



# SIA

SISTEMA DE INFORMACIÓN ALTERNATIVO

## **'BIENVENIDOS AL FUTURO': LO QUE NOS DEJA LA APERTURA COMERCIAL DE 1990**



OBSERVATORIO TLC

# N° 45

# INFORME SIA N°45

## 'BIENVENIDOS AL FUTURO': LO QUE NOS DEJA LA APERTURA COMERCIAL DE 1990

### INTRODUCCIÓN

El 22 de febrero de 1990, bajo el gobierno de Virgilio Barco se emitió el documento CONPES 2465 bajo la denominación de la 'Modernización de la Economía', el cual establecía nuevos lineamientos sobre la política económica del país por cuenta, en parte, del 'chantaje' y condicionamiento internacional por cuenta del Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial para el financiamiento del gobierno y evitar una reestructuración y refinanciación de la deuda del país, concorde a las recomendaciones del denominado Consenso de Washington, encabezado por estas entidades.

Fue este el primer documento guía para la apertura comercial del país, en el cual las recomendaciones iban encaminadas a emprender medidas con el fin de liberalizar el comercio de mercancías, pero fue en el gobierno de César Gaviria (1990 – 1994), quien a las 11:30 am del 7 de agosto de 1990 recibió al vicepresidente de Estados Unidos, Dan Quayle, con quien analizó las relaciones bilaterales y los alcances de la propuesta económica del presidente Bush para América Latina<sup>1</sup>.

Posterior a esta reunión se haría célebre la frase del entonces recién posesionado presidente: 'Bienvenidos al futuro', la cual cambiaría radicalmente el rumbo del país, en especial en lo que concierne al manejo macroeconómico. Bajo esta premisa llegaría el complemento y una política más agresiva del proceso de apertura económica, como lo muestra el mismo Plan Nacional de Desarrollo de 1990 – 1994: "El proceso de apertura económica en términos administrativos consiste, en general, en la facultad de disminuir aranceles, eliminar restricciones cuantitativas y fijar la tasa de cambio. Sin embargo, el efecto de la reforma comercial se extiende al terreno cambiario y, por supuesto, al monetario y fiscal. En la práctica, la armonía entre los distintos frentes de política económica, durante un proceso de cambio, adquiere una gran importancia. La incertidumbre normal que rodea a los fenómenos económicos de corto plazo se intensifica en momentos de transición" (PND 1990 – 1994, capítulo II: Reformas Estructurales). Ya han pasado 28 años desde aquel primer documento con las recomendaciones de apertura económica del país. Hoy Colombia está en ese futuro que los presidentes Barco y Gaviria anunciaron: un país con gran diversificación en su oferta exportadora, una industria robusta, un agro desarrollado, entre otros, que nunca han sido.

---

<sup>1</sup> El Tiempo (8 de agosto de 1990). Bienvenidos al futuro: Gaviria. Disponible en: <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-70158> (consultado el 20 de febrero de 2018)

Por esta razón este informe se encargará de analizar los resultados, en términos comerciales y algunos económicos, de lo que ha venido dejando el proceso de apertura desde 1990, con las promesas y sus resultados.

## LAS 'PROMESAS'

Muchas fueron las recomendaciones hechas en el documento CONPES 2465 de 1990 sobre la 'Modernización de la Economía', bajo la administración de Virgilio Barco, el cual hablaba de que la clave para la apertura económica del país era que esta se diera de forma gradual:

*“Los resultados positivos que se esperan de la introducción de competencia externa a la producción nacional sólo serán posibles en la medida en que ésta se haga en forma gradual. Por ello, los mecanismos que se plantean están lejos de constituir una política de choque o una apertura abrupta da la economía. El criterio de gradualidad permite un proceso de adecuación en el tiempo, de la estructura productiva del país a las condiciones de un mayor grado da internacionalización de la economía” (CONPES 2465 de 1990, pág. 7).*

Por su parte, para el sector industrial pareciera la situación calcada que vive hoy:

*“El sector industrial colombiano no ha podido contribuir eficientemente a la diversificación de la oferta exportable, a pesar de los bajos costos unitarios – del trabajo y de la abundancia de materias primas a que tiene acceso. Estas ventajas son contrarrestadas por los altos precios de los insumos y de los bienes intermedios y de capital requeridos, como resultado de ineficiencias operativas y de gestión, cuellos de botella en los sistemas de puertos y transporte y desventajas en la calidad de la producción” (CONPES 2465 de 1990, pág. 27).*

