

Borradores de ECONOMÍA

Las instituciones en el sector externo colombiano: ¿Apoyo o escollo al comercio?

Por: Jorge García García,
María Mercedes Collazos,
Enrique Montes Uribe

Núm. 889
2015



tá - Colombia - Bogotá - Col



LAS INSTITUCIONES EN EL SECTOR EXTERNO COLOMBIANO: ¿APOYO O ESCOLLO AL COMERCIO?

por

Jorge García García
María Mercedes Collazos
Enrique Montes Uribe

Abstract

Este documento examina si las instituciones y los organismos que tienen que ver con el sector externo de la economía colombiana apoyan o dificultan el comercio de importación y exportación. Los hallazgos de este trabajo se sustentan principalmente en el análisis de los resultados de la encuesta de comercio exterior aplicada por el Banco de la República a operadores de comercio exterior sobre la calidad de los organismos involucrados en el sector externo, de los servicios que prestan y de la infraestructura que soporta el comercio. Los resultados se contrastan con los indicadores que miden, a nivel mundial, el peso relativo de los problemas institucionales y de infraestructura y sirven como guía para analizar el funcionamiento institucional y regulatorio del sector en Colombia.

Palabras clave: comercio exterior, política comercial, regulación, competitividad, crecimiento, normas, trámites.

Clasificación JEL: F18, H11, O43, G38

El presente documento hace parte de una investigación sobre el comercio exterior en Colombia apoyada por la Corporación Andina de Fomento (CAF) y El Banco de la República. Las opiniones expresadas en este documento son responsabilidad de los autores y no comprometen al Banco de la República ni a su Junta Directiva ni a la CAF. Los errores son responsabilidad exclusiva de los autores. Los autores agradecen al personal de *Buenaventura Imports*, *REPREMUNDO* y a *FITAC* por su colaboración y guía en la preparación de la encuesta sobre comercio exterior. También agradecen por sus orientaciones a los funcionarios del Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, en particular los de la Dirección de Comercio Exterior, de la Ventanilla Única de Comercio Exterior y de la Oficina de Asuntos Legales Internacionales. En la DIAN, agradecemos a los funcionarios de la Dirección de Gestión de Aduanas y de la Subdirección de Gestión de Comercio Exterior. También fueron muy útiles las opiniones expresadas por abogados expertos en temas de comercio exterior de la firma Brigard y Urrutia. Finalmente, y no menos importante, los autores agradecen los comentarios y sugerencias de Jorge Toro Córdoba a una versión preliminar del trabajo. María Fernanda Reyes y Luis Bejarano contribuyeron activamente en el procesamiento de la encuesta de Comercio del Banco de la República.

Los comentarios favor enviarlos a jg339672@gmail.com; mcollaga@banrep.gov.co; emonteur@banrep.gov.co.

I. Introducción

Este documento examina si las instituciones y los organismos que tienen que ver con el sector externo de la economía colombiana apoyan o entorpecen la importación y exportación de bienes. El trabajo complementa el de García, López, Montes y Esguerra (2014) que reseña la política comercial en el periodo 1950-2012. En el mismo, se examina la calidad de las instituciones (Véase Greif, 2006, cap. 1 para una definición), de los servicios, de la infraestructura y de los organismos públicos más pertinentes para el comercio internacional de mercancías. Con base en las respuestas y opiniones reportadas por operadores logísticos en una encuesta aplicada por el Banco de la República a comienzos de 2013, del análisis del comportamiento en el tiempo de los indicadores internacionales sobre calidad institucional y de infraestructura en Colombia y del seguimiento de los procedimientos que acompañan la realización de las operaciones de comercio exterior, se elabora una radiografía de la situación actual sin examinar las razones que la generan; indagar sobre sus causas constituye otro estudio. Posiblemente, quienes conocen el sector no se sorprendan con los resultados que se presentan, pero a nuestro saber y entender este constituye el primer intento de mostrar en una forma detallada, sistemática y coherente la problemática institucional y organizacional vinculada con las operaciones de exportación e importación de bienes en Colombia. Se espera que la radiografía constituya una contribución importante para entender las razones de la limitada inserción de la economía colombiana en los mercados internacionales.

El texto se organiza de la siguiente forma. La Sección II reseña la literatura internacional sobre cómo las instituciones y la infraestructura pueden contribuir a crear o a destruir la ventaja comparativa de un país y resume los estudios que al respecto se han hecho sobre Colombia. La Sección III presenta el análisis de los resultados de la encuesta de comercio exterior aplicada por el Banco de la República a operadores de comercio exterior sobre la calidad de los organismos involucrados en el sector externo, de los servicios que prestan y de la infraestructura que soporta ese comercio. Esta información, de tipo cualitativo, hace de este un trabajo único en la literatura pues, hasta donde sabemos, en la revisión de esa literatura no se encontró un trabajo que valore con este detalle la calidad de las instituciones y de cada uno de los organismos involucrados en el comercio exterior de un país. La Sección IV muestra cómo nos ven desde fuera y presenta la perspectiva que organizaciones externas tienen sobre la calidad institucional (entidades y regulación) y de la infraestructura colombiana. La Sección V examina el accionar de dos entidades centrales para el comercio exterior: el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo (MCIT), como responsable de la definición, coordinación y ejecución de la política y la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (DIAN) en su parte de Aduanas, que se encarga de controlar el paso de la mercancía que entra y sale del país. La Sección VI concluye.

II. Breve reseña de la literatura

A. Comercio, instituciones e infraestructura

En su reseña de la literatura sobre las instituciones domésticas como una fuente de ventaja comparativa Nunn y Trefler (2014) se abstienen de definir “instituciones”. Ellos anotan que North (1990) las define como “reglas del juego”-para ellos una definición estrecha y problemática, que dista del precedente jurídico que sentó un juez de la Corte Suprema de los Estados Unidos al definir la pornografía como “cuando la veo sé lo que es” (2014, p. 265). Ellos remiten al lector al libro de Greif (2006) el cual analiza en detalle el concepto de institución. Greif define una “institución como un sistema de reglas, creencias, normas, y organizaciones que juntas generan una regularidad de comportamiento (social) (2006, p. 30)”. Se considera que esta definición cubre los diferentes aspectos que se examinan en este trabajo, como resultará evidente del material cubierto en las secciones III a V. A continuación se hace una breve reseña de la literatura más pertinente para los temas cubiertos en este documento.

El comercio internacional se puede mirar como un contrato entre compradores y vendedores ubicados en diferentes países, con diferentes instituciones, monedas e idiomas, lo que rodea de riesgo e incertidumbre la interacción entre las partes (M. Jansen and H. Kyvik Nordås, 2004). Por ello las instituciones juegan un papel importante en facilitar las transacciones y en reducir la incertidumbre y los costos de negociar. Según North (1991, p. 98) “las instituciones efectivas aumentan los costos de deserción o los beneficios de solucionar algo entre las partes, para usar términos de teoría de juegos. En términos de costos de transacción, las instituciones reducen los costos de transar y producir, lo que permite obtener los posibles beneficios de comerciar”. Un riesgo de comerciar proviene del incumplimiento de los contratos, el cual se puede reflejar, por ejemplo, en la calidad del producto negociado, la posibilidad de no pago de la transacción, y en la diferencia entre las cantidades despachadas, transportadas y recibidas. El productor enfrenta un riesgo mayor cuando él asume los costos de producir y despachar la mercancía y el contrato establece un pago posterior a la entrega de la mercancía. Las instituciones juegan un rol esencial en reducir estos riesgos al establecer reglas y normas de comportamiento que facilitan las transacciones y le aseguran a las partes el respeto de sus derechos. Instituciones efectivas se caracterizan por tener reglas buenas y que se cumplen; ello aumenta la confianza en los negocios y redundando en menores costos de comerciar.

1. Instituciones

Numerosos estudios han explorado el impacto de las instituciones sobre el desarrollo y el crecimiento de los países (Véase, entre otros, North 1994, Knack y Keefer 1995, Alston et. al.1996, Hall y Jones 1999, Allen (2012), Acemoglu et al 2005, Acemoglu y Robinson 2012). Son menos los que han examinado el impacto de las instituciones sobre el comercio pero hay una literatura creciente sobre el tema que Nunn y Trefler resumen en su reseña (2014), y otra que ellos no reseñan como son los trabajos de Anderson y Marcouiller (2002), y de De Groot, Linders, Rietveld y Subramanian (2004). Anderson y Marcouiller encuentran que transacciones internacionales inseguras conducen a un sobrepeso de los productos transados, el cual se reduce cuando los países tienen instituciones mejores y similares, un resultado que el trabajo de De Groot y sus coautores confirma. La reducción del precio es posible porque instituciones de mejor calidad protegen más las transacciones entre las partes y porque instituciones similares facilitan su uso por personas y

empresas ubicadas en países diferentes. De Groot y sus coautores encuentran que una mejor calidad regulatoria contribuye a aumentar el comercio entre un 16 y un 26 por ciento y que una menor corrupción tiende a aumentarlo entre 19 y 34 por ciento.¹ Cuando agrupan en una sola las variables de gobernabilidad, calidad regulatoria y menor corrupción ellos encuentran que con instituciones de mejor calidad aumentaría las exportaciones en un 44 por ciento y las importaciones en un 30 por ciento.² Sus hallazgos les permiten concluir que países con instituciones débiles tienen un menor volumen de comercio lo que les impide aprovecharse de su ventaja comparativa y del conocimiento ya incorporado en los nuevos productos procedente de los países ricos.

Otros estudios examinan el impacto de las instituciones y de la infraestructura sobre el volumen de comercio (Jansen y Kyvik Nordås, 2004, y Koczan y Plekhanov, 2013). Para medir la calidad de las instituciones Jansen y Nordås utilizan los indicadores desarrollados por Kaufmann et. al. (2010)³, y se los añaden a los indicadores estándares que se incluyen en una ecuación de gravedad para explorar el impacto de la calidad institucional sobre el volumen de comercio. Ellos encuentran que países con mejores instituciones tienden a tener economías con un sector externo más grande y que mejoras en la calidad de las instituciones tienden a aumentar más el volumen de comercio que la sola reducción de los aranceles.⁴ Koczan y Plekhanov también encuentran que las variables institucionales afectan el volumen de comercio, y que el control de la corrupción en el país exportador aumenta más las exportaciones si estas se dirigen a países donde hay menos corrupción.

Nunn y Trefler (2014) reseñan varios aspectos de la literatura sobre instituciones y ventaja comparativa, de los cuales resumiremos los más pertinentes para este trabajo. El primer grupo se refiere a las instituciones que rodean los contratos y los derechos de propiedad en los mercados de productos, financieros y de trabajo. El segundo grupo se refiere a los establecimientos informales y el tercer grupo examina el impacto del comercio en las entidades domésticas. En lo atinente a contratos y derechos de propiedad se cubren varios temas. En el tema de los contratos, en esta reseña se consideran dos de los cuatro tópicos que ellos mencionan. El primero se concentra en el contrato entre un comprador de un insumo y su proveedor, donde ese insumo tiene más valor para ese comprador que para otros compradores (por ejemplo, una pieza muy específica para un teléfono inteligente). En ese tipo de relación el proveedor corre el riesgo de que después de haber invertido para producir el insumo el comprador quiera renegociar el contrato; esta situación se conoce en la literatura como un *“hold-up problem”* (problema del atraco). Estas situaciones se presentan con menos frecuencia en países con *“buenas”* instituciones para los contratos, y por ello esos países tienen

¹ Las mejoras en la calidad regulatoria y la reducción en la corrupción se miden como una desviación estándar en relación con el valor promedio de la variable

² Nuevamente, la mejora se mide como una desviación estándar del valor promedio de la variable

³ Los indicadores son la efectividad de las instituciones, la calidad regulatoria, el acatamiento de las normas, el control de la corrupción, la participación política y el control de gestión, y la estabilidad política y la ausencia de terrorismo; para mayor detalle de lo que significa cada indicador véase Kaufmann et al (2010)

⁴ Ellos miden la apertura como (exportaciones + importaciones)/PIB. El término apertura, muy usado en Colombia a partir del intento de la administración Gaviria de liberalizar el comercio en 1991, no debe equipararse con liberalización como la define Krueger (1978; pp. xv y 65); bajo la definición de Krueger un mayor valor de $(X+M)/PIB$ no equivale a un comercio más liberalizado.

ventaja comparativa en producir productos que requieren una relación muy intensa entre el comprador y el vendedor.⁵

El segundo tópico examina aquellas situaciones en las cuales se requiere una gran variedad de insumos para producir un producto; en general, bienes más complejos tienden a usar una mayor variedad de insumos y su producción tiende a ser más susceptible a la calidad de las instituciones. Estas industrias también usan con mayor intensidad la infraestructura de comunicaciones, transporte, y distribución, pues se ordenan y embarcan más insumos al sitio de producción. En los mercados de capital, las imperfecciones en los mercados de crédito incrementan los costos financieros a unas actividades más que a otras, lo que contribuye a crear una ventaja comparativa para las actividades con menores costos; en general, firmas que no obtienen financiación no pueden exportar. Por último, en el mercado de trabajo la relación entre instituciones y ventaja comparativa se refiere a la facilidad para monitorear a los trabajadores, una actividad que se requiere realizar con más intensidad cuando se producen bienes que exigen incurrir en altos costos de entrenamiento de los trabajadores.

Varios trabajos examinaron el impacto de las instituciones en estos mercados sobre las ventajas comparativas de los países pero el trabajo de Chor (2010) reúne todos estos elementos y le agrega la dotación de factores para establecer si las explicaciones tienen un apoyo empírico adecuado. Chor encuentra que las instituciones tienen mayor impacto que la dotación de factores; este impacto es mayor en industrias que tienen que ver con los contratos en relaciones muy específicas entre comprador y vendedor y en las actividades que utilizan gran variedad de insumos (Véase Nunn y Trefler, op. cit., Table 5.4 para un resumen de esos resultados).

Los otros dos grandes temas que Nunn y Trefler reseñan tienen que ver con las instituciones informales y la relación entre comercio e instituciones domésticas. En el caso de las informales, ellos examinan el rol de las redes sociales y de las creencias culturales. Las redes sociales agrupan un gran número de personas o llevan a relaciones más estrechas que permiten tener más información sobre sus miembros y facilitan más el sancionar a sus miembros. Ellos mencionan un estudio de Kolasa (2012) sobre la India que muestra que las redes informales ayudan a resolver problemas contractuales y que los conglomerados empresariales emergen como una respuesta a las fallas institucionales.

Otra diferencia cultural que puede afectar el comercio bilateral es la confianza entre las partes. Nunn y Trefler citan un estudio de Tabellini según el cual cuando hay un alto grado de confianza entre los ciudadanos de un país esa confianza puede contrarrestar el efecto del problema del atraco ("*hold-up problem*"), lo que le permite a ese país especializarse en productos que dependen mucho de buenos contratos (es decir, bienes intensivos en contratación) para su producción.

En la relación entre comercio e instituciones domésticas ellos presentan la hipótesis de que el cambio institucional ocurre porque lo empujan grupos de interés, no porque sea eficiente. Cuando el comercio crece afecta la distribución del ingreso y cambia el poder relativo de los grupos que compiten por poder en la sociedad, lo que genera el cambio institucional. Ellos ilustran esos dos puntos con un análisis de Venecia

⁵ Este es el caso de productos electrónicos, fabricación de aviones, de automóviles y computadores, pero no es el caso del petróleo, que se puede comprar en un mercado abierto o el procesamiento de pollos y la fabricación de harina (Véase Nunn y Trefler, 2014, Table 5.1).

durante la Revolución Comercial, con base en un trabajo de Puga y Trefler (2014). La Revolución Comercial creó un potencial para obtener grandes ganancias que permitió mucha movilidad social en Venecia en el siglo XI. Ello llevó a que esos mercaderes ricos presionaran para terminar la, de hecho, herencia del poder del Dux (príncipe o magistrado supremo) y para que se estableciera un Gran Concejo en 1172. Pero en 1323 un grupo de mercaderes extremadamente ricos establecieron que la participación en el Parlamento se heredaba lo que posteriormente les permitió establecer un estado coercitivo y reprimir a sus opositores.⁶ En esencia, el comercio con tierras lejanas promovió el dinamismo institucional y luego creó fuerzas poderosas que impidieron la inclusión social; los cambios operaron a través del impacto del comercio sobre la distribución del poder y la riqueza.⁷

En resumen, su punto principal lo resumen así: (a) para que cambien las instituciones, grupos poderosos deben apoyarlo; y (b) el tipo de comercio (si requiere de buenas instituciones –el comercio lejano de Venecia- o de malas instituciones –el comercio de esclavos del África) y el nivel de coerción que el comercio genera juegan un papel importante en determinar si el cambio institucional promueve o retarda el crecimiento (Nunn y Trefler, 2014, 309).

2. Infraestructura

Las instituciones pueden afectar ciertos elementos que a su vez influyen sobre el crecimiento y los flujos de comercio. Ese es el caso de la infraestructura. Buenas instituciones conducen a mejor infraestructura y malas instituciones la obstaculizan o la deterioran. En el ámbito interno, su calidad afecta los costos internos de comerciar y la calidad de la infraestructura portuaria, área y marítima afecta los costos de comerciar internacionalmente. En su trabajo, Jansen y Nordas (2004) encuentran que la variable de infraestructura está correlacionada con el comercio pero menos que las variables institucionales. Esfahani y Ramírez (2003) argumentan que los servicios prestados por la infraestructura (eléctrica y de telecomunicaciones) contribuyen al crecimiento económico y sus beneficios superan el costo de proveerlos. Según estos investigadores, la capacidad institucional juega un papel importante en el impacto que se obtiene de la infraestructura y argumentan que para mejorar los resultados del gasto en infraestructura se requieren reformas organizacionales e institucionales que van más allá de gastar el dinero y diseñar los proyectos.

Koczan y Plekhanov (2013) también concluyen que la infraestructura determina las transacciones comerciales y que su impacto puede ser mayor que el de reducir aranceles; de igual manera, una mejora en la infraestructura local promueve más el comercio cuando la infraestructura de los socios comerciales es mejor. John S Wilson, Catherine L. Mann y Tsunehiro Otsuki (2003), concluyen en su estudio sobre los determinantes del comercio en los países APEC que puertos eficientes, mejor manejo aduanero y usar *e-business* aumentan las exportaciones pero una mayor carga regulatoria e institucional las desanima. Yeaple y Golub (2007) encuentran que la infraestructura (carreteras, electricidad y telecomunicaciones) aumenta la

⁶ Este comportamiento persiste todavía en el mundo, como lo mostraría una lectura de la prensa internacional. En el caso colombiano, Daniel Samper Pizano (2013) se queja de esta práctica en Colombia y Gloria Isabel Ocampo (2014) examina esa práctica en el departamento de Córdoba.

⁷ Un análisis de cómo las coaliciones distributivas pueden afectar el crecimiento se encuentra en Mancur Olson (1984)

productividad total en la economía, con un efecto particularmente fuerte de la infraestructura de carreteras. Su estudio también permite inferir que los efectos sobre productividad de factores varían considerablemente entre sectores, lo que indica que la infraestructura es una fuente de ventajas comparativas. Finalmente, sus resultados indican que algunas de las aparentes diferencias tecnológicas entre países se pueden atribuir a las diferencias en infraestructura.

En resumen, la literatura económica indica que para promover el comercio no basta con usar las herramientas tradicionales de política comercial; ellas deben complementarse con mejoras en infraestructura y en la calidad de las instituciones.

B. Estudios sobre Colombia

No conocemos estudios sobre Colombia que hayan abordado los temas de comercio, infraestructura y calidad de las instituciones en su conjunto. No obstante, algunos estudios sugieren que la infraestructura puede ayudar a explicar parte de lo que el trabajo no alcanza a modelar explícitamente. El trabajo de M. Cárdenas y C. García (2004) utiliza una ecuación de gravedad para identificar los factores que explican el comercio exterior colombiano. Ellos encuentran que por sus condiciones gravitacionales (distancia al resto del mundo, acceso al mar, idioma, efecto isla, países ex colonias, aplicación o no de acuerdos comerciales, entre otras) Colombia reúne las condiciones para estar inmerso en el comercio internacional, pero por razones no identificadas no lo hace. Según el estudio, por su tamaño y posición geográfica, Colombia comercia un 73 por ciento menos de lo que cabría esperar. La diferencia tan grande entre los valores potenciales y los valores observados indica que el estudio dejó por fuera variables que pueden contribuir a explicar esa brecha, entre ellas la política comercial (ver García García y otros, 2014), las instituciones (véase WTO 2004) y la infraestructura (Agnosteva, Anderson, y Votov, 2014). En el caso de Colombia los aranceles se redujeron desde los años noventa pero las medidas no arancelarias aumentaron y la infraestructura y las instituciones no mejoraron.

El estudio de García Rico (2011) encuentra que aumentar la efectividad de la inversión en infraestructura de transporte en Colombia produce mayores beneficios que aumentar su monto; si ello se lograra, los incrementos en el PIB per cápita serían mayores. A una conclusión similar llega el estudio de Ricardo Montezuma (2008) al señalar que Colombia presenta fallas considerables en cobertura y calidad, no obstante ser uno de los pocos países en Latinoamérica que en forma sostenida ha invertido 2% o más del PIB en la infraestructura de transporte.

La problemática asociada con la calidad institucional y de los organismos del sector externo en Colombia se examina a continuación.

III. Instituciones, servicios e infraestructura

En esta sección se evalúa la situación actual de las instituciones de comercio exterior y se examina su evolución desde 1990. Para hacerlo se utiliza la información obtenida con una encuesta hecha a los operadores de comercio exterior asociados a la Federación Colombiana de Agentes Logísticos en Comercio Internacional (FITAC). FITAC y algunos de sus miembros apoyaron al Banco en el diseño de la encuesta y FITAC jugó un papel central en divulgarla entre sus afiliados. Para el Banco de la República fue fundamental la colaboración de los agremiados a FITAC dado el papel estratégico que desempeñan estas entidades en el comercio exterior, el conocimiento que tienen de la actividad y la integración que hacen de todos los eslabones de la cadena logística. Las empresas encuestadas llevan en promedio 25 años en el mercado, canalizan bajo el marco regulatorio actual⁸ todas las importaciones superiores a 1000 dólares y todas las exportaciones mayores a 10,000 dólares lo que asegura su amplio conocimiento del funcionamiento del comercio exterior. Adicionalmente, dada su amplia trayectoria, han participado en los cambios regulatorios, tecnológicos y económicos que ha vivido el país a partir de 1991 cuando se intentó abrir la economía.

La encuesta se realizó en enero y febrero de 2013 y los resultados deben interpretarse como la percepción de los operadores de comercio exterior en ese momento. Cabe señalar que los principales hallazgos de la encuesta se presentaron al presidente de FITAC en marzo de 2015 quien considera que las cosas no han cambiado. La encuesta contó con la participación de 51 de los 217 operadores a los cuales se les envió el formulario. La distribución de las encuestas respondidas por tipo de operador es la siguiente: el 35 por ciento corresponden a agencias aduaneras de nivel 1 a 3 (no respondió ninguna de nivel 4), el 30 por ciento de las agencias de carga, el 13 por ciento de los usuarios aduaneros permanentes (UAP), 10 por ciento de transportadores de carga, el 8 por ciento de los OTM y el 5 por ciento de los depósitos aduaneros. Por actividad comercial, las respuestas reflejan las opiniones de aquellos que principalmente realizan importación de mercancías (75 por ciento de las respuestas) y en menor proporción exportaciones (8 por ciento), las dos actividades (15 por ciento) y el 2 por ciento restante no indicó su actividad principal. Empresas de todos los tamaños respondieron la encuesta; de ellas el 45 por ciento correspondió a empresas grandes y medianas, el 35 por ciento a empresas de tamaño pequeño y el 20 por ciento a micro-empresas⁹.

Con la encuesta se buscó conocer si la estructura institucional facilita el comercio exterior de bienes, cuáles entidades prestan mejor servicio, dónde se encuentran los mayores problemas y qué los causa. En la encuesta se solicitó información sobre 12 entidades estatales¹⁰, las más pertinentes para el comercio, ya sea porque se necesitan sus permisos para importar o exportar o porque desarrollan una actividad indispensable para introducir o sacar la mercancía del país -como el ICA (véase Anexos 1 y 2 para más detalle). La encuesta fue aplicada a toda la cadena de operadores de comercio exterior compuesta por las

⁸ En el caso de las sociedades de intermediación aduanera, SIAS.

⁹ El tamaño de las empresas que prestan servicios logísticos se definió con base en el nivel de activos totales.

¹⁰ Zonas francas, Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, las sociedades portuarias regionales, el Instituto Colombiano Agropecuario (ICA), el Instituto Nacional de Vigilancia de Medicamentos y Alimentos (INVIMA), la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (DIAN), la Policía antinarcóticos, el Ministerio de Transporte, la Aeronáutica Civil, la Superintendencia de Industria y Comercio (SIC), la Policía Fiscal Aduanera (POLFA) y la Industria Militar de Colombia (INDUMIL).

agencias aduaneras de nivel 1, 2, 3 y 4, las agencias de carga, los usuarios aduaneros permanentes (UAP), los operadores de transporte multimodal (OTM), y las empresas de transporte interno de carga. Una versión reducida de la encuesta en la cual se solicitaron comentarios sobre la calidad de las instituciones fue respondida por las sociedades portuarias regionales y las zonas francas.

La encuesta incluyó 5 módulos. El primero permitió caracterizar las empresas participantes y los siguientes abordaron los temas de (a) Articulación institucional y regulación del comercio exterior; (b) Servicios logísticos e infraestructura y (c) Costos de comerciar en Colombia. Las opiniones expresadas sobre cada uno de estos temas se describen a continuación.

A. Instituciones

La encuesta consultó la percepción de los operadores sobre la coordinación y articulación institucional y sobre la calidad de las normas, leyes y reglamentos. A continuación se examina cada uno de estos aspectos. Los resultados que se presentan enseguida se obtuvieron de las respuestas de cuestionarios que respondieron 51 operadores de comercio exterior. Las valoraciones expresadas a esta pregunta reflejan principalmente la visión de las agencias aduaneras, en la que están representados todos los tamaños de empresa, y de las agencias de carga.

1. Coordinación

Este tema abarcó dos aspectos. El primero indaga cómo perciben los operadores el impacto de la calidad de la coordinación entre las entidades que intervienen en el comercio exterior sobre el desarrollo de esta actividad. El segundo examina cuán bien se coordinan las entidades de comercio exterior y explora si la coordinación y articulación entre esas entidades puede constituir una barrera al comercio. Las respuestas se analizan según la valoración expresada, agrupando las de “Alta” y “Muy Alta” y las de “Baja” y “Muy Baja” coordinación (Cuadro 1).

En cuanto a impacto, de las 47 empresas que respondieron a la pregunta, el 83 por ciento cree que la coordinación efectiva de los procesos de exportación e importación entre las entidades del gobierno tiene un impacto alto o muy alto sobre el volumen de comercio de bienes; el alto porcentaje indica que hay consenso entre los operadores sobre la importancia de una coordinación efectiva para facilitar el comercio de importación y exportación. En cuanto a la coordinación interinstitucional, un 55 por ciento de los 38 encuestados que respondieron la pregunta consideró que la coordinación de las entidades gubernamentales que intervienen en los procesos de comercio exterior es baja o muy baja; el alto porcentaje de consenso indica que hay mucho por hacer para mejorar la coordinación institucional. De los dos indicadores presentados se puede concluir que la forma como operan y se coordinan las entidades gubernamentales constituye un freno al comercio de exportación e importación.

La encuesta también consultó sobre el nivel de coordinación de cada entidad con las otras entidades involucradas en los procesos de comercio exterior. De las 51 encuestas recibidas, el número de respuestas varió por entidad: así, todos los encuestados respondieron sobre la DIAN, pero solo el 73, 69 y 55 por ciento de los encuestados respondió sobre la Superintendencia de Industria y Comercio (SIC), la Aeronáutica Civil e INDUMIL. La diferencia en el número de respuestas por institución posiblemente se deba a que todos los

operadores tienen que ver con la DIAN pero solo unos cuantos tienen que ver con las otras entidades examinadas.¹¹ Aunque los porcentajes de respuesta difieren, su número es suficientemente alto para darle confiabilidad a los resultados. A continuación se examinan los porcentajes de calificación de alta y muy alta dada por los operadores (Véase Cuadro 1).

De la información presentada se destaca lo siguiente. Las entidades mejor calificadas –aquellas con el mayor porcentaje de calificaciones alto y muy alto– fueron las Zonas Francas con 78 por ciento y las peores calificadas fueron la POLFA e INDUMIL, con 38 y 32 por ciento. El Ministerio de Comercio, el ente regulador del comercio exterior, fue la segunda entidad mejor calificada con 68 por ciento; este valor, al igual que el de las Zonas Francas, indica que el Ministerio tiene espacio para mejorar su coordinación con otras entidades que intervienen en el comercio internacional.¹² Al Ministerio le siguen las Sociedades Portuarias Regionales (SPR), el ICA y el INVIMA, entidades para las cuales más del 60 por ciento de los encuestados valoró favorablemente su coordinación. La siguiente entidad mejor calificada es la DIAN, con 55 por ciento de los operadores calificándola positivamente. Su desempeño es crucial para el flujo normal del comercio. La DIAN es la única entidad que interviene tanto en las exportaciones como en las importaciones, ya sea para coordinar la supervisión de las mercancías a exportar o para la inspección y levante de las mercancías importadas. Por ello, si la DIAN cojea en su desempeño los costos de comerciar suben y el comercio exterior pierde fluidez. Por lo tanto, una calificación positiva del 55 por ciento de los operadores refleja serias deficiencias en la operación de la entidad.

