

La apertura comercial de la década de los años 90 y sus efectos en
el sector agropecuario e industrial en Colombia

Tesina de grado para optar al título de
MASTER EN COMERCIO Y FINANZAS
INTERNACIONALES

Alumno
Andrés Felipe Araque Tello

Tutor
Dr. Òscar Mascarilla-Miró

Universidad de Barcelona
Máster en Comercio y Finanzas Internacionales
2009 - 2010

Tabla de Contenido

1. INTRODUCCIÓN	3
2 PROCESO DE APERTURA EN COLOMBIA	7
2.1 Política comercial en Colombia en los años recientes: del proteccionismo a la Apertura	7
2.2 Globalización y apertura económica en Colombia	11
2.2.1. Efectos de la globalización	13
2.2.2. La apertura Económica en la década de los noventas como respuesta a la globalización	15
2.3 Desarrollo de la apertura y reformas realizadas	17
2.4 Grado de apertura comercial en Colombia en la década de los 90	28
3. EL SECTOR AGRARIO EN EL MARCO DE LA APERTURA ECONOMICA	34
3.1 La apertura económica	34
3.2 Impacto de las reformas sobre la agricultura	35
3.2.1. Concentración de la tierra	37
3.2.2. Usos inadecuados del suelo	39
3.2.3. Empleo en el sector agrario	40
3.2.4. La Política comercial durante los noventa	42
3.2.5. Pobreza rural	47
3.3 Actividad productiva del sector rural	49
3.4 Agricultura colombiana y tratado de libre comercio (TLC)	56
3.4.1. Ejes de la negociación entre Colombia y Estados Unidos	58
3.4.2. Efectos del TLC en el sector agropecuario en Colombia	61
3.4.3. La experiencia mexicana	65
4. EL SECTOR INDUSTRIAL EN EL MARCO DE LA APERTURA ECONOMICA	73
4.1 Tendencias mundiales y realidad industrial	73
4.2 Historia del desarrollo Industrial en Colombia	75
4.3 Política comercial industrial durante los noventa	79
4.4 Principales impactos de la apertura en el sector industrial	83
4.4.1. Empleo en el sector industrial	86
4.4.2. Evolución del comercio exterior en el sector industrial	88
4.4.3. Distribución geográfica de la industria	91
4.4.4. Productividad y dinámica industrial	95
4.5 Sector industrial y el Tratado de Libre Comercio (TLC)	97
4.5.1. Ejes de la negociación entre Colombia y Estados Unidos	97
4.5.2. Efectos del TLC en el sector industrial en Colombia	100
4.5.3. La experiencia mexicana	103
5. CONCLUSIONES	114
6. BIBLIOGRAFIA	119

1. INTRODUCCIÓN

Como en muchos países de América Latina, el desarrollo económico de Colombia durante el siglo XX estuvo estrechamente ligado al comportamiento de su comercio exterior. Las fluctuaciones de los términos de intercambio y el comportamiento de los volúmenes de las exportaciones determinaron los ciclos de la actividad económica y los puntos de inflexión más importantes de la estructura productiva del país.

A lo largo del siglo XX, los principales instrumentos de la política comercial colombiana fueron, por un lado, los aranceles y, por otro, los controles cambiarios, las restricciones cuantitativas a las importaciones y una gran variedad de instrumentos de promoción de exportaciones como los subsidios directos y al crédito. Los aranceles fueron en la práctica el único mecanismo de protección hasta 1931, cuando se estableció el control de cambios que se mantuvo de manera ininterrumpida hasta nuestros días, aunque con diferentes grados de flexibilidad. Los controles de cambios implicaban la existencia de restricciones cuantitativas a las importaciones. Éstas últimas, sin embargo, empezaron a usarse de manera explícita y sistemática desde fines de los treinta y se introdujeron a la legislación en 1957, año a partir del cual se definieron formalmente listas de productos sujetas a licencia previa, así como listas de prohibida importación. Adicionalmente, desde esta época se utilizaron varios instrumentos de promoción de las exportaciones.

Como resultado del proteccionismo, el mercado nacional se había saturado con productos locales, de tal manera que el poder de compra era inferior a la oferta. En adición, los precios de los productos nacionales habían incrementado con el tiempo, y el control de calidad se había deteriorado por falta de competencia. Frente a esta situación, la administración del presidente colombiano Cesar Gaviria adoptó la política de apertura.

Una de las justificaciones básicas de la aceleración del grado de apertura, fue la de incrementar el grado de exposición de la producción colombiana a la competencia internacional. Esa mayor exposición a la competencia debería redundar en aumentos significativos en tecnología y en una tendencia a la relocalización de la producción,

haciendo más atractivas las costas y en general las regiones más cerca a los puertos, a través de los cuales se facilita el comercio internacional.

La lógica detrás de este modelo consiste en que al introducir un elemento de competitividad extranjera, la calidad de los productos internos y la innovación aumentan, mientras que los costos tienden a bajar, de tal manera que es de mayor beneficio para el consumidor. Estas observaciones son basadas en el concepto de ventaja comparativa propuesto por la economía clásica, el cual argumenta que cada país o base de producción posee una ventaja particular sobre otros productores. Así, mientras que una base de producción tendría que invertir más y esparcir sus recursos para generar distintos productos, le resulta más conveniente especializarse en esa área sobre la que tiene una ventaja y simplemente importar aquellos otros productos que necesita. Si todos los actores en el mercado se comportan de tal manera, el resultado es productos de mayor calidad y menos precio que fluyen de un país a otro según los niveles de demanda del mercado.

El periodo de apertura económica inició en Colombia con la expedición de una serie de medidas de orden económico, financiero, laboral, cambiario, tributario y comercial, encaminadas a profundizar un tímido proceso de apertura que venía de administraciones pasadas. Elementos como el agotamiento del modelo por sustitución de importaciones, la estrechez del mercado y la emergencia de una oleada aperturista y neoliberal en el entorno mundial, fueron algunos de los elementos expuestos como razones para la entrada de Colombia en un nuevo modelo de desarrollo.

Según Garay (1998), las reformas estructurales llevadas a cabo abarcaron desde una Asamblea Constituyente hasta reformas estructurales e institucionales en los aspectos mencionados. Entre las reformas institucionales se destacan la autonomía del Banco de la República y el proceso de descentralización. Inicialmente la reforma comercial se planteó de manera gradual con el fin de no golpear excesivamente al sector productivo. Entretanto se avanzó en la realización de otras reformas como la de las instituciones de comercio exterior. La reforma financiera buscaba facilitar el ahorro privado, promover la competencia entre los intermediarios y estimular la inversión extranjera. La reforma laboral establecía una nueva estructura normativa para el trabajo (y su intención era flexibilizar este mercado). En cuanto a la reforma comercial y cambiaria, se pretendía

agilizar la movilidad de bienes, servicios y capitales con el exterior. Se instituyó una tasa de cambio libre que oscilaría de acuerdo con las fuerzas del mercado, dentro de unas bandas cambiarias establecidas por el Banco de la República. Además de lo anterior, se realizaron dos reformas tributarias: la primera, en 1990, incrementó el IVA del 10 al 12%; la segunda, en 1992, lo aumentó hasta el 14%.

Para el caso de la agricultura en particular, las reformas se realizaron, en tres aspectos. Primero el comercial, segundo el tecnológico y tercero el financiero. En la reforma comercial, se contempló de manera principal la liberación del comercio exterior, la pérdida de protagonismo del Estado tanto en la compra de las cosechas como en el mantenimiento de normas de protección para los agricultores y la reestructuración del sector público con la cancelación de los precios de sustentación, reducción de los aranceles, desmonte de barreras no arancelarias, desmantelamiento de las cuotas de importación y la paulatina retirada por parte del Estado en cuanto a su función de comercializador. Entre los objetivos de estas medidas pueden contarse: reestructurar instituciones como el IDEMA que estaba encargado de la compra de cosechas; eliminar las normas que limitaban las importaciones y poner a competir a los agricultores.

La reforma del área tecnológica apuntó, al fortalecimiento y modernización de las instituciones encargadas de la investigación en el país. Para el caso específico de la agricultura implicó la búsqueda de una articulación mayor entre diversas instituciones, con el objetivo de implementar proyectos de largo alcance en los cuales los recursos fueran empleados con mayor efectividad. Una de las instituciones que en Colombia experimento a fondo un proceso de reestructuración fue el Instituto Colombiano Agropecuario (ICA). Con la reforma el ICA terminó especializándose en las labores relacionadas con la regulación, prevención y control sanitario. Lo que implicaba que la institución perdía de manera definitiva lo relacionado con la generación y transferencia de tecnología, que a partir de ese momento quedaría a cargo de la Institución estatal de investigación, certificación y acompañamiento al sector agropecuario nacional – CORPOICA. El Ministerio de Agricultura no fue ajeno a la reestructuración, en ella se le asignaron tareas específicas relacionadas con la formulación de políticas únicamente.

En cuanto a las reformas relacionadas con el sector financiero, la mayor transformación se da en la eliminación de los subsidios a las tasas de interés, medida que terminó por

afectar a los pequeños y medianos agricultores al encarecer los créditos. De igual forma el objetivo se concentraba en dar preeminencia a todos aquellos proyectos que pudieran significar una mayor productividad y aportaran a la competitividad del país en el sector agrícola. Requisito indispensable en el contexto de competencia que se impondría para el campo en Colombia y que era defendido y perseguido por el Estado.

La industria no escapó a los efectos de tales medidas. La liberalización de la entrada de mercancías, las altas tasas de interés, el precio del dólar, la reforma tributaria, entre otros, afectaron el comportamiento y evolución de la industria en general. La flexibilización del mercado laboral permitió compensar en cierta medida las desventajosas condiciones de la industria en los aspectos mencionados; con lo anterior parece ser cierto que el cambio en el modelo económico fue de algún modo sustentado por los trabajadores. El auge del empleo temporal, los despidos masivos de personal de la industria y la informalización creciente de la economía fueron algunos de los resultados sociales de este periodo.

Por otro lado, la productividad del capital, que ya había empezado a reducirse en los años ochenta, se redujo más en los noventa. La inversión privada aumentó fuertemente durante algunos años hacia mediados de la década pero se concentró en el sector de la construcción y en sectores de servicios (infraestructura vial y telecomunicaciones) que precisamente son los menos expuestos a la competencia internacional. La producción de bienes y servicios, por su parte, se tendió a concentrarse en mayor grado al interior del país, reduciéndose la participación de la costa atlántica y de regiones como el Valle del Cauca, cuya ventaja comparativa tradicional era precisamente la de un mejor acceso a los mercados externos a través del océano pacífico.

Sumado a lo anterior, la nueva ola de competencia generada por la introducción de productos extranjeros al mercado colombiano transformó por completo la relación de producción y demanda que había regido al país por varias décadas. Como resultado, muchas industrias no lograron sobrevivir a la competencia, y sectores enteros de producción desaparecieron. Para los consumidores, o al menos aquellos consumidores cuyo poder de compra no fue afectado por la desaparición de ciertas industrias, la apertura significó mayor variedad de productos a precios más bajos y de mayor calidad.

2 PROCESO DE APERTURA EN COLOMBIA

2.1 Política comercial en Colombia en los años recientes: del proteccionismo a la Apertura

A lo largo del siglo XX, los principales instrumentos de la política comercial colombiana fueron, por un lado, los aranceles y, por otro, los controles cambiarios, las restricciones cuantitativas a las importaciones y una gran variedad de instrumentos de promoción de exportaciones como los subsidios directos y al crédito.

Según Garay (1998), se pueden distinguir siete períodos distintos del manejo de la política comercial en Colombia antes de que los efectos de la globalización, llevaran al país a implementar el más grande cambio en la política comercial de su historia reciente, la apertura comercial vivida durante los últimos años de los 80's y principios de los 90's.

1. 1904-1928: Protección arancelaria alta pero decreciente.

Este período se inició con un fuerte incremento en las tarifas arancelarias a comienzos del gobierno del General Reyes, el cual tuvo el propósito explícito de obtener recursos para reconstruir la infraestructura y la capacidad productiva destruidas durante la guerra de los mil días.

El aumento en las tarifas fue de un 70%, con respecto a los niveles que habían sido establecidos en 1886. Sin embargo, en la medida en que se trataba de gravámenes específicos –y no advalorem-, el recaudo rápidamente se erosionaba como consecuencia de variaciones en la tasa de cambio y/o en los precios externos de los productos importados. Por esa misma razón, entre 1904 y 1928 se llevaron a cabo múltiples reformas arancelarias con el objeto de contrarrestar este deterioro del recaudo.

El propósito fiscal de esas reformas fue mucho más importante en este período que cualquier objetivo proteccionista. En la práctica, el debate entre proteccionismo y libre cambio era un tema político secundario antes de los años 30. Por esa misma razón, la abundancia de financiación externa y el ingreso de los recursos correspondientes a la

indemnización por Panamá a comienzos de los años 20 facilitaron el mantenimiento de unos recaudos arancelarios considerablemente más bajos, como porcentaje de las importaciones, de lo que habían sido en las dos décadas precedentes

2. 1928-1934: Crisis Mundial y Control de Cambios.

La Gran Depresión mundial que se inició en 1929 restringió dramáticamente el acceso al financiamiento externo y generó una caída en los términos de intercambio para Colombia, en la medida en que los precios de los productos básicos de exportación se vieron afectados en mayor medida que aquellos de los bienes industriales importados. La caída consiguiente en las reservas internacionales del país llevó a Colombia a suspender el patrón oro, a incrementar nuevamente la estructura de tarifas arancelarias y a establecer un control de cambios en 1931, que se mantuvo particularmente rígido hasta 1934.

3. 1934-1955: Segunda Guerra Mundial y Flexibilización de los Controles Cambiarios.

A partir de 1934, aunque se mantuvieron los controles de cambios, su aplicación fue flexibilizada, en especial para la importación de las materias primas y los bienes de capital que requería una industria nacional que estaba expandiéndose a un ritmo particularmente alto. En 1940, sin embargo, se empezaron a sentir los estragos de la II Guerra Mundial y el comercio se paralizó de manera exógena.

Después de la guerra, el proceso de liberalización de los controles continuó, ya que el país había acumulado importantes reservas internacionales, aunque en varios aspectos esos controles se hicieron más complejos a partir de 1948, como consecuencia de la decisión de las autoridades de crear un sistema cambiario dual para estimular las exportaciones no cafeteras. En 1953 y 1954 se presentó un aumento muy importante de los precios del café y la flexibilización de los controles cambiarios y a las importaciones se hizo más amplia, extendiéndose incluso a los bienes de consumo.

4. 1956-1967: Grandes Restricciones.

Una vez pasados los efectos de la bonanza cafetera, el país volvió a experimentar problemas cambiarios y se volvieron a endurecer los controles de cambios y las restricciones cuantitativas a las importaciones, a la vez que se introdujeron nuevos instrumentos encaminados a reducir la demanda por divisas, tales como los depósitos previos a las importaciones y los sistemas de trueque y compensación con países específicos. También en este período se creó el Certificado de Cambio y el sistema formal de controles a las importaciones con las listas de licencia previa y prohibida importación, buscando racionalizar lo existente hasta entonces.

En algunos años particulares de este período, en los cuales la escasez de divisas se mitigaba por apoyos externos, como el de la Alianza para el Progreso, proveniente de EEUU, o el primer préstamo del Fondo Monetario Internacional, la política de importaciones se relajó de manera temporal, lo cual se hizo especialmente mediante aumentos en la tasa de aprobación de solicitudes bajo el régimen de licencia previa, más que mediante el traslado de productos a las listas de libre importación. En todas esas ocasiones, sin embargo, las fases de liberalización fueron cortas y seguidas por períodos de fuerte restricción.

La política de estímulo a las exportaciones no tradicionales también recibió impulso en este período de estrechez de divisas. El “Plan Vallejo”, un sistema de exención de aranceles y restricciones para las importaciones de insumos y bienes de capital usados en exportaciones, se introdujo en 1959 y empezó a utilizarse más intensamente en 1962. En 1961, además, el gobierno introdujo subsidios directos a las exportaciones no tradicionales con los llamados Certificados de Abono Tributario (CAT), que en la década de los ochenta pasaron a convertirse en los Certificados de Reembolso Tributario (CERT).

Durante la mayor parte de este período, además, se mantuvo un sistema de tasas de cambio múltiples, dejando las más bajas para las exportaciones cafeteras y las importaciones esenciales y permitiendo un diferencial a favor de las exportaciones no tradicionales. En 1967, finalmente, se creó el Fondo de Promoción de Exportaciones (Proexpo), vinculado al Banco de la República, a través del cual se canalizaron durante

muchos años los subsidios al crédito sectorial. Ese Fondo fue transformado a comienzos de los noventa en el Banco de Comercio Exterior – BANCOLDEX, que aún existe.

En el segundo semestre de 1966, los controles cambiarios y de importaciones se hicieron particularmente restrictivos en el contexto de un enfrentamiento del entrante gobierno de Carlos Lleras Restrepo con el Fondo Monetario Internacional, a raíz del cual se frenó el desembolso de un crédito de apoyo de esa entidad. Poco después, en marzo de 1967, la misma administración expidió el Decreto-Ley 444, conocido como Estatuto Cambiario, con base en el cual funcionó el sistema de control de cambios hasta 1991. A partir de 1967, además, Colombia inició una política de minidevaluaciones (crawling-peg) que también se mantuvo hasta comienzos de la década de los noventa.

5. 1968-1981: Nueva liberalización comercial.

El principal mérito del nuevo régimen de minidevaluaciones y del Estatuto Cambiario que entraron en vigencia en 1967 fue el de introducir un ambiente de estabilidad, después de muchos años de cambios impredecibles y en ocasiones caóticos en las políticas comerciales y de controles cambiarios. El sector externo se estabilizó y la década de los sesenta terminó en relativa calma. En los primeros años setenta, además, las exportaciones no tradicionales se vieron favorecidas por la devaluación del dólar y por el auge de precios del petróleo, cuya incidencia se dio principalmente a través de Venezuela, país que empezó a importar cantidades importantes de productos colombianos.

En estas circunstancias, Colombia inició un proceso de flexibilización gradual de los controles a las importaciones, el cual estuvo en parte encaminado a combatir las presiones inflacionarias que se empezaban a observar en ese período. En 1971, además, una nueva legislación transfirió del Congreso al Gobierno la facultad de modificar la estructura de tarifas arancelarias, la cual empezó a usarse en un importante proceso de racionalización de esa estructura a partir de 1973.

Pese a la gran bonanza de precios del café que se inició en 1976, el proceso de liberalización comercial se mantuvo gradual hasta el final del gobierno de López Michelsen. Ese proceso sólo se aceleró de manera significativa en 1978 en un ambiente

de creciente endeudamiento externo público, dirigido a financiar el ambicioso plan de obras públicas en infraestructura de la administración Turbay.

Como resultado, los primeros años ochenta, cuando la bonanza cafetera ya había desaparecido, coincidieron con la aparición de un importante déficit en la cuenta corriente de la balanza de pagos y con un notorio proceso de apreciación real del peso, el cual se produjo a través de la inflación, a pesar de la persistencia del sistema de minidevaluaciones nominales diarias.

6. 1982-1985: La crisis de la deuda latinoamericana.

Aunque los niveles de deuda externa de Colombia no llegaron a ser tan grandes como los de otros países de América Latina, el aumento de las tasas de interés y el cierre abrupto de los mercados financieros internacionales a partir de 1982, afectaron negativamente al sector externo colombiano. El ritmo de minidevaluaciones tuvo que acelerarse y la tasa de cambio real se depreció, a la vez que se hicieron más estrictos los controles a las importaciones y se incrementaron las tarifas arancelarias. De todo este proceso, el país salió relativamente bien librado comparado con otras naciones del continente. El PIB creció año tras año, aunque en forma más lenta que en el decenio anterior y el país pudo atender oportunamente sus pagos de deuda externa, sin tener que recurrir a reestructuraciones forzadas.

2.2 Globalización y apertura económica en Colombia

Vivimos en un mundo cambiante en donde existe un nuevo juego, hay nuevas reglas y se deben aplicar nuevas estrategias. El triunfo del capitalismo sobre el comunismo, y la consiguiente globalización mundial, bajo las reglas de libertad económica, propiedad privada y en general los pilares de dicho sistema social, impone a las sociedades cambiar y ser más eficientes, competitivas y dinámicas, para insertarse exitosamente en un mundo multipolar.

Según Thurow (1996), el mundo se encuentra en un período de equilibrio interrumpido y dicho equilibrio es causado por cinco tendencias que están marcando el juego económico mundial. Vivimos en un mundo sin comunismo, en donde el cambio

tecnológico hace que las industrias se basen en la capacidad intelectual, con índices demográficos nunca antes vistos, bajo un proceso de globalización acelerado y en donde parece no existir un poder político o militar dominante que maneje al mundo sin algún tipo de resistencia económica.

Con el fin del comunismo, un tercio de la humanidad y un cuarto de la superficie total de la Tierra que solían estar controlados por ese sistema se incorporan al viejo mundo capitalista. Aquellos que originariamente vivían bajo el comunismo cambian radicalmente su condición de vida, sus valores y el mapa económico mundial parece eliminar fronteras. A este hecho, se debe sumar que la población mundial está en crecimiento, se desplaza y se envejece. La explosión demográfica, aumenta la miseria en muchas regiones del mundo y el desempleo crece cuando la mano de obra no calificada no es necesaria en un mundo industrial desarrollado.

Respecto a las realidades industriales, encontramos un cambio técnico hacia una era dominada por las industrias basadas en la capacidad intelectual del hombre, las cuales debido a los inmensos avances en la productividad, necesitan de mercados globales, en donde los cambios en la tecnología, el transporte y las comunicaciones están creando un mundo en donde todo se puede hacer y vender en cualquier parte del planeta y la economía global está cada vez más conectada.

La globalización, se ha olvidado del individuo, de sus diferencias y de su identidad, imponiendo una dinámica en las sociedades modernas que afecta a las minorías, a las pequeñas etnias y a las sociedades pequeñas. El triunfo del sistema capitalista, y sobre todo del capital financiero, se ha olvidado de los patrones culturales, de las tradiciones, y nos ha impuesto un ritmo de vida diferente al que estábamos acostumbrados anteriormente.

El proceso de globalización, también puede asociarse con la expansión de la actividad económica, sin que las fronteras nacionales constituyan obstáculos de relieve, asociándose el fenómeno con el libre cambio de mercancías. Además, la globalización, abarca factores más amplios: En primer lugar, hay que tener en cuenta los incrementos registrados en los flujos de inversión directa. Entre 1982 y 1992, por ejemplo, estos flujos aumentaron en un porcentaje medio del 30% anual en el mundo, un ritmo de

crecimiento cinco veces superior al del comercio mundial y 10 veces superior al del producto mundial (Lopes, 1997). En los últimos diez años 63 países en desarrollo redujeron de manera significativa sus restricciones aduaneras. Sin embargo, durante el mismo período 22 países miembros de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) elevaron sus barreras, especialmente las no arancelarias, que inciden en los productos agrícolas, productos siderúrgicos, aparatos electrónicos, calzado y prendas de vestir. Se calcula que el porcentaje del comercio de productos manufacturados afectado por estas medidas proteccionistas aumentó desde el 14% del total, en 1981, a más del 19% en 1990.

Otro de los fenómenos más importantes de los últimos años es la globalización de las finanzas. Las transacciones diarias en los mercados de cambio evolucionaron de 15.000 millones de dólares en 1973 a 1,3 billones en 1997, una cantidad casi 60 veces superior al flujo comercial diario. Asimismo se calcula que el total de los activos financieros objeto de transacción en el mundo aumentó de los 5 billones en 1980 a 35 billones en 1992, lo que equivale al doble del PIB de todos los países de la OCDE reunidos. En resumen, la actual etapa de globalización se caracteriza por la ampliación de la globalización comercial, de forma simultánea a la importante globalización financiera, junto a las tendencias de regionalización de los mercados de bienes y servicios, de progreso tecnológico vertiginoso y de generalización de los sistemas flexibles de producción.

2.2.1. Efectos de la globalización

Los efectos para países como Colombia, son ampliamente debatidos, pero parece haber consenso en afirmar que los procesos de globalización están incrementando la brecha entre los países desarrollados y el mundo subdesarrollado. Se sabe, por ejemplo, que el 80 por ciento del comercio mundial ocurre entre Estados Unidos, China, Japón y la Unión Europea, y que los mercados de la periferia como Colombia no son interesantes para las grandes corporaciones multinacionales, dada su baja capacidad de consumo.

La realidad nos indica que lo que era productivo y competitivo el día de ayer no lo es más hoy. Es decir, lo que era competitivo en un mercado regional o nacional no está resultando serlo en el nuevo mercado globalizado, lo que está implicando la destrucción

masiva de las capacidades productivas que se encuentran en manos de la gran mayoría de los productores y trabajadores de los países periféricos.

La globalización ha implicado varios problemas para países como Colombia y sería importante destacar los siguientes elementos en torno a los procesos de apertura y globalización.

Características del proceso en los países de la periferia:

- Fuerte caída de los niveles del ahorro nacional, de las remuneraciones a los trabajadores, del consumo per cápita, de la atención que brinda la sociedad a la salud, la educación y, en general de los niveles de bienestar.
- Incapacidad para los países como Colombia de tomar decisiones autónomas, generando la pérdida paulatina del control del Estado sobre el entorno nacional.
- Acelerada internacionalización de los procesos económicos; la consolidación del sistema financiero internacional y sus consecuencias sobre economías financieramente limitadas como la colombiana; uso de nuevas tecnologías de información, sin aprensión del conocimiento y diferentes formas de intervención del Estado, con la conversión de la cultura en un producto y en un factor de producción.
- Pérdida de importancia de la producción de materias primas frente a la producción de manufacturas y servicios.
- Conformación de bloques en el proceso de globalización que alteran los sistemas geopolíticos de seguridad global y en donde los intereses de los bloques se anteponen a los de los países pobres.
- Las nuevas instituciones internacionales "reguladoras" del mercado global dirigidas por los países de mayor desarrollo imponen su legislación y sus sistemas de sanciones. Las decisiones se toman en el centro, es decir, son locales, pero su alcance es global.

La interacción de estos factores entre sí, contribuye a un movimiento dirigido a la concentración en las regiones más desarrolladas de la actividad económica y del aprovechamiento de los frutos del progreso tecnológico. Mientras tanto, las naciones en desarrollo, buscan recursos en forma de inversión extranjera para tratar de desarrollarse.

La competencia en este sentido, no es un problema regional sino global, y los cambios realizados en países como Colombia, son un fiel reflejo de los cambios en la economía mundial.

2.2.2. La apertura Económica en la década de los noventas como respuesta a la globalización

La política económica de Colombia en los años 90 estuvo dominada por la decisión de abrir la economía al comercio exterior (Echavarría, 2000). En efecto, al comenzar el año 1990 se adoptó un programa de reforma comercial, consistente en liberar gradualmente las barreras a los flujos de comercio del país con el resto del mundo.

Hasta el final de la década de los años 80, Colombia protegía su sector productivo de la competencia externa al tiempo que alentaba las exportaciones. El proteccionismo tenía como estrategia la sustitución de importaciones por producción nacional. Así nació y desarrolló su industria, inicialmente en la rama de producción de bienes de consumo en donde prácticamente se agotó las posibilidades de sustitución; luego avanzó a la producción de bienes intermedios y por último a la producción de bienes de capital, sin que en estas dos líneas de producción se llegara al agotamiento del proceso. El proteccionismo, defendible en los albores de la industrialización, se mantuvo durante muchos años, lo que significó que la producción nacional, especialmente la manufacturera, se expandiera pero, finalmente, mostró claros síntomas de estancamiento y, en algunas líneas como los textiles, ineficiencias y la utilización de equipos y procesos con alto grado de obsolescencia.

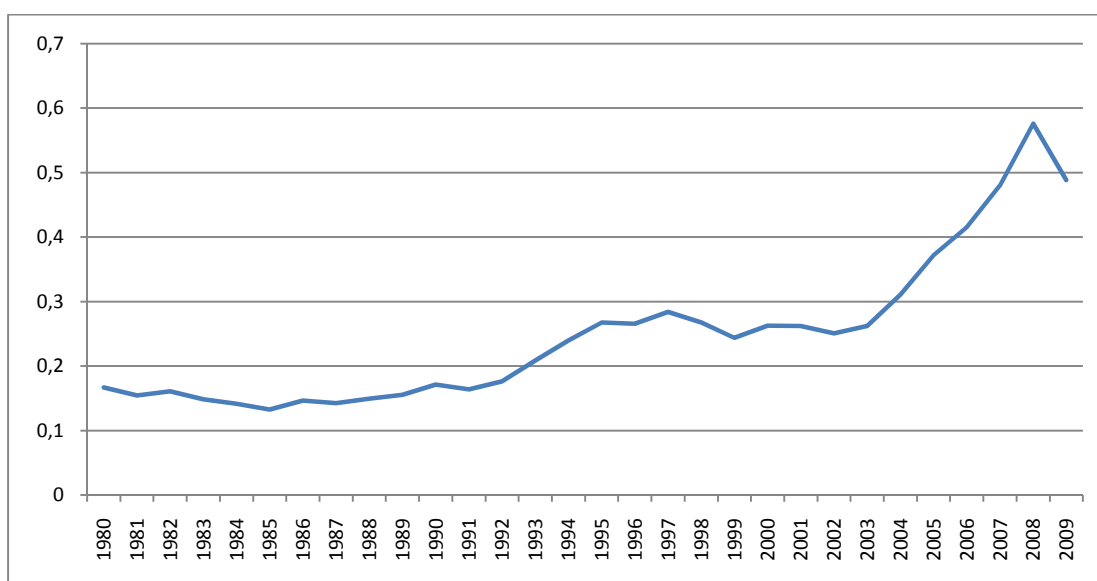
El estancamiento industrial, el alto costo que para los consumidores significaba el proteccionismo al adquirir bienes de menor calidad y mayores precios según los estándares internacionales, la complacencia de los productores por el hecho de contar con mercados cautivos libres de competencia externa, el sesgo de las actividades administrativas privilegiando actividades ante el gobierno por lograr privilegios y eludir ciertas restricciones y la distorsión en la asignación de recursos por mercados en donde la competencia era limitada, fueron las principales razones para el cambio de enfoque en la política comercial del país.

En 1989, a finales de la administración Barco (1986-1990), se tomó la decisión de abrir la economía de manera más decidida, aunque gradual, bajo la supervisión y parámetros impuestos por los organismos financieros internacionales (Banco Mundial, FMI) y de los Estados Unidos. Se estableció un cronograma que incluía el desmantelamiento acelerado de la mayor parte de las restricciones cuantitativas. Se mantenían cuotas para algunos bienes de consumo cuya importación había sido tradicionalmente muy restringida. Esas cuotas, sin embargo, habrían de ser asignadas en forma más transparente que en el pasado, mediante un esquema de subastas. Adicionalmente, las tarifas arancelarias habrían de reducirse gradualmente, en un plazo total de cuatro años. Este cronograma, sin embargo, se aceleró con la elección del gobierno de Cesar Gaviria, aún antes de que éste se posesionara, en agosto de 1990. Para fines de 1990 se habían eliminado virtualmente todas las restricciones cuantitativas a las importaciones y un año más tarde se habían llevado los niveles de las tarifas arancelarias a un promedio de 11%.

A la vez que se abandonó el enfoque gradual a la apertura comercial, Colombia adoptó decisiones encaminadas a abrir la cuenta de capitales en un momento en que el flujo de recursos financieros hacia toda América Latina alcanzaba niveles sin precedentes. En consecuencia, la apertura comercial coincidió nuevamente, tal como había sucedido entre 1978 y 1982, con un notorio proceso de apreciación real del peso y con un fuerte deterioro en la cuenta corriente de la balanza de pagos. Esto implicó que si bien aumentaron de manera muy notoria las importaciones, no sucedió lo mismo con las exportaciones, expresadas como porcentaje del PIB.

Durante los primeros años noventa, la apertura no logró aumentar el indicador de comercio total (exportaciones + importaciones)/PIB por encima de los niveles que ya se habían alcanzado a finales de los ochenta. Ese indicador sólo se incrementó de manera sustancial con posterioridad a 1998, como consecuencia fundamentalmente del gran aumento de las exportaciones de petróleo (Grafico 1).

Grafico. 1, Indicador de comercio total, (exportaciones + importaciones)/PIB



Fuente: Elaboración propia con base en los datos del Banco de la Republica
Datos preliminares para de los años 2008 y 2009.

2.3 Desarrollo de la apertura y reformas realizadas

En agosto de 1990 inició su gobierno la administración Gaviria. En octubre de 1990 a tres meses de inaugurada ésta, el Consejo Nacional de Política Económica y Social – Conpes, estableció un nuevo cronograma de ejecución de las reformas del régimen de importaciones y de la desgravación arancelaria para el período 1990-1994. Se establecieron los siguientes lineamientos (Roa, 2000):

- Se eliminaron las licencias previas de importación durante el último trimestre de 1990. Sólo se mantendrían en este régimen los bienes bajo el mecanismo de franjas de precios, bienes amparados por razones de seguridad nacional y otros productos agropecuarios.
- Se mantendrían los niveles de protección, incluso aceptándose subir los aranceles para los bienes que así lo requiriesen.
- Se disminuirían de 14 a 7 los niveles arancelarios, con el ánimo de simplificar la estructura tarifaria. Se deseaba llegar a tres niveles antes de tres años.
- Se reduciría de manera gradual el nivel promedio de aranceles y la sobretasa. La desgravación arancelaria se iniciaría en 1991, estableciendo sólo cuatro niveles arancelarios: 0% para insumos, materias primas y bienes intermedios y de capital no

producidos en el país; 5 y 10% para insumos, materias primas y bienes intermedios y de capital con producción nacional; y 15% para bienes de consumo final. La sobretasa a las importaciones se redujo al 8%. Como resultado, el arancel promedio no ponderado se redujo al 14.8%, incluyendo la sobretasa y el arancel ponderado se redujo al 12.6%. La protección efectiva promedio pasó del 44% al 24.8%. En la Cuadro. 1, se cuantifican los sobrecostos a las importaciones para el período 1985 a 1997. Se evidencia la disminución de barreras a las importaciones al comparar los sobrecostos del período 1985 a 1991, cuando la economía era proteccionista y se iniciaba el desmonte de las barreras, con el período 1992-1997 cuando la apertura económica está en pleno efecto. Durante ella se eliminaron la sobretasa a las importaciones y los depósitos previos en el Banco de la República y casi la totalidad de las licencias que debía aprobar la autoridad económica para realizar ciertas importaciones.

Cuadro. 1, Colombia: Sobrecostos de las Importaciones, 1985 a 1997

Año	Arancel	Sobretasas a importaciones	Depósitos Previos	Restricciones Cuantitativas	Sobrecosto importaciones %
1985	10,440	5,670	-0,380	24,340	44,560
1986	11,780	7,080	-0,420	16,060	38,330
1987	11,580	12,450	0,440	15,610	45,690
1988	10,720	10,390	0,600	14,760	41,110
1989	9,370	10,150	0,350	14,910	38,910
1990	7,430	10,580	0,270	9,620	30,580
1991	6,080	7,560	0,000	2,970	17,490
1992	6,820	0,000	0,000	0,890	7,770
1993	7,280	0,000	0,000	0,880	8,220
1994	7,580	0,000	0,000	0,900	8,550
1995	6,920	0,000	0,000	0,900	7,880
1996	6,380	0,000	0,000	0,900	7,340
1997	7,660	0,000	0,000	0,900	8,630

Fuente: Elaboración a partir de los datos suministrados por Roa (2000).

En 1990 el régimen arancelario fue objeto de tres reformas. La primera se efectuó en el mes de Marzo (decreto 686) y sus principales componentes fueron la reducción de 23 a 13 niveles arancelarios, la definición de un arancel igual para bienes semejantes, la corrección de protecciones negativas, la disminución de costos al aplicar menores tasas arancelarias a insumos que no eran producidos nacionalmente y el estímulo a la

inversión mediante la aplicación de menores tasas a bienes de capital. A esto se sumó la reducción de la tasa arancelaria promedio del 26,6% al 23,5% y la promedio (ponderado por las importaciones efectivamente realizadas en 1989) pasó del 23,2% al 18,0%. Se establecieron aranceles del 20% y 30% para los bienes de capital y materias primas e insumos consumidos por la industria y producidos internamente, del 50% para los bienes finales producidos nacionalmente y del 0,1% para los bienes de capital y materias primas para la agricultura. La disminución de las tasas arancelarias estuvo acompañada de una reducción de la sobretasa generalizada a las importaciones del 18% al 16%.

En septiembre de 1990, mediante el decreto 2184, se realizó una segunda reforma al régimen arancelario, con carácter más selectivo. Fue así como se redujo el nivel de las tarifas cobradas a las importaciones de bienes de capital y los insumos no producidos nacionalmente y utilizados por la industria, con el propósito de facilitar la reconversión industrial. Adicionalmente se disminuyeron las tasas arancelarias aplicadas a las sustancias básicas utilizadas por la industria farmacéutica y las cobradas a bienes terminados del sector. Con estas modificaciones, la tasa de arancel promedio cayó del 23.5% al 22.1%. De otra parte, se eliminó la exención del pago del arancel del cual gozaba el sector oficial y se redujo la sobretasa general al valor CIF de las importaciones del 16% al 13%. Fue así como la suma promedio del arancel y la sobretasa disminuyó 4,2 puntos porcentuales, al pasar del 38,6% al 34,4%.

