

Colombia en el Pacífico

*Avances y desafíos
en la inserción
internacional*

Junto con una transformación productiva basada en bienes y servicios de alto valor agregado e innovación, Colombia enfrenta el reto de profundizar su inserción en los mercados internacionales. En particular, resulta crucial avanzar en la articulación con los países del Pacífico, donde se concentra gran parte de la población y la riqueza del mundo y donde se ha producido el mayor dinamismo económico en las últimas décadas. El artículo analiza las negociaciones y los tratados concretados por Colombia y concluye que, aunque en los últimos años se han producido muchos avances, es necesario profundizar la inserción internacional del país.

**HERNANDO JOSÉ
GÓMEZ RESTREPO**

■ Introducción

El principal reto de la economía colombiana es lograr una transformación productiva profunda basada en bienes y servicios de alto valor agregado e innovación, y enfocada en los mercados internacionales. Alcanzar esta meta implica avanzar en dos frentes. En primer lugar, será necesario eliminar los grandes cuellos de botella que frenan el aumento de la productividad, de manera que las empresas puedan crecer, innovar y desarrollar productos de alto valor agregado internacionalmente competitivos. En segundo lugar, para enfocar la transformación productiva hacia el exterior, se requiere abrir la

Hernando José Gómez Restrepo: economista de la Universidad de los Andes (Bogotá), actualmente es presidente del Consejo Privado de Competitividad de Colombia. Correo electrónico: <hgomez@compite.com.co>.

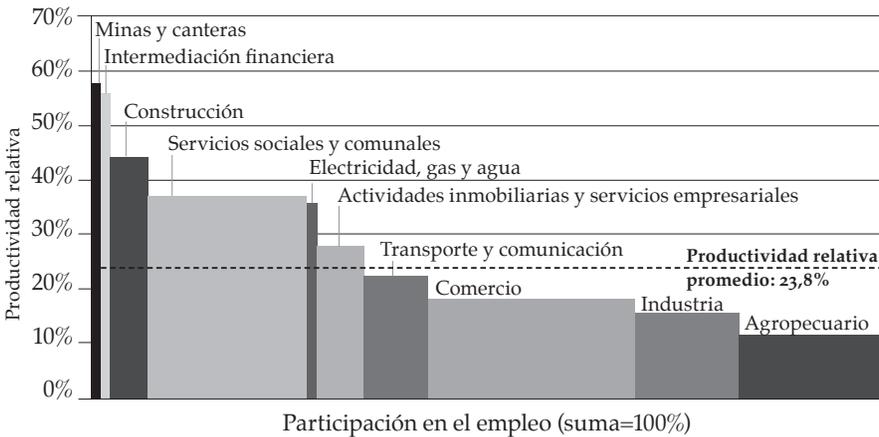
Palabras claves: economía, comercio, tratados, Pacífico, Colombia.

economía a los mercados internacionales, particularmente hacia los países del Pacífico, donde se concentra gran parte de la población y la riqueza del mundo y donde se ha producido el mayor dinamismo económico en las últimas décadas.

Como se mencionó anteriormente, uno de los requisitos fundamentales para llevar a cabo una transformación productiva de este tipo es aumentar la productividad de los factores económicos. Esto es especialmente relevante en Colombia, un país de baja productividad y con un crecimiento económico potencial comparativamente reducido. En efecto, al comparar, por ejemplo, la productividad de Colombia con la de Estados Unidos, encontramos que el país enfrenta grandes brechas en todos los sectores de la economía, especialmente en aquellos en los que más se concentra el empleo, como la agricultura, el comercio y la industria.

Esto se evidencia en el gráfico 1. Allí encontramos que la productividad promedio de un trabajador colombiano en sectores como transporte, comercio, industria y agricultura es menos de 25% de la productividad promedio de un trabajador en el mismo sector en EEUU. Esto implica que, en promedio, un trabajador

Gráfico 1
**Colombia: productividad laboral relativa frente a EEUU,
 por sector económico (EEUU=100%), 2008**