Y más surrealista pareciera la solución que el CONPES propuso para aquella época y que nunca fue aplicada al sector que mayor valor agregado genera a una economía:

*“En la medida en que las reformas estructurales que se vienen promoviendo apuntan a acelerar la tasa de crecimiento de la economía, estimular la generación de empleo productivo, reducir los precios de los bienes a los consumidores finales y diversificar la oferta exportable, se hace necesario renovar la capacidad de producción existente y crear nueva capacidad. Con ello se pretende lograr una efectiva reducción de costos, un incremento en la calidad de los bienes producidos y un cambio en la composición de la producción, especializándose en aquellos bienes para los cuales el país tiene una ventaja comparativa dinámica” (CONPES 2465 de 1990, pág. 27).*

Bajo la línea de este CONPES y tan solo 8 meses después de la publicación de este, ya en el gobierno



de César Gaviria, el CONPES 2494 de 1990 consagró una apertura más agresiva:

*“...reducción del nivel de aranceles dentro de un horizonte de 4 años. Hacia el futuro, después de la eliminación de la licencia previa y la simplificación de aranceles, la apertura comercial consistirá fundamentalmente en una reducción general progresiva y uniforme de tarifas” (CONPES 2494 de 1990, pág. 14).*

Con la nueva visión de la apertura en el nuevo CONPES, las promesas de una nueva economía no paraban:

*“La apertura comercial no puede verse con la óptica del corto plazo y a la luz de la situación aislada de unos pocos productos: además su evolución no puede depender de unas negociaciones cuyos resultados es ajeno a nuestro control. Como hemos dicho, ella es una prioridad en la economía nacional, un requerimiento de su crecimiento, un imperativo para la diversificación de sus exportaciones y de la mejoría de la distribución de su ingreso” (CONPES 2494 de 1990, pág. 39), los resultados distan mucho de estas promesas, y ya estamos en el largo plazo.*

Con el CONPES 2494 de 1990 y el Plan Nacional de Desarrollo 1990 – 1994, más exactamente a partir de agosto de 1990, “el gobierno decidió acelerar el proceso de apertura económica. Desde entonces, el 97% de las posiciones arancelarias quedó en régimen de libre importación. La tarifa promedio de arancel disminuyó del 24% al 22% en septiembre y la sobretasa a las importaciones se redujo primero al 13% y luego, en julio de 1991, al 10%” (PND 1990 – 1994, capítulo II: Reformas Estructurales).

Y el PND continuaba: “A mediados del año (1991), el gobierno analizó la evolución del proceso de apertura y tomó la determinación de adelantar todo el cronograma de desgravación arancelaria. Esta decisión se fundó en las condiciones macroeconómicas y, en particular, en la holgada situación de financiación externa, que permitía descartar la posibilidad de dificultades cambiarias” (PND 1990 – 1994, capítulo II: Reformas Estructurales). Esta decisión se tomó cuando ni las empresas, ni los sectores y la economía estaban listos para dar este salto; en cambio, lo que dejaron estas aceleradas decisiones, por cuenta de un cumplimiento a las exigencias del Consenso de Washington y del gobierno de Estados Unidos, son sectores productivos totalmente debilitados, y un comercio que no se ha diversificado y que hoy depende más de los bienes minero-energéticos que hace 28 años.

