

EFICACIA DE LOS TLCs EN EL MARCO DEL DESEMPEÑO INSTITUCIONAL Y LA COMPETITIVIDAD DE COLOMBIA

Jessica Andrea Daza Güisa y Mónica Rivera

RESUMEN

El presente trabajo busca analizar los posibles impactos que tienen los tratados de libre comercio (en adelante TLCs) para Colombia, específicamente en los temas de desempeño institucional y competitividad. En su desarrollo se analizó el comportamiento exportador colombiano y se identificaron los pros y los contras de los TLCs para Colombia abordando su impacto en dos frentes de análisis: el desarrollo institucional y la competitividad. Esto con el fin de proponer estrategias de política pública económica que le permitan al país cumplir las exigencias de la liberalización económica, y de esta manera poder aprovechar los beneficios de los TLCs.

El análisis realizado muestra que los TLCs no son el único factor que se debe abordar a la hora de evaluar el desarrollo institucional y la competitividad del país, sino que en ello también incide la preparación interna que haga el mismo para afrontar los retos de la economía internacional y estar a la par de otros países que compiten en este contexto. Para lograr el efecto esperado de los TLCs, estos deben acompañarse de políticas públicas estructurales encaminadas a modernizar su economía y a mejorar su organización institucional, de modo que le permita al país ser más competitivo para que pueda generar un crecimiento económico dinámico y sostenible.

Palabras clave: Tratados de libre comercio, eficacia, desempeño institucional, competitividad, Colombia.

INTRODUCCIÓN

El mundo de hoy está marcado por un proceso de globalización, en donde existe una creciente gravitación de los procesos económicos, sociales y culturales de carácter mundial sobre aquellos de carácter nacional o regional (CEPAL, 2002, pág. 13). Dentro de este proceso se destaca la dinámica del comercio internacional que es cada vez más importante en la determinación de la estructura productiva de los países que pretenden la internacionalización de su economía.

En este escenario, los TLCs cobran gran importancia, ya que se han convertido en un factor fundamental para impulsar el crecimiento y la competitividad de un país en el escenario internacional, puesto que permiten integrar la economía de un país con el resto del mundo ampliando el mercado de bienes y servicios de los países participantes (Arenas, 2015, pág. 16). Estos instrumentos permiten disminuir las barreras al comercio internacional en las fronteras, tienden a aumentar las exportaciones en los países que los suscriben, y a su vez intensifican el papel de los gobiernos en la definición de las reglas del juego para realizar los negocios internacionales (Cañada, 2015, pág. 1).

El presente trabajo busca analizar el impacto de los TLCs vigentes en Colombia sobre la economía nacional, con el fin de identificar: ¿cuál es la eficacia de los TLCs en el desempeño institucional y la competitividad en Colombia?, y ¿cómo su identificación puede ayudar a diseñar políticas públicas que se enfoquen en corregir las deficiencias encontradas, a potenciar los beneficios adquiridos y a desarrollar las acciones necesarias para que el país pueda aprovechar la suscripción de nuevos TLCs?

Si bien no existe consenso sobre capacidad de los TLCs para producir un determinado efecto en el desarrollo institucional y la competitividad de un país (Isaza, 2006, pág. 87), la hipótesis que aquí se plantea indica que el desarrollo institucional y la competitividad de Colombia no depende simplemente de los TLCs que negocie, sino que el país debe hacer una

preparación previa de sus factores económicos, sociales y culturales mediante políticas públicas estructurales, encaminadas a generar un desarrollo institucional sólido, un marco legal y una infraestructura que le permita adecuarse a las múltiples exigencias que implica la suscripción de los TLCs y la internacionalización de su economía (Banco Interamericano de Desarrollo, 2014, pág. 9). De modo que pueda aprovechar la firma de los TLCs como una plataforma para promover un crecimiento económico dinámico y sostenible (Araújo, 2014, pág. 50), ampliando su potencial competitivo en el comercio internacional.

La aceptación de esta tesis se refleja en los nuevos retos que ha asumido Colombia en términos económicos, sociales e institucionales para estar a tono con las exigencias que ha traído la internacionalización de su economía (Araújo, 2014, pág. 65), como por ejemplo “ (...) *[e]n el aumento de las exportaciones no tradicionales de Colombia, en mejorar la facilidad para organizar envíos a precios competitivos, en esfuerzos por mejorar las falencias de regulación aduanera para importaciones (...)*” (Reyes, 2018, pág. 1) y recientemente ingresando a la OCDE¹. También se refleja en las recomendaciones de organizaciones internacionales como el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) que propone otorgar financiamiento para promover el desarrollo de la infraestructura en América Latina y el Caribe, de modo que contribuya al crecimiento económico, promueva el acceso y fomente la integración regional y global (Banco Interamericano de Desarrollo, 2014, pág. 9).

Sin embargo, otra parte de la literatura señala que existen unas ventajas y desventajas para Colombia, derivadas de la suscripción de los TLCs centrándose simplemente en el

¹ Colombia ingresó a la OCDE en el mes de mayo del 2018. Este es un gran avance para el país, ya que esta asociación de países promueve las buenas prácticas en gestión pública y el logro de indicadores sociales. Brindando un espacio en donde los gobiernos de los países miembros trabajan conjuntamente para compartir experiencias y buscar soluciones a problemas comunes sobre el cambio económico, social y ambiental que ocurre a nivel mundial. También, realizan pronósticos de tendencias mundiales y fijan estándares internacionales dentro de un amplio rango de temas de políticas públicas dentro de los cuales está la productividad y los flujos globales del comercio e inversión.

análisis del contenido de los acuerdos, sin tener en cuenta la existencia de otros factores internos del país, los cuales inciden en la materialización de dichos acuerdos, y por ende en el desempeño de Colombia dentro de la economía internacional (Cañada, 2015, pág. 7).