En octubre de 1990 (decreto 2755) se llevó a cabo una nueva modificación al régimen arancelario con el objetivo de hacer más transparente la política de manejo de las importaciones y disminuir la incertidumbre del sector productivo. Fue así como se simplificó aún más la estructura tarifaria y se redujo de 14 a 9 el número de niveles arancelarios. Como resultado de las modificaciones introducidas con la reforma, el arancel promedio simple disminuyó del 22,1% al 21,1% y el ponderado con las importaciones de 1989 bajó del 16,5% al 16,4%.

La protección efectiva para todo el universo arancelario pasó del 60,4% al 59,0% y para el caso concreto de los bienes de consumo duradero y no duradero, se incrementó ligeramente al pasar del 104,3% al 105,6%.

En diciembre de 1990, mediante el decreto 3095 se especificaron los niveles arancelarios que regirían a partir del primero de enero de 1992 y se definieron los siguientes criterios de desgravación para los años de 1993 y 1994: a. desgravación gradual; b. reducción de los niveles arancelarios; c. protección efectiva positiva; d. fijación de un arancel mayor en la medida en que un producto entrara a hacer parte de un proceso más avanzado de la cadena productiva.

Con las nuevas modificaciones se pretendía disminuir el nivel conjunto del arancel y la sobretasa del 33,5% vigente en noviembre de 1990 al 27,0% en 1992, al 19,8% en 1993 y al 14,6% en 1994; y la protección efectiva, incluido el arancel y la sobretasa, del 59,0% en 1991 al 47,2% en 1992, al 32,44% en 1993 y, finalmente, al 24,85% en 1994.

Los cambios arancelarios ocurridos entre 1989 y 1990 disminuyeron los niveles promedio de protección efectiva de los diferentes sectores industriales (CIIU tres dígitos) pero mantuvieron finalmente la estructura relativa de protección tradicionalmente vigentes en Colombia. Los sectores que mantuvieron niveles de protección nominal promedio más altos con respecto del total industrial fueron: prendas de vestir (47,5%); calzado (46,3%), tabaco (42,5%), plásticos (40,3%). Los sectores con una menor protección nominal fueron refinería de petróleo (11,1%), construcción de maquinaria (14,9%), bases metálicas de metales no ferrosos (15,0%) y básicas de hierro y acero (15,3%). En cuanto a la protección efectiva otorgada se observó un mayor nivel promedio para los sectores de fabricación de productos alimenticios (137,5%), textiles (82,5%), calzado (82,1%), tabaco (80,2%). Los sectores con una menor protección efectiva fueron construcción de maquinaria y equipo (16,3%), químicos industriales (21,0%), fabricación de equipo profesional y científico (22,3%) y bases de hierro y acero (24,1 %).

Según Uribe (2001), para agosto de 1991 el país se encontraba pasando por un período de alta inflación y el comportamiento del sector externo no era el esperado. Si bien las exportaciones habían crecido ligeramente, especialmente las menores, esta era una tendencia iniciada desde mediados de la década del ochenta. Las importaciones, en cambio, habían caído en términos de dólares corrientes cerca del 11%, incrementándose únicamente las importaciones de bienes de consumo en casi un 10%. Estos resultados iban en contravía con los objetivos de la apertura que buscaba, por una parte, orientar

progresivamente parte de la producción hacia los mercados externos y aumentar sustancialmente la participación de las exportaciones en el PIB, y por otra, facilitar el acceso a insumos y bienes de capital foráneos con el fin de reactivar la economía y elevar la capacidad productiva de la industria doméstica.

La incertidumbre sobre la evolución de la balanza de pagos como resultado del colapso del Pacto Internacional del Café condujo a la administración Gaviria a acelerar la devaluación mientras se adelantaba la apertura gradual de importaciones años (Villar, 2005). Los efectos previsibles de la liberación arancelaria reforzaron la idea de mantener una tasa de cambio competitiva que soportara el proceso de liberación comercial. No obstante, el ritmo de la devaluación condujo a estimular el incremento de los precios internos, hecho que obligó a realizar un programa de ajuste interno en 1991, una de cuyas principales medidas fue la intervención del Banco de la República en las operaciones de mercado abierto -OMA- para contrarrestar los efectos monetarios de la acumulación de reservas. Este programa contempló también la reducción del gasto público así como la decisión de acelerar el programa de liberación de importaciones, que originalmente estaba previsto para tres.

Para Villar, el desbalance de la cuenta corriente y las expectativas generadas por la gradualidad de la apertura comercial hicieron que a mediados de 1991 se acelerara el programa de desgravación arancelaria, con el fin de impulsar las importaciones y de esta manera disminuir las presiones sobre la tasa de cambio. Además, con esta medida se pretendía eliminar la incertidumbre y se evitaba el aplazamiento de las decisiones de inversión por parte de los agentes económicos. Estas acciones produjeron como resultado un crecimiento de la demanda agregada interna a niveles superiores al 10%, todo lo cual llevó a un significativo crecimiento del PIB hasta alcanzar 5,3% en 1993, 5,7% en 1994 y aún 5,8% en 1995. El programa de estabilización macro debía mantener un estricto control en el gasto público que, sin embargo, no se logró, pues pasó del 11,2% del PIB en 1990 al 16,4% en 1994; todo lo cual configuraba una dinámica expansiva del gasto no sustentable bajo un esquema de estabilidad macroeconómica.

La administración Gaviria abandonó los conceptos gradualistas dada la postergación de los flujos de importaciones como resultado de la expectativa generada a los importadores frente a futuras liberaciones arancelarias. Ello condujo a una acumulación

innecesaria y perversa de divisas que a mediano plazo podría producir inestabilidad en la balanza de pagos. Con base en la coyuntura que atravesaba la economía, el gobierno decidió dejar de lado el gradualismo en la apertura comercial.

La ley 9a de 1991 derogó el decreto 444 de 1967 y creó nuevas reglas institucionales de juego en el manejo del comercio exterior. Se eliminó el monopolio del Banco de la República sobre el control de divisas, con lo cual el grueso de las operaciones financieras empezó a realizarse a través de los intermediarios financieros. Se liberalizó el régimen de inversión extranjera, consagrando la igualdad de derechos entre inversionistas nacionales y extranjeros. La reglamentación de dicha ley correspondió a la Junta Monetaria del Banco de la República primero y, luego, ante su supresión, a la Junta Directiva del mismo, dada la autonomía del Banco Central estipulada en la Constitución de 1991.

En septiembre de 1991, mediante el decreto 2095, se redujo el arancel promedio nominal al 18,5% para bienes de consumo, al 9,2% para materias primas y al 9,6% para bienes de capital, en contraste con lo previsto con anterioridad, ya que se había planeado que estas medidas serían desarrolladas en un período de tres años. Con las nuevas modificaciones la protección nominal promedio se ubicó en el 11,7%, la protección efectiva para la producción doméstica se situó en el 26,2% y el número de niveles arancelarios se redujo a cinco. De esta forma, se adelantó en junio la desgravación prevista para 1992 y en agosto la planeada para 1994.

En febrero de 1992 se consolidó una nueva estructura arancelaria (promedio nominal del 11,7% y efectiva promedio del 21,5%), se redujo el número de niveles arancelarios a cuatro y la sobretasa a las importaciones fue eliminada. Estas modificaciones al régimen arancelario se realizaron con el propósito de cumplir con las obligaciones que el país adquirió con sus socios del Pacto Andino y, en particular, con el compromiso que se había llevado a cabo con Venezuela para establecer un arancel común entre ambos países.

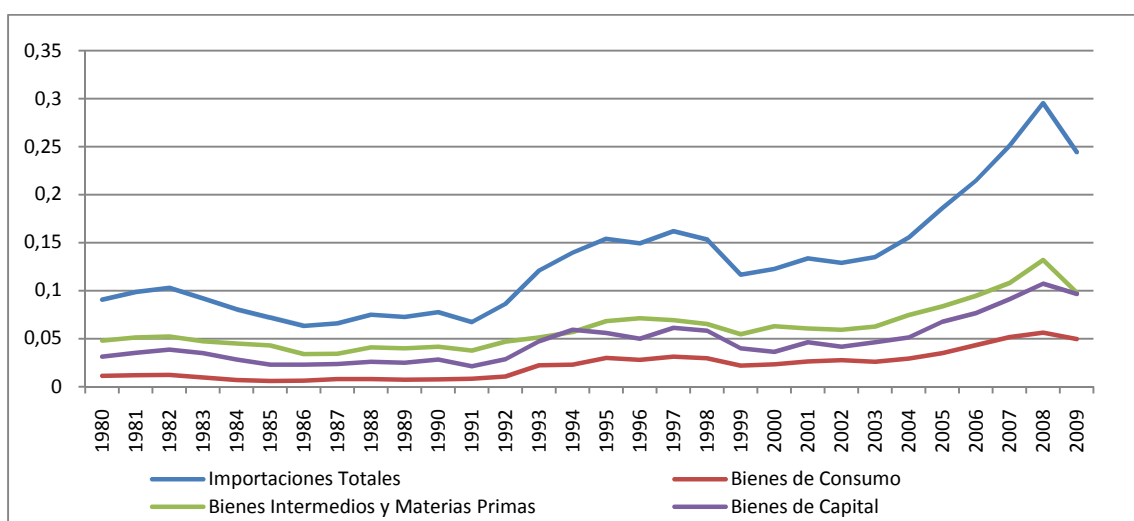
Los movimientos arancelarios adelantados en 1992 durante la aceleración del proceso de apertura marcaron un cambio en los niveles de protección otorgados a los diferentes sectores industriales (CIIU tres dígitos). Los sectores que mantuvieron niveles de

protección nominal promedio más altos respecto del total industrial fueron: prendas de vestir (19,8%), muebles de madera (19,6%), calzado (19,4%), fabricación de productos alimenticios (17,8%), plásticos (17,8%) y textiles (17,56%). Los sectores con una menor protección nominal fueron tabaco (5,97%), químicos industriales (8,7%), equipo profesional y científico (11,0%) y construcción de maquinaria excepto eléctrica (12,7%). En cuanto a la protección efectiva otorgada se observó un mayor promedio para los sectores de fabricación de productos alimenticios (58,5%), fabricación de otros productos alimenticios (38,74%), muebles de madera (36,5%), textiles (34,8%), plásticos (33,7%) y calzado (30,6%). Los sectores con una menor protección efectiva fueron tabaco (5,97%), químicos industriales (8,7%), fabricación de equipo profesional y científico (11,0%) y construcción de maquinaria excepto eléctrica (12,77%).

En el frente del control a las prácticas desleales, se adoptó el sistema de precios de referencia y oficiales para las importaciones de textiles, confecciones, algunos productos agrícolas y automotores. Adicionalmente, se tomaron medidas legales para atacar el fenómeno del dumping y los aumentos de importaciones que perjudicaran la producción nacional (Ramírez, 1999).

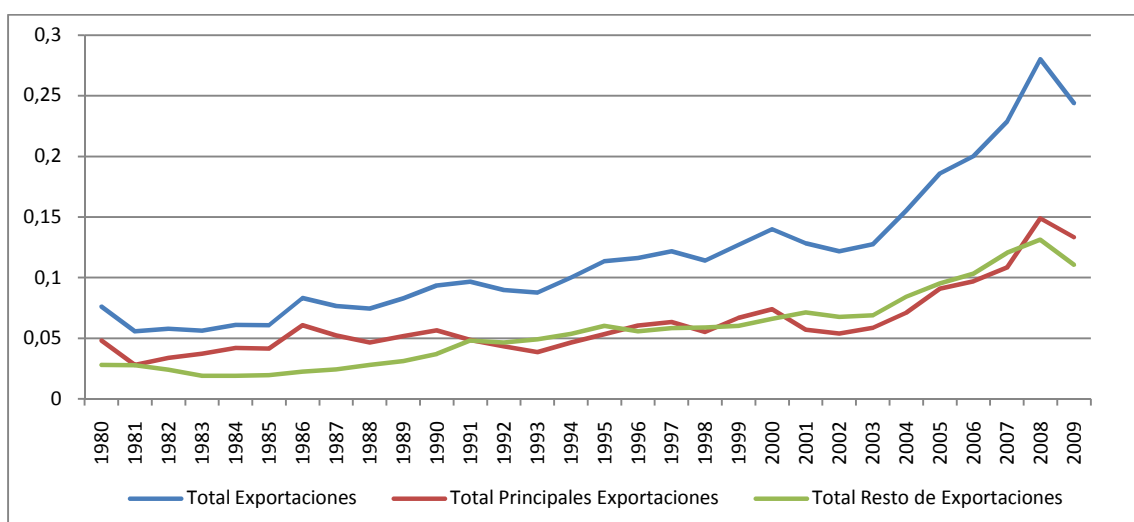
Las importaciones aumentaron al tiempo que las exportaciones cayeron de forma inesperada, como proporción del PIB (Grafico 2 y 3). El proceso de revaluación real se mantuvo hasta mediados de 1994, lo cual afectó negativamente el objetivo de dinamizar y diversificar las exportaciones nacionales. La misma revaluación, coincidiendo con la disminución de las restricciones cuantitativas, favoreció el crecimiento de las importaciones y si bien las de bienes de capital crecieron (19,8% entre 1990 y 1996), se observó un verdadero auge de importaciones de bienes de consumo, las cuales crecieron un 33% en promedio, entre 1990 y 1996. Es necesario aclarar que las importaciones de bienes estrictamente clasificados como bienes de capital, en el sentido de una relación directa con la actividad productiva, fue de apenas en promedio un 31% del valor de las importaciones realizadas entre 1991 y 1994 de bienes agrupados bajo el rubro general de bienes de capital (Rocha, 2000).

Grafico. 2, Importaciones según destino económico como proporción al PIB (%)



Fuente: Elaboración propia con base en los datos del Banco de la Republica
Datos preliminares para de los años 2008 y 2009.

Grafico. 3, Exportaciones totales como proporción al PIB (%)

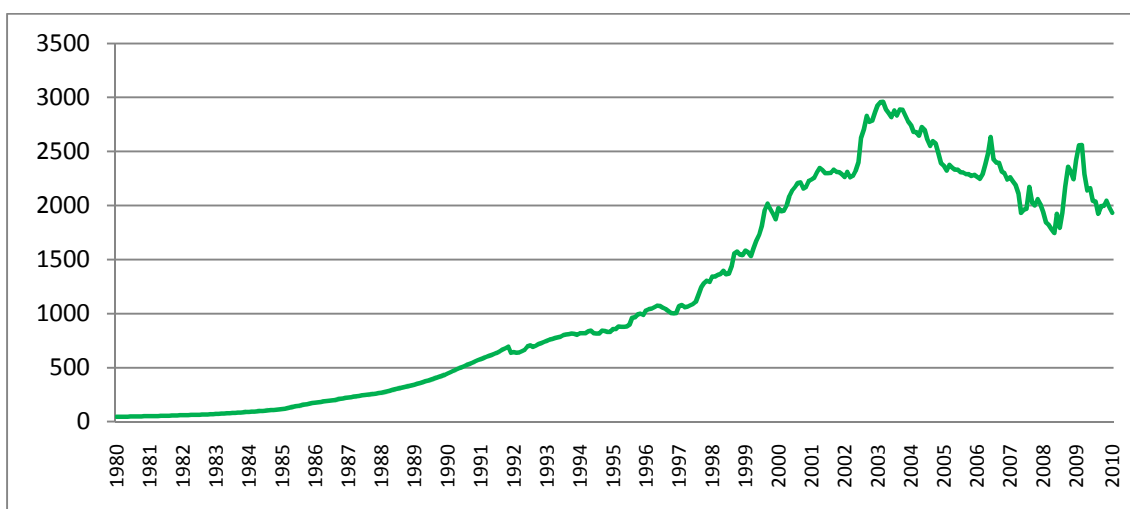


Fuente: Elaboración propia con base en los datos del Banco de la Republica
Datos preliminares para de los años 2008 y 2009.
Principales exportaciones: Café, Carbón, Ferroníquel y Petróleo y derivados
Resto de exportaciones: Sector Agropecuario, Industrial y Minero

En cualquier caso, la combinación de apreciación cambiaria y déficit en cuenta corriente de la balanza de pagos hizo que la vulnerabilidad externa de la economía colombiana se incrementara fuertemente, creando las condiciones para la gran crisis económica que se desató a finales de los noventa, cuando las condiciones financieras internacionales cambiaron de manera abrupta. En esta ocasión, el ajuste no se realizó como en anteriores crisis de balanza de pagos, mediante restricciones arancelarias y no

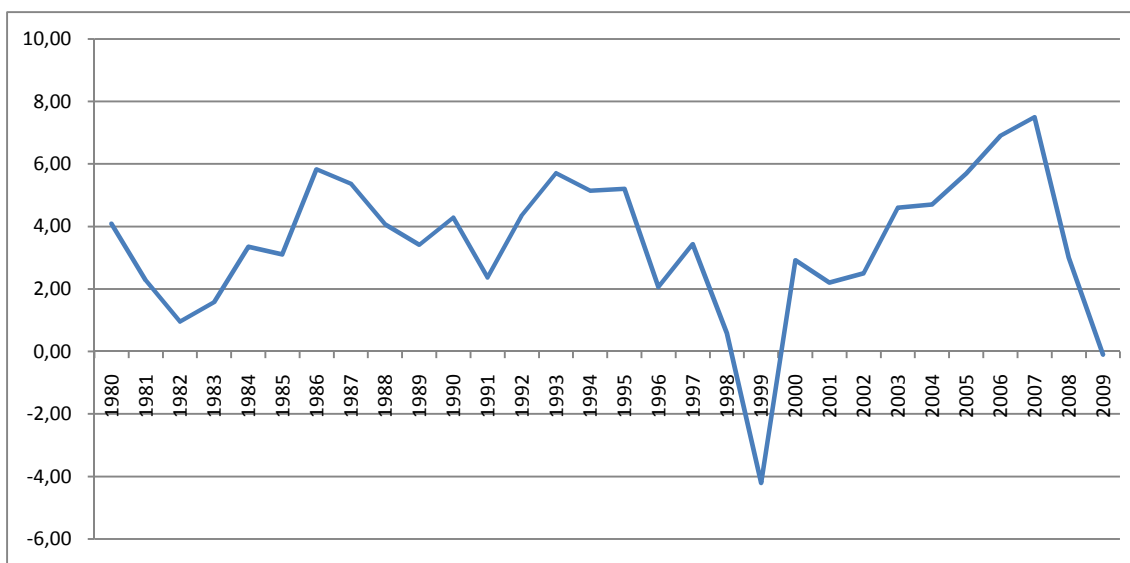
arancelarias a las importaciones (Posada, 2003). El peso del ajuste se concentró en la depreciación de la tasa de cambio (Grafico. 4) y en la más grande recesión que hubiese experimentado la economía colombiana en su historia reciente. El producto interno bruto colombiano, que había tenido tasas de crecimiento positivas durante casi setenta años, se redujo en más de 4% en 1999 y se mantuvo con muy bajas tasas de crecimiento en los tres años subsiguientes (Grafico. 5).

**Grafico. 4, Cotización del dólar de los Estados Unidos
Pesos colombianos por dólar estadounidense**



Fuente: Elaboración propia con base en los datos del Banco de la Republica

Grafico. 5, Variación porcentual de PIB (precios constantes)



Fuente: Elaboración propia con base en los datos del Banco de la Republica
Datos preliminares para de los años 2008 y 2009.

Al mismo tiempo que se desarrollaba el proceso de apertura, el gobierno Gaviria plantea la necesidad de implementar un paquete integral de reformas estructurales que impulsaran un mayor crecimiento económico de la economía colombiana en el largo plazo (Ramírez, 1999). Algunas de dichas reformas (como la apertura comercial anteriormente descrita) ya habían sido iniciadas en forma gradual desde la administración anterior. Las principales reformas implementadas fueron las siguientes:

- a) Liberalización del mercado cambiario y adopción del sistema de bandas (1991).
- b) Liberalización de la cuenta de capitales (endeudamiento e inversión extranjera directa), (1991).
- c) Independencia del Banco de la República (1991-1992).
- d) Descentralización fiscal (1991-1993).
- e) Reformas tributarias (1990, 1992, 1995).
- f) Reformas laboral (1990), pensional y de salud (1993).
- g) Privatizaciones y concesiones (1991, 1994).

La liberalización del mercado cambiario descentralizó el régimen de control de cambios eliminando el monopolio del banco central al vincular activamente al sector financiero, creó mecanismos para que el mercado tuviera injerencia en la determinación del tipo de cambio, permitió contratos de opciones y futuros en la compra de divisas, y autorizó cuentas corrientes en moneda extranjera para manejar recursos derivados del mercado cambiario. También disminuyó requisitos y dio libertad para realizar muchas operaciones que en el pasado estaban restringidas, permitió a los bancos prestar a clientes en el exterior y estableció la completa libertad para mantener cuentas y depósitos en el exterior. Estas medidas ampliaron las opciones de financiación de la inversión, y permitieron incrementar la participación de los recursos en moneda extranjera.

La liberalización de la cuenta de capitales se llevó a cabo con el objetivo de promover el ingreso de flujos de inversión extranjera y así estimular la transferencia tecnológica. Para ello, se eliminaron las limitaciones al giro de capitales y utilidades, así como la falta de estabilidad en la legislación, factores que explican la caída de la inversión extranjera en Colombia en términos reales entre 1979 y 1990. La Ley 9 de 1991 estableció los

principios sobre los cuales el gobierno nacional diseñó el estatuto de inversiones internacionales y dio vía libre al nuevo régimen de inversión extranjera. La Ley eliminó la discriminación entre nacionales y extranjeros en cuanto al tratamiento y las oportunidades de inversión; autorizó la inversión de capitales externos en todos los sectores de la economía; eliminó los procedimientos de autorización especial para el establecimiento de inversiones internacionales y liberalizó los derechos cambiarios con la eliminación de los topes máximos de giro de utilidades, reembolsos de capital y pagos por contratos de transferencia de tecnología. Asimismo, estableció una garantía de estabilidad de estos derechos.

Adicionalmente, con la reforma al sector financiero se permitió la inversión extranjera en la banca colombiana sin ningún límite y se suprimieron los permisos diferentes a los requeridos a los establecimientos de crédito del país. El marco legal se complementó con la adopción de acuerdos internacionales que permiten minimizar el riesgo político para el inversionista. De acuerdo con los estimativos de la CEPAL, el índice de liberalización de la cuenta de capitales en Colombia presentó un marcado aumento entre el período anterior a la reforma (1986-90) y los años que le siguieron (1991-95), pasando de 0,19 a 0,68. Actualmente, la reforma se encuentra plenamente implementada, gracias a la desregularización establecida con la Ley 9 de 1991.

Con respecto a la política de privatizaciones, la Constitución de 1991 definió claramente la finalidad del Estado en las áreas de servicios públicos, educación, finanzas, protección social, justicia y salud, y permitió la participación del sector privado, nacional o extranjero, en actividades que anteriormente eran monopolio del sector público como la construcción y operación de carreteras, la generación de energía eléctrica, las comunicaciones, los puertos y aeropuertos, la vivienda social, los servicios públicos domiciliarios y la provisión de ciertos servicios sociales como salud y educación. Así, quedó establecido que las distintas funciones públicas pueden ser desempeñadas directamente por el estado o por el sector privado mediante venta de activos, concesiones, contratos contenciosos u otros mecanismos administrativos. La única restricción impuesta por la constitución es que los servicios mencionados deben prestarse con criterios de “eficiencia, celeridad, universalidad y solidaridad”. La Ley 9 de 1991 eliminó las prohibiciones que existían para la inversión extranjera en actividades como la prestación de servicios públicos, comunicaciones, generación y

distribución de energía eléctrica, transporte interno de pasajeros y construcción de vivienda. Posteriormente se tomaron algunas medidas en favor del proceso de privatización, como la política de cielos abiertos y la eliminación de la reserva de carga.

En 1994 se privatizaron algunos bancos y empresas industriales, así como los puertos y los ferrocarriles, y se emitieron licencias de telefonía celular. En ese mismo año con la Ley 142 se estableció el régimen jurídico de las empresas prestadoras de servicios públicos, propiciando la participación privada en estos sectores. En 1996 se reestructuró el marco regulatorio para la participación del sector privado en la provisión de servicios públicos y se aceleró el proceso de privatizaciones con importantes ventas en los sectores eléctrico, minero y financiero. Entre 1994 y 1997 los ingresos por privatizaciones y venta de activos fueron en aumento gracias a la venta de empresas del sector eléctrico y el minero principalmente así como de algunas entidades financieras.

2.4 Grado de apertura comercial en Colombia en la década de los 90

Tanto cuando se inició formalmente el proceso de apertura económica en Colombia, a finales de la administración Barco, como cuando el gobierno de César Gaviria lo aceleró, una de las justificaciones básicas fue incrementar el grado de exposición de la producción colombiana a la competencia internacional. Esa mayor exposición a la competencia debería redundar en aumentos significativos de la productividad, en mayores estímulos a la inversión en tecnología y en una tendencia a la re-localización de la producción, haciendo más atractivas las costas y en general las regiones más cercanas a los puertos, a través de los cuales se facilita el comercio internacional.

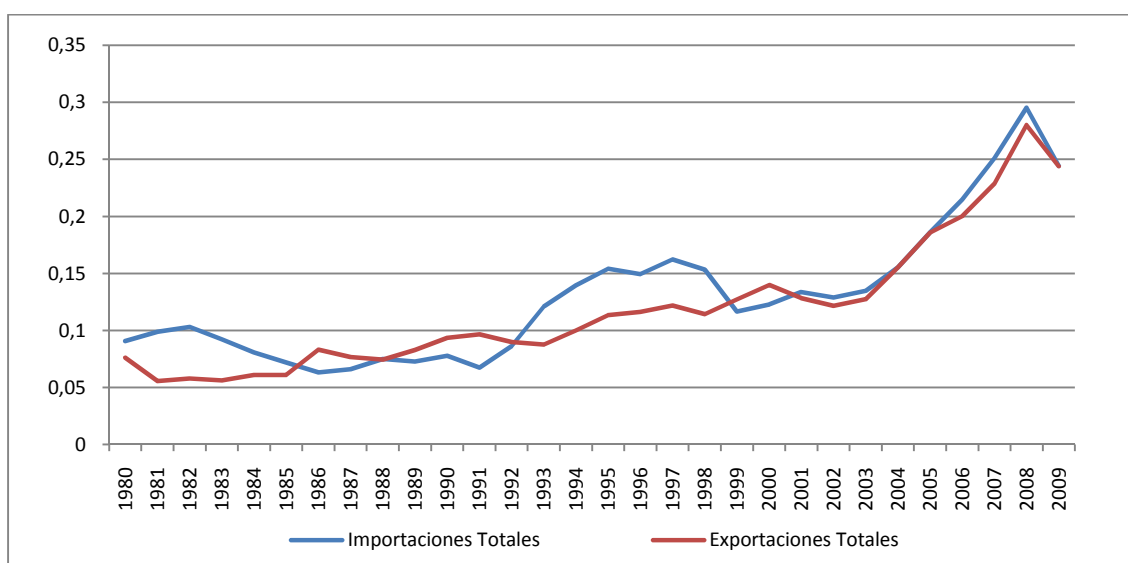
En la práctica, sin embargo, esos efectos no se dieron en la década de los noventa, o al menos no se dieron en la magnitud que se esperaba cuando se inició el proceso. La productividad del capital, que ya había empezado a reducirse en los años ochenta, se disminuyó aún más en los noventa. La inversión privada aumentó fuertemente durante algunos años hacia mediados de la década, pero se concentró en el sector de la construcción y en sectores de servicios (infraestructura vial y telecomunicaciones) que precisamente son los menos expuestos a la competencia internacional. La producción de bienes y servicios, por su parte, tendió a concentrarse en mayor grado en el interior del país, reduciéndose la participación de la costa atlántica y de regiones como el Valle del

Cauca, cuya ventaja comparativa tradicional era precisamente un mejor acceso a los mercados externos a través del Océano Pacífico.

La apertura no se dio en Colombia durante la década de los años noventa, en el sentido de haber conducido a que un mayor porcentaje de la producción nacional quedara expuesto a la competencia externa. Por el contrario, la producción nacional expuesta a la competencia internacional, que es lo que los economistas denominan la producción de bienes comerciables internacionalmente, redujo su participación en la producción nacional durante la década de los noventa. La razón para ello fue probablemente el proceso de revaluación real del peso colombiano que se presentó durante la mayor parte del período, en particular, entre 1991 y 1997, el cual obedeció a su vez a diversas causas, tales como el fuerte aumento del gasto público y el impresionante incremento en el financiamiento externo público y privado. Debido a estos fenómenos, el aumento en las importaciones no se financió como se esperaba, con mayores exportaciones, sino con recursos de crédito y de inversión extranjera, lo cual es claramente insostenible en el largo plazo.

Como resultado de la fuerte revaluación cambiaria durante este periodo, se puede observar en el Grafico. 6, que la apertura se dio fundamentalmente vía importaciones. Mientras las importaciones pasaron a representar 15,8% del PIB en 1990 a cerca del 20% del PIB en 1996-1998, el peso de las exportaciones descendió marcadamente en el periodo. Vale la pena aclarar que las exportaciones no tradicionales crecieron a pesar de la revaluación, inducidas en parte por el mayor nivel de productividad y cambio técnico que género la apertura. Por supuesto, este sesgo “hacia dentro” en la apertura colombiana hizo aun más rentable importar bienes de capital e invertir, y empeoro la distribución del ingreso.

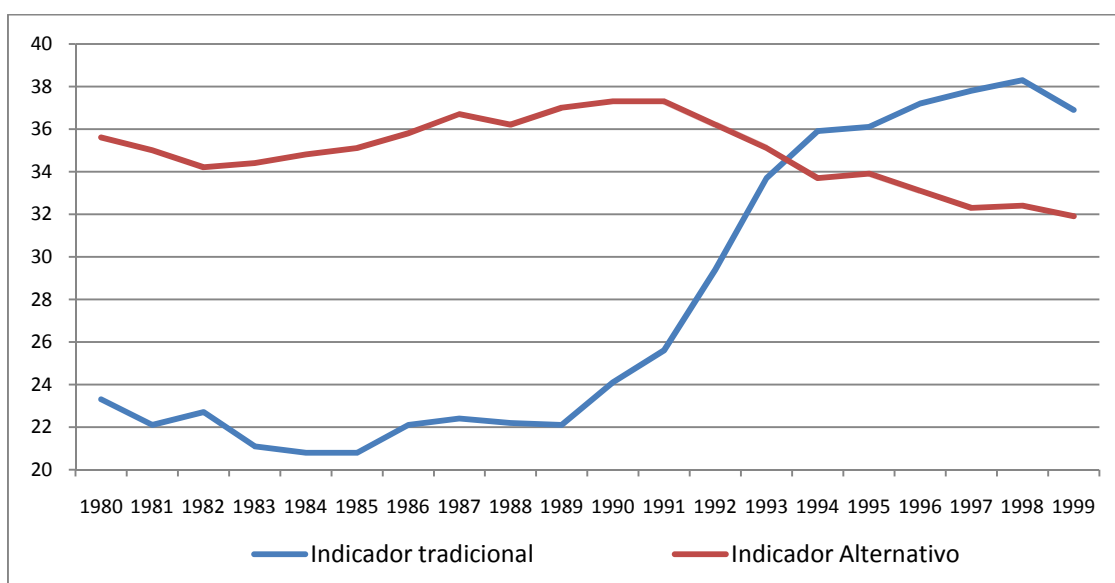
Grafico. 6, Exportaciones e Importaciones totales como proporción al PIB (%)



Fuente: Elaboración propia con base en los datos del Banco de la Republica
Datos preliminares para de los años 2008 y 2009.

Por otro lado, el Gráfico 7, muestra dos indicadores de apertura comercial basados ambos en cifras de cuentas nacionales a precios constantes de 1994. Según Villar (2000), el primer indicador es el que tradicionalmente se ha usado en Colombia en los estudios sobre este tema. El grado de apertura es medido allí por el valor total del comercio de exportación más el de importación de bienes y servicios, expresada esta suma como porcentaje del PIB. En la década de los ochenta este indicador tuvo un promedio de 22% y se mantuvo relativamente estable alrededor de ese nivel, aunque con una tendencia a la reducción entre 1980 y 1985 y una recuperación a partir del último de esos años. Desde 1990, en cambio, empezó a ascender de manera rápida. En particular, entre 1990 y 1993 pasó de 22,1% a 33,7% y en los años subsiguientes continuó ascendiendo hasta llegar a 38,3% en 1998. En 1999 dicho indicador manifestó una ligera reducción pero su nivel fue de casi 37%, superior en 15 puntos porcentuales al de comienzos de la década. En términos generales, por lo tanto, este indicador tradicional de apertura económica refleja la historia que más comúnmente se conoce, de acuerdo con la cual el país tuvo una apertura muy importante durante los años noventa.

Grafico. 7 Indicadores de apertura en Colombia (%)



Fuente: Elaboración a partir de los datos suministrados por Villar (2000).

Indicador tradicional: $(\text{Exportaciones} + \text{importaciones de bienes y servicios}) / \text{PIB}$.

Indicador alternativo: $(\text{Valor agregado de los sectores de producción transable}) / (\text{Valor agregado Total})$.

Se toman como sectores transable el agropecuario, el minero, y la industria manufacturera.

En contraste, el indicador alternativo presentado en el Gráfico. 7, muestra una historia totalmente diferente. Se trata en este caso de medir la evolución del valor agregado cada año por los sectores que producen bienes comerciables internacionalmente, expresado como porcentaje del valor agregado total por la economía colombiana. Este indicador, por lo tanto, mide el porcentaje de la producción nacional de bienes y servicios que se encuentra sujeta a competencia potencial del resto del mundo. Como se puede apreciar, las tendencias de este segundo indicador de apertura económica durante la década de los ochenta son en términos generales similares a las del indicador tradicional. Ambos índices bajan en los primeros años ochenta y se recuperan luego en la segunda mitad de esa década. La historia, sin embargo, es radicalmente distinta de la tradicional cuando se observan los años noventa. Entre 1990 y 1999, en efecto, el indicador alternativo se reduce de manera continua, desde 37,3% en el primero de esos años hasta 31,9% en el último año. El nivel de 1999, además, es significativamente inferior al promedio de los años ochenta, que era de 35,5%.

Los resultados anteriores son particularmente llamativos cuando se tiene en cuenta que durante la década de los noventa, el sector minero, cuyo producto es comerciable

internacionalmente, tuvo un crecimiento notable como consecuencia de los descubrimientos petroleros que se hicieron durante la década. En efecto, el valor agregado por el sector minero en 1999 fue superior en más de 40% en términos reales, al de 1990. Los resultados obtenidos con el indicador alternativo de apertura se explican fundamentalmente por lo que sucedió con el sector agropecuario y con la industria manufacturera. El valor agregado por el sector agropecuario fue superior en sólo 8,2% al de comienzos de la década. Más preocupante aún, el valor agregado por la industria manufacturera en 1999 fue inferior, en términos reales, al que se tenía en Colombia 10 años atrás (Cuadro. 2).

Cuadro. 2 Indicadores de apertura con cuentas nacionales

Año	Valores en miles de millones de pesos de 1994								Porcentajes	
	PIB Total (a)	Agropecuario Silvicultura y pesca (b)	Minería (c)	Industria Manufacturera (d)	Total PIB Comerciable (e)	X (f)	M (g)	Derechos sobre M (h)	Indicador tradicional (X+M/PIB) (i)	Indicador Alternativo VA sectores comerciable / VA Total (j)
1980	40.805	6.999	477	6.967	14.443	4.469	5.019	270	23,3	35,6
1981	41.734	7.224	502	6.783	14.509	3.941	5.265	285	22,1	35
1982	42.130	7.087	511	6.685	14.283	3.879	5.684	314	22,7	34,2
1983	42.793	7.286	584	6.762	14.631	3.845	5.169	287	21,1	34,4
1984	44.227	7.414	712	7.166	15.292	4.241	4.964	257	20,8	34,8
1985	45.601	7.536	983	7.378	15.896	4.849	4.636	249	20,8	35,1
1986	48.257	7.790	1.593	7.817	17.200	5.853	4.824	271	22,1	35,8
1987	50.848	8.287	1.977	8.303	18.567	6.309	5.082	284	22,4	36,7
1988	52.914	8.517	2.067	8.460	19.044	6.325	5.414	307	22,2	36,2
1989	54.721	8.883	2.307	8.935	20.126	6.857	5.262	297	22,1	37
1990	57.064	9.401	2.444	9.313	21.157	8.063	5.674	326	24,1	37,3
1991	58.206	9.792	2.428	9.390	21.610	9.027	5.868	322	25,6	37,3
1992	60.560	9.612	2.334	9.810	21.756	9.532	8.295	440	29,4	36,2
1993	63.822	9.923	2.295	9.972	22.190	10.124	11.370	652	33,7	35,1
1994	67.533	10.016	2.333	10.128	22.477	10.129	14.127	821	35,9	33,7
1995	71.046	10.390	2.673	10.726	23.789	10.489	15.153	920	36,1	33,9
1996	72.507	10.262	2.867	10.528	23.657	11.497	15.500	929	37,2	33,1
1997	74.994	10.328	2.973	10.572	23.874	11.859	16.460	1.027	37,8	32,3
1998	75.353	10.391	3.171	10.485	24.047	12.728	16.133	1.036	38,3	32,4
1999	71.585	10.173	3.428	8.954	22.555	14.147	12.267	788	36,9	31,9

Fuente: Elaboración a partir de los datos suministrados por Villar (2000).