## BALANCE COMERCIAL

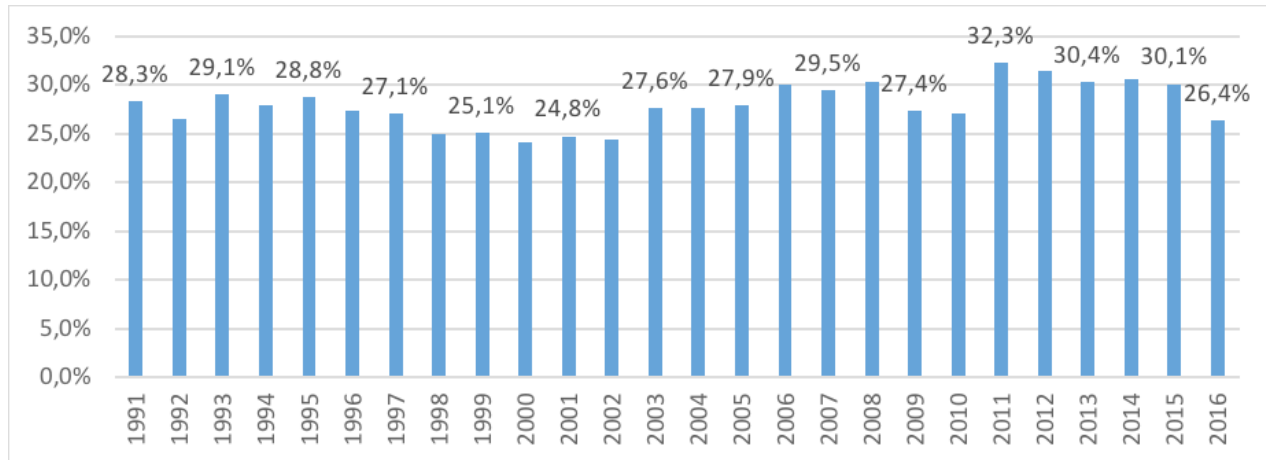
El comportamiento general del comercio en Colombia muestra que el comercio total (exportaciones + importaciones) no ha aumentado en términos del PIB, lo cual ha sido tan solo uno de los fracasos en la política de apertura. Además, el valor de las exportaciones viene creciendo a un ritmo menor promedio



anual que las importaciones. Entre 1991 y 2017 mientras las ventas del país crecieron en promedio anual un 7,8%, las compras al exterior lo hicieron en un 9,7%. Y tan solo comprando 2017 con 2016, las importaciones crecieron al doble que las exportaciones (862,6% vs 430,9% respectivamente).

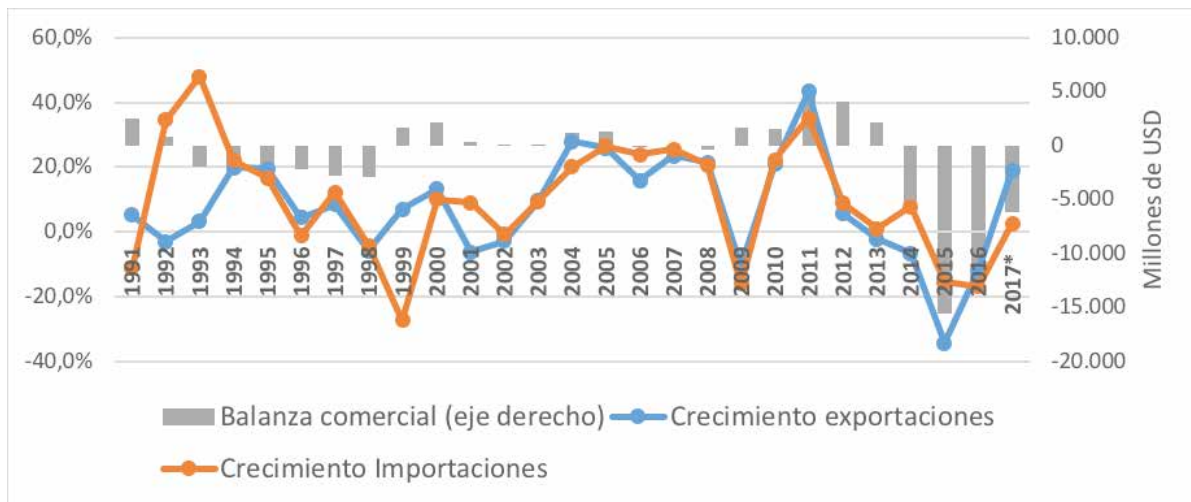
Esta situación resulta en que el país pasó de tener un superávit comercial de USD 2.551 millones en 1991 a un déficit USD 6.177 millones en 2017, eso refleja una pérdida comercial por USD 8.728 millones.

### Gráfica 1. Comercio total de Colombia sobre el PIB 1991 - 2016



Fuente: elaboración propia con base en datos del DANE.