Desde este momento, se anticipa que el análisis evidenció que el desarrollo institucional y la competitividad de un país no solo se ve afectada por la firma o no de un TLC, sino que son múltiples los factores internos que el país debe fortalecer de acuerdo con las exigencias de la internacionalización de la economía para poder aprovechar los beneficios que brinda la firma de un TLC. Este análisis resulta relevante porque nos permite evaluar la situación actual del desarrollo institucional y la competitividad de Colombia, identificando cómo influye la firma de los TLCs en estos ámbitos y, con base en ello, hacer recomendaciones de política pública para construir un país más sólido que logre aprovechar eficazmente los beneficios de los TLCs.

CONTEXTO COLOMBIANO.

La economía colombiana se ha caracterizado por poseer ventajas en la producción de bienes del sector primario, básicamente, por la riqueza de los recursos y materias primas con las que cuenta el país. No obstante, pese a poseer ventajas comparativas en los bienes y productos derivados del sector primario, aún tiene dificultades en la producción de bienes industrializados con valor agregado y desarrollos tecnológicos considerables (Reina, 2009, pág. 6).

En un inicio, Colombia tenía un modelo económico basado en la sustitución de importaciones, el cual se caracterizaba por la protección de los productos nacionales y por el financiamiento de la industria con ingresos obtenidos, principalmente, por la exportación de café (Cano & Contreras, 2006, pág. 83). Sin embargo, a principios de la década de los noventa, Colombia inició un proceso de apertura económica, en donde adoptó un nuevo modelo de

desarrollo, caracterizado por la liberalización de los mercados y la reducción de intervención por parte del Estado, buscando insertar la economía nacional en el proceso de globalización económica. (Isaza, 2006, pág. 21).

Este proceso estaba avalado por distintas entidades como el Fondo Monetario Internacional (FMI), el Banco Mundial (BM) y la Organización Mundial del Comercio (OMC), quienes con ideas neoliberales tenían el interés de que los países en desarrollo de América Latina tuvieran la oportunidad de crecimiento económico (Adarraga, 2014, pág. 15).

Durante las dos últimas décadas, la política de comercio exterior colombiana ha sufrido un importante cambio con el fin de acercarse a un modelo de economía abierta. Este modelo se apoya en una estrategia agresiva de crecimiento de las exportaciones y de fomento a la inversión de capital extranjero a largo plazo, con lo cual, se busca fortalecer la industria nacional. Esto se ha materializado en la proliferación de TLCs y de acuerdos de integración económica que ha suscrito Colombia con diversos países (Araújo, 2014, pág. 51).

En este escenario los TLCs cobran gran importancia dada la situación actual del comercio internacional, ya que son acuerdos comerciales regionales o bilaterales que tienen como principal objetivo eliminar las barreras² que afectan o disminuyen el comercio internacional, convirtiéndolo en un proceso complicado y costoso (Cañada, 2015, pág. 1). En esta medida, los TLCs dinamizan la economía nacional permitiendo que se exporten aquellos bienes en los cuales los países poseen ventajas comparativas en sus costos de producción respecto a otros países (Isaza, 2006, pág. 25).

² Las barreras Comerciales, son medidas establecidas por el gobierno de un país a través de normas, reglamentos, disposiciones legales, procedimientos aduaneros que limitan, dificultan y prohíben el Comercio Internacional de bienes, servicios y a la inversión, reducen el intercambio comercial entre los países. Existen diferentes barreras al comercio internacional como: barreras arancelarias, barreras no arancelarias (limitaciones por cuestiones de cantidad, de tipo administrativo, en relación con subsidios productivos).

El debate actual ha dejado claro que un TLC ya no se trata de una simple discusión sobre el orden de la liberación económica o sobre la velocidad del desmonte de los aranceles industriales (Clavijo, 2004, pág. 2), ahora, los temas que se debaten son mucho más complejos y tienen una mayor incidencia sobre el desarrollo económico de un país, frente a temas como: flujos de capital, regulación ambiental, temas de propiedad intelectual, acceso a mercados y organización institucional, los cuales impactan sobre el crecimiento y desarrollo de un país (Prasad, Rogoff, Wei, & Kose, 2003, pág. 15).

En el caso colombiano, se han suscrito múltiples TLCs con el fin de impulsar el crecimiento del país e intensificar las relaciones comerciales con el exterior. Esto bajo la idea de que mientras más se exporte, la economía nacional va a crecer, dinamizando y mejorando las condiciones económicas y sociales de los colombianos a través de la competitividad de los productos locales, permitiendo que las empresas nacionales aumenten la producción (Araújo, 2014, pág. 55)

A noviembre de 2018, los TLCs y acuerdos comerciales vigentes para Colombia son: Comunidad Andina de Naciones³, TLC Colombia – México⁴, Comunidad del Caribe (CARICOM)⁵, Acuerdo Colombia – Cuba⁶, TLC Colombia – Chile⁷, TLC Colombia – Salvador, Guatemala y Honduras⁸, TLC Colombia – EFTA⁹ (Asociación Europea de Libre Comercio),

³ Firmado el 26 de mayo de 1969, entró en vigencia el 16 de octubre de 1969, pertenecen Bolivia, Ecuador, Perú y Colombia.

⁴ Firmado el 13 de junio de 1994, entró en vigencia el 01 de enero de 1995, pertenecen México y Colombia.

⁵ Firmado el 24 de julio de 1994, entró en vigencia el 01 de enero de 1995, pertenecen Antigua y Barbuda, Barbados, Belice, Dominica, Granada, Guyana, Jamaica, Montserrat, San Cristóbal y Nieves, Santa Lucía, San Vicente y Las Granadinas, Trinidad y Tobago y Colombia.

⁶ Firmado el 15 de septiembre de 2000, entró en vigencia el 10 de julio de 2001, pertenecen Cuba y Colombia.

⁷ Firmado el 27 de noviembre de 2006, entró en vigencia el 08 de mayo de 2009, Chile y Colombia.

