mundial, exportando el 17% del PIB en el año 2005, mientras la economía de EEUU exporta el 7,5% del PIB. Este comportamiento se explica, en parte, por el incremento de las exportaciones de bienes industriales, los bienes pertenecientes a la industria liviana y los productos que integran la industria básica y, finalmente, por la estabilidad creciente de los principales productos primarios, además del ambiente de devaluación presentado con algunas interrupciones en este período, propósito fundamental del decreto 444 de 1967.⁶

Otro de los factores que explican el aumento de los productos industriales es la apertura económica, debido a la fácil y relativamente asequible importación de bienes de capital, lo cual hace más eficiente y productiva la producción de bienes de carácter industrial y así mismo origina un incremento de la oferta exportable. A su vez, la competencia internacional, obliga a incrementar los niveles de inversión, lo que lleva al incremento de la productividad y, por ende, de la competitividad.

EXPORTACIONES TRADICIONALES

El esquema exportador colombiano se ha visto impactado en el período de las aperturas. De hecho, tal y como se muestra en el Gráfico 1, las exportaciones tradicionales, entendiendo estas como café, petróleo, carbón y ferroníquel, pierden participación en el tiempo para cederle importancia a los bienes de tipo manufacturado y a algunas exportaciones de tipo agroindustrial como banano, azúcar y palma africana (GRECO, 2002; Posada y Misas, 1995).

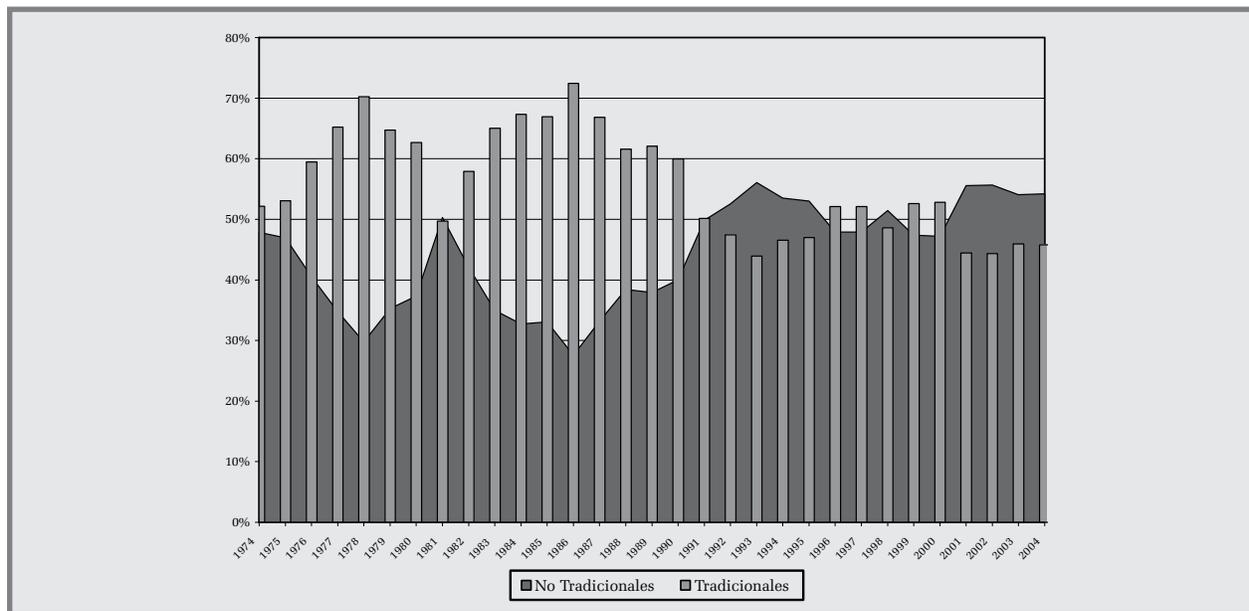
Sin embargo, pese a que Colombia empezó a diversificar su canasta exportadora desde comienzos del decenio de 1970, y que ha reducido su dependencia en las exportaciones cafeteras durante los últimos períodos, un alto porcentaje de las exportaciones del país aún se concentran en muy pocos productos primarios, con escaso valor agregado y con un reducido impacto sobre el empleo (Lannariello *et al.*, 1999).⁷

5 Estos cambios debían generar, al menos eso se esperaba (Rendón y Vásquez, 2005), una mayor propensión a exportar y a elevar la inserción de la economía colombiana en los mercados externos, con todas las implicaciones que ello acarrea: inversión extranjera, mayores flujos de capitales, regulaciones internacionales, una mayor volatilidad de ciclo económico y una dinámica exportadora de la cual dependiera el crecimiento económico.

