

Impactos e implicaciones del TLC Colombia-Estados Unidos: un análisis desde la perspectiva institucional

MARCELA ANZOLA*
manzola@gmail.com

JUANITA VILLAVECES**
mvillave@urosario.edu.co

Artículo recibido 06/08/2005
Evaluación par externo 14/09/2005
Evaluación par interno 18/08/2005

Resumen

El análisis de los impactos e implicaciones de un acuerdo de integración sobre un país debe abarcar no sólo consideraciones de tipo económico, sino que debe incluirse la perspectiva institucional. No es un secreto que el éxito o fracaso de la economía de un país, no importa su tamaño, depende en gran medida de la calidad de sus instituciones. En este orden de ideas, desde finales de la década de los ochenta el análisis de las instituciones ha sido un lugar común en escenarios donde la internacionalización y la apertura económica han sido estudiadas, así como las causas del crecimiento económico y el desarrollo.

Palabras clave: Tratado de Libre Comercio (TLC), crecimiento económico, desarrollo, instituciones.

* Profesora de la Facultad de Economía, Universidad del Rosario.
** Profesora de la Facultad de Economía, Universidad del Rosario.

Abstract

The analysis of the impacts and implications that an integration agreement can have on a country should include not only economic but also institutional considerations. It is no secret that a country's economic failure or success, no matter how small that country is, depends to a large extent on the quality of its institutions. Thus, since the late 80's, the analysis of institutions has been commonplace in scenarios where internationalization and economic opening-up have been studied, as well as in those where the causes of economic growth and development have been examined.

Key words: *FTA, economic growth, development, institutions.*

Introducción

Un punto bastante común en las discusiones sobre las ventajas y desventajas de negociar acuerdos de integración se refiere a los impactos e implicaciones de aquellas para la economía y la sociedad en general. Este tema, sin embargo, se encuentra directamente relacionado tanto con los objetivos que persigue la celebración de acuerdos como con las condiciones existentes en el país para la aplicación y puesta en marcha de los mismos.

De acuerdo con esto, el análisis de los posibles impactos e implicaciones para un país de la celebración de un acuerdo de integración debe tener en cuenta no sólo los aspectos económicos, sino además los institucionales. No es un secreto que el éxito o fracaso económico de un país, por pequeño que éste sea, depende en buena parte de la calidad de sus instituciones. Así, desde finales de la década de los ochenta el análisis de las instituciones ha sido un punto común en los diversos escenarios que estudian no sólo los asuntos relacionados con la internacionalización y apertura de las economías, sino también en aquéllos donde se examinan las causas del crecimiento y desarrollo económico.

Sin embargo, en el documento del Ministerio de Comercio, Industria y Turismo (2004) *¿Por qué negociar tratados de libre comercio?*, el principal argumento para la negociación es la relación que existe entre el nivel de exportaciones con el crecimiento y la reducción de la pobreza; análisis muy escueto que enfatiza las “bondades” de reducir barreras arancelarias para aumentar la competitividad y que descuida las variables internas que, como ya anotamos, son fundamentales para un crecimiento sostenido y un desarrollo económico y humano.

En este contexto, se partirá de una breve presentación de las teorías clásicas de los objetivos de los acuerdos y el papel de las instituciones, para centrarnos posteriormente en las condiciones institucionales con que cuenta Colombia para la aplicación e implementación del TLC Colombia-Estados Unidos.

Desafíos, Bogotá (Colombia), (13): 41-62, semestre II de 2005

Contexto de las negociaciones del acuerdo

Desde la perspectiva del enfoque económico tradicional los acuerdos se celebran con el objeto de maximizar el bienestar nacional. Este enfoque se remonta a los trabajos de Torrens (1808) y Mill (1844), quienes analizaron la incidencia de los términos de intercambio en la determinación de una política arancelaria óptima. Años más tarde, Johnson (1953; 1954) estableció que los acuerdos de comercio podían corregir las ineficiencias en los términos de intercambio, combinando la hipótesis de que los países usan los aranceles para manipular los términos de intercambio con aquella que establece que los países buscan maximizar el bienestar nacional. Posteriormente, Dixit (1988) retomó esta argumentación y la reformuló con base en la teoría de juegos.

La argumentación de la teoría económica clásica se basa en la consideración de que los acuerdos comerciales tienen como finalidad la maximización de los beneficios del comercio para cada una de las partes que participan en el acuerdo, reduciendo al máximo los costos y las externalidades negativas que generan las políticas comerciales unilaterales implementadas por los países en forma individual.

Desde el punto de vista de la economía política se enfatiza en los efectos distributivos de la elección de los aranceles, así como en el impacto económico y político de los acuerdos. De conformidad con este enfoque, los acuerdos comerciales tienen por objeto maximizar los beneficios del comercio en función de determinados objetivos políticos, minimizando los costos que dicho comercio pueda tener sobre los respectivos países y sus habitantes (Bagwell y Staiger, 2000).

En suma, ambos enfoques indican que un acuerdo de comercio puede incrementar el bienestar de los países miembros al acabar con las ineficiencias que generan las restricciones que se dan en su ausencia.