⁸ Firmado el 9 de agosto de 2007, entró en vigencia con Guatemala el 12 de noviembre de 2009, con el Salvador el 01 de febrero de 2010 y con Honduras el 27 de marzo de 2010.

⁹ Firmado el 25 de noviembre de 2008, entró en vigencia el 01 de julio de 2011 con Liechtenstein y Suiza, el 01 de septiembre de 2014 con Noruega y el 01 de octubre de 2014 con Islandia.

TLC Colombia – Canadá¹⁰, TLC Colombia – Estados Unidos¹¹, Acuerdo de Alcance Parcial Colombia-Venezuela¹², TLC Colombia – Unión Europea¹³, Acuerdo Colombia – Alianza del Pacífico¹⁴, TLC Colombia- República de Corea¹⁵, TLC Colombia – Costa Rica¹⁶, Acuerdo Colombia – MERCOSUR¹⁷.

Esta proliferación de tratados es un claro ejemplo de la globalización como una teoría del desarrollo, en la medida en que cada vez existe un mayor nivel de integración y un mayor grado de interdependencia entre las diferentes regiones y países del mundo (Reyes, 2001, pág. 45), lo cual impacta las condiciones sociales y económicas de los países inmersos en este proceso.

Generalmente, la suscripción de un TLC permite ampliar el mercado de bienes y servicios de los países participantes, promoviendo la competitividad de los productos nacionales, de manera que las empresas aumenten la producción de los bienes locales a través de la innovación, logrando menores costos (Araújo, 2014, pág. 53). También incrementa las oportunidades de inversión, proporcionando una protección adecuada a los derechos de propiedad intelectual y estableciendo procesos efectivos para la estimulación de la producción nacional mediante el aumento de los flujos comerciales, entre muchos otros beneficios (Reina, 2009, pág. 12).

¹⁰ Firmado el 21 de noviembre de 2008, entró en vigencia el 15 de agosto de 2011, pertenecen Canadá y Colombia.

¹¹ Firmado el 22 de noviembre de 2006, entró en vigencia el 15 de mayo de 2012, pertenecen Estados Unidos y Colombia.

¹² Firmado el 28 de abril de 2011, entró en vigencia el 19 de octubre de 2012, pertenecen Venezuela y Colombia.

¹³ Firmado el 26 de junio de 2012, entró en vigencia el 05 de noviembre de 2014, pertenecen los 28 estados miembros de la Unión Europea y Colombia.

¹⁴ Firmado el 06 de junio de 2012, entró en vigencia el 01 de mayo de 2016, pertenecen Chile, México, Perú y Colombia.

¹⁵ Firmado el 21 de febrero de 2013, entró en vigencia el 30 de junio de 2016, pertenecen Corea del Sur y Colombia.

¹⁶ Firmado el 22 de mayo de 2013, entró en vigencia el 29 de julio de 2016, pertenecen Costa Rica y Colombia.

¹⁷ Firmado el 21 de julio de 2017, entró en vigencia con Argentina y Brasil el 20 de diciembre de 2017 y con Uruguay y Paraguay el 11 de junio de 2018.

No obstante, un TLC no es garantía de éxito en el comercio internacional para los países que lo suscriben, ya que este, al igual que todos los procesos económicos de una sociedad, requieren ser tratados con sumo cuidado, pues pueden terminar trayendo más desventajas que ventajas al convertirse en procesos desiguales e inequitativos (Cañada, 2015, pág. 7).

En Colombia, durante el inicio de este proceso de internacionalización e inserción al mundo globalizado, algunas empresas nacionales y sectores económicos no lograron sostener la situación competitiva y salieron del mercado, pues no se encontraban preparadas para el cambio trascendental que sufrió la política económica. El país se limitó a la producción de ciertos bienes específicos, desincentivando algunos procesos de industrialización y desarrollo en algunos sectores económicos del país (Araújo, 2014, pág. 60)

En este contexto, resulta relevante analizar los efectos que generan los TLCs suscritos por Colombia en el desarrollo institucional y competitivo del país, con el fin de identificar si traen consigo mejoras en estos ámbitos, o si por el contrario, ayudan a profundizar la situación desventajosa del comercio internacional colombiano, incluso, pudiendo representar un retroceso en su proceso de industrialización y crecimiento competitivo (Botero, 2004, pág. 15).

LOS PRO Y LOS CONTRA DE LOS TLCs

La literatura permite encontrar argumentos en pro y en contra de los TLC. Están aquellos que piensan que es un mecanismo favorable que beneficia a las economías de los que interviene en el acuerdo (Arenas, 2015, pág. 8) , pero también están quienes piensan que este tipo de acuerdos sólo beneficia a los países con estructuras economías más grandes y fuertes (Rosales & Izurieta , 2015, pág. 3).

Es importante resaltar que los argumentos a favor y en contra de los TLCs se pueden abordar desde dos perspectivas, por un lado, centrándose simplemente en el análisis del

contenido de los acuerdos, sin tener en cuenta otros factores internos (de los países partes) que inciden en la materialización de dichos acuerdos, y en el desempeño dentro de la economía internacional (Cañada, 2015, pág. 7), y por otro lado, incluyendo dichos factores en el análisis de los TLCs (Yepes, 2013, pág. 110). Este trabajo se desarrollará con base en la segunda perspectiva, es decir, incluyendo en el análisis de los TLCs los factores del Estado colombiano, porque consideramos que es importante la preparación de un país, tanto en el ámbito institucional como en el productivo, para insertarse en la economía global y para profundizar las relaciones con otros socios comerciales en procesos como la suscripción de los TLCs.

Dentro de los pros, encontramos que los TLCs pueden traer grandes beneficios a la economía nacional, como: una expansión significativa de las exportaciones, mayor diversificación en la composición sectorial del comercio exterior colombiano, un aumento en la tasa de crecimiento económico y por tanto en el nivel de ingreso per cápita, un aumento de la competitividad de las empresas nacionales, mayor bienestar a la población a través del logro de mejores empleos y un crecimiento económico basado en el aumento del comercio internacional con un mayor flujo de inversión nacional y extranjera (Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, 2004, pág. 7).