### Gráfica 2. Exportaciones, importaciones y balanza comercial de Colombia 1991 - 2017

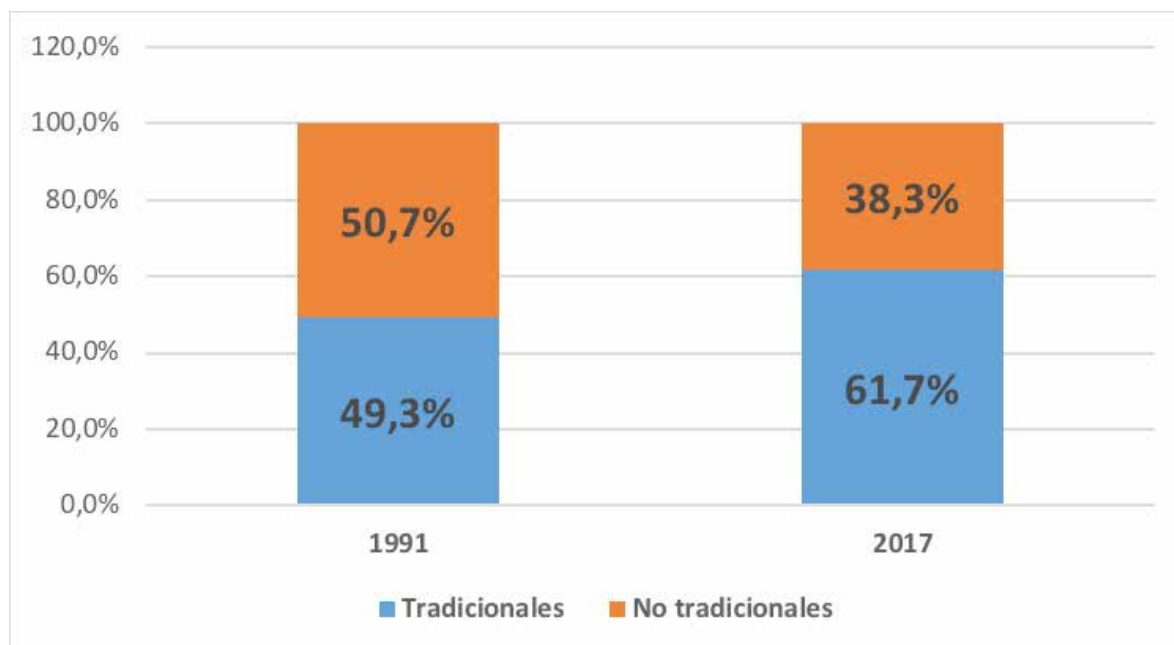


Fuente: elaboración propia con base en datos del DANE.

## EXPORTACIONES

Es preocupante la situación de las exportaciones del país. Para 1991, las exportaciones no tradicionales de Colombia representaban el 50,7% del total exportado, situación que cambió drásticamente para 2017, ya que las exportaciones de este tipo de productos descienden en su participación hasta el 38,3% del total, resultado contrario a lo que se prometía en 1990, que el país iba a diversificar sus exportaciones. Esta tendencia a la baja de participación de los bienes no tradicionales se da por cuenta de un crecimiento casi 2 veces más lento que el de las tradicionales comparando 2017 con 1991.