X: Exportaciones; M: Importaciones; VA: Valor Agregado
(e) = (b) + (c) + (d); (i) = ((f) + (g)) / (a); (j) = (e) / ((a) - (h)).

Sumado a lo anterior, Echevarría (2000), argumenta que una economía más abierta es aquella donde se expanden los sectores transables y se contrae (relativamente) los no transables, pero todo lo contrario sucedió en Colombia durante la década de los noventa. Según las cifras del Cuadro. 3, la participación de un sector no transable como lo servicios creció 15 puntos entre 1990 y 1997, mientras que la industria, el sector con mayor relación entre comercio externo y producción retrocedió 7 puntos. También retrocedió 8 puntos la agricultura, transable en el lado de las exportaciones. La minería mostro una pérdida relativa de 1 punto del PIB pero su comportamiento dependiendo mas de los hallazgos y reservas de petróleo y carbón que de la apertura.

Cuadro. 3, Expansión sectorial y apertura comercial durante los noventa

	Participación en el PIB				Apertura comercial		
	1990	1995	1997	Variación 1990-1997	(X/VA) ₉₅	(M/VA) ₉₅	(X+M/VA) ₉₅
Agricultura, caza, silvicultura y pesca	21,8	14,6	13,8	-8	31,8	7,6	39,4
Explotación de minas y canteras	4,6	3,8	4	-1	91,7	1,5	93,3
Industria manufacturera	21,4	15,1	14,1	-7	31,7	117,6	149,4
Servicios	52	64,2	66,7	15	1,7	2,1	3,8

Fuente: Elaboración a partir de los datos suministrados por Echavarría (2000).

X: Exportaciones; M: Importaciones; VA: Valor Agregado

Basado los resultados anteriormente expuestos demuestran que la economía colombiana estuvo más cerrada en la década de los noventa de lo que era en los años ochenta, de acuerdo con el indicador de la producción nacional susceptible de ser comerciada internacionalmente y al comportamiento de los sectores transables y no transables. Posiblemente esa sea la explicación para el hecho de que muchos de los resultados esperados de la apertura económica no se hayan observado en la economía colombiana durante esta década.

3. EL SECTOR AGRARIO EN EL MARCO DE LA APERTURA ECONOMICA

3.1 La apertura económica

A finales de la década de los ochenta y principio de los noventa, las inversiones de los diferentes gobiernos que se dirigían hacia el desarrollo del sector agrícola sufrieron grandes recortes entre otras razones, debido a las prioridades que imponía el nuevo modelo de desarrollo y a las exigencias asignadas por las instituciones financieras internacionales a cada uno de los países.

Una de esas exigencias fue la pérdida de protagonismo para el Estado en esferas que antes le competían de manera directa como consecuencia de las reformas estructurales, lo que generó una caída significativa de los sistemas de protección de la producción agrícola, que tenía que repercutir en un aumento de las diferencias tanto de producción como de recursos tecnológicos entre productores privados y pequeños y medianos productores.

En el sector agrario, las reformas se realizaron, según Perry (2000), en tres aspectos. Primero el comercial, segundo el tecnológico y tercero el financiero. En la reforma comercial, como señala Perry, se contempló de manera principal la liberación del comercio exterior, la pérdida de protagonismo del Estado tanto en la compra de las cosechas como en el mantenimiento de normas de protección para los agricultores y la reestructuración del sector público con la cancelación de los precios de sustentación, reducción de los aranceles, desmonte de barreras no arancelarias, desmantelamiento de las cuotas de importación y la paulatina retirada por parte del Estado en cuanto a su función de comercializador. Entre los objetivos de estas medidas pueden contarse: reestructurar instituciones como el IDEMA que estaba encargado de la compra de cosechas; eliminar las normas que limitaban las importaciones y poner a competir a los agricultores.

La reforma del área tecnológica apuntó, según Perry, al fortalecimiento y modernización de las instituciones encargadas de la investigación en el país. Para el caso específico de la agricultura implicó la búsqueda de una articulación mayor entre

diversas instituciones, con el objetivo de implementar proyectos de largo alcance en los cuales los recursos fueran empleados con mayor efectividad. Una de las instituciones que en Colombia experimentó a fondo un proceso de reestructuración fue el Instituto Colombiano Agropecuario - ICA. El ICA, con la reforma terminó especializándose en las labores relacionadas con la regulación, prevención y control sanitario. Lo que implicaba que la institución perdía de manera definitiva lo relacionado con la generación y transferencia de tecnología, que a partir de ese momento quedaría a cargo de una institución mixta llamada CORPOICA. El Ministerio de Agricultura no fue ajeno a la reestructuración, en ella se le asignaron tareas específicas relacionadas con la formulación de políticas únicamente.

En cuanto a las reformas relacionadas con el sector financiero, Perry afirma que la mayor transformación se da en la eliminación de los subsidios a las tasas de interés, medida que terminó por afectar a los pequeños y medianos agricultores al encarecer los créditos. De igual forma el objetivo se concentraba en dar preeminencia a todos aquellos proyectos que pudieran significar una mayor productividad y aportaran a la competitividad del país en el sector agrícola. Requisito indispensable en el contexto de competencia que se impondría para el campo en Colombia y que era defendido y perseguido por el Estado.

3.2 Impacto de las reformas sobre la agricultura

Partiendo del reconocimiento de que el sector agropecuario en general y el agrícola en particular desempeñan aún, en la actualidad, un papel importante en la economía colombiana, tanto por la producción como por el empleo que generan, como lo afirman autores como Darío Fajardo, Santiago Perry y Jaime Forero, no puede dejarse de lado las implicaciones que la apertura iniciada en los 90 ha generado al interior de este sector.

En el marco del proceso de apertura que tiende a intensificarse a través de la firma de tratados de libre comercio, que para Colombia adquieren mayor materialización con la negociación del tratado de libre comercio con Estados Unidos, debe tomarse en cuenta, que la búsqueda por aumentar la productividad, los volúmenes de producción y la competitividad de los productos agrícolas colombianos, que tiene como sustento el

mejoramiento de las oportunidades de acceso de Colombia a los diferentes mercados a nivel internacional y que es un objetivo clave dentro de la agenda comercial externa de Colombia, tendrá frenos significativos.

Los frenos al mejoramiento de las oportunidades de acceso de Colombia al mercado internacional se dan en dos niveles. A nivel interno por la violencia; la precaria distribución de la tierra; los usos inadecuados del suelo, etc. Y a nivel externo por la vulnerabilidad de los precios internacionales de los productos agrícolas; y los factores distorsionadores del comercio como son los subsidios otorgados por el primer mundo a sus producciones agrícolas.

Los subsidios agrícolas otorgados por países como Estados Unidos a sus agriculturas representan un peligro real para las producciones agrícolas de países como Colombia a la hora de firmar un acuerdo de libre comercio en el que no se contemple el desmonte de dichos subsidios, la producción interna colombiana no tendrá posibilidades de competir con producciones tan tecnificadas y protegidas ahondando la problemática del campo y del sector rural en general.

Hay que mencionar seis aspectos claves, tomando como referente los planteamientos de autores como Santiago Perry, Darío Fajardo, Jairo Sánchez, Jaime Forero y otros, que muestran con toda claridad el tipo de impacto que las reformas, sumadas a las características propias del país como la violencia, provocaron sobre la estructura productiva agrícola: la concentración de la tierra, la expansión de la frontera agrícola, la ampliación de los usos inadecuados de la tierra, el recorte del empleo producido en la agricultura, el aumento de las importaciones y la disminución de las exportaciones y por supuesto la reproducción y agudización de los problemas de pobreza en el campo.

Los aspectos mencionados anteriormente, no aparecen en el escenario del campo colombiano con la implantación de las políticas de la apertura únicamente, pero adquieren características muy definidas bajo el nuevo modelo de desarrollo que termina por reproducirlos y agudizarlos como consecuencia de disposiciones como estas: cancelación de los precios de sustentación, reducción de los aranceles, desmonte de las cuotas de importación y la renuncia por parte del Estado en cuanto a su función de comercializador.

Los datos concretos otorgados por entidades como el DANE, el Instituto Geográfico Agustín Codazzi (IGAC) y CORPOICA o las estadísticas de comercio exterior nos permiten hacer un balance de la forma como los procesos que han caracterizado la economía del campo en Colombia (concentración de la tierra, usos inadecuados del suelo, pobreza, entre otros) se han reproducido y agudizado en el marco de las reformas estructurales en Colombia.

3.2.1. Concentración de la tierra

En cuanto a la concentración de la tierra podemos advertir basados en el estudio hecho por el Instituto Geográfico Agustín Codazzi (IGAC) y la Corporación Colombiana de Investigación Agropecuaria (CORPOICA) (2002), que para el 2001 el 57,3% de los propietarios (predios menores de tres hectáreas) tan sólo poseen el 1,7% del área predial rural; el 39,7% de los propietarios (entre tres y cien hectáreas) poseen el 22,5% del área predial rural; el 2,6% de los propietarios (entre cien y quinientas hectáreas) poseen el 14,65 del área predial y el 0,45 (mayores de quinientas hectáreas) poseen la significativa cifra de 61,2% del área predial rural.

La evolución de la concentración de la tierra desde 1984 hasta 2002, se puede describir a partir del Cuadro. 4. Para 1984 las fincas con menos de cinco hectáreas estaban en manos del 62,4% de los propietarios del país y tan sólo controlaban un 5.2% de la superficie. Ya para 2002 el número de propietarios por debajo de las cinco hectáreas podía contarse en cerca del 67,6% y el control de la superficie total había disminuido a tan sólo el 4,2%.

Por su parte las fincas mayores de quinientas hectáreas en 1984 estaban en manos del 0,5% de los propietarios, pero en contraste manejaban el 23.3% de la tierra. Para 2002 los propietarios habían disminuido al 0,4%, pero la cantidad de tierras que controlaban había aumentado a 46.5%.

Cuadro 4. Distribución de las fincas, según superficie, uso agrícola y tamaño.

AÑO	1984				1997				2002			
Tamaño	HAS	%	Propietarios	%	HAS	%	Propietarios	%	HAS	%	Propietarios	%
Menores de 5	1.147.1	5.2	987.9	62.4	1447.1	5.8	1391.9	64.8	2.189.4	4.2	2.333.0	67.6
Entre 5 y 20	2558.5	11.5	336.8	21.3	3232.8	12.9	444.5	20.7	4480.2	8.6	651.3	18.8
Entre 20 y 50	3.193.1	14.4	136.0	8.6	3810.4	15.2	170.9	7.9	5623.1	10.8	254.3	7.4
Entre 50 y 200	6.430.3	28.9	96.6	6.1	6758.9	27.1	117.3	5.5	10360.4	19.8	170.2	4.9
Entre 200 y 500	3.714.3	16.7	19.0	1.2	3329.5	13.3	19.1	0.9	5289.2	10.1	30.8	0.9
Más de 500	5.189.7	23.3	6.7	0.5	6408.6	25.7	5.7	0.2	24254.1	46.5	13.9	0.4
TOTAL	22.233.0	100	1.583.0	100	24.987.3	100	2.149.4	100	52.196.4	100	3.453.5	100

Fuente: Elaboración a partir de los datos suministrados por León (2009)

Para León (2009), la evolución de la propiedad de la tierra en Colombia, evidencia una relativización de las áreas rurales durante la década de los noventa, explicada de manera multicausal: de un lado los procesos de apertura que estuvieron a favor particularmente de la agricultura comercial, sacrificando la posibilidad de desarrollo de las economías campesinas, poniendo en dificultades la seguridad y la soberanía alimentaria, no sólo de dichas áreas, sino en general del país, y por otro lado la sustitución por otro tipo de cultivos como la palma africana, cultivos que requieren de grandes extensiones para satisfacer las demandas por agrocombustibles y la expansión de cultivos ilícitos en gran parte del territorio nacional.

Este último aspecto puede corroborarse, de acuerdo con el estudio respecto a concentración de la tierra elaborado por la Contraloría (2004), el cual llegó a la conclusión de que en la actualidad en Colombia el 48% de la tierra productiva se encuentra en poder de los narcotraficantes y sólo un 5,2% de la totalidad de la tierra del país, está en manos de productores como los campesinos. La Contraloría señala además, que los departamentos con mayor inversión, por parte de los narcotraficantes, en la compra de tierra son: Valle del Cauca, Córdoba, Quindío, Risaralda, Antioquia, Magdalena, Guajira, Tolima y Caldas.

Para Pérez (2002), la compra de tierras por narcotraficantes no solo ha elevado la concentración de la propiedad, recomponiendo el latifundio, sino que ha contribuido al desplazamiento forzoso de campesinos hacia las grandes ciudades. Por otra parte, el pago de precios muy por encima de los del mercado por esas tierras ha generado una

distorsión en el valor real de la tierra y ha desestimulado la inversión en el sector. Muchas de esas tierras se han dedicado a la ganadería extensiva sustituyendo el uso que tenían en actividades de economía campesina, agricultura o como área de bosques.

3.2.2. Usos inadecuados del suelo

Si en el planteamiento anterior, basados en León (2009), se muestra cómo la concentración de la tierra va acompañada de un muy bajo uso para la agricultura de la misma, los usos inadecuados de la tierra vienen a reforzar este proceso, debido a que terminan por sustraer para actividades diferentes a las tierras con alta vocación agrícola, o por el contrario, se utilizan de manera intensiva generando deterioros progresivos, que repercuten a la larga, en una disminución de la productividad y en un agotamiento de las tierras.

Según los datos del IGAC y de CORPOICA (2002), para el 2002, sólo se utiliza en usos agrícolas un porcentaje del 4,66% de la tierra apta para ese fin, de aproximadamente un 12,7% de la tierra del país que podría utilizarse. Por contraste en la ganadería se usa mayor cantidad de tierra de la que el país puede disponer por vocación, lo que se traduce en un porcentaje de tierra usado para esta actividad cercano al 35,11% cuando las tierras aptas en el país llegan apenas a un 16,8%. Por su parte el uso de suelos para reserva en forma de bosques es menor en comparación con la capacidad o vocación que el país presenta, ya que sólo existen un 49% de bosques frente a una vocación aproximada de 68,5%.

Las repercusiones de esta forma de uso del suelo en el país, son tanto de tipo económico como ambiental. Económicos, porque es muy clara la vinculación entre uso inadecuado del suelo y baja productividad, al igual que entre aumento de actividades especulativas en el campo y disminución del empleo. Ambientales, porque el uso intensivo de tierras en actividades para las cuales no tienen vocación, provoca procesos de deterioro del suelo y presiona la expansión de la frontera agrícola, que al no corregir los problemas anteriores termina por convertir este proceso en un círculo vicioso que mina la productividad del país y sus reservas ambientales al igual que hace más precarias las condiciones de vida de la población.

3.2.3. Empleo en el sector agrario

De manera central, el empleo juega un papel importante en los procesos de consolidación y estabilidad de los grupos sociales, al posibilitar una inserción real y efectiva de la población en los procesos productivos y de consumo. El empleo no sólo permite la consecución de alimentos de manera constante y relativamente fácil, sino que abre posibilidades de aumentar las condiciones de vida al incidir tanto en lo que invierten en educación, en salud e incluso en recreación, los diferentes núcleos familiares. Esto es mucho más real en el ámbito urbano, lo cual no significa que el empleo en el escenario rural no desempeñe una labor tanto o más importante que a nivel de las ciudades, entre otras cosas porque como afirma Lorente (2004), en Colombia el desempleo a nivel rural se ha asociado de manera persistente con los procesos de aumento de los cultivos ilícitos y con la intensificación del conflicto social en dichas zonas.

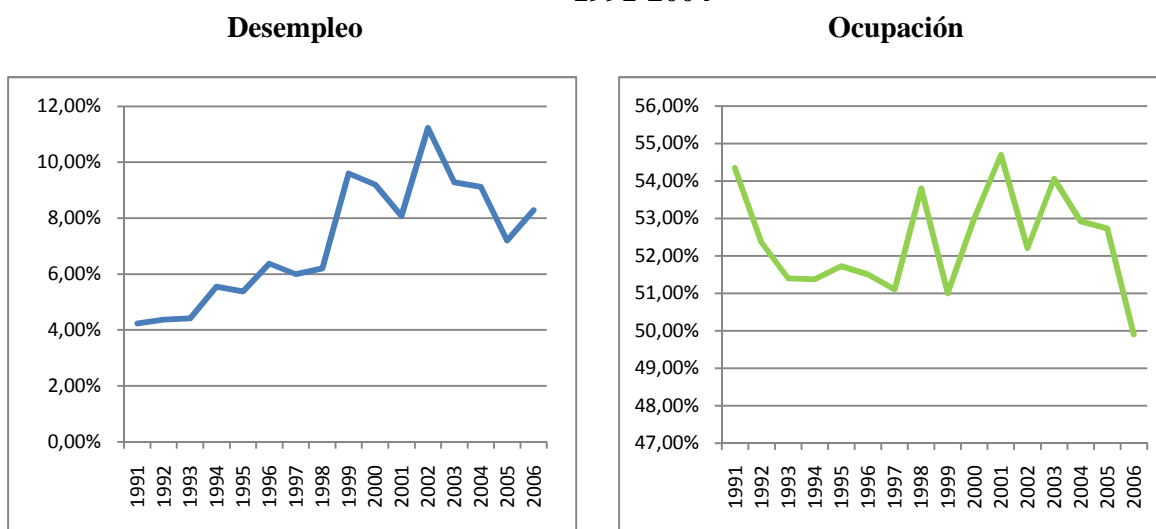
El impacto de las reformas estructurales desarrolladas en Colombia con miras a impulsar el crecimiento y el desarrollo, gracias a la flexibilización y liberalización de los mercados ha sido predominantemente negativo al debilitar significativamente los sectores más sensibles a la competencia externa y al deteriorar el mercado laboral, que se ha visto profundamente afectado por la menor generación de empleo provocada por la expulsión de mano de obra de los sectores productivos abiertos a la competencia internacional, en especial la agricultura y la industria manufacturera (Ocampo, 2000). Es así como la población rural se ha visto afectada por una crisis a causa de las dificultades para enfrentar la apertura externa, cuyos efectos se han reflejado en una recomposición del mercado laboral rural que ha registrado importantes cambios respecto a género, nivel educativo, sector de actividad y posición ocupacional.

De acuerdo con Isaza (2006), los resultados de las políticas de liberalización económica difícilmente se pueden predecir a partir de un punto de vista teórico, por lo cual se hace necesario examinar el comportamiento previo de la economía colombiana para identificar si los cambios en el empleo rural fueron provocados por la aplicación de dichas políticas en el período analizado. Sumado a esto, Ocampo (2004) argumenta que si bien se ha encontrado que los procesos de apertura generan una reducción en la demanda de trabajo, lo que provoca un deterioro en el mercado laboral no es la apertura

per se, sino el hecho de que este proceso induce a un cambio tecnológico sesgado hacia el trabajo calificado dentro del cual no clasifica la mayoría de la población rural. También cabe señalar que durante el período de apertura se llevaron a cabo reformas laborales para flexibilizar el mercado de trabajo, consistentes con los requerimientos de una apertura económica que demandaba una mayor movilidad de los recursos, aumentos de productividad y disminución de costos laborales, lo cual llevó a un relajamiento de las condiciones contractuales, crecimiento del empleo independiente, no regulado por relaciones laborales formales, subcontratado y por cuenta propia, disminuyendo las oportunidades de trabajo y la calidad de las ocupaciones generadas traduciéndose así en un desmejoramiento de los niveles de vida de los colombianos.

A finales de la década de los noventa, el sector rural le proporciono al país el 27% del empleo general. Pero con la crisis económica y política vivida durante este periodo, el problema del desempleo tomo magnitudes sin precedentes, llegando a superar el 20%. Aunque en el sector rural solo llega al 7%, un indicador preocupante de la situación es que el desempleo rural aumento durante el periodo 1990-1998 del 4,2% al 6,5% según las encuestas nacionales de hogares del DANE (Grafico. 8). La caída de la caficultura principalmente, así como la disminución de los cultivos transitorios, contribuyeron a la baja del empleo rural. De no ser por los nuevos empleos generados por los cultivos permanentes, el deterioro hubiera adquirido mayores proporciones.

Grafico. 8, Tasa de Desempleo y de Ocupación Colombia Rural, 1991-2004



Fuente: Elaboración propia con base en los datos de la Encuesta Nacional de Hogares (ENH) del DANE, www.dane.gov.co

La participación laboral total ha fluctuado sin una tendencia definida durante el período analizado. En 1991 se ubicó cerca del 54%, manteniéndose con pocas fluctuaciones, aunque siempre tendientes a la baja, toda vez que era reciente la implementación de las reformas para la liberalización y algunos factores externos no fueron favorables para el sector más vulnerable ante estas reformas, tal como la tasa de cambio, que entre 1990 y 1997 presentó una fuerte revaluación provocando un aumento en las importaciones de bienes agropecuarios, afectando la producción agrícola nacional.

En 1998, gracias al proceso de devaluación de la moneda colombiana, el comportamiento de la participación laboral total presentó una leve recuperación, ubicándose alrededor del 56%, estabilizándose hasta la llegada del nuevo siglo, que en 2001 presentó un crecimiento superior al de toda la década de los 90, ubicándola alrededor del 53% y logrando un pico dentro del período de análisis, en el año 2001 y 2003 con un 54%. En general, el empleo rural muestra una leve tendencia de crecimiento durante el período 1991 - 2004, evidenciando indicios de una posible recuperación del sector.

3.2.4. La Política comercial durante los noventa

La orientación de la política agraria en Colombia durante la década del noventa tuvo el doble propósito de realizar internamente ajustes estructurales al sector encaminado a mejorar el desarrollo rural y, a raíz de los compromisos contraídos en el plano internacional, eliminar progresivamente las medidas de soporte a la producción y comercialización de bienes agrícolas.

De esta manera, las políticas del sector agrícola durante los primeros años del proceso de apertura, así como los acuerdos comerciales y tratados bilaterales suscritos por el país posteriormente, han incorporado de manera importante la reducción y posterior desmonte tanto de los subsidios a la oferta agrícola exportable como de las barreras arancelarias y para-arancelarias sobre el sector.

Para Hernández y Perilla (2001), el objetivo vinculado a estas políticas ha sido aumentar la orientación de mercado de la producción agrícola, y por esa vía mejorar la competitividad del sector, lograr aumentos en la productividad, aumentar su

participación en el ingreso y asegurar el abastecimiento alimentario tanto para el consumo interno como para la demanda mundial.

Durante las décadas de los setenta y los ochenta los instrumentos de política adoptados por el estado, a través del Instituto de Mercadeo Agropecuario (IDEMA), se orientaron principalmente al control de precios, a través de subsidios al consumo, reducción de los costos de producción vía exenciones arancelarias a materias primas importadas y créditos preferenciales a tasas de interés inferiores a las del mercado, gravámenes y políticas no arancelarias sobre el comercio internacional.

Estas políticas resultaron en la conformación de un mecanismo de soporte al sector altamente proteccionista frente a las fluctuaciones en el comercio mundial que contribuyó a que el sector agrícola fuera muy sensible a las conductas institucionales, lo que en muchos casos desestimuló el esfuerzo de estos mismos productores en términos de cambio técnico y de mejoramiento de la productividad.

El desmonte de estos controles durante la década del noventa deprimió fuertemente los precios de los bienes agrícolas y alimentos procesados, generando fricciones en el comercio internacional y distorsiones internas en términos de distribución, competitividad internacional y uso eficiente de los recursos.

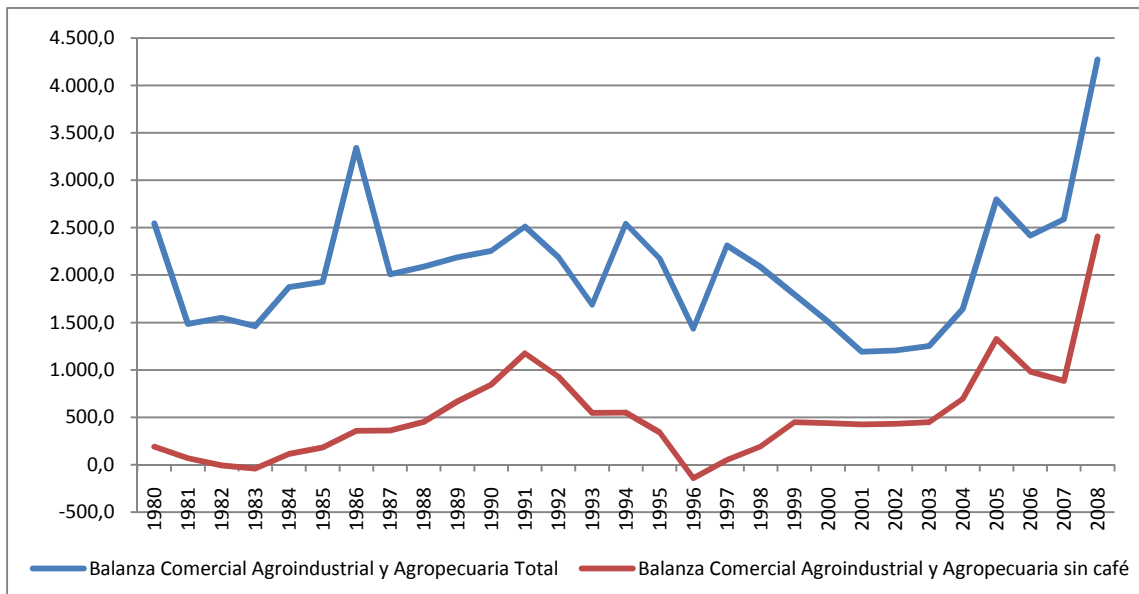
Aunque el sector agropecuario recibió en términos relativos un tratamiento especial frente a la política de reducciones arancelarias y de subsidios, tanto el programa de apertura iniciado en Colombia a comienzos de los noventa, como los compromisos contraídos en la Ronda de Uruguay y la OMC, la gran cantidad de acuerdos comerciales de carácter bilateral o multilateral firmados y las negociaciones que se encuentran en curso, guiaron la política comercial del país a la reducción de las barreras arancelarias del sector agrícola desde un promedio del 30.0% en 1989 a uno del 14.0% en 1991 y 2.8% en 1996. Igualmente se buscó el desmonte de restricciones no arancelarias a las importaciones, que eliminó a partir de 1992 la sobretasa a las importaciones creada por la ley 75 de 1986 y los depósitos previos, a los cuales estaban obligados los importadores, a partir de 1991.

La combinación de estas medidas, los bajos precios internacionales que registraron muchos de los productos agrícolas en los primeros años de los noventa, el alto nivel de endeudamiento interno y condiciones climáticas adversas condujeron a una caída en la producción doméstica de cultivos que competían con la oferta importable.

Así, entre 1990 y 1998, la balanza comercial agropecuaria disminuyó en un promedio anual de 9,0% mientras el PIB agropecuario registró, en el transcurso de la década, un crecimiento anual del 1,4% frente a 2,6% en los ochenta y 4,5% en los setenta (Conpes 2000). Estas cifras, según datos del Ministerio de Agricultura, se tradujeron durante la década en una salida de la producción agrícola de más de un millón de hectáreas cultivables, una caída del empleo del sector rural de cerca del 5,0% en promedio durante la primera mitad de la década, y un fuerte incremento de las importaciones del sector que se beneficiaron de las medidas de política.

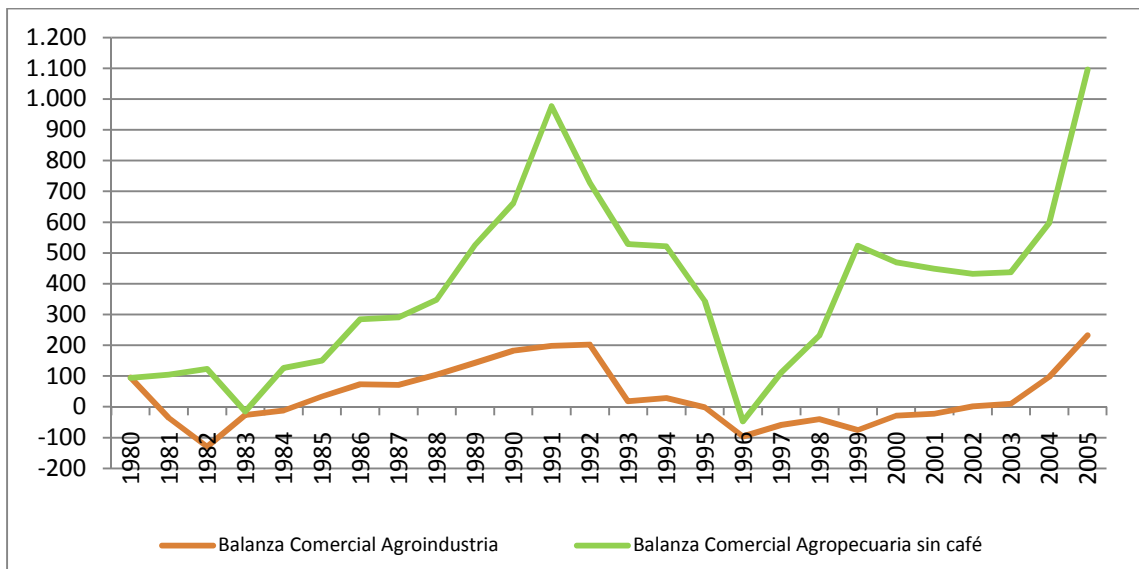
Según Perry (2000), la balanza comercial de los sectores agropecuario y agroindustrial sufrió un significativo deterioro (Gráfico. 9a), si se excluye el café, pues cuando se incluye este producto las oscilaciones de la balanza dependen, en gran medida, de las fluctuaciones de las cotizaciones del grano y de los avatares vividos en su mercado internacional. Luego de que la balanza sin café mejorara a todo lo largo de la década del ochenta y arrojara en 1991 su mayor saldo positivo (1.052,3 millones de dólares), inició un marcado deterioro que la llevó en 1995 a un valor que representó menos de la tercera parte del de aquel año (315,8 millones de dólares) y en 1996, llegó a su punto más bajo en las últimas décadas con el saldo negativo de 143 millones de dólares. Vale la pena destacar que tanto la balanza comercial agropecuaria sin café, como la agroindustrial, presentaron una evolución similar (Gráfico. 9b): la primera aumentó su saldo negativo de 15 millones de dólares en 1983 (su año más bajo) a 977 millones de dólares en 1991, y presentó nuevamente un saldo negativo en 1996 de 47 millones de dólares, y la segunda pasó de un saldo negativo de 129 millones de dólares en 1982 a uno positivo de 202 millones en 1992, el cual volvió a tornarse negativo y a llegar a los -95 millones de dólares en 1995. No obstante, 1996 fue el peor año, pues la balanza sectorial total, sin café, registró por primera vez un déficit, el cual fue de 72,5 millones de dólares.

**Grafico. 9a, Balanza comercial agroindustrial y agropecuaria total, con y sin café
(Millones de dólares)**



Fuente: Elaboración propia con base en los datos del Sistema de Gestión y Seguimiento A las metas del Gobierno – SIGOB, www.sigob.gov.co

**Grafico. 9b, Balanza comercial agroindustrial y agropecuaria sin café
(Millones de dólares)**



Fuente: Elaboración propia con base en los datos del Sistema de Gestión y Seguimiento A las metas del Gobierno – SIGOB, www.sigob.gov.co

En respuesta a esta situación, a partir de 1995, se reversó el proceso de apertura. Se revisó la metodología para el establecimiento de sistemas de aranceles variables con base en franjas de precios (Decreto 547 de 1995) y se implementaron convenios de absorción y vistos buenos a la importación de algunos productos (resolución 45 de 1995 del Ministerio de Agricultura) que han conducido, en opinión de algunos autores, a que el sector agrícola tenga en la actualidad uno de los regímenes más proteccionistas en América Latina.

También se generaron durante la década, una serie de medidas de política para dar asistencia principalmente a los pequeños productores a través de créditos subsidiados, programas de adquisición de tierras, precios de sustentación, mecanismos de estabilización, programas de investigación y desarrollo, incentivos fiscales y acuerdos comerciales, así como la negociación de acuerdos de competitividad intra-sectoriales. Estas políticas están contenidas en gran parte en la ley 101 de 1993.

La finalidad de estas medidas ha estado encaminada al financiamiento para la modernización y la transferencia tecnológica del sector agrícola, brindar incentivos al comercio internacional con base en el establecimiento de zonas de libre comercio (Zonas Francas), regímenes especiales de comercio, esquemas de créditos preferenciales, acuerdos de competitividad, y precios mínimos de garantía que remplazaron los precios de sustentación, así como intervención discrecional en materia de precios, la facultad para la compra de algunos productos por parte del gobierno y el incentivo al sector privado en el mercadeo agrícola.

Los múltiples objetivos de política vinculados al sector agrícola se han traducido en el transcurso de la década en la ambigüedad de las medidas, que buscan por, un lado, reactivar el sector agrícola por la obvia importancia que representa en el crecimiento agregado de la economía y, por otro, eliminar las restricciones al comercio mundial como parte de los compromisos, acuerdos y tratados comerciales firmados por el país.

La solución de tal ambigüedad implica, evaluar y jerarquizar las diferentes medidas de apoyo susceptibles de ser implementadas para el desarrollo del sector en términos de su efecto sobre la eficiente asignación de los recursos y el bienestar pero al mismo tiempo sin distorsionar las señales de mercado a través de los precios.

3.2.5. Pobreza rural

Las cifras de pobreza registradas por diferentes entidades ponen de manifiesto la profunda crisis social que vive el campo colombiano, crisis que no puede ser responsabilidad exclusiva del proceso de apertura iniciado en los 90, ya que es muy clara la persistencia de factores históricos como la concentración de la tierra o la intensificación de la violencia que termina aportando de manera decidida a la permanencia de este flagelo en el sector rural colombiano.

Lo anterior no apunta a desconocer que el proceso de apertura ha contribuido con la reproducción de la pobreza en las zonas rurales, debido a que el modelo implementado hizo más evidente la heterogeneidad del sector agrícola Colombiano y dejó en desventaja a los productores que no estaban en condiciones de adaptarse a las nuevas exigencias del modelo en cuanto a eficiencia económica, sin contar con que la apertura económica implicó para los países en desarrollo, como Colombia, un desmonte de todas las barreras arancelarias y no arancelarias que caracterizaban al modelo de sustitución de importaciones, lo que trajo como consecuencia un bajo nivel de competitividad frente a productos altamente subvencionados como los de Estados Unidos.

Los datos presentados a continuación (Cuadro. 5), extraídos del Banco Mundial en un informe hecho sobre pobreza en Colombia, ponen en evidencia el hecho de que la pobreza ha sido una constante en las zonas rurales colombianas y no una consecuencia de la apertura económica. Como en el pasado, la pobreza es mucho mayor en las áreas rurales que en las urbanas. Mientras que en el campo el 79% de la población es pobre, en la ciudad el porcentaje es del 55%. La pobreza extrema es también mucho mayor en las áreas rurales (37% si la medición se hace con el criterio de pobreza extrema o 30% con el de dos dólares diarios) en comparación con las áreas urbanas (14% y 5% respectivamente). Sin embargo, hasta 1995 la pobreza extrema rural había caído más rápidamente que la urbana y también fue menos golpeada por la recesión.

Cuadro 5. Indicadores de Pobreza, Colombia a Nivel Rural, 1978-99

	1978	1988	1995	1999
	Nacional			
Tasa de Pobreza	80%	65%	60%	64%
Brecha de Pobreza	46%	32%	29%	34%
FGT (P2) ²	32%	20%	17%	22%
Tasa de Pobreza Extrema	45%	29%	21%	23%
Pobreza US\$ 2 al día	33%	19%	13%	16%
Ingreso medio per cápita	112	183	216	210
	Urbana			
Tasa de Pobreza	70%	55%	48%	55%
Brecha de Pobreza	35%	23%	19%	26%
FGT (P2)	21%	13%	10%	15%
Tasa de Pobreza Extrema	27%	17%	10%	14%
Pobreza US\$ 2 al día	34%	5%	3%	5%
Ingreso medio per cápita	157	235	295	277
	Rural			
Tasa de Pobreza	94%	80%	79%	79%
Brecha de Pobreza	61%	43%	40%	44%
FGT (P2)	44%	29%	25%	29%
Tasa de Pobreza Extrema	68%	48%	37%	37%
Pobreza US\$ 2 al día ³	59%	58%	29%	30%
Ingreso medio per cápita	52	90	95	102

Fuente: Elaboración a partir de los datos suministrados por el Banco Mundial (2002)

2. Índice de pobreza de Foster, Greer y Thorbecke.

3. Basado en conversores de paridad de poder adquisitivo tomados de la base de datos de WDI.

Un aspecto a tener en consideración, es el que resaltan Montoya y Mora (2002), para quienes la política social o las políticas encaminadas a favorecer grupos específicos por su vulnerabilidad como los productores rurales pobres, son políticas transitorias en Colombia. Aunque los autores no lo dicen, el planteamiento demuestra el carácter altamente asistencialista que caracteriza la política social colombiana al privilegiar los paliativos, en este caso, para contrarrestar los efectos de las políticas de ajuste, antes que estructurar un proyecto de largo alcance que incluya la distribución de activos productivos como la tierra.

