

# Comercio y aranceles

## Comentarios sobre la conferencia de Juan José Echavarría

Hernán Avendaño, director de Estudios Económicos  
Fasecolda

*De la conferencia de Juan José Echavarría, exdirector del Banco de la República, se destacan dos aspectos de gran importancia para el país en el nuevo entorno que vive la economía global y en el marco de las decisiones de política comercial que Colombia ha adoptado durante el presente siglo: la importancia del comercio internacional para crecer y la protección arancelaria y no arancelaria.*

### Importancia del comercio internacional para crecer

Echavarría afirmó que para industrializarse hay que comerciar y no al contrario, como lo ven algunos analistas que postulan la industrialización de Colombia con el cierre de la economía. La experiencia mundial muestra que las economías más activas en el comercio internacional son las que se están industrializando y las que más crecen.

La participación de las economías desarrolladas en el PIB, las exportaciones y la producción manufacturera mundiales vienen cayendo desde la década de los noventa. Esto se explica por la ganancia en participación de las economías emergentes más

abiertas al comercio mundial, que registran altas tasas de crecimiento económico.

Para industrializarse hoy, las economías en desarrollo cuentan con las cadenas globales de valor (CGV) que hacen más rápido, más fácil y menos profundo ese proceso. Las CGV incorporan elementos que Corea y Taiwán tomaron décadas para su construcción; Colombia podría aprovecharlos sin tener que repetir la historia de esos países.

Casos como el de China muestran que no es necesaria una tecnología propia para aumentar el comercio internacional; sus exportaciones de teléfonos iPhone dicen más de la industria de los Estados Unidos que de la China. El contenido local agregado en sus zonas francas es menos del 20 %, pero este tipo de comercio



Juan José Echavarría, exdirector del Banco de la República

explica más del 50 % del auge de esa economía en el comercio de manufacturas.

Echavarría cerró esta sección de su presentación afirmando que los socios de la Alianza del Pacífico tienen mucho que enseñarle a Colombia. Chile, México y Perú son economías más abiertas que la nacional, han tenido un mejor desempeño económico, cuentan con estructuras productivas más diversificadas, canasta de exportaciones menos concentrada y mejor distribución del ingreso. Esto evidencia que la apertura colombiana en realidad nunca ha existido, a pesar de todo lo que decimos.

Resulta curioso, por decir lo menos, que en una presentación académica se traiga a colación el tema de la relación entre comercio y crecimiento en un país que lleva más de diez años debatiendo alrededor de las

negociaciones de los tratados de libre comercio. Pero es necesario, porque hay analistas y empresarios que siguen pensando que el comercio internacional es peligroso para la actividad productiva nacional o simplemente que el país no tiene capacidad exportadora.

Al respecto, cabe recordar lo que opina Joseph Stiglitz, ganador del Premio Nobel de Economía en el 2001 y crítico de la globalización, muy citado en Colombia por los opositores a los tratados de libre comercio (TLC):

Hubo muchos factores sociales, políticos y geográficos que dieron lugar a la Revolución Industrial, pero el comercio de Gran Bretaña con sus vecinos y colonias desempeñó un papel decisivo en alimentar la nueva actividad industrial y extender la prosperidad a otros países...



➔ La idea de aprender de los socios de la Alianza del Pacífico es acertada, uno de los propósitos de ese proyecto de integración es complementar y fortalecer los aparatos productivos mediante la conformación de cadenas de valor.

La rápida industrialización del Japón de la era Meiji a comienzos del siglo XX fue también el resultado de una combinación de factores internos e internacionales... Es difícil imaginar que la industrialización de la era Meiji se hubiera producido si Japón no hubiese podido importar grandes cantidades de maquinaria, equipación (sic) de transporte y otros bienes de producción provenientes de occidente a cambio de exportaciones de tejidos y juguetes baratos y otros productos que requieran uso intensivo de mano de obra. (Stiglitz y Charlton, 2007, p. 37-38)

En síntesis, sin el comercio internacional la Revolución Industrial no hubiera tenido el impacto que tuvo, ni la economía japonesa se hubiera industrializado.

La caracterización que Echavarría presentó de Colombia como una economía cerrada corrobora lo que se deriva de otras fuentes. Por ejemplo, el índice global de competitividad del Foro Económico Mundial muestra que Colombia es una de las economías más cerradas del mundo. En el ranking de 2015-2016, en el nivel del arancel nominal Colombia (6.4 %) ocupó el puesto 83 entre 140 países, a pesar de incluir el diferimiento arancelario para bienes de capital y materias primas no producidas; en el nivel de prevalencia de barreras no arancelarias al comercio se ubicó en el puesto 109; y en los indicadores de apertura, es decir, exportaciones sobre PIB e importaciones sobre PIB, quedó en los puestos 132 y 135, respectivamente.

