





Tesis doctorales  
Doctorado en Estudios Políticos n.º 7

---

Cambio de la política pública comercial colombiana  
Departamentos de Norte de Santander y Santander,  
años 2006-2020



Liliana Marcela Bastos Osorio

**Cambio de la política  
pública comercial  
colombiana**

**Departamentos de Norte  
de Santander y Santander,  
años 2006-2020**

Universidad Externado de Colombia

Bastos Osorio, Liliana Marcela

*Cambio de la política pública comercial colombiana : departamentos de Norte de Santander y Santander, años 2006-2020 / Liliana Marcela Bastos Osorio. -- Bogotá : Universidad Externado de Colombia, 2025 – Primera edición*

Tesis doctorales. Doctorado en Estudios Políticos ; 7  
217 páginas : gráficas.

ISBN: 9789585063440 (impreso) 9789585063426 (electrónico)

1. Uribe Vélez, Álvaro, 1952- -- Pensamiento económico -- Colombia -- 2006-2010 2. Santos, Juan Manuel -- Pensamiento económico -- Colombia -- 2010-2018 3. Duque Márquez, Iván -- Pensamiento económico -- Colombia -- 2018-2022 4. Política comercial -- Aspectos constitucionales -- Colombia -- 2006-2020 5. Política del comercio exterior -- Aspectos constitucionales -- Colombia 6. Política comercial -- Historia -- Colombia -- 2006-2020 7. Política comercial -- Aspectos socioeconómicos -- Venezuela 8. Indicadores económicos -- Estadísticas -- Colombia 9. Indicadores económicos -- Estadísticas -- Venezuela 10. Comercio internacional -- Tratados internacionales -- Colombia 11. Acuerdos económicos -- Aspectos socioeconómicos -- Santander (Colombia) 12. Política comercial -- Aspectos socioeconómicos -- Santander (Colombia) I. Bastos Osorio, Liliana Marcela II. Universidad Externado de Colombia III. Título. IV. Serie.

337.1 SCDD 21

Catalogación en la fuente -- Universidad Externado de Colombia. Biblioteca. MSR

ISBN 978-958-506-344-0

E-ISBN 978-958-506-342-6

© 2025, LILIANA MARCELA BASTOS OSORIO  
© 2025, UNIVERSIDAD EXTERNADO DE COLOMBIA  
Calle 12 n.º 1-17 Este, Bogotá  
Teléfono (+57) 601 342 0288  
publicaciones@uexternado.edu.co  
www.uexternado.edu.co

Primera edición: diciembre de 2025

Asistente editorial: Adriana León  
Corrección de estilo: María José Díaz Granados M.  
Diseño de cubierta: Departamento de Publicaciones  
Composición: Álvaro Rodríguez  
Impresión y encuadernación: Imageprinting Ltda.  
Tiraje de 1 a 1.000 ejemplares

Impreso en Colombia  
*Printed in Colombia*

Prohibida la reproducción o cita impresa o electrónica total o parcial de esta obra sin autorización expresa y por escrito del Departamento de Publicaciones de la Universidad Externado de Colombia. Las opiniones expresadas en esta obra son responsabilidad del autor.

## CONTENIDO

GLOSARIO	17
INTRODUCCIÓN	19
CAPÍTULO 1.	
SISTEMA INSTITUCIONAL DE LA POLÍTICA COMERCIAL COLOMBIANA, 2006-2020	37
Concepciones de desarrollo de la economía colombiana: antecedentes de políticas comerciales en Colombia	37
Política comercial años 1990 a 2006	42
Planes de desarrollo colombianos	43
Institucionalidad colombiana de la política de comercio exterior	51
Instituciones y evolución	53
Políticas comerciales colombianas, 2006-2020	63
Plan de desarrollo, política exterior y comercial: segundo período presidencial de Álvaro Uribe Vélez, 2006-2010	65
Política exterior y comercial de Álvaro Uribe Vélez, 2006-2010	67
Plan de desarrollo, política exterior y comercial: Juan Manuel Santos Calderón, 2010-2014	69
Política exterior y comercial: Juan Manuel Santos Calderón, 2010-2014	70