6 Cabe destacar la expansión exportadora de 1986 (43,81%). Las causas de fueron, entre otras: La bonanza cafetera surgida a mediados de la década de 1980, junto con la reactivación en las exportaciones de carbón y crudo, que surgió a raíz de los nuevos yacimientos encontrados en el país. (Lannariello *et al.*, 1999). Para el año 2003-2004, la tasa de crecimiento de las ventas externas fue del 25,9 %, pese a la persistente revaluación en el tipo de cambio que afectó al sector exportador colombiano. Factores como el incremento de la demanda externa, la recuperación de los precios internacionales de los principales productos de exportación y la estabilidad de los mercados regionales suramericanos, (con los cuales Colombia ha venido adquiriendo un mayor vínculo comercial) ayudaron a explicar el buen desempeño exportador del país durante dicho período (Informe de Coyuntura, DNP, 2005).

7 En los últimos tres años se ha registrado un importante crecimiento de las exportaciones tradicionales en el país debido al incremento en la demanda de Estados Unidos por bienes de exportación, como combustibles, aceites minerales y café, y al aumento en los precios de estos bienes en los mercados internacionales.

GRÁFICO 1. PARTICIPACIÓN PORCENTUAL DE LAS EXPORTACIONES TRADICIONALES Y NO TRADICIONALES DENTRO DE LAS EXPORTACIONES TOTALES DEL PAÍS. 1974-2004



Fuente: gráfica propia con base en datos del DANE, DNP-DDE

EXPORTACIONES NO TRADICIONALES EN COLOMBIA

Entre los decenios de 1970 y 1980 las políticas de diversificación de exportaciones tuvieron su grado más alto de importancia y de participación, a través del uso de instrumentos exportadores como el CAT-CERT.⁸ Esto se hizo con el fin ampliar y promover las exportaciones de bienes no primarios. En el decenio de 1990, se redujeron los incentivos dados a las exportaciones no tradicionales. Pese a esto, se establece que la legislación comercial colombiana fue conveniente y favorable a las exportaciones de este tipo para este período (Rocha *et al.*, 2000).

Esta clase de exportaciones ha ido incrementando progresivamente su participación en el total exportador del país, alcanzando para, una representación

del 56% respecto a las exportaciones totales. Sin embargo, es necesario recalcar en la inestabilidad de las exportaciones no tradicionales, debido a su sensibilidad a los cambios en las políticas comerciales, tanto a nivel interno (variaciones en los incentivos a las exportaciones nacionales), como a nivel externo (preferencias areancelarias). A esto se le suma, la volatilidad que este tipo de exportaciones presenta ante cambios coyunturales en la demanda.

De todas formas, el auge de las exportaciones no tradicionales está explicado fundamentalmente por elementos de corte fiscal, como promoción a procesos de exportación de productos manufacturados y agroindustriales; pero, en especial, a la relación cambiaria del país, esto es, los volúmenes y los valores exportados de los bienes no tradicionales en la economía colombiana están relacionados directamente

⁸ No obstante, fueron mucho más eficaces las políticas comerciales de protección a los mercados nacionales, a través del uso de la sustitución de importaciones, en la constitución de una estructura industrial, aunque es bien sabido que el proceso de sustitución no se culminó y sí generó fallos al proteger de manera intensa a algunos sectores productivos.

con el tipo de cambio, es decir, han sido los procesos de devaluación los que han posibilitado una mayor competitividad de Colombia en el exterior. Con esto se plantea que existe una alta correlación entre los niveles del tipo de cambio real y la competitividad (junto con la rentabilidad) de las exportaciones no tradicionales colombianas (Rocha *et al.*, 2000).⁹

Finalmente, las exportaciones no tradicionales tienen un alto grado de importancia en el comercio intra-regional, por lo que su expansión está ligada a la consecución de acuerdos comerciales. Este comportamiento se observa a través del amplio volumen comercial que tiene Colombia con Venezuela, país que representa ser el segundo socio exportador en importancia. Las exportaciones no tradicionales colombianas dirigidas hacia este territorio oscilan entre el 15 y el 20% a partir de 1990. Esta tendencia se repite para las exportaciones dirigidas al Grupo Andino, debido a la consolidación de los tratados comerciales y a las reformas estructurales surgidas en las políticas de comercio exterior. Esto lleva a establecer, que los tratados comerciales que tiene Colombia con sus mercados regionales, son de vital importancia para el desarrollo y la expansión de las exportaciones no tradicionales (Lannariello *et al.*, 1999) y desafortunadamente es un tema que el país deja en segundo renglón optando por el TLC con EEUU y dejando relegada la posibilidad de darle un mayor dinamismo a la Comunidad Sudamericana de Naciones.¹⁰