Otras seis entidades aparecen peor calificadas que la DIAN, con cinco de ellas siendo calificadas positivamente por menos del 50 por ciento de los operadores. Entre este grupo merece destacarse la POLFA, por su baja calificación y su mala reputación entre los operadores de comercio exterior.

Estos resultados varían poco por tipo y tamaño del operador; sin embargo, los grandes operadores tendieron a darle una menor calificación a la coordinación institucional, posiblemente porque como usuarios de toda la cadena logística conocen mejor cómo enfrentar las fallas en la cadena y cómo lidiar con las entidades que intervienen en ella.

¹¹ La intervención del resto de entidades en los procedimientos de comercio exterior varía según la clasificación arancelaria del producto y su país de origen, entre otros factores. Por ello, no todas las entidades intervienen en cada importación o exportación lo que explica la diferencia en los porcentajes de respuestas por entidad.

¹² Al respecto, vale la pena notar que cuando el INCOMEX manejaba el comercio exterior el Consejo Directivo de Comercio Exterior – que agrupaba las entidades más importantes del gobierno en esa materia se reunía con frecuencia (unas dos veces por mes). Ese Consejo se dismanteló y fue reemplazado por el Consejo Superior de Comercio Exterior que se reúne con poca frecuencia. Es posible que una supervisión más frecuente de los desarrollos del comercio exterior colombiano mejore la coordinación interinstitucional, y posiblemente el liderazgo del Ministerio de Comercio en esta materia.

Cuadro 1 – Coordinación por entidades – calificación (porcentaje)

	Alta o muy alta ^{1/}
Zonas Francas	78
Ministerio de Comercio, Industria y Turismo	68
SPR - Sociedad Portuaria Regional	65
ICA-Instituto Colombiano Agropecuario	64
INVIMA-Instituto Nacional de Vigilancia de Medicamentos y Alimentos	60
DIAN – Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (DIAN)	55
Policía antinarcóticos	53
Ministerio de Transporte	47
Aeronáutica Civil	46
SIC-Superintendencia de Industria y Comercio	43
POLFA-Policía Fiscal Aduanera	38
INDUMIL-Industria Militar de Colombia	32

Nota: ^{1/} La diferencia entre 100 y el valor en cada celda de la columna 1 muestra el porcentaje de operadores que considera que la coordinación institucional de esa entidad con el resto de entidades es baja o muy baja.
Fuente: Encuesta de Comercio Exterior, Banco de la República

Los indicadores obtenidos a partir de la encuesta permiten concluir que:

(a) vistas como un grupo las entidades de comercio exterior se coordinan poco; (b) vistas individualmente, existe heterogeneidad en su capacidad para coordinarse con las otras entidades; (c) la DIAN, entidad central de los procesos de importación y exportación debe mejorar mucho su coordinación según el 45% de las opiniones; (d) todas las entidades pueden mejorar su desempeño, con el mayor espacio para los peor calificados; y, (e) la DIAN, por su papel central como ejecutor, y el Ministerio de Comercio, por su papel central como orientador de la política, deben esforzarse en mejorar su desempeño para ubicarse en la cima de las entidades mejor calificadas en aspectos relacionados con la coordinación y articulación institucional.

2. Normas

Esta sección examina la calidad de las normas que emite cada entidad involucrada en el proceso de importación y exportación. La calidad se evalúa por la **claridad, simplicidad, accesibilidad y divulgación oportuna** de la normatividad expedida por cada institución. A continuación se presentan los resultados de la encuesta para cada criterio y su promedio por entidad; los resultados se refieren al porcentaje de respuestas que calificaron las normas como de alta o muy alta calidad. ¹³ El cuadro 2 presenta la

¹³ El porcentaje de respuestas para cada criterio se presenta en el Anexo 1

información, la cual se ha organizado con base en el promedio de los cuatro criterios; las entidades mejor calificadas aparecen en la parte superior del cuadro.¹⁴

Los siguientes puntos merecen destacarse. Primero, todas las entidades, aun las mejores calificadas, pueden mejorar la calidad de sus normas. Segundo, existe una gran variabilidad en la calidad de las normas que emiten las entidades, como lo muestra la valoración dada a la calidad de las expedidas por el Ministerio de Comercio (la entidad mejor calificada con 70 por ciento) en comparación con la valoración otorgada a las de la POLFA (la entidad peor calificada con 18 por ciento). Tercero, las entidades bien calificadas tienden a recibir buena calificación en cada criterio. Cuarto, las entidades mal calificadas presentan una mayor variación en las calificaciones de los criterios que las bien calificadas. El caso más notable es el de la DIAN, cuyas calificaciones varían entre 10 por ciento para la simplicidad y 74 por ciento para la accesibilidad. Quinto, de las cuatro entidades peor calificadas, la DIAN, la policía antinarcóticos y la POLFA tienen que ver directamente con la nacionalización o control de mercancías en puerto o ya nacionalizadas.

Al examinar la calidad de las normas por criterios se observa que el Ministerio de Comercio tiene la mejor calificación por accesibilidad y divulgación oportuna, mientras que las SPR tienen la mejor calificación por claridad y simplicidad. El peor desempeño lo obtienen la POLFA y la DIAN; la primera tiene la peor calificación en claridad, accesibilidad y divulgación oportuna, y la DIAN la peor calificación en simplicidad.

Cuadro 2 - Apreciación de los operadores de comercio exterior sobre la calidad de las normas emitidas –calificación de alta y muy alta (porcentaje)

Entidad	Claridad (1)	Simplicidad (2)	Accesibilidad (3)	Divulgación oportuna (4)	Promedio (5)
Ministerio de Comercio	68	56	83	73	70
SPR	75	63	68	63	67
ICA	70	53	68	68	65
INVIMA	65	47	62	68	60
Zonas francas	61	44	58	61	56
Superintendencia de Industria y Comercio	47	48	60	53	52
INDUMIL	52	53	50	50	51
Aeronáutica Civil	48	41	43	39	43
DIAN	26	10	74	45	39
Superintendencia de Transporte	36	26	46	39	37
Policía antinarcóticos	39	28	34	43	36
POLFA	19	14	19	22	18

Fuente: Banco de la República, Encuesta de Comercio Exterior

¹⁴ Para encontrar las entidades peor calificadas basta con leer el cuadro de abajo hacia arriba, pues un bajo porcentaje de calificación alta o muy alta equivale a un alto porcentaje de calificación baja o muy baja.

Un examen de los datos en los cuadros 1 y 2 indica que las 12 entidades evaluadas pueden y deben mejorar sus servicios. Ello resulta evidente cuando se observa que aún entre las entidades mejor calificadas hay operadores insatisfechos con sus servicios. Por ejemplo, entre las entidades mejor calificadas-el Ministerio de Comercio, las SPR y el ICA- solo entre el 65 y 70 por ciento de los operadores califica como alta o muy alta la calidad de sus servicios. Visto de otra manera, los números indican que entre un 30 y un 35 por ciento de los operadores piensa que la calidad de los servicios del Ministerio, las SPR y el ICA son bajos o muy bajos. Este porcentaje de mala calificación indica que a estas entidades relativamente bien calificadas les falta un gran trecho para proveer un buen servicio.¹⁵ En el caso del INVIMA y de las Zonas Francas, los siguientes mejor calificados, se presentan problemas más serios, siendo el más evidente el que más de la mitad de los operadores opinan que sus normas carecen de simplicidad.

De las otras siete entidades, tres de ellas (SIC, INDUMIL y Ministerio de Transporte/Superintendencia de Transporte) aprueban vistos buenos o emiten certificados de conformidad y las otras cuatro se encargan de controlar el contrabando y el comercio de bienes ilícitos (POLFA y Policía antinarcóticos), de los trámites aduaneros (DIAN) y de los procedimientos en la entrada o de salida de la mercancías en aeropuertos (Aeronáutica Civil). En general se observa que las entidades sobre la cuales se ha enfatizado la necesidad de mejorar su coordinación y agilidad para aprobar las licencias previas parecen funcionar mejor que aquellas que están más distantes de la influencia del MCIT-como la POLFA-, o que tienen problemas de infraestructura - como la Aeronáutica Civil. Por tanto, a partir de la encuesta se halla evidencia de la importancia del rol MCIT en la coordinación de este andamiaje institucional, tema que se examina en el capítulo V.

De la información presentada lo más notable es el bajo ranking de la DIAN (9 entre 12) por la calidad de sus normas y su bajo nivel de coordinación con las otras entidades. Resulta evidente que la DIAN, una entidad clave para el funcionamiento del comercio exterior, constituye un cuello de botella importante para la fluidez y el desarrollo del comercio. Aunque en este trabajo no se cuantifica cuánto le agregan los problemas señalados a los costos de comerciar, los resultados de la encuesta sí permiten decir con cierta confiabilidad que el desempeño de la DIAN constituye una protección no visible a la producción doméstica y un impuesto a las exportaciones colombianas. Medir cuánto cuesta este desempeño está fuera del propósito de este trabajo, pero hacerlo debe ser un objetivo importante en futuras investigaciones sobre el comercio exterior y los costos de comerciar en Colombia.

¹⁵ Para Jeff Bezos, el presidente de Amazon, un servicio de ventas al detal de internet, el mejor servicio se da cuando no hay ningún reclamo de sus clientes: "El mejor servicio al cliente se tiene cuando el cliente no necesita llamarnos, no necesita hablar con nosotros. Funciona". Traducción de los autores; la cita está en <http://www.brainyquote.com/quotes/quotes/j/jeffbezos450020.html#wHGD4xZZ3I8wVp1o.99>. En diciembre de 2011, cuando Amazon le entregó al 99.9 por ciento de sus clientes sus compras antes de navidad, Bezos comentó "No estamos satisfechos hasta lograr el 100 por ciento"; esta cita se encuentra en (<https://www.linkedin.com/pulse/20140523181254-76168293-7-customer-service-lessons-from-amazon-ceo-jeff-bezos>) (tomado el 19 de diciembre de 2014. Para mayor detalle sobre la importancia de la calidad del servicio de Amazon ver el artículo de Brad Stone (2013) en *Bloomberg Business Week* y su libro (2014) sobre Amazon, especialmente la parte III.

B. Servicios

La sección anterior muestra que Colombia carece de un entramado institucional sólido y eficiente para administrar su sistema de comercio exterior. Esta carencia proviene de sus normas e instituciones y de la forma como se administran las entidades, lo cual afecta la calidad de las entidades gubernamentales y de los servicios que prestan. La evidencia presentada muestra que todas las entidades, incluso las mejor calificadas, pueden mejorar su desempeño. Cuando los sistemas adolecen de debilidades es probable que las entidades asociadas a ese sistema presten un mal servicio. Entre los objetivos de este trabajo está el de establecer la calidad y competencia de gestión de los operadores de servicios de importación y exportación. Para lograrlo, una parte de la encuesta hecha a los operadores de comercio exterior indagó por su percepción sobre la calidad actual del servicio prestado por los operadores de los servicios de importación y exportación y por la evolución de su calidad desde 1990.

1. Calidad actual

La encuesta mide la percepción que los operadores de comercio exterior tienen sobre la calidad y competencia de gestión de los operadores de servicios de importación y exportación. La encuesta pidió calificar la calidad de los servicios en una de cuatro categorías: muy baja, baja, alta y muy alta. La calificación se aplicó a los servicios aeroportuarios, puertos marítimos, desaduanamiento, transporte de carga local e interdepartamental, movilización de contenedores y zonas francas. En aeropuertos y puertos marítimos se pidió calificar por separado los servicios de carga/descargue y entrega de mercancía y en desaduanamiento se pidió calificar los servicios por la oportunidad de las inspecciones previas a levante, los servicios de la DIAN y los servicios por inspección que realizan otras entidades como el ICA, el INVIMA, y las capitanías de puerto. No se hizo desglose para transporte de carga, movilización de contenedores y zonas francas.

La información se obtuvo en los primeros meses de 2013 y representa las percepciones de los operadores de comercio exterior en ese momento. Los resultados que se resumen en el cuadro 3 miden el porcentaje de encuestados que respondieron que la calidad y competencia de gestión de los operadores de servicios de importación y exportación era alta o muy alta. Para encontrar cuántos operadores opinan que la calidad es baja o muy baja basta restarle a 100 el número en el cuadro. Los porcentajes de respuesta a cada pregunta variaron entre un 84 y un 94 por ciento, lo cual le da alta confiabilidad a la información recogida.

Cuadro 3 -Calidad y competencia de gestión de los operadores de servicios de importación y exportación en enero y febrero de 2013 – Calificación de alta y muy alta (porcentaje)

Servicios	Alta (1)	Muy alta (2)	Total (3)
1. Aeroportuarios			
Cargue/descargue	77	2	80
Entrega de mercancías	82	0	82
2. Puertos marítimos			
Cargue/descargue	48	4	52
Entrega de mercancías	44	2	46
3. Desaduanamiento			
Oportunidad de las inspecciones previas a levante	41	4	46
DIAN	47	0	47
Otras inspecciones en puerto (ICA, INVIMA, Capitanía de Puerto, y otros)	43	2	45
Servicios informáticos y electrónicos	60	2	62
4. Transporte local e interdepartamental de carga			
Transporte local e interdepartamental de carga	43	4	48
5. Movilización de contenedores			
Movilización de contenedores	34	4	38
6. Zonas francas			
Servicios de zonas francas	70	5	74

Fuente: Banco de la República, Encuesta de Comercio Exterior

Nota: Los porcentajes no son comparables entre filas, pues ellos se calculan sobre el total de respuestas donde se calificó la calidad de gestión en cada servicio.

Los datos indican que todos los operadores de servicios de importación y exportación (operadores de servicios, por brevedad) pueden mejorar la calidad y competencia de su gestión. Ello resulta claro al observar que ningún operador alcanzó el 100 por ciento de calificación alta y muy alta. Si *muy alta* fuera el criterio para calificar la calidad de la gestión, todos los operadores tendrían serios problemas de gestión puesto que la calidad del mejor calificado -las zonas francas- solo fue considerada así por el 5 por ciento de los encuestados.

Para examinar los resultados se considera el total de las dos calificaciones (columna 3 del cuadro 3) y se define el 70 por ciento como umbral para separar la “buena” de la “mala” gestión. Las cifras indican que solo los operadores de servicios en zonas francas y aeropuertos superan ese umbral. Estos niveles de “buena” gestión dejan mucho que desear, pues los números indican que los problemas no son pequeños: 2 y 2.5 usuarios de cada 10 consideran que los servicios aeroportuarios y de zonas francas son de baja calidad. La calificación más baja corresponde a la gestión del servicio de movilización de contenedores, con un 38 por ciento de encuestados calificándola de alta o muy alta; lo sigue el servicio de inspecciones en puerto (45 por ciento) y la DIAN (47 por ciento). Todos estos servicios son importantes, pero debemos resaltar el mal desempeño de la DIAN, pues ella es central para el comercio exterior colombiano y su mala gestión constituye un cuello de botella significativo para el desarrollo del comercio.

Al desglosar por tipo de servicio la mejor calificación la reciben los servicios aeroportuarios, por la entrega de mercancías y por el cargue y descargue. Para las zonas francas, el segundo mejor calificado, no hay desglose por servicios. El tercer servicio mejor calificado lo constituyen los informáticos y electrónicos en el grupo de desaduanamiento. En el cuarto lugar se colocan el cargue y descargue en los puertos marítimos, con un 52 por ciento de usuarios calificándolo con alto o muy alto; este valor indica que los puertos marítimos se encuentran muy lejos de ofrecer una gestión eficaz a sus usuarios, aunque su gestión actual es, sin lugar a dudas, mejor que la gestión de COLPUERTOS.

Estos problemas quizás sean más evidentes cuando se valora a los operadores de servicios por el porcentaje de usuarios que califican con *baja* o *muy baja* la calidad y competencia de su gestión. Por ejemplo, en los servicios informáticos casi el 40 por ciento considera que la gestión es de *baja* o *muy baja calidad*; es decir, 4 de cada 10 usuarios consideran que reciben un mal servicio. Los problemas son mayores en los puertos marítimos, donde cerca de la mitad de los usuarios califica mal la gestión de carga, descargue y entrega de mercancía. La calidad de gestión empeora, en su orden, en los servicios de transporte, desaduanamiento y movilización de contenedores.

En los cuatro servicios de desaduanamiento se presentan problemas, pero son mayores en tres de ellos: DIAN, oportunidad de inspecciones previas a levante, y en inspecciones en puerto por ICA, INVIMA y otras entidades, para los cuales entre 53 y 55 por ciento de los usuarios califican su gestión como de *baja* o *muy baja* calidad. Al considerar solo la categoría de *muy baja* -no se muestra en el cuadro- un 11 y un 9 por ciento de los encuestados asignan esa categoría a la DIAN y a la oportunidad de inspección, mientras que un 5 por ciento califica de esa manera la gestión de otras inspecciones. De todos los servicios listados, el transporte de carga resulta el peor calificado, con un 13 por ciento.

En resumen, todos los operadores de servicios de importación y exportación prestan sus servicios en forma deficiente, pero las mayores deficiencias se encuentran entre los operadores de servicios de levante de mercancías y de procesos aduaneros, de puertos marítimos, y de transporte de carga. ¿Qué puede explicar este pobre desempeño? No lo sabemos con certeza, pero debemos señalar la mala calidad de las normas como un elemento importante que puede explicar la mala gestión de los operadores y las deficiencias de infraestructura, las que se examinan posteriormente.

2. Evolución: 1990-2012

La encuesta también indagó sobre la percepción de mejora o deterioro en la calidad del servicio de los operadores de servicios de importación y exportación. Con esa información se busca saber si la calidad de gestión mejoró entre 1990 y 2013 y cuándo. Las preguntas cubren los mismos tipos de servicios examinados en la sección anterior pero sin desglosarlas para los servicios aéreos y marítimos. Los encuestados debían contestar si el servicio empeoró mucho, empeoró, no cambió, mejoró, o mejoró mucho. Para examinar el cambio en la calidad del servicio se consideró el porcentaje de respuestas que dicen si el servicio *mejoró* o *mejoró mucho*; la diferencia entre 100 y el valor correspondiente a las mejoras indica que la calidad del servicio no cambió o empeoró. La información recogida tiene alta confiabilidad pues más del 90 por ciento de los encuestados respondió las preguntas, excepto para zonas francas (84 y 86 por ciento en ambos

períodos) y para otras inspecciones (84 por ciento en 1990-2000). Los resultados se presentan en el cuadro 4, con las respuestas para *mejoró mucho* en las columnas 1 y 3, y para la suma de *mejoró* y *mejoró mucho* en las columnas 2 y 4.

Cuadro 4 - Percepción de cambio en la calidad de gestión de los operadores de servicios de importación y exportación - Mejoró o mejoró mucho entre 1990 y 2012 (porcentaje)

Tipo de Servicio	1990-2000		2000-2012	
	Mucho (1)	Mejoró y mejoró mucho (2)	Mucho (3)	Mejoró y mejoró mucho (4)
1. Aéreos	4	76	10	94
2. Marítimos	13	71	10	84
3. Oportunidad de la inspección previa a levante	6	57	4	67
4. DIAN	10	59	10	73
5. Otras inspecciones en puerto	9	65	9	77
6. Informáticos y electrónicos	20	80	25	88
7. Transporte local e interdepartamental de carga	0	39	0	40
8. Movilización de contenedores	4	54	4	65
9. Zonas francas	7	79	9	93

Fuente: Banco de la República, Encuesta de comercio exterior. Nota 1: Los porcentajes se calculan sobre el número de respuestas donde se calificó la calidad de gestión; por eso, los porcentajes entre filas no son comparables.

Las cifras muestran que los operadores de servicios mejoraron la calidad de su gestión, siendo más evidentes las mejoras en 2000-2012 que en 1990-2000. Esto significa que las mejoras beneficiaron a más usuarios en el segundo período que en el primero, a juzgar por el más alto valor de los porcentajes que se dan en 2000-2012. ¿Cuán grande fue el cambio en la calidad de gestión en cada período? Ella mejoró, pero no mucho, como se deduce de los bajos porcentajes que aparecen en las columnas 1 y 3.

Las cifras también muestran que hay grandes diferencias en las mejoras de gestión de los prestadores de servicios. Ellas muestran un gran acuerdo en la mejor calidad de gestión de los servicios aéreos y de zonas francas y la poca mejora en el transporte de carga; para el transporte de carga resulta tan evidente la poca mejora que ningún encuestado opinó que la calidad *mejoró mucho*. Las cifras también muestran un gran consenso sobre la mejor calidad de gestión en los servicios marítimos e informáticos (84 y 88 por ciento), y una marcada mejoría en los informáticos. Las cifras para el resto de servicios (filas 3-5 y 8) indican que entre dos tercios y tres cuartos de los encuestados opinan que el servicio mejoró (cols. 2 y 4) pero no en forma marcada (cols. 1 y 3).

De las cifras presentadas y de su examen es posible concluir que la calidad de gestión de los operadores de servicios mejoró de forma regular, siendo mayores las mejoras en el período 2000-2012 que en 1990-2010. También se infiere que la calidad de gestión tiene un gran campo para mejorar, en especial en los servicios de puertos, levante de mercancías, transporte de carga y movilización de contenedores.

Si se adoptara la calificación de *muy alta* como criterio de calidad entonces hay unas grandes brechas por cerrar en todos los servicios, incluidos los aeroportuarios y de zonas francas. La búsqueda de la calificación

muy alta debe ser la meta de largo plazo sin perder de vista que ella se logra con mejoras de corto plazo pero en forma continua. De todo este examen el punto más importante para recalcar, aunque está implícito, sería que durante la década de los noventa los usuarios recibieron servicios de pésima calidad. Esta conclusión se corrobora seguidamente al examinar la opinión de los usuarios sobre la facilidad de importar y exportar en 1990, 2000 y 2012.

3. ¿Cuán fácil es importar y exportar?

La calidad de las instituciones y la calidad de los servicios se reflejan, finalmente, en la facilidad para realizar transacciones externas. Para saber si esas transacciones se facilitaron entre 1990 y 2012 la encuesta le pidió al encuestado calificar la facilidad de llevar a cabo procesos de importación y exportación en 1990, 2000 y 2012 de acuerdo con la siguiente escala: 1= muy difícil; 2= difícil; 3= fácil; y 4= muy fácil. Para propósito de esta exposición se presenta el resumen de las respuestas para las calificaciones de fácil y muy fácil para los procesos de importar y de exportar. Más del 90 por ciento de los encuestados respondió la pregunta sobre los procesos de importación y entre el 84 y el 88 por ciento respondió la pregunta sobre los procesos de exportación; el porcentaje de respuestas aumentó con el transcurso de los años, siendo 90 y 84 por ciento los valores más bajos¹⁶. La tasa alta de respuesta a estas preguntas y la amplia experiencia de los encuestados permiten inferir conclusiones válidas y claras sobre la facilidad o dificultad de importar o exportar. El cuadro 5 resume los resultados.

Las cifras muestran que los procesos de importación y exportación se realizaban con más facilidad en 2012 que en 1990. Ellas muestran que en 1990 el 12 y el 13 por ciento de los encuestados consideraban que realizar procesos de importación y exportación era fácil, pero en 2012 el 69 y 67 por ciento de ellos lo consideraron fácil. La similitud de los valores totales para importar y exportar en cada uno de los tres años sugiere que las mejoras ocurrieron por igual en ambas actividades. Las cifras también muestran que en 2012 el 10 y 20 por ciento de los operadores piensan que los procesos de importación y exportación son muy fáciles; visto por el reverso, un 90 y un 80 por ciento de los operadores piensa que los procesos no son muy fáciles, indicando que existe un gran espacio para mejorar los procesos pues un sistema sin mácula –la meta de un sistema eficaz- implica que todos los operadores deberían decir que es muy fácil llevar a cabo los procesos.¹⁷ Aunque los procesos se facilitaron, las cifras para 2012 indican que un 33 por ciento de los encuestados opina que continúan siendo difíciles o muy difíciles; de este grupo, solo un 2 por ciento contestó que los procesos eran muy difíciles, una cifra mejor que la de 1990, cuando 54 y 44 por ciento de los encuestados respondieron que era muy difícil llevar a cabo procesos para importar y exportar.¹⁸

¹⁶ Los menores porcentajes de respuestas en 1990 que en 2012 se explican, en parte, porque algunos operadores de comercio exterior no sabían lo que pasaba en 1990 y en 2000 porque sus compañías no estaban constituidas.

¹⁷ Esta es la respuesta que debe esperarse de un sistema que funcione con altísimos niveles de calidad; ello equivale a decir que se está produciendo en la frontera de la producción de esos servicios.

¹⁸ Las cifras para respuestas que dicen difícil y muy difícil no se presentan aquí pero aparecerán en otro informe que describe la encuesta y resume sus resultados

Cuadro 5 - Facilidad para llevar a cabo procesos de importación y exportación: 1990, 2000, 2012

	1990	2000	2012
I. Importación			
Fácil	13%	36%	58%
Muy fácil	0%	2%	10%
Total	13%	38%	69%
II. Exportación			
Fácil	9%	32%	47%
Muy fácil	2%	5%	20%
Total	12%	36%	67%

Fuente: Banco de la Republica, Encuesta de Comercio Exterior

Las cifras anteriores guardan coherencia con las de las secciones anteriores donde se examina la calidad de las instituciones y de los servicios. Las cifras muestran que la calidad de las instituciones y de los servicios mejoró, pero que ellos están muy lejos de ser instituciones y servicios de muy alta calidad. En resumen, todavía queda mucho por mejorar y ello requiere claridad en las metas y un esfuerzo permanente para lograrlo.

4. Comentarios de los operadores

La encuesta incluyó una sección donde los operadores de comercio exterior comentaron sobre aspectos positivos y negativos de la articulación y coordinación institucional, la calidad de las normas, los procedimientos e infraestructura y los costos asociados con el comercio exterior, este último factor que será objeto de análisis en un documento posterior. A continuación se presenta el resultado global de dichos comentarios.

El análisis de los comentarios muestra varias cosas, (Cuadro 6). Primero, el tema de mayor interés para los encuestados fue el de las instituciones y su coordinación al concentrar 48 de los 100 comentarios, seguido por los de normas (28 por ciento) y de procedimientos (24 por ciento). Segundo, predomina una percepción negativa del funcionamiento institucional y de sus normas ya que de los 100 comentarios expresados, 67 por ciento fueron negativos y tan solo el 33 por ciento fueron positivos. Tercero, entre los comentarios negativos son más frecuentes los que se refieren a las instituciones y sus deficiencias de coordinación (34 de 67 comentarios) lo que permite identificar cual es la mayor preocupación de los operadores logísticos. Cuarto, los encuestados también reconocieron los avances realizados en coordinación y funcionamiento institucional con 14 de 33 opiniones positivas (42 por ciento).

Cuadro 6- Resumen de los comentarios expresados sobre las instituciones, normas y procedimientos de comercio exterior.

Comentarios sobre:	Articulación y coordinación Institucional	Normas, leyes y reglamentación	Procedimientos, gestión e infraestructura	Total comentarios
1. Total comentarios (número)	48	28	24	100
Positivos	14	8	11	33
Negativos	34	20	13	67

Fuente: Banco de la República, Encuesta de Comercio Exterior

Los comentarios reflejan principalmente las circunstancias que los encuestados enfrentan en la importación de mercancías, ya que 68 de los 100 comentarios fueron expresados por operadores cuya actividad principal es la importación. Los comentarios emitidos por exportadores representan el 12 por ciento del total y los que desarrollan las dos actividades representan el 16 por ciento¹⁹. Los comentarios se refieren en una mayor proporción a temas institucionales, lo cual es consecuencia principalmente de las experiencias de los operadores que intervienen en los procesos logísticos, en especial de los agentes de aduana de niveles 1, 2 y 3, (46 por ciento de los comentarios), los agentes de carga (21 por ciento) y las zonas francas (10 por ciento)²⁰.

Las razones que justifican los comentarios favorables o desfavorables sobre el accionar de las instituciones, la calidad de las normas, los procedimientos y los costos se describen a continuación.

a. Aspectos institucionales y de procedimientos

El comentario más frecuente (48 de 100) se relaciona con problemas de coordinación, los cuales abarcan diferentes aspectos. El primero se refiere a la poca coordinación entre las entidades para emitir normas y al poco diálogo con los particulares para tipificarlas. Los problemas de coordinación parecen generarse en parte por celo y desconfianza institucional de las entidades, para las cuales, según un entrevistado, “el comercio internacional como propósito u objetivo misional es tímido o no existe.” El segundo se refiere a la falta de coordinación entre la POLFA, la policía antinarcóticos, la DIAN, y el ICA para inspeccionar la carga. Ello conduce a que una carga se someta a varias inspecciones mientras se encuentra en puerto, todo lo cual redundaría en muchos procesos en aduanas y en tiempos largos para realizarlos. Tercero, hay muchas

¹⁹ El 4% restante corresponde a los que no informaron su actividad principal.

