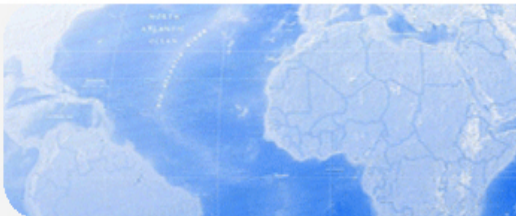




UNITED NATIONS  
UNIVERSITY

UNU - CRIS

COMPARATIVE REGIONAL INTEGRATION STUDIES



# UNU-CRIS Working Papers

W-2009/20

LA ECONOMÍA POLÍTICA DE LA INTEGRACIÓN REGIONAL:  
EL CASO DE COLOMBIA

**Authors:**

Philippe De Lombaerde

Luis Jorge Garay

## **The authors**

### **Philippe De Lombaerde**

Associate Director, United Nations University – Comparative Regional Integration Studies (UNU-CRIS), Bruges. E-mail: [pdelombaerde@cris.unu.edu](mailto:pdelombaerde@cris.unu.edu)

### **Luis Jorge Garay**

Associate Research Fellow, United Nations University – Comparative Regional Integration Studies (UNU-CRIS), Bruges. E-mail: [ljgara\(@\)hotmail.com](mailto:ljgara(@)hotmail.com)

United Nations University - Comparative Regional Integration Studies  
Potterierei 72, 8000 Brugge, BE-Belgium  
Tel.: +32 50 47 11 00 / Fax.: +32 50 47 13 09  
[www.cris.unu.edu](http://www.cris.unu.edu)

## Abstract<sup>1</sup>

This paper focuses on the domestic determinants of the regional integration and trade policies in Colombia. The authors take the liberalisation programme (*apertura*) which was started by the administration of President César Gaviria (1990-1994) as their point of reference. They present a mapping exercise of interests and other domestic policy determinants at the beginning of this process, and show how this map has developed –consolidated or reconfigured- since then. With respect to regional integration, four issues have dominated the Colombian agenda in the American context. These were: the deepening and (posterior) crisis of the Andean Community, the signing of the free trade agreement (FTA) between Colombia, Mexico and Venezuela (G-3), the negotiation of the Free Trade Area of the Americas (FTAA), and the negotiation of the FTA between Colombia and the United States. The dynamics of the political economy of regional integration have developed around these four themes.

Este documento se detiene en los determinantes domésticos de las políticas de integración regional y comercio exterior en Colombia. Los autores toman como punto de referencia el programa de apertura que se inicia en el gobierno de César Gaviria (1990-1994). Presentan el mapa de los intereses y demás determinantes domésticos al iniciar este proceso y muestran cómo este mapa se ha ido desarrollando -consolidando o reconfigurando- hasta el día de hoy. En materia de integración regional, cuatro temas han dominado la agenda colombiana en el ámbito americano, a saber: la profundización y (posterior) crisis de la Comunidad Andina, la firma del Tratado de Libre Comercio (TLC) entre Colombia, México y Venezuela (G-3), la negociación del ALCA, y la negociación del TLC entre Colombia y Estados Unidos. La dinámica de la economía política de la integración regional se ha desarrollado alrededor de estos cuatro temas.

---

<sup>1</sup> The final version of this paper will be published as a chapter in: Diana Tussie and Pablo Trucco (eds) (2010), *Nación y Región en América del Sur. Los Actores Nacionales y la Economía Política de la Integración Sudamericana*, Teseo-LATN-FLACSO, Buenos Aires. The authors thank the editors and Giovanni Molano Cruz for their helpful comments.