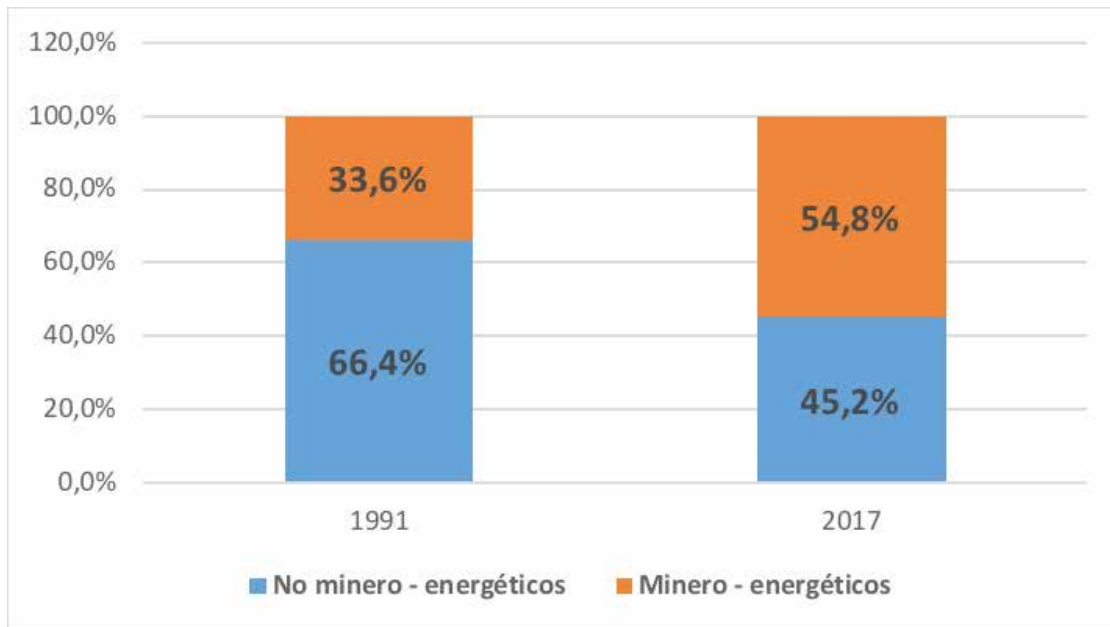
**Gráfica 3. Exportaciones tradicionales vs no tradicionales en 1991 y 2017**



*Fuente: elaboración propia con base en datos del DANE y Ministerio de Comercio, Industria y Turismo.*

En términos de las exportaciones de bienes minero – energéticos y no minero – energéticos ha pasado similar situación. La participación de los bienes minero – energéticos en el total de las exportaciones aumentó de 33,6% en 1991 a 54,8% en 2016, contrastado con la reducción en la exportación bienes no minero – energéticos de 66,4% en 1991 a 45,2% en 2016, reforzando la condición de Colombia como un país netamente vendedor de materias primas.

#### Gráfica 4. Exportaciones minero - energéticas vs no minero - energéticas 1991 y 2017



Fuente: elaboración propia con base en datos del Ministerio de Comercio, Industria y Turismo.

Las exportaciones de bienes industriales han mostrado una pérdida en la participación dentro del valor exportado por Colombia, de representar el 32,2% de las exportaciones en 1991, pasó a 28,8% en 2016, según los datos publicados por el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo. En cambio, el petróleo pasó de representar el 15,7% de las exportaciones colombianas en 1991 al 26,7% en 2016, creciendo sus ventas al exterior 2,2 veces más que la industria.

Esta condición del sector industrial en las exportaciones se ve reflejada en las exportaciones por nivel tecnológico del país. Mientras que las ventas de bienes industrializados pasaron de representar el 69,5% de las exportaciones del país en 2008 al 32% en 2017, la participación en las exportaciones de bienes primarios del 21,1% en 2008 al 62,7% en 2017. Para el caso de los bienes industrializados las exportaciones han caído un 1,1%, mientras que las exportaciones de bienes primarios crecen un 536,4%. Preocupa aún más si se tiene en cuenta las ventas de manufacturas de alta tecnología caen un 13,1% comparando 2017 con 2008; y los de baja tecnología caen un 55,4%.

## Cuadro 1. Exportaciones por nivel tecnológico incorporado

	2008		2017		
	Valores FOB (miles de USD)	Participación en el total	Valores FOB (miles de USD)	Participación en el total	Tasa de crecimiento valores 2008 - 2017
<b>TOTAL</b>	<b>17.623.072</b>		<b>37.800.104</b>		
<b>BIENES PRIMARIOS</b>	3.721.768	<b>21,1%</b>	23.683.792	<b>62,7%</b>	536,4%
<b>BIENES INDUSTRIALIZADOS</b>	12.242.002	<b>69,5%</b>	12.106.577	<b>32,0%</b>	-1,1%
Manufacturas basadas en recursos naturales <sup>2</sup>	3.208.671	18,2%	5.408.323	14,3%	68,6%
Manufacturas de baja tecnología <sup>3</sup>	4.437.919	25,2%	1.977.542	5,2%	-55,4%
Manufacturas de tecnología media <sup>4</sup>	3.732.252	21,2%	3.970.719	10,5%	6,4%
Manufactura de alta tecnología <sup>5</sup>	863.160	4,9%	749.993	2,0%	-13,1%
<b>OTRAS TRANSACCIONES</b>	1.314.296	<b>7,5%</b>	1.877.819	<b>5,0%</b>	42,9%
<b>DEMÁS</b>	345.006	<b>2,0%</b>	131.916	<b>0,3%</b>	-61,8%

Fuente: elaboración propia con base en datos del DANE.