Por otra parte, es importante tener en cuenta que este proceso plantea una serie de “contras” o riesgos originados en nuevas fuentes de inestabilidad (comercial y financiera), riesgos de exclusión para aquellos países que no están adecuadamente preparados para las fuertes demandas de competitividad propias del mundo contemporáneo, y riesgos de acentuación de la heterogeneidad estructural entre sectores sociales y regiones dentro de los países que se integran de manera segmentada y marginal a la economía mundial (Rosales &

Izurieta , 2015, pág. 10). Esta perspectiva se analizará para el caso colombiano en los dos apartados siguientes.¹⁸

Pese a la relevancia de este debate, es importante tener claro que en la actualidad es difícil pensar que una economía se pueda desarrollar sin involucrarse en el comercio internacional, ya que la existencia de barreras al comercio en un país hace que este no se desarrolle y quede aislado del comercio, sin posibilidad de desarrollar su economía (Cano & Contreras, 2006, pág. 80). Es por eso que la globalización evidencia, cada vez más, que los países son más interdependientes, y que mientras existan políticas que faciliten el comercio, tanto los productores como los consumidores se verán beneficiados, eso sí, hay que estar preparados, ya que si no es así se puede correr el riesgo de terminar trayendo más desventajas que ventajas al convertirse en procesos desiguales e inequitativos (CEPAL, 2002, pág. 22).

En este punto, es importante señalar que no todos los TLCs son iguales, ni generan los mismos impactos a nivel nacional, ya que varían en su cobertura y su profundidad. Es decir, no todos abarcan los mismos temas y el nivel de compromisos asumidos por las partes (países firmantes) en los temas cubiertos no es siempre el mismo (Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, 2004, pág. 6).

Por ejemplo, los acuerdos entre naciones con distintos niveles de desarrollo económico, es decir, entre países con una economía desarrollada y países emergentes pueden llegar a ser inequitativos, ya que la eliminación de las barreras comerciales internacionales puede abrir, dentro de algunas industrias nacionales, una competencia difícil de sostener, si no son capaces de producir una forma determinada de producto más barato, al mismo nivel de la industria internacional (Rosales & Izurieta , 2015, pág. 10).

¹⁸ Los TLCs y el desarrollo institucional de Colombia y los TLCs y la competitividad de Colombia.

En otros casos, el libre comercio también puede aumentar la inestabilidad económica interna, ya que los mercados locales se vuelven dependientes de las importaciones mundiales. De ese modo, si el país que es socio comercial tiene problemas financieros, esto puede afectar al otro país (Rosales & Izurieta , 2015, pág. 12).

Pese a existir diversos argumentos tanto a favor como en contra, Bolaky y Freund, investigadores de la Universidad de Maryland y el Banco Mundial, respectivamente, demuestran que en la generalidad de los casos el comercio libre contribuye al crecimiento de los países, así esos efectos positivos tiendan a diluirse con el paso del tiempo. Pero también señalan que esa correlación puede atenuarse, y aún invertirse, si la economía nacional (del país firmante) se encuentra altamente regulada y con un bajo desarrollo de instituciones e infraestructura, porque esto puede impedir responder a los retos de la competencia externa, debido a la dificultad de realizar los ajustes requeridos en los factores de producción. Puesto que si estos permanecen atados, por razones de tipo institucional, a sectores o empresas que no son competitivos, no podrán cosecharse las ganancias esperadas en productividad, flujos de inversión y exportaciones. (Botero, 2004, pág. 17)

A juicio de los expertos, enfrentar esta preocupación cerrando las fronteras a la entrada de productos extranjeros y de paso, impidiéndoles a los productores nacionales que incursionen en mercados con mucho potencial, sería desconocer las ventajas que los TLCs tienen para la industria nacional y postergar la tarea urgente de mejorar la competitividad para poder incursionar plenamente en el comercio internacional (Botero, 2004, pág. 19).

Este planteamiento evidencia la importancia de que los países interesados en negociar un TLCs realicen previamente una agenda interna que permita una revisión integral de la regulación económica y de la estructura institucional del país para cumplir objetivos de los TLCs, como por ejemplo unificar las múltiples inspecciones aduaneras; reducir los trámites para la creación de empresas; eliminar la posibilidad de que el gobierno manipule ciertos

precios; mejorar los mecanismos para el registro y movilización de la propiedad raíz; garantizar que los aranceles sólo se utilicen para definir niveles de protección de largo plazo; ser más severos en la lucha contra los abusos al poder de mercado (Cano & Contreras, 2006, pág. 87).

Con el fin de concretar el análisis de los anteriores planteamientos en el contexto nacional, pasaremos a abordar los efectos de los TLCs en el desarrollo institucional y en la competitividad de Colombia.

EL COMPORTAMIENTO EXPORTADOR COLOMBIANO FRENTE A ALGUNOS TLCs SUSCRITOS

Consideramos relevante analizar los casos más relevantes del comportamiento exportador colombiano frente algunos TLCs suscritos, dado que en teoría la firma de un TLCs debería aumentar el nivel de las exportaciones y el crecimiento económico para los países partes (Acevedo, 2007, pág. 33), ya que son una plataforma para atraer inversión extranjera con vocación de exportación (Prieto, 2018, pág. 6).

El Ministerio de Comercio, Industria y Turismo presentó un balance de las exportaciones de Colombia hacia los mercados con los que se tienen TLCs vigentes en el cual se registró un aumento del 14 % promedio anual, entre el 2000 y 2017, mientras que las ventas externas al mundo en general se incrementaron un 6,4 % promedio anual (Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, 2018, pág. 5). Esto evidenció que el comercio con los países con TLCs vigente ganó participación, al pasar del 20 % en el año 2000, al 66 % en 2017 (Colprensa, 2018, pág. 6), lo cual valida la teoría del aumento de exportaciones.