En los últimos años, un grupo de investigadores del Banco de la República adelantó varios estudios que documentan cómo la apertura económica generó una reacción de los grupos de interés que repercutió en un crecimiento vertiginoso de las barreras no arancelarias, con lo cual más que compensaron la supuesta desprotección por la reducción de los aranceles nominales. García y otros (2014; p. 46) afirman: «... La apertura fue de corta duración y... la contrarreforma fue rápida, eficaz y comenzó casi al tiempo que la reforma. Quienes se oponían a la apertura desplegaron imaginación y capacidad para erigir barreras a las

importaciones mientras argumentaban que se estaba abriendo mucho la economía».

La referencia de Echavarría a las CGV es marginal, en parte por la restricción de tiempo en la presentación. Pero el tema reviste gran importancia y sobre él hay una creciente literatura, que demuestra que tanto Colombia como América Latina han tenido escasa vinculación a ellas (ver Blyde 2014 y Hernández y otros 2014). Adicionalmente, en el caso colombiano, pocos analistas perciben que una de las justificaciones para negociar los TLC fue precisamente su utilidad como herramienta para la integración de las empresas a esas cadenas.

La idea de Echavarría de aprender de los socios de la Alianza del Pacífico es acertada y tiene un espacio grande de acción, teniendo en cuenta que uno de los propósitos de ese proyecto de integración es complementar y fortalecer los aparatos productivos de los cuatro países y el de los futuros miembros, mediante la conformación de cadenas de valor.

Para tal fin, el BID (2013) identificó los encadenamientos productivos potenciales entre los países de la Alianza del Pacífico (el resumen ejecutivo está disponible en World Economic Forum, 2014). «El estudio identifica muchos ejemplos de encadenamientos donde cada uno de los países de la AP funge a veces como proveedor de insumos para su subsecuente utilización aguas abajo en las cadenas de valor y a veces como captador de insumos que provienen de sectores aguas arriba en la cadena» (BID 2013; p. 53).

## Protección arancelaria y no arancelaria en Colombia

En la sección final de la presentación, Juan José Echavarría se refirió el tema de los obstáculos que hay en Colombia frente al comercio internacional. Recordó que el arancel nominal promedio bajó marcadamente en el gobierno del presidente Gaviria y se mantuvo estable hasta el de Juan Manuel Santos, cuando volvió a bajar con la reforma arancelaria del 2010.

A pesar de eso, el arancel máximo, que durante el gobierno de Gaviria bajó de más del 100 % al 35 %, comenzó a subir durante el de Uribe hasta llegar a 100 % en el de Santos. De igual forma, los coeficientes de dispersión se han disparado en los años recientes.

En síntesis, según Echavarría, lo que ha pasado en Colombia es que el arancel promedio ha bajado, pero unos grupos se han beneficiado de niveles altos. Estos comportamientos son diferentes a los del resto del mundo, que registra una tendencia descendente tanto en el arancel nominal como en la dispersión.

Con relación a la protección paraarancelaria, las medidas vienen creciendo desde el gobierno de Gaviria. En bienes intermedios, más del 80 % de los ítems arancelarios tienen protección paraarancelaria, en bienes de consumo, el 77 % y en bienes de capital el 62 %. Cuando se mide la protección paraarancelaria como el equivalente a un arancel *ad valorem*, se observa que Colombia es de los países con nivel más alto en el mundo.

De acuerdo con el estudio realizado por Echavarría, la explicación de los aranceles en Colombia radica en la capacidad de *lobby* que tienen los sectores grandes de la economía.

Cuando se compara el arancel por capítulos con países socios como Perú y Chile se evidencian notables diferencias, no solo en los niveles sino en la dispersión. Chile tiene uno del 6 % homogéneo en todos los sectores; Perú, de cero en casi todos los sectores, excepto algunos de agricultura con el 6 % y algunos de confecciones con el 11 %. En Colombia los niveles son más altos que los de estos dos países en la mayoría de los ítems y lo mismo ocurre con la dispersión al interior de los capítulos, lo que refleja el mayor poder de *lobby* de unos empresarios con relación a otros.

En síntesis, para Echavarría «el arancel colombiano es una locura». Tuvo razón Chile cuando adoptó un arancel único porque disminuye la capacidad de *lobby*. Perú fue más allá y puso en cero la mayor parte del

arancel. Y a esos países les ha ido mucho mejor que a Colombia; por contraste, a los analistas colombianos les parece que hacer algo como lo de los dos países socios acaba con la estructura productiva.

Echavarría concluye que Colombia es una economía cerrada con un arancel que hace difícil exportar, porque las altas tarifas afectan la rentabilidad relativa de las empresas.

➔ Echavarría concluye que Colombia es una economía cerrada con un arancel que hace difícil exportar, porque las altas tarifas afectan la rentabilidad relativa de las empresas.

El análisis realizado por Echavarría es correcto, pero haría falta una referencia específica a la reforma arancelaria del 2010. Durante casi 20 años, el funcionamiento del *lobby* ocasionó una distorsión muy grande de la estructura arancelaria y generó protecciones efectivas negativas en numerosas actividades productivas; sumados estos problemas al notable crecimiento de las barreras paraarancelarias, el resultado fue el fortalecimiento del sesgo antiexportador, que se refleja en coeficientes de apertura con poca variación antes y después de la reducción arancelaria del gobierno Gaviria.