Por otro lado, para Gómez (2003), la pobreza no solamente es sensible al ritmo de la actividad económica sino también al gasto público sectorial (agrario), y éste disminuyó en 44,7% en 1991-2000, al pasar de 0,8 billones a 0,4 billones (en pesos constantes de 1999) para un conjunto de siete entidades adscritas al sector, entre ellas Ministerio de Agricultura, Banco Agrario, ICA, INCORA, INAT, Fondo DRI e INPA. Para tener un referente internacional, basta saber que el gasto del gobierno colombiano por trabajador

agrícola en el 2000 era uno de los más bajos del mundo, de apenas US\$17, inferior al de El Salvador (US\$20), Perú (US\$69), Nicaragua (US\$255), Chile (US\$416) y México (US\$494), para no comparar con Japón o Suiza, con gasto por trabajador por encima de los US\$20.000 el primero y de cerca de los US\$30.000 el segundo.

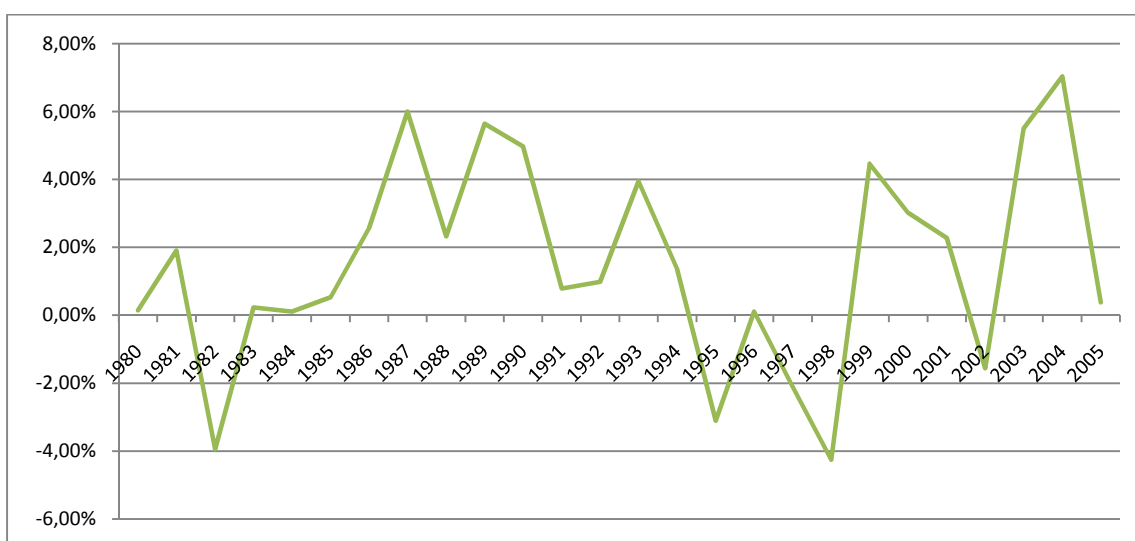
Para Gómez, los mayores niveles de pobreza y las desigualdades sociales crecientes fueron generados por la política económica de corte neoliberal que acompañó la puesta en marcha del nuevo régimen de acumulación de capital con base en la apertura de la economía a la internacionalización, o proceso de globalización, como se le llama hoy. En todos los países latinoamericanos que hicieron suyo tal régimen de acumulación, el "contrato social" previo que rigió durante un buen tramo del siglo XX ha venido a ser cuestionado primero y desconocido después por los idólatras de las bondades de la mano invisible del mercado, disociando la política económica de la política social, la primera puesta al servicio de los intereses de selectas minorías y la segunda siempre a remolque para paliar algunos efectos indeseables en el nuevo modelo.

3.3 Actividad productiva del sector rural

El sector rural ha sido históricamente, en Colombia, un gran productor de riqueza para el país y en el manejo y extracción de sus recursos se ha fundamentado su base económica. Aún, hoy día y a pesar de la crisis del sector su importancia es muy grande.

Desde los inicios de la década de los ochenta las tasas de crecimiento del valor de la producción agropecuaria ha caído considerablemente, pasando de 4,6% en el último quinquenio de los ochenta al 2,5% en el periodo 1990-1994 y de 1,48% entre 1993 a 1997, hasta llegar a registrar tasas negativas o menores al 1% entre 1996 y 1999, con un repunte en el 2002 que decae nuevamente en el 2004 (Grafico 10).

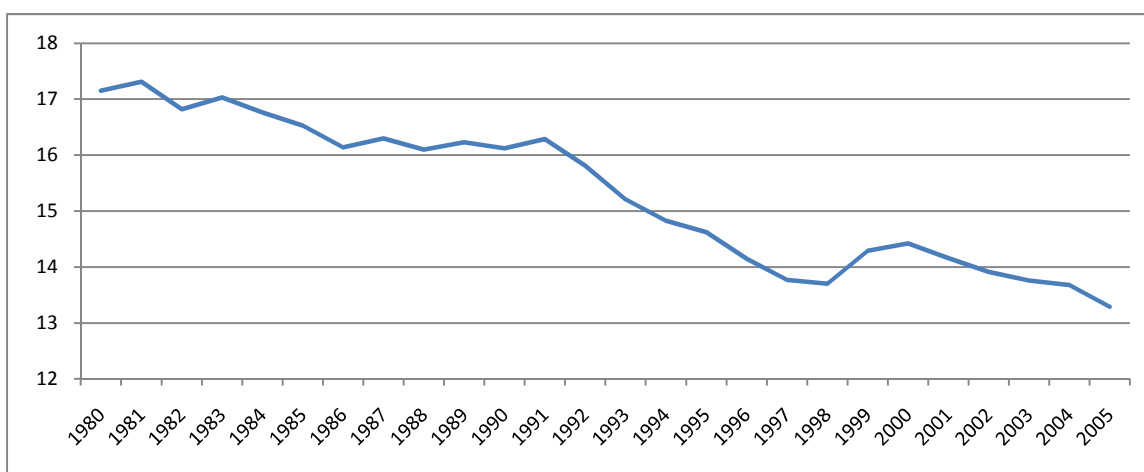
Grafico. 10 Variación porcentual de la producción agrícola en Colombia



Fuente: Elaboración propia con base en los datos del Sistema de Gestión y Seguimiento A las metas del Gobierno – SIGOB, www.sigob.gov.co

Así mismo, la participación en el PIB nacional presenta una tendencia a la baja pasando de 17,1% en 1980 al 14,3% en 2000. La caída más fuerte se inicio en la década del noventa debido a la aplicación drástica de las medidas de apertura económica, que afectaron principalmente a este sector de la producción, aunque han tenido impacto en toda la economía nacional (Grafico 11).

Grafico. 11, Participación porcentual del PIB Agropecuario en el PIB Total



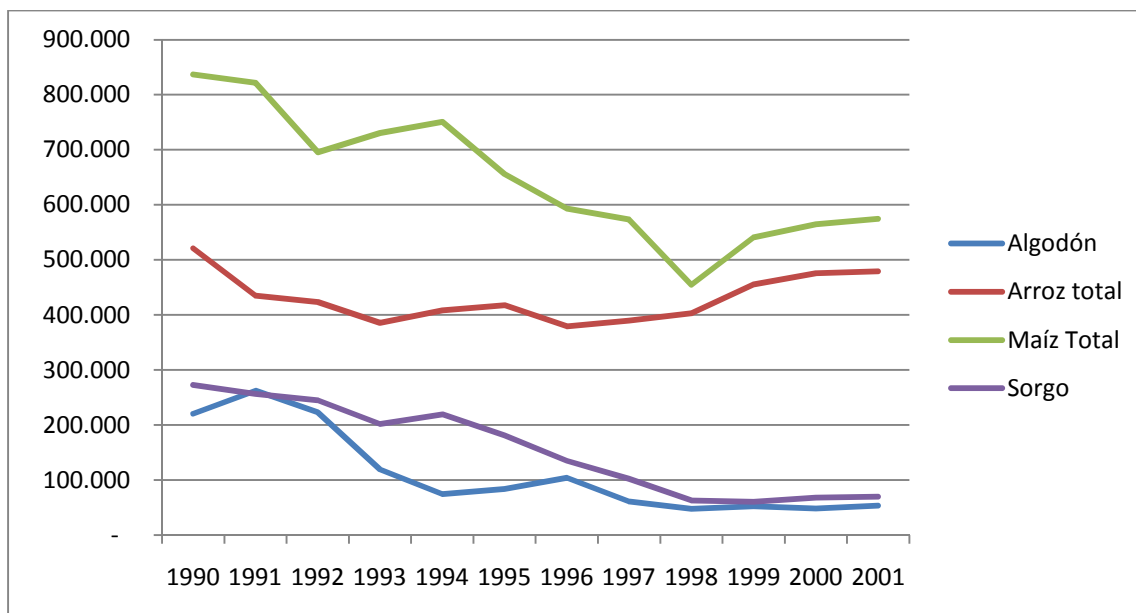
Fuente: Elaboración propia con base en los datos del Sistema de Gestión y Seguimiento A las metas del Gobierno – SIGOB, www.sigob.gov.co

La agricultura tiene un peso importante en el valor de la producción agropecuaria, representando en promedio un 64% en el periodo 1970-1997. El área dedicada a la

agricultura presentó hasta principios de los noventa, un crecimiento continuo. Entre 1991 y 1998, las áreas de cultivos transitorios (arroz, maíz, sorgo, cebada, trigo y oleaginosas de ciclo corto, principalmente) disminuyeron en más de 875.000 hectáreas (Gráfico. 12 y 14), en tanto las áreas dedicadas a permanentes sin incluir café (caña de azúcar, caña panelera, la palma y los frutales, principalmente) aumentaron en 293.000 (Gráfico 13 y 14). Este es, en gran medida, otro de los efectos negativos producidos por la aplicación de la política drástica de apertura económica que permitió la importación masiva de productos agrícolas frescos y procesados a precios más bajos que los producidos en el país.

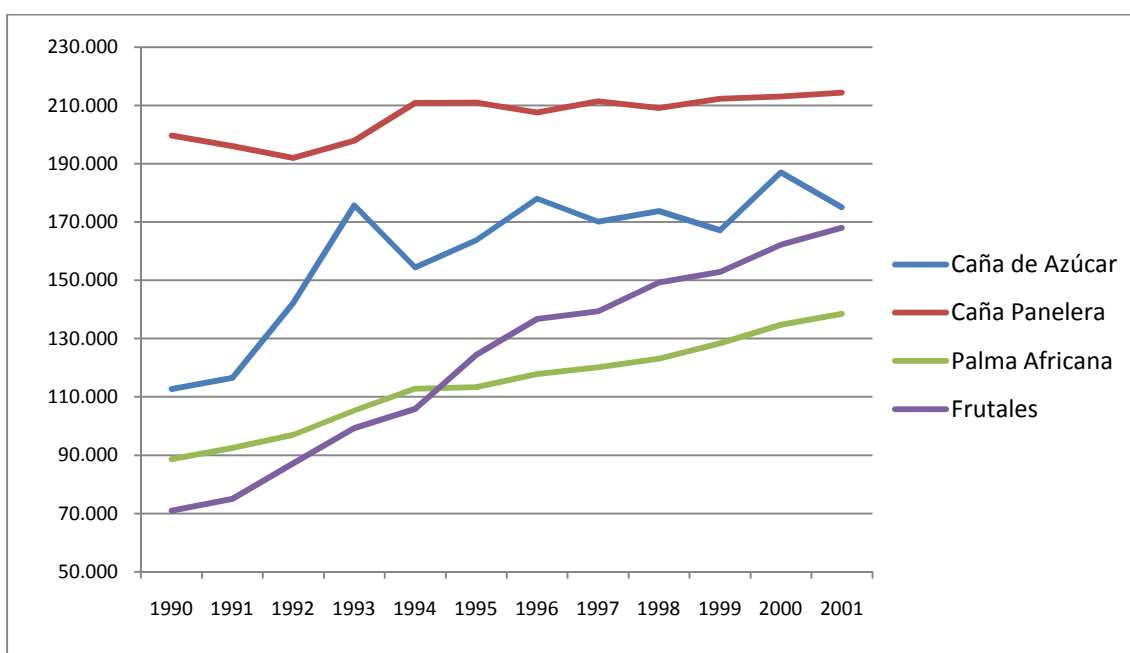
El área y la producción cafetera han sufrido igualmente una considerable merma durante la década, derivada de la baja en los precios internacionales y problemas fitosanitarios. La producción en 1998 se tasaba en 10,7 millones de sacos frente a 18 millones en 1992. La ruptura del pacto internacional del café, en 1989, y el aumento de algunos cultivos permanentes exportables han tenido gran incidencia en la denominada crisis cafetera, que ha afectado toda la economía nacional y muy especialmente a los pequeños productores.

Gráfico. 12 Superficie cosechada (hectáreas) – Algunos cultivos transitorios



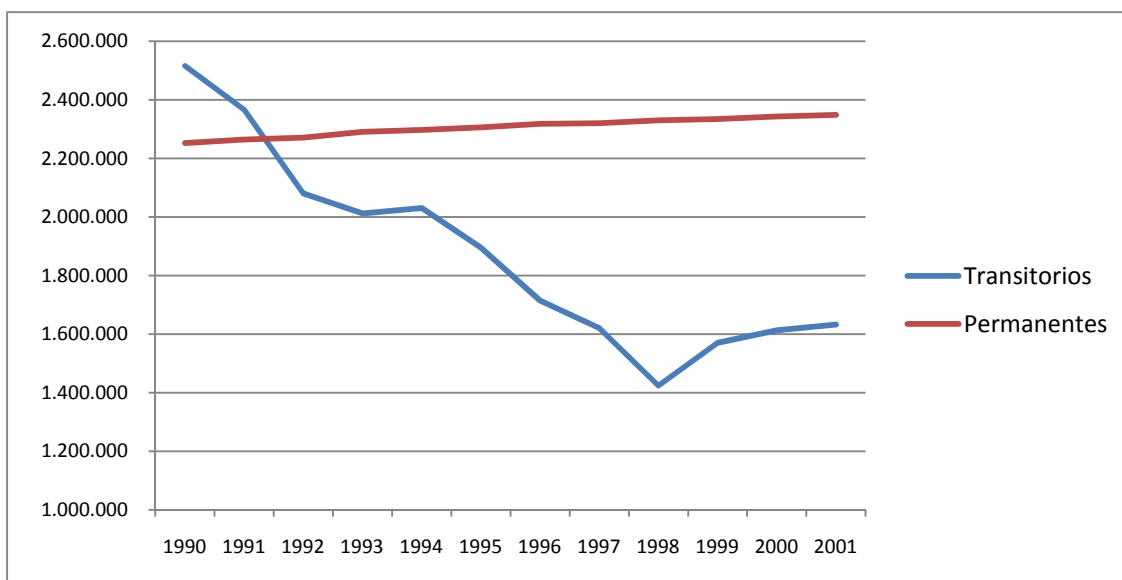
Fuente: Elaboración propia con base en los datos del DNP, www.dnp.gov.co

Grafico. 13 Superficie cosechada (hectáreas) – Algunos cultivos permanentes



Fuente: Elaboración propia con base en los datos del DNP, www.dnp.gov.co

Grafico. 14 Superficie cosechada (hectáreas) – Cultivos Permanentes vs. Transitorios

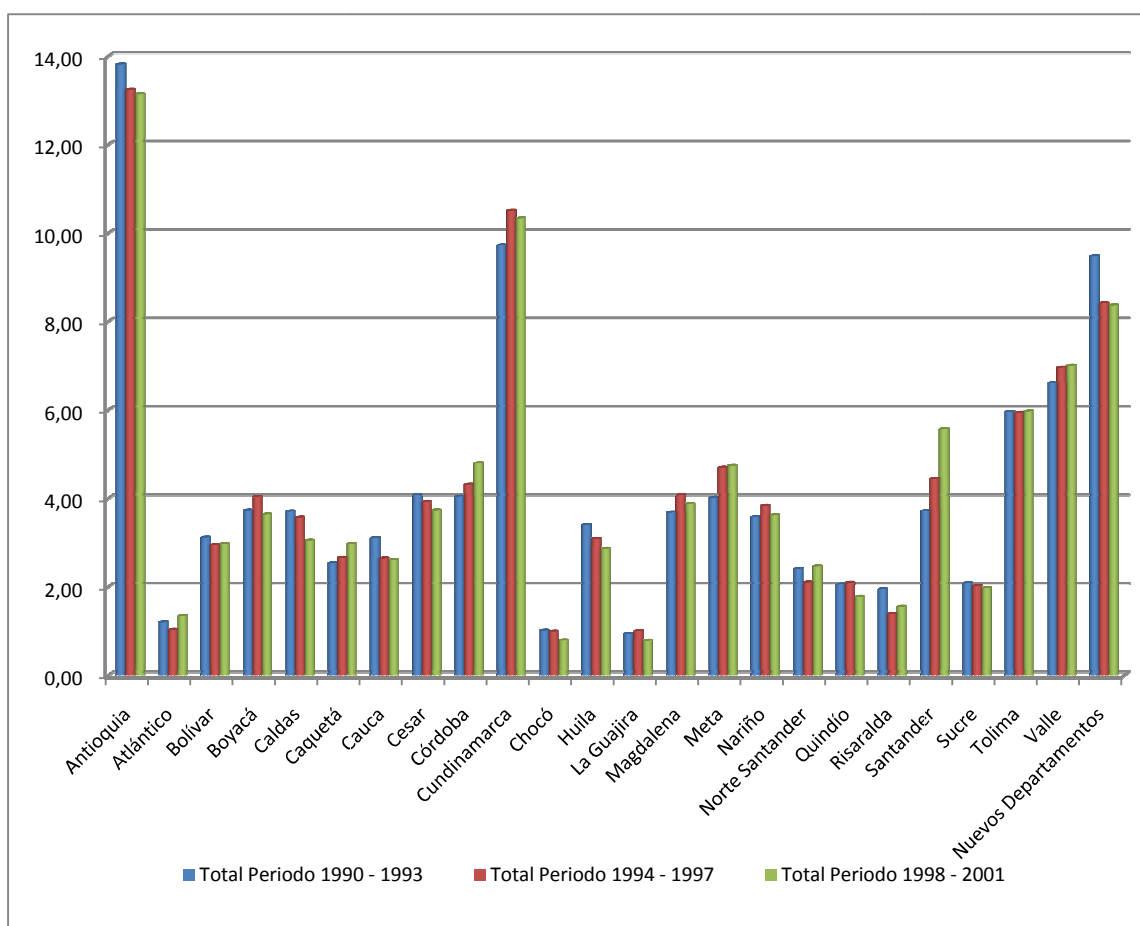


Fuente: Elaboración propia con base en los datos del DNP, www.dnp.gov.co

A nivel departamental, el sector agropecuario disminuyó su participación en el total del PIB y además, las tasas de crecimiento del PIB agropecuario son cada vez más bajas y tienden en los últimos cuatro años a ser negativas. Si se toma como referencia para un análisis cuantitativo una ventana de tiempo de 12 años entre 1990 a 2001, fraccionada

en tres cuatrienios: 1990-1993, 1994-1997 y 1998-2001, se puede ver lo siguiente (Grafico. 15): de los 23 departamentos colombianos con mayor aporte al PIB agropecuario tan solo cuatro o cinco incrementaron su participación en el último cuatrienio de observación. Obsérvese como las barras verdes que muestran el tiempo más reciente, son más pequeñas en la mayoría de los departamentos. Aunque la reducción de la participación no implica necesariamente descensos en la producción agropecuaria en términos absolutos, si está demostrando la pérdida de importancia del sector frente a los demás sectores o ramas de la economía.

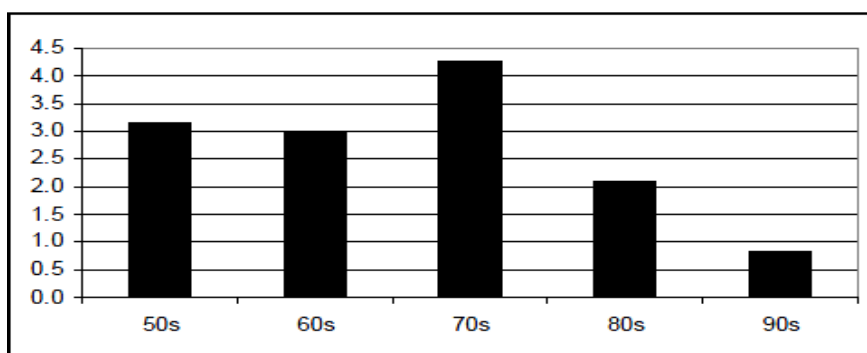
Grafico. 15, Participación del PIB agropecuario en el PIB total de los departamentos colombianos (con base en totales de PIB a pesos constantes de 1994 para tres cuatrienios de observación: 1990 y 1993; 1994 y 1997; 1998 y 2001)



Fuente: Elaboración propia con base en los datos del DANE, www.dane.gov.co
Nuevos departamentos (a partir de 1991): Amazonas, Arauca, Casanare, Guainía, Guaviare, Putumayo, San Andrés y Providencia, Vaupés, Vichada

Si bien es cierto que el sector agropecuario disminuyó su dinámica en los noventa como se describió anteriormente, para los autores Kalmanovitz y López (2003), ésta es una tendencia que se inicia en la década anterior cuando el modelo proteccionista continuaba vigente (Gráfico. 16). Además, un análisis más completo debe incorporar el hecho de que, junto con la apertura, confluyeron muchos hechos adicionales como un fenómeno del “niño” particularmente intenso en 1992 y una caída fuerte de los precios internacionales de los productos agrícolas durante la mayor parte de la década, la revaluación del peso y la expansión de los cultivos ilícitos.

Gráfico. 16, Crecimiento promedio de la producción agrícola



Fuente: Kalmanovitz y López Enrique, 2003

También se debe tener en cuenta que no es cierto que la protección sobre la agricultura haya descendido abruptamente y de manera generalizada. La radicalidad que se le achaca a la apertura en términos de disminución de los aranceles también ha sido cuestionada recientemente. Jaramillo (2002), muestra que los cultivos que perdieron protección fueron los exportables, entre los que quedó la palma africana, mientras que para los cultivos importables, los aranceles post-apertura oscilan entre 20 y 30% del precio internacional. El Cuadro. 6, muestra como los aranceles vigentes a finales de siglo son muy superiores en la mayoría de los casos, la excepción es el trigo, a los que se encontraban en vigor en 1991, antes de la apertura comercial. La caída de la protección en que se observa en 1996 responde al incremento que se dio en los precios internacionales de esos productos por lo que la franja disminuyó su protección radicalmente.

Cuadro. 6 Arancel Total 1991-2000. Productos seleccionados

	Arroz	Azúcar Blanco	Cebada	Maíz Amarillo	Sorgo	Soya	Trigo	Leche
1991	41.43	20.00	15.47	30.00	30.00	40.78	47.14	42.14
1992	22.26	22.53	15.85	19.73	21.35	24.74	15.53	23.91
1993	37.18	25.50	23.81	33.70	35.41	16.49	15.99	48.62
1994	33.58	19.78	21.24	36.69	36.69	17.89	15.00	75.12
1995	32.88	15.92	12.55	23.84	23.84	19.89	9.00	32.84
1996	15.96	18.67	3.33	3.50	3.50	3.33	2.08	15.96
1997	21.50	33.33	16.75	27.75	27.42	6.00	19.25	27.83
1998	21.08	63.08	38.46	47.63	47.63	24.79	43.08	38.21
1999	45.63	98.83	37.92	65.25	65.25	56.08	48.00	43.71
2000	69.75	84.46	28.63	70.21	70.33	39.63	34.00	46.63

Fuente: Elaboración a partir de los datos suministrados por Kalmanovitz y López (2003)

Para Kalmanovitz y López (2003), la apertura contribuyó a que la agricultura colombiana asignara un poco mejor sus recursos, ampliando los cultivos permanentes, reduciendo los transitorios (los cereales) y fomentando las ramas industrializadas de la avicultura, la porcicultura y la acuicultura. Sin embargo, esta se dio en condiciones desfavorables para el productor y para el resto de las cadenas productivas; y por regla general, los gobiernos tienen cada vez menos injerencia en el manejo de los asuntos económicos del sector, dejando libre el camino para el pleno desarrollo de las reglas del libre mercado. La apertura no fue reversada del todo durante la administración Samper (1994-1998) y volviendo a su economía política, es notorio el fortalecimiento de los empresarios agro-industriales, más el poder tradicional de los industriales, que hacen cabildeo para lograr un acceso libre y con menores impuestos a los insumos que transforman.

La economía política de la protección de la agricultura era al finalizar el siglo XX, diferente a la que existía antes de la apertura. En la etapa de sustitución de importaciones, el cabildeo buscó reducir costos a los productores agropecuarios en términos de insumos, financiamiento, infraestructura de producción y tecnología y a proteger los precios internos de las fluctuaciones de los precios internacionales. La consecuencia fue una alta sensibilidad de los productores agrícolas a las conductas institucionales que desestimuló su esfuerzo en términos de cambio técnico y de mejoramiento de la productividad. Después de la apertura, el énfasis viró hacia las políticas de comercio exterior y a la negociación de la protección en los nuevos escenarios de integración.

3.4 Agricultura colombiana y tratado de libre comercio (TLC)

Antes de iniciar un análisis de lo que fue la negociación en agricultura entre Estados Unidos y Colombia en el marco de La negociación del Tratado de Libre Comercio (TLC)¹ es indispensable realizar una comparación entre aspectos puntuales de la producción agrícola colombiana respecto a la de Estados Unidos. Entre los aspectos a tener en cuenta en la comparación pueden contarse los costos de producción; los niveles de dumping de este país en el comercio mundial de alimentos y los subsidios otorgados por cada país a sus productores, aspectos relacionados de manera directa.

El sector agropecuario representa tan solo entre uno y dos por ciento de la producción total de Estados Unidos. A pesar de tan pequeño tamaño en términos relativos, recibe apoyos estatales en materia de sustentos al precio de mercado, ayudas internas específicas por productos, entre otras, por US\$ 71.269 millones de dólares. Por su parte, el apoyo que el campo colombiano recibe del Estado es de escasos US\$ 1.143 millones de dólares al año, 67 veces inferior al estadounidense. El presupuesto agrícola colombiano para el año 2007 fue de 419 millones de dólares, incluidos los 169 millones del proyecto “Agro, Ingreso Seguro”; esto es, 222 veces menos que el presupuesto estadounidense, que para el año 2007 alcanza 93 mil millones de dólares, una cifra que casi iguala la producción total colombiana en un año (106.000 millones de dólares, en términos reales en 2005) (RECALCA, 2007).

Es importante señalar que abordar la negociación del TLC es indispensable a la hora de determinar el tipo de amenazas que se empiezan a perfilar para la agricultura colombiana en el marco de un acuerdo y posterior aplicación del Tratado de Libre Comercio entre Colombia y Estados Unidos. Los subsidios que el gobierno de Estados Unidos otorga a su producción agrícola son unas de las amenazas principales debido a la desventaja que representaría para Colombia competir en esas condiciones.

Respecto a los costos de producción, el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural señalaba en junio de 2004, como lo evidencia el Cuadro. 7, que en productos como el

¹ Cabe recordar que las rondas de negociación entre ambos países terminaron en el 2006 y el Congreso de Colombia aprobó el tratado en junio 14 de 2007. Lo que queda pendiente a fecha de hoy, Abril de 2010, es que el congreso de los Estados Unidos lo apruebe, para que de esta manera el tratado se convierta en Ley y se puede implementar.

arroz, el algodón y el tabaco rubio, Colombia presenta costos de producción menores que los de Estados Unidos, pero los niveles de dumping por parte de los norteamericanos, para estos productos, oscilan entre el 13 y el 61 por ciento (Cuadro. 8), lo que pone en evidencia la desventaja de los productos colombianos a la hora de competir con la producción norteamericana, ya que la inferioridad de los precios de exportación de los productos norteamericanos con respecto a sus costos de producción, son significativos.

**Cuadro. 7, Costos de Producción Colombia y Estados Unidos
(Dólares por tonelada)**

Producto	Estados Unidos 2002	Colombia Promedio 2003 (1)	Colombia - Zona de Menores Costos 2003 (2)
Arroz	186	171	158
Soya	238	277	190
Maíz	96	142	144
Algodón Fibra	1.766	1.168	836
Tabaco Rubio	3.825	1.377	1.377

Fuente: Elaboración a partir de los datos suministrados por Garay (2004)

(1) Promedio simple de las zonas analizadas.

(2) Corresponde a las siguientes zonas: arroz riego, Meta; soya, Altillanura (sabana mejorada); maíz, Córdoba; algodón, Tolima- Huila (tecnología de punta); tabaco rubio, Santander.

**Cuadro. 8, Niveles de Dumping de Estados Unidos en el Mercado Internacional -
Promedios 2002**

Algodón	Trigo	Arroz	Soya	Maíz
61%	43%	35%	25%	13%

Fuente: Elaboración a partir de los datos suministrados por Garay (2004)

Porcentaje de la medida de inferioridad de los precios de exportación con relación a sus reales costos de producción.

Los subsidios agrícolas de Estados Unidos, explican en gran parte el hecho de que a pesar de tener mayores costos de producción los productos agrícolas compitan en los mercados mundiales con precios más bajos que los que logran ofrecer economías como la colombiana. Para comparar la diferencia en el apoyo a los productores agrícolas por parte del gobierno norteamericano y el gobierno colombiano, tomaremos como referencia (Cuadro. 9) los datos ofrecidos por el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural.

Cuadro. 9, Transferencias a los productores agropecuarios en los Estados Unidos y en Colombia (Promedio periodo 2000-2002)

	Transferencias como % del valor bruto de la producción agropecuaria		Transferencias como % del PIB Agropecuario		Millones de dólares		Distribución porcentual	
	USA	COL	USA	COL	USA	COL	USA	COL
A. ESP Total	24%	7%	34%	9%	46,972	945	66%	83%
1. Apoyo en frontera	8%	6%	12%	8%	16,63	882	23%	77%
2. Ayudas internas por producto	16%	0%	22%	1%	30,342	62	43%	5%
B. Ayudas en servicios generales	12%	1%	17%	2%	24,297	199	34%	17%
C. Total transferencias	36%	8%	51%	11%	71,269	1,143	100%	100%

Fuente: Elaboración a partir de los datos suministrados por Garay (2004)

Como señala la Ex Alta Comisionada de Derechos Humanos de la ONU Mary Robinson (Revista Tercer mundo económico, 2004), los subsidios agrícolas generan un entorno de competencia desleal que perjudica profundamente la producción agrícola de los países pobres, que pierden al año aproximadamente 320.000 millones de dólares como consecuencia de dichos subsidios y de la distorsión que generan en el mercado mundial de alimentos.

Solo para dar un ejemplo, el presupuesto mundial de ayuda para el desarrollo es de alrededor de 57.000 millones de dólares y, así, “es mucho más lo que se pierde, en forma negativa” por las barreras comerciales, lo cual impide que los países en desarrollo comercien para salir de la pobreza y cumplir con el compromiso de implementar, progresivamente, los derechos económicos, sociales y culturales, subraya Robinson.

3.4.1. Ejes de la negociación entre Colombia y Estados Unidos

Para entender la dificultad que implica una negociación en agricultura, como la del TLC con Estados Unidos, es necesario entender el mercado mundial de bienes de origen agropecuario. En primer lugar como lo señala el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural colombiano (Cano, 2003), este mercado mundial de bienes de origen agropecuario está muy lejos de liberarse. Las negociaciones internacionales tienden a

disminuir las barreras arancelarias, en tanto que se incrementan las no arancelarias y se mantienen o aumentan las subvenciones internas y los subsidios a las exportaciones por parte de los países del primer mundo. Lo que trae como consecuencia una distorsión del mercado que afecta en materia grave a las producciones agrícolas de los países pobres.

La Ley Agrícola de Estados Unidos aprobada en el 2002 (Farm Bill) es un ejemplo concreto de la forma como los países desarrollados aumentan los subsidios para la producción agrícola interna, mientras centran sus esfuerzos en lograr acuerdos que les permitan acceder a mercados que eliminen sus aranceles, sin que ello implique desmonte de sus propias barreras y subsidios.

Para el Ministerio de Agricultura, está claro que:

... “Estados Unidos y la Unión Europea, que responden por las dos terceras partes de los subsidios agrícolas del mundo, son los reales formadores de los precios internacionales de los bienes agropecuarios más sensibles (entre ellos leche, azúcar, arroz, maíz y algodón), en cuya producción, bajo condiciones de un comercio genuina y totalmente libre de subsidios, cuotas, demás restricciones, y sus consecuentes distorsiones, varios países en desarrollo podrían, con tecnología adecuada, llegar a ser muy competitivos, entre ellos”... Colombia (Cano, 2003).

Una vez terminadas las rondas de negociaciones, cabe resaltar que la negociación agropecuaria del TLC de Colombia con los Estados Unidos fue inequitativa (Garay, 2009). En efecto, mientras que los Estados Unidos mantuvieron su política de protección y estabilización a la agricultura a través de las ayudas internas a la producción, Colombia aceptó desmontar el Sistema Andino de Franjas de Precios y el Mecanismo Público de Administración de Contingentes para las importaciones originarias de los Estados Unidos: sus principales instrumentos de política comercial agropecuaria.

Complementariamente, no fue posible incluir en el Tratado un mecanismo sustituto del sistema de franjas de precios, como hubieran sido las medidas de salvaguardia de precios con vigencia durante la permanencia del Tratado o hasta que las ayudas internas

distorsionantes de la producción y el comercio sean eliminadas en la OMC. No se incluyó una cláusula que permitiera revisar el programa de desgravación en el caso que los Estados Unidos decidieran aumentar los niveles de las ayudas internas que actualmente otorgan a sus bienes agropecuarios, lo que podría llegar a afectar en un futuro no sólo a los productos colombianos que compiten con importaciones provenientes de los Estados Unidos, dado que se deprimirían aún más los precios a los que se importarían, sino también a los productos de exportación de Colombia a los Estados Unidos en caso de que dicho país sustituyera por ayudas internas la protección en frontera que ahora concede a sus productos sensibles (como tabaco, leche y carne)

Igualmente, los Estados Unidos excluyeron del programa de liberación productos especialmente sensible para ellos y de particular interés para Colombia: el azúcar y los productos con alto contenido de azúcar no listos para el consumo, y no aceptaron exclusión alguna por parte de Colombia, lo que sí habían permitido a otros socios comerciales como Marruecos y los países centroamericanos. Además, los Estados Unidos exigieron una cláusula de preferencia no recíproca, según la cual Colombia se comprometió a otorgarle cualquier preferencia adicional a la prevista en el TLC que pudiera concederle a cualquier país con el que adelante o profundice acuerdos comerciales a partir del 27 de febrero de 2006, cláusula que no se había incluido de manera generalizada para el sector agropecuario en ningún otro Tratado suscrito por los Estados Unidos, salvo el TLC con Perú.

La negociación del TLC de Colombia con los Estados Unidos resultó asimétrica en favor de este último, lo cual no se compadece ni con el tamaño de las economías ni con su grado de desarrollo. Es preciso señalar que Colombia ofreció desgravar de manera inmediata (incluidos contingentes) un valor anual de importaciones actuales equivalente a US\$839 millones (un 130% del total importado desde los Estados Unidos), en tanto que este último sólo ofreció desgravar de manera inmediata un valor anual de importaciones actuales equivalente a US\$776 millones (un 115% del total importado desde Colombia). Esto sin tener en cuenta que los Estados Unidos podrían aprovechar una desviación anual de comercio del orden de los US\$206 millones en productos con desgravación inmediata.

Así mismo, no es previsible que esta situación se pueda revertir al menos a corto y mediano plazo, toda vez que no se logró garantizar el “acceso real” de los productos colombianos que podrían tener potencial de penetración en el mercado estadounidense, puesto que los compromisos sanitarios y fitosanitarios asumidos por los Estados Unidos fuera del texto del Tratado, tienen un lenguaje condicional y corresponden más a una declaración de buena voluntad, a diferencia de las exigencias hechas a Colombia en estas materias, que sí fueron muy precisas, por ejemplo en cuanto a las obligaciones de entrada para productos cárnicos, un factor más de inequidad y asimetría contenido en el Tratado.

Por estas y otras consideraciones, al menos hasta que se avance en el desmonte de subsidios internos a nivel multilateral, el TLC en el sector agrícola corresponde más a un acuerdo comercial estratégico que a un verdadero tratado de libre comercio, consecuente con los lineamientos de la política comercial estadounidense.

3.4.2. Efectos del TLC en el sector agropecuario en Colombia

En el caso del sector agropecuario, existe una enorme diferencia en el grado de apoyo en los sectores agropecuarios de Colombia y Estados Unidos. Mientras que en este último país desde hace más de 80 años, el Estado ha intervenido directamente en incentivar y proteger la producción agrícola a través de subsidios a la producción y la exportación, en Colombia este apoyo ha sido menor. Según estimativos de Garay (2004) en la primera nación el costo total de las ayudas otorgadas a través de diferentes mecanismos equivalió (2003) al 33% del PIB del sector, mientras que en Colombia esta relación es de 10%. Estas diferencias han marcado una divergencia en la estrategia de negociación que ha tornado difícil el logro de acuerdos.