²⁰ El 23% restante agrupa opiniones expresadas por las agencias aduaneras y de carga, los Usuarios Aduaneros Permanentes-UAP, los OTM y las sociedades portuarias.

entidades públicas involucradas en los trámites de exportación, las cuales tienen, usualmente, procedimientos diferentes cuyo objeto parece ser minimizar riesgos burocráticos a su interior y no el facilitar el comercio. Cuarto, en el caso de las exportaciones los diferentes terminales marítimos no se comunican entre sí, lo que lleva a cada terminal a exigir el mismo documento a un exportador y a repetir el proceso de radicación de documentos que toman entre 2 y 3 días hábiles.

En conclusión, *dado el andamiaje organizacional y reglamentario*, para facilitar el comercio exterior se requiere que las entidades pertinentes se coordinen mejor. Alternativamente, se puede argüir que reglamentos más claros y procedimientos más sencillos y efectivos reducen la necesidad de tanta coordinación, lo que redundaría en mayor fluidez del comercio exterior a un menor costo para el gobierno y para el sector privado.²¹

Los otros comentarios negativos, en orden de frecuencia, se refieren a (a) la arbitrariedad y el abuso en aplicar normas y procedimientos, (b) ineficiencias, (c) falta de capacitación y desconocimiento de las normas en la POLFA y la policía antinarcoóticos, (d) atraso tecnológico, e (d) inseguridad. La arbitrariedad y los abusos ocurren porque las normas no se respetan o porque no hay uniformidad jurídica, algo particularmente notorio en la DIAN, la POLFA y la policía antinarcoóticos. El primer caso lo ejemplifica el exigir documentos autenticados, ignorando así lo mandado en la Ley anti-trámites (Ley 19 de enero de 2012). El segundo caso se da cuando funcionarios aplican criterios distintos y actúan en forma diferente por ciudad y por producto importado o exportado. Como resultado, según los comentarios expresados en la encuesta, el mismo texto se convierte en un reglamento diferente dependiendo de quién lo interpreta, dónde se realiza el trámite y del producto que se trate. Este comportamiento puede explicar por qué los operadores consideran que los funcionarios se propasan en sus funciones y que la policía antinarcoóticos es represiva y autoritaria.

La encuesta también recogió opiniones positivas sobre la coordinación institucional. En primer lugar se destaca la alta valoración recibida por el Ministerio de Comercio y su Ventanilla Única de Comercio Exterior-VUCE. Lo anterior se concluye porque 9 de los 14 comentarios favorables sobre coordinación institucional se refirieron expresamente al funcionamiento de la VUCE. Ejemplo de ello es este comentario: *“Existen las condiciones para mejorar el nivel de coordinación fruto de la gestión del Mincomercio en los últimos 5 años.”* En segundo lugar, se mencionan diferentes aspectos que han facilitado la coordinación, tal como el avance en la sistematización del procedimiento aduanero implementado por la DIAN, el mejor funcionamiento de los puertos públicos, el mejor servicio prestado por las sociedades portuarias regionales y la coordinación más efectiva entre el INVIMA y el operador al momento de hacer la pre-inspección. También se menciona el papel favorable jugado por los comités de usuarios aduaneros donde participan todos los involucrados en la cadena logística gracias a lo cual se han podido encontrar soluciones prácticas y oportunas para diferentes situaciones.

En aspectos de eficiencia, los operadores destacaron los avances en la atención de buques, avances que no han beneficiado a las agencias [de aduana]. Los operadores comentan que las agencias estatales se demoran

²¹ Esto es lo que Arnold Harberger (1998) llama reducciones de costos reales, una forma alternativa de mirar el “residuo”, la parte no explicada por aumentos en trabajo y capital en los modelos de crecimiento económico.

en hacer sus controles e inspecciones, y sobresalen los comentarios negativos sobre la POLFA y la policía antinarcoóticos. Entre las razones que dan para estos problemas mencionan la falta de capacitación en la policía antinarcoóticos, y, en todas las agencias, los limitados horarios de trabajo y la insuficiencia de personal para inspeccionar la mercancía. La POLFA de carreteras también carece de personal calificado, razón por la cual, según los operadores, incauta mercancías sin justificación. Las observaciones sobre la DIAN, la POLFA y la policía antinarcoóticos ayudan a entender por qué estas entidades aparecen entre las peor calificadas.

En cuanto a tecnología, el comentario de los operadores se refiere al uso de documentos físicos en los muelles cuando existe la opción de usar documentos electrónicos, y a que la tecnología que usan el MCIT y la DIAN reduce la velocidad a la cual se pueden procesar las transacciones ante ellos. Este comentario apunta a la necesidad de ampliar la banda ancha de las páginas web del estado: VUCE, Siglo XXI y MUISCA, pues ellas se caen con frecuencia y los sistemas no arrojan la información deseada a partir de cierto volumen de transacciones. Los operadores también comentan sobre la poca comunicación entre las distintas bases de la policía antinarcoóticos; como resultado de ello, la policía restringe el envío de una carga porque le exige al exportador que se registre nuevamente pues no sabe que ya se encuentra registrado en otro sitio.

El comentario sobre inseguridad se refiere al impacto de la acción delincinencial sobre la cadena del comercio exterior. Aunque este comentario no sorprende en un país con tantos problemas de inseguridad, sí sorprende que sea el menos frecuente, lo que sugiere la importancia de los problemas que la DIAN, la POLFA y la policía antinarcoóticos crean con su forma de operar. Es decir, un comportamiento arbitrario de la POLFA y de la policía antinarcoóticos les crea inseguridad a los importadores, exportadores y operadores de comercio exterior; esa inseguridad no la captura el comentario del operador, el cual se refiere a la actividad delincinencial. Cabe señalar que en el tema de gestión y procedimientos es donde hay menos diferencia entre las opiniones negativas (54 por ciento) y las positivas (46 por ciento). Positivamente fue calificada la utilización de procedimientos electrónicos y la mayor agilidad en trámites y procedimientos operativos.

b. Aspectos normativos

Los comentarios apuntan a tres problemas de la normatividad: embrollo, inestabilidad, y la oportunidad de divulgación. En lo primero, los operadores comentan que las normas son confusas, ambiguas, dispersas, tienen vacíos y son excesivas. La baja calidad de las normas permite a los funcionarios interpretarlas de forma subjetiva y arbitraria.. Lo anterior se desprende de comentarios como: *“La normatividad de los entes gubernamentales es fácil de adquirir, pero no es clara, precisa, es ambigua, deja mucho huecos que generan zozobra en la toma de decisiones...”* lo cual es reforzado con opiniones como *“En la mayoría de las entidades la interpretación queda bajo el funcionario de turno y por un proceso consecutivo se pueden generar varias concepciones generando correcciones y mayor costo de las operaciones”*. Cabe señalar que los problemas de calidad e inestabilidad normativa surgieron en 10 de 20 comentarios negativos expresados sobre el tema normativo, constituyendo la mayor queja de los usuarios. La solución parece ser simple, a juzgar por uno de los comentarios: *“Si la normatividad fuera objetiva y clara sería más fácil”*.

El segundo problema tiene que ver con el cambio frecuente de normas, el cual parece ser más marcado en la DIAN. Algunos comentarios indican que cuando hay consenso sobre lo que significa una norma, se dicta una nueva norma o aparece una interpretación diferente. La inestabilidad crea inseguridad jurídica. Estos problemas se amplifican porque las normas no se divulgan oportunamente o no han sido socializadas con los usuarios lo que permitiría conocer los problemas que se podrían presentar al aplicarlas. Sobre este tema las quejas se refieren a la disparidad entre el momento de publicarlas en el Diario Oficial y su publicación en la página web de las entidades, a las páginas web desactualizadas donde no aparecen las normas expedidas, y a los sistemas de difícil acceso (como el de la DIAN). La poca transparencia normativa también ocurre en el caso de las sociedades portuarias regionales (SPR) y de la policía antinarcóticos. Ejemplo de ello es : *“Se expiden normas que empiezan a regir a partir de la publicación en el diario oficial, y las publican en la noche, nadie se entera, ni siquiera los sistemas informáticos de las entidades son actualizados, por lo que debería iniciar a regir unos días hábiles después de la publicación en el Diario Oficial.”* Se presentan quejas sobre la publicación de las normas por parte de la DIAN, SPR y la policía antinarcóticos, las que no comunican oportunamente sus cambios normativos. De los tres problemas mencionados, la calidad de las normas tuvo el mayor número de quejas.

Los problemas examinados en los puntos (a) y (b) de esta sección reflejan algo más fundamental: mala administración, la cual va mucho más allá de lo hasta ahora descrito. También se evidencia cuando las entidades cambian los procedimientos y los horarios de trabajo sin aviso previo, cuando piden muchos documentos, no saben cuáles documentos pedir, o tratan por igual a importadores y exportadores con diferente perfil de riesgo. Estas deficiencias señalan la ausencia de una administración profesional de la cosa pública en el sector externo. Estas deficiencias las resume bien el comentario de un operador: *“Todos trabajan como islas, salida de carga de puerto es engorrosa, procesos poco claros y con poco trabajo en línea.”*

Aunque menos frecuentes, también se recibieron opiniones favorables sobre la oportunidad en la divulgación de las normas seguido por la simplicidad de las mismas. A ello han contribuido factores como la divulgación en internet, la coherencia de las normas sobre un mismo tema entre entidades, y el apoyo directo brindado a los usuarios por parte de las entidades para la explicación de la normativa, entre otros aspectos.

C. Infraestructura

La infraestructura complementa las instituciones y los servicios del gobierno en los procesos de comercio exterior. Una buena infraestructura ayuda a agilizar los procesos y a reducir los tiempos y costos de exportar e importar. En las entrevistas realizadas para este trabajo, los entrevistados siempre anotaron que la calidad de la infraestructura doméstica constituye un problema para comerciar interna e internacionalmente. Algunos informes también señalan los problemas de infraestructura que tiene el país (World Bank, 2004; Cárdenas y coautores, 2005; Yepes y coautores, 2013), Para conocer mejor la magnitud del problema y dónde es más marcado, la encuesta preguntó a los operadores de comercio exterior su opinión sobre la calidad actual (enero y febrero de 2013, fecha de la encuesta) de los distintos tipos de infraestructura que se utilizan en los procesos de importación y exportación. Esta infraestructura abarca siete tipos, desde la de carretera hasta la de depósitos aduaneros y zonas francas, todas ellas importantes para importar y exportar.

En la encuesta se solicitó a los operadores calificar la calidad como *muy alta*, *alta*, *baja* o *muy baja*. Los resultados se presentan en el cuadro 7 para las calificaciones de alta y muy alta.

1. Resultados

Las cifras muestran lo que muchas personas en Colombia conocen o sospechan: la calidad de la infraestructura es baja. Ellas muestran tres grupos claramente definidos en la calidad de su infraestructura y grandes variaciones en la valoración de la calidad entre la peor y la mejor calificada.

El grupo 1, el peor calificado de los tres, muestra serias deficiencias en dos aspectos centrales para el comercio exterior: el transporte y los puertos. En transporte, solo un 6 por ciento opina que la calidad de las carreteras es de alta calidad y un 22 por ciento considera que el servicio de transporte terrestre de carga es de alta calidad. En puertos, la mayor deficiencia se da en la infraestructura para inspeccionar la carga –solo un 27 por ciento opina que es buena- pero las cifras muestran también grandes deficiencias en su infraestructura general, pues solo un 39 por ciento la considera de buena calidad. Por qué no ha mejorado más la infraestructura portuaria es un tema pertinente de análisis, pero ello está por fuera del ámbito de este trabajo. La baja calificación de este primer grupo resalta aún más al observar que nadie calificó como de muy alta la calidad de la infraestructura de transporte y de inspecciones y solo un 6 por ciento calificó así la infraestructura de puertos marítimos. Esta mala calificación se acentúa al notar que un 52 y un 37 por ciento calificaron la calidad de la infraestructura vial y de transporte terrestre de carga como muy baja (los datos no se muestran en cuadro).

El grupo 2, puertos aéreos y depósitos aduaneros, recibe mejor calificación. Un 63 y un 67 por ciento de los encuestados opinaron que la calidad de los puertos aéreos y de los depósitos aduaneros es buena; de ese total solo un 7 por ciento piensa que la de los depósitos es muy alta y nadie califica así la de los puertos aéreos.

El grupo 3 comprende las zonas francas cuya infraestructura fue calificada como de buena calidad por el 83 por ciento de los encuestados; como en los otros tipos de infraestructura, solo un 7 por ciento considera que la calidad es muy alta. En conclusión, en el agregado la infraestructura asociada con las operaciones de comercio exterior provee servicios de baja calidad, y eso incrementa los costos de comerciar en cada uno de los pasos de la cadena logística que usa sus servicios.

Cuadro 7 - Calidad de la infraestructura asociada con las operaciones de comercio exterior, enero y febrero de 2013 (porcentaje de respuestas "alta" o "muy alta")

	Alta	Muy Alta	Total
Grupo 1			
Vial	6	0	6
Transporte terrestre de carga	22	0	22
Inspecciones	27	0	27
Puertos marítimos	33	6	39
Grupo 2			
Puertos aéreos	63	0	63
Depósitos aduaneros	61	7	67
Grupo 3			
Zonas francas	76	7	83

Fuente: Banco de la Republica, Encuesta de Comercio Exterior.

Notas: 1. El total no iguala la suma de los parciales por razones de redondeo de cifras.

2. Los porcentajes se calculan sobre el número de respuestas donde se expresó una opinión; por eso, los porcentajes en cada fila no son comparables.

Además de preguntar sobre la valoración de la calidad actual de la infraestructura asociada con el comercio exterior, la encuesta indagó sobre el cambio de su calidad entre 1990 y 2000 y entre 2000 y 2012. La encuesta pidió calificar el cambio en cinco categorías: *empeoró mucho*, *empeoró*, *no cambió*, *mejoró*, *mejoró mucho*. Para el análisis se utilizaron las categorías de mejoró mucho y el total de mejoró y mejoró mucho; el total nos indica si hubo mejora y el parcial si la mejora fue considerable. Para el examen se mantienen las agrupaciones del cuadro 7, pues permiten comparar con más facilidad la evolución de la calidad de cada tipo de infraestructura con su situación actual. Los resultados se presentan en el cuadro 8.

Las cifras para el total muestran que la calidad de la infraestructura mejoró en cada una de las siete categorías en ambos períodos. Ellas también muestran una gran variación en la percepción de cambio, con porcentajes superiores al 70 por ciento para puertos marítimos y zonas francas en ambos períodos y para estos dos más puertos aéreos y depósitos aduaneros en el período 2000-2012. El peor desempeño se observa en las carreteras, la infraestructura de transporte terrestre de carga y en la infraestructura para inspecciones, lo que es coherente con la baja calificación que recibió su calidad actual. El cambio más notable fue el de los puertos marítimos, para los cuales hay un gran acuerdo entre los encuestados en que la calidad de su infraestructura mejoró en ambos períodos, lo cual debemos contrastar con la relativa baja calificación que le dieron a la calidad de su infraestructura actual (véase cuadro 7). Estos dos pedazos de información sobre los puertos indican los profundos problemas que tenía el sector de puertos a comienzos de los años noventa; la mejora en estos 25 años también indica que los problemas no son insalvables, no importa cuán profundos fueran. Esa experiencia muestra que es posible mejorar en carreteras y en el transporte terrestre de carga; para lograrlo se requiere, entre otras cosas, cambiar las políticas que rigen a esos dos sectores, tal como se hizo con los puertos.

Cuadro 8 - Percepción de cambio en la calidad de la infraestructura asociada con operaciones de importación y exportación de mercancías - Mejoró o mejoró mucho entre 1990 y 2012 (porcentaje)

	1990-2000		2000-2012	
	Mucho (1)	Total (2)	Mucho (3)	Total (4)
Grupo 1				
Vial	0	27	4	35
Infraestructura de transporte terrestre de carga	4	33	6	40
Puertos marítimos	6	77	12	86
Infraestructura para inspecciones	2	48	8	65
Grupo 2				
Puertos aéreos	4	67	20	86
Depósitos aduaneros	6	69	12	74
Grupo 3				
Zonas francas	5	80	22	91

Fuente: Banco de la Republica, Encuesta de Comercio Exterior

Nota: los porcentajes se calculan sobre el número de respuestas donde se expresó una opinión; por eso, los porcentajes entre filas no son comparables.

2. Comentarios de los operadores

Los resultados anteriores confirman lo que quienes operan negocios de comercio exterior saben: Colombia tiene una mala infraestructura. En las carreteras y en el transporte de carga por carretera, en particular, es notoria su mala calidad, la cual, como una onda expansiva, propaga sus efectos sobre toda la cadena logística, infligiendo demoras y sobrecostos en los otros servicios que la componen. Los comentarios sobre la mala calidad de la malla vial se refieren a la de la infraestructura existente y a lo que le falta. Además de su mal estado y de la obsolescencia de las vías terrestres también sobresale la escasez de dobles calzadas; todo esto redundando en fletes más altos por razón de los costos más altos de operar el parque automotor.

Según los encuestados, la construcción de peajes supera la construcción de vías, lo que conduce, lógicamente, a la pregunta: ¿para qué los peajes? Los encuestados y los entrevistados -importadores y operadores de carga-comentaron que la mala calidad de las carreteras afecta a los puertos y la confiabilidad del servicio de transporte marítimo. Los derrumbes frecuentes y el escaso mantenimiento de la malla vial retrasan la entrega de mercancías en puertos, lo que lleva a los exportadores a perder sus reservas de buque y a las navieras o a los consolidadores de carga a irse sin completar su cupo. Por ejemplo, si la carretera entre Cali y Buenaventura colapsa no se puede sacar el contenedor de Buenaventura, lo que lleva a los barcos a saltarse a Buenaventura y a dejar la mercancía en algún puerto peruano o mexicano, entre varios destinos posibles.

En la sección anterior ya se vio que la infraestructura de transporte de carga recibió una mala valoración. Los comentarios que se hicieron son coherentes con esa calificación. Algunos comentan que existe mucha informalidad y falta control del estado. Otros tienen opiniones encontradas sobre la calidad y la oferta del

parque automotor: unos piensan que todavía operan vehículos muy viejos que cumplieron con su vida útil, y otros dicen que actualmente hay un parque automotor amplio y los vehículos en su mayoría son modelos recientes. En cuanto a la oferta, unos dicen que en los últimos años ha mejorado la oferta de vehículos de carga mientras otros mencionan que es notable la falta de vehículos para transporte pesado. Estos comentarios sugieren que la oferta de transporte es muy heterogénea y que los operadores de comercio enfrentan distintas realidades: una informal y otra formal. En lo que se refiere al costo de transporte sí parece existir consenso: muy alto; ello, señalan, se debe a las características de la infraestructura vial, la falta de seguridad y al mal estado de las vías. Un comentario señaló que es más costoso el transporte de puertos al interior que de China al puerto. Dos comentarios probablemente resumen la situación actual de la infraestructura de transporte de carga: “falta mucho todavía” y “lastimosamente no existen personas que tengan visión de largo plazo en el país”.

La mala calidad de las carreteras y del transporte de carga dificulta el manejo de los contenedores, los que después de dejar su carga de importación no se pueden llenar con mercancía de compensación como el azúcar o el café, pues resulta más fácil transportar esos productos hasta el puerto en bolsas o sacos que en contenedores. Esta situación ha llevado a que solo un 20 por ciento de los contenedores que llegan con carga de importación salgan cargados con productos de exportación hacia los puertos. Como las navieras tienen que pagar por mantener los contenedores en los patios, ellas recuperan ese costo cobrando unos fletes más altos por el transporte internacional de mercancías. Entre las carreteras señaladas por su mal estado se encuentran las de Norte de Santander y la de Buga-Buenaventura, y entre el mal estado de las vías de acceso a puertos se destacaron las de los puertos de Buenaventura y Barranquilla.

Las deficiencias en la infraestructura de puertos también contribuyen a encarecer el costo de comerciar. Primero, por carecer de adecuada capacidad de almacenaje se dificulta el manejo de la carga, lo que afecta su seguridad e integridad física. Este riesgo se resuelve aumentando la capacidad de almacenamiento o nacionalizando la mercancía antes de llegar a puerto, pero ello requiere un entorno institucional y una logística diferente a los actuales. Otra deficiencia la constituye la insuficiencia de bahías para inspeccionar los productos exportados en Buenaventura, Cartagena y Barranquilla; ello impide programar la inspección y obliga al cliente a arribar con más antelación y a pagar un costo de bodegaje por el tiempo adicional que la mercancía permanece en puerto.²² Estas deficiencias, a su vez, conducen a que los camiones tengan que esperar mucho tiempo para sacar y entrar mercancía. Según comentarios de algunos operadores, mientras que en los puertos de Miami y Hong-Kong un camión entra y sale en menos de una hora, en un puerto colombiano ese camión puede demorar un día en salir.

En el caso de los puertos marítimos las observaciones reflejan problemas específicos y problemas comunes a todos. Algunos de los problemas tienen que ver con la calidad de la infraestructura y otros con la forma de operar y administrar los puertos. En los problemas específicos se señalaron la falta de mantenimiento del canal navegable al puerto de Barranquilla, las deficiencias de la infraestructura del puerto de Santa Marta, y la carencia de equipos especializados para el manejo de carga en el puerto de Buenaventura (grúas pórtico y

²² El tener suficientes bahías requiere que los puertos inviertan en su construcción, lo que implica que los usuarios de los servicios portuarios tendrían que pagar un costo adicional para que el operador portuario recupere su inversión; en contraprestación, el usuario ganaría por la agilización del trámite portuario.

máquinas Reach Stacker), entre otros. Entre los problemas comunes de infraestructura se señalan las deficiencias en tecnología, en la disponibilidad de maquinaria, en la sincronización de las operaciones, y en la deficiente infraestructura para inspeccionar la carga. Dos comentarios sobre la infraestructura para inspecciones ilustran el problema: *“en la puesta en marcha de nuevos puertos olvidan las obligaciones aduaneras y por ello no prevén la infraestructura requerida para el cumplimiento normativo”* y *“los espacios destinados como zonas de inspecciones físicas son insuficientes para evacuar los procesos en un día”*. Entre los problemas de manejo en el puerto se citó la falta de transparencia en el otorgamiento de turnos para carga; es decir, los turnos no se manejan con rigor sino arbitrariamente.

En conclusión, los resultados obtenidos de la encuesta de comercio exterior permiten afirmar que Colombia carece de la infraestructura adecuada para apoyar un sistema fluido de comercio exterior y superar los escollos que existen en la cadena logística. Los niveles de percepción de baja calidad que se reportan implican altos costos de comerciar e indican que hay unas grandes brechas por cerrar. Ello implica que los esfuerzos por cerrar esas brechas y mejorar la calidad pueden generar grandes reducciones de costos y enormes réditos al país.

IV. ¿Cómo nos ven desde afuera?

Esta sección resume cómo ven otras organizaciones las instituciones y la infraestructura colombiana. Para mostrarlo hemos escogido los indicadores de gobernabilidad que produce el Banco Mundial, los indicadores de competitividad que produce el Foro Económico Mundial (FEM), y los indicadores sobre infraestructura preparados por investigadores del Instituto Kiel de Alemania. Estos indicadores permiten ubicar a Colombia en un contexto internacional, evaluar en forma relativa el peso de los problemas institucionales y de infraestructura, y comparar sus resultados con los arrojados por la encuesta del Banco de la República.

A. Instituciones

1. General

a. Banco Mundial

Para el Banco Mundial la gobernabilidad se define como “las tradiciones e instituciones por las cuales se ejerce la autoridad en un país. Ello incluye los procesos por medio de los cuales los gobiernos son seleccionados, monitoreados y reemplazados, la capacidad de un gobierno para formular y ejecutar con efectividad políticas sensatas, y el respeto de los ciudadanos por las instituciones que rigen las interacciones sociales y económicas”.²³ Para medir gobernabilidad el Banco Mundial desarrolló seis indicadores que capturan diferentes aspectos de ella: voz y rendición de cuentas, estabilidad política y ausencia de violencia,

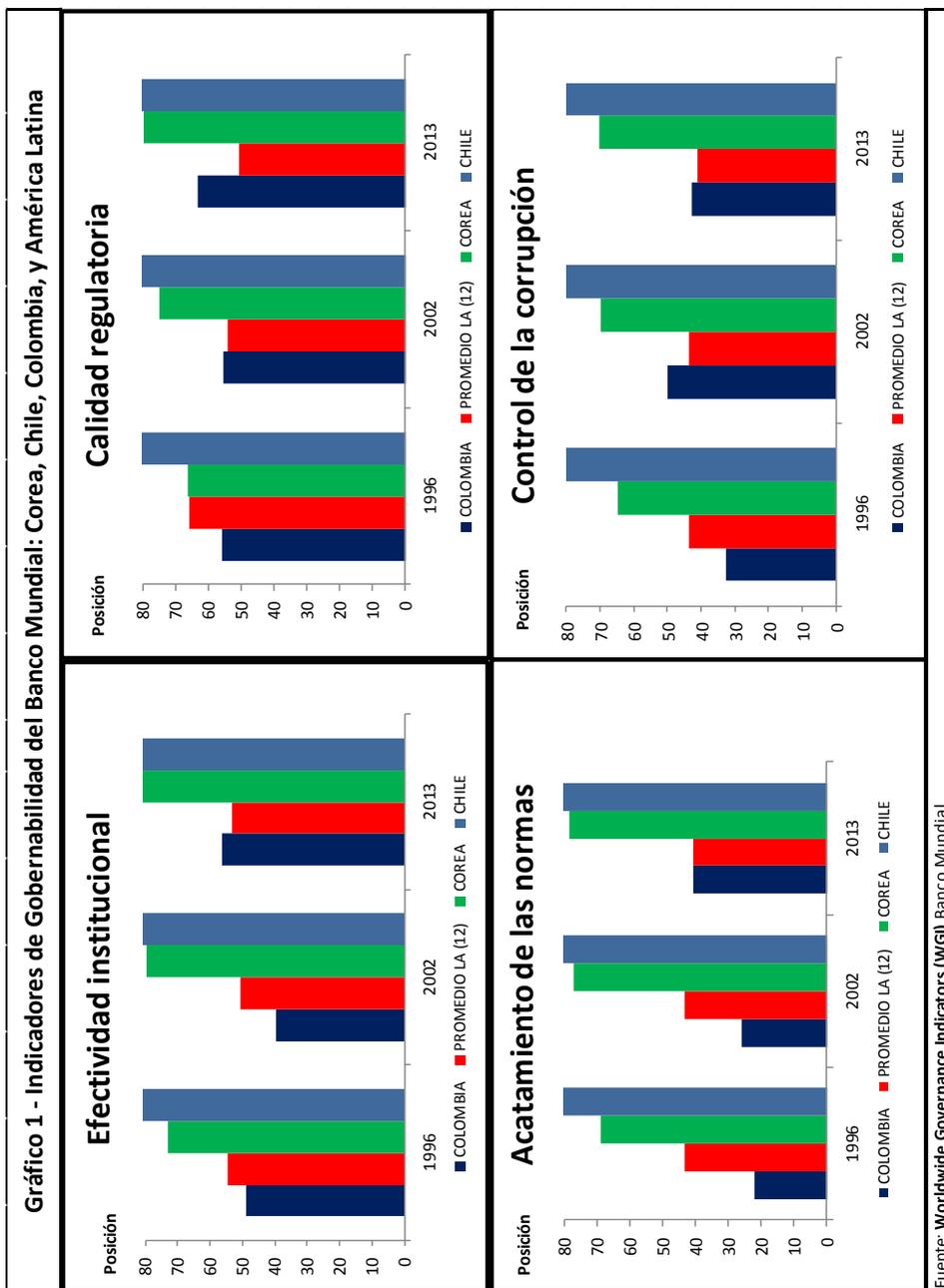
²³ Véase <http://info.worldbank.org/governance/wgi/index.aspx#home>

la efectividad del gobierno, la calidad regulatoria, el respeto a las normas o leyes, y el control de la corrupción (Véase Kaufmann y otros, 2010, para aspectos metodológicos y analíticos). Los indicadores de gobernabilidad fluctúan entre -2.5 y +2.5, y los valores más altos indican instituciones de mejor calidad; a partir de ellos se califica cada país y con los valores generados se construye un ranking de países.

Creemos que cuatro de esos indicadores caracterizan de mejor forma el contexto institucional en que se mueve el comercio exterior de Colombia. A continuación los describimos. El indicador de *efectividad del gobierno* mide la percepción sobre la calidad y efectividad de las políticas del Estado y de los servicios que prestan sus instituciones, la independencia de esas políticas de las presiones políticas, y la credibilidad sobre el compromiso del gobierno con su cumplimiento. El indicador de *calidad regulatoria* refleja las opiniones sobre la habilidad del gobierno para formular y ejecutar políticas y preparar reglamentaciones sensatas que promuevan y permitan desarrollar el sector privado. El indicador de *respeto a las normas o leyes* mediría el compromiso de la sociedad con el acatamiento de las normas y el éxito del sistema legal en promover la aplicación de normas predecibles y justas. El respeto a las normas se refleja en la percepción de la ocurrencia del crimen, la efectividad de la justicia y el grado de cumplimiento de los contratos. Por último, el indicador de *control de la corrupción* mide la percepción sobre el grado en el cual se usa el poder público para beneficio personal, e incluye las pequeñas y grandes formas de corrupción y la “captura” del estado por las élites y los intereses privados.