En la reforma, además de bajar el arancel nominal promedio, del 12.2 % al 8.3 %, se redujo la dispersión al tratar de acomodar la mayor parte de los ítems arancelarios a tres niveles (5 %, 10 % y 15 %), con lo cual la desviación estándar bajó del 8.7 % al 7.8 %. Adicionalmente, se eliminó la protección efectiva negativa para 26 de los 46 casos que se detectaron en los estudios previos.

Cabe preguntarse por las razones que hicieron aumentar los indicadores de dispersión después del 2010. Posibles respuestas son el diferimiento arancelario a los bienes de capital y las materias primas no producidas en el país, los desdoblamientos de algunas partidas que devolvieron el arancel a un nivel superior (*lobby*) y la permanencia de aranceles extremos como el del 164 % para los cuartos traseros de pollo por las negociaciones de los TLC.

Un comentario final se relaciona con los efectos esperados y reales de la apertura. Los planteamientos de la nueva geografía económica, formulados entre otros por Paul Krugman, indican que en una economía que liberaliza su comercio se generan cambios en la localización de la producción; los sectores exportadores tenderán a localizarse cerca de las costas para reducir los costos de transporte.

Un estudio de Fernández (1998) comprobó que ese hecho no ocurrió en Colombia y que, contrario a lo esperado, Bogotá siguió ganando participación en la generación del PIB. Se corrobora así que la apertura económica en el país fue solo de nombre, porque el *lobby* logró neutralizar rápidamente su efecto con la mencionada proliferación de medidas no arancelarias.

Como bien lo anotó Echavarría en su conferencia, ahora será más difícil neutralizar la disminución de los aranceles, pues está acordada su reducción a cero en los próximos 10 o 12 años en los TLC con los Estados Unidos y Europa. De igual forma, hay compromisos de eliminación de las barreras paraarancelarias. Por eso los empresarios tienen que reaccionar y trabajar en alianza con el Gobierno en la transformación competitiva del país.

## Conclusiones

La conferencia de Juan José Echavarría puso el dedo en la llaga al afirmar que la economía colombiana sigue siendo una de las más cerradas del mundo y sus niveles arancelarios, sumados a la protección no arancelaria, desincentivan las exportaciones.

Echavarría demuestra que el comercio internacional facilita la industrialización de las economías y que

las CGV la facilitan; por eso es errada la visión que propenda al aumento de la protección para fortalecer la industria.

La reforma arancelaria que se está elaborando es conveniente para superar algunos de los problemas

mencionados. De todos modos, se debe tener en cuenta que con los TLC el país tiene el compromiso de desmonte de los aranceles y medidas no arancelarias, por lo que los empresarios del país deberían tomar conciencia de ese hecho y liderar las reformas que se necesitan para tener una economía más competitiva. 

## Bibliografía:

- Blyde, J. (2014) (Comp.). *Fábricas sincronizadas: América Latina y el Caribe en la era de las cadenas globales de valor*. Banco Interamericano de Desarrollo. Washington.
- Fernández, C. (1998). «Agglomeration and Trade: The Case of Colombia». Banco de la República. *Ensayos Sobre Política Económica ESPE*, No. 33, junio.
- García J.; López, D.; Montes E. y Esguerra, P. (2014). «Una visión general de la política comercial de colombiana entre 1950 y 2012». *Borradores de Economía* No. 817. Banco de la República.
- Hernández, R.; Martínez-Piva, J. M. y Mulder, N. (2014) (Ed.). *Global value chains and world trade. Prospects and challenges for Latin America*. Cepal y German Cooperation. Santiago de Chile.
- Stiglitz, J. y Charlton, A. (2007). *Comercio justo para todos. Cómo el comercio puede promover el desarrollo*. Bogotá: Taurus.
- World Economic Forum (2014). «Enabling Trade in the Pacific Alliance: 2. Production Integration Perspectives». Disponible en: <http://reports.weforum.org/enabling-trade-from-valuation-to-action/enabling-trade-in-the-pacific-alliance/c2-production-integration-perspectives/>

Autos | **SURA** 

Piensa primero en tu Seguro de Autos de SURA

Porque además de **proteger tu patrimonio personal** ante cualquier circunstancia, te acompañamos así:

- **Respondemos si otra persona conduce tu carro**, o si tú o un hijo tuyo causa daños a terceros con un carro prestado.
- **En caso de un accidente donde existan víctimas**, respondemos por ellos y por ti en situaciones difíciles. SURA te acompaña durante todo el proceso legal.

Aprende a ahorrar con tu seguro en [www.suraonlinea.com](http://www.suraonlinea.com)

Contacta a tu asesor profesional y pásate cuando quieras.

Descarga la app: **SEGUROS SURA**  disponible en:  

Síguenos en:      **BLOG** [sura.com/blogs](http://sura.com/blogs)