Adicionalmente, cuando se aprobó el Trade Promotion Authority (TPA, o la ley que autoriza al ejecutivo a llevar a cabo negociaciones comerciales) en Estados Unidos, el Congreso de ese país no autorizó al Gobierno para negociar su política agrícola por cuestiones de seguridad nacional. En este sentido, el Departamento de Comercio de EU (USTR por sus siglas en inglés) no se encuentra autorizado para negociar un desmonte de sus subsidios así este factor tenga un efecto sobre los flujos comerciales en este o en otros TLC. Tampoco puede negociar ningún aspecto que tenga que ver con la política

de competencia desleal, en particular, cualquier norma que tenga que ver con medidas antidumping.

Teniendo en cuenta lo anterior, Toro, Alonso, Esguerra, Garrido, Iregui, Montes Enrique y Ramírez (2006) argumentan que el Gobierno colombiano ha basado su estrategia de negociación en el sector agrícola sobre el precepto básico de que no resulta conveniente el desmonte de su protección actual a una serie de productos considerados “sensibles”. Esto, bajo la perspectiva de que Estados Unidos mantenga la mayor parte de los subsidios de que gozan sus productores, así dentro del acuerdo, como en el caso de Chile, se prevea que no se aplicarán subsidios a la exportación.

Sumado a lo anterior y de acuerdo con los datos ofrecidos por la Red Colombiana de Acción Frente al Libre Comercio y el Alca – RECALCA y el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, los estudios oficiales prevén un balance comercial negativo para el sector agropecuario como consecuencia del TLC. De acuerdo con el estudio, *“El agro colombiano frente al TLC con los Estados Unidos (Garay, 2004)”*, existen perspectivas desfavorables para la agricultura por cuenta de las restricciones al acceso de los productos colombianos al mercado estadounidense y que “el sector rural saldría damnificado por el TLC si no se preservara un sistema de estabilización como el Sistema Andino de Franja de Precios - SAFP”, predicción que resultará cierta, pues efectivamente el país aceptó eliminarlo.

En base en este estudio, el sector agropecuario colombiano presentará un fuerte impacto sobre un conjunto importante de bienes agropecuarios producidos en Colombia y en los cuales los Estados Unidos tienen una capacidad importante de exportación, ya que la eliminación de los aranceles traería por consecuencia una reducción de los precios internos recibidos por los agricultores colombianos y un incremento en las importaciones. Estos efectos se presentarían en los principales cultivos transitorios desarrollados en el país, tales como cereales (arroz, maíz amarillo, maíz blanco, sorgo y trigo), leguminosas (fríjol y arveja) y algunas hortalizas (tomate, cebolla y zanahoria), así como en algunas actividades pecuarias como las carnes de pollo y de cerdo.

En estas circunstancias, es previsible esperar que la reducción en los precios internos tenga como consecuencia una disminución en el área sembrada y en la producción

nacional de estos bienes, dependiendo de la magnitud de las elasticidades de oferta en cada caso, con el consecuente aumento en el grado de dependencia alimentaria del país (Cuadro. 10).

Cuadro. 10, Efectos estimados del TLC sobre algunos cultivos transitorios en Colombia

Producto	Disminución de la producción	Disminución del valor de la producción	Pérdidas en el área cosechada	Pérdidas en el nivel de empleo
Maíz	16%	42%	124.707	26.671
Sorgo	32%	54%	68.915	5.179
Soya en grano	29%	40%	20.772	3.842
Trigo y cebada	39%	51%	21.544	1.743
Arroz	13%	24%	66.305	9.532
Palma de aceite	11%	19%	62.604	39.082

Fuente: Elaboración a partir de los datos suministrados por RECALCA (2007)

Adicionalmente, Toro et al. (2006), estiman que las importaciones agropecuarias desde Estados Unidos, por cuenta del TLC², crecerán US \$ 571 millones de dólares, resaltando el gran crecimiento que tendrán las importaciones del trigo (169,2%), la porcicultura (82,2%) y el maíz (72%). Por el lado de las exportaciones hacia ese país, estas tan solo crecerán US\$191 millones de dólares, es decir, 3 veces menos, análisis que se realiza sobre la base de que indudablemente se presentará una desviación de comercio que disminuirá las exportaciones al resto de socios comerciales de Colombia, a la vez que aumenta las compras que se realizarán a Estados Unidos. En este caso, los sectores de mayor crecimiento exportador serían, tabaco (2000%), carnes (1081,1%) y azúcar (408,5%). (Cuadro 11).

² El trabajo hecho por Toro et al. (2006), se realizó considerando que el TLC entraría en vigor una vez las negociaciones terminara, es decir a partir del 2007, sin embargo hasta la fecha de la realización de este trabajo, Agosto de 2010 el TLC aun no ha entrado en vigor. Por lo tanto estos datos son aún estimaciones.

Cuadro. 11, Escenario TLC - Impacto del TLC en las exportaciones a Estados Unidos y en las importaciones desde Estados Unidos en el sector agropecuario

	2004 (Mill U\$)		Periodo 2007-2010 Tasas		Efecto del TLC (Mill U\$)	
	X	M	X	M	X	M
SECTOR AGROPECUARIO	777	416	24,6%	137,2%	191.0	570,5
Azúcar	22.0		408,5%		90.0	
Legumbres y raíces	7.3		13,7%		1.0	
Frutas	10.5		9,5%		1.0	
Carnes	0.4		1081,1%		4.0	
Congelados frutas	0.3		256,4%		0.8	
Margarinas	0.0		-		4.0	
Aceite de palma	0.0		-		20.0	
Cacao	0.0		-		0.2	
Tabaco	3.5		2000,0%		70.0	
Flores	581.0		0,0%		0.0	
Banano	149.0		0,0%		0.0	
Otros	2.9		0,0%		0.0	
Trigo		118		169,2%		200
Algodón		48		62,2%		30
Porcicultura		5		82,2%		3.7
Otros Aceites		1		-		137
Arroz		0		-		30
Maíz		235		72,3%		170
Otros		9		0,0%		0

Fuente: Elaboración a partir de los datos suministrados por Toro et al. (2006)

X: Exportaciones; M: Importaciones

Según Garay (2009), en el balance neto agrícola, Colombia importará desde Estados Unidos, en el primer año de vigencia del TLC, 4.629.000 toneladas de alimentos, lo que aumentará en 70% las importaciones provenientes de Estados Unidos, mientras Colombia sólo aumentará sus exportaciones en 63.000 toneladas anuales. Es decir, Colombia consiguió 73 veces menos que lo obtenido por Estados Unidos.

Teniendo en cuenta lo anterior, no es claro que el sector agropecuario colombiano, como actividad productora, haya resultado ganador neto en la negociación del Tratado, como era uno de los objetivos principales del país. En efecto, al analizar el balance de beneficios y costos para el país derivados de lo negociado en el capítulo agrícola del TLC, en términos de los efectos sobre los productores, los trabajadores, los consumidores y el recaudo aduanero, se encuentra que a corto plazo las pérdidas netas en producción y empleo, sumadas a los menores aranceles recaudados, no podrían ser

compensadas con la mejora en el bienestar de los consumidores, generándose un balance neto negativo por valor anual de 0,15% del PIB (2005).

Por su parte, los mayores efectos negativos sobre la producción a largo plazo, ante las contracciones en arroz, aceite de palma y especialmente carne de pollo, incrementarían aún más el desbalance, pues el aumento en el bienestar de los consumidores no sería suficiente para contrarrestar dichos efectos. Así, el balance negativo oscilaría anualmente entre 0,33% y 0,54% del PIB (2005). Bajo las anteriores circunstancias, a fin de que el país pueda compensar las pérdidas que se presentarían a largo plazo en el caso de los bienes importables actualmente producidos en el país, el valor de producción de productos exportables y/o de importables a través de mejoras sustanciales en su competitividad debería aumentar entre US\$872 y US\$1.439 millones al año, dependiendo del escenario que se considere.

En el logro de una transformación agropecuaria de esa magnitud reside la posibilidad de que el TLC deje de ser un grave riesgo para el sector en el país. Se debe señalar que, bajo cualquier escenario, el futuro del sector agropecuario del país dependerá necesariamente de la implantación de un programa de reformas y modernización coherente y perdurable a través del tiempo. El desmonte de privilegios a favor tradicionalmente de unos grupos poderosos y el logro de estándares competitivos a nivel internacional (en un espectro de productos) requiere trabajar de manera integrada y consistente en al menos cuatro ejes fundamentales, a saber: a) tecnología, b) costos y márgenes de producción, comercialización y distribución, c) empresarización y d) institucionalización de la tierra como factor de producción y no como recurso de poder político y rentas.

3.4.3. La experiencia mexicana

El caso mexicano es importante abordarlo aquí, entre otras cosas, porque permite de manera concreta examinar las consecuencias que un acuerdo como el que negocio Colombia puede tener sobre la agricultura. México, después de más de 10 años de aplicación del modelo de libre comercio con Estados Unidos, tiene lecciones importantes que enseñar al resto de América Latina.

El NAFTA (North American Free Trade Agreement) entro en vigor el 1 de enero de 1994. Entre las áreas de negociación pueden mencionarse: barreras arancelarias y no arancelarias; normas de origen; salvaguardas, antidumping, subsidios, servicios financieros, seguros, transporte, telecomunicaciones y por supuesto agricultura. En agricultura precisamente, autores como Villarreal (2004), hacen énfasis en el hecho de que al no considerar entre muchos otros aspectos las asimetrías de la economía norteamericana y de la mexicana, el sector agrícola mexicano sufre, a diez años de iniciado el Tratado, consecuencias graves.

El tema de las asimetrías fue abordado por académicos como Víctor Quintana, profesor de la Universidad Autónoma de Ciudad Juárez y Vocero oficial del Movimiento El Campo No Aguanta Más, quien presenta una comparación importante del campo de Estados Unidos en oposición al mexicano en cuanto a subsidios se trata.

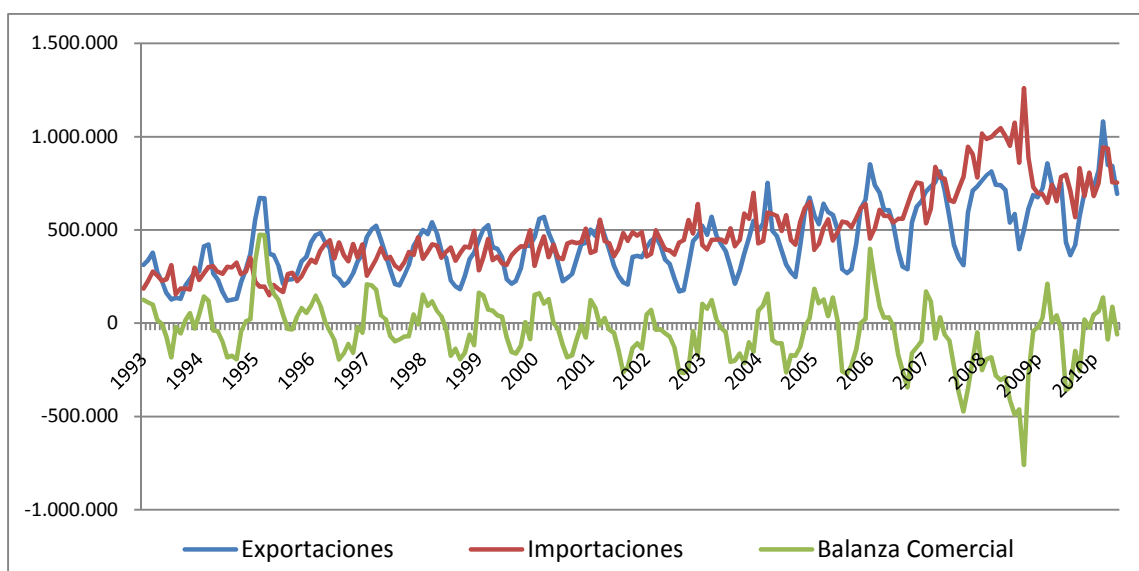
Con la nueva ley agrícola de mayo de 2002, Estados Unidos incrementó hasta US\$ 180 mil millones los subsidios a su agricultura por un periodo de 10 años. Así, el apoyo por hectárea en Estados Unidos será en estos años de 125 dólares. El subsidio promedio por agricultor del gobierno norteamericano es de 21 mil dólares; en México de solo 700. Estados Unidos tiene un presupuesto para su agricultura 30 veces mayor que el vigente en México, y la agricultura norteamericana es 6 veces mayor que la mexicana (Quintana, 2004).

Además de los datos anteriores, Quintana señala que los Estados Unidos tomaron medidas puntuales, ante la entrada en vigencia del Tratado de Libre Comercio. Por ejemplo, en lugar de aplicar el libre comercio, incrementaron los subsidios que le otorgan a su agricultura, llenando el mercado mexicano con productos más baratos, en una abierta competencia desleal. Los subsidios pararon de 1994 al 2000 de US\$ 5.000 millones anuales a US\$ 32.000 millones anuales.

La balanza agroalimentaria también sufrió una variación significativa, según Quintana. Para 1995 México presentaba un superávit cercano a US\$ 600 millones puesto que las importaciones alcanzaban un valor de US\$ 3.254 millones, frente a las exportaciones hacia Estados Unidos que tenían un valor de US\$ 3.800 millones. Para el año 2001 las cosas habían cambiado sustancialmente. Las importaciones alcanzaron un valor de

US\$ 7.415 millones mientras la exportaciones sólo alcanzaron el valor de US\$5.267 millones, lo que se traduce en una balanza agroalimentaria deficitaria en US\$ 2.400 millones (Grafico. 17). De manera concreta lo anterior se traduce en que México importa el 95% de las oleaginosas, el 40% de la carne, el 30% del maíz, el 50% del arroz (Quintana, 2004).

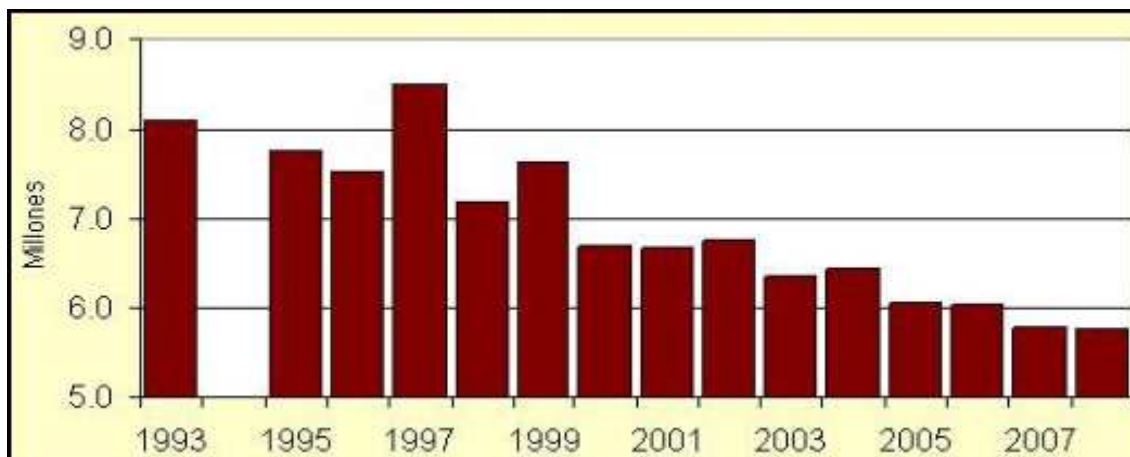
Grafico. 17, Balanza comercial agroalimentaria de México, 1993 – 2010
(Miles de dólares)



Fuente: Elaboración con base en la información del INEGI
P: preliminar

Con respecto al empleo en la agricultura, Zepeda, Timothy y Gallagher (2009), argumentan que la pérdida de empleos en el sector ha neutralizado buena parte del empleo creado en el sector maquilador y de servicios. Como lo muestra el Grafico. 18, el empleo total ha bajado de 8.1 millones a 5.8 millones entre los inicios de los años 1990 y el segundo trimestre de 2008, una pérdida de más de 2.3 millones de empleos. Adelantando el calendario de liberalización del TLCAN, México redujo unilateralmente la protección a sectores agrícolas altamente sensitivos, y paradójicamente, mientras los Estados Unidos aumentaban los subsidios agrícolas, el gobierno mexicano reducía su apoyo al campo, colocando presión adicional sobre las ya críticas condiciones agrícolas a quienes cultivan la tierra. Por otro lado, los aumentos en el empleo en los cultivos de exportación fueron modestos porque la agricultura industrializada domina en estos sectores y, como contraparte, el trabajo temporal aumentó significativamente atrayendo un número grande de trabajadores migrantes temporales al interior del país.

Grafico. 18, Empleo Agrícola en México



Fuente: Zepeda et al. 2009.
1994, Datos no disponibles.

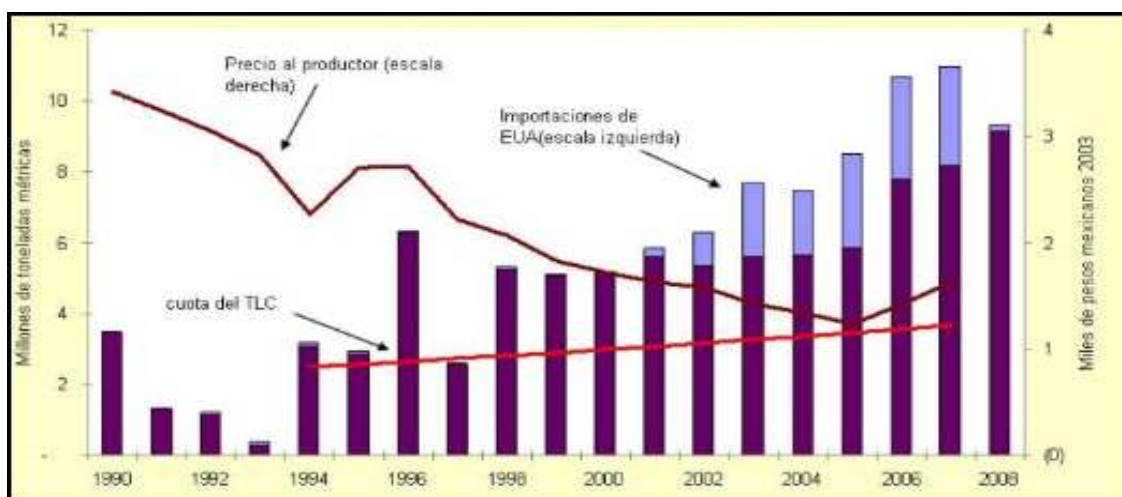
Para los autores, el modesto incremento, estacional, en el empleo ha sido incapaz de absorber las pérdidas en los sectores agrícolas tradicionales. Muchas de estas pérdidas se ubicaron entre los agricultores de pequeña escala que producen alimentos básicos, en particular entre los productores de maíz, donde la competencia derivada de mayores importaciones impactó a los productores, reduciendo los precios reales en casi un 50% después de que México adelantara la liberación agrícola prevista en el TLCAN .

De acuerdo con datos de diversas fuentes³, el maíz representa en México, más de 60 por ciento de la producción agrícola nacional en términos de volumen y valor y ocupa alrededor de 62 por ciento de la superficie cultivada. Entre 2,5 y 3 millones de productores participan en su cultivo; unos 18 millones de personas dependen del maíz para su sustento. Al iniciarse el TLCAN, en 1994, el gobierno acordó el ingreso de 2,5 millones de toneladas métricas de maíz libre de aranceles. Estas importaciones se ampliarían a un interés compuesto de 3% anual hasta llegar a la liberalización total del mercado, en 2008. Sin embargo, desde el principio la cuota de importación fue rebasada. Así, millones de toneladas de este grano ingresaron al país sin cubrir arancel alguno y sin que el gobierno diera una explicación al respecto. Entre 1993 y 1999, las importaciones de maíz crecieron 3.000% al pasar de 152 mil toneladas a 5,4 millones de

³ ----, "El TLCAN y la muerte del campo mexicano", **Periódico la Jornada, Opinión, Domingo 22 de julio de 2007.**

toneladas; en ese periodo se adquirieron en total 29 millones, de las cuales 12,9 millones estuvieron por encima de las cuotas de importación (Grafico. 19).

Grafico. 19, Maíz Mexicano, importaciones y precio real del productor, 1990 - 2008



Fuente: Zepeda et al. 2009.

En la otra cara de la moneda, hay autores que defienden las bondades que el TLCAN ha tenido sobre el campo mexicano. En este caso, para Salinas-León y Gutiérrez (2003), el atraso del sector agropecuario mexicano es previo a la apertura y al TLC y su situación sería peor sin ese tratado. Las estadísticas disponibles apuntan a que el TLC cumplió con su papel en el campo:

- Las exportaciones agroalimentarias, que incluyen tanto los productos del campo como los alimentos procesados con mayor valor agregado, aumentaron en un 9,4% anual en los primeros ocho años de operación del TLC. En total las exportaciones agroalimentarias mexicanas han aumentado un 150% en los primeros nueve años de vigencia del tratado (el 78% las absorbe Estados Unidos).
- La inversión estadounidense en la industria agroalimentaria en México es de 6.000 millones de dólares. La inversión mexicana en Estados Unidos para vender alimentos mexicanos rebasa los 1.000 millones.
- Gracias al TLC, los consumidores han disfrutado de una baja en los precios de productos como: arroz, 37%; frijol, 34%; maíz, 43%; trigo, 26%; algodón, 79%; soya, 53%; bovinos, 36% y leche, 32% (cifras citadas por Jesús Silva Herzog Flores en el diario *Reforma* del 8 de febrero del 2003). La apertura comercial ha sido

decisiva para este descenso de los precios que ha beneficiado a los consumidores, incluidos aquellos que viven y trabajan en el campo.

- Las importaciones adicionales de maíz que México está realizando, más de cuatro millones de toneladas anuales, están asociadas no al desastre en ese renglón sino al crecimiento de la industria avícola, del que el maíz amarillo es un insumo crucial.
- Gracias al TLC, existen tribunales regionales cuyas resoluciones son obligatorias en Estados Unidos. En esas instancias se ventilan los casos de "dumping" y de abusos por parte de las autoridades de Estados Unidos. Bajo el régimen jurídico regional del TLC, por primera vez en la historia de ambos países, autoridades y empresas estadounidenses les han tenido que dar la razón a sus contrapartes mexicanas.
- Sin el TLC habría menos inversión y por lo tanto, más desempleo, un dólar más caro, tasas de interés más altas, mayores precios de los alimentos y menos exportaciones a Estados Unidos. Los productos agrícolas baratos entrarían de contrabando.

En otras palabras,...“el TLCAN le dio al campo mexicano los nuevos mercados que le prometió. Y le permitió a los productores mexicanos, por ejemplo a los del aguacate Hass de Michoacán, superar décadas de proteccionismo estadounidense y enviar su producto a Estados Unidos”...

Cabe señalar que esta mirada optimista es desmentida de manera rotunda por Quintana (2004), la Comisión de Agricultura de la Cámara de Diputados (2000) y el propio Banco Mundial. Para Quintana, no es cierto que pueda afirmarse que el consumidor ha sido uno de los beneficiados en el nuevo contexto de apertura económica, por que los datos indican que entre 1994 y el 2000 la canasta básica de consumo del pueblo mexicano aumentó en un 257% contrastando con la elevación de un 185% de los precios para los productores agrícolas.

Por otro lado para la Comisión de Agricultura de la Cámara de Diputados de México (2000), al liberar de arancel las importaciones de maíz y de otros productos, como el frijol, el gobierno mexicano regaló 2.140 millones de dólares a las transnacionales importadoras y productoras de nuevos granos. El impacto ha sido también drástico sobre otros cultivos: a partir del TLC, la producción de trigo se redujo en casi un tercio

y la superficie cultivada cayó 43 por ciento; la soya, que llegó a ocupar 500 mil hectáreas, ahora sólo es sembrada en 88 mil.

Finalmente, la apertura total podría significar el fin del campo mexicano de acuerdo con Banco Mundial⁴, el cual ha advertido que el sector agropecuario nacional no está en condiciones de competir en el mercado que se generará a raíz de la liberación de aranceles, debido a que a lo largo de 20 años ha sido objeto de políticas sin resultados positivos.

Finalmente, algunos de los impactos más significativos que el TLCAN ha tenido sobre la agricultura mexicana que no han sido mencionadas anteriormente descritos por Villareal (2004) y Quintana (2004), son:

- La caída vertiginosa de las exportaciones agropecuarias mexicanas. De representar el 4,4% de las exportaciones totales en 1994 pasaron a representar el 2,8% en el 2003;
- La pérdida de importancia económica del sector agropecuario teniendo en cuenta la participación del sector en el producto interno bruto total del país. En 1986 representaba el 6,8%, en 1994 el 5,5% y en el 2003 tan sólo el 3,7%
- Desde que comenzó el TLCAN México ha erogado por compra de alimentos 78 mil millones de dólares, cifra superior a toda la deuda pública del país.
- En 1990 el promedio anual de importación a México de los diez cultivos básicos (maíz, frijol, trigo, sorgo, arroz, etc.) era de 8.7 millones de toneladas. Para el año 2000 llegó a 18.5 millones de toneladas, 112% de incremento.
- México ya no tiene soberanía alimentaria. Importa 95% de la soya de consumo y la dependencia en arroz llega a 58.5%, en trigo al 49%, en maíz a 25%. Se importa además el 40% de la carne que consumen los mexicanos.
- A consecuencia de la competencia desleal de las importaciones extranjeras el valor real de los productos del campo se ha derrumbado. Entre 1985 y 1999 el maíz perdió 64% de su valor y el frijol, 46%, sin que esto significara de ninguna manera un abaratamiento de la comida para los consumidores, pues entre 1994 y 2002 la canasta básica se ha incrementado en un 257%.

⁴ Ibid.

- Todo esto ha empobrecido aun más a los habitantes del campo mexicano. De los 8.2 millones de mexicanos que trabajan en él la mayoría está en pobreza extrema, según la Secretaria de Desarrollo Social - SEDEOL. Dos de cada tres personas que viven en el campo son indigentes. En 1992, el 35,6% de la población rural estaba en pobreza alimentaria, hoy, el 52,4%. En 1992, el 41,8% estaba en pobreza de capacidades, ahora el 50%. El propio Banco Mundial reconoce que los índices actuales de indigencia en el agro nacional superan los prevalecientes hace una década.
- La pobreza expulsa a la población campesina hacia las ciudades y los Estados Unidos. Según la propia SEDEOL, un promedio de 600 campesinos dejan su tierra cada día. El campo ha perdido un millón 780 mil empleos desde que entró en vigor el TLCAN.

Con el panorama anteriormente expuesto, es indiscutible que el impacto sobre el sector agrario mexicano de la firma del TLCAN no ha sido favorable, entre otras cosas, porque como lo afirma Villarreal (2004), no se tomaron en cuenta en las negociaciones las asimetrías existentes entre las economías ni las asimetrías que se generarían a lo largo de la aplicación del tratado.

4. EL SECTOR INDUSTRIAL EN EL MARCO DE LA APERTURA ECONOMICA

4.1 Tendencias mundiales y realidad industrial

En los últimos años se han producido grandes transformaciones en los países industrializados, en desarrollo y en el conjunto de la economía mundial, donde se destacan cuatro elementos fundamentales. En primer lugar, se ha acentuado la dinámica de la revolución tecnológica, con aumentos en los niveles de producción y menores costos, se han fortalecido los sistemas de información, la informática y las telecomunicaciones representan los sectores con mayor dinamismo en las últimas décadas. En segundo lugar, se ha modificado el marco institucional de las empresas en el mundo, donde los procesos de apertura, liberalización y desregulación, juegan un rol fundamental. En tercer lugar, los polos de desarrollo más dinámicos se encuentran en los países en desarrollo (especialmente en Asia) y por consiguiente se presenta un aumento de la competencia, forzando el desarrollo e incorporación de innovaciones tecnológicas que cambian la posición relativa de sectores y empresas en el mercado mundial cambiando y volviendo más dinámicas a las empresas. Para terminar, se modificaron las interconexiones entre las economías nacionales, y vivimos procesos de globalización, y al mismo tiempo unión regional, en formas de bloques, organizaciones o tratados bilaterales.

El desarrollo industrial de las dos últimas décadas se ha conformado teniendo como epicentro un nuevo sistema técnico, que gira en torno a la información; cuatro pilares sostienen dicho sistema: la electrónica, la informática, las telecomunicaciones y la robótica. La introducción de dichos factores, hizo que se llegara al fin de la era de las ventajas adquiridas y se inició una nueva era: el de las ventajas construidas; en esta nueva fase el eje se desplaza de la "existencia de abundantes recursos naturales y mano de obra hacia la posesión del dominio científico y tecnológico y la capacidad de innovación.

Las nuevas condiciones de producción conllevan, a cambios en la división del trabajo, tanto en su organización al interior de las unidades de producción, como en lo que atañe a su distribución entre trabajo directo e indirecto y los niveles de calificación requeridos

para manipular las nuevas tecnologías implicando una reducción de la cantidad de trabajo requerido por unidad de producto, consecuencia del incremento de la productividad por el uso de nuevas tecnologías.

Para las empresas, hoy cuentan más los niveles de calificación de la fuerza de trabajo que de disponer de mano de obra barata; la disponibilidad de mano de obra calificada se convierte en un objetivo estratégico. En esta situación, el progreso tecnológico principalmente de índole informático, exige nuevas formas de calificación del recurso humano y replanteamientos en la organización social del trabajo, creando una dinámica hacia una nueva división internacional del trabajo, y constituyéndose además en fuente adicional que preside sobre los procesos de reformas en los países en desarrollo.

Respecto a lo institucional, el modelo preponderante en la etapa actual del proceso de globalización en la esfera económica es de corte neoliberal, basado en un mercado en competencia abierta mediante la liberación de la movilidad de bienes, capitales y servicios. En la globalización llegan al mercado mundial nuevas culturas de empresas y nuevos modelos organizacionales. Y en general, la globalización nos impone reglas hacia el desarrollo de condiciones básicas para el desarrollo de algún tipo de política industrial. Además, en la época de la globalización, es seguro que hay pérdidas de soberanía parciales de los estados nacionales. Pero la globalización no significa el fin de la acción del estado: significa un cambio en los puntos de aplicación y de sus ámbitos. En los países industrializados se lo sabe perfectamente.

El nuevo escenario del comercio internacional y los principios de competencia son ahora diferentes como en el caso de las ventajas adquiridas que han sido reemplazadas por las llamadas ventajas construidas y que se reafirman cada día como los nuevos pilares de desarrollo. Frente a estas nuevas estructuras el sector industrial colombiano y latinoamericano (con contadas excepciones) ha tenido que sufrir el desencanto de ver caer sus expectativas de crecimiento al nivel de esperanzas de subsistencia y ante estos problemas, renace el tema del desarrollo industrial, como salida a los problemas que se afrontan.

La globalización, y el desarrollo industrial en el mundo son factores íntimamente ligados: sobre todo en términos de producción, mercados y competitividad. Si se

entiende el proceso de globalización como una nueva fase en la internacionalización de los mercados, encontraremos que la globalización también implica la multinacionalización de las empresas y la necesidad de buscar nuevos mercados, sobre todo teniendo en cuenta el hecho de que los inmensos avances en la productividad de los países desarrollados, convierte a cualquier ser humano en un posible comprador de productos, y el límite de los mercados ya no se centra en la capacidad de producción sino en el tamaño de nuestro mundo.

En este sentido, sería pertinente entender que la globalización impone nuevas normas de juego a las empresas y sobre todo a las naciones. Cuando pensamos en la apertura económica y en los discursos de libre comercio, donde vemos elementos como la libertad financiera, la neutralidad de Estado o el libre movimiento de mercancías podríamos pensar que las reformas estructurales aplicadas en la década de los noventa, simplemente abonaron el camino hacia el crecimiento de las empresas multinacionales, que tenían como único límite de producción las restricciones políticas y económicas de las economías reguladas.

En la actualidad, resulta paradójico que las economías más fuertes simplemente se regulan hacia adentro y se liberalizan hacia fuera, siempre caminando de la mano con su sector privado. Resulta muy triste y desalentador el hecho de que mientras Colombia (y la mayoría de países en desarrollo) ruega por ampliar preferencias arancelarias, las economías grandes y fuertes piden seguridad para sus inversiones, e incluso obligan a los países a jugar para ellos privilegiando el control de metas macroeconómicas como el control de la inflación sobre consideraciones sociales, bajo discursos que nos dicen que la mejor manera de llegar a la prosperidad es cumplir con metas que solo privilegian a los inversionistas internacionales.

4.2 Historia del desarrollo Industrial en Colombia

El desempeño industrial en Colombia, fue muy modesto en la última década del siglo XX. Como se describió en el segundo capítulo, hasta la década de los ochenta, la aplicación de las políticas industriales en los países de América Latina siguió la propuesta del modelo de sustitución de importaciones, la cual postulaba la intervención directa e indirecta del gobierno (incentivos fiscales, crediticios, y protección comercial)

como mecanismo indispensable para lograr el desarrollo industrial, lo cual se justificaba por las debilidades estructurales de estas economías, tales como: concentración de las exportaciones en productos de origen primario; evolución desfavorable en los términos de intercambio; mercados internos incipientes, fragmentados y reducidos; escasez de capital y mano de obra calificada y debilidad empresarial. El modelo de sustitución permitió a los países latinoamericanos entrar en un proceso de industrialización que duró alrededor de tres décadas y dio como resultado la creación de una base industrial.

Garay et al. (1998), explica que el proceso de industrialización colombiano y los patrones de acumulación sobre los cuales ha descansado, transcurren de un modo más o menos similar al del resto de los países de América Latina. Pueden distinguirse en este proceso dos etapas: una sustitutiva de importaciones, que si bien se inicia desde los años treinta, adquiere su configuración precisa en la década del cincuenta y mantendrá su carácter estrictamente sustitutivo hasta 1967. La otra, que se puede distinguir en la década de los setentas que sin abandonar su carácter sustitutivo, apoyará su expansión fundamentalmente sobre la exportación de manufacturas, lo que le permitiría modificar, al menos en parte, las condiciones de acumulación desarrolladas desde los años cincuenta.

Existe consenso en afirmar que la industrialización colombiana por sustitución produjo un alto grado de monopolización. Y las restricciones del mercado llevaron tempranamente al sector industrial a una diversificación horizontal demasiado extensa que respondía, por supuesto, a la fragmentación del mercado. La industrialización por sustitución, permitió una importante acumulación de capital en la industria manufacturera, basada en los beneficios extraordinarios derivados de estructuras oligopólicas de mercado. Y esto dio pie para que los principales grupos económicos pudieran integrarse verticalmente, generando grandes conglomerados económicos, que hasta la actualidad, participan en muchas actividades diferentes al mismo tiempo.

Cuando culminó la etapa de la sustitución fácil, el modelo comenzó a mostrar los principales síntomas de agotamiento como resultado de la subsistencia de serios problemas de carácter estructural: excesiva orientación hacia el mercado interno, incapacidad para generar divisas para satisfacer sus necesidades de importación,

desarticulación del tejido industrial, falta de competitividad, incapacidad para generar empleos y oligopolización protegida.

La sustitución, crea algún tipo de tejido industrial los años setenta, aprovechando las ventajas que la protección trae y favoreciendo el desarrollo industrial a partir de la protección y no la innovación. Lamentablemente, las limitaciones del mercado interior generaron una barrera muy clara a la industria colombiana y la protección que en un primer estado de industrialización es un fenómeno positivo se convirtió en un fenómeno desastroso para la economía nacional.

A partir de la década de los setenta, ninguna empresa industrial colombiana creció realmente más allá de las oportunidades del mercado interior y Colombia siguió viviendo de las exportaciones primarias de café, carbón, petróleo y otros productos, protegiendo el mercado interior y manteniendo una industria que para los años ochentas se hizo pequeña, ineficiente y poco competitiva con una participación nula en el mercado internacional. Al finalizar la década de los ochenta hace su aparición el neoliberalismo, como una respuesta teórica para modernizar y hacer más competitivas las economías emergentes, aplicando aperturas de choque que fortalecerían y harían más modernas las economías, pensando en la importancia de las ventajas comparativas entre los países y bajo el supuesto de que el mercado internacional haría una distribución justa de los recursos y que los países en desarrollo crecerían más rápidamente gracias a las nuevas condiciones de mercado.

Los países como Colombia pierden terreno en el ámbito mundial y la apertura de los mercados lo hace vulnerable a las crisis mundiales y al comportamiento de los precios de bienes primarios. El desalentador manejo macroeconómico que permitió la pérdida de competitividad de la economía en su conjunto, al dejar revaluar la moneda en los años más cruciales de apertura y la falta de apoyo estatal para reanimar a la industria resultaron factores fatales en el camino colombiano hacia la prosperidad económica y por el contrario resultó en un proceso de desindustrialización.

Según Echevarría y Villamizar (2006), los datos muestran la historia de la industrialización en Colombia, donde se experimentó un largo proceso de cambio estructural, que se tradujo en un notorio aumento del PIB industrial en relación con el

PIB Total, de 8,38% en 1940 a 23,47% en 1975. A partir de 1975 esta participación comenzó a descender y llegó en 1996 al 17,94%. Esto sugiere que efectivamente se ha presentado una gradual pero notable pérdida de dinamismo en el sector industrial, que se acentuó en los noventa. Además, la apertura de choque ocasionó efectos contrarios a los anunciados como justificación de la política; en lugar de emergencia y dinámica de sectores transables, se fortalecieron los no transables y en los primeros se originó una sustitución de producción nacional por importada en las mismas empresas locales que, aprovechando barreras naturales de localización utilizaron sus redes de comercialización para vender lo importado.