En la actualidad, el análisis del regionalismo se ha centrado en el examen de sus efectos sobre el sistema multilateral y busca, de manera especial, responder a la pregunta ¿cómo puede apartarse el regionalismo de una “integración discriminatoria”?, aspecto de especial

Desafíos, Bogotá (Colombia), (13): 41-62, semestre II de 2005

relevancia si se considera el hecho de que ningún acuerdo regional con propósitos comerciales prevé preferencias para los miembros y no miembros en igualdad de condiciones, ya que lo contrario desvirtuaría la esencia misma del acuerdo (Ludema, 1996). Esta perspectiva ha sido objeto de considerable análisis económico a partir de las contribuciones de Viner (1950) y Meade (1953) sobre uniones aduaneras, en donde plantearon la posibilidad de que los acuerdos comerciales podían generar desviación del comercio.

Las dificultades para lograr un acuerdo que beneficie a las partes sin afectar los terceros han dado lugar a que la compatibilidad del regionalismo con el multilateralismo se convierta en un problema complejo sobre el cual la literatura actual no ha logrado un acuerdo definitivo. En efecto, mientras algunos ven los acuerdos regionales como opuestos al GATT (Bhagwati, 1995), otros, por el contrario, los consideran como algo suplementario o complementario al sistema multilateral o como una vía más de acercamiento al libre comercio global.

Para la OMC los acuerdos regionales representan un medio para fortalecer el sistema multilateral de comercio, puesto que avanzan a un ritmo más rápido y comparten sus objetivos (OMC, 1995). Desde esta perspectiva, se ha considerado que si el impacto positivo de la creación de comercio entre los miembros es mayor que las posibles desviaciones de comercio con terceros, no sólo se presenta una confluencia entre el multilateralismo y el regionalismo hacia un mismo objetivo, sino que adicionalmente los acuerdos regionales pueden dar un impulso al buen desempeño del sistema multilateral (Bond, Syropoulos y Winters, 1996, p. 358).

Desde el punto de vista contrario, se argumenta que la diferencia entre el arancel interno y el que se aplica a terceros en la práctica equivale a una discriminación a favor de las partes del acuerdo y en contra de los no miembros y que, por tanto, se puede afirmar que los acuerdos regionales están basados en un principio de discriminación diametralmente contrario a los principios que animan el sistema multilateral de comercio (Zissimos y Vines, 2000).

Desafíos, Bogotá (Colombia), (13): 41-62, semestre II de 2005

Kemp y Wan (1976), por su parte, demostraron que los bloques comerciales podían conformarse de manera tal que no afectaran a los no miembros.¹ Más aún, llegaron a la conclusión de que para el logro de este objetivo el grado de liberalización sobre las importaciones de los no miembros no requiere ser tan alto como el que rige para los países miembros (Teorema de Kemp-Wan).

Este enfoque está estrechamente vinculado con las recomendaciones de Mcmillan (1993), quien propuso la modificación del artículo XXIV del GATT, en el sentido de incluir criterios que aseguraran que la formación de un bloque de integración no implicará la correlativa disminución del comercio entre los países miembros y los no miembros.

La propuesta de Mcmillan es, en esencia, una forma particular de lo que se denomina “regionalismo abierto”, en el cual el grado de liberalización externa es tal que las importaciones provenientes de los países no miembros es el mismo antes y después de la formación del bloque (Shang-Jin y Frankel, 1998). El concepto de “regionalismo abierto” fue introducido en la práctica de manera formal durante las discusiones para la conformación del Área del Pacífico, más conocida como APEC; sin embargo, no existe acuerdo uniforme sobre una definición del concepto. Se asocia, generalmente, con las economías orientadas hacia fuera (Bhalla, y Bhalla, 1997). Garnaut (1994), por ejemplo, anota que el regionalismo abierto envuelve una integración regional económica sin discriminar las economías que se encuentran por fuera de la región. De acuerdo con esto, identifica tres elementos analíticos, principalmente: a) políticas “aperturistas” frente a las barreras oficiales al comercio o un apartamiento del proteccionismo; b) la cooperación regional para la reducción de las barreras no arancelarias, como las barreras que pueden generarse del transporte y comunicaciones, el riesgo y la incertidumbre que generan la información imperfecta, así como los factores institucionales

¹ En sentido estricto, el trabajo de Kemp y Wan no discute el efecto de los bloques comerciales sobre el bienestar de los no miembros. Véase Winters, (1995).

y legales; finalmente, c) la implementación de una integración regional a través de procesos de mercado, independientes del gobierno.

En este contexto, los nuevos grupos han emergido bajo el paradigma de la liberalización económica, la desregulación de los mercados y el fortalecimiento institucional (Oman, 1994). Mientras que los acuerdos anteriores tenían como objetivo fortalecer sus mercados domésticos —establecían tarifas proteccionistas con miras a promover el crecimiento— los actuales dirigen su mirada hacia afuera y, en este sentido, conciben el comercio intra-regional e interregional como motor de crecimiento.