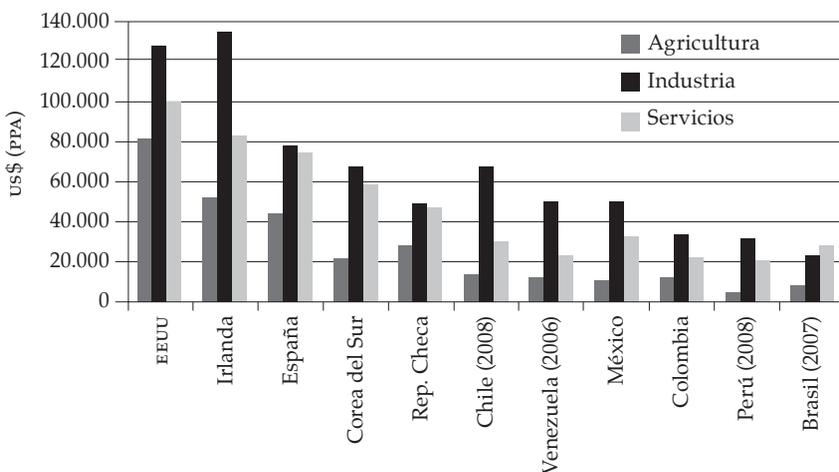
Fuente: cálculos del autor a partir de datos del Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE), el Bureau of Economic Analysis (BEA) y la Organización Internacional del Trabajo (OIT).

colombiano en cada uno de estos sectores demora más de cuatro veces para producir lo mismo que un trabajador estadounidense. Incluso en los sectores en los que la brecha de productividad es menos aguda, como la minería o los servicios financieros, Colombia no alcanza el 60% de la productividad del mismo sector en EEUU.

Ahora bien, la baja productividad laboral no es un fenómeno exclusivo de la economía colombiana. Al analizar la productividad de las economías latinoamericanas encontramos un patrón similar, no solo en términos agregados, sino también en términos sectoriales (ver gráfico 2).

Gráfico 2

Productividad laboral de algunos países latinoamericanos, por sector económico agregado (US\$ en PPA¹), 2009



Fuente: IMD.

En síntesis, el gran reto de Colombia en particular, y de Latinoamérica en general, es generar un entorno que promueva el crecimiento de la productividad y que permita alcanzar el objetivo de llevar a cabo una transformación productiva. Para ello será necesario eliminar los grandes obstáculos regulatorios y de provisión de bienes públicos que frenan el desarrollo empresarial y

1. PPA: valores ajustados de acuerdo con la paridad del poder adquisitivo.

abrir las economías a los mercados internacionales, para así promover, entre otras cosas, la competencia, las prácticas empresariales, la asociatividad entre empresas y un enfoque de la economía en la innovación productiva.

En este texto se aborda el segundo de estos dos requisitos fundamentales: el papel de la integración económica internacional en el desarrollo económico de los países, con énfasis en la integración de los países del Pacífico. Para ello se realiza un diagnóstico de dos elementos críticos de la integración económica (el comercio exterior y la inversión extranjera), se comparan los procesos de apertura económica de Colombia y algunos países de América Latina y, finalmente, se analizan las perspectivas de establecer un «bloque económico» en torno de los países del Pacífico. Por último, se presentan algunas conclusiones y comentarios finales.

■ Comercio exterior e inversión extranjera en Colombia y América Latina

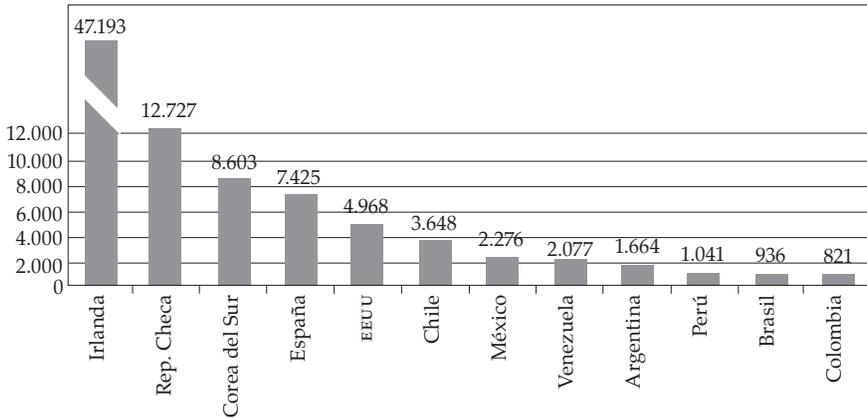
En términos comparativos, la canasta de exportaciones de Colombia tiene un volumen reducido, bajo valor agregado y se encuentra poco diversificada, tanto en cuestión de productos como de destinos. Y ello a pesar del incremento del comercio exterior en los últimos años: según datos de la DANE, las exportaciones totales de Colombia pasaron de entre 10.000 y 15.000 millones de dólares anuales entre 1997 y 2003, a ubicarse por encima de 32.000 millones entre 2007 y 2009, mientras que las importaciones pasaron de cerca de 10.000 millones de dólares a principios de siglo a casi 40.000 millones de dólares en 2008. No obstante lo anterior, en comparación con países como España, la República Checa o incluso EEUU, con su gran mercado interno, el volumen de exportaciones de Colombia, dado el tamaño de la población, es aún muy bajo. Estos datos se sintetizan en el gráfico 3.