Actualmente, el 73% de las ventas que realiza Colombia al exterior se realizan a países con los que se tienen suscritos TLCs (Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, 2018, pág.

7), pero las balanzas en la mayoría de los casos son deficitarias, sólo en algunos casos como la CAN, Triángulo Norte¹⁹ y Chile el país ha logrado alcanzar resultados favorables (Ibarra A. , 2017, pág. 2).

A continuación se exponen los casos más relevantes del comportamiento exportador colombiano: i) Con la CAN, las exportaciones de Colombia sumaron US\$40.400 millones entre 2001 y 2017, mientras las importaciones fueron de US\$27.300 millones, para un saldo a favor de US\$13.000 millones (Ibarra A. , 2017, pág. 7); ii) Con el Triángulo Norte, la perspectiva también es positiva, pero las cifras son muy bajas, pues las exportaciones apenas representaron US\$5.785 millones y las importaciones US\$700 millones entre 2009 y 2017; iii) Con Chile, las ventas de Colombia sumaron US\$10.900 millones en ese mismo periodo, frente a US\$7.200 millones en importaciones en el mismo periodo; iv) Con México las importaciones superaron los US\$53.000 millones entre 2001 y 2017, en tanto que las ventas de productos colombianos apenas totalizaron US\$11.600 millones en este lapso, para un déficit cercano a US\$42.000 millones; y v) Con Canadá, las importaciones duplican las exportaciones y con Estados Unidos, que es el principal socio comercial de los productos colombianos las cifras son muy parecidas, mientras se exportan US\$86.600 millones, se importaron US\$88.400 millones (Ibarra M. G., 2018, pág. 8).

Adicionalmente, es importante señalar que la diversificación de las exportaciones no minero-energéticas pasaron de 15,6% en 2012 a consolidar un 38,2% en el 2017. (Trade Map, 2018, pág. 10).

Los resultados muestran que Colombia debe hacer un mayor esfuerzo para fortalecer la oferta exportable, pues si bien se ha dado una diversificación en los últimos años, esta no

¹⁹ Hace referencia al TLC suscrito entre Colombia – Salvador, Guatemala y Honduras.

es suficiente para lograr niveles de adecuados de competitividad a nivel internacional (Reina, 2017, pág. 5). Además debería fomentar el impulso de sectores económicos como el agropecuario, de alimentos, entre otros, para promover la tendencia creciente de las exportaciones no minero-energéticas(Valdivieso, 2017, pág. 8).

Esto evidencia que el país no se encuentra preparado para aprovechar plenamente los TLCs suscritos, por lo cual se analizará posteriormente el desarrollo institucional y la competitividad de Colombia frente a los TLCs.

LOS TLCs Y EL DESARROLLO INSTITUCIONAL DE COLOMBIA.

La organización institucional de un país juega un papel fundamental a la hora de enfrentar los retos que propone la globalización de la economía (CEPAL, 2002, pág. 25). He aquí la importancia de las negociaciones de los TLCs, que como se indicó anteriormente, van más allá de la desgravación arancelaria y encierran todas las posibilidades de modernización económica y ordenamiento institucional para un país (Clavijo, 2004, pág. 13).

A principios de la década de los noventas, Colombia inició un proceso de internacionalización su economía, dejando atrás el modelo de sustitución de importaciones como modelo de desarrollo económico (González, 2014, pág. 401). Desde el punto de vista de la política comercial, ese proceso de apertura incluyó tres componentes: la apertura comercial a través de una reducción arancelaria y flexibilización de los demás mecanismos de control de las importaciones; la búsqueda y estímulo a procesos de acuerdos comerciales bilaterales y multilaterales que ampliarán y facilitarán el acceso a mercados externos; y, una reestructuración institucional del sector comercio para soportar los otros dos componentes. (Gómez & Gamboa, 2007, pág. 5)

En ese sentido, se pone de presente la importancia de la estructura institucional²⁰ colombiana encargada de la política comercial del país, como fundamento necesario para la efectiva implementación y desarrollo de los otros dos componentes que normalmente hacen parte del contenido de los TLCs negociados por Colombia (González, 2014, pág. 407).

El proceso de apertura de la economía colombiana, que se refleja cada vez más en la proliferación de los TLCs, enfrenta al país a los retos que supone la inserción a una economía globalizada, en donde es fundamental el desarrollo de un marco institucional sólido que permita al país interactuar de forma eficaz frente a esos retos globales (Araújo, 2014, pág. 65). Esto supone, como se explicará seguidamente, que en Colombia el sector comercio deberá realizar una serie de ajustes institucionales para implementar debidamente los compromisos adquiridos en los TLCs suscritos, y en el mismo sentido promover el fortalecimiento institucional que se requiere para cumplir las exigencias que suponen la internacionalización de la economía y poder aprovechar mejor las oportunidades derivadas los TLCs.

La suscripción de los TLCs implica la implementación y administración de una serie de compromisos en el sector comercio, que requieren la realización de diversos ajustes institucionales. En materia de acceso a mercados, se requiere la instrumentación de los procedimientos de determinación de las normas de origen o de los mecanismos de defensa comercial pactados, y en materia de obstáculos técnicos al comercio y bienes remanufacturados, se requiere un fuerte componente de asistencia técnica y cooperación (Gómez & Gamboa, 2007, pág. 17).

Para tal fin, se debería impulsar el desarrollo de proyectos de cooperación, para facilitar la convergencia o armonización de normas, reglamentos técnicos y procedimientos de

²⁰ Nos referimos a las instituciones gubernamentales encargadas de la política comercial colombiana, Dicho sector está compuesto por el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo incluyendo la Dirección General de Comercio Exterior, el Fondo para la Promoción de la Exportaciones de Colombia, PROEXPORT, el Banco de Comercio Exterior de Colombia, BANCOLDEX, y la Superintendencia de Industria y Comercio.

evaluación de la conformidad. Por tal motivo, el Ministerio de Comercio y la Superintendencia de Industria y Comercio deberán hacer un esfuerzo en estas materias, también es importante fomentar la protección al consumidor, mediante la aplicación de estándares técnicos y de calidad internacionales e implementar sistemas con reconocimiento internacional dentro de una cultura de calidad que permita el desarrollo de la actividad comercial internacional (Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, 2004, pág. 16).