Igualmente, se ha hecho énfasis en el rol que juegan las instituciones en la integración regional y la globalización; así mismo, se ha dado un viraje hacia la creación de zonas de libre comercio que regulen aspectos que van más allá del mismo comercio (véase tabla 1).

Tabla 1. Diferencias entre nuevo y antiguo regionalismo

Antiguo regionalismo	Nuevo regionalismo
Direccionamiento estatal	Libre funcionamiento de las fuerzas del mercado y fortalecimiento institucional
Sustitución de importaciones como base para la industrialización	Promoción de exportaciones y liberalización del comercio
Discriminación en contra del resto del mundo	No discriminación en contra del resto del mundo
Competencia regional o subregional	Competencia global
Énfasis en la seguridad y el comercio intra-regional	Énfasis en la apertura de mercados, la inversión y el crecimiento
Tratamiento preferencial para las naciones menos desarrolladas (acuerdos asimétricos)	Reglas iguales para todas las naciones (acuerdos simétricos)
Acuerdos sur-sur o norte-norte (acuerdos horizontales)	Acuerdos norte-sur (acuerdos verticales)
Pertenencia a un solo grupo de integración (con excepción de África)	Pertenencia a más de un grupo de integración, con superposición de acuerdos

Fuente: Bhalla, A.S, y Bhalla, P., (1997, p. 21); Lawrence, (1999, p. 23).

La idea de que el éxito de la economía de mercado requiere de instituciones adecuadas no es novedosa. Desde el no poco polémico

Desafíos, Bogotá (Colombia), (13): 41-62, semestre II de 2005

Consenso de Washington en 1989² se planteaba la necesidad de reformas institucionales con miras a lograr el funcionamiento del nuevo sistema económico. Éstas se resumen en 10 puntos básicos:

- Disciplina presupuestaria.
- Cambios en las prioridades del gasto público (dejar de asignar recursos en áreas menos productivas para concentrarlos en áreas básicas como la salud, educación e infraestructura).
- Reforma fiscal encaminada a buscar bases impositivas amplias y tipos marginales moderados.
- Liberalización financiera, especialmente de los tipos de interés.
- Búsqueda y mantenimiento de tipos de cambio competitivos.
- Liberalización comercial.
- Apertura a la entrada de inversiones extranjeras directas.
- Privatizaciones.
- Desregulaciones.
- Garantía de los derechos de propiedad.

Una década más tarde, luego de los éxitos y fracasos de las reformas estatales y económicas implementadas en casi todos los países del mundo, el Banco Mundial, basado en recientes estudios económicos, así como en las propuestas del Consenso de Santiago adoptado en el marco de la Cumbre de las Américas de 1998,³ retoma nuevamente el tema de los efectos de las instituciones en la economía y en varios de sus informes sobre el desarrollo hace un análisis exhaustivo de la relación instituciones-economía. Para el Banco Mundial el fracaso del modelo de economía de mercado en muchos

² La organización de este Consenso estuvo a cargo del Institute for International Economics y comprometió al FMI, al Banco Mundial y al Departamento del Tesoro. Se trata de un programa decisional, propuesto a comienzos de los noventa, de carácter técnico-político para fundamentar las políticas públicas que ya se venían aplicando y aquellas a seguir en el futuro.

³ En 1998, en la Cumbre de las Américas de Santiago de Chile, los jefes de gobierno latinoamericanos acordaron una serie de medidas que sería necesario llevar adelante. La educación y la salud son los elementos principales, después vienen la infraestructura —especialmente carreteras rurales— y un sistema de justicia, porque no podemos tener equidad sin un sistema legal que funcione. Las distorsiones económicas creadas por el crimen y las drogas deben ser eliminadas, y tiene que garantizarse la seguridad civil. Otros elementos importantes del nuevo consenso son el buen funcionamiento de los sistemas financieros, así como estrategias de desarrollo urbano y rural.

de los países en desarrollo se asocia, en gran medida, a la carencia de las instituciones adecuadas que permitan su funcionamiento.

De acuerdo con estos informes se hace necesaria la creación y puesta en funcionamiento de instituciones que sirvan de puntales a los mercados y que desempeñen tres funciones básicas: corregir la asimetría de la información, para que todos los agentes tengan acceso a datos fidedignos, definir y hacer valer los contratos y los derechos de propiedad, así como regular la competencia (Islam, 2002, p. 50). En otros términos, las instituciones tienen como finalidad encauzar la información sobre la situación del mercado, los bienes que se transan en éste y los actores que participan en él; definir y hacer observar los derechos de propiedad y los contratos, determinando quién consigue qué cosa y en qué momento, así como establecer las condiciones que propicien mercados basados en la oferta y la demanda.

Este tipo de análisis se enmarca en el campo del neo-institucionalismo económico. De acuerdo con este enfoque las instituciones son el conjunto de reglas formales e informales que gobiernan las interacciones humanas. A diferencia de las políticas, que están constituidas por las metas y los objetivos perseguidos, las instituciones incluyen las normas de conducta a través de las cuales los agentes interactúan, así como las organizaciones que las implementan. El conjunto específico de instituciones de una sociedad es conocido como *capital institucional* (Ahsan y Oberoi, 2003).