En cuanto a la sofisticación de las exportaciones, el pobre resultado de Colombia se ve reflejado en los principales productos que se venden al exterior. En el cuadro de la página 142 se presentan los diez productos más exportados por Colombia en 2009, su participación en las exportaciones totales y su grado de sofisticación, medido como el ingreso por habitante promedio de los países del mundo que exportan el producto². Este indicador de sofisticación es comparable con el PIB por habitante del país, medido en dólares ajustados

2. Según metodología presentada en R. Hausmann, Jason Hwang y Dani Rodrik: «What You Export Matters», *NBER Working Paper* N° 11.905, National Bureau of Economic Research, Cambridge, MA, 2006.

Gráfico 3

**Exportaciones totales de bienes y servicios
por habitante, 2009 (en US\$)**



Fuente: cálculos del autor a partir de datos de la Organización Mundial del Comercio (omc).

por paridad de poder adquisitivo (ppa), que en Colombia es de cerca de 9.000. Por lo tanto, un producto con una cifra superior a este valor corresponde a un producto que es exportado por países que son, en promedio, más desarrollados que Colombia. Esto indica, según los autores, que corresponde a un producto de alto valor agregado para el país.

Los resultados de la tabla muestran que dos de los diez productos más exportados por Colombia con alto índice de sofisticación son minero-energéticos, los cuales no son realmente el reflejo de un proceso de agregación de valor. Estos dos productos, carbón y petróleo, representan casi 50% de las exportaciones totales de Colombia. Se trata, en suma, de un indicador de la poca diversificación de la canasta exportadora del país. Por otro lado, con excepción de los medicamentos y la carne bovina refrigerada, que participan con poco más de 2% en las exportaciones totales, los demás productos de la tabla son productos primarios de bajo valor agregado, como el café, el banano, las flores o el oro.

El panorama no es muy diferente en el resto de América Latina. La mayor parte de las exportaciones de los países está compuesta por productos primarios o basados en recursos naturales. A modo ilustrativo, con excepción

Cuadro

Colombia: diez productos más exportados (con base en clasificación HS1992 a cuatro dígitos), 2009

% de exportaciones totales	Producto	Grado de sofisticación* (US\$ PPP)	Nivel de ingreso
1,1%	Medicamentos	23.349	
16,0%	Carbón	14.922	Medio-alto o superior
1,7%	Carne bovina refrigerada	12.560	
30,4%	Petróleo y derivados	10.305	
3,2%	Flores	7.703	Medio
2,2%	Ferroaleaciones	7.627	
2,5%	Banano	5.843	
1,2%	Ázúcar de caña	5.805	Bajo
4,7%	Oro	2.967	
4,8%	Café	2.814	
Total 67,8%		Promedio ponderado 10.178	

PIB per cápita de Colombia = 8.900 US\$ (PPP)

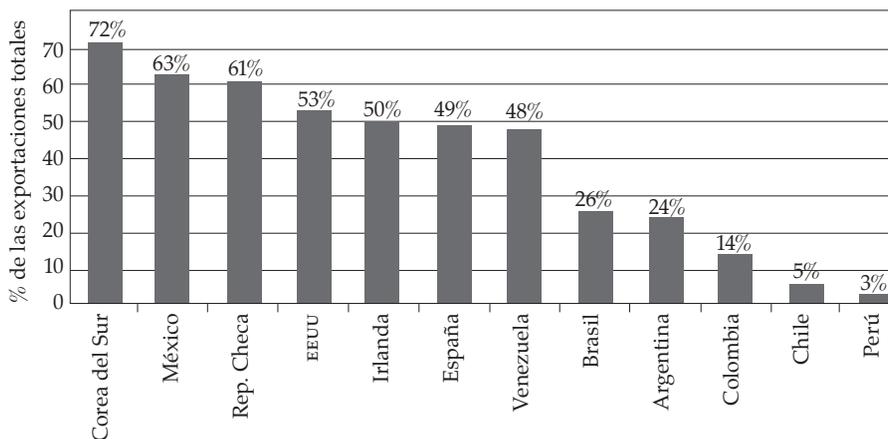
Fuente: UNComtrade, con base en Ricardo Hausmann y Bailey Klinger: «Achieving Export-led Growth in Colombia», *CID Working Paper* N° 182, Center for International Development, Kennedy School of Government, Harvard University, mayo de 2007, cálculos propios.

de México, la participación de los productos con grado tecnológico medio o alto en las exportaciones totales de los países de la región es inferior a 50%, e incluso alcanza cifras inferiores a 5% en Chile y Perú (ver gráfico 4).