Para cerrar este capítulo, y como se plasmó en el Informe SIA N°44<sup>6</sup>, basado en el informe de la Contraloría General de la República, muestra que la cantidad de las empresas exportadoras no tradicionales en 2016 ascienden a 10.652, menos que las existentes poco después de iniciar el proceso de apertura comercial, cuando eran 12.115 empresas (1993).

2 Las manufacturadas basadas en recursos naturales se refieren a preparados de fruta y carnes, bebidas, productos de madera, aceites vegetales, metales básicos (excepto acero), derivados del petróleo, cemento, piedras preciosas, vidrio.

3 Las manufacturadas de baja tecnología incluyen textiles, ropa, calzado, manufacturas de cuero, bolsos de viaje, cerámica, estructuras simples de metal, muebles, joyería, juguetes, productos plásticos.

4 Las manufacturadas de tecnología media se refieren a vehículos de pasajeros y sus partes, vehículos comerciales, motocicletas y sus partes. Fibras sintéticas, químicos y pinturas, fertilizantes, plásticos, hierro y acero, cañerías y tubos. Maquinaria y motores, máquinas industriales, bombas, barcos y relojes.

5 Las manufacturadas de alta tecnología incluyen máquinas para procesamiento de datos, de telecomunicaciones, equipos de televisión, y transistores, turbinas, equipos generadores de energía. Artículos farmacéuticos, aviones, instrumentos ópticos y de precisión, cámaras fotográficas."

6 Disponible en: <http://tcalbanquillo.co/blog/analisis-informe-la-controlaria-balance-los-tlc-estados-unidos-la-union-europea/>



## Cuadro 2. Exportadores no tradicionales

Exportadores No Tradicionales - Sin NIT duplicados			
AÑO	# EMPRESAS	AÑO	# EMPRESAS
1993	12.115	2005	12.396
1994	13.966	2006	15.875
1995	15.300	2007	12.014
1996	13.955	2008	11.972
1997	14.050	2009	12.371
1998	10.502	2010	10.193
1999	6.894	2011	9.715
2000	7.711	2012	9.719
2001	8.935	2013	9.996
2002	9.102	2014	10.058
2003	10.217	2015	10.365
2004	11.535	2016	10.652

Fuente: MinCIT, 2017.

Fuente: tomado de la CGR

## IMPORTACIONES

En el caso de las importaciones pasa todo lo contrario a lo que se mostró anteriormente con las exportaciones. En este acápite se termina por demostrar que la estructura comercial del país no ha cambiado significativamente hacia una economía que genere valor, sino que se ha venido reprimarizando por cuenta de la dependencia en los bienes minero – energéticos, lo cual no es malo, siempre y cuando estos fueran utilizados para generar encadenamientos dentro de la economía, pero esa no es la política en Colombia y no fue la política de ‘modernización de la economía’ aplicada en 1990.

Así, los resultados muestran que las importaciones de bienes no tradicionales representan el 91,5% de las importaciones totales, tan solo 2,2 puntos porcentuales menos que lo que se registraba en 1991 (93,7%). Asimismo, las importaciones de bienes no minero – energéticos representaron en 2016 el 90,8%, al igual que en los bienes no tradicionales, son 2,2 puntos porcentuales menos de lo que representaba en 1991 (92,9%).

Lo curioso dentro de las importaciones es que, en bienes tradicionales, que se supone el país produce y no tendría que comprar al exterior, han venido creciendo comparando 2016 con 1991: carbón (6.558%);

derivados de petróleo (1.224%); e incluso antes Colombia no importaba café, y para 2016 la importación de este producto llegó a los USD 15,2 millones.

Colombia continúa sus compras de bienes industriales. Para 2016, esas compras representaron el 83,9% del total de las importaciones, 2,5 puntos menos de lo que estos bienes representaban en 1991 (86,3%). Ojo con esto, en 28 años de apertura comercial, en el cual se suponía que el país iba a explotar sus ventajas comparativas dinámicas, como mencionada el CONPES 2465, y a diversificar su oferta exportadora, la realidad es que la apertura no ha sido más que el camino hacia el estancamiento de la economía colombiana, basada en beneficios para los grandes grupos económicos y en la profundización de la desigualdad.