LOS MODELOS

Con base en los resultados aportados por GRECO (2002) y utilizando la misma metodología para sistematizar los estudios recientes, las características y

los elementos de análisis y conclusiones de los más importantes estudios sobre las exportaciones no tradicionales en Colombia en las últimas dos décadas, se puede plantear que, pese a las diferencias metodológicas de cada uno de los estudios, los resultados tienen elementos en común: al parecer la tasa de cambio es una variable significativa o relevante que determina y explica, en buena medida, el comportamiento de las exportaciones no tradicionales en el país.

De otra parte, la inclusión o no de una variable de demanda interna en los estudios, evidencian las discrepancias entre los autores, en cuanto al porqué de las exportaciones, es decir, según las investigaciones en las cuales se excluye tales variables, las exportaciones no tradicionales no están constituidas por excedentes de producción, en tanto que otros autores sugieren que las exportaciones son el producto de una demanda interna satisfecha y con excedentes de producción.

Por otro lado, la relevancia de la tasa de cambio como una variable explicativa¹¹ es discutible, ya que la tasa de cambio es una variable volátil y vulnerable ante cualquier situación que se presente en el mundo. Por lo que los análisis pueden tener sesgos explicativos respecto a la influencia de las exportaciones no tradicionales en total de las exportaciones y su peso a nivel internacional –en los mercados externos–. Con lo anterior, es difícil concluir que estos estudios puedan dar una aproximación de la capacidad de las exportaciones no tradicionales en el país. En tanto, también es importante resaltar que no todo lo que se está exportando es excedente. Si bien, el total de la demanda interna no es suplida por los nacionales y

⁹ Todo esto se demuestra empíricamente en especial para el período 1985 – 1990 donde las exportaciones no tradicionales experimentaron el crecimiento más relevante en las últimas tres décadas que fue del 130,70%, es decir más de 1534 millones de dólares FOB.

¹⁰ La CSN se constituyó oficialmente en diciembre de 2004, como la alternativa que presentó el Mercosur a la Comunidad Andina ante la posición de los EEUU de privilegiar los TLC y volver al ALCA una propuesta liviana, sin mayores pretensiones en el comercio regional.

¹¹ Los estudios realizados (que toman el período 1948-2004) evidencian, en general, una relación positiva entre las exportaciones no tradicionales y la tasa de cambio. Desde luego son investigaciones que toman períodos a analizar en donde las circunstancias cambian a lo largo del tiempo –bonanzas exportadoras, sustitución de importaciones, apertura–. Es importante resaltar que estos estudios no tienen en cuenta las exportaciones del crudo, café, en algunas el banano, oro, entre otras. Con esto, lo que se quiere explicitar en estos trabajos es la relación, en particular, de las manufacturas y agricultura en los procesos de apertura que ha experimentado el país.

esta puede explicarse más por lo que producen otros países que por lo que produce el país, también es cierto que la exportación obedece más a un propósito empresarial que a una estructura productiva que supla el mercado interno y externo.

Otra discusión que se podría desatar son las estimaciones que se hacen a través de la econometría. Puesto que la tasa de cambio¹² es volátil, es decir dinámica, lo que hacen los estudios basados en modelos econométricos es evadir su dinamismo el cual podría explicar mucho mejor el papel de las exportaciones respecto a los cambios en la tasas de cambio y a su vez la repercusión de estas en el crecimiento del PIB. Los modelos de equilibrio general están conformados por equilibrios parciales, lo cual permite comparar en el tiempo. Lo anterior, evidencia que los equilibrios generales podrían ser una mejor alternativa para hacer estas aproximaciones.