Los cuatro indicadores de gobernabilidad seleccionados indican que la calidad de las instituciones colombianas y el ranking de Colombia en el concierto internacional cambiaron poco en los últimos 18 años. Aunque los indicadores sí subieron y bajaron, ello no significó un cambio fundamental en la situación de gobernabilidad del país. Los gráficos 1a-1d muestran la evolución de esos indicadores entre 1996 y 2013. Los indicadores se comparan con los de América Latina²⁴, Chile y Corea; estos dos países se incluyen como referencias de buen funcionamiento de las instituciones relativas al comercio internacional. Excepto por la calidad reglamentaria y las mejoras en efectividad institucional desde el 2000, tres puntos merecen ser destacados: Colombia está por debajo del promedio de América Latina, su situación relativa cambió poco en relación con la de la región, y muestra una gran brecha con los niveles de gobernabilidad de Corea y Chile, en especial en el acatamiento de las normas.

²⁴ Promedio de 12 países: Argentina, Brasil, Bolivia, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, Panamá, México, Perú, Uruguay y Venezuela.



b. Foro Económico Mundial

El Foro Económico Mundial (FEM) constituye la otra fuente de información sobre la calidad de las instituciones y de la infraestructura que permite conocer cómo se percibe a Colombia desde fuera. Esta información forma parte de la que el FEM recaba para construir su Índice de Competitividad

Global, cuyo objeto es evaluar la competitividad de los países²⁵. El primer Índice Global, presentado en el Informe de Competitividad Global de 2004-2005, se componía de nueve pilares, siendo las instituciones y la infraestructura dos de ellos (Sala-i-Martin y Artadi, 2005); el nuevo Índice Global consiste de 12 pilares (WEF, 2008).²⁶ En el cuadro 9 se presentan los rankings del FEM para las instituciones y la infraestructura colombiana para cuatro años del período 2004-2014. Los datos muestran el ranking absoluto y el ranking relativo (en paréntesis) de Colombia en esas dos categorías.

Las cifras muestran que Colombia se encuentra en la mitad inferior del ranking para ambos indicadores. Al examinar la evolución de la calidad de las instituciones y de la infraestructura en esos 10 años los datos muestran un deterioro en el aspecto institucional y una mejora en el aspecto de infraestructura. Por otra parte, los datos relativos indican que de los países evaluados en el 2004 Colombia estaba mejor que el 36 por ciento en aspectos institucionales y que el 30 por ciento en aspectos de infraestructura; para el 2014 Colombia estaba mejor que el 23 por ciento de los países en aspectos institucionales pero mejor que el 42 por ciento en aspectos de infraestructura. En resumen, el aspecto más grave parece ser la baja calidad de las instituciones y su deterioro en el período. La infraestructura, a su vez, representa un serio problema pero no tanto como las instituciones.

Cuadro 9 - FEM: Ranking de las instituciones y de la infraestructura de Colombia en el contexto internacional

	2004	2008	2011	2014
Instituciones	67 (64%)	87 (65%)	100 (70%)	111 (77%)
Infraestructura	73 (70%)	80 (60%)	85 (60%)	84 (58%)
Total países	104	134	142	144

Fuente: WEF, *The Global Competitiveness Report, 2004-05, 2008-09, 2011-12 y 2014-15*.

Los datos en paréntesis se refieren al ranking de Colombia entre los países examinados por el FEM

De acuerdo con la última valoración efectuada por el FEM-IGC 2014-2015, las principales dificultades para hacer negocios en Colombia se originan en problemas institucionales como corrupción (19%), ineficiencia de la burocracia estatal (12%) y crimen y robo (8%). En segundo lugar, los encuestados mencionaron fallas en la calidad y disponibilidad de infraestructura (14.3%).

²⁵ El FEM **entiende la competitividad** de una nación como “el conjunto de factores, políticas e instituciones que determinan el nivel de productividad de un país.”(WEF, 2007, p. 3).

²⁶ Los otros siete pilares son macroeconomía, salud y educación primaria, educación superior y entrenamiento, eficiencia de mercado, preparación tecnológica (*technological readiness*), sofisticación comercial, e innovación. El número de pilares cambió en 2008, para incorporar otras consideraciones pertinentes; los tres pilares adicionales son: eficiencia del mercado laboral, desarrollo del mercado financiero, y tamaño del mercado (Véase WEF, 2009).

2. Desempeño logístico – Banco Mundial

En su publicación sobre desempeño logístico el Banco Mundial anota que las cadenas logísticas forman la columna vertebral del comercio internacional, y que la logística cubre transporte de carga, almacenamiento, levante de mercancías, sistemas de pago y, con mayor frecuencia, otras funciones que se delegan a proveedores especializados (Banco Mundial, 2014, p.iii). También anota que la cadena de suministro es una secuencia compleja de actividades coordinadas cuyo funcionamiento eficaz depende de la infraestructura, de la provisión de servicios logísticos y de facilitar el comercio entre países. Para establecer la calidad del desempeño logístico el Banco Mundial construye un índice para cada país y ordena a los países de mejor a peor desempeño; la información se encuentra disponible para los años 2007, 2010, 2012, y 2014.

El cuadro 10 presenta las cifras sobre cómo se sitúa Colombia en el escalafón mundial a nivel general y a nivel de algunos componentes del índice. La información indica que Colombia mejoró su desempeño logístico entre 2007 y 2012 pero su calificación cae abruptamente en 2014; esa caída lo deja en el 40 por ciento más bajo de la clasificación y en una posición relativa inferior a la que tenía en 2007. El bajo sitio en el escalafón implica que Colombia tiene serios problemas en su desempeño logístico pero al mismo tiempo apunta las grandes oportunidades que se le presenta si se esfuerza en atacar las deficiencias que tiene en dicho desempeño.

Cuadro 10 - Desempeño logístico de Colombia y su ranking en el mundo

	2007	2010	2012	2014
General	82	72	64	97
Infraestructura	85	62	68	98
Servicios logísticos	86	61	52	91
Aduanas	116	66	64	79
Embarque internacional	74	112	78	95
Total países	150	155	155	160

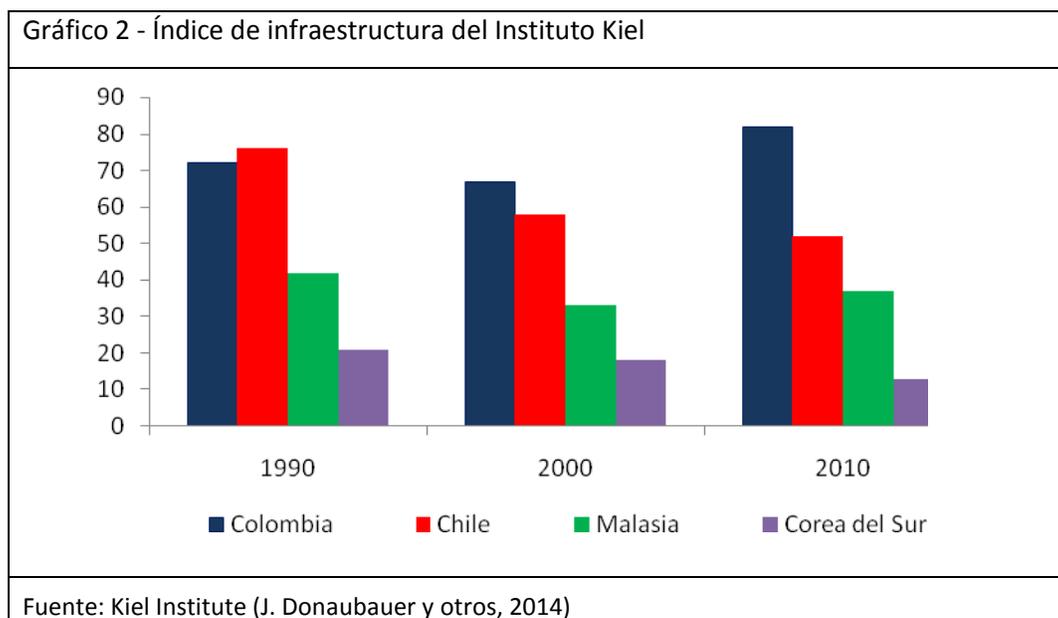
Fuente: Banco Mundial, *Logistics Performance Index 2007, 2010, 2012, 2014*

B. Infraestructura

1. Instituto de Economía Mundial de Kiel

Para examinar cómo evolucionó la valoración de Colombia en el tema de infraestructura también se utilizó el indicador construido por J. Donaubauer, B.Meyer y Peter Nunnenkamp (2014). El indicador se basa en la valoración del funcionamiento de las comunicaciones, el transporte, el acceso a la energía y el acceso a las finanzas (grado de bancarización y servicios financieros) para

un grupo de 165 países en el periodo 1990-2010. Valores más altos del índice indican que la infraestructura del país es peor. El ranking de esos investigadores ubica a Colombia en la posición 82 en 2010, y muestra que en 20 años Colombia perdió 10 puestos en el escalafón. Nuevamente, para comparar, se considera la valoración del índice para Colombia, Chile, Malasia y Corea del Sur (Véase Gráfico 2). El gráfico muestra que el índice para Colombia aumentó (es decir, su situación empeoró), que los otros tres países con los cuales se compara tienen mejor infraestructura que Colombia, dos de ellos por un amplio margen, y que Chile, en una posición inferior en 1990, mejoró sustancialmente la calidad de su infraestructura, al punto que avanzó 24 puestos en el escalafón, acercándose más a la valoración de países altamente competitivos como Corea del Sur, ubicado en 2010 en el puesto 13 (dentro del 8 por ciento de los países con mejor infraestructura en el mundo)



En resumen, los indicadores reseñados coinciden en mostrar que Colombia adolece de problemas serios en sus instituciones, su infraestructura y su desempeño logístico. En términos de gobernabilidad las peores calificaciones las reciben los problemas de violencia y la poca capacidad de las personas para prevenir arbitrariedades por parte del Estado y exigir un buen gobierno; esa misma impresión se deriva del indicador de competitividad del FEM que coloca a Colombia en los puestos más bajos en asuntos de crimen organizado (puesto 144), costo que la violencia le impone a los negocios (140) y la calidad de las vías terrestres (130). No menos significativas en temas de efectos negativos sobre el comercio fueron las valoraciones dadas al tema de liberalización del comercio.

2. Banco Mundial

La encuesta de desempeño logístico del Banco Mundial también muestra serias deficiencias en infraestructura en consonancia con los resultados del Instituto Kiel de Economía y con los resultados de la encuesta de comercio exterior del Banco de la República. Excepto por

aeropuertos, bodegas y telecomunicaciones, los resultados de la investigación del Banco Mundial muestran que cerca de dos tercios de los encuestados piensan que la infraestructura de puertos es baja o muy baja y todos piensan lo mismo sobre carreteras y ferrocarriles (Véase cuadro 11). Los problemas más graves se encuentran en el transporte por carretera el cual, según la encuesta, cuesta más que el transporte internacional. Según los datos de la encuesta para el índice de desempeño logístico, transportar un contenedor de 40 pies entre Guayaquil y Buenaventura tiene un costo de 400 dólares mientras que llevarlo de Buenaventura a Bogotá cuesta 1,800 dólares. Los altos costos son causados por la mala calidad de las carreteras, el limitado tamaño del parque automotor y las reglamentaciones. Colombia tiene, también, otros problemas en el transporte por carretera. Por ejemplo, para traer un contenedor con mercancía valorada en un millón de dólares, se necesita tener (a) un esquema de seguridad para que no se lo roben en puerto; (b) otro esquema para que no se lo roben en las carreteras; y (c) seguros por valor de un millón de dólares para que no se roben la mercancía. Todo esto contribuye a elevar los costos logísticos en el país.

Cuadro 11: Calidad de la Infraestructura: 2012

Descripción	Porcentaje de los que responden que dice baja o muy baja
Puertos	67%
Aeropuertos	0%
Carreteras	100%
Ferrocarril	100%
Bodegas e instalaciones para transbordo	17%
Telecomunicaciones y tecnología informática	17%

Fuente: Banco Mundial, [http://ipisurvey.worldbank.org/domestic/environment_institutions/2012/C/COL#chartarea; información](http://ipisurvey.worldbank.org/domestic/environment_institutions/2012/C/COL#chartarea;información) bajada el 24 de julio de 2012

La baja calidad de las carreteras y el pequeño tamaño del parque automotor contribuyen a ralentizar los procedimientos aduaneros y la salida de los puertos de la mercancía importada. En el caso de las exportaciones los altos costos de transporte son un escollo importante y, de hecho, constituyen un impuesto nada despreciable sobre las exportaciones.

V. Dos entidades claves: MCIT y DIAN

A. Entorno institucional y organizacional: 1968-2014

Los trabajos de Villar y Esguerra (2005) y de García, López, Montes y Esguerra (2014) señalan que hasta 1990 la estructura institucional fue determinada principal, pero no exclusivamente, por la política de restricciones cuantitativas a las importaciones, impuestas para manejar la “escasez” endémica de divisas. En 1991 se buscó liberalizar el comercio exterior reduciendo aranceles y flexibilizando el régimen de importación. La liberalización produjo cambios en los organismos que regían el comercio exterior y en sus responsabilidades; su número pasó de 12 en 1990 a más de 25 después de 1991. El nuevo entorno lo componen entidades con objetivos diversos y para la gran mayoría de ellas sus instrumentos de política consisten, entre otros, de vistos buenos, permisos, certificaciones, autorizaciones, registros, licencias e inspecciones.

Las instituciones vigentes en 1990 se originaron en las reformas al sector externo que en 1966-68 introdujo la administración Lleras Restrepo. El sistema de control se apoyaba fundamentalmente en dos organismos: el Instituto Colombiano de Comercio Exterior (INCOMEX), adscrito al Ministerio de Desarrollo Económico, y el Banco de la República, que administraba en forma indirecta la Oficina de Control de Cambios.²⁷ La Oficina de Control de Cambios contaba con una Junta Asesora a la cual asistía, para efectos de coordinación de política, el Director del Instituto Colombiano de Comercio Exterior, INCOMEX. El Banco de la República era responsable del control de cambios e, indirectamente, de la promoción de exportaciones a través del Fondo de Promoción de Exportaciones (PROEXPO). El INCOMEX se encargaba de controlar las importaciones, proponía la composición de las listas de prohibida, previa y libre importación, formulaba la política para los sistemas especiales de importación y exportación, y preparaba la posición de Colombia en los tratados comerciales internacionales. El Consejo de Política Aduanera, adscrito al Ministerio de Hacienda, definía la política arancelaria la cual, durante la mayor parte del período, posiblemente afectó los recaudos aduaneros más que la protección sectorial dado el papel preponderante que jugaban las restricciones cuantitativas.

De este andamiaje institucional también hicieron parte el Consejo Nacional de Política Económica y Social (CONPES), el Departamento Nacional de Planeación (DNP), el Consejo Directivo de Comercio Exterior (CDCE), la Junta Monetaria, los ministerios de Desarrollo Económico, de Relaciones Exteriores y de Agricultura, la Dirección de Aduanas Nacionales y la Dirección de Impuestos Nacionales.²⁸

El control del comercio exterior recaía principalmente en la Junta Monetaria y en el CDCE, el cual lo presidía el Ministro de Desarrollo y donde se discutían los documentos que su secretaría, INCOMEX, preparaba para debatir la política a seguir. Las funciones de estas entidades, como

²⁷ El INCOMEX fue creado por el Decreto 2976 de 1968.

²⁸ El Centro de Investigaciones para el Desarrollo (CID) incluye a la Dirección General Marítima (DIMAR) y a COLPUERTOS, ya liquidado, en el andamiaje institucional del comercio exterior (CID 1997).

formuladoras o ejecutoras de la política comercial, fueron las siguientes. El CDCE fue el máximo órgano rector del comercio exterior ²⁹ y la Junta Monetaria, como autoridad cambiaria, determinaba el presupuesto mensual de divisas, el cual fijaba el valor máximo que el INCOMEX podía aprobar en licencias de importación. Este arreglo hacía que la Junta Monetaria, vía presupuesto de importaciones, determinara el monto global de restricciones y, por ende, el nivel general de protección, y el INCOMEX determinara el monto de protección sectorial vía su aprobación de licencias de importación. ³⁰ Este andamiaje institucional demostró ser de difícil coordinación. Varios estudios (CID 1997, Gómez, Botiva y Guerra 2010) han concluido que hasta comienzos de los noventa los organismos responsables de la política comercial³¹ actuaron de manera descoordinada y a veces con criterios dispares, lo que no impidió que la Junta Monetaria afectara la protección global y el INCOMEX la protección sectorial.

Desde finales de los años 80, se comenzó a pensar en liberalizar el comercio de las trabas que lo entorpecían. Específicamente se discutió la conveniencia de abrir la economía y por ello desde 1988 se crearon grupos de trabajo para diagnosticar y formular el plan de liberalización comercial. La decisión fue finalmente puesta en práctica bajo la administración de César Gaviria (1990-1994)³². Los principios generales que debían regir la política de comercio exterior quedaron plasmados en la ley 7ª de 1991, y en reformas posteriores legisladas por el Decreto 2553 de 1999, el Decreto Ley 210 de 2003 y la Ley 1609 de 2013. Los principios a los cuales debía ceñirse el nuevo marco institucional fueron: la internacionalización de la economía, el estímulo de los procesos de integración, la modernización y eficiencia de la producción local, la protección adecuada -en particular ante las prácticas desleales del comercio-, y la coordinación con las políticas macroeconómicas.

La ley 7ª creó el Sistema Nacional de Comercio Exterior, el cual lo conforman todas las entidades involucradas en definir, coordinar y ejecutar la política de comercio exterior. En el nivel decisorio y regulatorio de la política económica y comercial se encuentran el Consejo Nacional de Política Económica y Social (CONPES) y el Consejo Superior de Comercio Exterior (CSCE)³³, cuya composición refleja los intereses sectoriales que allí confluyen. ³⁴ El CSCE debe tener en cuenta

²⁹ El CDCE estaba integrado por el Ministro de Desarrollo, quien lo presidía, por los ministros de Relaciones Exteriores, Hacienda, Agricultura, Minas y Energía, jefe del DNP, el Gerente del Banco de la República, el Gerente de la Federación Nacional de Cafeteros y los Directores de PROEXPO y de INCOMEX

³⁰ Esto fue válido hasta cuando la Junta Monetaria no puso límites al presupuesto de importaciones entre 1976 y 1982. En ese periodo INCOMEX determinaba, de facto, el monto de la protección global y el monto de la protección sectorial. García y coautores (2014, Recuadro 3) muestran que la protección comenzó a subir en 1976, justo cuando comenzó una gran bonanza de divisas por los altos precios del café.

³¹ En particular los Ministerios de Desarrollo, Hacienda, Agricultura, y de Relaciones Exteriores, así como PROEXPO, INCOMEX, DIMAR y COLPUERTOS.

³² Según lo expresado en entrevista sostenida con Luis Fernando Alarcón, ex-ministro de Hacienda de la administración del presidente Virgilio Barco, el día 4 de mayo de 2012 a las 4 pm: *“el equipo de trabajo económico tenía claro que el Gobierno de Barco no podía irse sin dar la señal en la dirección de la apertura comercial. Querían que fuera un legado de dicho gobierno. Se presentó como el programa de modernización de la economía y se aprobó en el CONPES”*.

³³ Anterior Consejo Directivo de Comercio Exterior.

³⁴ Los miembros del CSCE son el Presidente de la República y los ministros de Comercio, Relaciones Exteriores, Hacienda y Crédito Público, Agricultura y Desarrollo Rural, Minas y Energía, Transporte, Medio Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, el Director del Departamento Nacional de Planeación y el Gerente del Banco de la República.

las orientaciones de política económica del CONPES y el impacto sobre los ingresos fiscales de los cambios en la política aduanera; esto último lo hace el Consejo Superior de Política Fiscal (CONFIS). También toma en consideración lo que proponga y recomiende el sector privado a través de la Comisión Nacional de Competitividad y su secretaría Técnica Mixta³⁵. Su función principal es, de acuerdo con la norma, analizar, evaluar y recomendar al Gobierno Nacional medidas y proyectos encaminados a facilitar el comercio de bienes, servicios y tecnología y a promover la inversión extranjera directa y la competitividad de la economía colombiana. En los últimos años, en sus reuniones anuales el CSCE le ha prestado mayor atención a los temas de salvaguardias, selección de países con los cuales negociar acuerdos comerciales, lineamientos para reformar el código aduanero y, recientemente, a evaluar los resultados de la actual política comercial centrada en la negociación de acuerdos de libre comercio.

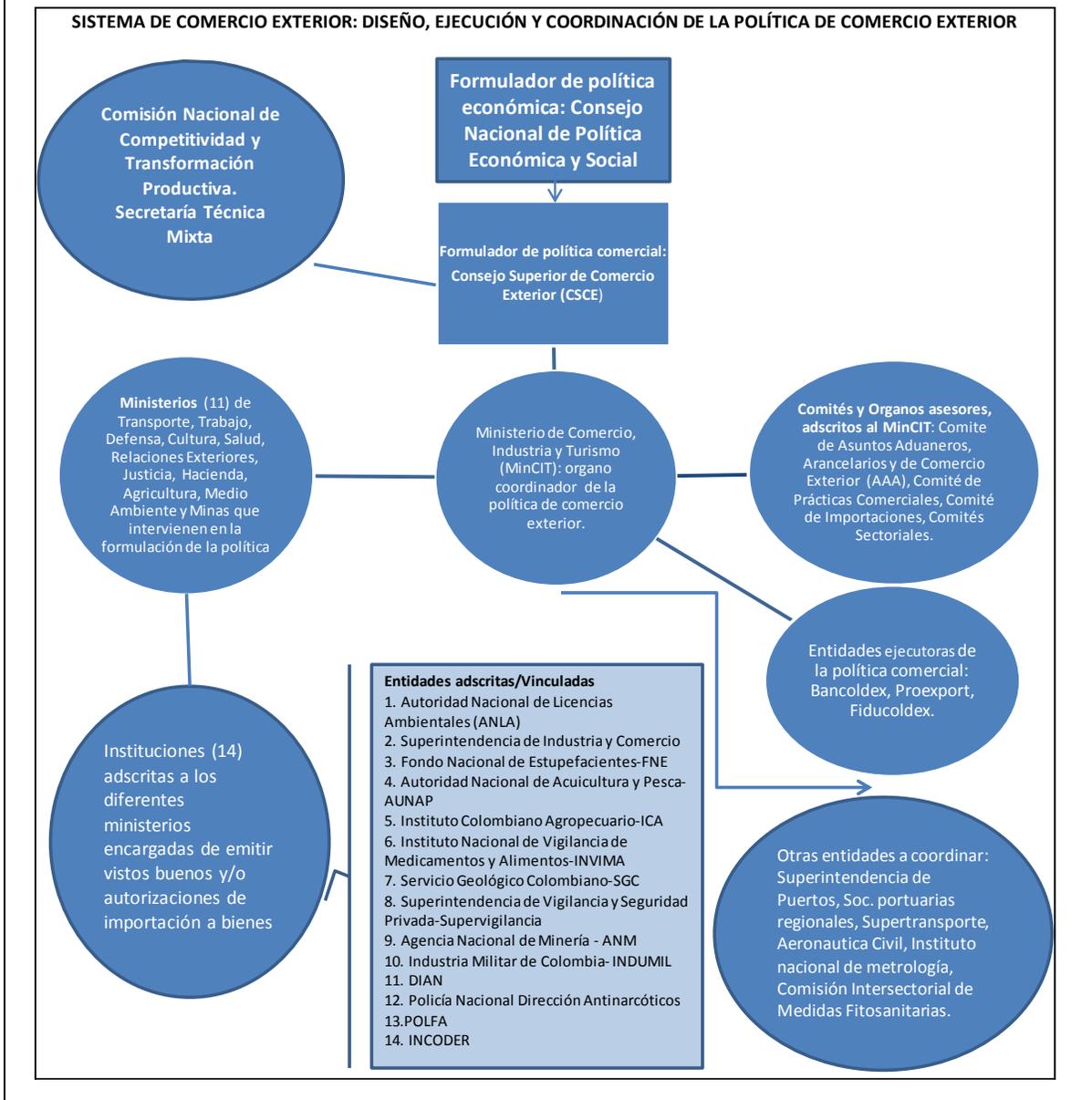
Por su parte, el MCIT coordina la ejecución de la política de comercio exterior y para ello se apoya en unos comités y órganos asesores adscritos a dicho Ministerio. Para propósitos de diseñar la política comercial el MCIT se debe coordinar con once ministerios, de los cuales dependen catorce entidades que emiten vistos buenos y permisos para exportar e importar. Bancoldex, Fiducoldex y Procolombia (antes Proexport), entidades adscritas al MCIT, son responsables de la aplicación de la política de promoción y apoyo financiero de las exportaciones. La coordinación del sistema de comercio exterior es tan compleja que requiere crear comités al interior de dicho sistema que aseguren la coordinación de grupos de entidades relacionadas con temas específicos que influyen sobre el comercio exterior. Ejemplo de ello es la Comisión Intersectorial de Medidas Fitosanitarias (MFS) creada en 2006 con el fin de coordinar y orientar la política de sanidad agropecuaria e inocuidad de alimentos en el país³⁶.

El Diagrama 1 muestra los actores involucrados en la política de comercio exterior y sus interrelaciones y en los Anexos 1 y 2 se observa el rol de estas entidades como emisoras de requisitos previos a la exportación e importación de bienes.

³⁵ La Comisión Nacional de Competitividad está constituida por representantes del gobierno nacional, el sector privado, los trabajadores, las universidades y de las entidades territoriales los que elaboran propuestas para el diseño de las políticas de competitividad. En 2007, mediante la ley 007 del mismo año fue creada la Secretaría Técnica Mixta encargada de preparar los documentos técnicos que sirven de propuestas bases para las discusiones de la Comisión.

³⁶ El Decreto 2833 de 2006 creó la Comisión Intersectorial de Medidas Fitosanitarias (MFS) integrada por el Departamento Nacional de Planeación –DNP-, los ministerios que conforman el Sistema MSF (Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural –MADR-; el Ministerio de Salud y Protección Social –MSPS-; el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo –MCIT- ; y el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible –MADS-), y las autoridades sanitarias (Instituto Colombiano Agropecuario –ICA- y el Instituto Nacional de Vigilancia de Medicamentos y Alimentos .INVIMA-), el Instituto Nacional de Salud –INS- y el Instituto de Hidrología, Meteorología y Estudios Ambientales –IDEAM-. Adicionalmente, los 12 gremios de la producción pueden participar en la Comisión como invitados especiales, con derecho a voz pero no a voto.

Diagrama 1



¿Cómo se comparan los arreglos institucionales antes y después de 1991? Para compararlos se examinan las herramientas principales utilizadas para controlar las importaciones y apoyar las exportaciones, las que se relacionan con las entidades que definían y ejecutaban la política aplicable a cada herramienta. Para las importaciones se escogieron como herramientas el presupuesto de divisas, las restricciones cuantitativas, las medidas no arancelarias (MNA) diferentes a las restricciones cuantitativas, y el arancel; aunque las restricciones cuantitativas forman parte de las MNA, en este trabajo se separan del resto de MNA porque su presencia y su uso dominaron la política comercial durante un parte importante del período cubierto. Para las exportaciones escogemos como herramienta los subsidios directos (CAT y CERT), el crédito estatal,

las actividades de promoción como ferias y otras, los permisos para exportar y los sistemas especiales de importación-exportación. Creemos que estas han conformado el principal grupo de herramientas de la política comercial, sin que ello implique que hayan sido las únicas. Hemos dejado por fuera de la lista la tasa de cambio porque ella no constituye un instrumento específico de promoción o de restricción al comercio y, en principio, no discrimina entre productos y sectores; no obstante, somos conscientes de que en el primer período hubo impuestos ad-valorem sobre las exportaciones de café y durante la bonanza cafetera de los años 70 se estableció una tasa de cambio diferencial para las divisas provenientes de las exportaciones de banano, algodón, ganado, y flores que constituía un gravamen a su exportación. El Cuadro 12 presenta la información.

Cuadro 12 - Actores en la política de importaciones y exportaciones entre 1968 y 2015

	1968-1990	1991-2015
I. Importaciones		
Presupuesto de divisas	Junta Monetaria	No se establece presupuesto.
Restricciones cuantitativas	CDCE define la política y el INCOMEX la ejecuta (Ministerio de Desarrollo)	CSCE/MCIT define la política con base en recomendaciones del Comité de Asuntos Aduaneros, Arancelarios y de Comercio Exterior (Comité AAA). El MCIT coordina su ejecución con la DIAN.
Medidas no arancelarias	Agricultura, Salud, Desarrollo; Relaciones Exteriores.	MCIT, otros diez ministerios y 14 entidades adscritas a estos.
Arancel	Consejo de Política Aduanera, adscrito al Ministerio de Hacienda, define la política. DIAN ejecuta la política aduanera.	CSCE/MCIT con base en propuestas técnicas elaboradas por el Comité de Asuntos Aduaneros, Arancelarios y de Comercio Exterior (Comité AAA). DIAN ejecuta la política aduanera.
II. Exportaciones		
Subsidios directos (CAT, CERT)	Departamento Nacional de Planeación (DNP), Ministerio de Hacienda y CONPES	CAT, no aplica. CERT se mantiene en un nivel de cero. El MCIT formula la política de promoción de exportaciones teniendo en cuenta las recomendaciones del Consejo Superior de Comercio Exterior, la Junta Directiva del Banco de Comercio Exterior S.A., Bancoldex y la Junta Asesora de Proexport (Procolombia).
Crédito	PROEXPO	BANCOLDEX, Fiducoldex (garantías)
Actividades de promoción	PROEXPO	PROCOLOMBIA
Permisos, registros, autorizaciones, certificados para exportar, otros	INCOMEX, Federación Nacional de Cafeteros de Colombia	Múltiples entidades. Ver diagrama 1 y Anexo 1. También intervienen la Federación Nacional de Cafeteros, Federación Nacional de Cacaoteros, Federación Nacional de Arroceros, Federación Nacional de Ganaderos, Federación Nacional de Paneleros al exigir, previa exportación, el pago de cuotas de fomento y/o afiliación.
Zonas Francas, Plan Vallejo, Zonas Económicas Especiales de Exportación, Programas Especiales de Exportación, Sociedades de Comercialización Internacional y otros mecanismos e instrumentos de promoción de las exportaciones	CDCE define la política y el INCOMEX la ejecuta	El MCIT formula las políticas relacionadas con la existencia y funcionamiento de zonas francas; las unidades de desarrollo fronterizo; los sistemas especiales de importación y exportación, las comercializadoras internacionales, zonas especiales económicas de exportación y demás instrumentos que promuevan el comercio exterior. La DIAN administra dichos instrumentos. La promoción comprende beneficios tributarios (exenciones) o aduaneros (solicitud de embarque global, no inspección física, constitución de garantías globales) otorgados a las Sociedades de comercialización internacional, los Usuarios Altamente Exportadores (ALTEX), los Usuarios Aduaneros Permanentes (UAP).