Finalmente, por incorporación tecnología se refuerza lo que se ha mencionado anteriormente. La importación de bienes industrializados entre 2008 y 2017 ha crecido un 17%, superior al crecimiento de las importaciones totales (16%), y para este último año representan el 89,1% de los bienes importados, 0,6 puntos porcentuales más que lo registrado en 2008. Mientras tanto, dentro del grupo de bienes industrializados, los bienes basados en recursos naturales, aquellos a los que se les podría dar transformación en el país, crecen un 45% entre 2017 y 2008 y representan el 24,1% de las importaciones, de países que si han decidido transformar las materias primas gracias a sus industrias.

### **Cuadro 3. Importaciones por nivel tecnológico incorporado**

	2008		2017		Tasa de crecimiento valores 2008-2017
	Valores CIF (miles de USD)	Participación en el total	Valores CIF (miles de USD)	Participación en el total	
<b>TOTAL</b>	39.668.841		46.075.706		
<b>BIENES PRIMARIOS</b>	3.149.474	<b>7,9%</b>	4.012.280	<b>8,7%</b>	27%
<b>BIENES INDUSTRIALIZADOS</b>	35.106.876	<b>88,5%</b>	41.047.507	<b>89,1%</b>	17%
Manufacturas basadas en recursos naturales	7.645.701	19,3%	11.085.378	24,1%	45%
Manufacturas de baja tecnología	5.791.566	14,6%	6.496.034	14,1%	12%
Manufacturas de tecnología media	13.629.684	34,4%	14.112.715	30,6%	4%
Manufactura de alta tecnología	8.039.924	20,3%	9.353.381	20,3%	16%
<b>OTRAS TRANSACCIONES</b>	156.438	<b>0,4%</b>	123.579	<b>0,3%</b>	-21%
<b>DEMÁS</b>	1.256.053	<b>3,2%</b>	892.339	<b>1,9%</b>	-29%

*Fuente: elaboración propia con base en datos del DANE.*



OBSERVATORIO TLC

## COMPOSICIÓN PRODUCTIVA

El panorama comercial ha llevado a que la economía se volqué hacia una dependencia de sectores que generan poco valor agregado a la economía, el mejor ejemplo de ello es el sector financiero, que pasó de ser el tercer sector de la economía en 1991, a ser el más importante en 2017. En contraste, el agro y la industria, los sectores productivos que representaban el 43,4% de la economía en 1991, fueron relegados a representar tan solo el 17,2% del PIB en 2017, desplazados por sectores como la construcción, transporte y servicios comunales sociales y personales; dando indicios de una economía que no mejoro sus niveles de producción gracias a la falta de una política productiva efectiva y a la errada decisión de la apertura prematura en 1990, suponiendo que la economía se iba a dinamizar basándose en los sectores de alta generación de valor agregado. Posteriormente en una fase más avanzada de la apertura llegaron consigo los Tratados de Libre Comercio (TLC), que están terminando de ‘destruir’ lo poco que le queda al país en términos de producción y bajo la mirada cómplice de gobiernos como el de César Gaviria, que con la ayuda de su Ministro de Comercio y hoy presidente Juan Manuel Santos, han llevado al país por la senda de la debacle productiva.

**Cuadro 4. Composición del PIB de Colombia 1991 y 2017**

<b>COMPOSICIÓN PIB COLOMBIA</b>		
	<b>1991</b>	<b>2017</b>
<b>Agropecuario, silvicultura, pesca y caza</b>	<b>22,30%</b>	<b>6,30%</b>
<b>Explotación de minas y canteras</b>	<b>4,50%</b>	<b>6,10%</b>
<b>Industria manufacturera</b>	<b>21,10%</b>	<b>10,90%</b>
<b>Electricidad, gas y agua</b>	<b>1,10%</b>	<b>3,30%</b>
<b>Construcción</b>	<b>2,90%</b>	<b>7,20%</b>
<b>Comercio, restaurantes y hoteles</b>	<b>11,30%</b>	<b>12,20%</b>
<b>Transporte, almacenamiento y comunicaciones</b>	<b>8,80%</b>	<b>7%</b>
<b>Sector Financiero</b>	<b>15%</b>	<b>21,20%</b>
<b>Servicios comunales, sociales y personales</b>	<b>13,10%</b>	<b>15,60%</b>