Plan de desarrollo, política exterior y comercial: Juan Manuel Santos Calderón, 2014-2018	72
Plan de desarrollo, política exterior y comercial: Iván Duque, 2018-2022	74
Política exterior y comercial: Iván Duque Márquez, 2018-2022	75
Evolución de los Conpes como apoyo a la política comercial colombiana	76
CAPÍTULO 2.	
CONFIGURACIÓN DEL SISTEMA INTERGUBERNAMENTAL QUE REDEFINIÓ LAS POLÍTICAS COMERCIALES COLOMBIANAS	83
Aspectos económicos y políticos de Venezuela	83
Las instituciones políticas y comerciales de Venezuela	84
Política de comercio exterior de Venezuela	84
Breve revisión del crecimiento económico, la inflación y el comercio exterior de Venezuela, 1999-2006	89
Comparación de los principales indicadores económicos de Colombia y Venezuela, períodos 2006-2020	92
Acuerdos políticos y comerciales entre Colombia y Venezuela	100
Evolución y desempeño de la CAN	101
Comportamiento del Acuerdo de Alcance Parcial entre Colombia y Venezuela	106
CAPÍTULO 3.	
ACTORES Y SECTOR DEL COMERCIO EXTERIOR DE LOS DEPARTAMENTOS DE NORTE DE SANTANDER Y SANTANDER	111
Interacción de las organizaciones, información y recursos de los actores de comercio internacional que involucran a Santander y Norte de Santander	111

Actores e instituciones, análisis y cambios en las políticas comerciales de Colombia: casos Norte de Santander y Santander	112
Comisión Regional de Competitividad e Innovación de Santander	121
Comisión Regional de Competitividad e Innovación de Norte de Santander	126
Objetivos, ideas, creencias y conocimientos del sector que definen el cambio de la política comercial	130
Sector del comercio exterior de Norte de Santander y Santander, 2006-2020	130
Indicadores de comercio exterior	130
CAPÍTULO 4.	
EXPERIENCIAS DEL SECTOR EXPORTADOR EN LAS DECISIONES DE LA POLÍTICA COMERCIAL COLOMBIANA: CASOS NORTE DE SANTANDER Y SANTANDER	147
Categorías para el análisis de las entrevistas	149
Análisis de resultados: actores relevantes de los sectores público y privado de los departamentos de Santander y de Norte de Santander	152
La política comercial en Norte de Santander y Santander	159
Reflexión acerca de la política comercial colombiana	163
CAPÍTULO 5.	
CONCLUSIONES	167
Hallazgos	168
El sistema institucional de la política comercial colombiana	168
Reconfiguración del sistema intergubernamental	171

Actores e instituciones en los cambios y en las experiencias de las políticas comerciales colombianas	172
Hipótesis de la investigación	174
Limitaciones de los enfoques y las tipologías de cambios de las políticas públicas	175
Limitaciones y alcances de la investigación	178
Futura investigación sobre el cambio de las políticas comerciales	179
REFERENCIAS	181
ANEXOS	205
Anexo 1. Entrevista estructurada	205
Anexo 2. Cuestionario entrevista estructurada de índole exploratoria – Para actores de política comercial	206
Anexo 3. Matriz de análisis de entrevistas al sector empresarial exportador	209
Anexo 4. Síntesis de entrevistas realizadas a las Comisiones Regionales de Norte de Santander y Santander	214

## LISTA DE FIGURAS

Figura 1.	Desempeño del sector externo de Norte de Santander, 2007-2013	27
Figura 2.	Síntesis del sistema intergubernamental de políticas comerciales en Colombia	32
Figura 3.	Síntesis del sistema de comercio exterior: diseño, ejecución y coordinación de la política de comercio en Colombia	59
Figura 4.	PIB de Venezuela, 1998-2006 (Variaciones porcentuales con respecto al mismo período del año anterior) (precios constantes de 1997)	90
Figura 5.	Comercio Exterior de Venezuela, 1998-2006 (miles de millones de dólares)	90
Figura 6.	Índice Nacional de Precios al Consumidor (INPC) de Venezuela, 1998-2006	91
Figura 7.	Crecimiento del PIB Venezuela y Colombia años 2006-2020	92
Figura 8.	Variación del Índice de Precios al Consumidor, 2006-2019. Colombia y Venezuela	94
Figura 9.	Comportamiento de las exportaciones de Colombia y Venezuela, 2006-2019	97
Figura 10.	Comportamiento de las importaciones de Colombia y Venezuela, 2006-2019	98

Figura 11.	Colombia, balanza comercial con Venezuela, 2006-2019 (millones de dólares FOB)	99
Figura 12.	Flujo de IED total y con respecto a Venezuela (millones de dólares)	99
Figura 13.	Evolución exportaciones (FOB) intra y extracomunitarias de CAN, 1969-2020	104
Figura 14.	Evolución importaciones (CIF) intra y extracomunitarias de la CAN, 1969-2020	105
Figura 15.	Comercio de Colombia con Venezuela, 2012-2022* (millones de dólares)	107
Figura 16.	Composición de las exportaciones de Colombia a Venezuela, 2013-2021 (millones de dólares)	108
Figura 17.	Sistema Nacional de Competitividad e Innovación	117
Figura 18.	Articulación Departamental en Competitividad e Innovación	120
Figura 19.	Comportamiento de exportaciones Santander y Norte de Santander, 2006-2020	131
Figura 20.	Comportamiento de importaciones de Colombia, Santander y Norte de Santander, 2006-2020 (miles de dólares CIF)	132
Figura 21.	Balanza comercial de Norte de Santander y Santander, 2006-2020 (miles de dólares FOB)	133
Figura 22.	Exportaciones tradicionales y no tradicionales Norte de Santander, 2006-2020 (miles de dólares)	134
Figura 23.	Capítulos arancelarios de exportación de Norte de Santander, 2010-2020 (porcentaje)	137