## 1. Introducción

La formulación e implementación de la política de integración regional en Colombia, como en otros países, son determinadas por factores externos e internos. El peso relativo de las dos categorías de determinantes depende de una serie de factores estructurales y coyunturales. Entre los determinantes externos encontramos, por ejemplo, el peso económico y político relativo de los socios comerciales, los regímenes supranacionales -globales y regionales- vigentes, la coyuntura económica y política en el mundo y en la región, etc. El enfoque que privilegia los factores externos es conocido como el enfoque sistémico (Krasner, 1976) o estructural (Kébabdjian, 1999). Los determinantes internos incluyen, entre otros: el “interés nacional”, el comportamiento y el peso de los grupos de interés, las coaliciones políticas en el poder, la estructura económica, la estrategia de desarrollo, etc. Aunque en economías periféricas, como la colombiana, los determinantes externos son muy importantes, existen siempre márgenes de maniobra para la formulación de políticas de manera autónoma o semi-autónoma.

Este capítulo se aproxima a la identificación de factores determinantes externos de carácter estructural y se detiene en los determinantes domésticos de las políticas de integración regional y comercio exterior en Colombia, en un contexto en el cual la informalidad ha sido mencionada como característica fundamental de la concertación entre el gobierno nacional y grupos de interés (Díaz, 1997:22). A nivel de lo doméstico tomaremos como punto de referencia obligada el programa de apertura que se inicia en el gobierno de César Gaviria (1990-1994)<sup>2</sup>. Presentaremos el mapa de los intereses y demás determinantes domésticos al iniciar este proceso y mostraremos cómo este mapa se ha ido desarrollando -consolidando o reconfigurando- hasta el día de hoy. En materia de integración regional, cuatro temas han dominado la agenda colombiana en el ámbito americano, a saber: la profundización y (posterior) crisis de la Comunidad Andina, la firma del Tratado de Libre Comercio (TLC) entre Colombia, México y Venezuela (G-3), la negociación del ALCA, y la negociación del TLC entre Colombia y Estados Unidos. La dinámica de la economía política de la integración regional se ha desarrollado alrededor de estos cuatro temas.

---

<sup>2</sup> Las reformas lanzadas en el gobierno de Carlos Lleras Restrepo (1966-1970), incluyendo las reformas institucionales y la promoción de exportaciones, y el Programa de Modernización e Internacionalización de la Economía Colombiana lanzado por el gobierno de Virgilio Barco Vargas (1986-1990), prepararon el camino para el proceso de modernización y apertura iniciado en 1990-1994.

El capítulo está organizado por tipo de actores influyentes en los procesos de toma de decisiones de acuerdo con los lineamientos generales planteados en el capítulo 1. Después de un esbozo del marco teórico (sección 2), analizaremos el papel de los determinantes externos de carácter estructural (sección 3) y de los determinantes a nivel doméstico en . En cuanto a los actores económicos y empresarios (sección 4), distinguiremos entre las asociaciones empresariales y sectoriales, por un lado, y las empresas grandes, por otro. El papel que juega la sociedad civil(sección 5), se concentra en los sindicatos (y otros movimientos sociales) y los partidos políticos. Las burocracias estatales también son analizadas (sección 6) antes de presentar las conclusiones (sección7).

## **2. La economía política de la integración regional: elementos para un marco teórico**

### **2.1. Determinantes externos y relaciones internacionales<sup>3</sup>**

Hace ya un tiempo que el campo de las relaciones internacionales ha estado en auto-examen dentro del propósito de encontrar nuevos enfoques conceptuales más acordes y representativos del proceso de globalización.

La primera tradición más renombrada es la *liberal*, que separa artificialmente a la esfera económica de la esfera política, bajo el supuesto de que cada una opera de acuerdo con una lógica particular y unos principios propios. Todas las formas de liberalismo –desde Smith hasta los neoclásicos modernos– pregonan a la libre acción de las fuerzas del mercado y al mecanismo de precios como la forma de organización más eficiente de las relaciones económicas domésticas e internacionales.

La esencia del liberalismo reside en una concepción crítica del Estado, al postular que las soluciones a través del mercado son las "naturales" –eficientes y transparentes– y que en la evolución del mercado reside la base del desarrollo.

---

<sup>3</sup> Esta sección se sustenta fidedignamente en Garay (1999).