En este enfoque las instituciones pueden tener un origen estatal –instituciones formales– o ser el producto de la actividad empresarial, de la sociedad misma, e incluso de los agentes internacionales –instituciones no formales. Las instituciones formales incluyen las normas contempladas en la ley, así como las reglas codificadas y adoptadas por instituciones privadas. Las instituciones informales, por su parte, son aquellas que se encuentran por fuera del sistema legal y que se reflejan en códigos de conducta no escritos. Son el producto de una labor conjunta y continua que excede el concepto tradicional de *norma*, propio del derecho positivo continental, acercándose más a conceptos característicos del derecho consuetudinario de corte anglosajón.

Desafíos, Bogotá (Colombia), (13): 41-62, semestre II de 2005

Las instituciones son importantes porque su grado de desarrollo determina el costo de los intercambios. El avance de la economía de mercado históricamente ha exigido la reducción del costo de las transacciones y la incertidumbre ha sido uno de los principales factores de encarecimiento de dichos costos. Las instituciones constituyen, por consiguiente, el mecanismo idóneo para reducir la incertidumbre, ya que al establecer garantías para el ejercicio de derechos y obligaciones disminuyen el riesgo de comportamientos arbitrarios.

Según este razonamiento, el desarrollo y crecimiento de los países dependería de su capacidad para implementar instituciones que propicien y garanticen la economía de mercado, donde la seguridad jurídica, característica del Estado liberal de derecho, ocupa un lugar principal. Se trata, por tanto, de un concepto que toca en muchos puntos con la labor que realiza el Estado y que, por consiguiente, no sólo exige la presencia del mismo, sino que además requiere de instituciones que respondan a estos criterios.

Más aún, desde una perspectiva más amplia, las instituciones deberían propiciar el crecimiento económico y el desarrollo humano. No en vano Rodrik (2001) subraya que el comercio internacional debe tener como finalidad no la ampliación de mercados, sino el desarrollo humano y la reducción de la pobreza en los países; es decir, los dos se convierten en objetivos conjuntos y resultado de los acuerdos institucionales existentes que pueden ser exitosamente efecto de la dinámica del comercio internacional.

Sin embargo, la evolución de las instituciones y valores en los estados no ha tenido la misma dinámica que la del contexto global. Aún persisten muchas de las viejas estructuras que distorsionan e impiden la transición hacia el nuevo modelo económico mundial, evidenciándose así la necesidad de instituciones que permitan su consolidación e implementación.

Los académicos lo advierten. Por un lado, se habla de la necesidad de “respetar la diversidad institucional” en un contexto global y respetar el derecho de cada país de proteger sus arreglos institu-

Desafíos, Bogotá (Colombia), (13): 41-62, semestre II de 2005

cionales (Rodrik, 2001); esto implicaría la no imposición de instituciones, sino la libre elección de éstas por parte de cada nación. Por otro lado, se plantean las restricciones inherentes a las instituciones para implementar un cambio institucional; es decir, el cambio no es un evento que ocurre en el corto plazo. La inercia institucional, de costumbres y prácticas arraigadas en la sociedad, frena el cambio y debe ser tenido en cuenta (Clemens y Cook, 1999; Argyres y Liebeskind, 1999; Acemoglu *et al.*, 2004).

Para Clemens y Cook (1999), instituciones no son garantía de estabilidad y durabilidad. De la misma forma, un conjunto de instituciones exitosas no necesariamente pueden transplantarse en otras regiones. Este punto lleva a pensar en la importancia que debe darse a las instituciones no como fórmula universal exitosa, sino como un análisis de las condiciones internas de cada sociedad; de ahí la posibilidad de una combinación partiendo de las ventajas que de las especificidades internas y las experiencias exitosas externas puedan generar.

Para algunos autores (Acemoglu *et al.*, 2004) la experiencia de la democracia parece estar asociada con una combinación institucional exitosa. Si bien es cierto que existe consenso en cuanto a la urgente necesidad de fortalecer los regímenes democráticos, estimulando el desarrollo económico y social de los pueblos y promoviendo el surgimiento de una sociedad civil cada vez más fuerte, “el funcionamiento de la democracia y el mercado pueden llegar a tropezar con la estructura tradicional de las instituciones estatales, las precarias modalidades de gestión del Estado, la inadecuación de las políticas públicas y la obsolescencia de los ordenamientos jurídicos” (Equipo de Modernización del Estado del BID, 1994). Esto se debe en gran medida al hecho de que las disciplinas científicas que tienen por objeto el Estado se caracterizan por un déficit conceptual para enfrentarse a las nuevas circunstancias, a lo cual se aúna la sobrecarga ideológica que caracterizan a la globalización y al libre mercado.