Notas: 1. Los once ministerios que pueden influir sobre las MNA son Minas, Agricultura, Trabajo, Transporte, Defensa, Relaciones Exteriores, Justicia, Salud, Medio Ambiente, Cultura y Hacienda.

2. Las 14 entidades que pueden emitir permisos, vistos buenos y otros documentos que se exigen para importar son ANLA, SuperIndustria y Comercio-SIC, AUNAP, ICA, INVIMA, Servicio Geológico Colombiano, SuperVigilancia y de Seguridad Privada, Agencia Nacional Minera, Indumil, DIAN, Antinarcóticos, POLFA, Incoder, Fondo Nacional Estupefacientes (MinJusticia).

El Comité AAA lo componen los viceministros de Comercio Exterior, Hacienda (Técnico) Desarrollo Empresarial del MCIT, Agricultura, Minas y el subdirector del DNP. También participan el Director de la DIAN y dos asesores del CSCE.

Fuente: elaboración propia y Gómez, Botiva, Forero.

El cuadro 12 nos muestra un entorno institucional bastante diferente en los dos períodos. En el período 1968-1990 el poder para manejar la política comercial se concentraba principalmente en dos organismos: Ministerio de Desarrollo a través del CDCE y del INCOMEX, y Ministerio de Hacienda a través de la Junta Monetaria, Aduanas-DIAN, y el Consejo de Política Aduanera (aunque el Ministerio de Desarrollo tenía tres miembros en el Consejo). A partir de 1991 estas dos entidades perdieron mucha influencia en el manejo de la política comercial, especialmente la de importaciones, a expensas de una multitud de organismos que ganaron gran capacidad para afectar la política de importaciones e indirectamente la política de exportaciones, pudiendo así contrarrestar lo que se haga en forma directa para afectar las exportaciones.

Cabe señalar que aunque la legislación le da al MCIT un gran poder sobre la política comercial (Véase Decreto Ley 210 de 2003, Decreto 3808 de 2006 y Anexo 3) en la práctica no lo tiene pues las otras entidades emiten normas de control al comercio, y algunas lo hacen por su cuenta sin consultar al MCIT. Esto debe esperarse cuando el poder para autorizar algo se diluye entre muchas entidades y la entidad líder carece de los recursos para coordinarlos y monitorearlos efectivamente.³⁷ Esto se vuelve aún más difícil cuando las entidades difieren sustancialmente en sus objetivos, y en los incentivos, motivaciones y presiones a que están sujetos sus funcionarios. Por último, si el país carece de la capacidad para hacer acatar las normas o sus autoridades carecen de interés en hacerlas cumplir (para un ejemplo, ver Anexo 4), entonces la política se vuelve opaca y arbitraria y pierde efectividad.

Una forma sencilla de evaluar el entorno institucional y la calidad de la política que este entorno produjo sería mirar si se lograron los objetivos de la política. En 1991 la administración Gaviria lanzó la política de apertura e internacionalización de la economía, la que justificó los cambios institucionales examinados en esta sección. La evidencia disponible (García y coautores, 2014) muestra que la apertura, si se dio, duró muy poco, que la economía no se internacionalizó como se esperaba, y que, al menos hasta 2012, el proteccionismo aumentó de manera sostenida, posiblemente a los niveles que se dieron en los años 50. En resumen, el entorno institucional de la política de comercio exterior no parece haber resultado adecuado para lograr los objetivos que se buscaron.

Hemos señalado el rol central que en teoría debe jugar el MCIT para asegurar el buen funcionamiento del sistema de comercio exterior. Pero, como se concluyó a partir de la encuesta de comercio exterior aplicada por el Banco de la República, la DIAN en su función aduanera también es una institución clave que afecta el desarrollo eficiente del comercio internacional de

³⁷ Este diagnóstico coincide con el efectuado por el Consejo Privado de Competitividad en su Informe Nacional de Competitividad 2014-2015 en el cual señala los problemas de coordinación efectiva que enfrenta el MCIT para lograr cumplir los objetivos fijados para los Comités Regionales de Competitividad. Puntualmente el informe dice que (...) *la coordinación de las CRC ha dependido del MinCIT (...). Lo anterior conlleva dos problemas de arquitectura institucional. Por un lado, al MinCIT no le queda fácil servirle a las CRC como puerta de entrada a las diferentes agencias del nivel nacional ya que (...) los cuellos de botella que se presentan a nivel local escapan de la competencia del MinCIT.*

bienes. La función teórica y práctica que estas dos entidades desempeñan es el tema que se desarrolla en las secciones siguientes.

B. El Ministerio de Comercio, Industria y Turismo

1. Esfera de influencia: legal y real

La ley 7a de 1991 en su artículo 17 creó el Ministerio de Comercio como “...organismo encargado de dirigir, coordinar, ejecutar y vigilar la política de comercio exterior, en concordancia con los planes y programas de desarrollo”. Un año más tarde, con la expedición de la ley 790 de 1992, se amplían las funciones del Ministerio de Comercio al absorber al Ministerio de Desarrollo y su nombre cambia al de Ministerio de Comercio, Industria y Turismo (MCIT). Sus funciones fueron definidas en el decreto 210 de 2003, en su artículo 2°, entre las cuales es importante destacar las siguientes:

- *Participar en la formulación de la política, los planes y programas de desarrollo económico y social; lo que en la práctica tiene lugar a través de su participación en el CONPES;*
- *Formular la política en materia de desarrollo económico y social del país relacionada con la competitividad, (...), el comercio interno y el comercio exterior. Para ello la norma establece que debe propiciar el aumentar la productividad y mejorar la competitividad de las empresas colombianas y colaborar con los ministerios y demás entidades competentes en formular las políticas económicas que afecten (...) la inserción en el mercado internacional.*
- *En cuanto a las exportaciones, el MCIT define la política en materia de (...) fomento a la actividad exportadora para lo cual presenta sus proyectos a consideración del Consejo Superior de Comercio Exterior, el cual formula recomendaciones a tener en cuenta por el MCIT. En la promoción de las exportaciones, sus propuestas también son puestas a consideración de la Junta Directiva del Banco de Comercio Exterior S.A., BANCOLDEX y la Junta Asesora de PROEXPORT (hoy PROCOLOMBIA).*
- *El decreto también define que el MCIT es la entidad responsable de establecer los trámites, requisitos y registros ordinarios aplicables a las importaciones y exportaciones de bienes, servicios y tecnología, y aquellos que con carácter excepcional y temporal se adopten para superar coyunturas adversas al interés comercial del país. **Todo requisito a la importación o exportación en tanto es una regulación de comercio exterior, deberá establecerse mediante decreto suscrito por el Ministro de Comercio, Industria y Turismo y el Ministro del ramo correspondiente (se enfatiza con negrilla esta condición).***
- *La labor del MCIT requiere “... Coordinar la ejecución de la política de comercio exterior con las distintas entidades de la administración pública que tienen asignadas competencias en esta materia.” Específicamente, para cumplir su cometido el MCIT debe*

coordinarse con las entidades que componen el sistema de comercio exterior y con aquellas que no hacen parte de él pero cuyo accionar afecta el comercio internacional, como son la Aeronáutica Civil, la Superintendencia de Puertos, la Superintendencia de Transporte, y las Sociedades Portuarias Regionales.

En resumen, el MCIT es responsable de formular la política de comercio exterior bajo los objetivos de política económica definidos por el Gobierno y de coordinar la ejecución de dicha política con las distintas entidades cuyas funciones están relacionadas con el comercio exterior. Pero, ¿qué ocurre en la práctica? Este mandato legal se incumple por varias razones. El MCIT no es la única institución que emite normas relativas al comercio exterior aunque, en teoría, debería serlo. Sus propuestas, elaboradas con base en el apoyo técnico brindado por diversos comités asesores, deben ser sometidas a discusión y aprobación ante el Consejo Superior de Comercio Exterior (CSCE). En dicho ámbito las decisiones de política comercial son influenciadas por intereses sectoriales y gremiales. Ejemplo de ello ha sido el gran crecimiento de las medidas no arancelarias desde cuando se trató de liberalizar el comercio a comienzo de los años noventa (Véase García, López, Montes y Esguerra, 2014). Por ello, según lo expresado por expertos en el tema, se considera que *“el Comité AAA es quien diseña la política arancelaria pero solo en la norma”*³⁸.

La falta de control de la política comercial por parte del MCIT se traduce en una promulgación excesiva de normas que entran el comercio exterior; se exige un alto número de disposiciones y documentos para exportar e importar, algunos de los cuales se repiten entre instituciones. Pese a que el MCIT ha sido designado como la entidad que lidera y coordina la política de comercio exterior, en la realidad parece ser una entidad más de las muchas que intervienen en la política comercial. La función de coordinación del MCIT es ahora más necesaria dada la participación de múltiples ministerios (11) y entidades adscritas a estos (14) en la determinación y/o ejecución de la política comercial. Cabe recordar que con el fin de fortalecer el control y coordinación del comercio exterior, su rol institucional fue fortalecido a través de la fusión con el Ministerio de Desarrollo en 2002 [Ley de 790 de 2002]. El reto de coordinación institucional y eficiencia normativa requiere una acción más profunda del MCIT para que se traduzca en una exigencia coordinada de requisitos y trámites no redundantes que no entran el comercio exterior (Véase Anexos 1 y 2 para lista de requisitos por entidad).³⁹

¿En qué dirección ha actuado el MCIT en términos de procedimientos y de normas? Ha buscado agilizarlos a través de la Ventanilla Única de Comercio Exterior (VUCE)⁴⁰, pero la VUCE no resuelve el origen del problema: la multitud de trámites que se exigen para exportar o importar una

³⁸ En Colombia lo de las normas de papel pasa en muchas instancias, como lo muestra el libro de Mauricio García Villegas (2011).

³⁹ Debe notarse que el Decreto 3808 de 2006 le da unas atribuciones al Ministerio de Comercio que no parecen aplicarse en la práctica. El Decreto dice: “Que de conformidad con lo establecido en el numeral 20 del Decreto Ley 210 de 2003, todo requisito a la importación, en tanto es una regulación de comercio exterior, deberá establecerse mediante decreto suscrito por el Ministro de Comercio, Industria y Turismo y el Ministro del ramo correspondiente”.

⁴⁰ La VUCE fue creada en 2004 mediante el Decreto 4149 del mismo año y su posterior modificación en 2005, Decreto 4269 de 2005.

mercancía. Aunque muchas entidades exigen requisitos y documentos para poder otorgar permisos y vistos buenos, la gran mayoría de los trámites se concentran en unas pocas entidades, como se muestra en la siguiente sección.

2. El poder está en el trámite

El análisis de los procedimientos e instituciones que acompañan una operación de comercio exterior permitió identificar tres etapas; en la primera, el importador o exportador identifica los requisitos y documentos a cumplir para la obtención del visto bueno (MNA) ante cada entidad emisora y adelanta dicho trámite ante la misma ⁴¹. Esta etapa se ha denominado de *requisitos no visibles*. La segunda etapa agrupa los procedimientos propios de aprobación de una solicitud de licencia o registro de importación sujeto a vistos buenos, lo cual se realiza a través de la VUCE. El procedimiento ante la VUCE constituye un trámite que adiciona nuevos requerimientos a la cadena de documentos y procedimientos que deben surtirse para exportar e importar. En la tercera etapa, el exportador o importador enfrenta los trámites logísticos propios del comercio exterior asociados con su inspección y embarque (exportación) o desembarque (importación), la nacionalización (declaración de importación) y pago de las mercancías (declaración de cambio). Cabe señalar que los documentos y trámites que caracterizan esta última etapa del proceso son los incluidos en el indicador del Doing Business del Banco Mundial, indicador que se incluye en la última columna del cuadro 12 para efectos de comparación. Los trámites de las etapas dos y tres de comercio exterior los agrupamos como parte de las restricciones *visibles al comercio*. Este ejercicio permitió identificar para las importaciones 39 modalidades de documentos, vistos buenos, requisitos, certificados, registros y otros, emitidos por 20 entidades y, para las exportaciones, 26 documentos emitidos por 18 entidades (cuadro 13 y anexos 1 y 2).

¿Favorece el actual funcionamiento institucional y normativo la eficiencia del sistema comercio exterior? La respuesta es clara: No lo favorece. Al contrario, lo dificulta, lo hace lento y costoso. En el actual entorno institucional, actúan múltiples entidades con objetivos diversos y para la gran mayoría de ellas sus instrumentos de política consisten, entre otros, de vistos buenos, permisos, certificaciones, autorizaciones, registros, licencias, e inspecciones. Algunos de estos procedimientos, como algunos de los exigidos por el ICA y el INVIMA, podrían ajustarse a estándares internacionales y no constituir un paso adicional en la aprobación de las importaciones ⁴¹. Todo ello permite concluir que *el poder está en el trámite*.

Cuadro 13

Resumen de Requisitos e Instituciones

Operación Comercio Exterior	I. Restricciones no visibles: Etapa 1		II. Restricciones visibles: Etapas 2 y 3		Total	Referencia Internacional para documentos exigidos (sin incluir vistos buenos) 3/
	Número de documentos exigidos para obtener aprobación de vistos buenos, licencias, autorizaciones otros.	Lista de vistos buenos, licencias, autorizaciones, otros. 1/	Entidades emisoras vistos buenos y otros (número) 1/	Número de documentos exigidos para exportar/importar (se incluyen vistos buenos) 2/	Número total de documentos exigidos durante una operación de comercio exterior (I + II)	
Exportación	Según producto y entidad emisora visto bueno o autorización (ver anexo 1)	26	18	13	Varía según producto y entidad emisora visto bueno o autorización	6
Importación	Según producto y entidad emisora visto bueno o autorización (Ver anexo 2)	39	20	9	Varía según producto y entidad emisora visto bueno o autorización	7
Ejercicio de cuantificación de procedimientos y documentos requeridos para importar						
Importación de vehículo para transporte de 10 o más personas	Expedición del certificado de prueba dinámica requiere 6 documentos. Ver nota 4/ RUNT	1. Certificado de prueba dinámica importación por comercializadora (obligatorio): 1 documento 2. Registro RUNT (obligatorio) (1 documento)	ANLA Ministerio de Transporte	11 (ver nota 2/)	17 documentos	

1/ Lista elaborada con base en información MUISCA-DIAN y VUCE-MCIT.

2/ Incluye: 1. Diligenciamiento del registro o licencia de importación; 2. Carta de representación de la SIA; 3. Compra de certificado digital y registro ante la VUCE; 4. certificación de prueba dinámica; 5. RUNT; 6. Declaración de importación; 7. Declaración de cambio; 8. Factura comercial; 9. Documento de transporte; 10. Certificado de origen (cuando aplique); 11. certificado de inspección (cuando aplique). No se incluyen los documentos asociados con el transporte de la mercancía de la fábrica hasta el

3/ Fuente Doing Business - Banco Mundial

4/ Para la emisión de un certificado de prueba dinámica de un automóvil para comercialización, el ANLA exige la presentación de 6 documentos: 1. Carta solicitud de certificación Prueba Dinámica para comercialización; 2. Dos formatos en original del certificado de emisión por prueba dinámica emitido por la casa matriz; 3. Copia Reporte técnico de laboratorio (Test Report); 4. Traducción no oficial del reporte técnico; 5. Certificación Protocolo de Montreal (año modelo 2012 en adelante); 6. Consignación costo de evaluación.

Fuente: elaboración propia

Una vez identificados los trámites e instituciones que intervienen en los flujos de comercio exterior, se buscó estimar su importancia relativa. Para ello se utilizó la base de trámites de aprobación de licencias y registros de importación efectuados ante la VUCE-MCIT en 2012, en la cual es posible identificar el documento o procedimiento exigido y la institución responsable y se comparó con el total de restricciones no arancelarias reportadas por la UNCTAD que fueron utilizadas en el trabajo de García y coautores (2014).

Previo descripción de los resultados de este ejercicio es necesario explicar el rol de la VUCE-MCIT y los tramites que tienen lugar a través de este mecanismo. El MCIT, única entidad facultada para

establecer “los trámites, requisitos, y registros ordinarios aplicables a las importaciones de bienes de bienes, servicios y tecnología”⁴², ha establecido tres regímenes de importación que son: libre importación, licencia previa y prohibida importación. La aplicación del régimen se da a través de la aprobación de una licencia o mediante un registro. Las licencias permiten la importación de bienes bajo el régimen de licencia previa y con base en los registros se autorizan las importaciones del régimen de libre importación sujetas a algún visto bueno o control. Lo anterior significa que la pertenencia al régimen de libre importación no debe interpretarse como la no aplicación de requisitos, vistos buenos y demás controles, aunque en teoría, suponen el menor número de controles administrativos ya que estos bienes son considerados necesarios para el desarrollo económico y social del país⁴³.

La aprobación de un registro y de una licencia la efectúa el MCIT a través de la plataforma VUCE; las licencias son autorizadas por el Comité de Importaciones y los registros por la Dirección de Comercio Exterior del ministerio a través del grupo VUCE. El cruce de las licencias y registros de importación tramitados para su aprobación ante la VUCE en 2012 con la base de declaración de importaciones de la DIAN del mismo año (total importaciones) arrojó el siguiente resultado (Cuadro 14):

- El 57 por ciento del valor CIF de las importaciones requirió al menos un permiso emitido por alguna de las 21 entidades que están conectadas con dicha plataforma tecnológica.
- El cruce de las partidas arancelarias de la base de importaciones de la DIAN con las partidas arancelarias que estuvieron sujetas a alguna medida no arancelaria según la base UNCTAD permitió identificar un 25 por ciento adicional del valor importado en 2012 que también estuvo sujeto a algún tipo de autorización o control por una entidad no integrada al sistema VUCE-MCIT.
- Las cifras también muestran que de las partidas arancelarias por las cuales se importó alguna mercancía, el 45 por ciento se tramitó a través de la VUCE y el 25 por ciento a través de otras entidades; el resto de partidas, 30 por ciento, no se debió tramitar ante institución alguna.

⁴¹ DNP y Fedesarrollo (Octubre 2012) “Evaluación institucional y de resultados de la política nacional de sanidad agropecuaria e inocuidad de alimentos”; Informe final. Director Juan Patricio Molina. Investigadores: Felipe Castro, Diego Escobar, Angélica Lesmes, Gustavo Mosquera, Juan José Perfetti, Nidia Esperanza Rincón.

⁴² Decreto 925 de 2013, expedido previa recomendación del Comité AAA.

⁴³ El régimen de libre importación aplica a las mercancías que pueden ingresar al territorio aduanero nacional sin ningún requerimiento especial por parte de la Aduana.

Cuadro 14 - Importaciones tramitadas a través del MCIT y de otras entidades: 2012

	Valor (millones de dólares)	Valor (%)	Partidas arancelarias	Partidas (%)
1. Importaciones tramitadas a través de la VUCE (MCIT)	32,308	57	2.920	45
2. Importaciones no tramitadas ante la VUCE:	24,797	43	3.541	55
Sujetas a permisos de otras entidades	14,335	25	1.595	25
Libre importación	10,463	18	1.946	30
3. Total	57,106	100	6.461	100

Fuente: Cálculos de los autores a partir de información suministrada por la DIAN para valor importado por partida arancelaria y por el MCIT para partidas arancelarias tramitadas a través de la VUCE

Entonces, ¿cuánto del valor total importado está sujeto a algún tipo de autorización o control ya sea a través del MCIT o de otras entidades? De acuerdo con los resultados del ejercicio que se presentan en el cuadro 15, el 82 por ciento del valor importado en 2012, unos 47 mil millones de dólares, estuvo sujeto a trámites de aprobación de licencias, registros u otro tipo de exigencia procedimental. El número de partidas arancelarias con alguna restricción y por las cuales se importaron productos fue de 4,515, las cuales representaron un 70 por ciento de las partidas arancelarias importadas ese año, lo que es un número congruente con el 68 por ciento reportado para diciembre de 2012 por García y coautores (2014, cuadro 8). Las importaciones de mercancías genuinamente libres (aquellas que no tuvieron que obtener aprobación de ninguna entidad) representaron el 18 por ciento del valor importado y el 30 por ciento de las partidas por las cuales se importó mercancía en 2012.

Cuadro 15 - importaciones totales, libres y sujetas a algún control: 2012

Descripción	Valor (millones de dólares)	Valor (%)	Partidas arancelarias	Partidas (%)
A. Importaciones sujetas a alguna restricción <u>1/</u>	46,643	82	4.515	70
1. Licencias previa, anuales y de Plan Vallejo	5,424	9	191	3
2. Registros de productos en lista libre sujetos a alguna restricción para importar	41,219	72	4.324	67
B. Importaciones no sujetas a restricciones <u>2/</u>	10,463	18	1.946	30
Total	57,106	100	6.461	100

Fuente: Cálculos de los autores a partir de información de la DIAN y del MCIT. El valor importado por partida proviene de la base de datos de la DIAN; el resto de los datos se obtiene cruzando la información sobre posiciones arancelarias tramitadas ante la VUCE y la base de importaciones de la DIAN.

Notas:

1/ La restricción puede provenir de MNA o de otros requisitos no catalogados como MNA.

2/ Corresponde a registros de productos en lista libre no sujetos a requisitos o restricciones para importar

Las cifras presentadas en el cuadro 14 muestran lo que pasa por la VUCE pero no lo que el MCIT controla; la respuesta a este acertijo, incompleta y parcial, se elabora en el párrafo siguiente. Para conocer mejor cómo opera la política de control de importaciones se necesita mirar las solicitudes de importación que se tramitaron a través de la VUCE y de otras entidades en 2012 y 2013. La información pertinente muestra el número de solicitudes de aprobación de licencia previa y de registros que tramitó cada entidad y *posteriormente* pasaron por la VUCE. Las cifras se presentan en el cuadro 15 y revelan mucho sobre quién afecta la política comercial. De las solicitudes presentadas a través de la VUCE el MCIT tramitó el 48 por ciento y otras 18 entidades tramitaron el 52 por ciento restante. Al MCIT le siguen, en orden de volumen de solicitudes tramitadas, el INVIMA, el ICA y la Superintendencia de Industria y Comercio (SIC).

Las cifras indican que el MCIT y otras cinco entidades definieron la suerte del 95 por ciento de las solicitudes que pasan por la VUCE. De las entidades distintas al MCIT, cinco de ellas (INVIMA, ICA, SIC, ANLA y el Ministerio de Transporte) tramitaron el 47 por ciento de las solicitudes de vistos buenos, y las importaciones autorizadas por ellos podría representar más del 50 por ciento de las importaciones efectuadas. Las cifras muestran otro dato revelador: las solicitudes de aprobación de registros (columna 2) representan el 87 por ciento del total de solicitudes presentadas, pero el solo hecho de tener que conseguir un visto bueno o un permiso para importar una mercancía en ese grupo indica que el producto no se puede considerar genuinamente de libre importación.

Cuadro 16 - Número y distribución de solicitudes de licencia libre (registros) y licencia previa tramitadas ante la VUCE en 2012 Y 2013

Entidad	Previa	Registro	Total	Acumulad o
I. Solicitudes (número)	90,871	711,923	802,794	
II. Distribución de solicitudes (porcentaje)	100	100	100	100
1. Ministerio de Comercio, Industria y Turismo	62	47	48	48
2. Instituto Nacional de Vigilancia de Medicamentos y Alimentos – INVIMA	8	27	25	73
3. Instituto Colombiano Agropecuario - ICA	2	10	9	82
4. Superintendencia de Industria y Comercio – SIC	2	8	7	90
5. Autoridad Nacional de Licencias Ambientales – ANLA	3	4	4	93
6. Ministerio de Transporte	4	1	2	95
7. Otras entidades	19	3	5	100

Fuente: MCIT-VUCE. El dato para cada año y por entidad se presenta en el anexo 3 que examina la VUCE

Otras entidades, en orden de número de solicitudes, son: Sociedad de Vigilancia y Seguridad Privada, Ministerio del Medio Ambiente, Ministerio de Minas, Dirección Nacional de .Estupefacientes - MINJUSTICIA, AUNAP [Autoridad Nacional de Acuicultura y Pesca], INDUMIL, Fondo Nacional Estupefacientes, Servicio Geológico Colombiano, Ministerio de Agricultura, Ministerio de Relaciones Exteriores, Ministerio de Protección Social, Agencia Nacional Minera (INGEOMINAS), Décimo Tercera Brigada

Las cifras presentadas en los cuadros 14 y 16 apoyan la conclusión de la sección anterior sobre la influencia del MCIT. Las cifras del cuadro 15 muestran que las restricciones son enormes, pero posiblemente el MCIT tiene menos injerencia en ellas de lo que podría pensarse al mirar solo los cuadros 14 y 16. Todo esto indica que el MCIT tiene menos influencia en la definición y ejecución de la política comercial que la que tenía el Ministerio de Desarrollo en 1990. Cuánto se permite importar constituye una forma de política productiva o industrial, y por los datos presentados se puede concluir que el MCIT controla una parte de esa política. Esta observación permite conjeturar que (a) la política del MCIT puede ser desvirtuada por las reglamentaciones de otras entidades; y (b) el MCIT tiene una influencia limitada sobre la política de exportaciones; esto es un efecto indirecto, pero no por eso menos importante (Véase García y coautores, 2014), pues las restricciones a las importaciones constituyen, de hecho, un gravamen a las exportaciones.

Cabe recordar que además del gran número de normas que hemos identificado también hay problemas con la calidad de las normas. Ejemplo de ello es la normativa de la SIC sobre aprobación de reglamentos técnicos la cual es calificada de difícil cumplimiento, y hace necesario contratar firmas de abogados para adelantar en Colombia trámites de exportación, importación e inversión extranjera. En particular, expertos en la materia entrevistados para este trabajo expresaron críticas sobre la exigencia de pruebas de laboratorio efectuadas en el país, cuando la oferta de dichos laboratorios en Colombia es limitada o se carece de dicha tecnología, lo que requiere mayor tiempo para cumplir dicho requisito y crea una barrera a la entrada de nuevos oferentes de productos importados al mercado colombiano.

También se expresaron quejas sobre el accionar independiente del INVIMA⁴⁴ y, en general, sobre la falta de coordinación entre las entidades relacionadas con el cumplimiento de la política de sanidad agropecuaria y de sanidad de alimentos (ICA, INVIMA, ANLA, entre otros). Una de las recomendaciones del documento técnico de evaluación del funcionamiento institucional del sistema de medidas fitosanitarias elaborado por el DNP y FEDESARROLLO es el fortalecer la gestión de coordinación de la Comisión de Medidas Fitosanitarias (CMF) y trasladar algunas de las funciones del ICA e INVIMA al sector privado, ya que estas entidades terminan siendo juez y parte, al evaluar el cumplimiento de los requisitos, y al definir los vistos buenos o certificaciones requeridas para cumplir con dicha normativa.

En conclusión, si con las reformas institucionales de los años noventa se consideró necesario crear un Ministerio para manejar de manera coordinada y eficiente el comercio este cometido no se logró pues otras entidades entraron a formular y a ejecutar la política comercial actuando como una rueda suelta del sistema. El resultado de esta compleja y enredada arquitectura organizacional e institucional fue que el comercio exterior no se liberalizó como lo buscó inicialmente la administración Gaviria (García y coautores, 2014).

Los cambios de los últimos 25 años atomizaron las decisiones sobre la política comercial. Hoy día, unas 25 entidades, algunas con más poder que otras, definen y ejecutan esa política comercial, y por ende la política industrial y la política agropecuaria. Con sus acciones esas entidades pueden decidir la política comercial para Colombia y, de carambola, la política productiva en general. Como en cada entidad sus funcionarios aprueban o rechazan cada solicitud que reciben, no podemos concluir que la política resultante de las decisiones de cada funcionario obedezca a una política clara y definida de gobierno; más bien, al igual que en el pasado, o aún más marcado que antes, la política resultante puede responder a intereses particulares. Por lo tanto, es improbable que lo que se observa provenga de un esfuerzo deliberado por definir una política común y coherente que refleje objetivos de gobierno.