Como una derivación de la perspectiva liberal se derivó la tesis de la estabilidad hegemónica, que parte del reconocimiento de que una economía mundial abierta y liberal requiere para su florecimiento y desarrollo de la presencia de un poder hegemónico o dominante, de la preeminencia de la ideología liberal y de la congruencia de un propósito social. La hegemonía es percibida como un tipo especial de poder requerido para el ejercicio de ciertas funciones en el contexto de un sistema amplio carente de una autoridad formal. Una de las ventajas de esta tesis reside en enfocar las relaciones políticas internacionales en la organización y administración del sistema mundial y en reconocer un papel para el Estado-nación. Sin embargo, no hace énfasis suficiente en factores de índole doméstica, al mercado y otros elementos decisivos en la competencia.

La segunda tradición, que sin ser estrictamente marxista conserva algunos de sus conceptos distintivos sobre realidad social, es la denominada tesis del *sistema mundial moderno*. Este sistema es concebido como “*una unidad bajo una división del trabajo y múltiples sistemas culturales*”, que opera según un conjunto de reglas económicas y en el que sus partes se relacionan funcionalmente para configurar una “*estructura integral*”. Los componentes del sistema son determinados por el sistema en su conjunto. En este contexto, como lo señala Wallerstein (1974:387-415), no hay tal cosa como el desarrollo nacional independiente del funcionamiento del sistema mundial:

El funcionamiento del sistema es caracterizado por la extracción de plusvalía y la transferencia de riqueza de los países dependientes de la periferia a los centros imperiales. En este sentido, como lo argumenta Giddens: “*los argumentos de Wallerstein envuelven una amalgama de funcionalismo y reduccionismo económico. (...) La existencia de regiones semi-periféricas es explicada con referencia a las "necesidades" del sistema mundial. ... Más grave aún es su tendencia marcada a relegar el impacto de factores políticos y militares en el proceso de cambio social en el mundo moderno*” (Giddens, 1987:168-169).

Una variante en el marco del enfoque materialista puede ser asociada con la denominada genéricamente como “la economía política de las relaciones internacionales”. Esta variante busca comprender cómo los problemas internos de un país, en un escenario mundial en permanente cambio, se relacionan con los de otros países, máxime cuando se trata de un país relativamente “*hegemón*” con respecto de aquéllos pertenecientes a su órbita de influencia inmediata, tanto en el caso de procesos inacabados e imperfectos de globalización como incluso de modelos de globalización diferentes al neo-liberal prevaleciente.

La tercera tradición denominada *realista*, surgida después de la segunda guerra mundial como una crítica al idealismo y utopismo de décadas anteriores, propone diferenciar entre realidad

objetiva y realidad deseada como requisito para comprender el papel del poder real en las relaciones internacionales. Sin embargo, su particular percepción del poder real tiende a ser de carácter exclusivamente "comportamentalista", funcionalista y subjetivista, al considerar a los agentes tomadores de decisiones como los elementos más decisivos e importantes en las relaciones internacionales.

Si bien esta tradición realista ha influido por varias décadas a estudiosos y practicantes – *policy makers*– de las relaciones internacionales en la escuela anglo-sajona, también ha sido objeto de severas críticas en el ámbito académico.

En general, podría afirmarse que si bien en las dos últimas décadas se ha avanzado en corregir vacíos y fallas de tales tradiciones todavía no se ha logrado desarrollar un verdadero esquema teórico y conceptual para el estudio integral y comprensivo de las relaciones internacionales. Avanzar en ese propósito exige la comprensión de los principales cambios estructurales ocurridos en la economía política mundial con la globalización. Uno de ellos es la transformación de la lógica y la naturaleza de los Estados-naciones: de un Estado soberano e independiente como representante del interés nacional en un sistema internacional regulado por un balance entre las racionalidades políticas de los mayores poderes, se transita a un sistema mundial cada vez menos sustentado en Estados-naciones autocentrados y más determinado por la configuración de organizaciones efectivas con intereses y ámbitos de acción entrecruzados en los más diversos espacios desde el local y nacional al regional, transnacional y global. Este proceso es descrito como el tránsito de un orden Westphaliano tradicional a un orden pos-Westphaliano en reproducción bajo una diversidad de variantes a través del tiempo y de espacios en la práctica real.