El modelo de liberalización generó serios desequilibrios en la economía colombiana que produjeron efectos negativos en la industria. Con la apertura se dio un exagerado crecimiento de las actividades no transables, con un auge del consumo privado, la caída del ahorro nacional y serios desequilibrios en las cuentas del estado. A pesar del dinamismo de algunos nuevos sectores y la recuperación de otros que decrecieron en la década de los ochenta, el sector industrial permaneció invariable durante los primeros años de los noventa. Prevalece la estructura oligopólica y la alta dependencia del ciclo económico general. La apertura no produjo una reducción sustancial de los niveles de protección a la industria manufacturera y en realidad, se tradujo en un mejoramiento de la posición de los grandes grupos económicos y de las empresas con inversión extranjera directa. Los grupos económicos ganaron y pudieron participar en sectores de servicios tales como energía, comunicaciones y finanzas.

Se fortaleció la posición de las empresas que producían bienes no transables, y las empresas expuestas verdaderamente a la competencia internacional resultaron seriamente perjudicadas. La reforma comercial, en conjunto con la revaluación real, determinó un cambio relativo en contra de los productos de alto valor agregado. Los recursos y las actividades se desplazaron hacia las actividades de alto contenido importado.

En general el resultado que producen estos procesos de estabilización y apertura (rezago del tipo de cambio y modificación de la relación de precios transables - no transables) es que, por una parte, el crecimiento de las importaciones sea mayor que el de las exportaciones, generándose nuevos desequilibrios en las cuentas externas y, por otra,

que los retornos en moneda nacional por las exportaciones sean inferiores a los que habrían sido con un tipo de cambio de equilibrio y sin modificaciones de la estructura de precios relativos.

En este contexto, la industria tiene que competir contra dos actores externos, la devaluación nominal y la competencia desleal, y generan un problema fundamental. El capital privado nacional, no alcanza para desarrollar proyectos rentables, y a gran escala, sin que se haga necesario el uso de inversión extranjera.

Para Ramírez y Núñez (1999), lo que vivió la industria nacional a final de la década de los noventa, fue que la declinación del valor agregado manufacturero como parte del PIB, se produce porque la industria nacional no puede competir contra las importaciones ni en los mercados de exportación. Además hay declinación del empleo en la industria manufacturera a medida que las nuevas tecnologías genéricas sustituyen mano de obra por capital, pese a las ventajas comparativas de una mano de obra abundante con una mayor dependencia de la producción primaria y algunos servicios (turismo), causados por la pérdida de las ventajas comparativas debido a una actualización tecnológica inadecuada, o al cierre de industrias de sustitución de importaciones que no pueden competir en condiciones de economía abierta.

Los resultados de la competencia internacional, afectaron de manera significativa el desarrollo industrial colombiano, marginalizando la producción y empeorando los indicadores de desempeño, son pocas las empresas que sobrevivieron, y las que lo hicieron, tuvieron un fuerte componente de inversión extranjera, lo cual impidió generar procesos de acumulación propios.

4.3 Política comercial industrial durante los noventa

Según Garay et al (1998), el programa de apertura económica adoptado en 1990 incluyó, entre otros aspectos, la reorganización de las instituciones relacionadas con el sector externo, la liberalización del régimen cambiario, la eliminación del mecanismo de licencia previa de las importaciones y una rebaja arancelaria manifiesta en la reducción de la protección hasta en una tercera parte entre 1989 y 1993. También se dio impulso a los procesos de integración económica con los países vecinos.

El interés gubernamental en materia de política industrial se expresó con la expedición del documento Conpes, Acciones para la modernización industrial (1993). Se contempló una estrategia política favorecedora de espacios para la concertación y se asumió el compromiso, por parte del gobierno, de la adecuación de un marco legal e institucional para la regulación de las actividades empresariales y la promoción de la libre competencia, al tiempo que se reconocieran como esenciales el mejoramiento y modernización de la infraestructura tecnológica y la gestión empresarial, el refuerzo de liderazgo del sector privado y el papel catalizador del gobierno en la definición de lineamiento básicos, y el diseño de mecanismos institucionales y de organización para su aplicación y desarrollo práctico con la activa participación de la propia empresa privada.

De acuerdo con Garay et al., dentro de las estrategias de la política industrial se consideró el desarrollo tecnológico como mecanismo necesario para fortalecer y modernizar la capacidad tecnológica, mejorar el capital humano y modernizar los procesos de producción del aparato productivo nacional.

En este sentido, se diseñaron estímulos tributarios a la inversión en actividades de ciencia y tecnología, con los cuales el país dio un paso en la aplicación de mecanismos de utilización en economías modernas, se promovió la creación de los centros de desarrollo tecnológico CDT- de carácter mixto y privado; y se inició el proceso de reestructuración del Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA), como medio para fortalecer la formación del recurso humano especializado.

En principio, durante 1990 a 1994, no se adoptó una política industrial selectiva, sino que más bien el gobierno se ocupó de implantar estímulos neutrales de tipo horizontal (a través de todos los sectores) entre actividades, tamaño de empresas y regiones, y de orientar la acción del Estado hacia la creación y consolidación de un entorno macroeconómico estable, propicio para la inversión, el cambio tecnológico y la competencia. Asimismo, un elemento de las políticas dirigidas al sector manufacturero durante el período 1990-1994, fue la reestructuración del ministerio de Desarrollo y sus entidades vinculadas.

Para Garay y su equipo de trabajo, a partir de 1994, bajo la nueva administración, el gobierno consideró necesario diseñar una estrategia de política industrial (PI) soportada en políticas sectoriales activas en un marco de concertación social. La nueva orientación de política industrial se sustentó en la premisa según la cual, "la apertura económica contribuyó a la identificación de las fortalezas y debilidades de la estructura productiva colombiana, pero no ideó la respuesta estratégica para iniciar el proceso adaptativo de las estructuras económicas al nuevo ordenamiento comercial".

Así, la propuesta de PI consideró la estructuración de una estrategia de competitividad para la internacionalización, buscando orientar los esfuerzos de manera coordinada entre los sectores público y privado.

Bajo este esquema se diseñaron diferentes estrategias sobre desarrollo e innovación tecnológica, de modernización productiva, comercial y de infraestructura con el fin de avanzar en la generación de ventajas comparativas y competitivas sostenibles. Se reconoció que los esfuerzos para promover condiciones y capacidades para la transformación competitiva de las empresas, debieran ser complementados con políticas sectoriales activas, orientadas a superar los obstáculos enfrentados por los agentes privados para avanzar hacia mayores niveles de productividad.

A diferencia de la concepción de política industrial con énfasis en políticas públicas de carácter transversal, para Garay et al., sobresale la estrategia de competitividad según la cual la apertura económica debe estar acompañada de la aplicación de instrumentos para la promoción de ciertos programas, tales como programas de financiamiento, diseño, gestión de calidad y promoción de productividad. En concordancia con la búsqueda del mejoramiento de las condiciones básicas de competitividad de las unidades productivas, la PI pretende diseñar mecanismos que logren reunir instrumentos dispersos tradicionalmente utilizados con objetivos de promoción y orientación del sector manufacturero.

Aunque la PI no se considera en sí misma como una política selectiva en términos del diseño y aplicación de sus instrumentos, la especificidad de sus principales objetivos busca privilegiar la realización de alianzas estratégicas y la promoción horizontal de industrias incipientes tales como bancos de fomento, red de subcontratación,

incubadoras de base tecnológica, centros de desarrollo tecnológico, etc. Según Garay et al., si bien la nueva PI no dispuso regularmente de programas sectoriales, prevé acciones y desarrollos institucionales como planes de normalización, programas de modernización de la cultura organizacional, de propiedad industrial y de protección ambiental, buscando garantizar un ordenamiento coherente entre la gran variedad de instrumentos disponibles. La PI privilegió el principio de aplicación multisectorial de sus instrumentos, para evitar que los beneficios se concentraran en pocas actividades industriales. En ese sentido, el programa general de apoyo a la industria nacional recurre a instrumentos como la nueva regulación en materia de inversiones extranjeras, el sistema de propiedad industrial o los mecanismos de normas técnicas.

Siguiendo los lineamientos de Garay et al., en materia de política comercial, en 1994 se adoptó el plan estratégico exportador, para profundizar las reformas del proceso de apertura, orientando las estrategias hacia la generación de ventajas competitivas a partir de una política activa, integral y concertada. Es así como se le dio un mayor impulso a las negociaciones comerciales internacionales, se creó la unidad especial contra el neoproteccionismo y se aplicaron esquemas de fomento a las exportaciones, entre otras medidas.

La nueva condición de la política comercial y el creciente interés de impulsar estrategias acordes con procesos de internacionalización hacia afuera, crearon condiciones favorecedoras para impulsar una estrategia de desarrollo comercial basada en el diseño de nuevos instrumentos de promoción a las exportaciones. En este sentido, se diseñaron nuevos mecanismos y estrategias de política comercial enmarcados en el plan estratégico exportador. Así, la estrategia comercial colombiana impulsó diferentes reformas orientadas a la modernización institucional.

Con la modernización y reestructuración de las instituciones para la promoción de las exportaciones, como PROEXPORT, se amplió el radio de acción, abriendo nuevas oficinas en mercados de carácter estratégico y consolidando el programa de unidades exportadoras, atendiendo directamente requerimientos de los exportadores y adelantando labores de mercadeo internacional. Otro de los instrumentos de la política comercial es el Banco de Comercio Exterior, Bancoldex, el cual concede crédito para empresas exportadoras y compradores de exportaciones colombianas. También se

constituyó Segurexpo, como una entidad mixta especializada en el cubrimiento de riesgos de la actividad exportadora. Se pusieron en marcha, contando con la estabilidad de las normas, proyectos para la construcción de nuevas zonas francas tanto en las costas como en el interior del país.

Además de la liberación comercial, como lo describe Garay et al., la legislación otorgó al gobierno instrumentos y orientaciones precisas para adelantar procesos de integración económica, dentro de los cuales vale la pena destacar la revitalización como unión aduanera del Pacto Andino, ahora Comunidad Andina. También se logró la firma de acuerdos de integración entre Chile y Colombia, que se han materializado con la liberalización plena del comercio bilateral para la casi totalidad del universo arancelario, y entre México, Venezuela y Colombia, el Grupo de los Tres.

4.4 Principales impactos de la apertura en el sector industrial

Con respecto a la industria colombiana, la política de internacionalización de la economía, se presenta como una respuesta a las nuevas tendencias a nivel mundial, que determinan la necesidad de hacer la inserción del país en un proceso de modernización, que le permita adaptarse a las nuevas tecnologías, a las nuevas circunstancias del comercio internacional y donde se tenga como objetivo prioritario el aumento constante de la productividad y la competitividad internacional en forma eficiente.

Sin embargo, lo paradójico de todo este proceso, es que se plantee como única alternativa de crecimiento para los países subdesarrollados, un modelo de apertura económica, cuando al mismo tiempo, los países industrializados son cada vez más proteccionistas.

La liberalización de la economía del país, determina unos sectores "ganadores", así como unos sectores "perdedores"; tal es el caso de los insumos de la construcción, el equipo de transporte y de algunos bienes de capital, que sin lugar a duda se ven favorecidos por la apertura; mientras que por otro lado se hace completamente evidente el deterioro del sector textiles, hierro, cuero y papel (Sarmiento, 1996).

Por consiguiente el incremento parcial del grado de competencia, que para los consumidores significó mayor variedad de productos, a precios más bajos y de mayor calidad, por la introducción de productos extranjeros al mercado colombiano, ocasionó que muchas industrias, especialmente de los sectores "perdedores", no logaran sobrevivir a la competencia, desapareciendo sectores enteros de producción y beneficio considerablemente a sectores de alto componente importado.

Este perfil de industria no ofrece posibilidades de empleo calificado, ni tiene capacidad de generar aprendizajes y, menos, de difundirlos al resto de la economía. Contrario a todas las previsiones de sus proponentes, la apertura introdujo a un desarrollo industrial que afecta negativamente la balanza de pagos, el empleo y la modernidad.

Dentro de todo este proceso aperturista, uno de los sectores, que quizá vio con mayor expectativa la idea de la penetración de los mercados mundiales, fue el representado en la Asociación Colombiana de Pequeños Industriales (ACOPI) (Méndez, 1993), debido a que se centro en la posibilidad de que la mayor vinculación de la economía al comercio mundial, determinaría una interesante posibilidad de ampliar el ámbito de actividades de sus empresarios, justificar la renovación de sus equipos, y, al mismo tiempo, obtener insumos y maquinarias del exterior a precios y calidades adecuadas; sin embargo, una vez introducido el modelo de apertura económica, muy contrario de lo que se esperaba, estos sectores se vieron ampliamente afectados, en parte debido a la carencia de apoyo estatal y el difícil acceso a créditos de financiación que les permitiera hacer frente a la situación.

El comportamiento observado durante la apertura es una simple consecuencia del cambio de la estructura económica, donde la mayor parte del aumento del crecimiento se sustenta en la mayor utilización de materias primas y por la reorientación de la composición productiva hacia los sectores que las utilizan más intensivamente, porque a nivel general la tasa de crecimiento del sector manufacturero empezó a descender en 1975 y su promedio entre ese año y el comienzo del gobierno de Gaviria fue solo de 4,2%, muy inferior al que se había logrado en 1965 y 1975, que había sido de 6,5% (Sarmiento, 1996).

Sin embargo, los primeros años de la apertura, impulsaron al sector industrial, a emprender procesos de mejoramiento continuo, tanto en sistemas como en equipos, espíritu de renovación, que ha sido particularmente visible en el sector siderúrgico. Lo cual, no contribuyo mucho, a disminuir el impacto general del nuevo modelo económico.

La experiencia Colombiana de apertura económica, refleja a partir de la década de los noventa, un déficit en cuenta corriente de la balanza de pagos, que generó traumatismos en el crecimiento económico, ya que a pesar de que como se menciona, el principio de este proceso significo un período de auge; posteriormente la economía decayó sustancialmente, viéndose realmente afectado el sector manufacturero, que se enfrento a un prolongado período de estancamiento por la invasión de mercados externos y competencia de precios relativos, conduciendo a que pequeñas y medianas empresas asumieran altos costos administrativos y tributarios, causando insostenibilidad financiera y administrativa, lo que llevo entre otros factores a despedir empleados y parar su producción nacional, contribuyendo con altas tasas de desempleo que a finales de la década alcanzaron el 18%, avivando el malestar social generalizado por asignación de recursos que combinadas con políticas para combatir los altos índices de inflación y manejo macroeconómico adormecieron un mayor crecimiento de la economía nacional (Echavarría, 2006).

Por otra parte, el impacto generado por la nueva ola aperturista no fue igual en todas las regiones del país, sino que más bien se vio influenciado por las condiciones sociales, culturales y geográficas, que determinaron una mayor o menor capacidad de respuesta o adaptación inicial a los cambios estructurales que se llevaron a cabo (Loreto, 2003).

Así por ejemplo, hay algunas ciudades que potencializan su producción y ven ampliamente beneficiado su sector industrial; tal es el caso del Distrito Capital, que consolida su papel de centro económico nacional, así como su primacía en la red de ciudades, todo esto gracias a las externalidades de las cuales es objeto de beneficio, en razón del gran tamaño y expansión del mercado, la diversificación de la base económica en actividades manufactureras y de servicios modernos, la disponibilidad de mano de obra calificada, así como su localización geográfica al interior del país, que sin lugar a duda favorecieron su expansión industrial. En otro nivel, y aunque no muy alejado del

presentado por el centro económico nacional, se encuentran las metrópolis intermedias, con tamaños medios de población y de diversificación, que localizan sus actividades en medio del proceso de modernización.

Y como no podía faltar según Loreto, en la otra cara de la moneda se encuentran, las metrópolis regionales y la mayoría de ciudades intermedias y de menor tamaño, donde se ve reducido significativamente el papel de la industria, debido a que muchas de ellas a pesar de su elevada diversificación, continúan especializadas en actividades tradicionales de sustitución de importaciones, lo que no les permite acometer profundos procesos de reestructuración o reconversión industrial, por lo que para estas ciudades, la apertura no significó una mejora de la eficiencia y la productividad, reduciendo su capacidad de respuesta y de adaptación a las reformas estructurales.

4.4.1. Empleo en el sector industrial

Según Misas (2007), la apertura económica llevada a cabo en medio de la revaluación, dio lugar a profundas transformaciones del sector productivo industrial. Los productores de bienes transables de mayor intensidad tecnológica (metalmecánica, equipo de transporte, maquinaria y equipo, entre otros) se vieron obligados a remplazar valor agregado interno por valor agregado externo, importar insumos y componentes y especializarse en una pocas líneas de producción. Esto llevó a muchos a abandonar el sector y a otros, a convertirse en ensambladores y, en no pocas ocasiones, en importadores de los bienes que antes producían.

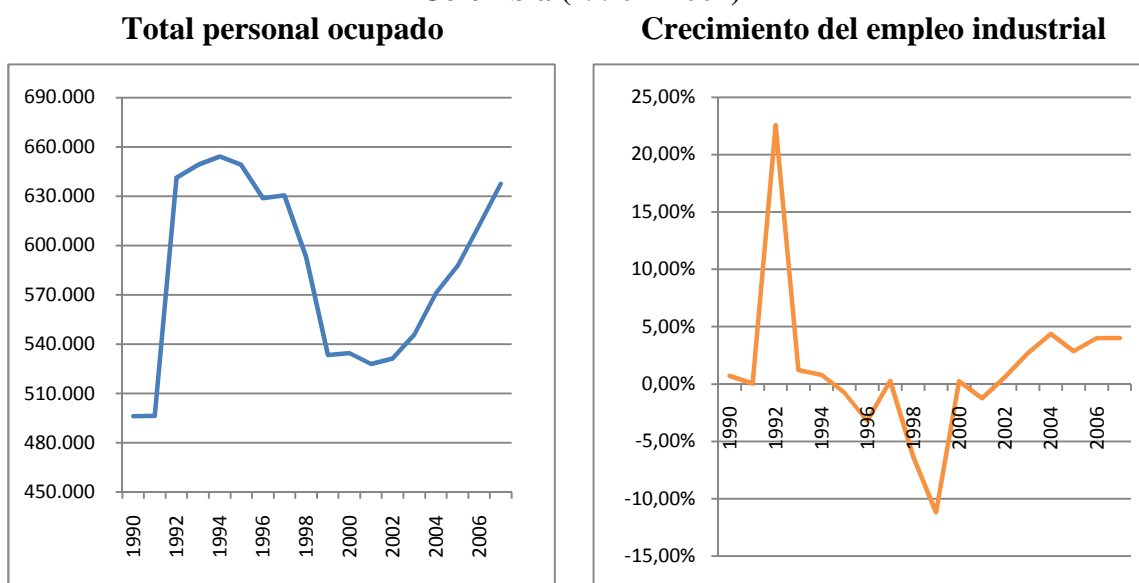
Tal mutación se ha traducido en procesos de desintegración vertical que se reflejan en una reducción del valor agregado en el producto industrial y un mayor valor de insumos importados en el total de insumos utilizados. Mientras en el lapso 1997-2005 el valor agregado y la producción bruta se multiplicaron por 2,44 y 2,57 respectivamente (en términos corrientes), el consumo intermedio se multiplicó por 2,68, cifra que no fue más elevada gracias a la revaluación del peso.

Para Misas, la transformación de la industria manufacturera a raíz de la apertura ha dado lugar a una disminución del empleo en el sector manufacturero, el estancamiento en la remuneración real de los trabajadores, la precarización de las relaciones laborales,

fuertes procesos de desintegración vertical, caídas en el ritmo de crecimiento de la industria metalmecánica y de las industrias intensivas en mano de obra y rápida expansión de las industrias transformadoras de recursos naturales, caracterizadas por empresas de menor tamaño, de carácter oligopólico, que utilizan tecnologías de punta y niveles elevados de productividad. Frente a una marcada tendencia a incrementar sus exportaciones, el mercado interno pierde importancia para las empresas transformadoras de recursos naturales. Igualmente, se han presentado drásticos cambios organizacionales en las empresas líderes; la terciarización, el outsourcing y la subcontratación están a la orden del día.

Corroborando lo expuesto por Misas, según los datos de la Encuesta Anual Manufacturera (EAM) del DANE, desde 1995 hasta 2004 el crecimiento del empleo industrial presentó tasas negativas que llegaron a sus niveles más elevados en los años 1999-2000 (-11% en promedio). A partir del 2001 se redujeron las tasas de decrecimiento, llegando a -1.82% en 2004 y presentando por fin un incremento, aunque bastante escaso, del empleo en el año 2005 con 0.82%. El promedio de crecimiento entre 1990 y 2000 fue de 0.39%, mucho menor que en el período 2001-2005 cuando fue de 2.46% (Grafico. 20).

Grafico. 20, Total personal ocupado y crecimiento del empleo industrial en Colombia (1990 – 2007)



Fuente: Elaboración propia con base en los datos de la Encuesta Anual Manufacturera (EAM) del DANE, www.dne.gov.co

Complementando lo anterior, de acuerdo con el trabajo econométrico realizado por Mesa y Gutiérrez (1996), la pérdida de empleos en el sector industrial causada por el aumento de las importaciones netas en relación con la demanda doméstica, puede desagregarse en el efecto puro de la apertura comercial y en el de la revaluación de la tasa de cambio real. Para los autores, los sectores más afectados serían en su orden: material de transporte (-48,6%), madera y muebles de madera (-26,4%) metálicos de base y elaborados (-16,8%) y papel e imprenta (-14,9%).

Según los autores, como los bienes que se importan de países menos y más industrializados son más baratos a los producidos domésticamente, ya sea por la reducción de los aranceles, eliminación de restricciones cuantitativas al comercio o la revaluación de la tasa de cambio real, este hecho conduce al aumento de las compras por los demandantes domésticos, como sucedió efectivamente en Colombia durante la década de los noventa. El resultado anterior permite concluir que la cifra estimada de pérdida de empleos es el nivel máximo que se pudo ocasionar en el peor de los casos.

4.4.2. Evolución del comercio exterior en el sector industrial

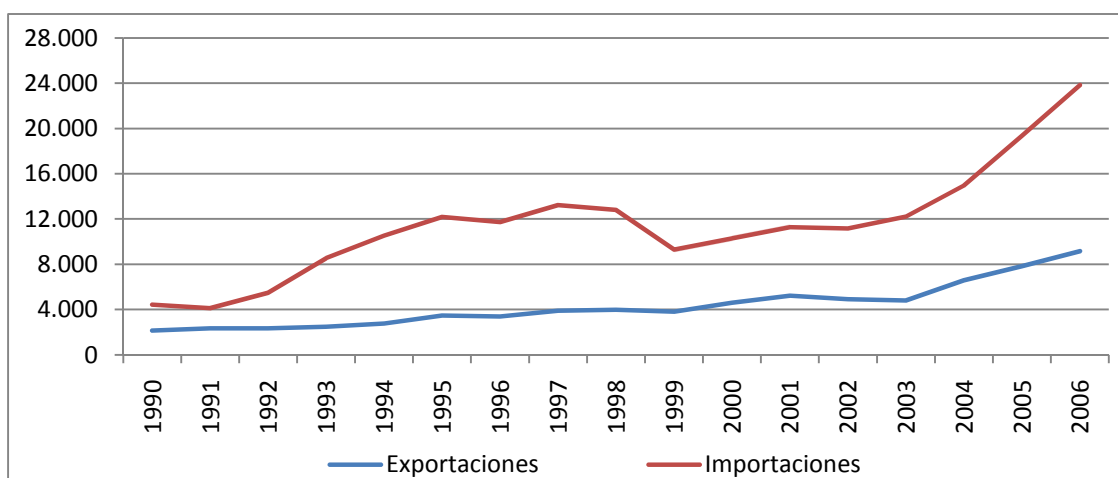
Durante la década de los noventa, sobresale el buen comportamiento del comercio exterior manufacturero en los primeros años de la apertura, aunque comenzó a presentarse un deterioro considerable a partir de 1996. En efecto de acuerdo con los datos suministrados por el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, mientras que el desempeño exportador durante el período de apertura alcanzó un crecimiento promedio anual del 8,94%, en 1996, las exportaciones presentaron una caída del -3,08%. Asimismo, se destaca el hecho de que el coeficiente exportador ha tenido un crecimiento importante desde los años de la apertura, pero preocupa el hecho de que la penetración de importaciones sigue superando en por lo menos dos o tres veces en varios años al grado de coeficiente exportador (Cuadro 12).

Cuadro. 12, Comercio industrial colombiano, 1990 – 1999 (Millones de dólares)

Año	Exportaciones	Variación %	Importaciones	Variación %	PIB	X/PIB	M/PIB
1990	2.149		4.437		71.933	2,99%	6,17%
1991	2.329	7,73%	4.131	-7,41%	73.639	3,16%	5,61%
1992	2.326	-0,13%	5.469	24,47%	76.844	3,03%	7,12%
1993	2.477	6,10%	8.527	35,86%	81.232	3,05%	10,50%
1994	2.776	10,77%	10.520	18,94%	85.414	3,25%	12,32%
1995	3.480	20,23%	12.171	13,57%	89.857	3,87%	13,54%
1996	3.376	-3,08%	11.743	-3,64%	91.705	3,68%	12,81%
1997	3.884	13,08%	13.228	11,23%	94.850	4,09%	13,95%
1998	3.985	2,53%	12.798	-3,36%	95.391	4,18%	13,42%
1999	3.798	-4,92%	9.306	-37,52%	91.381	4,16%	10,18%

Fuente: Elaboración propia con base en Estadísticas del Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, www.mincomercio.gov.co y el DANE, www.dane.gov.co

La evolución de las exportaciones e importaciones industriales a lo largo de la década del noventa, permite distinguir algunas características generales. En los años de puesta en marcha de la apertura económica las exportaciones manufactureras respondieron favorablemente a excepción del año 1993, destacándose años como 1994 y 1995 con tasas de crecimiento del 10.77% y 20.23% respectivamente. Sin embargo ya desde 1996 comenzó a revertirse este buen comportamiento y las exportaciones industriales presentaron una caída de considerable magnitud, lo cual coincide con una agudización de la revaluación real del peso (Grafico. 21).

Grafico. 21, Evolución de las exportaciones e importaciones industriales en Colombia, 1990 – 2006 (Millones de dólares)

Fuente: Estadísticas Industriales, Ministerio de Comercio, Industria y Turismo de Colombia, www.mincomercio.gov.co

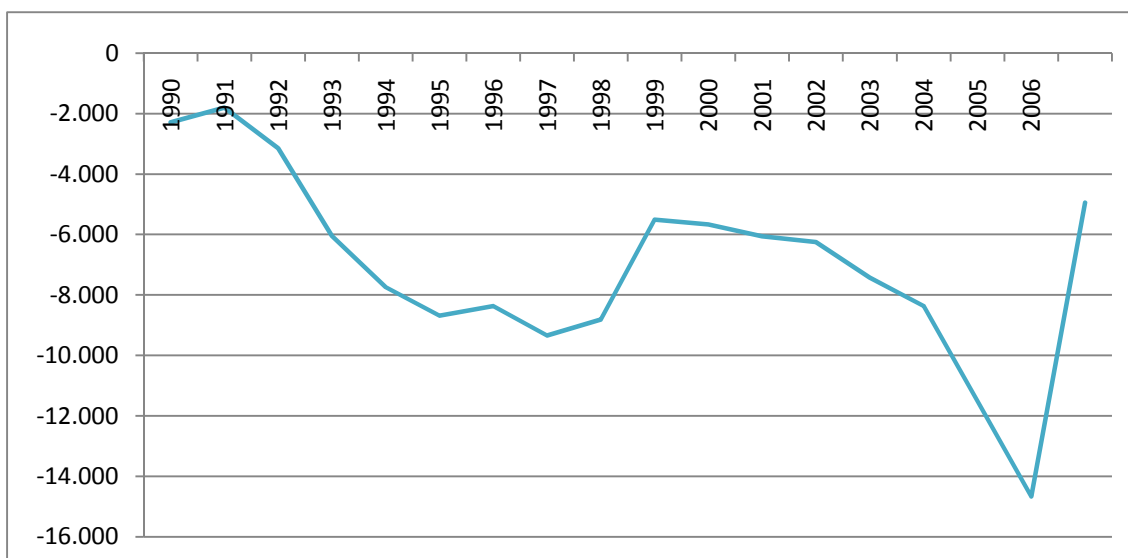
Según Garay et al. (1998), a pesar del relativo buen comportamiento de las exportaciones industriales, es claro que en el período de apertura se ha pronunciado el sesgo antiexportador, ya que al tiempo que se produjo una revaluación real de la tasa de cambio, se redujo el grado de apoyo y fomento a las exportaciones. No sobra recordar que la penetración de importaciones continúa siendo muy superior al coeficiente de exportación como se vio reflejado anteriormente en el Cuadro. 12. Sin embargo, contrario a lo que sucedía en el período de preapertura en el cual los instrumentos de protección hacían más rentable la producción para el mercado doméstico que para el externo, durante la apertura, dichos mecanismos se desmontaron en un alto grado, con lo cual se evidencio, en cierta medida, que la estructura industrial no gozaba de la capacidad suficiente para penetrar los mercados externos. Con relación a dicha situación algunos críticos se han referido a los resultados de la internacionalización de la economía como de apertura hacia adentro, al no alcanzarse los beneficios en doble vía que en principio se esperaban del proceso de apertura.

A partir de los años de apertura económica, las importaciones manufactureras comenzaron a adquirir una dinámica muy favorable, con un crecimiento promedio anual de 17,9% en el período 1990-1995, destacándose 1993 con un crecimiento del 35,86%. Para los años en que se evidenció un crecimiento de la demanda interna, especialmente entre 1992 y 1994, los hogares comenzaron a adoptar cambios en sus patrones de consumo a favor de productos importados, los que resultaban en muchos casos de menor precio. El coeficiente importador de la industria manufacturera había sido tradicionalmente cercano al 20% del valor de la producción; a partir de los años de apertura tuvo un incremento considerable hasta alcanzar, en promedio, un nivel de 9,21% durante el período 1990-1995 y llegar casi a 14% en 1997 (Cuadro 12).

Como era de esperar, las importaciones de productos manufactureros tuvieron un crecimiento sustancial a partir de la adopción de la política de liberalización comercial, que vino acompañada de una reducción notoria tanto de las tarifas arancelarias como de otras restricciones de tipo cuantitativo, entre ellas las licencias previas. Además, la reducción de aranceles y trabas a la importación se vio reforzada por una progresiva revaluación de la tasa de cambio real. Contrastan las importaciones industriales realizadas (US \$4.437 millones) en 1990 con las importaciones (US \$12.171 millones) en 1995.

Cabe recordar cómo se menciona en el apartado 4.4, la apertura incidió benéficamente a los sectores de alto componente importado, es decir los más intensivos en materias primas, que, al mismo tiempo son los menos intensivos en mano de obra, igualmente y muy contrario a las previsiones que se habían generado, se ven ampliamente beneficiados los sectores no transables y los sectores de ensamble, que si bien posibilitan la ampliación de un mercado interno, no son aptos para la exportación. Esto justifica, el hecho de que la balanza comercial del sector industrial pasó en el periodo de la apertura (1990 – 1995) de un déficit comercial de US\$ 770 millones a uno de US\$3.460 millones, tendencia que se mantuvo hasta finales de la década (Grafico. 22).

**Grafico. 22, Balanza comercial de la industria colombiana 1991 – 2006
(Millones de dólares)**



Fuente: Estadísticas Industriales, Ministerio de Comercio, Industria y Turismo de Colombia, www.mincomercio.gov.co

4.4.3. Distribución geográfica de la industria

De acuerdo con Loreto (1998), la introducción del programa de apertura y de internacionalización de la economía no afectó el patrón de distribución geográfica de la actividad industrial en Colombia. No obstante, sin que se modifique dicho patrón y las posiciones que las distintas áreas metropolitanas y ciudades han ocupado en la jerarquía urbano-industrial, para el autor, Santafé de Bogotá consolidó su papel de centro

nacional de acumulación de capital industrial y otras metrópolis de tamaño intermedio como Manizales-Villamaría y Cartagena, mejoraron su participación en los agregados nacionales. Las restantes áreas metropolitanas tales como Medellín-Valle de Aburrá, Cali-Yumbo y Barranquilla-Soledad dentro de las de mayor tamaño, y Pereira-Dosquebradas y Bucaramanga-Girón-Floridablanca dentro las de tamaño medio, pierden algunos puntos de participación conservando sus posiciones en el sistema urbano-industrial. El resto de ciudades pierden también participación aunque no sustancialmente.

En efecto, según el Cuadro. 13, donde aparece información sobre los principales grupos de ciudades y áreas metropolitanas, entre 1990 y 1994, la capital del país aumentó su participación en el valor agregado y en la ocupación industrial. La ocupación muestra claramente una tendencia a concentrarse más en Santafé de Bogotá que en áreas metropolitanas de mayor tamaño o denominadas regionales. Para el conjunto de estas últimas su participación tanto en el valor agregado como en el empleo cae levemente. Pero este resultado, según Loreto, se debió a la reducción de la participación en el valor agregado de Medellín-Valle de Aburrá y en el empleo en Barranquilla-Soledad, metrópolis donde se asentó el "despegue" de la acumulación industrial del país.

Para Loreto, la participación en los agregados del grupo de áreas metropolitanas o mayores ciudades intermedias sufrió modificaciones muy leves, explicado por el aumento porcentual que experimentó Manizales-Villamaría en el valor agregado y en el empleo y Cartagena en la primera de las variables mencionadas. Pese a que este aumento de participación no les representó a estas áreas metropolitanas nuevas posiciones en el contexto geográfico nacional, sí consolidó sus papeles como centros importantes de segundo rango en las regiones andina y de la costa atlántica.

En el resto de ciudades la participación pasó entre 1985 al 1994 del 24,9% al 24,2% en el valor agregado y se mantuvo constante en lo referente a la ocupación entre los dos últimos períodos. Según Loreto, este grupo de centros urbanos habían aumentado significativamente su participación en el período 1985-89 como resultado del ajuste espacial de la industria que se siguió a la crisis de los ochenta. Si bien el grupo está constituido, en lo fundamental, por un número significativo de ciudades intermedias que localizan actividades muy especializadas en la transformación de recursos naturales

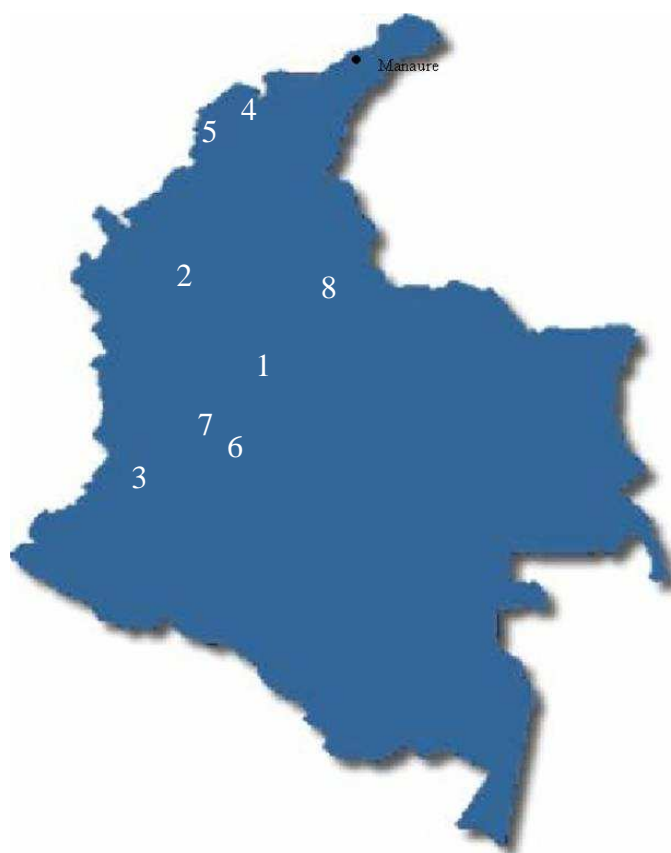
mineros o agrícolas o que abastecen mercados locales, a él también pertenecen algunos centros satélites que hacen parte de la conurbación de las principales ciudades. Son estas ciudades satélites las que habían ostentado mayores tasas de crecimiento en la década de los ochenta como resultado de los ajustes estructurales y espaciales posteriores a la crisis de dicha década. Este crecimiento se debió principalmente a la localización de algunos sectores y firmas para abastecer mercados nacionales disfrutando, por consiguiente, de economías de escala y de externalidades por su cercanía a los centros de mayor tamaño.

En suma, de acuerdo con lo expuesto por Loreto, los centros que perdieron participación fueron aquellos que cumplen funciones administrativas locales o se encuentran en entornos agropecuarios que sufrieron con rigor los embates de la apertura, sumado a que un número importante de ciudades intermedias venían perdiendo participación en la industria nacional y las posiciones alcanzadas en el sistema urbano-industrial del país, al no contar con condiciones favorables para reestructurar su industria o competir con los centros vecinos de algunas áreas metropolitanas para localizar nuevos capitales. Cabe destacar que el patrón de concentración-dispersión de la actividad manufacturera no se alteró en esta etapa de la apertura en razón a las diferencias de tamaño entre los parques industriales de las cuatro principales metrópolis y del resto de áreas metropolitanas y ciudades intermedias del país, ya que tales diferencias son el resultado de ventajas adquiridas históricamente que para ser modificadas requieren de cambios estructurales profundos y de largo plazo.