C. Aduanas

La Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (DIAN) se encarga de aplicar la política aduanera y de controlar el contrabando, labor que ejerce en colaboración con la Policía Fiscal Aduanera (POLFA) y la Policía Antinarcoóticos. La DIAN fue creada en 1992 y comenzó a funcionar en 1993, a partir de la fusión de la Dirección Nacional de Aduanas y la Dirección de Impuestos Nacionales. La DIAN está facultada para aprehender, decomisar o declarar en abandono mercancías a favor de la Nación, administrarlas, controlarlas y disponer de ellas, así como administrar y controlar los

⁴⁴ Parece que algunas entidades se escudan en lo establecido en la Ley 489 de 1998 para demandar su independencia administrativa y de gestión. El artículo 6º de dicha ley establece que la coordinación institucional debe respetar el ejercicio de las funciones administrativas y debe abstenerse de impedir o estorbar su cumplimiento por los órganos, dependencias, organismos y entidades titulares. Esta autonomía administrativa también es reforzada en el artículo 11, que describe las funciones no delegables.

Sistemas Especiales de Importación-Exportación, las Zonas Francas, las Zonas Económicas Especiales de Exportación y las Sociedades de Comercialización Internacional. La DIAN es responsable de dirigir y administrar la gestión aduanera y recaudar las obligaciones tributarias, aduaneras, y cambiarias, entre otras funciones. Cabe resaltar el énfasis que pone la norma para que, en el desarrollo de estas funciones, la entidad tenga en cuenta el servicio y apoyo a las operaciones de comercio exterior (facilitación del comercio). Para facilitar el comercio, la DIAN ha organizado administraciones especiales de aduanas que operan en el Aeropuerto El Dorado en Bogotá, el Paso de Frontera en Cúcuta, y los puertos de Cartagena y Buenaventura. Adicionalmente, creó Centros Especializados de Servicio Aduanero (CESA), orientados a facilitar las operaciones de comercio exterior en diferentes administraciones aduaneras del país. Apoyada por su consejo directivo, puesto en funcionamiento en 2011, la DIAN ejecuta la política comercial en el tema aduanero.

Los resultados de las encuestas señalan que entre 1990 y 2012 la DIAN mejoró su desempeño pero todavía tiene mucho campo para mejorar. No obstante sus deficiencias, la DIAN pudo manejar el creciente volumen de importaciones entre 1990 y 2014 resultante del crecimiento de la economía. Las toneladas netas importadas se sextuplicaron y el índice de importaciones (obtenido ponderando las toneladas netas importadas por su valor) es diez veces superior (Cuadro 17). Entre 2000 y 2014 el número de declaraciones de importación aumentó más rápido que el volumen importado, indicando un gran aumento en las importaciones de pequeño valor.

Con las mayores importaciones aumentaron los recaudos por gravámenes arancelarios y relacionados, a pesar de la caída en el gravamen efectivo promedio -del 18 por ciento en 1990 a 3.6 por ciento en 2014. A pesar de su crecimiento, los recaudos arancelarios perdieron importancia en los recaudos totales, al caer del 25 en 1990 al 3.9 por ciento en 2014. Los cambios anteriores fueron acompañados por una gran expansión en la nómina de Aduanas, la cual pasó de unos 1,400 funcionarios en 1994 a unos 3,900 en 2012. Por ello, el recaudo aduanero por funcionario cayó de 150 en 1994 y 25 pesos en 2012. Conviene recordar que la función de aduanas va más allá del recaudo aduanero, como se indica en el primer párrafo de esta sección; adicionalmente, también debe notarse que el recaudo ha caído como resultado del menor gravamen arancelario y por ello la relación de recaudo por funcionario es menor. Sin embargo, era de esperar que el fortalecimiento de la nómina de la DIAN en su función aduanera se tradujera en un mejoramiento de su servicio lo que no ha ocurrido, según se desprende de los resultados de la encuesta de comercio exterior del Banco de la República, de la evaluación periódica que efectúa la Contraloría General de la República a la gestión de la DIAN y de los indicadores internacionales. Varias razones contribuyen a explicar las deficiencias de la DIAN, las cuales se examinan en la siguiente sección.

Cuadro 17 - Cifras básicas sobre comercio, recaudos y productividad de la DIAN en la parte de Aduanas

	Volumen importado (toneladas netas; índice de cantidades)		Número de declaraciones de importación (millones)	Recaudos por arancel (miles de millones de pesos)	Gravamen arancelario implícito	Recaudo por arancel/Recaudo Total (%)	Recaudo por funcionario-Aduana/Impuestos (%)
	Millones	Índice base 2005					
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)
1990	6,3	27	nd	493	17,6	25	149 +
1995	12,6	53	nd	876	6,9	11	131
2000	13,1	54	0.82 *	1.762	7,3	9	58
2005	16,8	101	1,71	3.008	6,1	7	50
2010	23,60	149	2,37	4.865	6,3	7,0	33
2011	26,30	183	2,70	4.387	4,4	5,0	31
2012	30,30	193	2,95	3.958	3,7	4,0	25
2013	31,30	223	3,07	4.237	3,8	4,0	n.d
2014	35,40	266	3,20	4.396	3,6	3,9	n.d

Fuente: Dian para volumen importado en toneladas, recuadros por arancel, recaudos totales y valor de importaciones (para gravamen implícito y participación de recaudos arancelarios en recaudos totales); DIAN, Boletín de Comercio Exterior, varios números para las declaraciones de importación.

Banco de la República, información directa para índice de volumen *2000; +1994.

1. Problemas⁴⁵

En Colombia existe consenso sobre la necesidad de mejorar el funcionamiento aduanero. La información aportada por la encuesta de comercio exterior del Banco de la República, por los indicadores internacionales de gestión, por el seguimiento periódico que de la gestión de la DIAN hace la Contraloría General de la República, complementadas con nuestras entrevistas a importadores, abogados expertos en comercio internacional, reguladores, y agentes aduaneros, coinciden en señalar que el bajo desempeño de aduanas obedece a varias razones: dualidad de funciones, fallas de gestión, tecnología inadecuada, fallas de capacitación del recurso humano, infraestructura insuficiente y de baja calidad, calidad de las normas, y problemas logísticos en puertos aéreos y marítimos.

Recursos humanos y aspectos organizativos. [Legislación, discrecionalidad y rendición de cuentas (“accountability”).] Los funcionarios han sido el gran problema de la aduana; el problema de la DIAN es con la persona, el cual se complicó más con la reorganización del 2008 (Decreto 4058) cuando se perdieron las jerarquías. Legalmente, la DIAN es una entidad centralizada pero en la práctica es una entidad completamente descentralizada. Antes de la reforma de 2008 todo el

⁴⁵ Los comentarios incluidos en esta sección resumen los puntos de vistas expresados por diversos expertos del sector privado (exdirectores de aduanas, operadores logísticos, asesores en temas de comercio exterior) y del gobierno.

poder estaba en las seccionales y el jefe de cada seccional determinaba los parámetros a seguir, pero el decreto 4058 cambió la estructura de la DIAN y creó los actuales problemas de Aduanas: una ausencia de jerarquías donde nadie manda a nadie, y donde la aduana de cada ciudad piensa e interpreta la misma norma en forma diferente.

La falta de jerarquías se traduce en que las seccionales pueden aplicar e interpretar las normas con discrecionalidad. Aunque existe un marco normativo general, en la práctica las normas se reglamentan o se aplican mediante “conceptos” que cada aduana de cada puerto define según su criterio. Ello lleva a que la misma norma tenga significados diferentes en Barranquilla, Bogotá, Buenaventura, Cartagena, o Santa Marta. La discrecionalidad crea una gran inseguridad jurídica, pues en la práctica una norma única puede tener 3,000 interpretaciones y convertirse así en 3,000 normas. La ausencia de jerarquías y la complejidad y oscuridad de las normas abonan el terreno para que florezcan el mal servicio y la inseguridad jurídica.

La ausencia de jerarquías y las, *de facto*, múltiples normas llevan a la aplicación subjetiva del criterio aduanero. La mercancía se levanta cuando se cumple el procedimiento arbitrario que el funcionario establece; enfrentarse a la Aduana o a sus inspectores representa un alto riesgo para el usuario porque su interacción con la entidad tiene lugar en cada importación o exportación. Según lo señala la evaluación semestral de la gestión de la DIAN efectuada por la Contraloría General de la República en diciembre de 2014 en su hallazgo número 13 (Perfilamiento del Riesgo)⁴⁶, se señala que (...) *En el proceso de operación aduanera, subprocesos de ingreso de mercancías al territorio aduanero, tránsito aduaneros y soporte al comercio exterior, en el desarrollo de los procedimientos de reconocimiento de carga, de mercancías de tráfico postal, reconocimiento y/o inspección de la operación aduanera, inspección aduanera y control viajeros, se evidenció que para el perfilamiento del riesgo de la carga y/o viajeros, no existen criterios técnicos ni normativos, que permitan una selectividad objetiva; actualmente el perfilamiento se realiza con criterios subjetivos y basado en factores generales tales como: país de origen y procedencia de la carga; personas naturales y jurídicas recién creadas; tipo de mercancía; carga con ingreso a depósito; RUT del importador, mercancía presuntamente mal clasificada; comercializadora internacional; descripción de la mercancía, productos sensibles; los cuales a su vez quedan a criterio de cada Dirección Seccional y no corresponde a políticas institucionales.*

El sentimiento de poder de los funcionarios se acentúa porque los directores regionales se nombran con el apoyo o por orden de políticos regionales. Por ello, aunque la DIAN tenga gente competente en los cargos altos, los funcionarios rasos y los mandos medios pueden tener incentivos e intereses distintos a los del Director y, además, carecer de la competencia necesaria para ejercer su cargo.⁴⁷

⁴⁶ Véase página de internet de la DIAN, Informe de Seguimiento al Plan de Mejoramiento DIAN – Contraloría General de la República. Corte a 31 de diciembre de 2014.

⁴⁷ Fanny Kertzman cuenta cómo, recién nombrada en la DIAN, recibió la visita de muchos políticos regionales, la gran mayoría de esas visitas para pedirle y, en algunos casos, exigirle que nombrara a sus recomendados; no todos los que la visitaban le pedían puestos, pero esos eran la minoría. Ver Fanny Kertzman (2007), pp. 135-142

También se evidencian problemas de capacitación de los funcionarios o asignación inadecuada de roles, como también lo indica la Contraloría⁴⁸:

- *Hallazgo No.15 Inspección Física de mercancías. Se evidenció que en las seccionales de aduanas de Bogotá, Cali, Buenaventura, Barranquilla y Cartagena, pese a que a través del sistema informático aduanero se ha determinado inspección física a las declaraciones de productos químicos, ésta se realiza documentalmente (...). Lo anterior, debido a que los funcionarios no cuentan con la capacitación, ni los elementos necesarios para la manipulación y toma de muestras de este tipo de mercancías.*
- *El 70% de los funcionarios asignados a las Divisiones de Gestión de Control de Viajeros, Control Carga, Operación Aduanera y Fiscalización están ejerciendo roles diferentes a los que su perfil del cargo les permite (...). Cabe señalar que la Contraloría también señala los progresos que desde 2012 se han dado en esta materia.*

Otro de los factores mencionados que darían lugar a actuaciones arbitrarias de algunos funcionarios sería la ausencia de manuales de funciones. Ejemplo de ello serían las debilidades de control y seguimiento detectadas en el cumplimiento de las obligaciones de los intermediarios de tráfico postal y envíos urgentes.

Combinación inadecuada de funciones: control aduanero y tributario. En opinión de expertos en cuestiones aduaneras, en Colombia se requiere independizar los procedimientos aduaneros de los tributarios para mejorar el funcionamiento aduanero dado que hoy la prioridad está en el recaudo tributario. Ello, aunado a la opacidad y dispersión normativa, conduce a prácticas aduaneras arbitrarias e incluso permite a la DIAN expedir regulaciones del comercio exterior que son facultad exclusiva del CSCE-MCIT⁴⁹. Por ello, concluyen que lo deseable sería crear una entidad especializada en ejecutar la política aduanera, con amplio conocimiento de sus funciones y con herramientas suficientes para ejecutarlas.

Legislación y reglamentos. La sección sobre calidad de las instituciones mostró que las normas de la DIAN aparecen calificadas entre los cuatro puestos más bajos en promedio. Las características que las ponen tan abajo son su falta de claridad, de simplicidad y de divulgación oportuna. Las normas de la DIAN aparecen con la segunda peor calificación en claridad y con la peor calificación en simplicidad; su mala calificación en estos criterios solo compite con la de la POLFA, una entidad con baja valoración. . Su otra norma, divulgación oportuna, aparece en el quinto peor lugar del

⁴⁸ Véase página de internet de la DIAN, Informe de Seguimiento al Plan de Mejoramiento DIAN – Contraloría General de la República. Corte a 31 de diciembre de 2014.

⁴⁹ Ejemplo de la extralimitación de funciones regulatorias por parte de la DIAN fue la expedición de la Resolución 1580 de 2006, mediante la cual se impusieron requisitos técnicos específicos a los encendedores de gas de bolsillo que se importaran. Dicha resolución fue derogada en noviembre de 2012, luego de ser demandada ante el Concejo de Estado el cual determinó en su sentencia que *“Ninguna entidad administrativa que tenga competencias relacionadas con las operaciones de comercio exterior, podrá crear, modificar o adicionar requisitos administrativos, tales como formularios, autorizaciones, permisos, certificaciones o vistos buenos previos a dichas operaciones, sin el concepto favorable del Consejo Superior de Comercio Exterior. Se exceptúan las situaciones de emergencia cuando se trate de medidas sanitarias, para preservar la sanidad humana y agropecuaria (...).Ref: Expediente núm. 2006-00166-00.*

ranking. Además de estos problemas, en la legislación aduanera las normas carecen de jerarquía, como lo ejemplifica la resolución 4240 del año 2000 cuyo alcance rebasa el del Decreto 2685 de 1999.

Este embrollo legal se ha construido por casi un cuarto de siglo cuando la práctica ahogó las buenas intenciones de la legislación. La Constitución de 1991, en su numeral 25 del artículo 189, le otorgó al gobierno la posibilidad de ajustar la política comercial para enfrentar coyunturas económicas especiales. En la práctica, como lo describe J.M Camargo (2009), se desvirtuó el espíritu con el cual se estableció el marco normativo de la política comercial ya que modificar la reglamentación se tornó la regla, no la excepción, y las normas dejaron de responder exclusivamente a criterios de eficiencia en el manejo de la política comercial, adquiriendo relevancia conceptos tributarios y fiscales. Su frecuente modificación introdujo gran inestabilidad a la reglamentación.

La reglamentación aduanera, que en teoría debía hacerse expidiendo decretos, paulatinamente comenzó a ser formulada a través de múltiples mecanismos como resoluciones, circulares, memorandos y manuales, dificultando su interpretación y aplicación. La dispersión de normas se agravó porque funcionarios de la DIAN emiten conceptos de interpretación que, al ser publicados, adquieren carácter de obligatorio cumplimiento. En un periodo de 10 años, según estimaciones de FITAC⁵⁰, la Aduana emitió 30 decretos, 40 resoluciones, 1753 conceptos, y 1508 circulares y memorandos. Este carrusel legislativo creó un cuerpo de normas aduaneras paralelo (por ejemplo, los decretos 2117 de 1992 y 1071 de 1999, artículo 25) y gracias a él la Aduana terminó concentrando funciones de legislador, ejecutor, árbitro y sancionador de la política aduanera. Según Juan Manuel Camargo (2009), experto en derecho aduanero, la DIAN ha extralimitado su función de regulador de la actividad aduanera, causando un serio trastocamiento del orden jurídico normal, que por ley recae en el Congreso. Lo anterior aunado a la subjetividad en la interpretación y aplicación de la norma aduanera, ha sido un motivo de queja de quienes participan en los procesos de importación y exportación de mercancías.

Como consecuencia de este barullo normativo, las autoridades aduaneras de Colombia se alejaron del principio de utilizar medidas aduaneras internacionales armonizadas e ignoraron el obstáculo que representaba la expedición arbitraria de normas para el comercio de exportación e importación y para mejorar la productividad del país. La barahúnda normativa no tenía entre sus objetivos solucionar las notables debilidades de los procedimientos y de los instrumentos jurídicos que existen para controlar el contrabando. Según lo resume Juan Manuel Camargo (2013), la legislación aduanera colombiana no está enfocada hacia una de sus funciones principales como es el control del contrabando y se ha desviado a solucionar “falsos problemas” que han entorpecido el buen funcionamiento del comercio exterior. Los “extravíos” del régimen aduanero han sido los siguientes:

1. Errónea interpretación del control posterior en aduanas. La práctica internacional de dicho enfoque de control busca detectar posibles prácticas de contrabando (venta de

⁵⁰ Presentación “Ley Marco de Aduanas, Proyecto de Ley 138 de 2011”, FITAC, Julio de 2012.

bienes no declarados, subfacturación o sobrefacturación). En Colombia, la práctica se ha traducido en revisar en detalle la declaración de importación para detectar simples errores de descripción de mercancías. Según la DIAN, más del 90% de decomisos se originan en la causal de “mercancía no presentada o no declarada” y en el 75% de los casos de decomisos se encontraron problemas de descripción de la mercancía. Esa práctica conduce a la incautación de carga importada legalmente y a la aplicación de multas, con los costos económicos que esto acarrea.

2. Jurídicamente en Colombia ningún bien extranjero puede considerarse nacionalizado, lo que implica que permanece abierta la posibilidad de que un mismo trámite administrativo sea revisado en momentos distintos por funcionarios cuyas interpretaciones difieren.

3. Aplicación de controles innecesarios. Ejemplo de ello es el exigir que el mandato aduanero sea “especial” sin definir exactamente su significado o el perder una preferencia arancelaria si no se anota un código específico en una casilla de la declaración de importación. Dada la atención prestada a falsos problemas, J.M Camargo concluye que el derecho aduanero en Colombia no ha abordado los temas realmente importantes para la función aduanera como son los parámetros a seguir para valorar las mercancías, el tema de origen y las prácticas de sub o sobrefacturación.

Prácticas operativas. Fuera de la falta de coordinación entre agencias, las agencias desconfían del trabajo de las otras y en la misma agencia los funcionarios desconfían del trabajo de sus colegas. Ello conduce a chequeos y revisiones adicionales que aumentan los tiempos y costos de importar o exportar. Por ejemplo, un exportador de fármacos localizado en Barranquilla enfrenta problemas para sacar la mercancía por el aeropuerto de esa ciudad y tiene que sacarla por el de Bogotá. Por razones de seguridad y de control de narcóticos el cargamento debe ser revisado en Bogotá antes de ser exportado, pero si la mercancía no puede salir después de la inspección y cambia el turno de los inspectores, los nuevos realizan una nueva inspección porque no confían en el trabajo de los anteriores. Situaciones como esta pueden reflejar desconfianza entre las partes pero, también, responsabilidades mal delimitadas sobre quienes deben responder si el cargamento luego tiene problemas (Otros ejemplos de desconfianza se exponen en el Recuadro 1).

En los puertos marítimos pasa algo parecido: se han instalado escáneres para examinar la mercancía, se escanea la mercancía y la policía antinarcóticos no avala el escáner realizado o simplemente no se utilizan los *escáneres* y se opta por inspecciones intrusivas⁵¹. Las inspecciones intrusivas requieren coordinar las entidades pertinentes (ICA, INVIMA, DIAN, representantes de la agencia aduanera y policía antinarcóticos) y obtener un cupo en las bahías de inspección, lo que se traduce en tiempo y costos para los usuarios.

⁵¹ Cerca del 10-15 por ciento de los procesos realizados requieren inspección física. No hay distinción entre compañías y la decisión depende del funcionario de aduanas. Estos porcentajes se han mantenido en los últimos 15 años.

Recuadro 1

La desconfianza no se da solo entre entidades del gobierno. Ella puede darse entre el gobierno y las personas porque el gobierno supone que las personas actúan de mala fe. Una muestra de esa desconfianza y de la posible arbitrariedad de las autoridades la representa el empaque de las cajas de televisores en los almacenes de grandes superficies. El comprador encontrará en la parte exterior de cada caja una bolsa plástica que contiene una fotocopia de la declaración de aduanas con toda la información sobre el producto. Los almacenes lo hacen para mostrar que el producto que venden entró legalmente al país y evitar que cuando el comprador salga del almacén un funcionario del gobierno (la POLFA?) acuse al comprador de adquirir un producto de contrabando y se lo quite sin ningún miramiento.

Otros procesos contribuyen a las demoras y suben los costos de importar y exportar. Por ejemplo, el certificado de conformidad debería ser emitido en el origen y no lo es; este se demora en ser otorgado pues el ICA se toma su tiempo en emitirlo ya que la Aduana no tiene laboratorios in situ para procesar el certificado. Otro caso lo constituyen los errores en aplicar el control posterior a la carga, descrito previamente.

Se han adelantado esfuerzos para mejorar las fallas operativas pero estos intentos no han sido efectivos ya que han enfrentado obstáculos, como los descritos por la Contraloría en su informe de seguimiento de compromisos de diciembre de 2014:

- *Hallazgo No. 37 Servicio 7x24 a los Usuarios de la Carga: Falta de interacción, coordinación e implementación de medidas reglamentarias que permitan garantizar el logro de los objetivos pretendidos con el proyecto (...). (...), analizada la información de horarios extra laborales de atención de la DIAN; en los diferentes puertos, se observa que allí tienen organizadas las horas de trabajo de lunes a viernes hasta las 6.00 pm., labor que se disminuye el sábado, por cuanto el horario es hasta las 2 pm y en la noche el horario máximo se extiende hasta las 8.00 p.m., situación que durante el período examinado (01 de octubre al 04 de noviembre de 2013), únicamente sucedió en Buenaventura. Equivalentemente, la mayoría de las Agencias de aduanas no funcionan los sábados, domingos ni festivos y si lo hacen lo solicitan previamente, con lo cual se comprueba que el servicio 7x24 no ha tenido aplicabilidad en los puertos; en horarios diferentes a la jornada normal establecida, probablemente porque no se han implementado medidas que contrarresten las dificultades reveladas en la encuesta elaborada; es decir, divergencias en horarios de servicios de inspección y condiciones laborales, duplicidad de procedimientos, específicamente en las autorizaciones de embarque, lo que origina una doble inspección y pago de los servicios de inspección en diferentes sitios, incompatibilidad de las bases de datos que impiden el trabajo en línea, implementación de las medidas de seguridad para el transporte de las mercancías, entre otras; lo que ocasiona demoras y costos adicionales.*

Las anotaciones anteriores indicarían que en el aspecto aduanero la DIAN no da seguridad de gestión. Esta inseguridad le crea costos a los usuarios y a la economía colombiana cuya naturaleza y monto se desconocen. No sabemos de ningún estudio que haya examinado las razones que

explican los controles, sus costos y beneficios, y los costos generados por la incertidumbre a la cual los importadores se ven abocados cuando tienen que tratar con Aduanas. Hasta donde sabemos no ha habido ningún intento de calcular cuánto cuesta a los contribuyentes, a los importadores y a los exportadores el cumplir con las normas y procedimientos aduaneros. Tampoco ha habido un esfuerzo por cuantificar y comparar estos costos antes y después de las reformas de manera que se pueda evaluar con cifras el desempeño de la DIAN. La información recogida en las entrevistas indica que el desempeño de la Aduana deja mucho que desear, y aunque los entrevistados difieren en su apreciación sobre la efectividad de la entidad y las causas de su pobre desempeño sí existe acuerdo en que la entidad puede mejorar sustancialmente su efectividad. Las fallas en el proceso aduanero tienen costos altos y algunos consideran que la mala gestión de aduanas equivale a un arancel del 8 por ciento.⁵²

En resumen, los costos que sus reglas y la calidad de su gestión le imponen a la economía no parecen haber sido la preocupación principal de la Aduana. La poca información de la DIAN sobre su desempeño logístico y el de otros organismos asociados con la entidad se puede ver en una presentación de la Subdirectora de Gestión de Registro Aduanero- DIAN al XXVIII congreso de ALACAT (Federación de Asociaciones Nacionales de Agentes de Carga y Operadores Logísticos Internacionales de América Latina y el Caribe) en 2011. Casi toda la información presentada proviene de dos publicaciones del Banco Mundial, *Doing Business* y el *Logistics Performance Index* (Véase Sonia Rojas, 2011). La encuesta de comercio exterior contribuye a reducir nuestra ignorancia sobre la calidad de las instituciones, de las entidades involucradas y de la calidad del desempeño de sus actores principales. Los trabajos del Banco Mundial sobre desempeño logístico (Arvis et al 2007, 2010, 2012, 2014) y su informe *Doing Business* han arrojado luz sobre los costos de comerciar y el desempeño de las agencias aduaneras en el mundo, pero ellos no pueden sustituir a los estudios internos dirigidos a conocer en detalle cómo funcionan nuestros organismos e instituciones.⁵³

⁵² Los entrevistados no precisaron la fuente de la información ni los componentes del costo. Estos costos parecerían estar en línea con un costo igual al 7-10 por ciento del valor del comercio mundial que la UNCTAD estimó para las transacciones de comercio internacional para los años noventa; ver Michael Keene (2002, p. 13). Sin embargo, la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OECD por sus siglas en inglés), en una reseña de varios estudios sobre los costos de cumplir con las normas y procedimientos aduaneros, considera que esos montos son exagerados. En sus conclusiones la reseña resalta importantes brechas de información y nota que aunque hay varios estimativos de costos de transar internacionalmente son pocos los estudios que usan datos recientes y originales; véase OECD, (2002)

⁵³ La poca información de la DIAN sobre su desempeño logístico y el de otros organismos asociados con la entidad se puede ver en una presentación de la Subdirectora de Gestión de Registro Aduanero- DIAN al XXVIII congreso de ALACAT (Federación de Asociaciones Nacionales de Agentes de Carga y Operadores Logísticos Internacionales de América Latina y el Caribe) en 2011. Casi toda la información presentada proviene de dos publicaciones del Banco Mundial, *Doing Business* y el *Logistics Performance Index*. Véase Sonia Rojas (2011)

2. Reformas realizadas y reformas en trámite

a. *Un poco de historia*

La normatividad que rige la práctica aduanera en Colombia responde a lo establecido en el marco general de aduanas (leyes) y a los decretos que lo reglamenten, los que en su conjunto conforman el estatuto aduanero. Llama la atención que mientras la ley de aduanas se mantuvo estable desde 1971 (Ley 6 de 1971) hasta 2013 (ley 1609 de 2013), los estatutos aduaneros han sido reformados varias veces, con reformas que responden a criterios diferentes: restricción de divisas y la protección de la industria nacional (1971), eficiencia administrativa en temas aduaneros y tributarios (1992), facilitación del comercio (1999), y adaptación a acuerdos internacionales y mejora de competitividad. El Estatuto Aduanero de 1999 culminó un programa de reforma que se inició en 1986 durante la administración Betancourt, la cual enfatizó el tema de la facilitación aduanera. El ámbito de la reforma se circunscribió a los acuerdos vigentes en el Convenio de Kioto⁵⁴ para simplificar y armonizar los regímenes aduaneros. Con la idea de simplificar el sistema aduanero se expidió un nuevo estatuto aduanero (Decreto 2666 de 1984). Por primera vez se estableció la idea de sistematizar la aduana, se inició su sistematización y se buscó reducir el tiempo de desalojo de la mercancía. Más adelante se buscó fusionar impuestos (DIAN) con aduanas, y para ello se emitió el decreto 1909 de 1992 sobre normatividad aduanera el cual desmontó el decreto 2666 de 1984. Las nuevas medidas involucraron los temas tributarios y de aduanas, con mayor énfasis en el recaudo que en la simplificación de trámites.

A partir de los años noventa, se han adelantado diferentes esfuerzos para mejorar tanto el funcionamiento fiscal como aduanero; un mayor énfasis en la mejora del recaudo fiscal se observó entre los años 1995-1997, en la tecnificación y mayor eficiencia de las herramientas informáticas (1990-1994), y en la separación de funciones entre lo fiscal y lo aduanero (1995-1997).

Entre los expertos en materia aduanera y tributaria existen opiniones encontradas sobre la conveniencia de la fusión de Aduanas y de Impuestos pero en lo que sí parece haber consenso es en que la fusión se hizo con poco estudio.⁵⁵ Rodríguez y Rodríguez (2008, p. 5) consideran la fusión de las dos entidades una “unificación por agregación: la sumatoria de funciones sin una racionalización burocrática global ni un mecanismo de coordinación claro entre ellas. Nuestro

⁵⁴ La aplicación del Convenio de Kioto enmendado supone un avance, dado que mejora la eficacia y el rendimiento de las administraciones aduaneras y, con ello, la propia competitividad económica. Además, incentiva las inversiones y el desarrollo industrial y ofrece la posibilidad de que las pequeñas y medianas empresas participen más en el comercio internacional. Colombia es firmante del Convenio de Kioto a cuyos países miembros se les sugiere reducir y simplificar los procedimientos aduaneros. Pero en Colombia no funciona en la práctica.