## **2.2. Determinantes domésticos<sup>4</sup>**

Para aproximarse a los determinantes domésticos de la integración regional, es oportuno, antes que todo, observar la gran variedad de esquemas de regionalismo o integración regional existentes en el mundo. Con el riesgo de simplificar demasiado, en un extremo del espectro se encuentra el esquema de integración ‘profunda’ y multi-dimensional, ejemplificado por la Unión Europea (UE), con una importante institucionalización supra-nacional, que incluye diversas áreas de política y la movilización de recursos financieros importantes, y un impacto tangible en las realidades económicas y políticas de la región y los países integrantes. En la UE el tema de la gobernanza regional se ha vuelto más importante incluso que el tema de la

---

<sup>4</sup> Esta sección se basa en De Lombaerde (2000).

integración regional (Sbragia, 2008) y, por esta razón, existe una rica literatura teórica sobre la economía política de las instituciones regionales (por ejemplo, supra-nacionales). En el otro extremo se encuentran los esquemas que son esencialmente compromisos de integración comercial, aunque las organizaciones regional pueden haber incursionado en otras áreas (pero con recursos muy limitados), y que implican que el relacionamiento comercial debe ser compatible con la alineación de la política exterior de los países integrantes. En estos casos, la economía política doméstica de la integración regional se ajusta más que todo a la economía política de la política comercial.

Colombia, en el contexto de la integración andina, está (todavía) más cercana al último caso. Es por esta razón que se privilegian en esta sección los factores domésticos detrás de la agenda comercial de la integración regional. Con dicho modelo es posible captar adecuadamente los determinantes internos de la política de integración regional en el país. Es claro, sin embargo, que en Suramérica en general, el regionalismo pareciera estar adquiriendo un lugar más importante y de carácter más político en la estrategia de relacionamiento internacional, ya que con las nuevas iniciativas en materia de infraestructura, energía, seguridad y finanzas la economía política de la integración regional podría desarrollarse hacia un modelo más complejo en el futuro.

Frey y Weck-Hannemann (1996:154-155) clasifican los determinantes internos de la política comercial en dos categorías. En la primera, ubican los factores reducibles a “fallas” de información e inteligencia para que los agentes económicos puedan ‘entender’ los beneficios del libre comercio. Reconocen, sin embargo, que probablemente estos factores explican sólo una pequeña parte de la protección otorgada en el mundo. En la segunda categoría, la más importante, consideran los factores relacionados con las imperfecciones de los mercados. Dentro de esta categoría encontramos, por un lado, los motivos a favor de la intervención del Estado basados en las nuevas teorías del comercio o en el argumento del arancel óptimo, y, por otro, las argumentaciones relacionados con la problemática de la distribución de las ganancias del comercio (por ejemplo, la compensación de los sectores perjudicados por la apertura). Es frente a la problemática de la distribución que se movilizan las fuerzas políticas -como, por ejemplo, los gremios- para influir en la toma de decisiones a nivel gubernamental. Para Kébabdjian (1999:52), este último grupo de factores conforma la explicación ‘institucional’ de la política comercial.

En la nueva economía política de la política comercial, el papel de los grupos de interés está ligado a las deficiencias del modelo del votante mediano (*median voter*). Según este modelo, el votante mediano, es decir, el que define la mayoría, apoyaría el libre comercio, puesto que, de acuerdo con el principio de optimalidad de Pareto, los inicialmente perjudicados por la



apertura siempre pueden ser compensados con los recursos provenientes del efecto neto sobre el bienestar del país. Sin embargo, en una democracia donde una regla directa de mayoría simple determina las decisiones políticas de un congreso o asamblea, el modelo del votante mediano no funciona si no se cumple una serie de supuestos restrictivos (Frey, 1991).