*Fuente: elaboración propia con base en datos del DNP y DANE.*

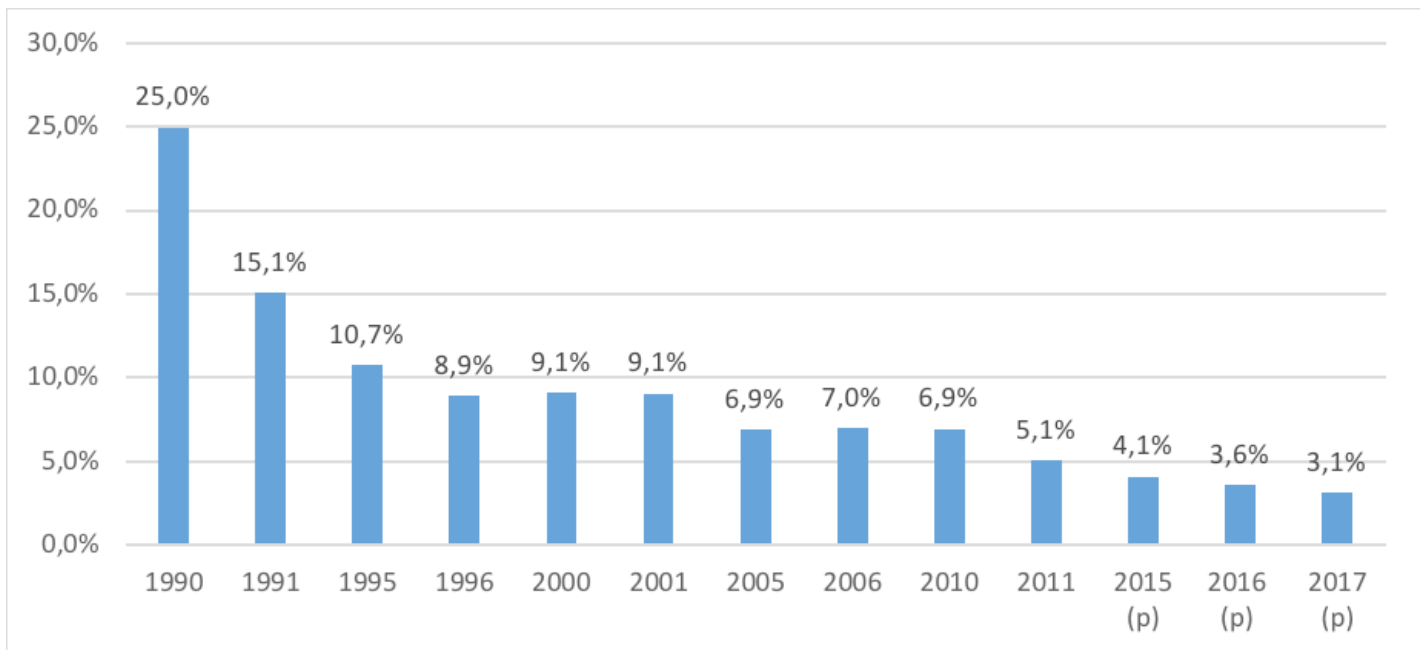


OBSERVATORIO TLC

## INGRESOS TRIBUTARIOS (ARANCELES)

Por cuenta de la apertura comercial, el recaudo tributario en Colombia presentó una fuerte recomposición. Mientras que, en 1990 el recaudo por aranceles era el 25% del recaudo tributario en Colombia, esa cifra se redujo fuertemente a 15,1% en 1991, por cuenta de la “aceleración en el proceso de apertura”, ya para 2017, y gracias también a los TLC, ese recaudo apenas representa el 3,1% del recaudo tributario, la más baja desde 1970 (año que inician los registros de la DIAN), demostrando así el casi abandono de la protección comercial a los sectores productivos por medio de este mecanismo.

**Gráfica 5. Participación de los aranceles en el recaudo tributario (años seleccionados)**



(p) Preliminar. Fuente: elaboración propia con base en datos de la DIAN.