⁵⁵ Rodríguez y Rodríguez (2008, p. 5) consideran la fusión de las dos entidades una “unificación por agregación: la sumatoria de funciones sin una racionalización burocrática global ni un mecanismo de coordinación claro entre ellas. Nuestro trabajo de campo ofrece evidencia concurrente en este sentido.” Ellos citan a Blanca del Socorro Murgueitio, Secretaria de Desarrollo Institucional de la DIAN, quien en una entrevista les dice: “la verdad es que en la fusión simplemente dijeron: unamos las dos unidades administrativas, y nos colgaron otro arete que es la Dirección de Cambios. En ese momento los desarrollos de las dos organizaciones eran muy distintos. Impuestos era una unidad mucho más técnica, más desarrollada. Realmente el tema de impuestos es un tema que la gente ve más árido y menos accesible; Aduanas tenía otro desarrollo muy distinto”.

trabajo de campo ofrece evidencia concurrente en este sentido.” Según Horacio Ayala: “lo único que se fusionó fue la nómina..., pero cada una [impuestos y aduana] siguió su camino [impuestos con declaraciones de renta y el sistema del IVA, y aduana con su declaración de importación o de exportación], todo por separado. Y nunca se pensó en lo más importante, que la fusión de las entidades debió ser estratégica en función de un tema: qué va a recaudar y con qué información. Eso era la estrategia que ha debido seguir.” (Rodríguez y Rodríguez, 2008, 5).

b. Sistemas informáticos

Los intentos por sistematizar las funciones de aduanas han enfrentado dificultades técnicas que se perciben como fallas de funcionamiento. Algunos de los compromisos de mejora en lo informático señalados por la Contraloría General de la Nación⁵⁶, son los siguientes:

- *Plan de continuidad de los Servicios Informáticos Electrónicos (SIE) – Interrupción Servicios Informáticos Electrónicos: El Plan de Continuidad de los Servicios Informáticos Electrónicos de la DIAN se diseñó y estructuró desde el 2009; por falta de gestión institucional a la fecha no se ha puesto en ejecución, situación que impide atender oportunamente las caídas del sistema, las cuales han presentado duraciones hasta de 4 horas aproximadamente. Se observan interrupciones en los SIE, que obedecen a deficiencias en la puesta en marcha de los controles preventivos y protocolos de seguridad del centro de cómputo.*
- *Se evidencian debilidades en los criterios de confidencialidad, cumplimiento y disponibilidad de la información en el sistema SYGA utilizado en el procedimiento de Inspección Aduanera por el Grupo Interno de Trabajo (GIT) de Importaciones de la División de Gestión de la Operación Aduanera, tales como: i) Permite el acceso a los inspectores de aduanas (usuarios) a todos los depósitos habilitados y por ende a todas las declaraciones de importación seleccionadas para inspección aduanera documental o física, independiente del reparto asignado; ii) Permite realizar actuaciones (levante de mercancías, suspensiones, entre otras), independiente del reparto asignado; iii) Permite el acceso simultáneo con el mismo usuario desde diferentes terminales y ubicaciones.*
- *Trámites manuales en el Subproceso de Tránsito Aduanero. La DIAN no cuenta con un Servicio Informático Aduanero, que permita la ejecución del subproceso de tránsito aduanero en sus etapas de aceptación, inspección, autorización y finalización de la operación aduanera, de forma que garantice su trazabilidad a nivel nacional, actualmente el subproceso es desarrollado en su integridad de forma manual y a nivel de seccional.*
- *La DIAN no cuenta con una herramienta (informática) que permita el registro, verificación y administración de la información en tiempo real de los menajes que ingresan al territorio aduanero nacional, titular, características, origen y aduana de llegada.*

⁵⁶ Véase página de internet de la DIAN, Informe de Seguimiento al Plan de Mejoramiento DIAN – Contraloría General de la República. Corte a 31 de diciembre de 2014.

Para la solución de estos problemas, la DIAN ha intentado al menos cinco programas informáticos aduaneros antes del MUISCA, a saber: FISA (en la época de la administración Gaviria), luego vino el SINCE con ICEX de España, pero se le atravesó el SIDUNEA (ONU) del cual hubo un plan piloto en Cartagena; luego se trajo el sistema SIGLO XXI o SYGA (Sistema Informático de Gestión Aduanera, 2000), del cual todavía operan algunos elementos, el cual automatizaba la gestión de trámites aduaneros. Actualmente funciona el MUISCA, que nace del modelo español pero con énfasis tributario. El MUISCA combina elementos de programas anteriores y, quizás por eso, no ha sido totalmente eficaz. Distintos organismos internacionales han apoyado los esfuerzos por modernizar el manejo de aduanas y la cuestión tributaria pero su impacto parece haber sido limitado. Quienes conocen la DIAN piensan que la entidad tiene un problema serio de sistemas informáticos, y le atribuyen al sistema MUISCA la dificultad de integrar y simplificar los sistemas. Ellos piensan que lo informático es un tema fundamental pero sin una buena gestión, otro tema fundamental, resulta muy difícil hacer algo bien.

c. El nuevo marco aduanero (Ley 1609 de 2013) y el proyecto de reforma al estatuto aduanero

Como se señaló previamente, las principales críticas al funcionamiento de la DIAN en los procesos aduaneros se resumen en fallas regulatorias, de recursos humanos, de gestión y tecnología, y de concepción institucional (dualidad de funciones). En la ley 1609 de 2013 y en el proyecto de reforma aduanera que se viene debatiendo desde 2012, todavía en la fase de comentarios, se plantean soluciones a algunos de estos problemas, las que se resumen a continuación.

La Ley marco 1609 de 2013. La nueva ley marco actualizó los objetivos de la ley aduanera y buscó establecer el soporte legal para reformar las prácticas aduaneras y hacerlas coherentes con los nuevos objetivos. La nueva ley derogó la Ley 6ª de 1971, la primera ley marco aduanera que estuvo vigente, con modificaciones, hasta enero de 2013.

La nueva ley introdujo mejoras al marco regulatorio, entre las cuales merecen destacarse las siguientes:

- adaptó los objetivos de la regulación al contexto económico actual;
- redujo las circulares y los conceptos a simples criterios auxiliares de interpretación;
- incorporó en forma expresa la necesidad de crear en el corto plazo un sistema de detección de riesgos asociados con corrupción, contrabando y lavado de activos y en explicitar la responsabilidad de los funcionarios públicos y usuarios aduaneros en prevenir y luchar contra estos delitos; y
- estableció plazos para divulgar y hacer conocer las normas y regulaciones aduaneras.

Para poner en práctica esta ley marco, el gobierno ha preparado un nuevo estatuto aduanero, cuya propuesta aún se encuentra en discusión. Véase Recuadro 2.

Recuadro 2: Principales aspectos abordados por el proyecto de reforma al estatuto aduanero

Entre los cambios que se proponen y que merecen destacarse se encuentran los siguientes:

- Controlar el riesgo de manera ex ante y no ex post y centrarse en el usuario de comercio exterior más que en la carga. Como un ejemplo de esta iniciativa, desde 2011 fueron creados los Operadores Económicos Autorizados (OEA);
- Crear los importadores, exportadores y operadores de comercio exterior de confianza; ;
- Para evitar la aprensión arbitraria de mercancías, se contempla su incautación solo en casos de contrabando. Ello debe reducir las aprensiones, no eliminarlas;
- Sistematizar los procedimientos. Con ello se busca que toda la información relevante sobre los procedimientos aduaneros que se requiere cumplir para exportar o importar se encuentre unificada y sistematizada para facilitar su consulta;
- Para facilitar el comercio se unifican tres procedimientos (corrección del documento de viaje antes del aviso de llegada, elaboración del informe de descargue e inconsistencias y corrección de otros errores en los documentos de viaje) en uno solo llamado “Ajustes de los Documentos de Viaje”;
- En esta misma dirección, se unifican los formularios de declaración de exportación (500) y de importación (510) en una única declaración aduanera unificada, DUA 57 (570).

No obstante las ventajas señaladas del proyecto, el mismo no está exento de críticas. Ejemplo de ellas son: i) a pesar de las garantías exigidas como respaldo de sus operaciones, se mantiene la sanción (ya no la incautación) por errores de descripción de la mercancía; ii) aunque la figura de los operadores económicos autorizados constituye un avance, los criterios para autorizarlos se consideran muy restrictivos (nuevamente por desconfianza) limitando las posibilidades de acceso a este mecanismo.

3. Policía Fiscal y Aduanera

La Policía Fiscal y Aduanera (POLFA), una dependencia de la Unidad Administrativa Especial de la DIAN, se creó con la Ley 488 de 1998 y se fortaleció con el Decreto 4048 de 2008 al crearse 14 Divisiones de Gestión. La POLFA hace sus inspecciones en cualquier momento y en cualquier sitio de Colombia, apoyando a la DIAN en sus funciones de control aduanero, tributario y cambiario. Con la POLFA Colombia volvió a los años 70s del siglo 20 cuando funcionaba la Dirección de Aduanas Nacionales (DAN). Los resultados de la encuesta de comercio exterior del Banco de la República muestran a la POLFA de penúltima en la calidad de su coordinación y de última en la

calidad de sus normas (Véase sección IIIA). Ello confirma la información que recogimos en las entrevistas realizadas para este trabajo y la cual resumimos a continuación. Los entrevistados coinciden en su apreciación de que los miembros de la POLFA son tremendamente arbitrarios, y en que prácticamente nadie sabe qué es la POLFA ni cómo controlarla. Según ellos, la arbitrariedad va más allá de la pura corrupción, pues sus miembros desconocen totalmente la normativa aduanera lo que da lugar a sus actuaciones arbitrarias y sin apego a la ley.

Para el importador, ese comportamiento es grave, porque para recuperar la mercancía que la POLFA intercepta se requiere ir por la vía gubernativa, un proceso que puede durar 12 meses y durante los cuales la mercancía puede perder todo su valor por obsolescencia tecnológica o porque la demanda por el producto desapareció. Quien se enfrenta con estos problemas no siempre demanda, pues los costos de demandar pueden superar los beneficios de recuperar la mercancía, como sucede con los importadores individuales. Sin embargo, hay algunas agencias de aduanas que demandan porque tienen departamento jurídico, pero aun si ganan el proceso pueden perder porque les toma tanto tiempo recuperar la mercancía que cuando ya pueden recuperarla no se justifica hacerlo.

La Defensoría del Contribuyente y del Usuario Aduanero, una dependencia de la DIAN, realizó un diagnóstico de las funciones de la POLFA en los puertos del país para el primer semestre de 2002. En ese documento la Defensoría señala los déficits que encontró en esa época en la aduana de Cartagena, la cual se escogió porque ella parece ser la ciudad donde menos problemas tienen los importadores y exportadores para tramitar la entrada y salida de sus mercancías. El Cuadro 17 presenta los déficits encontrados en Cartagena, los cuales hemos organizado por temas: estado de derecho inexistente, capacidad de gestión inexistente, entorpecimiento del comercio (por contraposición a la facilitación, lo que la ley buscaba), y corrupción.^{58, 59}

⁵⁸ Para Horacio Ayala, ex-Director de la DIAN, “la Aduana era uno de los peores focos de corrupción. Era una entidad excesivamente corrupta, la fusionaron y acabaron con la policía de resguardo de aduanas (que era uno de los mayores focos de corrupción) y la dejaron bastante huérfana de controles”, citado por Rodríguez y Rodríguez (2008), p. 5.

⁵⁹ No se conocen ejercicios posteriores pues el sitio internet de la DIAN no muestra ninguna publicación adicional sobre el tema.

Cuadro 17 - Déficits Encontrados en las Funciones de la POLFA en Cartagena

1. Estado de derecho (gobierno de ley) inexistente

- Quieren ser la autoridad aduanera.
 - No hay funciones ni procedimientos establecidos.
 - Los usuarios perciben la falta de trabajo en equipo de la POLFA con DIAN.
 - Hay abuso de autoridad cuando ordenan abrir contenedores sin funcionarios DIAN.
 - El capitán le brinda apoyo al POLFA y no tiene en cuenta las opiniones de los funcionarios DIAN.
 - Hacen inmovilizaciones y verificaciones sin funcionarios DIAN, aunque el formato aparezca firmado
-

2. Capacidad de gestión inexistente

- La carga consolidada se está demorando mucho.
 - No hay personal suficiente para realizar las inspecciones físicas y se están demorando 3 o 4 días para el levante.
Hay muchos procedimientos que se realizan manualmente lo cual demora la operación aduanera perjudicando al usuario.
-

3. Entorpecimiento del comercio

- No hay coordinación entre labores de comercio exterior y POLFA.
 - Los gremios prefieren que se realice inspección física porque el control posterior los hace perder mucho tiempo y dinero.
 - Se hace control y seguimiento a la mercancía que sale del puerto con levante automático, generándole perjuicios al transportador.
-

4. Corrupción

- En general los inspectores están pidiendo plata por el transporte para realizar las inspecciones físicas.
 - Los funcionarios de registro de CONTECAR piden prebendas para incorporar la información de los documentos al sistema
-

Fuente: Defensoría del Contribuyente y del Usuario Aduanero –DIAN-, *Diagnóstico de las funciones de la Policía Fiscal y Aduanera en los puertos del país, Primer Semestre 2002*, p. 15, tomado el 15 de noviembre de 2012 de http://www.dian.gov.co/content/defensoria/contenidos/inf_polfa.pdf

La lista de déficits proviene del documento; los encabezamientos fueron creados para organizar los déficits en una lista coherente que permita identificar los problemas con claridad.

La arbitrariedad de la POLFA posiblemente obedece a la pobre calidad de las normas y al poco respeto que existe en Colombia por cumplirlas, como se anotó en la sección IIIA. Pero aún donde existen instituciones fuertes y la justicia hace cumplir las normas es posible que las autoridades se comporten arbitrariamente si la legislación crea las condiciones y los incentivos para que eso suceda. En eso, Colombia y la POLFA no son un caso único.

En Estados Unidos, un país donde hay un alto respeto por las normas y por su cumplimiento, las autoridades actúan arbitrariamente si la legislación lo permite y lo incentiva. Un buen ejemplo de ello lo constituye el programa de decomiso civil de activos, el cual lo estableció el gobierno federal en la década de los 1980s para combatir el tráfico de drogas. Ese programa autorizaba a las autoridades locales de policía a confiscar el dinero en efectivo, carros y otras propiedades de las personas, sin necesidad de acusarlas o de demostrar que eran culpables. El programa, que se ejecutaba en asociación con el Ministerio de Justicia, era muy popular entre las agencias de orden público estatal (departamental) y local pues él les representaba dinero caído del cielo. Conocido como Repartición Equitativa, el programa le permitía a la policía local confiscar el dinero si las

agencias federales “adoptaban” esa confiscación; al momento de ser adoptado por el Ministerio de Justicia, los departamentos de policía y las autoridades antinarcóticos se podían quedar hasta con un 80 por ciento de los activos confiscados y disponer del dinero como les pareciera.

En la práctica esta legislación tuvo incentivos perversos y a muchas personas inocentes les fueron confiscados sus activos, pues las autoridades buscaban recoger dinero para sus organizaciones, lo que les permitía comprar carros nuevos y pagar horas extras a su personal. El programa debilitaba valores básicos de la sociedad americana, como el debido proceso y los derechos de propiedad.⁶⁰ Un estudio del Instituto de Justicia calificó el programa en cada estado, y solo un estado obtuvo la calificación A-, dos recibieron B+ o B y 29 fueron calificados con notas entre D+ y D-; en cuanto a la calidad de sus normas, 6 estados recibieron la calificación F y 29 la calificación D+ o D- (Véase Williams, M. et al, 2010, p. 44; A+ es la calificación más alta y F la más baja).

Lo expuesto muestra cómo el interés propio de los gobiernos puede corromper programas bien intencionados para combatir el crimen pero cuyo diseño descuida el papel esencial que juegan los incentivos para hacerlos funcionar como se desea.⁶¹ La POLFA pertenece a este tipo de programas.

4. Desempeño logístico en aspectos aduaneros

La encuesta del Banco Mundial sobre desempeño logístico trae información que concuerda con la recogida en las entrevistas y en la encuesta del Banco de la República. Ellos muestran que el desempeño de Aduanas ha mejorado pero todavía existen problemas serios. A continuación se consideran las estadísticas del informe del Banco Mundial sobre la competencia y calidad del servicio aduanero, la eficiencia de los procesos, los cambios en el ambiente logístico y las mayores fuentes de demoras (Véase Cuadro 18).

El primer grupo muestra que en 2012 el 20 y 25 por ciento de los operadores logísticos pensaban que la competencia y calidad del servicio de aduanas y de otras agencias gubernamentales era alto o muy alto. El segundo grupo muestra que el ambiente logístico mejoró a partir del 2009 y continuó mejorando después de 2011. Las mejoras también se dieron en otros componentes del ambiente logístico, pero todavía muchos opinan que se puede mejorar. Los indicadores del tercer y cuarto grupo guardan congruencia con los resultados anteriores. En general, la situación mejoró pero hay espacio para mejorar, ya que menos del 100 por ciento de los encuestados dicen que las cosas mejoraron tanto como para no requerir más mejoras.

⁶⁰ Algunos consideran el programa como “una debacle para las libertades civiles y una mancha en el sistema de justicia criminal de Estados Unidos.” Véase *The Washington Post*, 17 de enero de 2015, p. 2ª. Otros informes periodísticos sobre el tema son los de Sallah et. al. en el *Washington Post* (2014) y Stillman en *The New Yorker* (2013).

⁶¹ Quienes idearon el programa en los ochentas se lamentaban cómo el interés propio de los gobiernos acabó con sus objetivos; véase Yoder y Cates (2014)

Una mejora notable se da en el proceso de levante de la mercancía donde un 60 por ciento de los encuestados en 2014 opina que su transparencia mejoró desde 2011, pero no hay un procesamiento expedito para negociantes con altos niveles de cumplimiento. En el cuarto grupo de indicadores, fuentes de demoras mayores, las actividades criminales parecen haberse reducido pero la solicitud de pagos informales aumentó en relación con 2012; en esta materia la situación en 2014 es mejor que la de 2007. En resumen, podemos concluir que en los últimos tres años Aduanas ha mejorado su desempeño, pero todavía existen grandes brechas en él que pueden y deben ser solucionadas. Estas brechas sugerirían que los costos de pasar por aduanas pueden ser altos, en especial para un importador. Algunos entrevistados en Colombia sugieren que el paso por aduana equivale a un arancel del 8 por ciento sobre la mercancía importada.

Cuadro 18 - Aspectos aduaneros: ambiente e instituciones domésticos: 2007, 2010, 2012, 2014

	2007	2010	2012	2014
1. Competencia y Calidad del Servicio	Porcentaje de los que dicen "alto/muy alto"			
Aduanas	0%	0%	20%	nd
Otras agencias gubernamentales en las fronteras	0%	0%	25%	nd
2. Cambios en el ambiente logístico	Porcentaje de los que dicen "mejoró o mejoró mucho" en últimos 3 años			
		desde el 2005	desde el 2009	desde el 2011
Procedimientos de desaduanamiento	100%	0%	80%	67%
Procedimientos de otras agencias de frontera	0%	0%	60%	33%
Régimen reglamentario	0%	nd	40%	50%
Buena gobernabilidad y erradicación de la corrupción	0%	nd	40%	nd
3. Eficiencia de los procesos	Porcentaje de los que dicen "a menudo o casi siempre"			
Procesamiento y levantamiento de importaciones	0%	0%	20%	40%
Procesamiento y levantamiento de exportaciones	0%	100%	20%	40%
Transparencia del proceso de desaduanamiento	0%	nd	0%	60%
Puede entregarse electrónicamente la declaración de aduanas?	0%	nd	nd	nd
Procesamiento expedito para negociantes con altos niveles de cumplimiento	0%	nd	0%	40%
Adecuado y oportuno suministro de información sobre cambios en las reglas	0%	100%	60%	60%
4. Fuentes de demoras mayores	Porcentaje de los que dicen "a menudo o casi siempre"			
Actividades criminales (ej., robo de carga)	100%	nd	40%	17%
Solicitud de pagos informales	100%	nd	20%	33%

Fuente: tomado de [http://lpiurvey.worldbank.org/domestic/environment_institutions/\[2007, 2010 or 2012\]/C/COL/R/LAC/I/UMC#chartarea](http://lpiurvey.worldbank.org/domestic/environment_institutions/[2007, 2010 or 2012]/C/COL/R/LAC/I/UMC#chartarea) Bajado el 24 de julio de 2012 y actualizado el 20 de enero de 2015 del sitio lpi.worldbank.org

Nota: algunas de las preguntas para el 2007 son ligeramente diferentes a las preguntas para el 2010, el 2012; y el 2014; en esta versión la redacción es la de las preguntas del 2010 y 2012; nd significa no disponible

VI. Conclusiones

Desde un punto de vista teórico, la literatura sobre instituciones, crecimiento y comercio internacional señala que buenas instituciones favorecen el crecimiento económico de un país y tienden a crearle o a fortalecer sus ventajas comparativas. La literatura sobre instituciones y ventaja comparativa encuentra específicamente que las instituciones, como el respeto por los contratos y por los derechos de propiedad, pueden tener tanto impacto sobre la ventaja comparativa de un país como su dotación natural de recursos. Ella también menciona que las instituciones pueden cambiar, para bien o para mal, como respuesta a intereses específicos que promueven dicho cambio, tal como ocurrió con los cambios políticos en Venecia entre 1100 y 1400 en respuesta a las grandes ganancias que produjo el comercio de larga distancia; esta experiencia indica que las instituciones evolucionan cuando hay intereses que promueven el cambio institucional.

Una literatura relacionada examina cómo las instituciones y la infraestructura afectan el comercio, encontrando que buena infraestructura en energía y carreteras tiende a crear ventaja comparativa por sectores. En resumen, la efectividad de la política comercial aumenta en presencia de buenas instituciones y de buenas reglas, pero los resultados de la política comercial no son ajenos a la calidad de la infraestructura. Por tanto, la combinación de buenas instituciones y buenas reglas debe acompañarse de buena infraestructura para potenciar la ventaja comparativa de los sectores y de los países.

En este trabajo, la valoración institucional y regulatoria se aborda desde las opiniones y respuestas expresadas por operadores logísticos afiliados a la Federación Colombiana de Agentes Logísticos en Comercio Internacional (FITAC) en una encuesta que aplicó el Banco de la República a comienzos de 2013. La encuesta indagó sobre tres factores que inciden sobre la eficiencia y los costos del comercio exterior en Colombia: la coordinación institucional, la calidad y transparencia regulatoria y la calidad de la infraestructura asociada con operaciones de comercio exterior.

La información cualitativa que recogimos en la encuesta de comercio exterior del Banco de la República muestra que las entidades del estado se coordinan poco y que las normas constituyen una traba al comercio porque carecen de claridad y simplicidad, son de difícil acceso y no son divulgadas oportunamente. En consecuencia, los operadores creen que estos problemas constituyen una barrera al comercio y tienden a reducir su volumen en un monto relativamente grande. De igual manera, los agentes le dan una baja calificación a la calidad y competencia de gestión de los operadores de servicios de importación y exportación, aunque reconocen que la calidad de su servicio mejoró bastante entre 1990 y 2012, sobre todo después del año 2000. Aunque la calidad del servicio recibió una baja calificación en promedio, se presentan grandes variaciones en ella, con buenas calificaciones para la gestión en los servicios aeroportuarios, informáticos y de zonas francas y bajas calificaciones para los servicios de puerto, levantamiento de mercancías, transporte de carga por carreteras y, el peor calificado, la movilización de

contenedores. Un tercer elemento evaluado fue la calidad de la infraestructura, en cuya calificación podemos distinguir tres grupos: los que reciben baja calificación como la vial, el transporte terrestre de carga y los puertos marítimos, una calificación intermedia como la de los puertos aéreos y los depósitos aduaneros, y una relativamente alta, como la de las zonas francas.

De los resultados se concluye, también, que todas las instituciones, todos los servicios y los varios tipos de infraestructura examinados tienen un enorme espacio para mejorar. Ello resulta evidente porque muy pocos de ellos recibieron la calificación más alta posible (muy alta o mejoró mucho) y el número de respuestas que otorgaban esa calificación representó un porcentaje pequeño del total de las respuestas de la encuesta. Mejorar la calidad es esencial para tener un comercio exterior fluido. Aunque la información recogida no nos permite saber en cuánto se reduce el volumen de comercio de importación y exportación por razón de estos tres elementos, las bajas calificaciones y los comentarios que resumimos en el texto indican que las trabas reseñadas pueden reducir el comercio sustancialmente. Esta conjetura, por supuesto, debe verificarse empíricamente, pero la proponemos con el fin de despertar interés en investigarla y en mejorar la cantidad y calidad de la información sobre cada uno de estos elementos.

La evidencia presentada permite entender mejor por qué Colombia tiene un ranking relativamente bajo en el contexto internacional y en los indicadores de gobernabilidad, de competitividad y de infraestructura que preparan organizaciones internacionales. Aunque se podría argüir que la situación no es tan mala como la pintan puesto que dos tercios de los encuestados dice que la calidad de un servicio o de cierta infraestructura es alta, esta complacencia (¿o resignación?) se convierte en una barrera para mejorar la eficiencia y la productividad del país. Las calificaciones sobre calidad de las instituciones, de los servicios y de la infraestructura no pueden considerarse buenas cuando el 30 o el 50 por ciento de las personas piensan que ellas no están bien. Esto se puede ver mejor si se extrapolan esas calificaciones al nivel local: es improbable que se considere que una escuela primaria funciona bien cuando sólo dos tercios de los profesores asisten a sus clases, o que la comunidad tiene buen acceso al agua cuando el acueducto solo llega al 70 por ciento de la población, o que una firma de servicio de transporte de paquetes opera bien cuando solo entrega dos tercios de los paquetes que recibe. No hay ninguna razón para mirar la calidad de las instituciones, de la infraestructura y de los organismos del estado asociados con el sector externo de una manera diferente a la de estos ejemplos. Si se desea mejorar la eficiencia y la productividad del país es necesario concentrarse en lo que se hace mal y en lo que se hace bien pero sin brillo. De lo examinado, casi nada brilla o se hace extraordinariamente bien pero buscar esos niveles de excelencia puede convertirse en una meta deseable que conduzca a que las cosas se hagan verdaderamente bien.

Bajo el entorno institucional y organizacional del sector externo hay dos entidades claves para su operación fluida y eficaz: el MCIT y la DIAN. El MCIT aparece como una de las entidades mejor calificadas y la DIAN en un rango intermedio-bajo de valoración. El MCIT es el ente coordinador de la política y allí se debería centralizar la responsabilidad de expedir los decretos que fijan los requisitos para importar y exportar bienes y servicios y para establecer otras restricciones al

comercio (a través del CSCE), pero su poder para definir y ejecutar la política comercial se diluyó desde comienzos de los años 90. Antes de esa década la definición y ejecución de la política comercial estuvo concentrada en pocos organismos, pero hoy en día se encuentra distribuida en múltiples ministerios, institutos, agencias y superintendencias (más de 20). Cada entidad define qué requisitos exige para autorizar una importación o una exportación; entre los requisitos que se exigen se estima que existen alrededor de 26 modalidades de vistos buenos, certificaciones, registros, y documentos. Este poder ha creado barreras no visibles, distintas a las MNA, representadas en los documentos y requisitos que un importador o un exportador deben anexar o cumplir para obtener un visto bueno. El poder para definir y ejecutar la política comercial migró de su entorno natural, el MCIT, a otros organismos. Con sus acciones los otros organismos deciden la política comercial y, de paso, la política productiva general la cual no tiene porqué guardar coherencia con las políticas enunciada por el gobierno.

Enfrentar el exceso normativo solo a partir de una mayor eficiencia en los procedimientos ante la VUCE no basta, ya que la aprobación de vistos buenos conlleva la consecución previa de documentos y requisitos ante múltiples entidades, que requieren tiempos y suponen costos, y es allí donde surgen las *restricciones no visibles* al comercio exterior. Por ello, no es descabellado concluir que en Colombia *“el poder de la política comercial está en el trámite”*.

La pregunta que surge entonces es si la reducción de las MNA (restricciones visibles), y de los trámites que estas conllevan (restricciones no visibles) se traduciría en una mejora sensible del comercio exterior en Colombia. La respuesta debe necesariamente considerar, entre otros factores que no son abordados en este documento, la promoción de una mayor eficiencia y coordinación de las instituciones vinculadas con la regulación y la ejecución de la política de comercio exterior, además de una mejora de la calidad, suficiencia y transparencia de su regulación. El exceso de normas y de trámites obstaculiza, vía costos, la entrada de nuevos productos al mercado local, y en el caso de insumos importados reduce la competitividad de la producción nacional y se convierte en un estímulo al contrabando. Por ello, se torna fundamental fortalecer el papel que el CSCE y el MCIT desempeñan como formuladores integrales y eficientes de normas que faciliten el comercio y promuevan la competitividad, y como promotores de acciones para mejorar la coordinación entre las entidades que conforman el sistema de comercio exterior.

La DIAN, cuyo rol fundamental en los procesos aduaneros haría esperar una mejor valoración de la otorgada a su coordinación y eficiencia en sus procedimientos, enfrenta un gran reto de mejora. La información recogida en entrevistas, en las encuestas apunta a que una posible explicación de los problemas se deriva de la primacía de lo fiscal sobre lo aduanero, a pesar de la gran caída en la importancia de los ingresos de aduana en los ingresos del fisco. El experimento de integrar en uno solo los organismos encargados de impuestos internos y de impuestos al comercio exterior no parece haber funcionado, pero la información que pudimos recabar sobre aduanas no permite concluir que los problemas de gestión en Aduana se resuelvan escindiendo las entidades. Antes de avanzar en esa dirección lo más adecuado parece ser atacar un problema más serio, su mala gestión, algunas de cuyas causas hemos esbozado en este trabajo y coinciden con los problemas señalados por la Contraloría General de la Nación en sus evaluaciones periódicas de la actividad de

la DIAN. El proyecto de reforma del estatuto aduanero puede ayudar a resolver algunos de los problemas de gestión, pero él está muy lejos de ser la panacea para solucionar todos sus problemas. Un problema de mala gestión se soluciona con buena gestión.