El contexto colombiano

De conformidad con lo expuesto en el acápite anterior los efectos positivos o negativos de un acuerdo de la magnitud del TLC depen-

Desafíos, Bogotá (Colombia), (13): 41-62, semestre II de 2005

derán en gran medida de la capacidad institucional con que cuente Colombia no sólo para recibir los posibles embates del acuerdo, sino también para poder obtener los beneficios del mismo. En este sentido, es conveniente analizar las condiciones existentes en Colombia para así poder determinar las medidas a seguir.

Es importante anotar que a pesar de que Colombia ha mostrado una leve mejoría en los indicadores económicos,⁴ no ha ocurrido lo mismo con las condiciones institucionales. En efecto, al examinar, por ejemplo, los índices que califican a Colombia en materia institucional se observa un bajo desempeño (Véase Villaveces y Anzola, 2005).

En materia de gobernabilidad, por ejemplo, Colombia muestra un desempeño por debajo de la media internacional en cuatro factores, según el índice de gobernabilidad construido por el Banco Mundial. Los factores de más bajo desempeño son: control de la corrupción, calidad de las leyes, efectividad del gobierno y voz y rendición de cuentas. De estas, se observa un cambio positivo, aún insuficiente, en el control a la corrupción, donde se ha logrado mejorar la posición del país. Pero, en general, se observa un deterioro de las condiciones de gobernabilidad, particularmente por la deficiencia del sistema político y la legitimidad de las instituciones públicas.

En cuanto a las libertades políticas y civiles, Colombia ha presentado cambios en las últimas dos décadas. En el índice de libertades civiles y políticas de Freedom House⁵ Colombia presenta a partir de 1990 un empeoramiento en la calidad de las libertades políticas y civiles llegando a un índice de 4, que corresponde a una democra-

⁴ En 2004 la economía colombiana alcanzó un crecimiento del PIB en términos reales del 4,1%, el desempleo y la inflación se redujeron, y las tasas de interés se mantuvieron estables y en niveles bajos. La liquidez y disponibilidad de crédito en el mercado fueron adecuadas. Tras una marcada depreciación entre junio de 2002 y marzo de 2003, el peso se apreció en 2004. El tema fiscal continuó en el centro del debate, y el balance público registró una mejoría. Las perspectivas indican que el crecimiento mantendría su ritmo en 2005; la inversión continuaría elevándose a tasas altas en vista de la recuperación de las obras civiles; el consumo aumentaría gracias a la mejora del mercado laboral y el dinamismo de las regiones cafetaleras y la inflación seguiría reduciéndose. El gobierno proyecta un crecimiento del 4,0%, un déficit de la cuenta corriente del 1,4% del PIB, un déficit fiscal del 2,5% y una tasa de inflación del 5%. (CEPAL, Anexo Estadístico, 2005).

⁵ El índice de libertades civiles y políticas de Freedom House otorga una calificación de 1 a 7, siendo 1 completamente libre y 7 no libre.

cia parcialmente libre. Este quiebre histórico corresponde con el estallido de la violencia de la mafia y el continuo detrimento de los derechos humanos en el país.

Por su parte, el índice de libertad de prensa, también elaborado por Freedom House, muestra una situación más vulnerable, considerado como un país no libre durante la última década.

En el índice de Economic Freedom of the World 2002, Colombia ocupó el puesto 107 de 123 con una calificación de 5,3 en una escala de 0 a 10. En términos comparativos, Colombia está en la cola de América Latina. El país con mayores libertades económicas es Chile (con una calificación de 7,3) y el de menos libertades económicas es Venezuela (con 4,6). En este índice las áreas mejor calificadas son el acceso a moneda fuerte (7,4) y libertad de comercio internacional (6,1), mientras que las peor calificadas son las áreas que comprenden la estructura legal y los derechos de propiedad.

En el Index of Economic Freedom 2005, de Heritage Foundation, Colombia se cataloga como un país medianamente libre, ocupando el puesto 88 entre 161 países, con una calificación total de 3,21/5 (1 bueno y 5 malo). Las calificaciones por variables se presentan en la tabla 2.

**Tabla 2. Calificación por Variables
Index of Economic Freedom 2005**

Variable	Calificación
Política comercial	4,0
Cargas fiscales	4,1
Intervención gubernamental	3,5
Política monetaria	3,0
Inversión extranjera	3,0
Banca y finanzas	2,0
Salarios y precios	2,0
Derechos de propiedad	4,0
Regulación	3,0
Mercados informales	3,5

Fuente: Heritage Foundation.

Desafíos, Bogotá (Colombia), (13): 41-62, semestre II de 2005

En cuanto a la corrupción, Colombia se encuentra ubicada entre los países en situación delicada. La tabla 3 presenta los resultados del IPC de Colombia desde 1995 hasta 2004.

**Tabla 3. Índice de Percepción de la Corrupción
Colombia 1995-2004**

Año	Núm. de países clasificados	Clasificación de Colombia	Puntaje del país
2004	146	60	3,8
2003	133	59	3,7
2002	102	57	3,6
2001	91	50	3,8
2000	90	60	3,1
1999	99	72	2,9
1998	85	79	2,2
1997	52	50	2,2
1996	54	42	2,7
1995	41	31	3,4

Fuente: Transparencia Colombia, Análisis comparativo de IPC de Colombia.