Figura 24.	Exportaciones tradicionales y no tradicionales de Santander, 2006-2020	138
Figura 25.	Capítulos arancelarios de exportación de Santander, 2010-2020 (porcentaje)	139
Figura 26.	Exportaciones de Colombia, Norte de Santander y Santander hacia Venezuela, 2006-2020 (miles de USD/FOB)	141
Figura 27.	Apertura medida por exportaciones: Santander y Norte de Santander, 2006-2020	144
Figura 28.	Índice de apertura comercial de Santander y Norte de Santander, 2006-2020	145



## LISTA DE TABLAS

Tabla 1.	Exportaciones e importaciones: Colombia a Venezuela, 1990 a 2019 (en %)	22
Tabla 2.	Exportaciones totales de Santander y Norte de Santander por acuerdo comercial a 2019	29
Tabla 3.	Síntesis de la política comercial entre los años 1990 y 2006	49
Tabla 4.	Política comercial colombiana antes y después de la apertura económica	50
Tabla 5.	Normas de respaldo a la política de comercio exterior colombiana, 1991-2013	55
Tabla 6.	Planes de Desarrollo Nacional 2006-2022	64
Tabla 7.	Principales políticas económicas del Conpes de apoyo al sector externo	76
Tabla 8.	Evolución de las herramientas de la política comercial colombiana, 1991 a 2020	80
Tabla 9.	Síntesis de la política exterior venezolana, 1958 a 2006	86
Tabla 10.	Descripción de los tipos de cambio de la República de Venezuela durante el período 2006-2019	95
Tabla 11.	Creación y evolución del Acuerdo de Cartagena	101
Tabla 12.	Evolución y desempeño de la CAN	102

Tabla 13.	Principales normas que regulan el MinCIT	114
Tabla 14.	Composición de Santander Competitivo, 2022	122
Tabla 15.	Gestión de la Comisión Regional de Competitividad e Innovación de Santander, 2008-2019	124
Tabla 16.	Actores del Sistema Intergubernamental de la Política Comercial Nacional	128
Tabla 17.	Destinos de exportación de Norte de Santander, 2010-2020	135
Tabla 18.	Destinos de exportación de Santander 2010-2020	140
Tabla 19.	Principales capítulos arancelarios de exportación a Venezuela para Santander y Norte de Santander	142
Tabla 20.	Entrevista estructurada a sectores público, privado y mixto	149
Tabla 21.	Categorías y subcategorías para el sector empresarial exportador	150
Tabla 22.	Cambios exógenos de la política comercial colombiana.	161

## GLOSARIO

AAP:	Acuerdo de Alcance Parcial entre Colombia y Venezuela
AEC:	Arancel Externo Común
ATPA:	Andean Trade Preference Act / Ley de Preferencias Comerciales Andinas
ATPDEA:	Andean Trade Promotion and Drug Eradication Act / Ley de Preferencias Arancelarias Andinas y Erradicación de la Droga
CAN:	Comunidad Andina
Carces:	Comités Regionales de Comercio Exterior
Cepal:	Comisión Económica para América Latina y el Caribe
CIIU:	Clasificación Industrial Internacional Uniforme de todas las actividades económicas
CNC:	Consejo Nacional de Competitividad
CNCI:	Comisión Nacional de Competitividad e Innovación
CONPES:	Consejo Nacional de Política Económica y Social
CRCI:	Comisiones Regionales de Competitividad e Innovación
CSCE:	Consejo Superior de Comercio Exterior
DNP:	Departamento Nacional de Planeación.
FMI:	Fondo Monetario Internacional

FNC:	Fondo Nacional del Café
GATT:	General Agreement on Tariffs and Trade / Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio
IDC:	Índice Departamental de Competitividad
IED:	Inversión extranjera directa
Incomex:	Instituto Colombiano de Comercio Exterior
ISI:	industrialización por sustitución de importaciones
MinCIT:	Ministerio de Comercio, Industria y Turismo
MISI:	Modelo de Industrialización por Sustitución de Importaciones
OMC:	Organización Mundial del Comercio
OPEP:	Organización de Países Exportadores de Petróleo
PET:	Teoría de Equilibrio Puntuado
PND:	Plan Nacional de Desarrollo
Proexpo:	Fondo de Promoción de Exportaciones
SBC:	Servicios basados en conocimientos
SNC:	Sistema Nacional de Competitividad
SNCI:	Sistema Nacional de Competitividad e Innovación
TLC:	Tratado de libre comercio
TRM:	Tasa Representativa del Mercado
Unasur:	Unión de Naciones Suramericanas