LEY DE PROMOCIÓN COMERCIAL ANDINA Y ERRADICACIÓN DE DROGA” (ATPDEA)

Los EEUU establecieron unilateralmente un sistema de promoción y ayuda a las exportaciones de los países productores de coca (Bolivia, Colombia, Perú y Ecuador) conocido con el nombre de Ley de Preferencias arancelarias Andina (ATPA), el cual venció el 4 de diciembre del 2001. Esta Ley fue renovada y ampliada por la Ley de Promoción Comercial Andina y Erradicación de Drogas (ATPDEA), la cual venció el 31 de diciembre de 2006. Es importante anotar como el propio Congreso espera como contraparte del ATPDEA la “fidelidad” de los países beneficiarios y poder firmar para el año 2006 un TLC, que según ellos garantice la

seguridad de la Región. Sin embargo, la finalización de las preferencias ha servido como mecanismo de presión en las mesas de negociación del TLC, aspecto que denota las difíciles condiciones asimétricas de los procesos de negociación.

Esta Ley le ha significado una oportunidad exportadora a Colombia. De hecho, cerca de 6.000 partidas arancelarias se establecen en arancel cero lo que se ha convertido en una alternativa de competitividad a las exportaciones no tradicionales. Es evidente el peso relativamente alto que tienen los principales productos primarios, en las exportaciones hacia los Estados Unidos, seguido de de los producto que pertenecen al sector industrial. Hay que decir que si bien el ATPDEA ha servido para abrirle el mercado de los EEUU a los productos manufacturados, en realidad el crecimiento significativo ha estado a destinos de países andinos.

El aprovechamiento del ATPDEA es relativo, por un lado, la economía colombiana se ha lucrado al lograr que el 39% en promedio para el período 1991-2004, siendo en el 2004 el 32%, de las exportaciones totales del país se beneficien con esta norma.¹³

Los gremios económicos del país han estado presentando informes donde manifiestan que “De las 1168 partidas amparadas por el ATPDEA en el sector agropecuario, sólo 15 se han beneficiado realmente, en tanto que en el sector industrial, de 4336 rubros, solamente 51 se han amparado” (La República, 2005). La Sociedad de Agricultores de Colombia realizó un estudio de impacto del ATPDEA en el que no sólo plantea las cifras expresadas sino que pone dudas

12 Las fluctuaciones de las tasas de cambio se ven día a día por lo que es muy difícil hacer una medición de la influencia que esta tenga ante las exportaciones no tradicionales. Si bien, como se puede estar ganando hoy, mañana se puede estar perdiendo todo, por la misma especulación y otros factores externos –desastres naturales, guerras, entre otros–. No obstante, en términos prácticos, es bien diciente que los exportadores colombianos no realicen operaciones de cobertura de riesgo cambiario, como ha quedado explícito por los gremios en estos dos últimos años donde ha primado la reevaluación y las pérdidas por diferencia de cambio.

13 Las exportaciones hacia los Estados Unidos alcanzan a ser del 46% de la capacidad exportadora nacional. Es de anotar que los años de mejor comportamiento de las exportaciones vía ATPA fue de 1998 al año 2000, los dos primeros años del gobierno Pastrana, donde se renuevan las relaciones diplomáticas con los EEUU. A partir de ese año han venido decreciendo frente al total de exportaciones, aun a pesar de los efectos de los altos precios en las exportaciones de productos primarios (petróleo fundamentalmente).

sobre la valoración que hace los EEUU de la Ley, incluyendo la definición de las partidas no sólo por su no utilización sino por la discrecionalidad que tiene el presidente de los EEUU sobre ellas.

Se tiene así una situación política angustiante para la economía colombiana, si bien los porcentajes descritos son significativos y representan un importante efecto para las exportaciones colombiana, también es cierto que ello es así sólo para un grupo reducido de partidas arancelarias, es decir, sólo un sector empresarial que saldría beneficiado al convertir la Ley de preferencias en tratado bilateral.

LOS ESTUDIOS SOBRE EL TLC

En los últimos dos años la academia, los gremios e incluso el mismo gobierno han venido desarrollando algunos ejercicios que posibilitan avizorar los posibles impactos del TLC sobre la sociedad colombiana, las exportaciones e incluso sobre la estructura productiva.

Estos ejercicios, que pasan por la evaluación estadística y econométrica de algunas variables pertinentes, hasta la intuición sobre los efectos esperados, no son entusiastas, es más, los estudios tienen condicionantes bastante difíciles de cumplir: la eliminación de las barreras arancelarias como fundamento para posibilitar un acceso adecuado de los productos colombianos al mercado del norte.