En 2004 Colombia ocupa el puesto 60 entre 146 con una calificación de 3,8. En términos comparativos, más de 100 países obtuvieron una calificación menor a 5,0 y 60 una menor a 3,0. Es decir, 46% de los países se encuentran en una situación alarmante frente a la corrupción y Colombia es uno de ellos.⁶ Sin embargo, este resultado contrasta con las encuestas realizadas por Latinbarómetro, que en América Latina ubica a Colombia como un país donde se perciben cambios en la corrupción.

En lo que concierne al Barómetro Global de la Corrupción, las calificaciones de Colombia para 2003⁷ presentan los siguientes resultados, al responder en una encuesta a la pregunta:

Si tuviera una varita mágica y pudiera eliminar con ella la corrupción de una de las siguientes instituciones, ¿cuál elegiría primero?

⁶ Transparencia Internacional, “Colombia continúa rajada en el nivel de percepción de la corrupción”, disponible en: http://www.transparency.org/tilac/indices/indices_percepcion/2004/ipc2004_colombia.pdf

⁷ Para este estudio se encuestaron un total de 40.838 personas en 47 países, utilizando la herramienta “la Voz del Pueblo”, una encuesta general de hogares realizada por Gallup International, aplicada en julio de 2002.

Tabla 4. Apreciación sobre la corrupción. Barómetro Global de la Corrupción

Licencias comerciales (%)	Sistema judicial (%)	Aduana (%)	Sistema educativo (%)	Partidos políticos (%)	Servicios públicos (teléfono, etcétera) (%)	Servicios médicos (%)
2,4	3,4	3,4	8,8	38,0	8,1	8,8

En el índice de transparencia presupuestaria en 2003 Colombia obtuvo una calificación de 44,3/100.⁸ De acuerdo con el informe, el hecho de que ninguna de las variables muestre un porcentaje de respuestas positivas igual o superior a 50% es un indicativo de la falta de transparencia en materia presupuestal. La mayoría de los porcentajes se ubican entre 23 y 43%; en este bloque no hacen parte las variables participación ciudadana y control interno, ésta última ubicándose como la peor evaluada con apenas 4% de respuestas positivas, y participación ciudadana con 15%. La variable *información sobre criterios macroeconómicos* es la que cuenta con más respuestas positivas, 43%. Está compuesta por dos atributos: publicación de los criterios macroeconómicos, con 65% de respuestas positivas, acompañado de confiabilidad en los supuestos macroeconómicos, que tiene 21%. La variable *fiscalización del presupuesto* es la segunda mejor evaluada, con 40% de respuestas positivas. Esta evaluación encuentra sus sustento en la parte legal, en cuanto aparece en la Constitución, artículo 268, en el Decreto 111 de 1996, artículo 91 y en la Ley 225 de 1995, artículo 4. Sin embargo, en la composición de la variable es interesante observar cómo hay dos atributos que arrastran hacia abajo la calificación: la *fiscalización del gasto de defensa* y la *fiscalización de deuda externa*. La variable que continúa en orden descendente es *capacidad del órgano de control externo*, con 40% de respuestas positivas. Este resultado muestra el reconocimiento de la Contraloría General de la Nación como un referente importante, por lo cual creemos que es importante reforzar su papel. La variable *atribuciones y participación del legislativo* tiene 40% de respuestas positivas. Esta variable se arrastra hacia abajo por el peso

⁸ En esta calificación 1 es negativo y 100 positivo.

de uno de los atributos: “existe un debate significativo sobre la propuesta de presupuesto del ejecutivo”.

En el índice de Opacidad, Colombia recibió en el factor-O una calificación de 60, lo que equivale a una prima de riesgo de 632.⁹

Tabla 5. Los Efectos de la opacidad sobre el costo de capital

País	Factor-O	Equivalente fiscal (%)	Prima de riesgo de opacidad (Puntos base)
Colombia	60	25	632

Para estimar el costo económico de la opacidad en los países seleccionados este índice se enfoca en dos características importantes de los mercados de capitales: la opacidad vista como un sobreimpuesto a la inversión extranjera directa —equivalente fiscal— y la opacidad como causa de una prima de riesgo cuando los países piden prestado. Cada “vista” aplica las calificaciones de factor-O a una característica importante de los mercados de capitales. De acuerdo con las estimaciones, una calificación en el factor-O de 60 tiene el mismo efecto negativo en la inversión (doméstica e internacional) que un aumento del 25% en el impuesto sobre la renta de las empresas. En lo que concierne a la prima de riesgo, un incremento de 1 punto en la calificación del factor-O lleva a un incremento de 25,5 puntos base en la tasa de interés que los inversionistas demandan con el fin de adquirir bonos de deuda pública.

De estos resultados se puede concluir que Colombia presenta debilidades institucionales que actúan como obstáculos al comercio internacional y al desarrollo económico. En general, se observa la necesidad de cambios en tres aspectos: corrupción, sistema jurídico y derechos de propiedad.