Los últimos tratados, como los firmados con Estados Unidos y Corea del Sur, se basan en la teoría clásica del intercambio comercial, según la cual los Estados deben integrarse en la búsqueda de nuevos mercados, especializándose en aquellos bienes en donde se tienen ventaja absoluta o comparativa (Yepes, 2013, pág. 122). En esa medida, se evidencia que a Colombia le hace falta fortalecer su estructura institucional para enfrentarse al reto de la globalización. Porque la innovación del sector empresarial nacional es muy limitada, y hoy es cuando más se necesita. Este es un hecho muy preocupante del comportamiento del sector productivo colombiano, que muestra una incapacidad de ajustarse a las nuevas realidades y de aprovechar las oportunidades que hemos tenido con la suscripción de TLCs de estos niveles (Arenas, 2015, pág. 26).

En ese sentido, es necesario trabajar en la coordinación de las distintas entidades y la correcta implementación de los compromisos internacionales del Sistema Nacional de Normalización, Certificación y Metrología (SNNCM), que opera como el sistema colombiano de calidad. Dentro de las acciones que se estarían por desarrollar se encuentran la conformación de la Organización Nacional de Acreditación con reconocimiento internacional, la implementación de una política para la designación de organismos de evaluación de conformidad y la conformación del Instituto Nacional de Metrología (Superintendencia de Industria y Comercio, 2016, pág. 28).

En esa medida, la gestión pública debe orientarse a la articulación del proceso económico integrador, estableciendo estructuras productivas que permitan reducir costos unitarios, ya que estas son necesarias para el desarrollo competitivo y el éxito en el intercambio internacional. Para tal fin se deberá tener en cuenta la denominada Nueva Teoría del comercio internacional²¹, la cual se podrá tomar como fundamento para la toma de decisiones sobre políticas comerciales por parte del gobierno nacional (Blanco, 2011, pág. 103). Por esta razón, se deberían observar los diferentes ejes que articulan esta teoría del comercio internacional en la política pública colombiana para aprovechar de una manera más efectiva las oportunidades que brindan los TLCs a Colombia.

La adopción de estas medidas internas tendientes a mejorar la infraestructura y a consolidar un nuevo arreglo institucional permite una mejor coordinación entre los esfuerzos de apertura de los mercados y de aprovechamiento de estos, permitiendo que Colombia se vuelva un país más competitivo a nivel internacional (Yepes, 2013, pág. 115).

También se debe tener en cuenta, como señala Stiglitz, “[e]l éxito económico se construye sobre intervenciones gubernamentales efectivas y amigables con las condiciones de mercado”. Es decir, que los elementos claves de la política pública deben apuntar a incrementar el ahorro y la inversión eficaz, el auge exportador y el manejo macroeconómico sólido (incluyendo la baja inflación y políticas fiscales responsables) (Stiglitz, 1999, pág. 356).

Es así como el desarrollo de unas buenas políticas económicas son la base para ir construyendo instituciones sólidas, que permitan apalancar el desarrollo económico del país. Estas se deben fundamentar en políticas amigables con el mercado, generando baja inflación, tasas de cambio flexibles, un buen régimen tributario (con adecuada progresividad social) y

²¹ La «nueva» teoría de comercio internacional recoge la llamada teoría tradicional del comercio que explica las causas en función de las diferencias entre países, obteniéndose beneficios de la especialización y añade otras causas y beneficios, derivados de la consecución de economías de escala y el acceso a una mayor variedad de productos.

descentralización fiscal. De modo que se promueva el libre mercado, la iniciativa privada y el comercio internacional, lo cual se verá reforzado cuando se vayan generando organizaciones Estatales y entes reguladores que promueva la creación y desarrollo de estos parámetros (Clavijo, 2004, pág. 17). La implementación de estos ejes dará como resultado a largo plazo un buen acervo de instituciones que refuercen y faciliten la competitividad del país en el escenario intencional.

En consecuencia de lo anterior, podemos señalar que el desarrollo de unas buenas políticas económicas son la base para ir construyendo instituciones sólidas a nivel nacional, acordes a los parámetros de la economía internacional, para que permitan apalancar el desarrollo económico del país y aprovechar las oportunidades que brinda la suscripción de los TLCs. En esta medida, las negociaciones de los TLCs constituyen para Colombia una oportunidad para modernizar las prácticas económicas del país, poniéndolas a tono con las exigencias del mundo globalizado y mejorar su organización institucional.

LOS TLCs Y LA COMPETITIVIDAD DE COLOMBIA.

El inicio de las negociaciones de un TLC genera un remezón competitivo, ya que abrirse a una cultura globalizada no solo significa mirar el mercado del país con el que se negocia, sino que implica monitorear constantemente y conocer qué nuevas modalidades de productos y servicios se necesitan y se ofrecen en un mercado mundial cambiante, en donde se necesita un alto rendimiento para competir (Adarraga, 2014, pág. 2).

Por competitividad de un país, entendemos la capacidad nacional de producir bienes y servicios que compitan exitosamente en mercados globalizados y que generen un crecimiento sostenido en el largo plazo, de modo que contribuyan a mejorar los ingresos y la calidad de vida de sus habitantes. La competitividad está relacionada con múltiples factores que condicionan el desempeño de las actividades nacionales productivas, como infraestructura,

recursos humanos, ciencia y tecnología, factores institucionales, medioambiente y entorno macroeconómico. (Departamento Nacional de Planeación, 2017, pág. 5)

Según los últimos resultados del Índice Global de Competitividad del Foro Económico Mundial²², elaborado por el Consejo Privado de Competitividad, Colombia se encuentra en la casilla 66 entre 137 países, con un retroceso de cinco puestos respecto al año anterior, y en América Latina ocupa el quinto lugar, detrás de Chile, Costa Rica, Panamá y México (Consejo Privado de Competitividad, 2017, pág. 8).