Cuadro. 13, Distribución geográfica de la industria manufacturera, 1980 - 1994 en Colombia (Ocho áreas metropolitanas y resto de ciudades)

Áreas Metropolitanas	1980-1984		1985-1989		1990-1994	
	Valor Agregado	Empleo	Valor Agregado	Empleo	Valor Agregado	Empleo
Santafé de Bogotá-Soacha (1)	27,82%	30,71%	25,72%	33,31%	27,41%	34,2%
Subtotal metrópolis regionales	43,08%	41,4%	40,92%	39,07%	39,48%	38,09%
Medellín-Valle de Aburrá (2)	22,04%	22,26%	20,77%	21,36%	19,36%	21,15%
Cali-Yumbo (3)	14,14%	11,83%	13,77%	11,38%	13,68%	11,69%
Barranquilla-Soledad (4)	6,9%	7,31%	6,38%	6,33%	6,43%	5,26%
Subtotal metrópolis intermedias	8,27%	8,89%	8,47%	9,09%	8,91%	9,15%
Cartagena (5)	2,52%	1,7%	2,74%	1,84%	3,13%	1,61%
Manizales-Villamaría (6)	1,77%	1,95%	1,77%	1,93%	2,13%	2,18%
Pereira-Dosquebradas (7)	2,06%	2,65%	2,00%	2,75%	1,98%	2,71%
Bucaramanga-Girón-Floridablanca (8)	1,92%	2,6%	1,96%	2,57%	1,66%	2,66%
Resto de ciudades	20,84%	19%	24,9%	18,53%	24,2%	18,56%

Fuente: Elaboración a partir de los datos suministrados por Lotero (1998).

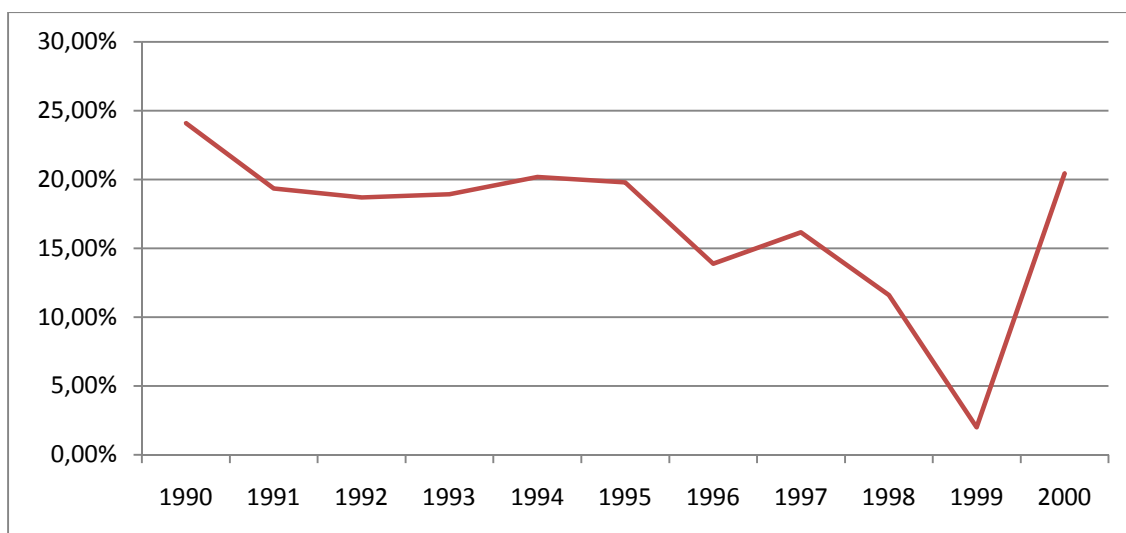


Fuente (mapa.): www.mundi.aquimapas.com/category/mundo/america_del_sur/Colombia/

4.4.4. Productividad y dinámica industrial

El crecimiento económico puede descomponerse, desde el lado de la oferta, entre la expansión de los recursos productivos y el incremento de la eficiencia con que se utilizan estos factores, es decir, la productividad (Villamil, 2003). Las tendencias del crecimiento de la producción y de la productividad factorial y laboral evolucionan en forma cíclica, excepto durante el período de apertura cuando la producción industrial presentó un crecimiento estable cercano al 20%, llegando a un dramático deterioro durante 1998 y 1999, y nuevamente recuperándose para el año 2000 (Gráfico. 23).

Gráfico. 23, Crecimiento de la producción industrial en Colombia, 1990 - 2000



Fuente: Elaboración propia con base en Estadísticas del DANE, www.dane.gov.co

A nivel sectorial, Arango, García, Hernández y Ramírez (2000), quienes se basan en la balanza comercial relativa, para medir los efectos de la apertura sobre la competitividad de la industria colombiana, se puede observar que la pérdida de competitividad que sufrió la economía colombiana después de la apertura (y que se reflejó en un creciente déficit comercial), efecto principalmente (además de la agricultura), a los sectores industriales intensivos en mano de obra no calificada y productores de bienes de consumo liviano.

Por el contrario, los sectores intensivos en capital y alta tecnología, así como los sectores de bienes de capital y bienes intermedios, resistieron en mejor forma las nuevas condiciones de la economía: su balanza comercial relativa no se incrementó, pero

tampoco se deterioro. En algunos casos, como en el de los sectores intensivos en capital y alta tecnología, esto estuvo acompañado de una dinámica exportadora importante.

Para Arango et al., los sectores intensivos en manos de obra no calificada, disminuyeron su participación en la producción, en el empleo y en la inversión, al igual que en las exportaciones (Cuadro. 14).

Cuadro. 14, Estructura industrial según intensidad factorial

	Año	MNC	RNP	CHT
Producción	1990	16,4%	51,6%	32,0%
	1995	15,7%	50,9%	33,4%
Empleo	1990	32,6%	34,3%	33,1%
	1995	31,0%	35,3%	33,7%
Inversión	1990	16,3%	53,6%	30,1%
	1995	6,1%	70,9%	23,0%
Exportaciones	1990	40,1%	36,9%	23,0%
	1995	30,2%	29,6%	40,0%
Importaciones	1990	2,7%	17,0%	80,3%
	1995	5,7%	16,3%	78,0%

Fuente: Elaboración a partir de los datos suministrados por Arango et al. (2000)

MNC: Industrial intensivas en mano de obra no calificada

RNP: Industrias intensivas en recursos naturales procesados

CHT: Industrias intensivas en capital y alta tecnología

En el caso de los sectores intensivos en el procesamiento de recursos naturales la participación de la inversión se incremento sustancialmente al pasar de 54% a 71% durante los primeros cinco años de apertura. De otro lado, aunque los sectores intensivos en capital y alta tecnología disminuyeron su participación en la inversión (de 30% a 23%), su participación en las exportaciones se incremento sustancialmente, pasando de 23% a 40%. Por lo tanto, entre los sectores con ganancias competitivas o que lograron sostener sus niveles de competitividad a lo largo de la apertura, se encuentran dos casos: uno, en el cual la tasa de inversión se ha incrementado sustancialmente como es el caso de los bienes intensivos en el procesamiento de recursos naturales y otro basado en una importante dinámica exportadora como lo son los sectores de bienes intensivos en capital y alta tecnología.

A partir de la evolución anterior, Arango et al., concluyen que durante la década de los noventa se dio una expansión relativa de los sectores intensivos en capital y alta tecnología, y en el procesamiento de recursos naturales, tales como confecciones, productos metálicos, plásticos, químicos, madera, papel y minerales no metálicos entre otros; y por otro lado, hubo una contracción relativa en los sectores intensivos en mano de obra cualificada tales como cuero, calzado, textiles, vidrio, bebidas y tabaco.

Otro efecto descrito por Arango et al., el cual está asociado a las reformas implementadas durante la apertura, es la reducción de los márgenes de beneficio en la industria en la primera mitad de los años noventa, situación que puede ser interpretada bajo la hipótesis del efecto disciplinador de mercado que conlleva una mayor competencia de las importaciones. Esta caída en el margen de beneficio refleja una disminución en el poder de mercado de las firmas y no es simplemente el resultado de variaciones cíclicas en la actividad económica, tal y como se presentó en la industria de bienes de consumo liviano y en la de bienes de consumo intermedio.

4.5 Sector industrial y el Tratado de Libre Comercio (TLC)

4.5.1. Ejes de la negociación entre Colombia y Estados Unidos

Los objetivos de Colombia en la negociación de bienes industriales se orientaron a obtener acceso preferencial permanente para todas las exportaciones del sector, que vienen registrando una dinámica notable en los años recientes y son importantes generadores de valor agregado en la económica, en definir reglas de juego claras en el comercio de bienes de los dos países y en establecer condiciones adecuadas de transición para el ingreso de productos industriales de los Estados Unidos a Colombia.

De acuerdo con lo planteado por el coordinador TLC del Consejo Gremial Nacional, Juan Carlos Elorza⁵ (2006), el resultado macro de la negociación del TLC entre Colombia y Estados Unidos fue positivo para el sector industrial, gracias a los instrumentos y condiciones que se acordaron, lo que conlleva situaciones muy novedosas para la actividad empresarial colombiana en este sector.

⁵ Vocero de los empresarios en el TLC y coordinador técnico del comité ad hoc, para el TLC con Estados Unidos

Por un lado, la composición de las canastas de desgravación es el primer resultado a destacar. En efecto, mientras Estados Unidos otorgo desgravación inmediata (cero arancel desde el primer día) para el 99,98% de las exportaciones industriales colombianas a ese país, incluyendo todo el ámbito de los textiles y las confecciones, preferencias que van mucho más de la ATPDEA (Andean Trade Preferences and Drug Eradication Act) pues cubre sectores nuevos como las confecciones para el hogar y abre nuevas líneas de exportación.

En el caso de Colombia, el país otorgo el 82% de las comparas colombianas a Estados Unidos, siendo un factor que causa sobresaltos, pues es la primera vez que una negociación comercial (excepto de la negociación CAN), Colombia compromete un liberación tan alta de manera inmediata. De este porcentaje, el 92,5% corresponde a materias primas y bienes de capital no producidos en el país, el restante 7,5% de las importaciones contiene productos de sectores que están listos para enfrentar la competencia estadounidense.

Según explica Elorza, esa rápida adaptación de la industria encuentra justificación en dos razones: en primer lugar, la liberación paulatina que ha significado la apertura comercial de los noventa seguida de los sucesivos acuerdos comerciales, ha resultado en una reducción importante de la protección arancelaria general. Es así que, mientras a finales de los años 80 el arancel promedio estaba por encima de 40% con una alta dispersión y acompañada de un engorroso sistema de aprobación de licencias, en los 90 ese promedio ya era de 11% nominal y de 7% si se tiene en cuenta las preferencias de los acuerdos y las exenciones. En segundo lugar y de manera muy importante, Estados Unidos es el principal socio comercial de Colombia, además de carácter complementario de las dos economías. Mientras las ventas a Estados Unidos se concentran en bienes primarios e industria liviana, las compras son fundamentalmente maquinaria, equipo y bienes intermedios (industria básica) para la producción. Esta desgravación, entonces, ofrece condiciones de mejora en la competitividad por la vía de los costes de maquinaria nacional.

Otro de los aspectos de gran preocupación para los empresarios, fue el de los bienes usados. Los TLC's ya negociados por Estados Unidos, reiteraban la obligación de Trato Nacional de OMC para estos bienes, lo que significaba un riesgo mayúsculo para

muchas industrias colombianas. Colombia conservo sus instrumentos de política comercial para administrar el ingreso de estos bienes al mercado nacional permitiendo balancear los intereses de los diferentes sectores. Si bien hay sectores muy sensibles a la competencia de bienes usados, hay industrias y actividades que también demandan equipo y maquinaria usada, por sus costes reducidos.

Con respecto a las reglas de origen, Colombia obtuvo reglas flexibles para mantener competitivas las diferentes industrias exportadoras y atractivas para la inversión. La gran mayoría de requisitos acordados permite un modelo abierto de origen, a diferencia de lo que sucedió en el NAFTA donde las reglas eran más exigentes que indujeron a una notoria desviación de comercio para México. En este caso cabe resaltar que la gran novedad, es que se elimina totalmente la participación gubernamental en la expedición y administración de la certificación de origen; ahora el importador podrá certificar con un documento expedido por él, por el productor o por el exportador.

El acuerdo incorpora también, el principio de Acumulación entre los participantes lo que potencia la relación comercial andina, lo que permitirá contar con acumulación extendida con otros países como México y los centroamericanos para Textiles y Confecciones.

Sumado a lo anterior, la negociación en el ámbito de bienes industriales abre grandes oportunidades comerciales. Por ejemplo, en el sector textil y de confecciones se lograron preferencias de largo plazo, muy importantes para productos como la ropa interior femenina, las confecciones para el hogar, los vestidos de baño y la moda en general. La cerámica para baños y cocinas ha venido ganando mercado en Estados Unidos y el TLC permitirá consolidar y ampliar esos mercados. El calzado y los artículos de cuero, industria altamente compuesta por PYMES, consolidó y amplió las preferencias comerciales del ATPDEA. Las grasas y los aceites colombianos, muchos de ellos a base de palma tienen un gran potencial, no solo por la reducción del arancel sino porque tienen menor contenido de ácidos grasos nocivos para la salud.

4.5.2. Efectos del TLC en el sector industrial en Colombia

Sin el TLC, Colombia le exporta a Estados Unidos, excluyendo el petróleo, cerca de US\$2.000 millones en productos industriales y mineros, mientras que las importaciones son superiores a los US\$3.900 millones (Toro et al., 2006). Un poco menos de la mitad de lo que se exporta a EEUU en este grupo se beneficia del APTDEA, tal y como se describe en el Cuadro. 15. En la primera columna se puede observar el arancel que cobra EEUU a otros países (Nación Más Favorecida) y en la segunda aparece el arancel preferencial que se le aplica a Colombia por el APTDEA. En la tercera columna se registra la información sobre el peso que tienen las ventas externas dentro de la producción cada uno de estos sectores en Colombia.

Cuadro. 15, Aranceles NMF y APTDEA en varios sectores, 2001

Sectores	NMF	ATPDEA	Colombia $X/(X+D)$
Granos	2.19%	0.00%	0.07%
Vegetales y frutas	7.51%	0.85%	23.53%
Otros productos agrícolas	1.49%	0.00%	47.18%
Ganado	2.48%	1.13%	1.40%
Minería	0.58%	0.01%	56.16%
Carnes	5.03%	1.02%	0.56%
Alimentos procesados	16.57%	9.11%	8.62%
Textiles y vestidos	11.37%	10.32%	30.41%
Otras manufacturas ligeras	5.43%	2.66%	21.05%
Petróleo y químicos	5.80%	0.07%	24.01%
Hierro y acero	3.75%	0.00%	25.45%
Vehículos y equipos de transporte	3.85%	0.00%	32.26%
Maquinaria y equipos	3.23%	0.00%	37.51%

Fuente: Elaboración a partir de los datos suministrados por Toro et al. (2006)

Como se puede ver a partir del cuadro anterior, con excepción de los sectores de vegetales y frutas, alimentos procesados y textiles, los aranceles NMF en EEUU son relativamente bajos, y en este sentido, los beneficios de las preferencias ATPDEA se concentran en estos sectores principalmente. De la misma manera, puede decirse que el TLC implicará una reducción mayor de aranceles en Colombia, cuyo promedio tarifario es de 11,6%, frente a los de EEUU, cuyo promedio está alrededor de 3%.

Por esta razón, Toro et al. (2006), se dio a la tarea de proyectar cual sería el impacto del TLC en el sector industrial para el periodo comprendido entre 2007 y 2010, asumiendo que se lograría una liberalización total del comercio en ambas direcciones a partir del 2007, año en el cual debería haber entrado en vigor el TLC entre ambos países. Si bien existen cuatro tipos de canastas de desgravación (Canasta A, inmediata, Canasta B a cinco años, Canasta C a diez años y canasta D quince a veinte años), lo acordado en el tratado, permite prever que más de un 99% del comercio industrial será desgravado inmediatamente o, máximo, en cinco años.

Para efectuar tal proyección, Toro et al., se basaron en el modelo de equilibrio general de Martín y Ramírez (2005)⁶ y además, utilizaron un escenario base en el cual las exportaciones y las importaciones serían aquellas que se generarían si el país no contara con el ATPDEA, ya que como se mencionó anteriormente, en caso de que no se firme el TLC, el país no gozaría de estas preferencias. Aparte del supuesto de que se lograría una liberalización total del comercio para este tipo de bienes, también se asumió que por virtud del acuerdo no se permitiría la importación de ningún tipo de bien usado. Vale la pena recordar que EU tiene interés en la exportación de bienes usados como la ropa, llantas, material de transporte y maquinaria.

Los resultados del comercio total con Estados Unidos hasta el año 2010 encontrados por Toro et al., se presentan en el Cuadro. 16⁷. Como se puede apreciar, las exportaciones a Estados Unidos aumentarían en cerca de US\$1.016 millones, de los cuales US\$826 millones corresponden al sector industrial y minero. Vale la pena resaltar las altas tasas de crecimiento que presentarían los sectores como Hilados, fibras y artículos textiles, Tejidos, prendas de vestir y cuero y Productos metálicos y de madera, ya que los bienes de estos sectores actualmente pagan algún tipo de arancel al ser exportados a EEUU (aunque reducidos gracias al ATPDEA) y con la entrada en vigor del TLC, pagarían cero arancel, lo que aumentaría considerablemente las exportaciones a dicho país.

⁶ Para más información consultar, Martín Clara Patricia y Ramírez Cortez Juan Mauricio (2005) “El Impacto Económico de un Acuerdo Parcial de Libre Comercio entre Colombia y EEUU”. Borradores de Economía 326, Banco de la República, Febrero, 2005.

⁷ El trabajo hecho por Toro et al. (2006), se realizó considerando que el TLC entraría en vigor una vez las negociaciones terminara, es decir a partir del 2007, sin embargo hasta la fecha de la realización de este trabajo, Agosto de 2010 el TLC aun no ha entrado en vigor. Por lo tanto estos datos son aún estimaciones.

Por su parte, las importaciones de ese país aumentarían en US\$1.629 millones, de los cuales US\$1.058 millones corresponden a bienes industriales y mineros. En este caso vale la pena mencionar el efecto positivo que tendría el TLC en el sector Productos metálicos y de madera y Productos alimenticios con tasas de crecimiento superiores al 100%.

En el caso de las importaciones industriales, Elorza (2006), argumenta que a pesar de que Colombia haya abierto su comercio en un 81,2% a Estados Unidos como resultado de la negociación del TLC, no habrá invasión de productos industriales estadounidenses, ya que un 63% de ese 81,2% corresponde a bienes que no se producen en Colombia y que básicamente se concentran en materias primas y bienes de capital. El 37% restante (de ese 81,2%) abarca también materias primas y otros bienes de capital y bienes de consumo duradero, en la mayoría de los cuales Colombia tiene actualmente aranceles del 5%, debido a que, en opinión de Elorza, son competitivos.

Cuadro. 16, Escenario TLC - Impacto del TLC en las exportaciones a Estados Unidos y en las importaciones desde Estados Unidos en el sector industrial

	2004 (Mill U\$)		Periodo 2007-2010 (%)		Efecto del TLC (Mill U\$)	
	X	M	X	M	X	M
Carbón	502		0.0%		0.0	
Petróleo, gas y derivados del crudo	3.353	202	0.0%	0.0%	0.0	0.0
Otros sectores	2.029	3.962	40.7%	26.7%	826	1.058,2
Productos alimenticios	92	77	35.3%	133.9%	32.4	102.5
Otros productos alimenticios	0	50	33.3%	28.0%	0.1	14.1
Bebidas y tabaco	66	2	36.7%	67.7%	24.4	1.2
Hilados, fibras y artículos textiles	47	149	81.1%	56.9%	38.2	84.9
Tejidos, prendas de vestir y cuero	571	39	89.1%	5.9%	509.1	2.3
Productos metálicos y de madera	210	179	64.4%	134.8%	135.4	241.7
Otros recursos naturales procesados	232	133	3.6%	61.9%	8.3	82.1
Químicos y plásticos	148	1.268	41.0%	26.3%	60.7	333.6
Maquinaria para usos generales y especiales	25	600	33.3%	9.0%	8.2	54.0
Maquinaria eléctrica	64	615	13.2%	9.7%	8.4	59.7
Equipo de transporte	39	821	0.0%	10.0%	0.0	82.1
Otros servicios	12	19	0.0%	0.0%	0.0	0.0
Minería	523	9	0.0%	0.1%	0.0	0.0
Total	7.042	4.581	14.4%	35.6%	1.016	1.628,7

Fuente: Elaboración a partir de los datos suministrados por Toro et al. (2006)

X: Exportaciones; M: Importaciones

Finalmente, Toro et al., concluyen que el comercio total (importaciones mas exportaciones) del sector industrial con EEUU se incrementaría en casi US\$2.000 millones, gracias al efecto de la aplicación del tratado, lo que significaría que el grado de apertura del sector se incrementaría en un punto porcentual, medida como porcentaje del PIB y frente a Estados Unidos el grado de apertura seria mucho mayor.

4.5.3. La experiencia mexicana

El sector industrial en México, considerado como el principal motor de crecimiento económico y desarrollo industrial del país, a partir de la década de los años ochenta inició cambios relevantes en su estructura productiva, destacando los que se presentaron a partir de la apertura comercial, los cuales han implicado cambios sustanciales en la estructura comercial, productiva, de inversión y empleo en el sector.

La política industrial y de comercio exterior en las últimas décadas ha girado en torno a la promoción de las exportaciones manufactureras. Así, las manufacturas pasaron a ser el principal sector exportador, siendo el cambio estructural más importante de este sector en los años noventa; las exportaciones industriales representaron el 30,7% de las exportaciones totales en 1980 pasando a 86,5% en 2003. Sin embargo, a pesar del gran dinamismo que se ha adquirido en la industria, sin incluir la maquiladora, históricamente ha venido presentando saldos comerciales deficitarios, ya que es dependiente de las importaciones de insumos y bienes de capital de origen extranjero. En este sentido más del 50% del total de insumos de la planta productiva proviene del exterior, teniendo porcentajes muy altos de importaciones, por ejemplo, aproximadamente más del 90% de los componentes que ensamblan las maquiladoras son de procedencia extranjera cuando algunos de ellos podrían ser producidos localmente.

Uno de los cambios estructurales más relevantes que ha manifestado este sector productivo, en la mayoría de sus ramas, es la apertura comercial, que se intensificó a partir de la entrada en vigor del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) en 1994, y que implicó transformaciones al interior del sector, como el desplazamiento de algunas ramas consideradas como tradicionales, por otras más dinámicas. Al mismo tiempo, esto trajo como consecuencia que las grandes empresas

mexicanas hicieran frente a las nuevas tendencias, adaptándose a los cambios que implicó la globalización y el liderazgo de las empresas transnacionales establecidas en el país, mismas que ejercen un papel importante en el desempeño tanto productivo como de comercio exterior, al mismo tiempo que son empresas con alta inversión extranjera directa (IED), con lo que se observa una estrecha vinculación entre la IED y las exportaciones del sector.

De acuerdo Moreno-Brid, Santamaría y Rivas (2006), con la liberalización comercial, coronada por el TLCAN, México se inserto de lleno en la dinámica de los mercados globales, aumentando su importancia en la exportación de manufacturas no petroleras, a tal punto, que desde 1985, y particularmente desde 1995, México está entre los diez primeros países exportadores (no petroleros) en el ámbito mundial. Este desempeño tan favorable es particularmente evidente en la evolución de sus exportaciones manufactureras. De hecho, como se puede ver en el Cuadro. 17, México se ubicaba en el quinto lugar entre los países con mayores aumentos en las exportaciones de manufactura durante el periodo 1985 a 1994, y ya entre 1994 a 2001 ocupaba la segunda posición, apenas detrás de China.

Cuadro. 17, Países con mayor aumento en la participación de sus exportaciones manufactureras en el mercado mundial, 1985-1994 y 1994-2001

País	1985	1994	Variación 85 - 94	País	1994	2001	Variación 94-01
China	1,42	5,86	4,44	China	5,86	8,86	3,00
Malasia	0,55	1,73	1,18	México	1,71	3,28	1,57
Singapur	0,88	1,88	1,00	Estados Unidos	13,37	14,27	0,90
Tailandia	0,3	1,06	0,77	Filipinas	0,43	0,93	0,50
México	1,01	1,71	0,70	Canadá	3,78	4,27	0,49

Fuente: Elaboración a partir de los datos suministrados por Moreno-Brid et al. (2006)

A partir del cuadro anterior, Moreno-Brid et al., argumentan que el despegue exportador de México dentro de las manufacturas inició por lo menos hacia el final de los años ochenta, antes de que el TLCAN entrara en vigor. Tal auge se debe en parte a los procesos comerciales de la liberalización que comenzaron a inicios de los años ochenta, pero también a los programas de desarrollo sectoriales puestos en marcha en la fase anterior de la industrialización guiada por el Estado. El lanzamiento de TLCAN abrió ciertamente una ventana sin precedente para la oportunidad de exportar hacia Estados

Unidos, el mercado más grande del mundo. En 1994, las exportaciones totales representaron 16% del PIB real de México. En el año 2000 esta proporción se había más que duplicado, y alcanzaba 35.1%. Y, aunque ha disminuido un poco, todavía representa más de 33% (Grafico. 24). Tal auge exportador fue basado en el dinamismo de las manufacturas, y cambió por completo la inserción de México en el comercio mundial. De hecho, sus principales exportaciones eran tradicionalmente materias primarias: camarón, café, algodón y tomates. A finales de los años setenta, México era una economía fundamentalmente exportadora de petróleo. Sin embargo, como se muestra en el Gráfico. 25, antes de 1988 la manufactura proporcionaba ya más de 80% de las exportaciones totales de México. Hoy en día esta parte excede el 90%, pues su rápido crecimiento ha más que compensado el lento funcionamiento de las exportaciones de petróleo, minerales y otras materias primas.

Grafico. 24, Exportaciones totales / PIB

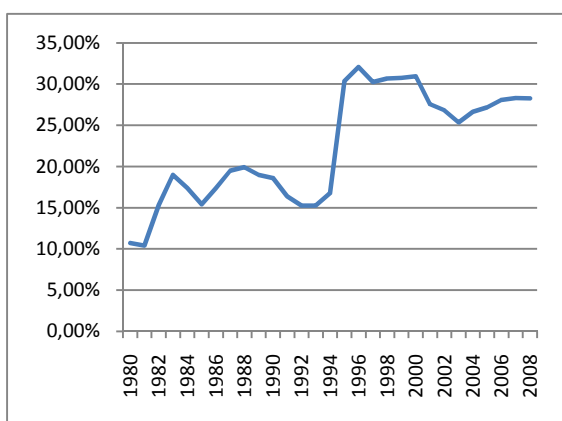
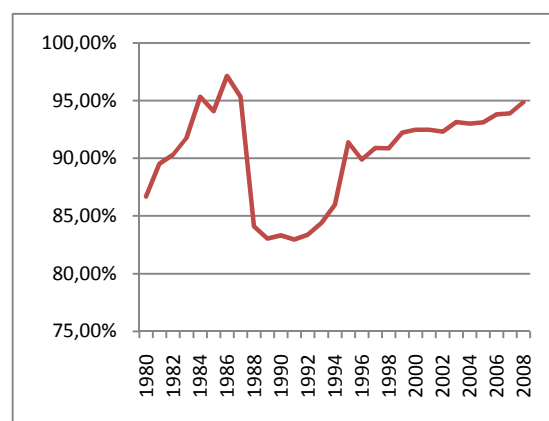


Grafico 25, Exportaciones Manufactureras / Exportaciones Totales

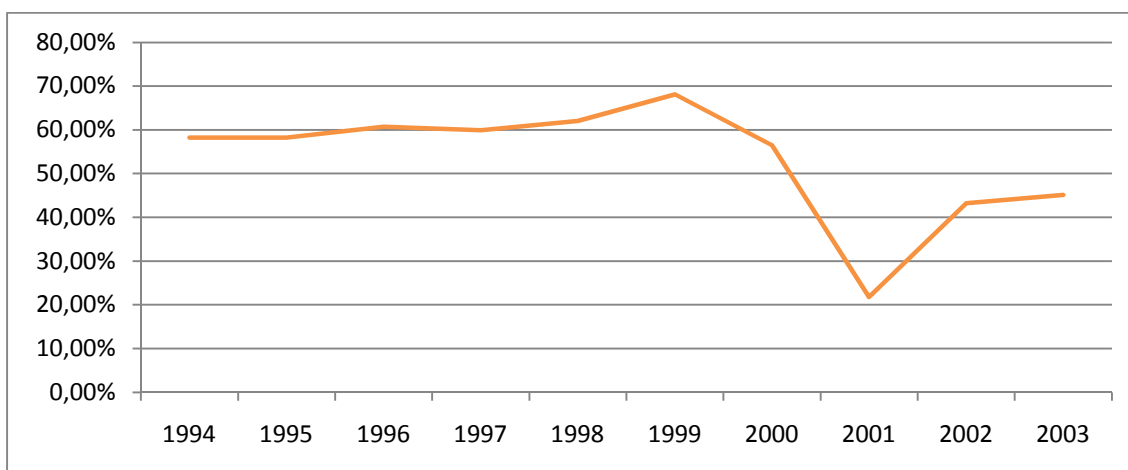


Fuente: Elaboración con base en la información del Banco Mundial
<http://datos.bancomundial.org/pais/mexico>

Según Moreno-Brid et al., el auge exportador colocó a México entre los más exitosos competidores en muchas ramas manufactureras en el mercado de Estados Unidos; una posición desafiada actualmente por China. Las maquiladoras se constituyeron como uno de los agentes más relevantes detrás de este impulso a la exportación. De hecho, a inicios de los años noventa, este sector generó más de la mitad de las exportaciones totales de la manufactura mexicana y más de 40% de las exportaciones totales de México.

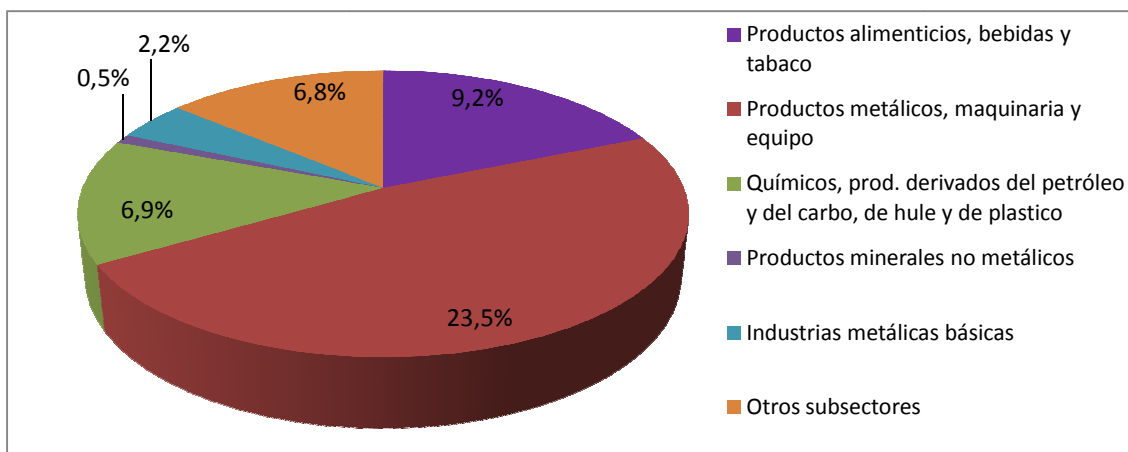
Otros agentes importantes detrás de este auge fueron las empresas extranjeras ya establecidas en México, así como otras que llegaron como parte del flujo de inversión extranjera directa atraídas por la liberalización comercial, el TLCAN y el proceso de privatización. En este escenario, la IED creció de un nivel cercano a 2% del PIB a principios de los años noventa, hasta alcanzar su pico de 4% en 2001; pero ha declinado desde entonces cuando se agotó el proceso de privatización. La industria manufacturera absorbió 49,1% del total de la IED en México durante 1994-2003 (Grafico. 25), y fue concentrada primordialmente en tres subsectores: productos del metal (23,5%), productos químicos (5,9%), y comida, bebidas y tabaco (9,2%), (Grafico. 26).

Grafico. 25, Inversión Extranjera Directa Realizada en la Industria Manufacturera, 1994-2003



Fuente: Elaboración a partir de los datos suministrados por Cámara de los Diputados de México (2005)

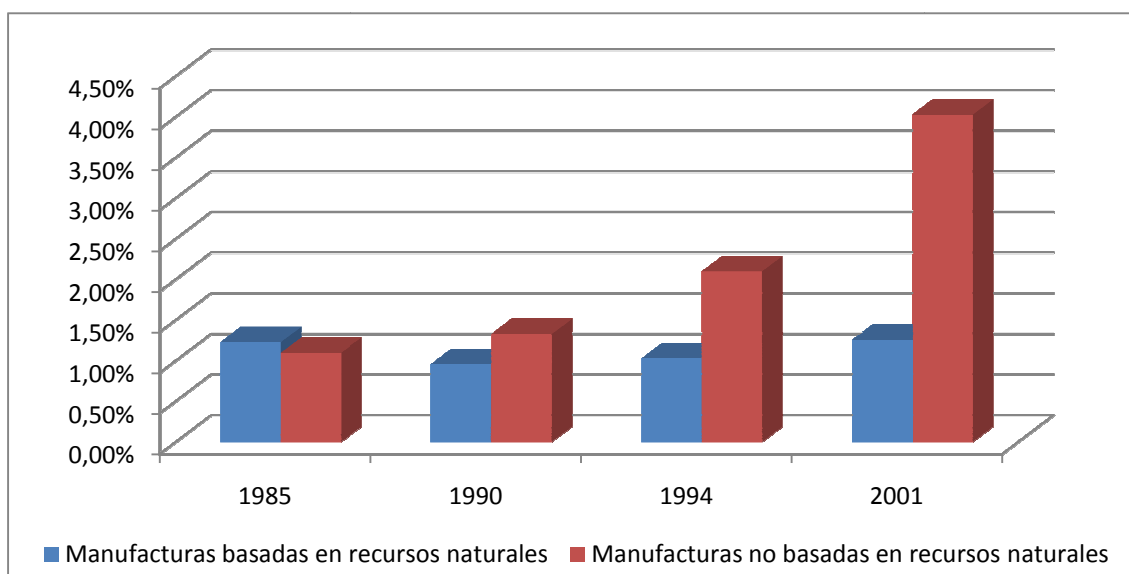
Grafico. 26, Inversión Extranjera Directa Realizada en la Industria Manufacturera por sub-sectores, acumulado 1994-2003



Fuente: Elaboración a partir de los datos suministrados por Cámara de los Diputados de México (2005)

Gracias a esta masiva entrada de IED, la transferencia de tecnología y conocimiento dieron a algunos productos manufacturados vendidos en el exterior un mayor valor agregado y una creciente sofisticación tecnológica. Esto se puede ver claramente en la Grafica, 27. En donde se puede observar como las exportaciones no basadas en recursos naturales a los países miembros de la OCDE, prácticamente se cuadruplicaron del año 1985 al 2001.

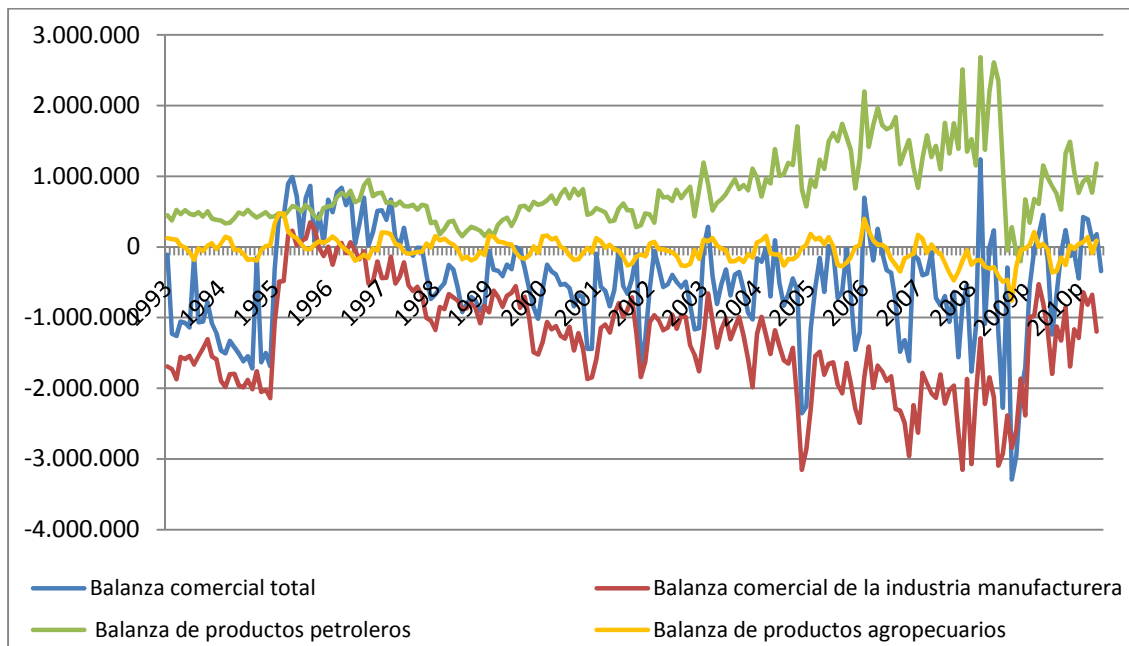
Grafica. 27, Estructura de exportaciones manufacturas mexicanas hacia el mercado de la OCDE entre 1985 y 2001



Fuente: Elaboración a partir de los datos suministrados por Moreno-Brid et al. (2006)

A pesar del impresionante desempeño de las exportaciones manufactureras desde la firma del TLCAN, reflejado en el superávit comercial con Estados Unidos, México ha registrado sistemáticamente déficit comerciales con el resto de países, excepto en los períodos de recesión severa. De hecho, el superávit comercial derivado de las maquiladoras y de la industria petrolera ha sido incapaz de compensar el déficit que se ha generado en otros sectores productivos en México como el de bienes primarios y tampoco ha compensado la balanza comercial total desde finales de los años noventa (Grafica. 28).