El DNP y el Banco de la República han publicado dos estudios basados en el modelo de equilibrio general computable donde se realizan diferentes comparaciones por escenarios, tal y como se pueden leer en el Cuadro 2. El estudio de Martín y Ramírez (2004), que es tal vez el más completo en tanto la evaluación de escenarios que realiza, es concluyente al manifestar que el impacto del TLC es más beneficioso que el ATPDEA siempre y cuando logre reducir la protección no arancelaria, pero recalca en que los efectos sobre el crecimiento serán del 1%.

Estos autores llegan a la misma conclusión de Gaviña (2005) en cuanto que la firma del TLC conduciría a un efecto progresivo sobre la distribución del ingreso y a una disminución leve de la pobreza. Gaviña recalca que el TLC no será la solución al problema del desempleo ni a la calidad del empleo en el país. Sin embargo, Martín y Ramírez plantean que si se mantienen las barreras no arancelarias el efecto negativo del tratado se concentraría sobre el ingreso y consumo de los trabajadores rurales y, en general, del sector agrícola colombiano.

Los estudios muestran sectores ganadores y son aquellos caracterizados por la precariedad laboral y de baja utilización de capital: tejidos, prendas de vestir, cuero, hilados, fibras, artículos textiles y productos alimenticios. De otro lado, y es de lógica, los sectores perjudicados están caracterizados por ser intensivos en capital, que paradójicamente, como el caso de la industria química, de aparatos eléctricos y de vehículos son los que están respaldando la actual dinámica exportadora del país.

Dicho en otros términos, se profundizará lo que ha venido pasando con el ATPDEA, donde la capacidad productiva del país mantiene su aliento para responder a las demandas del mercado norteamericano, sin que esto represente, necesariamente, un aumento significativo de la oferta exportable del país, en especial, en los sectores que ya vienen siendo bastante dinámicos con los mercados externos pero en especial con el mercado de EEUU.

Umaña (2004: 233) manifiesta que “el problema no es que haya sectores ganadores o perdedores sino la desorientación, en la teoría y en la práctica, sobre los posibles resultados y el equilibrio en la negociación, en la que uno de los jugadores juega con cartas marcadas, y el otro conoce perfectamente las trampas y las justifica con el argumento de que son propias del *fair play*”.