El tema de la calidad de las instituciones en el sector externo colombiano ya había sido abordado tangencialmente por Morawetz en su conocido libro sobre el auge y caída de las exportaciones de productos textiles de Colombia (1980). Él menciona que factores distintos a los precios jugaron un papel crucial en la caída de las exportaciones a mercados difíciles (Europa y Estados Unidos, donde había mucha competencia de otros países y los compradores eran más exigentes); entre estos factores destacó la puntualidad y el control de calidad por el lado de los productores pero también resalta las demoras en importar insumos, y los robos en puertos como elementos que acentuaron los problemas (Ibid, pp. 139-40, 151). Estos problemas, que fueron documentados hace 35 años, caen en la categoría de “instituciones” examinadas en este trabajo y sirve para mostrar que el problema de las malas instituciones tiene vieja data y persiste. La experiencia con los textiles sugiere que si Colombia quiere ser un exportador grande y serio de productos manufacturados y agrícolas transformados tiene que prestarle tanta atención a sus déficits institucionales como a los incentivos de precios, que muchos los asocian con una alta tasa de cambio nominal. Malas instituciones constituyen un escollo para desarrollar un sector exportador fuerte y diversificado mientras que buenas instituciones crean ventajas comparativas y les permiten a los exportadores ajustarse mejor a las fluctuaciones en la tasa de cambio y a las cambiantes condiciones del mercado internacional.

Por ello, los argumentos planteados en este trabajo permiten responder la pregunta: ¿son las instituciones del sector externo colombiano un apoyo o un escollo al comercio exterior de Colombia? La respuesta es clara: un escollo, y nada despreciable.

Bibliografía

Acemoglu, D., Simon Johnson, y James A. Robinson (2012). "Institutions as a Fundamental Cause of Long-Run Growth", en *Handbook of Economic Growth, Volume 1A*, editado por Philippe Aghion y Steven N. Durlauf (Elsevier, 2005).

Acemoglu, D. y James A. Robinson (2012). *Why Nations Fail* (New York, Crown Publishers, 2012).

Agnosteva Delina E., James E. Anderson, Yoto V. Yotov, Intra-National Trade Costs: Measurement and Aggregation, National Bureau of Economic Research, Working Paper 19872, January 2014, disponible en <http://www.nber.org/papers/w19872>

Allen, Douglas W., *The Institutional Revolution: Measurement and the Economic Emergence of the Modern World*, Chicago: University of Chicago Press, 2012.

Alston, Lee J., Eggertsson, Thrainn, and North, Douglass C., eds. *Empirical Studies in Institutional Change*, Cambridge: Cambridge University Press, 1996

Anderson James E. y Douglas Marcouiller (2002), *Insecurity and the pattern of trade, an empirical investigation*, *The Review of Economics and Statistics*, MIT Press, vol. 84(2), pages 342-352, May

Caballero Argáez Carlos (2009). *La impronta de Carlos Lleras Restrepo en la economía colombiana de los años sesenta del siglo XX*, Revista de Estudios Sociales, Universidad de los Andes número 33, agosto de 2009.

Camargo, Juan Manuel (2009). *Derecho Aduanero Colombiano*, (Bogotá, Editorial Legis, 2009)

Camargo, Juan Manuel (2013). "Extravíos y retos del derecho aduanero colombiano", Revista Derecho Aduanero, número 4 de junio de 2013, Nota editorial.

Cárdenas S. Mauricio y García J. Camilo, *El modelo gravitacional y el TLC entre Colombia y Estados Unidos*, Fedesarrollo, Octubre de 2004.

Cárdenas Mauricio, Gaviria Alejandro, y Meléndez Marcela (2005). *La Infraestructura de Transporte en Colombia*, Agosto de 2005, borrador, FEDESARROLLO

Centro de Investigaciones para el Desarrollo-CID, Universidad Nacional de Colombia (1997). *Informe final: Racionalización de la administración pública: las entidades de comercio internacional* (Bogotá, Junio de 1997)

Chor, D. (2010). "Unpacking Sources of Comparative Advantage", *Journal of International Economics*, Vol. 82, No. 2, pp. 152-167.

Consejo Privado de Competitividad, Informe Nacional de Competitividad 2014-2015, *Eficiencia del Estado para la Competitividad*.

De Groot Henry L.F, Gert-Jan Linders, Piet Rietveld and Uma Subramanian, *The institutional determinants of bilateral trade patterns*, *Kyklos*, Vol.57, No.1, 2004

DNP y Fedesarrollo (Octubre 2012), "Evaluación institucional y de resultados de la política nacional de sanidad agropecuaria e inocuidad de alimentos"; Informe final. Director Juan Patricio Molina. Investigadores: Felipe Castro, Diego Escobar, Angélica Lesmes, Gustavo Mosquera, Juan José Perfetti, Nidia Esperanza Rincón.

Dirección de Impuestos y aduanas Nacionales, DIAN. Página de Internet, Cifras y Gestión, Planes de Mejoramiento, Informes Gerenciales, Seguimiento Plan de Mejoramiento Contraloría General de la República, *Informe de Seguimiento al Plan de Mejoramiento DIAN – Contraloría General de la República. Corte a 31 de diciembre de 2014.*

Esfahani, Hadi y María Teresa Ramírez (2003). "Institutions, infrastructure, and economic growth", *Journal of Development Economics*, Vol. 70, pp. 443-477

Defensoría del Contribuyente y del Usuario Aduanero –DIAN-, *Diagnóstico de las funciones de la Policía Fiscal y Aduanera en los puertos del país, Primer Semestre 2002*, tomado el 15 de noviembre de 2012 de http://www.dian.gov.co/content/defensoria/contenidos/inf_polfa.pdf

Donaubauer Julian, Birgit Meyer, y Peter Nunnenkamp, *A New Global Index of Infrastructure: Construction, Rankings and Applications*. Kiel Working Papers No.1229, Julio 2014.

García García Jorge, David Camilo López, Enrique Montes, Pilar Esguerra, *Una visión general de la política de comercial colombiana entre 1950 y 2012*, Borradores de Economía No.817 de 2014, Banco de la República.

García Rico Lucas (2011), *Evaluación del Impacto de la Inversión en Infraestructura del Transporte en el Crecimiento de la Economía en Colombia*. Universidad EAFIT, Mayo de 2011

García Villegas, Mauricio (2009). *Normas de papel: La cultura del incumplimiento de reglas* (Bogotá, Siglo del Hombre de Editores y DeJuSticia)

Gómez Restrepo Hernando José, María Alejandra Botiva León, Ana María Guerra Forero, *Institucionalidad y estrategias para el desarrollo exportador y la innovación en Colombia: diagnóstico inicial.*, CEPAL, 2010.

Greif, Avner (2006). *Institutions and the Path to the Modern Economy: Lessons from Medieval Trade* (Cambridge, Cambridge University Press, 2006)

Hall, Robert E. and Charles I. Jones, "[Why Do Some Countries Produce So Much More Output per Worker than Others?](#)", *Quarterly Journal of Economics* 114 (1): 83-116, 1999

Harberger, Arnold C (1998). "A Vision of the Growth Process", *American Economic Review*, Vol. 88 No 1, March 1998

Independent Evaluation Group- World Bank (2008). *Doing Business: An Independent Evaluation*

Taking the Measure of the World Bank-IFC Doing Business Indicators, Washington, D.C., The World Bank, 2008, en http://siteresources.worldbank.org/EXTDOIIBUS/Resources/db_evaluation.pdf

Jansen Marion, Hildegunn Kivick Nordås (2004), *Institutions, trade policy and trade flows*, Staff Working Paper ERSD-2004-02, WTO, Economic Research and Statistics Division.

Kaufmann Daniel, Aart Kraay and Massimo Mastruzzi (2010). *The Worldwide Governance Indicators: A Summary of Methodology, Data and Analytical Issues*. World Bank Policy Research Working Paper No. 5430.

Keen, Michael (2002). *Changing Customs: Challenges and Strategies for the Reform of Customs Administration*, IMF, (Washington, D.C., IMF, 2002)

Kertzman, Fanny (2007). *Soltaron los Perros*. Bogotá, Grupo Editorial Norma, 2007

Knack Stephen and Philip Keefer (2010), *Institutions and Economic Performance: Cross-Country Tests Using Alternative Institutional Measures*, MPRA Paper No. 23118, posted 8. June 2010 02:13 UTC.

Koczan Zsoka y Alexander Plekhanov (2013). *How important are non-tariff barriers? Complementarity of infrastructure and institutions of trading partners*. European Bank for Reconstruction and Development, Working Paper No. 159, July 2013.

Kolasa, A. (2012). *Business Groups and Contract Enforcement*, copia electrónica disponible en <http://ssrn.com/abstract=2188216>

Krueger , A. (1978). *Foreign Trade Regimes and Economic Development: Liberalization Attempts and Consequences. A Special Conference Series on Foreign Trade Regimes and Economic Development. X*. Cambridge: Ballinger Publishing Company.

Meléndez Marcela y Guillermo Perry, *Industrial policies in Colombia*, Working Paper, No. 45 de 2009-08, Fedesarrollo

Montezuma Ricardo, *Infraestructura; los retos de Colombia*, 2008. Facultad de Artes, Universidad Nacional de Colombia, sede Manizales.

Morawetz, David (1980). *Why the emperor's new clothes are not made in Colombia* (New York, Oxford University Press)

North, D. C. (1990), *Institutions, institutional change and economic performance*. Cambridge: Cambridge University Press.

North, D.C. (1991) "Institutions", *Journal of Economic Perspectives*, Winter 1991, pp. 97-112

North, Douglass C., "Economic Performance Through Time," *The American Economic Review*, 84 (June 1994), pp. 359-368.

Nunn, Nathan y Daniel Trefler (2014). "Domestic Institutions as a Source of Comparative Advantage", en *Handbook of International Economics Vol. 4*, (North Holland, 2014), editado por Gita Gopinath, Elhanan Helpman y Kenneth Rogoff

Ocampo, José Antonio, Joaquín Bernal, Mauricio Avella y María Errázuriz (1987). "La consolidación del capitalismo moderno 1945-1986", en *Historia económica de Colombia*, ed. José Antonio Ocampo, 243-334. Bogotá: Siglo XXI Editores.

Ocampo, Gloria Isabel (2014). *Poderes regionales, clientelismo y Estado: Etnografía del poder y la política en Córdoba* (Bogotá: Odecofi-Cinep, 2014)

OECD (2002). Working Party of the Trade Committee, *Business Benefits of Trade Facilitation*, 10-Apr-2002, TD/TC/WP(2001)21/FINAL

Olson, Mancur (1984). *The Rise and Decline of Nations: Economic Growth, Stagflation, and Social Rigidities* (New Haven, CT., Yale University Press, 1984)

Puga, Diego y Daniel Trefler (2014). "International Trade and Institutional Change: Medieval Venice's Response to Globalization", *Quarterly Journal of Economics*, May 2014, Volume 129, No. 2, 753-823

Rodríguez Garavito, César y Diana Rodríguez Franco, *Entre el clientelismo y la modernización: Una etnografía institucional de la administración de impuesto de Colombia*, The Center for Migration and Development (CMD), Princeton University, CMD Working Paper #08-05h (September, 2008)

Rojas Ardila, Sonia Ximena (2011). *Nueva filosofía en las aduanas de Colombia - Por la competitividad del país*. Presentación al XXVIII congreso de ALACAT, 2 de mayo de 2011, Cartagena

Rosenberg, N. y L. E. Birdzell Jr (1987). *How the West Grew Rich: The Economic Transformation of the Industrial World* (New York, Basic Books 1986)

Sala-i-Martin, X. y Elsa V. Artadi, "The Global Competitiveness Index", Capítulo 1.3 en WEF, *Global Competitiveness Report 2004-2005*; disponible en http://salaimartin.com/media/pdf/1.3_The_Global_Comp_Index.pdf

Samper Pizano, Daniel (2013). El padre, el hijo y el hijo del hijo. *El Tiempo*, 8 de diciembre de 2013, disponible en <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/CMS-13266199>

Stillman, Sarah (2013). "Taken", *The New Yorker*, August 12, 2013, disponible en <http://www.newyorker.com/magazine/2013/08/12/taken>

Stone, Brad (2013). "The Secrets of Bezos: How Amazon Became the Everything Store", *Bloomberg Business Week*, October 10, 2013, disponible en <http://www.businessweek.com/articles/2013-10-10/jeff-bezos-and-the-age-of-amazon-excerpt-from-the-everything-store-by-brad-stone#p1>

Stone, Brad (2014). *The Everything Store: Jeff Bezos and the Age of Amazon* (New York, Back Bay Books/Little, Brown and Company-Hachette Book Group, 2014)

O'Harrow Robert, Sari Horwitz, y Steven Rich (2015) "Holder curbs asset-seizure program", *The Washington Post*, Saturday, January 17, 2015, Sallah Michael, Robert O'Harrow Jr, Steven Rich, "Aggressive police take hundreds of millions of dollars from motorists not charged with crimes", *The Washington Post*, September 6, 2014.

Villar Leonardo y Pilar Esguerra, *El comercio exterior colombiano en el siglo XX*, Borradores de Economía, Banco de la República, No. 358 de noviembre de 2005.

Yeaple, Stephen y Stephen Golub (2007). "International Productivity Differences, Infrastructure and Comparative Advantage", *Review of International Economics*, Vol. 15, No. 2, pp. 223-242.

Yepes Tito, Ramírez Juan Mauricio, Villar Leonardo, Aguilar Juliana (2013). *Infraestructura de Transporte en Colombia*, Cuadernos FEDESARROLLO No. 46, Julio 2013.

Yoder John, Brad Cates (2014) "Government self-interest corrupted a crime-fighting tool into an evil", *The Washington Post*, September 18, 2014, página editorial, disponible en http://www.washingtonpost.com/opinions/abolish-the-civil-asset-forfeiture-program-we-helped-create/2014/09/18/72f089ac-3d02-11e4-b0ea-8141703bbf6f_story.html

Williams, Marian, Jefferson E. Hocomb, Tomislav V. Kovandzic, Scott Bullock (2010). *Policing for Profit: The Abuse of Civil Asset Forfeiture* (Arlington, VA: Institute for Justice, marzo 2010)

Wilson John S, Catherine L.Mann and Tsunehiro Otsuki (2003), *Trade facilitation and economic development; measuring the impact*. World Bank Policy Research Working Paper 2988, March 2003.

World Bank (2004). *Colombia: Recent Economic Developments in Infrastructure (REDI)*, Volúmenes 1 y 2, (Washington, D.C., 2004), Report No. 30379-CO, November 1, 2004

World Bank [Arvis, Jean-François, Monica Alina Mustra, John Panzer, Lauri Ojala, y Tapio Naula] (2007). *Connecting to Compete 2007-Trade Logistics in the Global Economy: The Logistics Performance Index and Its Indicators* (Washington, DC, The International Bank for Reconstruction and Development, 2007)

World Bank [Arvis, Jean-François, Monica Alina Mustra, Lauri Ojala, Ben Shepherd, y Daniel Saslavsky] (2010). *Connecting to Compete 2010-Trade Logistics in the Global Economy: The Logistics Performance Index and Its Indicators* (Washington, DC, The International Bank for Reconstruction and Development, 2010)

World Bank [Arvis, Jean-François, Monica Alina Mustra, Lauri Ojala, Ben Shepherd, y Daniel Saslavsky] (2012). *Connecting to Compete 2010-Trade Logistics in the Global Economy: The Logistics Performance Index and Its Indicators* (Washington, DC, The International Bank for Reconstruction and Development, 2012)

World Bank [Arvis, Jean-François, Daniel Saslavsky, Lauri Ojala, Ben Shepherd, y Anasuya Raj] (2014). *Connecting to Compete 2014-Trade Logistics in the Global Economy: The Logistics Performance Index and Its Indicators* (Washington, DC, The International Bank for Reconstruction and Development, 2012)

World Economic Forum –WEF (2006), *Global Competitiveness Report 2006-2007*, disponible en http://www.weforum.org/pdf/Global_Competitiveness_Reports/Reports/gcr_2006/chapter_1_1.pdf

World Economic Forum –WEF (varios años). *The Global Competitiveness Report, 2004-05, 2008-09, 2011-12 y 2014-15*, disponibles en <http://www.weforum.org/reports>

World Economic Forum –WEF (2008), *The Global Competitiveness Report 2008-2009*, (Geneva, World Economic Forum, 2008), disponible en <http://www.weforum.org/reports/global-competitiveness-report-2008-2009>

World Trade Organization-WTO (2004). *World Trade Report 2004* (Geneva, WTO, 2004)

**ANEXO 1: DOCUMENTOS EXIGIDOS PREVIOS A LA EXPORTACIÓN POR ENTIDAD
EMISORA 1/**

INSTITUCION	REQUISITO/DOCUMENTO
1. Autoridad Nacional de Licencias Ambientales - ANLA- Fondo Nacional Ambiental FONAM	Vistos Buenos según producto Permiso de exportación de especímenes CITES Permiso de exportación de especímenes NO CITES
2. Federación Colombiana de Ganaderos - FEDEGAN	Cuota de fomento de ganado y leche
3. Federación Nacional de Arroceros - FEDEARROZ	Cuota de fomento de arroz
4. Federación Nacional de Cacaoteros	Cuota de fomento de cacao
5. Federación Nacional de Cafeteros de Colombia	Certificado de contribución cafetera Certificado de reposo Guía de tránsito
6. Federación Nacional de Cultivadores de Cereales y Leguminosas	Cuota de fomento Trigo, cebada, etc
7. Federación Nacional de Cultivadores de Palma de Aceite - FEDEPALMA	Cuota de fomento de aceite de palma
8. Federación Nacional de Productores de Panela Fedepanela	Cuota fomento de panela
10. Fondo Nacional de Estupefacientes- FNE	Certificado para exportación de materias primas o estupefacientes
11. Instituto Colombiano Agropecuario - ICA	Certificado de Libre Venta Certificado fitosanitario Concepto de insumos para exportación de insumos agrícolas Documento zoonosanitario Registro de material genético Registro de venta
12. Instituto Colombiano de Desarrollo Rural - INCODER	Visto Bueno
13. Instituto Nacional de Vigilancia de Medicamentos y Alimentos- INVIMA	Certificado de exportabilidad Certificado de exportación

	Certificado de inspección sanitaria exportación alimentos y materias primas Certificado de Libre Venta Certificado de no obligatoriedad
14. Ministerio de Agricultura	Convenios de Estabilización (cacao)
15. Ministerio de Comercio Industria y Turismo	Certificado de origen (según producto y país de destino)
16. Ministerio de Cultura	Visto Bueno (exportación de bienes culturales)
17. Ministerio de Justicia (antes Dirección Nacional de Estupefacientes)	Autorización de exportación de sustancias químicas
18. Servicio Geológico Colombiano	Certificado de no radiación Contribución parafiscal Declaración de carbón de exportación para embarque Guía de exportación de esmeraldas y piedras preciosas Guía de exportación piedras preciosas talladas o engastadas
18 entidades	26 modalidades 2/

1/ Lista elaborada con base en datos del sistema MUISCA de la DIAN.

2/ El pago de cuotas de fomento o de apoyo a federaciones o gremios se agrupó en una sola modalidad de documento.

ANEXO 2: DOCUMENTOS EXIGIDOS PREVIOS A LA IMPORTACIÓN POR ENTIDAD EMISORA 1/

INSTITUCIÓN	DOCUMENTO/REQUISITO
1. Autoridad Nacional de Acuicultura y Pesca-AUNAP	Resolución de Autorización de Importación Visto Bueno
2. Autoridad Nacional de Licencias Ambientales- ANLA	Visto Bueno Certificado de Protección de la Capa de Ozono - Uae Certificado de Emisiones por Prueba Dinámica
3. Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales-DIAN	Autorización importador textiles y calzado Registro Único Tributario- RUT
4. Federación Nacional de Cultivadores de Cereales y Leguminosas	Cuota de fomento trigo, cebada, etc -
5. Federación Nacional de Productores de Tabaco-Fedetabaco	Cuota de fomento para la modernización y diversificación
6.Fondo Nacional de Estupefacientes- FNE	Importación únicamente a través del FNE Importación únicamente por el FNE
7. Industria Militar- INDUMIL	Control a través de la Industria Militar (UI) Importación únicamente a través de INDUMIL
8. Instituto Colombiano Agropecuario- ICA	Certificado de Autorización insumos agrícolas y pecuarios Certificado de libre venta Certificado fitosanitario Concepto de Insumos (MinJusticia) Documento de Requisitos Fitosanitarios de Importación Documento Zoonosanitario de Importación Licencia o Registro de Venta
9. Instituto Colombiano de Desarrollo Rural - INCODER	Visto Bueno Resolución de Autorización de Comercialización
10. Instituto Nacional de Vigilancia de Medicamentos y Alimentos- INVIMA	Visto Bueno Certificado inspección sanitaria importación alimentos y materias primas Registro Sanitario
11. Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible	Visto Bueno Autorización Previa
12. Ministerio de Industria, Comercio y Turismo-MCIT	Aprobación Licencia Previa Certificado de origen (según producto y país de origen)
13. Ministerio de Justicia (antes Dirección Nacional de Estupefacientes)	Certificado de Carencia de Informes y Cupo Autorizado - Unidad Administrativa Especial

	Concepto de Insumos (ICA)
14. Ministerio de Minas y Energía	Visto Bueno
15. Ministerio de Salud y de Protección Social	Registro Sanitario Visto Bueno
16. Ministerio de Transporte	Ficha de Homologación Inscripción como importador Inscripción Registro Único Nacional de Transito RUNT
17. Ministerio del Trabajo	Visto Bueno Registro Sanitario
18. Servicio Geológico Colombiano	Visto Bueno Oficio de Autorización Licencia de Importación - Materiales Radioactivos
19. Superintendencia de Industria y Comercio-SIC	Certificado de Conformidad con Reglamento Técnico Certificado de Uso Personal Declaración de Conformidad del Proveedor Informe etiquetado Informe de ensayos expedido por laboratorio Inscripción en el Registro de Fabricantes e Importadores de la SIC
20. Superintendencia de Vigilancia y Seguridad Privada-SVSP	Visto Bueno Resolución de Registro
20 entidades	39 modalidades

1/ Lista elaborada con base en datos del sistema MUISCA de la DIAN y base de datos VUCE. La lista no incluye las declaraciones de cambio exigidas por el Banco de la República una vez el importador desea comprar divisas para el pago de sus importaciones, ya que aunque es un trámite adicional, su cumplimiento no se aplica de manera previa a la operación de comercio exterior. No la restringe.

Anexo 3 Entidades que aprueban permisos de importación

NÚMERO DE SOLICITUDES DE LICENCIA LIBRE (REGISTROS) Y PREVIA TRAMITADAS ANTE LA VUCE: 2012 Y 2013						
Entidad	Número			Distribución (porcentaje)		
	Previa	Libre	Total	Previa	Libre	Total
AUNAP [AUTORIDAD NACIONAL DE ACUICULTURA Y PESCA]	27	3,885	3,912	0.1	1.0	0.9
DECIMO TERCERA BRIGADA MINJUSTICIA (Dirección Nacional de .Estupefacientes)	76	28	104	0.2	0.0	0.0
FONDO NACIONAL ESTUPEFACIENTES	4,182	56	4,238	12.0	0.0	1.0
ICA	2,072	110	2,182	5.9	0.0	0.5
INDUMIL	1,628	72,449	74,077	4.7	19.1	17.9
AGENCIA NACIONAL MINERA (Ingeominas)	2,285	67	2,352	6.5	0.0	0.6
INVIMA	90	55	145	0.3	0.0	0.0
MIN. PROTECCION SOCIAL	7,300	190,522	197,822	20.9	50.3	47.8
MIN. MINAS	44	259	303	0.1	0.1	0.1
MIN. REL. EXTERIORES	5,448	1,933	7,381	15.6	0.5	1.8
MIN. TRANSPORTE	626	1	627	1.8	0.0	0.2
MIN. AMBIENTE	3,365	9,201	12,566	9.6	2.4	3.0
SIC	2,177	5,974	8,151	6.2	1.6	2.0
S. VIGILANCIA Y SEGURIDAD PRIVADA	1,764	56,897	58,661	5.1	15.0	14.2
MIN. AGRICULTURA	441	9,130	9,571	1.3	2.4	2.3
SERVICIO GEOLÓGICO COLOMBIANO ANLA [AUTORIDAD NACIONAL DE LICENCIAS AMBIENTALES]	11	799	810	0.0	0.2	0.2
	222	593	815	0.6	0.2	0.2
I. TOTAL ENTIDADES	34,900	378,622	413,522	100.0	100.0	100.0
II. MCIT	55,971	333,301	389,272	61.6	46.8	48.5
III. Gran total	90,871	711,923	802,794	90,871	711,923	802,794

Fuente: MCIT-VUCE.

Anexo 4 – El (no) acato a las normas: ejemplos dicientes

Cuadro 4.1 - Cumplimiento e incumplimiento de decisiones jurídicas internacionales

Foro	Estado Actual	Caso	Acuerdo	Medida	Sector que Afecta	Decisión
Demandante 1. SECRETARÍA GENERAL DE LA CAN/COLOMBIA						
CAN	Incumplida	PROCESO No. 118-AI-2003 Acción de Incumplimiento	Artículos 72, 73, 77, 91 y 97 del Acuerdo de Cartagena	Decretos 2353/95; 2379/96; 975/98; 1607/01 entre otros y las Resoluciones 00006/96; 00007/98; 00038/92 del Ministerio de Agricultura entre otras. Las medidas imponían un contingente para la importación de arroz originario de países Miembro de la CAN. Uno de los Decretos el 1607 de 2001 impuso una salvaguardia a la importación de arroz sin seguir el procedimiento. Otras de las medidas adoptadas por Colombia obligaban a los importadores de arroz a obtener un "Visto Bueno" para poder importar arroz	Arroz	Mediante sentencia del 14 de abril de 2005, el Tribunal de justicia de la CAN declara que Colombia incurrió en un incumplimiento flagrante, objetivo y continuado de los artículos 72, 73, 76, 77, 91 y 97 del Acuerdo de Cartagena
CAN	Incumplida	PROCESO NO. 16-AI-2000 Acción de incumplimiento	Artículo 4 del Tratado de Creación del Tribunal, la Decisión 399 de la Comisión y las Resoluciones 291 y 329 de la Secretaría General	En el caso, Colombia argumenta que no hay ninguna medida que haya adoptado que sea contraria a sus compromisos bajo la CAN. Sin embargo, el Tribunal al tomar su decisión resalta que en la CAN los incumplimientos de un Miembro se pueden dar con ocasión a una Acción u Omisión. En este caso, no hay una medida como tal adoptada por Colombia, pero hay una omisión de no adoptar las medidas necesarias para permitir el tránsito entre Ecuador y Colombia.	Transporte fronterizo de mercancías entre Colombia y Ecuador	Mediante sentencia del 24 de noviembre de 2000, el Tribunal de Justicia de la CAN declara el incumplimiento de Colombia del Artículo 4 del Tratado de Creación del Tribunal y los Artículos 3, 13 y 14 de la Decisión 399 de la Comisión. Aunque en la teoría esta sentencia ya se implementó, en la práctica las restricciones al transporte proveniente de Ecuador todavía se mantienen.

CAN	Incumplida	<p>Ley 14 de 1983 (restricciones cuantitativas al ingreso de licores en cada departamento, la obligación para los productores o importadores de invertir montos mínimos en publicidad o propaganda; la prohibición para los distribuidores de conceder descuentos que excedan el 5 % sobre los precios de venta al público; la necesidad de distinguir en la etiqueta del producto el nombre del departamento en el que se va a distribuir...")</p> <p>Artículo 72 y 74 del Acuerdo de Cartagena (restricciones al comercio e incumplimiento de la obligación de Trato Nacional)</p> <p>Proceso No. 03-AI-97</p> <p>Acción de Incumplimiento</p>	Licores provenientes de los otros países CAN	Mediante sentencia del 8 de diciembre de 1998 el Tribunal de Justicia de la CAN declara que la medida de Colombia es contraria al Artículo 74 del Acuerdo de Cartagena
Demandante 2. PANAMA/COLOMBIA				
OMC	Cumplida	<p>XI:1 del GATT-Artículos 1, 2, 3, 5, 6, y 7.2 (b) y (f) del Acuerdo sobre indicativos y restricciones de los puertos de entrada</p> <p>i) los precios indicativos aplicables a mercancías específicas; y ii) las restricciones de los puertos de entrada con respecto a determinadas mercancías.</p>	Textiles, confecciones y calzado	En el 2009 el Grupo Especial recomendó a Colombia retirar o modificar sus medidas por considerar que eran contrarias a los artículos antes citados.

Fuente: MCIT



Este documento puede ser
consultado en
[http://www.banrep.gov.co/
publicaciones/pub_borra.htm](http://www.banrep.gov.co/publicaciones/pub_borra.htm)