⁹ El factor-O es la calificación de un país con base en las respuestas de la encuesta. Los números altos indican algún grado de opacidad y los números bajos un bajo grado de opacidad. Equivalente fiscal: muestra el efecto de la opacidad cuando es visto como si se aplicara un impuesto oculto. Por ejemplo, el número 30 indica que la opacidad en ese país es equivalente a aplicar un impuesto adicional del 30% a la utilidad de las empresas. Prima de riesgo: indica el mayor costo de pedir prestado que enfrentan los países debido a la opacidad, expresada en puntos base (100 puntos base = 1 punto porcentual).

Estos resultados, analizados junto con el desempeño económico del país, llevarían a pensar que la política del país frente a las negociaciones internacionales da cuenta de la necesidad del cambio institucional en Colombia.

Sin embargo, una visión tan general del país no permite evaluar la especificidad regional. Al hablar de competitividad y de acuerdos internacionales no hay que descuidar el desempeño regional y local. Si bien Colombia presenta debilidades institucionales, éstas no se reproducen de la misma forma a lo largo del país. Entender este panorama permite también evaluar cuáles instituciones han sido exitosas a nivel regional y en cuáles su reproducción ha sido negativa o mutan en función de las necesidades locales.

Perspectivas y retos

Si bien es cierto que el TLC, como todo acuerdo de comercio, crea las condiciones normativas para mejorar los niveles de comercio e integración, su sola suscripción no garantiza el crecimiento del comercio y la economía de los países parte. Las ganancias a obtenerse con el TLC estarán vinculadas a la forma en que el país implemente el acuerdo, para lo cual reviste particular importancia la participación del Estado tanto en la adecuación de las políticas macroeconómicas como en la transformación de las instituciones.

Se requiere, por tanto, una profunda modernización no sólo de las instituciones, sino también de los conceptos que fundamentan el Estado mismo para dotarlo de los instrumentos y capacidades necesarias para desempeñar eficaz y eficientemente el nuevo papel que le asigna la economía de mercado. La labor del Estado debe concentrarse, por tanto, en propiciar un desarrollo institucional, concebido como un proceso acumulativo producto de cambios diversos en diferentes esferas que acaban por complementarse y respaldarse mutuamente y donde las instituciones, como ya se anotó, no tienen que adoptar necesariamente la forma de leyes o reglamentos oficiales. Este punto implica una mirada más amplia de los objetivos del comercio internacional

Desafíos, Bogotá (Colombia), (13): 41-62, semestre II de 2005

por parte de los *policymakers* del país, donde se evalúe el impacto del cambio institucional y no se reduzca a las “bondades” de la reducción arancelaria.

Por un lado, es preciso tener en cuenta que la eficacia de las instituciones depende del reconocimiento y acato de sus destinatarios y que su éxito se encuentra determinado no sólo por el grado de protección de los derechos de propiedad y el nivel de aplicación de las leyes y las regulaciones, sino también por la disponibilidad y costo de las instituciones de apoyo que se requieren para su implementación, la capacidad humana y las tecnologías subyacentes. Todo esto en un escenario donde la transparencia y el comportamiento ético del sector público y el privado juegan un papel primordial.

Es un hecho comprobado, en diversos estudios y análisis, que ninguno de los elementos que se requieren para el funcionamiento de la economía de mercado son compatibles con la existencia de altos niveles de corrupción. Más aún, la presencia de la corrupción es un reflejo de que estos elementos no están vigentes en las estructuras públicas. Este es, en gran medida, el motivo por el que las instituciones que alcanzan sus metas en determinado país quizá no las puedan conseguir en otro.

Por otro lado, no hay que perder de vista que el *cambio institucional* también presenta restricciones y limitantes no sólo por la existencia de instituciones formales difíciles de modificar, sino también por la existencia de inercia en la sociedad que dificulta la implementación o innovación en las instituciones. A esto hay que sumarle el hecho de que el cambio institucional puede ocurrir en ciertos sectores y no en la totalidad de la sociedad. Es decir, algunas instituciones podrán modificarse y combinarse con aquellas que sigan en pie. Para obtener un resultado favorable, si no exitoso, es necesario contabilizar el efecto conjunto de las instituciones nuevas y de las que se mantienen en un país.

Desafíos, Bogotá (Colombia), (13): 41-62, semestre II de 2005

La labor de los responsables de la política debe ser, por tanto, establecer cuáles son las instituciones adecuadas para cada situación particular. La clave está en identificar qué tipo de institución se requiere en lugar de dar por supuesto que lo que hace falta es una estructura concreta. El objetivo, por consiguiente, no es determinar lo que debería hacerse en un mundo ideal, sino qué es lo que puede hacerse en el mundo actual. Buena parte de la importante labor de diseño institucional consiste en reconocer, por un lado, qué es lo que no se debe impulsar o transplantar en un contexto concreto y, por otro, qué es lo que conviene crear. No debe olvidarse que en el diseño institucional el concepto de “prácticas óptimas” es de difícil aplicación (Banco Mundial, 2002).