Este resultado deja ver que a Colombia le queda una tarea pendiente en múltiples frentes, entre ellos, se destacan: i) la infraestructura, aquejada por los recientes escándalos en la contratación y atrasos de proyectos vitales para conectar al país con el mundo; ii) la ineficiencia del mercado laboral, en el cual la inflexibilidad de los salarios y los efectos de los impuestos y subsidios sobre los incentivos a trabajar, dificultan la formalidad laboral y empresarial; y iii) el ambiente macroeconómico, en el que hay preocupación alrededor de los déficits fiscales y de balanza de pagos; y en la eficiencia del mercado de bienes, en donde las barreras a la libre competencia y las altas tasas de tributación deterioran los incentivos a invertir por parte de las empresas extranjeras (Clavijo, 2004, pág. 15).

Bajo este panorama, la posibilidad de adaptarse regional o localmente a estas tendencias globales depende, a su vez, del manejo eficiente de mayores cantidades de información, financiamiento, socios nacionales y extranjeros, capacitación, infraestructura y marcos regulatorios vigentes (Arenas, 2015, pág. 20).

²² El Consejo Privado de Competitividad presentó este año su undécimo Informe Nacional de Competitividad. Este Informe recoge un esfuerzo de investigación y análisis que apunta a establecer una agenda común que le permita a Colombia seguir avanzando en los frentes que son decisivos para tener empresas más productivas y competitivas a nivel internacional.

Al respecto, es fundamental discutir y desarrollar la denominada "agenda interna para el desarrollo y la competitividad²³" que han planteado tanto el gobierno como los empresarios, para un mejor aprovechamiento de las oportunidades que trae para Colombia la suscripción de los TLCs. Esto con el fin de remover sesgos anti-exportadores en materia de servicios, culminar obras de infraestructura, examinar cómo estamos compitiendo con otros países por atraer inversiones, combatir la inestabilidad tributaria, remover factores que generan represión financiera, y adecuar jurídica e institucionalmente al país frente a los compromisos derivados de los TLCs (Consejo Privado de Competitividad , 2017, pág. 14).

En esa medida, cuando se remueven los aranceles y se expande el mercado, el número de competidores potenciales se incrementa (Banco Interamericano de Desarrollo, 2014, pág. 10). Las estructuras monopolísticas y oligopolísticas se exponen a presiones externas. Las empresas ineficientes deben o volverse eficientes o cerrar. La competencia se vuelve más efectiva y conduce a la investigación y desarrollo de nuevos productos. El cambio tecnológico aparece en un clima no sólo de mayor competencia sino de ampliación del mercado, la cual también estimula la investigación y desarrollo nacional (Prasad, Rogoff, Wei, & Kose, 2003, pág. 20).

Resta por decir que si bien los TLCs en sí mismos, son importantes por las oportunidades de desarrollo que trae para el Colombia, es necesario que el país realice previamente una preparación interna de su economía, de sus instituciones y de sus empresas (con lo que ello involucra) para que sean competitivas. Lo cual debe ser una prioridad frente a la posibilidad de continuar profundizando el libre comercio con otros países en los próximos

²³ Es un acuerdo de voluntades y decisiones entre el Gobierno Nacional, las entidades territoriales, el sector privado, los representantes políticos y la sociedad civil sobre las acciones estratégicas que debe realizar el país para mejorar su productividad y competitividad. Se construyó mediante un proceso de concertación con las regiones y los sectores productivos e incluyó un conjunto de acciones a corto mediano y largo plazo.

años, ya que los TLCs promueven la competitividad y serán más provechosos para Colombia si se tienen las herramientas internas necesarias para asumir las exigencias internacionales.

CONCLUSIÓN

El mundo de hoy está marcado por un proceso de globalización de la economía, en el cual los TLCs cobran gran importancia, ya que son instrumentos que permiten integrar la economía de un país con el resto del mundo, fomentando su crecimiento y competitividad internacional (CEPAL, 2002, pág. 13). En este escenario, se pudo establecer que los TLCs constituyen para Colombia una oportunidad para modernizar las prácticas económicas del país y mejorar la organización institucional, poniéndolas a tono con las exigencias de la economía internacional, potenciando el modelo de apertura económica adoptado, y si bien promueven las exportaciones nacionales, el país debe hacer un mayor esfuerzo para diversificar la oferta exportable para que logre ser competitivo a nivel internacional (Reina, 2017, pág. 5).

Se logró confirmar la hipótesis planteada, en el sentido de que el desarrollo institucional y la competitividad de Colombia no depende simplemente de los TLCs que el país negocie, sino que son múltiples los factores internos que el país debe fortalecer previamente de acuerdo con las exigencias de la economía internacional para poder lograr un desarrollo efectivo en estos dos ámbitos (Yepes, 2013, pág. 110).

Tras identificar el impacto de los TLCs sobre el desarrollo institucional y la competitividad de Colombia, se plantearon una serie de recomendaciones de política pública para construir un país más sólido que logre aprovechar eficazmente los beneficios de los TLCs. Con base en lo anterior, se plantean unos lineamientos que no se dirigen a diseñar propuestas concretas, pero sí fijan parámetros que una política pública económica en Colombia debería tener en cuenta para cumplir las exigencias de la internacionalización de su economía y poder aprovechar mejor las oportunidades derivadas los TLCs:

1. El país debe hacer una preparación previa de sus factores internos para afrontar los retos que plantea la globalización de la economía. Para tal fin, consideramos oportuno diseñar e implementar una agenda interna que permita una revisión integral de la regulación económica y de la estructura institucional del país (Cano & Contreras, 2006, pág. 87).