CUADRO 2. IMPACTOS DEL TLC VISTOS POR ESCENARIOS A PARTIR DE UN MODELO DE EQUILIBRIO GENERAL COMPUTABLE

Autor y período de estudio	Objetivo	Modelo	Método	Descripción del Modelo	Escenarios	Resultados
<p>Martín y Ramírez (2004)</p> <p>"El Impacto Económico de un Acuerdo Parcial de Libre Comercio entre Colombia y Estados Unidos"</p>	<p>Evaluar cuantitativamente los posibles efectos de un acuerdo de libre comercio (TLC) con Estados Unidos sobre la economía colombiana</p>	<p>Supuestos del modelo:</p> <p>Presencia de competencia imperfecta, donde los productores tienen cierto poder para fijar el precio, tal grado de poder de mercado es exógeno y no lo afecta el comercio y el nivel es medido de acuerdo al equilibrio inicial. Costos unitarios constantes, precios y salarios rígidos, el desempleo ajusta los desequilibrios entre oferta y demanda laboral. La oferta de trabajo está dada. Caracter no Walrasiano.</p> <p>El modelo comprende 19 sectores, los cuales se presentan en la Matriz de Contabilidad Social.</p>	<p>Modelo de Equilibrio General</p>	<ul style="list-style-type: none"> *Producción y valor agregado. *Exportaciones y ventas domésticas. *Demanda y oferta en el mercado doméstico. *Mercado laboral. *Distribución del ingreso. *Cierres macroeconómicos: Balanza de pagos, ahorro e inversión, gobierno. *Efectos del TLC sobre el crecimiento. 	<p>Escenario 1: eliminación de las barreras arancelarias (BA) en ambos países.</p> <p>Escenario 2: eliminación de las BA en ambos países, pero se mantienen las BA impuestas por Colombia a las importaciones agrícolas.</p> <p>Escenario 3: eliminación de BA y de barreras no arancelarias (BNA) para Estados Unidos y eliminación de BA para Colombia.</p> <p>Escenario 4: eliminación de BA y BNA para Estados Unidos y eliminación de BA para todos los sectores de la economía colombiana manteniendo las BA impuestas por Colombia al sector agrícola.</p>	<p>Los efectos de un TLC sobre la economía colombiana dependen críticamente del grado en el cual se logren afectar las barreras no arancelarias vigentes en los Estados Unidos.</p> <p>Un TLC con eliminación en estas barreras no arancelarias beneficiaría a los más pobres y tendría un efecto progresivo sobre la distribución del ingreso. Habría un crecimiento del PIB colombiano hasta del 1% , sino las elimina el crecimiento sería solo del 0,3%.</p> <p>Un TLC que mantenga las BNA sobre el sector agrícola en Estados Unidos tendría efectos negativos sobre los ingresos y el consumo de los trabajadores rurales y, en general, sobre el sector agrícola colombiano.</p> <p>Los sectores que más ganan con el acuerdo presentan crecimientos significativos en la producción bruta, empleo y exportaciones. Sectores intensivos en trabajo no calificado y frecuentemente organizado en mercados laborales informales, como tejidos, prendas de vestir y cuero; hilados, fibras y artículos textiles; productos alimenticios; y otros productos alimenticios.</p> <p>Los sectores más perjudicados son los intensivos en capital y alta tecnología, dentro de los que se encuentran maquinaria para usos generales y especiales, maquinaria eléctrica, equipo de transporte, químicos y plásticos, otros recursos naturales procesados, y productos metálicos y de madera.</p> <p>El TLC es más beneficioso para Colombia que el ATPDEA, siempre y cuando el TLC logre reducir la protección no arancelaria que afecta un gran porcentaje de las exportaciones a los Estados Unidos.</p>
<p>Vaughan- Daniel (2005)</p> <p>"Tratado de Libre Comercio y Barreras No Arancelarias: Un análisis crítico"</p>	<p>Medir los efectos de las barreras no arancelarias, dentro del marco de las negociaciones de un tratado de libre comercio con Estados Unidos.</p>	<p>Supuestos del modelo:</p> <p>Hay desempleo, las firmas que operan en los diferentes mercados tienen algún poder de mercado, el libre comercio genera externalidades positivas a nivel de la firma, las firmas se comportan de forma optimizadora, con tecnología neoclásica, y preferencias racionales.</p>	<p>Modelo de Equilibrio General Computable.</p>	<p>Se empleó el modelo multipaís del DNP; el modelo considera 59 sectores y 30 países o regiones.</p>	<p>Escenario 1: eliminación de todas las barreras comerciales</p> <p>Escenario 2: sólo se eliminan las medidas de protección arancelaria</p>	<p>En los sectores donde hay una protección no arancelaria considerable, hay ganancias igualmente considerables, en el caso que Estados Unidos elimine todas las barreras arancelarias a todos los países del mundo, las ganancias para Colombia serían mucho menores, incluso nulas o negativas.</p>

Fuente: Elaboración propia con base en los estudios referenciados

Clavijo (2004) tiene una posición optimista frente a la oportunidad que representa el TLC para lograr unas mejores condiciones del país en la globalización de su economía y en general de la sociedad, modernizándolas y ajustándolas a los requerimientos de la época. Visión que es bastante “ingenua” ya que hace caso omiso de las asimetrías del comercio y le da un estatus de trascendencia a la globalización y al libre mercado como condiciones necesarias, diríase obligatorias, para el crecimiento económico y el desarrollo.

DINÁMICA DE ACTORES

Como un trabajo adicional, complementario, a las revisiones realizadas, se consideró pertinente la realización de un ejercicio de prospectiva, donde se consultó el concepto de distintos actores ubicados en los sectores de: Entidades gubernamentales, Empresarios y Gremios, Sector financiero, Académicos, Organizaciones No Gubernamentales y Organizaciones sindicales, sobre el desarrollo y el TLC. En total se realizaron 18 consultas a profundidad. La validez de los resultados debe asumirse como una compilación de posiciones de actores desde distintas instancias de la sociedad y, obviamente, no resiste análisis de validez de muestras ni coberturas de tipo sociopolítico. En cuanto ejercicio resultó bastante enriquecedor ya que da muestra de qué tanto están a tono los diferentes actores y grupos sociales con las negociaciones que se viene adelantando y la perspectiva que ellos tienen frente a las implicaciones que el TLC puede traer al país. Una lectura cuidadosa de este cuadro permite plantear los siguientes puntos, que se consideran válidos para el debate social sobre el TLC, pero no tienen la pretensión de ser concluyentes.

Es evidente la preocupación existente alrededor de las negociaciones adelantadas con el país del norte. Si bien la labor que se hizo para llevar a colación diferentes posiciones da lugar a una serie de discu-

siones que se deben tomar en consideración desde los escenarios a analizar, el estudio muestra que los distintos actores consultados no tienen una buena percepción respecto a las instituciones y la información que tiene el país frente a los mercados.