En síntesis, el principal reto que encarará el país será tener claridad sobre las implicaciones que tendrá un acuerdo de esta magnitud no sólo para la economía y el comercio, sino también para los patrones institucionales a nivel local, regional y nacional.

Bibliografía

Bhagwati, Jagdish, (1995), “US Trade Policy: The Infatuation with Free Trade Areas”, in: Jagdish Bhagwati and Anne O. Krueger, *The Dangerous Drift to Preferential Trade Agreements*, Washington, DC, AEI Press.

_____ and Arvind Panagariya, (1996), *The Economics of Preferential Trade Agreements*, Washington, DC, AEI Press.

Bhalla, A.S, y P. Bhalla, (1997), *Regional Blocs*, New York.

Lawrence, R. Z., (1996), *Regionalism, Multilateralism, and Deeper Integration*, Washington.

Lawrence, R. Z., (1999), “Regionalism, Multilateralism, and Deeper Integration: Changing Paradigms for Developing Countries”, in: Rodríguez M, Miguel, *et al.*, *Trade Rules in the Making*, Washington, OAS.

Desafíos, Bogotá (Colombia), (13): 41-62, semestre II de 2005

McMillan, John, (1993), "Does Regional Integration Foster Open Trade? Economic Theory and GATT's Article XXIV", in: Kym Anderson and Richard Blackhurst, Hemel Hempstead, *Regional Integration and the Global Trading System*, England, Harvester Wheatsheaf.

Meade, J.E., (1955), *The Theory of Customs Unions*, Amsterdam, North Holland.

North, D., (1993), *Instituciones, cambio institucional y desempeño económico*, México.

Oman, C., (1994), *Globalization and Regionalization: The challenge for Developing Countries*, Paris, OECD, Development Centre.

Viner, J., (1950), *The Customs Unions Issue*, New York.

Artículos

Argyres, N. and J. Porter Liebeskind, (1999), "Contractual Commitments, Bargaining Power, and Governance Inseparability: Incorporating History into Transaction Cost Theory", en: *The Academy of Management Review*, vol. 24, núm. 1, 49-63.

Clemens, E. y J. Cook, (1999), "Politics and Institutionalism: Explaining Durability and Change", en: *Annual Review of Sociology*, vol. 25, 441-466.

Dixit, A., (1988), "Antidumping and Countervailing Duties under Oligopoly", en: *European Economic Review*, 32: 55-68.

Garnaut, R., (1994), "Open Regionalism: Its Analytic Basis and Relevance to the International System", en: *Journal of Asian Economics*, vol. 5, p. 73.

Islam, R., (2002), "Las instituciones como puntales de los mercados", en: *Finanzas & Desarrollo*, marzo.

Kemp, Murray C. and Wan, Henry Jr. (1976), "An elementary Proposition Concerning the Formation of Customs Unions", *Journal of International Economics*, vol. 6, February, pp. 95-7.

Desafíos, Bogotá (Colombia), (13): 41-62, semestre II de 2005

Documentos institucionales

Acemoglu, D., S. Johnson, and J. Robinson, (2004), "Institutions as the fundamental cause of long-run growth", *NBER Working Papers*, núm. 10481.

Ahsan, S. and J. Oberoi, (2003). "Inequality, Well-being and Institutions in Latin America and the Caribbean", *CESifo Working Paper*, núm. 846.

Bagwell. K. and R. Staiger, (2000), "GATT-Think, NBER", *Working Paper*, núm. 8005.

_____, (1993), "Multilateral cooperation during the formation of a Free-trade area", *NBER Working Paper*, núm. 4364, Boston.

Bond, E., C. Syropoulos and A. Winters (1996), "Deepening of regional integration and multilateral agreements", *CEPR Discussion Paper*, núm. 1320, London.

Falkinger, J. and V. Grossmann, (2004), "Institutions and Development: The interaction between trade regime and political system", *IZA Discussion Paper*, núm. 1242.

Ludema, Rodney D., (1996), *On the Value of Preferential Trade Agreements in Multilateral Negotiations*, Georgetown University, (unpublished).

Villaveces, J. y M. Anzola, (2005), Calificando el desempeño institucional: índices internacionales y su descripción de Colombia. *Serie de Borradores de Investigación*, Facultad de Economía, núm, 70.

Zissimos, B. y D. Vines, (2000), "Is the WTO's Article XXIV a Free Trade Barrier?", *CSGR Working Paper*, núm. 49, February.

Documentos electrónicos

Clavijo, Sergio, (2004), "Crecimiento, comercio internacional e instituciones: Reflexiones a raíz de las negociaciones TLC-ALCA" [online],

Desafíos, Bogotá (Colombia), (13): 41-62, semestre II de 2005

disponible en Word Wilde Web: (http://www.portafolio.com.co/proy_porta_online/tlc/doc_tlc/index.html)

Ministerio de Comercio, Industria y Turismo (2004), ¿Por qué negociar tratados de libre comercio? [online], disponible en Word Wilde Web: (http://www.portafolio.com.co/proy_porta_online/tlc/doc_tlc/index.html)