En relación con la diversificación exportadora, encontramos que los tres principales productos de exportación, de acuerdo con la clasificación HS2002 a cuatro dígitos, corresponden, como porcentaje de las exportaciones totales, a 94% en Venezuela, 53% en Chile, 46% en Colombia, 42% en Perú, 26% en México, 23% en Argentina y 22% en Brasil. Estos valores resaltan la dependencia de algunos países, como Colombia, Venezuela, Chile o Perú, de los recursos mineros y energéticos como el petróleo, el cobre o el carbón. En estos casos, los Estados enfrentan el reto no solo de diversificar la canasta exportadora y reducir su vulnerabilidad ante fluctuaciones internacionales de precios, sino también de garantizar un manejo prudente y responsable de los recursos provenientes de las exportaciones minero-energéticas.

Gráfico 4

Exportaciones de productos con intensidad tecnológica alta o media como porcentaje de las exportaciones totales, 2009



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal), Sigci Plus.

Ahora bien, al analizar la política exterior de un país no alcanza con estudiar las dinámicas del comercio exterior. Existen varios elementos adicionales que entran en juego, como el estado de las finanzas públicas o las políticas para atraer inversión extranjera.

El estado de las finanzas públicas es un elemento determinante en la política exterior de un país. Por un lado, un mal manejo fiscal contribuye a la inestabilidad política y económica, lo cual se traduce, entre otras cosas, en una mayor volatilidad de las variables macroeconómicas y un incentivo para llevar a cabo reformas tributarias que frenan la inversión nacional y extranjera y perjudican la actividad productiva. Por otra parte, una disminución en los ingresos públicos, o poca flexibilidad en el gasto, implica menos recursos para entidades como la Cancillería, el Ministerio de Comercio Exterior o las entidades de promoción de exportaciones e inversión extranjera directa.

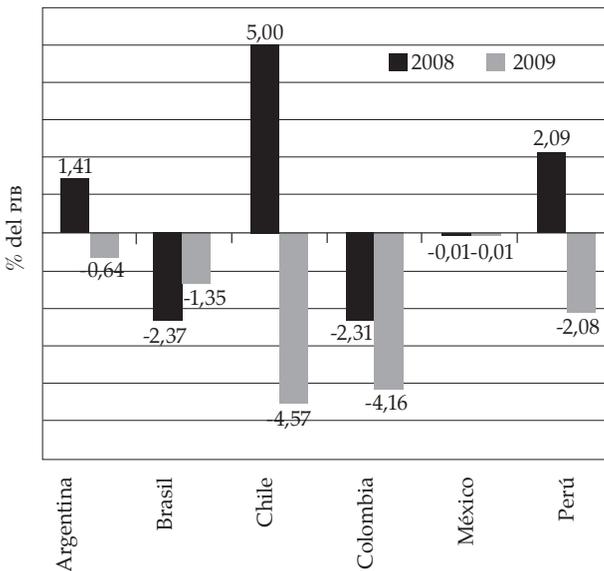
Sumada a lo anterior, la escasa capacidad de ahorro del gobierno aumenta la volatilidad de la tasa de cambio, lo cual perjudica el desempeño de los sectores transables de la economía. Este fenómeno es particularmente relevante en el caso colombiano y en el de muchos países de América Latina que son grandes

exportadores de productos básicos. La falta de ahorro limita los mecanismos de estabilización cuando los precios internacionales de los productos básicos son bajos, lo cual genera fuertes fluctuaciones en la tasa de cambio y en los ingresos fiscales. Adicionalmente, la incapacidad de ahorrar en épocas de «vacas gordas» inevitablemente repercute en la capacidad de maniobra del país durante épocas de «vacas flacas», como por ejemplo durante la reciente crisis internacional.

En el caso particular de Colombia, la situación fiscal no es óptima. Sin embargo, en comparación con algunos países, como Grecia, España, Irlanda, Reino Unido o EEUU, que cuentan con niveles de deuda cercanos o superiores a 100% del PIB y déficits fiscales por encima de 10%, la situación es manejable. Por su parte, en América Latina, si bien la reciente crisis internacional provocó un considerable deterioro en las finanzas públicas, al igual que en el caso de Colombia, la situación fiscal en el contexto internacional es buena (ver gráficos 5 y 6).

Gráfico 5

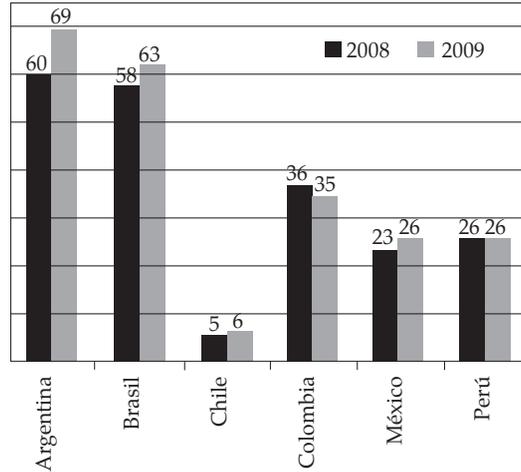
Balance del gobierno central (% del PIB)



Fuente: IMD.