Es interesante observar como los analistas de los diferentes sectores plantean la importancia del modelo de sustitución de importaciones y piensan que el modelo ideal es uno que se ajuste a las condiciones socioculturales del país. Para ningún sector es pensable la idea de un modelo cerrado a los mercados internacionales, pero se prevé que las negociaciones del TLC, tal y como se llevan a cabo, no son necesarias e indispensables para el país. De todas maneras, los actores ven relevante al desarrollo del país los resultados del modelo de sustitución de importaciones, pero insisten, en la mayoría de los casos, que Colombia debería adoptar un modelo que se ciña a las necesidades de Colombia y no a la rigidez que imponen los países desarrollados.

La academia, en la mayoría de los casos, argumenta que antes de abrirse el mercado frente a los TLC es imprescindible el fortalecimiento de la demanda interna. Sin embargo, se puede generalizar que se coincide con la necesidad de acceder a los mercados internacionales. Se tiene conciencia de la importancia de incursionar en ellos y aprovechar también las ventajas que estos proveen. Todo lo anterior, en beneficio de las condiciones productivas y sociales en el ámbito nacional.¹⁴

Por otro lado, se puede decir que todos los actores que participaron en esta dinámica ven con preocupación las debilidades del país frente a las imposiciones de los Estados Unidos en cuanto a patentes, inversión extranjera, medicamentos y el sector agropecuario, fundamentalmente. También se consideran temas de riesgo para el país, tales como el medio ambiente, la

14 Incursión de nuevas tecnologías que ayuden a mejorar los procesos productivos. De la misma manera, reducir los costos de éstos.

protección a los recursos naturales y la dinámica de las pymes.

El tema de las importaciones es de consenso: su aumento, como proporción del PIB, se espera considerable. Esto unido a la profundización de la concentración de capitales y a la no distribución territorial del ingreso, repercutirá en un debilitamiento del mercado interno.

Respecto a las exportaciones se ve una tendencia a que quienes se favorecerán de los acuerdos serán los mismos sectores con los que se tienen actualmente preferencias arancelarias (APTDEA). Esto indica, que el impacto no será significativo y mas bien lo que se pretende es la ratificación de estas partidas en los acuerdos que se viene adelantando.

Resulta paradójico, entonces, los resultados moderados e incluso pesimistas sobre los posibles impactos del TLC en la economía colombiana, con el clima de optimismo que se manifiesta desde las instancias gubernamentales, las mesas de negociación e incluso en algunos gremios que públicamente han salido a apoyar el Tratado. Esto no es más que la demostración de la debilidad de lo público, del debate sobre la política económica y social en el país; donde las implicaciones del Tratado se asumen por intereses particulares (grupos de presión), dejando atrás la necesaria discusión y consenso sobre el modelo de desarrollo y los motores de crecimiento para la economía colombiana.

CONCLUSIONES

La estructura exportadora colombiana se ha diversificado desde el decenio de 1960. Sin embargo, a pesar de que se ha servido del tipo de cambio para impulsar las exportaciones no tradicionales, las exportaciones con base en la explotación de recursos naturales mantienen una importancia relevante en

el comercio exterior. En los últimos años las exportaciones, de carácter primario y manufacturero, se han visto beneficiadas de las preferencias con el mercado de los EEUU y en una alternativa de poca exploración: el mercado de sur América.

El empeño de la política comercial ha sido a buscar la firma del TLC, asunto que no se puede calificar de malo o bueno. Los posibles impactos favorables van a estar concentrados en sectores manufactureros intensivos en trabajo, es decir a mantener las preferencias hasta ahora recibidas del APTDEA. Sin embargo, se presume que los sectores intensivos en capital y algunos sectores de alta sensibilidad como la agricultura y el sector pecuario verán disminuido su dinamismo, trayendo consigo consecuencias no favorables en términos de empleo y bienestar.

Debe ser menester de las autoridades trabajar, además, en procura de consolidar un modelo de industrialización para el país y procurar un proceso de mayor convergencia hacia la economía de EEUU. Un modelo que permita entroncarse con los planes de desarrollo locales y posibilitar así dinámicas productivas que dinamicen los territorios y los integren a la vez al espectro internacional, evitando así la concentración del crecimiento y del desarrollo en las tres grandes ciudades, que son, en últimas, las que recibirán los impactos favorables del TLC.