## INTRODUCCIÓN

Colombia y Venezuela, dos economías complementarias, con unas relaciones históricas profundas y con un comercio exterior importante, entraron en una crisis política, lo que llevó a un rompimiento de su mercado; por tanto, se presentaron cambios políticos e ideológicos, nuevos pactos comerciales y la imposibilidad de un desarrollo económico en conjunto. Con todo ello, se puede decir que se exteriorizó un primer problema: una crisis política entre sus presidentes Hugo Chávez y Álvaro Uribe, exacerbada por los temperamentos de estos, aunado a la violencia colombiana, los intentos de negociaciones de paz y la presencia de un socio estratégico como es Estados Unidos.

Un segundo problema está relacionado con el desarrollo económico<sup>1</sup>, o el mercado comercial. Este derrumbe no solo afectó las fronteras de las economías de esta zona, sino, además, las de los departamentos de Norte de Santander y Santander. La crisis política colombo-venezolana representa un cambio profundo en la economía de los dos departamentos, cuya recuperación ha sido muy lenta. De

---

1 Antes de 1991, el modelo de desarrollo colombiano fue la sustitución de importaciones, al igual que en Venezuela, pero este último utilizó el petróleo para industrializarse y después de los años noventa cedió el petróleo para una economía diferente, dos visiones distintas del modelo de desarrollo económico.

esta manera, en los siguientes párrafos se hace una revisión o contextualización (antes de 2006) del periodo anterior a la crisis política y comercial de Colombia y Venezuela que llevó a la fractura de la Comunidad Andina (CAN) y de sus relaciones<sup>2</sup>.

Finalizando la década de los ochenta, Colombia y Venezuela buscaron el fortalecimiento de su crecimiento económico a través de la apertura de la economía al mercado exterior. Esto, además, conllevó la desnacionalización de la mayoría de sus instituciones públicas, las cuales tenían a su cargo actividades empresariales y el desarrollo de estrategias de integración económica en la región.

Esta forma de integración se reflejó en el relanzamiento de la CAN en 1990, con la formalización de una zona de libre comercio en 1993, agendas comunes empresariales de los países y articulación económica no solo de Colombia y Venezuela, sino también con los otros países de la región que suscribieron el Pacto Andino. El avance en temas comerciales permitió que su relación se consolidara, siendo principales socios y convirtiendo las fronteras de Norte de Santander y Táchira en las más dinámicas de Suramérica por sus intercambios comerciales.

Además, estos acercamientos comerciales permitieron subsanar diferencias políticas y limítrofes que han existido entre dichos países. En palabras de Beltrán y Afanador (2011): “Los acuerdos comerciales no solo contribuyeron a fomentar las relaciones comerciales entre los países, sino que, mejor aún, este ayudó al entendimiento político y social” (p. 134).

---

2 Desde 1996 comienza a llamarse comunidad Andina, pero en sus inicios se llamó Acuerdo de Cartagena, y Pacto Andino en 1969.

En la década de los noventa estos socios comerciales, productores de materias primas, experimentaron un crecimiento económico significativo acompañado de los precios elevados de los *commodities*, en especial del petróleo. Lo anterior originado por el incremento de la demanda que han ejercido economías emergentes como China e India, debido al aumento de su sector industrial y manufacturero: “El precio de referencia WTI, que oscilaba los 20 dólares durante la década de los 90, alcanzó máximos históricos ya en la primera década del milenio, llegando a precios por encima de los 100 dólares a principios del 2008” (Gil, 2016, p. 4). Esta alza permitió la obtención de altas rentas en Venezuela, donde los ingresos por venta de petróleo representaron el 30% de su producto interno bruto (PIB) para el año 2011 (Gil, 2016).

A finales de los años noventa, con el avance de los procesos de democratización y el deterioro de los partidos tradicionales, se inició un periodo caracterizado por el surgimiento de partidos de izquierda, que florecieron en la arena política como reacción a las políticas neoliberales y a sus consecuencias de pobreza y desigualdad. Según Calvo (2009), “La nueva izquierda se caracteriza por un repliegue de los poderes militares –instaurados en el Cono Sur– y un avance en partidos con un sistema de base democrático” (p. 58).

En este periodo emergió una pluralidad de actores y redes adaptados a las nuevas condiciones sociales y políticas. Así, llegaron tendencias de izquierda de Argentina, Bolivia, Chile, Brasil y Venezuela. En Venezuela, la llamada Revolución Socialista Bolivariana ha sido citada como una de las causas del distanciamiento político y comercial con su vecino país, Colombia.

Al revisar el comportamiento del comercio entre Colombia y Venezuela en la últimas décadas, Torres y Gilles (2013)