Gráfico 6

Deuda pública (% del PIB)



Fuente: IMD.

Una lección que se aprendió con la crisis económica es la importancia de contar con una política fiscal responsable que permita ahorrar recursos en épocas de bonanza y así tener flexibilidad para ejecutar políticas fiscales contracíclicas en épocas de crisis. Chile es un buen ejemplo. A través de la implementación de la regla fiscal a comienzos de la década pasada, este país ha contado con un gran margen de maniobra para ejecutar políticas fiscales contracíclicas y ha logrado reducir la volatilidad de las variables macroeconómicas, particularmente la tasa de cambio.

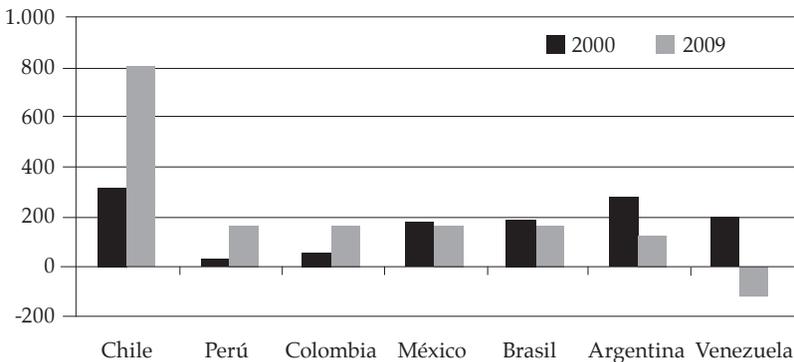
La inversión extranjera directa (IED) es otro elemento central de la política exterior de un país, no solo por el capital que atrae, sino también por las externalidades positivas que genera, especialmente en términos de generación de empleo y atracción de capital humano, conocimiento y tecnología.

En Colombia, los flujos de IED pasaron de un promedio de cerca de 2.000 millones de dólares anuales en los primeros años de la pasada década a valores históricos por encima de los 10.000 millones al final de la misma. No obstante, hay que resaltar que actualmente cerca de 80% de la IED que entra al país se dirige al sector minero-energético, especialmente hacia las actividades de exploración y extracción de petróleo y carbón.

En América Latina, los países de la región que reciben más IED son Brasil, Chile y México (el caso de Chile se destaca por el tamaño más reducido de su población). Los países que registraron un mayor crecimiento de los flujos de IED durante la última década han sido Colombia, Perú y Chile. En Venezuela, por el contrario, la IED ha caído en los últimos años (ver gráfico 7).

Gráfico 7

Inversión extranjera directa por habitante (en us\$)



Fuente: IMD.

Entre los países de América Latina sobresale la política de atracción de inversiones de Colombia, que se ha traducido en mayores flujos de IED, una tasa de inversión que pasó de 16% del PIB en la primera mitad de la década a 25% en la segunda mitad, y una mejora sustancial en el indicador «Doing Business» del Banco Mundial (BM), en el que Colombia pasó del puesto 83 entre 181 países en 2006 al puesto 37 en 2009; así se ubicó, de acuerdo con esta medición, como uno de los diez grandes países reformadores en los últimos tres años.

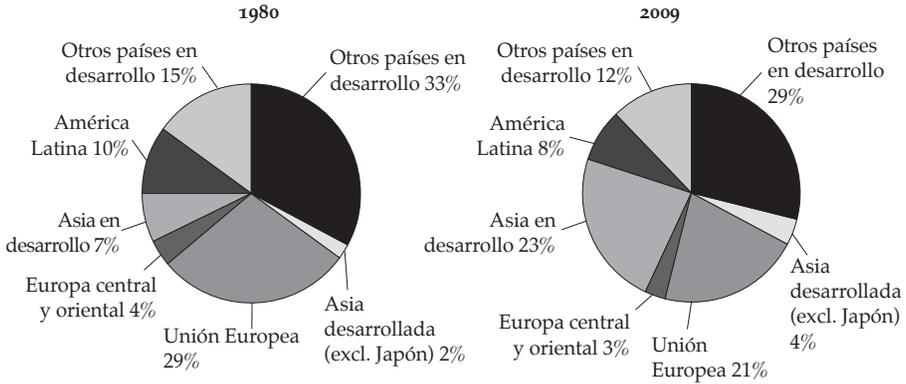
La integración económica de Colombia y los países de la Cuenca del Pacífico

En los últimos años el panorama económico internacional ha cambiado de manera sustancial: los países asiáticos, especialmente los emergentes, han aumentado su peso en la producción mundial y los flujos de comercio internacional, y los países desarrollados, particularmente los europeos, han perdido

protagonismo (ver gráficos 8 y 9). Esta diferencia se ha acrecentado aún más con la reciente crisis internacional, que afectó con mayor fuerza a los países de mayores ingresos.