Grafica. 28, Balanza comercial de México, 1993-2010
(Millones de dólares)



Fuente: Elaboración con base en la información del IINEGI
P: preliminar

La situación anterior se debe, según lo explica Moreno-Brid et al., a que las exportaciones manufactureras de México han sido crecientemente dependientes de las importaciones, con un reducido contenido local y débiles eslabonamientos con los proveedores nacionales. Esto es cierto para la industria maquiladora, pero también para una importante proporción de empresas manufactureras de exportación; alrededor de 70% de las exportaciones manufactureras de México son generadas en procesos de ensamble y montaje de productos importados bajo esquemas impositivos preferenciales (Pitex y Altex). Lo más importante, es que las facilidades ofrecidas por tales programas disminuyen los costos de los insumos importados aproximadamente en 30%, para empresas manufactureras que entran en el programa de importaciones temporales, mientras que empresas similares que usan insumos producidos localmente no obtienen esta reducción de costos.

De acuerdo con Moreno-Brid et al., de 1988 a 2005, las importaciones manufactureras a precios constantes se expandieron a una tasa promedio anual que más que duplicaba la de las exportaciones. De tal manera que no es sorprendente que el déficit comercial de la manufactura se haya ensanchado, generando presión adicional a la balanza comercial en su conjunto. Tradicionalmente, los productos manufacturados explican el

crecimiento de las importaciones mexicanas. En 1982, y medido en pesos constantes, éstas representaron 90% de importaciones totales. Para 1994 su proporción aumentó a 95%, donde ha permanecido desde entonces.

Por otro lado, tomando como referencia lo expuesto por la Subsecretaría de Negociaciones Comerciales Internacionales de México (2006), durante la vigencia del tratado, el comercio trilateral en el sector manufacturero se incrementó en 144,8%, representado para la industria mexicana un crecimiento del 43,2% en términos reales. Actualmente, el comercio entre los socios TLCAN alcanza en promedio más de 1.600 millones de dólares diarios. Sumado a lo anterior, vale pena mencionar los efectos positivos que la firma del tratado ha tenido en la economía mexicana,

- *TLCAN como motor de crecimiento y apertura de mercados*
 - El principal producto que México exporta a sus socios TLCAN son televisiones a color, más de 32 millones de unidades en 2005. A partir de 2004 México comenzó a producir televisiones de alta tecnología (cristal líquido y plasma) y actualmente ya es el primer proveedor de este tipo de televisiones en América del Norte, participando con más de 60% de las importaciones de sus socios.
 - El sector automotriz ha presentado altas tasas de crecimiento. Entre 1993 y 2005 las exportaciones mexicanas de vehículos a sus socios TLCAN se multiplicaron por 2,5. En 2005, México exportó 1.064.671 vehículos a EE.UU. y Canadá.
 - Otros productos en los que México ha tenido éxito como exportador durante la vigencia del TLCAN son: juegos de cables para autos, computadoras, asientos y otras partes para automóviles, aparatos emisores de radio, motores para autos, pantalones de algodón, paneles y consolas eléctricas, refrigeradores, otros aparatos de telecomunicación, etc.
- *Gracias al TLCAN, la industria mexicana tiene acceso a insumos a precios y calidades competitivas y más opciones de consumo.*
 - Casi 93% de los productos del sector manufacturero que México importa de sus socios TLCAN son bienes intermedios y de capital que contribuyen a la producción

y exportación de mercancías. Entre los principales insumos que México adquiere de EE.UU. y Canadá destacan motores para automóviles, circuitos integrados, cajas de cambio para automóviles, guardafangos, mecanismos de cambio diferencial, partes y cables para televisiones y otros conductores eléctricos.

- Adicionalmente, el TLCAN ha permitido ampliar las opciones de consumo. Un ejemplo de esto es que en 1994, año de entrada en vigor del tratado, se ofrecían aproximadamente 90 modelos de automóviles en México, cuando actualmente se ofrecen más de 400.
- *TLCAN ha generado certidumbre para la inversión.*
 - Entre 1999 y 2005 el sector manufacturero mexicano ha recibido 34 mil millones de dólares en IED de Canadá y EE.UU. Esta cantidad representa 45,1% de la inversión total de América del Norte en México recibida en ese periodo.
 - La IED proveniente de EE.UU. y Canadá se concentra principalmente en la industria automotriz (21,9%), la producción de equipo eléctrico (10,2%) y la fabricación de equipo electrónico de radio y televisión (8,3%).
 - El crecimiento de las exportaciones está estrechamente vinculado con la dinámica de la IED, ya que esta última se convirtió en un factor económico que permitió la modernización económica y la orientación exportadora del sector manufacturero.
- *TLCAN ha generado mayor empleo y mejor remunerado*
 - Durante la vigencia del TLCAN la productividad de los trabajadores mexicanos en la industria manufacturera se incrementó en 69,6%.
 - Actualmente, 33% del empleo total en México corresponde a la industria manufacturera. La mitad del empleo en esa industria está relacionado con la actividad exportadora.
 - Las empresas exportadoras pagan salarios 37% superiores a los de empresas no exportadoras.

- Uno de cada seis empleos de la industria es en empresas con IED. Los salarios que estos trabajadores reciben son 28% superiores a los pagados por empresas sin IED.

Una vez mencionados los aspectos positivos del TLCAN, vale la pena mencionar los aspectos negativos que el tratado ha generado en el sector manufacturero mexicano. En este caso, se tomara como referencia el análisis realizado por Visca (2004) en donde la autora describe partes del estudio realizado por la Universidad de Tufts, en el cual se analizan los efectos de la inversión extranjera directa (IED) sobre el sector manufacturero en México desde 1994, con la plena vigencia del TLCAN, hasta 2000.

De acuerdo con Visca (2004), el estudio de la Universidad de Tufts avanza un paso más allá de la perspectiva económica tradicional apuntando al desarrollo sostenible, incorporando aspectos sociales y ambientales. Con ese fin se consideran varios factores relacionados con el desarrollo sustentable: económicos (incrementar la capacidad productiva de los trabajadores y empresas mexicanas), ambientales (mejorar la performance ambiental de las empresas, nacionales o extranjeras) y sociales (disminución de la desigualdad entre ricos y pobres, creación de empleo).

Para evaluar esos factores se tomaron distintos indicadores: por ejemplo, dentro de los económicos, se consideró el conocimiento y la capacidad de innovación como vehículo para incrementar la productividad. Se observó que en 1981 se publicaron 648 artículos científicos periodísticos, comparados con 168 de Corea del Sur. Pero al comparar el promedio de dichas publicaciones entre los años 1995-2000, en México fue apenas 2.024 y en Corea trepó a 5.219. Por otro lado, entre 1995 y 2000 la investigación y desarrollo en la manufactura como porcentaje del producto manufacturero se situó en México en 0,22 por ciento, contrastando con el 2,66 por ciento de Corea del Sur. México también pierde en el promedio de científicos e ingenieros, así como en el número de patentes solicitadas. Todos estos datos muestran que esa IED no logró generar un fuerte empujón a la investigación e innovación propia de México.

Con respecto al impacto ambiental de la industria manufacturera exportadora, varios estudios coinciden en que hubo un incremento en la contaminación; ese aumento es mayor al propio crecimiento poblacional y está por encima del crecimiento de la

economía en su conjunto desde los años 80. Hoy, la contaminación del aire no es sólo un problema de Ciudad de México. Una muestra de 44 empresas estadounidenses en México mostró que las mejoras ambientales, tales como invertir en el tratamiento de aguas, estaban motivadas por la regulación e imposición por las autoridades mexicanas.

Aunque el gasto en protección ambiental creció notoriamente entre 1988 y 1993, entre 1994 y 1999 cayó un 45%. Si bien a pesar de esa caída sigue siendo mayor al de épocas anteriores, en relación a los países de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) es el menor gasto ambiental. En términos de gasto por habitante, los países de la OCDE gastan en promedio seis veces más que México.

Al analizar los factores sociales, se consideró por ejemplo los niveles de vida de la población. La posición teórica sostenía que la mejora en los salarios de la industria exportadora absorbería inmigrantes provenientes del campo, aumentando el ingreso y reduciéndose la brecha entre ricos y pobres. Sin embargo, a fines de 2002, se verifica que los trabajos creados en el sector fueron menos que los esperados. Entre 1994 y 2000 se crearon un total de 637.000 puestos de trabajo, pero en esos mismos años se sumaron 6,5 millones de personas a la población económicamente activa. Esto significa que el sector manufacturero pudo absorber menos de un 12% de las personas que buscaban trabajo por primera vez. En el sector manufacturero, el crecimiento del empleo ha ido disminuyendo desde 1997.

A pesar de registrarse un incremento del 18% en la productividad, los salarios en la industria manufacturera han disminuido un 13% desde 1994. Por su parte, los salarios reales en las maquiladoras promediaban menos del 80% de los salarios en los demás sectores manufactureros entre 1987 y 1994. Aunque desde 1994 los salarios de las maquiladoras se incrementaron en relación a los de esos otros sectores, todavía permanecían un 14% por debajo hacia 2002. Queda así en evidencia que la apuesta a la maquila exportadora ni siquiera logra generar empleos con buenos sueldos. Es más, la inversión hacia las maquilas, y las propias industrias ya instaladas, sufren ahora la competencia de la mano de obra de China, donde los salarios son todavía más bajos y las condiciones de trabajo muy deficitarias.

Finalmente, las malas condiciones internas explican el aumento de la emigración hacia Estados Unidos. En la década del 90, aproximadamente 300.000 mexicanos emigraron anualmente a Estados Unidos, frente a menos de 200.000 que se registraban en la del 80. Por otro lado, la migración interna se orientó a las zonas más industrializadas, donde la IED tiende a concentrarse.

5. CONCLUSIONES

En este trabajo se planteó analizar los efectos que tuvo la apertura económica en Colombia durante la década de los noventa sobre los sectores agropecuario e industrial. Para ello fue necesario realizar un seguimiento y análisis de la información referida a la política comercial en Colombia durante el siglo XX, a la apertura económica y a la forma como ella afectó el desarrollo productivo de dichos sectores después de lustros de protección total.

El proteccionismo vivido durante gran parte del siglo XX, tenía como estrategia la sustitución de importaciones por producción nacional. Así nació y desarrolló la industria, inicialmente en la rama de producción de bienes de consumo en donde prácticamente se agotó las posibilidades de sustitución; luego avanzó a la producción de bienes intermedios y por último a la producción de bienes de capital, sin que en estas dos líneas de producción se llegara al agotamiento del proceso. El proteccionismo, defendible en los albores de la industrialización, se mantuvo durante muchos años, lo que significó que la producción nacional, especialmente la manufacturera, se expandiera pero, finalmente, mostró claros síntomas de estancamiento, ineficiencias y utilización de equipos y procesos con alto grado de obsolescencia.

Por esta razón, entre finales de los 80s y comienzos de los 90s, poco después de la crisis de la deuda externa y como respuesta al proceso de globalización, los países latinoamericanos experimentaron el relevo del modelo de desarrollo imperante y adoptaron el modelo neoliberal, por imposición de los organismos financieros internacionales (Banco Mundial, FMI) y de los Estados Unidos. En cada país se aplicaron reformas destinadas a asegurar la apertura de los mercados y la apertura al capital extranjero; a aminorar la función económica y social del Estado a favor del sector privado; a rebajar el gasto público y a eliminar los subsidios sociales para establecer condiciones más favorables a la inversión extranjera.

Las reformas estructurales del modelo económico, impuestas por el Banco Mundial y el FMI, con el interés de crear condiciones al modelo de acumulación capitalista, fueron impulsadas en Colombia por el gobierno de César Gaviria que aplicó la reforma en todos los sectores económicos. La reforma se aplicó en dos fases. Con la primera,

llamada de ajuste, se pretendió resolver los problemas macroeconómicos, atacando el déficit fiscal. Con la segunda, denominada de reestructuración, se trazó el objetivo de activar el crecimiento a través de la modificación de los aspectos que lo frenaban, dando prioridad al sector privado en el desarrollo de las actividades económicas.

Sin embargo, esos efectos no se dieron en la década de los noventa, o al menos no se dieron en la magnitud que se esperaba cuando se inició el proceso. La productividad del capital disminuyó aún más en los noventa, la inversión privada aumentó fuertemente durante algunos años hacia mediados de la década, pero se concentró en sectores de la que precisamente son los menos expuestos a la competencia internacional, tales como la construcción y en sectores de servicios y la producción de bienes y servicios, por su parte, tendió a concentrarse en mayor grado en el interior del país, reduciéndose la participación en regiones como las costas (Caribe y Pacífica) cuya ventaja comparativa tradicional era precisamente un mejor acceso a los mercados externos.

Por otro lado, el ritmo de crecimiento de las exportaciones resultó insuficiente para equilibrar la cuenta corriente y las medidas de tipo macro y mesoeconómicas, aunque necesarias, no fueron suficientes para elevar la productividad y la competitividad. Por el lado de las importaciones, estas pasaron a representar 15,8% del PIB en 1990 a cerca del 20% del PIB en 1996-1998. Este sesgo “hacia dentro” en la apertura colombiana hizo aun más rentable importar bienes de capital e invertir, y empeoró la distribución del ingreso.

Sumado a lo anterior, los sectores que producen bienes comerciables internacionalmente, expresado como porcentaje del valor agregado total por la economía colombiana, o en otras palabras, el porcentaje de la producción nacional de bienes y servicios que se encuentra sujeta a competencia potencial del resto del mundo, se redujo de manera continua durante toda la década de los noventa, lo que significa, que la economía colombiana estuvo más cerrada en la década de los noventa de lo que era en los años ochenta, justamente el efecto contrario a lo que se buscaba con la apertura.

Para el caso particular del sector agropecuario durante la apertura, el desmonte de políticas e instituciones encaminadas a incentivar la producción, aumentaron la

desprotección del productor colombiano, con la consecuente disminución de la producción y del empleo rural, hechos corroborados por las estadísticas disponibles de DANE y otras entidades gubernamentales.

En cuanto a los datos de productividad, la concentración de la tierra en Colombia tiene una incidencia fuerte sobre la baja productividad, debido entre otras cosas al hecho de que las fincas con mayores volúmenes de tierras son las que presentan menores rendimientos por hectárea, puesto que se dedica menos cantidad a usos agrícolas. El patrón de crecimiento en la superficie agrícola sufrió un cambio significativo, ya que se redujo al tiempo que cambió el uso de la tierra. Mientras la tierra dedicada cultivos transitorios se redujo 875 mil hectáreas entre 1990 y 1997, la destinada a cultivos permanentes (sin incluir café) aumentó 293 mil hectáreas.

Con respecto a la política comercial en el sector agrario, vale pena resaltar la drástica reducción de las barreras arancelarias, las cuales pasaron de un promedio del 30.0% en 1989 a uno del 14.0% en 1991 en tan solo 2 años. Esto generó una grave situación en el sector, ya que todos los alimentos básicos se empezaron a importar a precios más bajos afectando a los productores nacionales que no estaban preparados para enfrentar esta competencia y sumado a esto, el gobierno tampoco hizo los deberes para ayudar de alguna manera a enfrentar semejante cambio y solo hasta mediados de la década, se vieron las reformas para contrarrestar dicha situación. Como consecuencia directa de esta problemática, la balanza comercial de los sectores agropecuario y agroindustrial, sufrió un significativo deterioro, pasando de un saldo positivo de 1.052,3 millones de dólares a principios de la década, a un saldo negativo nunca antes visto de 143 millones de dólares en 1996.

Por su parte, el sector industrial tampoco salió bien librado durante el proceso de apertura, pero no en la proporción que se presentó en el sector agropecuario, ya que como se describió, la industria estaba en mejores condiciones para hacer frente a este cambio.

El sector industrial, fue uno de los que vio con mayor expectativa la idea de que el país de abriera a los mercados internacionales, ya que percibió la posibilidad de que la mayor vinculación de la economía nacional al comercio mundial, se podría presentar

una interesante posibilidad de ampliar las actividades de la industria, sería la oportunidad perfecta para la renovación del equipo instalado, y, al mismo tiempo, se podrían obtener insumos y maquinarias del exterior a precios y calidades adecuadas; sin embargo, una vez introducido el modelo de apertura económica, muy contrario de lo que se esperaba, estos sectores se vieron ampliamente afectados, en parte debido nuevamente a la carencia de apoyo estatal y el difícil acceso a créditos de financiación que les permitiera hacer frente a la situación.

Esta situación determinó unos sectores "ganadores" los cuales basaban sus actividades en la importación de bienes que sin lugar a duda se vieron favorecidos por la apertura y por el otro lado se encuentra los "perdedores", los cuales no lograron sobrevivir a la competencia, desapareciendo cadenas enteras de producción. Vale la pena resaltar que este tipo de industria no ofreció la posibilidad de generar empleo calificado, ni tuvo la capacidad de generar aprendizajes y, menos, de difundirlos al resto de la economía. Contrario a todas las previsiones de sus proponentes, la apertura introdujo un desarrollo industrial que afectó negativamente la balanza de pagos, el empleo y la modernidad.

Por otra parte, el impacto generado por la nueva ola aperturista no fue igual en todas las regiones del país y algunas ciudades lograron incrementar su producción y vieron ampliamente beneficiado su sector industrial gracias a las externalidades de las cuales es objeto de beneficio, en razón del gran tamaño y expansión del mercado, la diversificación de la base económica en actividades manufactureras y de servicios modernos, la disponibilidad de mano de obra calificada. Sin embargo, este proceso tendió a concentrarse en mayor grado en el interior del país, reduciéndose la participación de la costa atlántica y de regiones como el Valle del Cauca.

Finalmente, como parte del proceso aperturista, Colombia negoció un tratado de libre comercio con su principal socio comercial, Estados Unidos, el cual resultó asimétrico en favor de este último, dada la diferencia en el tamaño de sus economías, su grado de desarrollo y los términos acordados por ambos países. Sin embargo, el TLC con Estados Unidos contribuirá a incrementar considerablemente el comercio exterior de Colombia. No obstante, este proceso no servirá para integrar las regiones, ni los sectores económicos del país, sino que por el contrario, terminará por especializar la economía colombiana en un enclave del capital extranjero, tal como ha ocurrido en México.

Aparte de las profundas diferencias tecnológicas, del tamaño de las economías y de la capacidad competitiva, Colombia tendrá que enfrentar obstáculos como las barreras no arancelarias, los subsidios agrícolas utilizados por Estados Unidos, los cuales son unos de los más altos del mundo, y la desprotección total el campo colombiano con el desmonte total de los aranceles y sistemas de protección. Para muchos expertos, esto afectara considerablemente la soberanía alimentaria del país y terminara de empeorar la calidad de vida de los campesinos, lo que muy seguramente acabara alimentando las filas de la miseria, violencia y pobreza del país.

Adicionalmente, pese a que la casi totalidad de los productos manufacturados tendrá acceso al mercado estadounidense sin pagar aranceles, la posibilidad de aprovechar esa ventaja es muy limitada, pues la mayoría de las exportaciones manufactureras a ese país está conformada por productos de la industria liviana, especialmente textiles y confecciones. Al contrario, la entrada automática de la mayoría de bienes manufacturados y remanufacturados, sin pagar aranceles, será una fuerte competencia para la producción local, especialmente para la que no está ligada al sector exportador.

6. BIBLIOGRAFIA

Ahumada Consuelo, “**El modelo neoliberal y su impacto en la sociedad colombiana**”, Angora Editores, Bogotá, 1996.

Amezquita Constanza, “**La industria manufacturera en Colombia 1995 – 2005**”, Revista de la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad Militar Nueva Granada, (XVI)2, 2008.

Arango Juan Pablo, García Orlando, Hernández Gustavo y Ramírez Juan Mauricio, “**Reformas comerciales y competitividad industrial en los años noventa**” en Rocha Ricardo y Olarreaga Marcelo, “**Las exportaciones colombianas en la apertura**” (pp. 290 – 329), Centro Editorial Universidad del Rosario, Primera Edición, Bogotá, 2000.

Balcázar Álvaro, Vargas Andres y Orozco Martha Lucia, “**Del proteccionismo a la apertura, ¿El camino a la modernización agropecuaria?**”, Misión Rural, Finagro en coedición con Tercer Mundo Editores, Primera Edición, Septiembre 1998.

Banco Mundial, “**Colombia: Desarrollo y paz en la región del Magdalena Medio**”, serie regular de notas en breve, No. 5, 2002

Cámara de Comercio de Bogotá, “**La apertura en Colombia. Agenda de un proceso**”, Tercer Mundo Editores, Santafé de Bogotá, 1993.

Cámara de los Diputados de México, Centro de Estudios de las Finanzas Publicas, “**Evolución del Sector Manufacturero de México, 1980-2003**” Palacio Legislativo de San Lázaro, CEFPP/002/2005.

Cámara de Diputados de México, “**¿Cuánta Liberalización Aguanta la Agricultura? Impacto del TLCAN en el sector agroalimentario?**”, LVII Legislatura, Comisión de Agricultura, México, 2000.

Cano Carlos Gustavo, “**El agro de cara al TLC**” Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, Bogotá, Noviembre 2003

Castaño Hugo López, Cardona Arango Alonso, García Zuluaga Jorge, “**Empleo y pobreza rural 1988 – 1997**” Tercer Mundo Editores en Coedición con el CIDE, CEGA y el IICA, Primera Edición, Mayo, 2000

Contraloría General de la República, “**Globalización y Competitividad**”, Revista Economía Colombiana, No. 300, Ene.-Feb, 2004.

Contraloría General de la Republica “**La gestión de la reforma agraria y el proceso de incautación y extinción de bienes rurales**”, Ponencia de la Contraloría Delegada para el Sector Defensa, Justicia y Seguridad, Bogotá, 2004.

Echavarría Juan José, “**Colombia en la década de los noventa: neoliberalismo y reformas estructurales en el trópico**”, Coyuntura Económica, Vol. XXX, No 3, Septiembre, Bogotá, 2000.

Echavarría Juan José, Correa Ricardo y Gamboa Cristina, **"Apertura, Exportaciones y Tasa de Cambio. La Experiencia Colombiana de los años 90"**, FEDESARROLLO, 1999.

Echavarría Juan José y Villamizar Mauricio, **"El Proceso Colombiano de Desindustrialización"**, Borradores de Economía, No. 361, Banco de la República, Bogotá, 2006.

Elorza Juan Carlos, **"La industria Colombiana en el TLC"**, Revista Nacional de Agricultura, pp. 16 – 18, No. 946, Agosto, 2006.

Espinosa Valderrama Abdón, **"Apertura y crecimiento económico"**, Periódico El Tiempo, Bogotá, Septiembre 10 de 1996.

Fajardo Darío, **"Tierra, poder político y reforma agraria rural"**, Cuadernos tierra y justicia, No.1, Ediciones Antropos. Bogotá, 2002

Fazio Vengoa Hugo, **"Fortalezas y debilidades del nuevo sistema mundial"**. Revista Análisis Político, No. 18. Bogotá, IEPRI-U. Nacional, Enero-Abril, 1993.

Foreing Trade Information System, SICE – OAS, **"Tratado de libre comercio Colombia – Estados Unidos"**, Marzo 2006.

Forero Jaime. **"La economía campesina colombiana 1999-2001"**. Cuadernos tierra y justicia, No.2, Ediciones Antropos, Bogotá, 2002

Garay Luis Jorge, Quintero Felipe, Villamil Alberto y otros, **"Colombia. Estructura industrial e internacionalización, 1967-1996"**, Programa de estudio La industria de América Latina ante la globalización económica. DNP, Colciencias, Consejería Económica y de Competitividad, Ministerio de Comercio Exterior, Ministerio de Hacienda, Proexport, Bogotá, Julio de 1998.

Garay Salamanca Luis Jorge, **"El agro colombiano frente al TLC con los Estados Unidos"**, Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, República de Colombia, Bogotá, Julio, 2004

Garay Salamanca Luis Jorge, Barberi Gómez Fernando y Cardona Landinez Iván, **"Impactos del TLC con Estados Unidos sobre la economía campesina colombiana"**, Planeta Paz, Sectores sociales para la paz de Colombia, Septiembre, 2009

Gómez Jiménez Alcides, **"Colombia: El contexto de la desigualdad y la pobreza rural en los noventa"** Cuadernos de economía, Universidad Nacional de Colombia, Vol. 22, N°. 38, págs. 199-238, 2003

González Pedro Javier, **"La política industrial en la era de la globalización"**, Comercio Exterior, México, BANCOMEXT, pp. 528-537, Julio 1998

GRECO - Grupo de Estudios del Crecimiento Económico, **"El Crecimiento Económico Colombiano en el Siglo XX"**, Banco de la República - Fondo de Cultura Económica, Bogotá, (2002)

Hernández Gustavo Adolfo y Perilla Juan Ricardo, **“Análisis de las importaciones agropecuarias en la Década de los Noventa”**, DNP, Dirección de Estudios Económicos, Documento 147, Mayo, 2001.

Instituto Geográfico Agustín Codazzi (IGAC) y la Corporación Colombiana de Investigación Agropecuaria (CORPOICA), **“Zonificación de los conflictos de uso de la tierra en Colombia”**, Bogotá, 2002.

Isaza Jairo, **“Trade liberalization and gender effects: a literature review for Colombia”**, Revista Equidad y Desarrollo, No. 4, Bogotá, Ediciones Unisalle, 2006.

Jaramillo Carlos Felipe, **“Crisis y transformación de la agricultura colombiana 1990- 2000”**. Bogotá: FCE-Banco de la República, 2002.

Kalmanovitz Salomón, **“Oportunidades y riesgos de la globalización para Colombia”**, Presentaciones y discursos, Banco de la Republica, Bogotá, 2000

Kalmanovitz Salomón y López Enrique, **“La Agricultura en Colombia entre 1950 y 2000”**, Borradores de Economía, No. 255, Banco de la Republica, Bogotá, 2003

Landerretche Oscar, **“Apertura económica, Estado nacional y soberanía: reflexiones sobre el caso colombiano para promover el debate”**. Rev. Análisis Político, No. 10. Bogotá, IEPRI-UN, Mayo-Agosto de 1990.

León Rodríguez Nohra, **“Una evaluación de las transformaciones rurales en Colombia desde la Nueva Geografía Económica (NGE)”**, Universidad Nacional de Colombia, Junio, 2009.

Londoño Rendón, Carlos Enrique, **“La apertura económica en Colombia”**, Revista Pensamiento Humanista, No. 4. Medellín, Universidad Pontificia Bolivariana, 1998

López Restrepo Andres, **“El cambio de modelo de desarrollo de la economía colombiana”**. Rev. Análisis Político, No. 21. Bogotá, IEPRI-UN, Enero-Abril de 1994.

Lopes Ney, **“Repercusiones de la Globalización en el Desarrollo: la Integración como Respuesta”**. Revista Capítulos del SELA No. 50. Caracas, Abril-Junio, 1997

Lorente Luis, **“El empleo rural y la ganadería”**, Colombia Ganadera, Año 2, No.4, p.44 – 46, 2004.

Lotero Contreras Jorge, **“Apertura económica y desarrollo industrial en las áreas metropolitanas de Colombia”** IV Seminario Internacional de la Red Iberoamericana de Investigadores sobre la Reestructuración, Globalización y Territorio", Santafé de Bogotá, Abril, 1998.

Méndez Jorge, **“Efectos sociales de la Apertura en Colombia”**, Instituto de Estudios sociales Juan Pablo Segundo, Bogotá, 1993.

Mesa Fernando y Gutiérrez Javier Albert, **“Los efectos no considerados de la apertura económica en el mercado laboral industrial”**, Departamento de Planeación Nacional, Unidad de Análisis Macroeconómico, Documento No. 46, Mayo, 1996.

Ministerio de Hacienda y Crédito Público, Departamento Nacional de Planeación, Fonade (1994), **“Una apertura hacia el futuro”** Hommes R., Montenegro A. y P. Roda (Coordinadores) Bogotá: Tercer Mundo Editores.

Misas Arango Gabriel, **“Así evoluciona la industria colombiana”**, Artículo en UN periódico, No. 107, 2007.

Moreno-Brid Juan Carlos, Santamaría Jesús y Rivas Valdivia Juan Carlos, **“Manufactura y TLCAN: un camino de luces y sombras”** e-Journal, Economía UNAM, No. 008, 2006

Mosquera Montoya Mauricio y Mora Sigifredo, **“Pobreza rural y generación de ingreso 1990-2000”**, Revista de la Contraloría General de la República, Economía colombiana y Coyuntura Política, No.288, pp.93-97, 2002

Ocampo José Antonio, **“Trayectoria y vicisitudes de la apertura económica colombiana”** en Pensamiento Iberoamericano. Revista de Economía Política No. 21 pp.165-186, 1992.

Ocampo José Antonio y Perry Santiago, **“El giro de la política agropecuaria”**, Fonade, DNP, TM Editores, Bogotá, 1995.

Ocampo José Antonio, Sánchez Fabio y Tovar Camilo Ernesto, **“Mercado laboral y distribución del ingreso en Colombia en los años noventa”**, Revista de la CEPAL 72, Diciembre, 2000.

Ocampo José Antonio, **“Una apuesta al futuro económico de Colombia”**, Libros de Cambio, Bogotá, 2001.

Ocampo José Antonio, Sánchez Fabio José, Hernández Gustavo Adolfo y Prada María Fernanda, **“Crecimiento de las Exportaciones y sus Efectos sobre el Crecimiento, Empleo y Pobreza”**. Documento CEDE 2004-03, ISSN 1657-5334, Universidad de los Andes, Bogotá, 2004.

Pérez Edelmira y Pérez Manuel, **“El sector rural en Colombia su crisis actual”**, Cuadernos de desarrollo rural, primer semestre de 2002, número 48, pp 35-58, Pontificia Universidad Javeriana, Bogotá.

Perry Santiago, **“El impacto de las reformas estructurales en la agricultura colombiana”**, CEPAL, Publicación de las Naciones Unidas, Santiago de Chile, Noviembre, 2000.

Posada Carlos Esteban y Escobar José Fernando, **“Crecimiento económico y gasto público: una interpretación de las experiencias internacionales y del caso colombiano (1982-1999)”**, Borradores de Economía, No. 258, Banco de la República, Bogotá, 2003.

Pulecio Jorge Reinel, **“La Apertura en Colombia”**. Bogotá, Fescol, 1991.

Quintana Víctor, **“Por qué el campo mexicano no aguanta más”**, Profesor Universidad Autónoma de ciudad Juárez y vocero oficial del movimiento "El campo no aguanta más", 2004.

Raja Kanage, **“Subsidios a la agricultura impiden que el sur salga de la pobreza”**, Revista Tercer mundo económico, N. 176/177, Enero/Febrero 2004.

Ramírez Juan Mauricio y Núñez Liliana, **“Reformas estructurales, inversión y crecimiento: Colombia durante los años noventa”**, Comisión Económica para América Latina y el Caribe – CEPAL, LC/L.1290, N° 45, Noviembre de 1999.

Ramírez Juan Mauricio y Núñez Liliana Reformas, **“Crecimiento, progreso técnico y empleo en Colombia”**, Serie Reformas Económicas (Parte II), CEPAL, Mayo, 2000.

Ramírez Socorro y Restrepo Luis Alberto, **“Colombia entre la inserción y el aislamiento: la política exterior colombiana en los años 90”**, Siglo del hombre editores, IEPRI Universidad Nacional, 1997.

Roa Alfredo, **“Colombia: Lecciones de política económica de comercio exterior en la década de los años 90”**, XXII Congreso Internacional de Latin American Studies Association (LASA) 2000, The Hyatt Regency Hotel, Miami, Florida, Marzo 16-18, 2000.

Rocha Ricardo y Mercelo Olarreaga, **“Las exportaciones colombianas en la apertura”**, Universidad Colegio Mayor de Nuestra Señora del Rosario, Primera Edición, Bogotá, 2000.

Sánchez Jairo **“La crisis estructural y el sector rural”**, Cuadernos Tierra y Justicia, No.3, Ediciones Antropos, Bogotá, 2002

Salinas-León Roberto y Gutiérrez Chávez Adolfo, **“El impacto del TLCAN en el campo mexicano”**, El Cato Institute - Centro de investigación de políticas públicas no partidista (www.elcato.org), Abril, 2003

Sarmiento Palacio Eduardo, **“Neoliberalismo y subdesarrollo. Un análisis crítico de la apertura económica”**. Bogotá, Ancora ediciones, 1992.

Sarmiento Palacio Eduardo, **“Apertura y Crecimiento Económico”**, Tercer Mundo Editores, Bogotá, 1996.

Subsecretaria de Negociaciones Comerciales Internacionales, Secretaria de Economía de México, **“El TLCAN y la industria manufacturera”**, Marzo, 2006

Thurow Lester, **“El futuro del capitalismo”**, Primera edición en inglés, William Morrow & Co.Inc. Traducción de Federico Villegas, Javier Vergara Editor, Buenos Aires, 1996

Toro Jorge, Alonso Gloria, Esguerra Pilar, Garrido Daira, Iregui Ana María, Montes Enrique, Ramírez y Juan Mauricio, **“El impacto del tratado de libre comercio con Estados Unidos (TLC) en la balanza de pagos hasta 2010”**, Borradores de Economía, No. 362, Banco de la República, Bogotá, 2006.

Uribe Largacha Rodrigo, **“Derecho económico: el sector externo de la economía”**, Barranquilla, Ediciones Uninorte, 2001

Villamil Jesús Alberto, **“Productividad y cambio tecnológico en la industria colombiana”** Economía y Desarrollo, Volumen 2, Numero 1, Fundación Universidad Autónoma de Colombia, Marzo, 2003.

Villar Gómez Leonardo, **“¿La economía colombiana se abrió o se cerró en la década de los noventa?, Una nota sobre indicadores de apertura económica?”**, Revista del Banco de la República, Vol. LXXIII, No. 867, Bogotá, Enero de 2000.

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

Villareal René, **“TLCAN 10 años después. Experiencia de México y lecciones para América Latina”**, Grupo Editorial Norma, Bogotá, 2004.

Visca Paola, **“La experiencia de México en el TLCAN Inversión y sustentabilidad del desarrollo”**, Revista Futuros, No 6, Vol. II, 2004.

Zepeda Eduardo, Wisw Timothy y Gallageher Kevin, **“Replanteando la política comercial para el desarrollo: Las lecciones de México bajo el TLCAN”**, Carnige Endowment for International Peace, Policy Outlook, Diciembre, 2009.

----, Red Colombiana de Acción Frente al Libre Comercio y el Alca, Recalca, **“El agro balance del agro en el TLC”**, Marzo, 2007.

----, **“El TLCAN y la muerte del campo mexicano”**, Periódico la Jornada, Opinión, Domingo 22 de julio de 2007.

Fuentes Estadísticas

- Sistema de Gestión y Seguimiento a las metas del gobierno de Colombia, www.sigob.gov.co/est/
- Departamento Administrativo Nacional de Estadística de Colombia, www.dane.gov.co
- Instituto Nacional de Estadística y Geografía de México, www.inegi.org.mx
- Banco Mundial, www.worldbank.org
- Banco de la Republica, www.banrep.gov.co
- Ministerio de Comercio, Industria y Turismo de Colombia, www.mincomercio.gov.co

- Sistema de Información del Sector Agropecuario del Valle del Cauca, <http://sisav.valledelcauca.gov.co>
- Departamento Nacional de Planeación – DNP, www.dnp.gov.co

Portales gubernamentales:

- Ministerio de Hacienda y Crédito Público, www.minhacienda.gov.co
- Ministerio de Agricultura, www.minagricultura.gov.co
- PROEXPORT Colombia, www.proexport.com.co
- Banco de Comercio Exterior de Colombia, www.bancoldex.com
- Contraloría General de la Republica, www.contraloriagen.gov.co

Asociaciones Gremiales:

- Asociación Nacional de Empresarios de Colombia – ANDI, www.andi.com.co
- Asociación Nacional de Comercio Exterior – ANALDEX, www.analdex.org
- Federación Nacional de Comerciantes – FENALCO, www.fenalco.com.co
- Asociación Nacional de Industriales – ANDI, www.andi.com.co
- Fundación para la Educación Superior y el Desarrollo – FEDESARROLLO, www.fedesarrollo.org.co

Portales de organismos internacionales:

- Comisión Económica para América Latina y el Caribe – CEPAL, www.eclac.org
- Organización Mundial del Comercio – OMC, www.wto.org
- Fondo Monetario Internacional – FMI, www.imf.org