Adicionalmente, se hace necesario trabajar en condiciones de complementariedad entre las dos economías, aspectos elementales de negociación de asimetrías cuando se tiene interés en procurar un mayor desarrollo y crecimiento en la economía de menor dinámica. Se debe dejar de lado la premisa de que sólo con el acceso al mercado, con el facilitar el crecimiento de las exportaciones, las condiciones de desarrollo mejorarán. Nada más errado y demostrado suficientemente en la teoría y en la evidencia económica internacional.

BIBLIOGRAFÍA

- Bustillo, I. y Ocampo, J. *Asimetrías y cooperación en el Área de Libre Comercio de las Américas*. Documento, 2003.
- Chacholiades, M. *Economía Internacional*. México: McGraw-Hill, 1992.
- Clavijo, S. *Crecimiento, comercio internacional e instituciones: Reflexiones a Raíz de las Negociaciones TLC-ALCA*. El artículo se puede encontrar en: <http://www.banrep.gov.co/docum/ftp/borra307.pdf>
- DANE. *Comunicados de prensa*. “Exportaciones y Balanza comercial”. http://www.dane.gov.co/comunicados/cp_export_agosto05.doc, (2005).
- Departamento Nacional de Planeación. “Informe de Coyuntura” http://www.dnp.gov.co/archivos/documentos/DDE_Informe_Coyuntura/Bol_C_02_09.PDF (2005).
- Díaz, A. “Apertura comercial y convergencia regional en México”. *Comercio Exterior*. 53. 11. (2003): 995 - 1000. Noviembre. Ver también: <http://econwpa.wustl.edu:8089/eps/ge/papers/0312/0312001.pdf>.
- GRECO (Grupo de Estudios del Crecimiento Económico Colombiano). *El crecimiento Económico Colombiano en el Siglo XX*. Bogotá: Banco de La República, 2002.
- Gaviria, A. *Los efectos sociales del TLC*. http://www.webpondo.org/files/enemar_2005/gtlc.pdf. (2005)
- Krugman, P. y Obstfeld, M. “Economía Internacional”. Madrid: McGraw Hill, 1995.
- Lannariello, L. y Oliva, C. *Colombia. El comportamiento de las exportaciones en Colombia: 1962-1996*. <http://www.iadb.org/regions/re3/comport.pdf>. (1999)
- Lucas, R. “On the mechanics of economic development”. *Journal of Monetary Economics* Julio. (1988): 22. 3-42
- Martín, C. y Ramírez, J. *El Impacto Económico de un Acuerdo Parcial de Libre Comercio entre Colombia y Estados Unidos*. Bogotá: Banco de La República. Borradores de Economía, 2004. El estudio se puede encontrar en: <http://www.banrep.gov.co/docum/ftp/borra326.pdf>
- Ocampo, J. y Martín, J. *Globalización y desarrollo. Una reflexión desde América Latina y el Caribe*. Bogotá: Alfaomega – CEPAL, 2003.
- Rendón, J. y Fernández, H. “Libre comercio, acuerdos y exportaciones: La ilusión del crecimiento”. Rendón, J. (Comp.). *Economía colombiana: Una visión desde los sectores económicos*. Medellín: Escuela Nacional Sindical. 12, (2004).
- Departamento Nacional de Planeación. Dirección de Estudios Económicos, Dirección de Desarrollo Empresarial. “Efectos de un acuerdo bilateral de libre comercio con Estados Unidos”. *Archivos de Economía, Departamento Nacional de Planeación*. Documento 229. Bogotá, 2003.
- DANE, Comunicado de prensa. *Exportaciones*. Bogotá, 2005.
- Reyes, G. “Comercio y desarrollo - Bases conceptuales y enfoque para América Latina y el Caribe”. *Comercio y desarrollo*. (66 ed.). 2002. Sep. Dic. Edición N° 66 acceso: <http://www.comerciomodesto.info/pdfs/cap%3%adtulo%208/reyes%20-%20comercio%20y%20desarrollo%20-%20bases%20conceptuales.pdf>
- Rocha, R. y Olarreaga, M. *Las exportaciones colombianas en la apertura*. Bogotá: Instituto del Banco Mundial, Centro editorial Universidad del Rosario, 2000.
- Vaughan, D. “Tratado de Libre Comercio y Barreras No Arancelarias: Un análisis crítico”. *Archivos de economía* 281. DNP, (2005). http://www.dnp.gov.co/archivos/documentos/DEE_Archivos_Economia/281_TLC_y_Barreras%20No%20Arancelarias.pdf