Gráfico 8

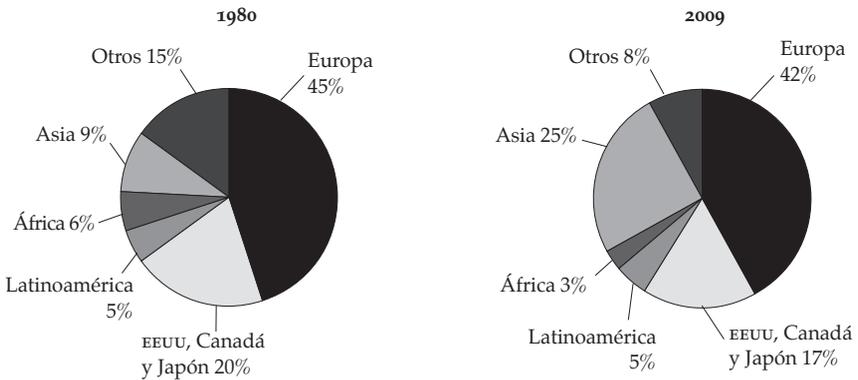
Composición del PIB mundial en US\$ PPP (% del total), 1980 y 2009



Fuente: cálculos del autor a partir de datos del Fondo Monetario Internacional (FMI).

Gráfico 9

Composición del comercio mundial –exportaciones– (% del total), 1980 y 2009



Fuente: cálculos del autor a partir de datos del FMI.

En el caso de América Latina, su participación en la producción mundial es de cerca de 8% y registra una leve tendencia a la baja en los últimos 30 años. Algo similar se evidencia en el comercio exterior: el valor de las exportaciones de la región es de cerca de 6% de las exportaciones globales, participación que se ha mantenido en los últimos 30 años.

La política exterior de los países latinoamericanos ha sido bastante heterogénea. Algunos, como Chile o México, han llevado adelante procesos de integración mucho más ambiciosos y amplios que, por ejemplo, los países de la región andina.

En el caso particular de Colombia, el gobierno ha impulsado recientemente una política de internacionalización que, en los próximos años, le permitirá

Colombia ha impulsado recientemente una política de internacionalización que, en los próximos años, le permitirá al país tener acceso preferencial a un mercado de gran tamaño, y adicionalmente abrirá excelentes oportunidades de negocio a las empresas colombianas ■

al país tener acceso preferencial a un mercado de gran tamaño, y adicionalmente abrirá excelentes oportunidades de negocio a las empresas colombianas.

Colombia tiene acuerdos vigentes con la Comunidad Andina de Naciones, el G-2 (México), Chile, el Mercosur y el Triángulo Norte (El Salvador, Honduras y Guatemala). Asimismo, ha suscrito acuerdos con EEUU, Canadá y la Asociación Europea de Libre Comercio (EFTA, por sus siglas en inglés) formada por Suiza, Noruega, Liechtenstein e Islandia. Además, cerró negociaciones

con la Unión Europea y se encuentra en conversaciones con Corea y Panamá, además de contar con agendas ya establecidas para iniciar diálogos con Japón y la República Dominicana. No obstante, Colombia fue uno de los últimos países de América Latina en iniciar su proceso de apertura comercial y, por lo tanto, aún se encuentra rezagada.

En América Latina, muchos países cuentan con amplias agendas de integración económica. Por ejemplo, Perú recientemente aprobó tratados comerciales con EEUU y China, su tratado con Tailandia se encuentra pendiente de ratificación y está en negociaciones con México, el EFTA, Japón y Corea del Sur. Chile y México, por su parte, a pesar de contar ya con tratados comerciales

con países que suman un PIB agregado, en cada caso, de más de 35 billones de dólares, siguen abriendo sus mercados: Chile está en proceso de ratificar el TLC con Turquía y se encuentra en negociaciones con Ecuador, Malasia, el Mercosur, México, Tailandia y Vietnam, mientras que México está en negociaciones con el Mercosur, Centroamérica, Ecuador, Chile, Perú, Corea del Sur y Singapur. Por otra parte, el Mercosur, que ya integra a Argentina, Brasil, Uruguay y Paraguay, se encuentra en negociaciones con Egipto, la UE, Chile, Corea del Sur, México, Marruecos, Panamá, el Consejo de Cooperación para los Estados Árabes del Golfo Pérsico, Centroamérica y la Unión Aduanera de África Austral.