2. La gestión pública debe orientarse a la articulación del proceso económico integrador, estableciendo unas estructuras productivas nacionales que permitan reducir costos unitarios, para fomentar la competitividad y el intercambio internacional.

3. Se debería tener en cuenta la Nueva Teoría Del Comercio Internacional, para la toma de decisiones sobre políticas comerciales por parte del gobierno (Blanco, 2011, pág. 103).

4. El desarrollo de unas políticas económicas que promuevan el libre mercado, la iniciativa privada y el comercio internacional, son la base para ir construyendo instituciones sólidas que permitan apalancar el desarrollo económico del país.

5. El sector comercio deberá realizar una serie de ajustes institucionales para implementar debidamente los compromisos adquiridos en los TLCs y promover el fortalecimiento institucional que se requiere a nivel internacional (Araújo, 2014, pág. 65). De modo que apoyen la creación y el mantenimiento de las políticas anteriormente señaladas.

Bibliografía

Adarraga, D. P. (2014). *Análisis de la implementación del TLC entre los Estados Unidos y Colombia*. Bogotá, Colombia : Universidad Militar Nueva Granada.

Acevedo, J. A. (2007). *TLC y exportaciones: la apuesta por la estabilidad*. Bogotá D.C.: Equidad y Desarrollo.

Araújo, E. S. (2014). *Impacto De Los Tratados De Libre Comercio (TLC) En La Economía Colombiana*. Barranquilla: Universidad Simón Bolívar.

- Arenas, M. A. (2015). *El TLC entre Colombia y Estados Unidos y sus posibles impactos en las tendencias del comercio internacional Colombiano*. Cali: Universidad del Valle.
- Banco Interamericano de Desarrollo. (2014). *Infraestructura sostenible para la competitividad y el crecimiento inclusivo*. Washington D.C.
- Blanco, R. G. (2011). *Diferentes teorías del comercio internacional*. España: ICE.
- Botero, J. H. (2004). *Llegó la hora cero del TLC*. Bogotá: Ministerio de Comercio, Industria y Turismo.
- Cano, L. P., & Contreras, J. H. (2006). La economía colombiana en el contexto mundial. Principales elementos de la apertura económica y la globalización: Revista mundo económico y empresarial. *Mundo Económico y Empresarial*, 83-84.
- Cañada, A. (2015). *La importancia de los Tratados de Libre Comercio*. Navarra, España: Cámara Navarra de Comercio e Industria .
- CEPAL. (2002). *Globalización y desarrollo*. BRASÍLIA, BRASIL .
- Clavijo, S. (2004). *Crecimiento, Comercio Internacional e Instituciones*. Bogotá, Colombia: Banco de la República de Colombia.
- Colprensa. (2018). Exportaciones hacia países con los que Colombia tiene un TLC han crecido 14%. *La Republica*.
- Consejo Privado de Competitividad . (2017). *Informe Nacional de Competitividad 2017 -2018*. Bogotá, Colombia: Puntoaparte.
- Departamento Nacional de Planeación. (2017). *Agenda interna para el desarrollo y la competitividad*. Bogotá D.C.
- Gómez, H. J., & Gamboa, J. (2007). *Cambios institucionales para la negociación del TLC de Colombia con los EEUU y derivados de su implementación*. Santiago de Chile : Naciones Unidas.

- González, J. I. (2014). *Entre la sustitución de importaciones y la apertura*. Bogotá. Colombia: Universidad Nacional de Colombia.
- Ibarra, A. (2017). Importaciones y Exportaciones Colombia - CAN. *Dinero*, 2.
- Ibarra, M. G. (2018). ¿Para qué han servido los TLC en Colombia? *Dinero*.
- Isaza, F. G. (2006). *Antecedentes y posibles ventajas y desventajas del TLC para un país como Colombia*. Tunja, Boyacá: Universidad Pedagógica y Tecnológica de Colombia.
- Ministerio de Comercio, Industria y Turismo. (2018). *Colombia: Estadísticas de comercio exterior*. Bogotá D.C.
- Stiglitz, J. E. (2006). *Making Globalization Work*. New York :W. W. Norton & Company, Inc.
- Ministerio de Comercio, Industria y Turismo. (2004). *Las 100 preguntas del TLC*. Bogotá, Colombia.
- Prieto, D. (2018). ¿Han servido los TLC? *Portafolio*, 1.
- Prasad, E., Rogoff, K., Wei, S.-J., & Kose, A. (2003). *Effects of Financial Globalization on Developing Countries: Some Empirical Evidence*.
- Reina, M. (2009). *Internacionalización de la economía Colombiana: comercio e inversión*. CAF, FEDESARROLLO.
- Reina, M. (2017). Diversificar las exportaciones. *Fedesarrollo*.
- Reyes, G. E. (2001). *Teoría De La Globalización: Bases Fundamentales*. Nariño: Revista de la Facultad de Ciencias Económicas y Administrativas de la Universidad de Nariño.
- Reyes, G. E. (08 de Agosto de 2018). Aumentan exportaciones no tradicionales en Colombia. *Portafolio*, 1. Obtenido de Portafolio.co
- Rosales , O., & Izurieta , A. (2015). Desventajas de los TLCs. *SiliconWeek*.
- Stiglitz, J. E. (1999). *El papel del gobierno en el desarrollo económico*. Bogotá .
- Superintendencia de Industria y Comercio. (2016). *Sistema Nacional de Normalización, Certificación y Metrología base para el fortalecimiento de la competitividad*. Pereira.

Trade Map. (2018). valores de importaciones, exportaciones, volúmenes, tasas de crecimiento.

Estadísticas de comercio para el desarrollo internacional de las empresas: datos comerciales.

Valdivieso, L. (2017). ejes de la política comercial del Gobierno Colombiano. *Comercio Exterior.*

Yepes, C. A. (2013). *Desarrollo Institucional, Intercambio Internacional Y Regulación: Aportes A La Discusión Sobre Los TLC Firmados Por Colombia.* Suma de Negocios: Universidad de la Salle.