Con algunas pocas excepciones de países que aún implementan políticas proteccionistas, América Latina, y en particular los países que conforman el Arco del Pacífico, se están moviendo en la misma dirección, es decir que avanzan hacia una mayor integración económica con el mundo. Lo anterior sugiere la posibilidad de pensar, en un futuro no muy lejano, en establecer un bloque económico del Pacífico, a pesar de las dificultades políticas que este tipo de integración implica.

En ese sentido, ya existen avances importantes. En general, la mayoría de los países del Pacífico americano cuentan con acuerdos de libre comercio entre sí. Por ejemplo, Colombia los tiene con México, El Salvador, Guatemala, Honduras, Ecuador, Perú y Chile; EEUU con Centroamérica, México, Canadá, Perú y Chile; y México con EEUU, Canadá, El Salvador, Honduras, Guatemala, Nicaragua, Chile y Colombia.

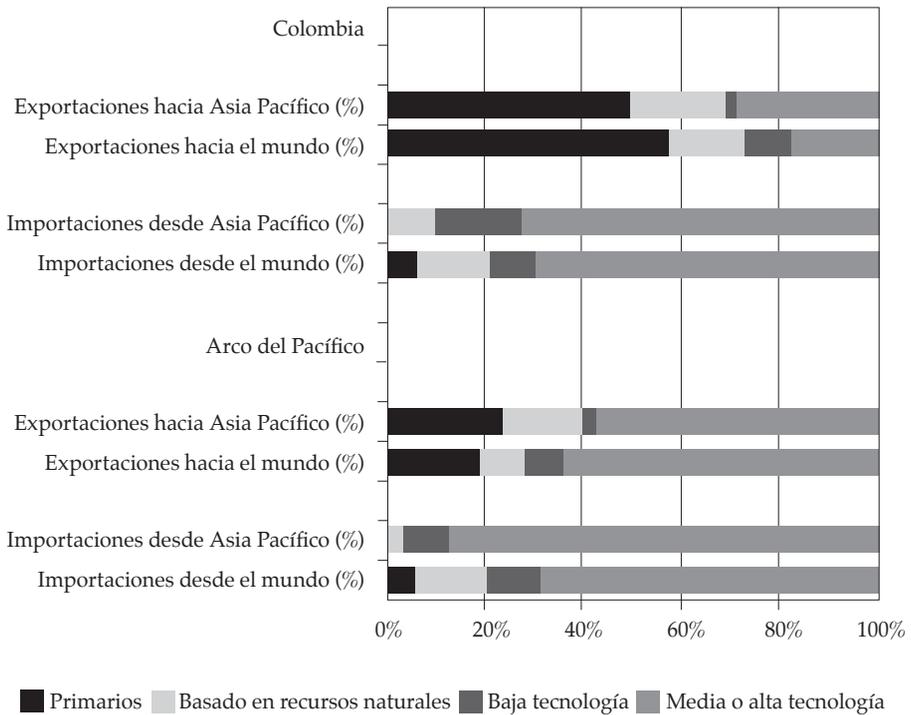
Por lo tanto, se ha dado ya un avance importante en la integración en esta orilla del Pacífico, que será urgente armonizar concretando un acuerdo entre los países del Arco del Pacífico americano en el que participen Chile, Perú, Colombia, México y los países centroamericanos con disposición. Este acuerdo, que podría ayudar, entre otras cosas, a armonizar reglas de origen, facilitaría, en un futuro, una integración bloque a bloque con los países o grupos de países asiáticos: al unificar normas, generar consensos e ir a las negociaciones en bloque, el proceso de integración con el Asia Pacífico fluiría con mucha más facilidad.

Como complemento, existen experiencias importantes de países de la región, cuyas estructuras productivas son similares a las de los demás, que ya cuentan con acuerdos comerciales con países del Asia Pacífico. Por ejemplo, México con Japón; Chile con China, Japón y Corea del Sur; y Perú con China y Singapur.

Ahora bien, la integración de la región del Pacífico todavía es un sueño lejano, ya que existen barreras de diversa índole que frenan su avance. Por un lado, algunos países aún tienden a aplicar políticas proteccionistas. En otros casos, la integración se obstaculiza por temas políticos, como el caso del proceso de aprobación en EEUU del TLC con Colombia. A pesar de los beneficios económicos que generaría para los dos países, el acuerdo actualmente se encuentra bloqueado por los sindicatos americanos. Y en general, muchos gobiernos de la región ven con preocupación una integración con algunos países de Asia, en especial con China, por temor a la amenaza que esta integración implicaría para algunas industrias locales.

Gráfico 10

Comercio exterior de Colombia y los países del Arco del Pacífico con los países de Asia Pacífico, 2009



Fuente: cálculos del autor a partir de Cepal.

Si bien este argumento es válido para algunas industrias de la región que han sido históricamente protegidas, no es necesariamente cierto en el panorama general debido a que, en términos globales, existe complementariedad en el comercio entre el Pacífico asiático y el Pacífico americano. A modo ilustrativo, el gráfico 10 presenta las principales características del comercio exterior de Colombia y los países del Arco del Pacífico³ con los países de Asia Pacífico⁴.

En el caso colombiano, las exportaciones hacia Asia contienen una mayor participación de productos de alto valor agregado y una menor participación de productos primarios que hacia el resto del mundo. Sumado a esto, el país exporta principalmente productos primarios y basados en recursos naturales hacia esta región e importa bienes de nivel tecnológico medio o alto. Lo anterior se complementa analizando los resultados del Indicador Grubel-Lloyd (G-L) que compara, en términos de producto, la complementariedad del comercio entre dos países o regiones. Este indicador demuestra que existe gran complementariedad, tanto entre Colombia y los países de Asia Pacífico, como entre los países latinoamericanos del Arco del Pacífico y los de Asia Pacífico.

Los diez productos de mayor comercio entre Colombia y Asia Pacífico cuentan todos con un índice G-L menor a 10%, lo cual desmiente la existencia de comercio intraindustrial; es decir, comercio del mismo producto o industria que fluye en ambas direcciones en magnitudes relativas similares. Algunos de los productos más intercambiados son automotores y sus partes, café, productos de caucho, equipos de telecomunicaciones y textiles. De los 250 productos intercambiados entre Colombia y Asia Pacífico, solo 31 cuentan con indicios de comercio intraindustrial, de acuerdo con los resultados de este indicador.

En el caso de la región latinoamericana de la Cuenca del Pacífico, también existe complementariedad comercial con Asia Pacífico. Entre los diez productos más comerciados entre ambas regiones, tan solo en dos de ellos (partes de máquinas de oficina y productos de petróleo) se presenta comercio intraindustrial (G-L superior a 35%).

3. Incluye Ecuador, Perú, Chile, México, Panamá, Costa Rica, Guatemala, El Salvador, Honduras y Nicaragua.

4. Incluye China, Japón, Corea del Sur, Singapur, Hong Kong, Tailandia, Indonesia, Australia, Nueva Zelanda, Filipinas, Malasia y otros países del Asia Pacífico.

■ Conclusiones y comentarios finales

Los países de la Cuenca del Pacífico y sus socios comerciales naturales en el resto de la región enfrentan dos grandes retos. El primero es eliminar los grandes cuellos de botella que restringen el aumento de la productividad de las empresas. El segundo es continuar con el proceso de integración económica a través de acuerdos comerciales, tanto entre los países de la región como con el resto del mundo, particularmente con los países de Asia Pacífico, donde se ha concentrado gran parte del dinamismo económico mundial en los últimos años.

A través de la integración económica se promueve la competencia y se incentivan la modernización, la innovación y el desarrollo de productos de alto valor agregado en las empresas. Ahora bien, la integración no solo genera mayores flujos de comercio y modernización empresarial; su impacto es de carácter transversal y se traduce en progreso en temas sociales, culturales, tecnológicos e incluso de comportamiento.

Si bien muchos países de América Latina se están esforzando por abrir sus mercados, todavía existe mucha heterogeneidad en los avances alcanzados y aún falta un mayor esfuerzo de articular la región con el mundo, particularmente con los mercados asiáticos. Este esfuerzo se ha visto frenado en los últimos años por múltiples causas: algunos países latinoamericanos mantienen políticas proteccionistas, otros cuentan con sectores tradicionalmente protegidos y subsidiados que detienen los procesos de apertura, y otros simplemente enfrentan limitaciones de índole política.

No obstante, muchos países de la región ya cuentan con acuerdos comerciales entre sí, lo cual permite concluir que, si bien el establecimiento de un gran bloque alrededor del Pacífico aún es una opción lejana, no resulta tan lejana la posibilidad de una integración entre los países del Pacífico americano. Este acuerdo permitiría unificar aspectos críticos de las negociaciones, como las reglas de origen, y fusionaría tratados entre México, Chile, Colombia, algunos países centroamericanos y posiblemente también EEUU y Canadá. De esta manera, se abrirían las puertas para, en un futuro no muy lejano, avanzar hacia la construcción de un proceso de integración bloque a bloque con los países asiáticos, de modo de establecer el gran bloque económico del Pacífico. ☐