De su parte Baldwin (1976) ha considerado algunas de las modificaciones y extensiones necesarias para llegar a un modelo más realista:

- los perdedores de una reducción arancelaria, es decir, los productores domésticos de los bienes importados, no necesariamente reciben compensación;
- los posibles ganadores tienen menos incentivos que los perdedores para participar en las elecciones, para informarse y para organizar y apoyar grupos de presión;
- los posibles perdedores pueden estar mejor representados en el parlamento que los posibles ganadores;
- el intercambio de votos (*logrolling*) puede afectar el resultado de una votación por mayoría<sup>5</sup>;
- la protección, en forma de aranceles, es una fuente de ingreso para los gobernantes; las alternativas pueden tener costos políticos o dificultades técnicas importantes.

Adicionalmente puede presentarse el fenómeno del universalismo (Winters, 1994; Bilal, 1998b:6-9). Cuando se está ofreciendo protección específica (que toma la forma de un bien privado) como componente de un paquete de medidas, los políticos pueden optar por adherirse a la coalición que apoya el paquete y apoyar la protección para todos, pero incluyendo medidas a favor de su propio distrito electoral o su electorado básico.

En las circunstancias descritas se organiza un mercado político donde se ofrece y demanda protección. Entre los agentes que ofrecen protección encontramos políticos, burócratas, partidos políticos, etc. Entre los que demandan protección sobresalen grupos de electores, empresas, grupos de interés, partidos políticos, etc.

Las actividades de *cabildeo*, que tienen un costo, y son, además, directamente inproductivas, pueden maximizar las ganancias de los involucrados apropiándose de las rentas (*rent seeking*) o los ingresos monetarios relacionados con la protección (*revenue seeking*) (Krueger, 1974).

---

<sup>5</sup> Véase también: Cuevas (1998:172-173) y Bilal (1999:4-6).

Para la explicación de la formación y el comportamiento de los grupos de interés frente a los temas de la política comercial, vale la pena referirse a los modelos neo-clásicos del comercio por su capacidad de predecir con claridad y precisión los efectos de la apertura sobre la (re-)distribución de los ingresos. El modelo de factores específicos (Samuelson, 1971; Jones, 1971) y el modelo de Heckscher-Ohlin (Heckscher, 1950; Ohlin, 1933; Stolper y Samuelson, 1941; Samuelson, 1948, 1949) muestran el papel crucial que juega la movilidad (intersectorial) de los factores de producción. Cuando los factores son móviles entre sectores (no entre países), los grupos de presión se organizarán por factores (gremios suprasectoriales que defienden los intereses de los capitalistas, sindicatos 'cúpula' que representan los intereses de los trabajadores, asociaciones de terratenientes, etc.). Es decir, esta situación se acercaría al análisis marxista y la lucha entre las clases. Sin embargo, cuando los factores son específicos (no móviles entre sectores), los grupos se organizarán por sectores económicos. En este caso los intereses de los empresarios de un sector guardan cierta coincidencia con los intereses del sindicato del mismo sector; ambos grupos pueden tener interés en la protección de su sector. La organización y el peso político relativo de los distintos grupos determinarán la orientación de la política comercial. En un desarrollo interesante del modelo de Heckscher-Ohlin, Rogowski (1989) muestra cómo en modelos con tres o más factores, la formación de coaliciones entre factores puede orientar la política comercial en una u otra dirección.

A medida que los modelos Heckscher-Ohlin-Samuelson (HOS) no resultan válidos, o sólo parcialmente válidos, el análisis de la economía política de la apertura se vuelve más complejo. Las nuevas teorías del comercio, en la medida que sean aplicables al caso colombiano, no son tan claras en la predicción de los efectos del comercio sobre la distribución del ingreso. Entre otras cosas, porque no predicen la localización geográfica de las actividades industriales. El papel importante que juegan las externalidades en las nuevas teorías, como los efectos de aglomeración, por ejemplo, puede interpretarse como un factor de inercia en la localización geográfica de muchas actividades económicas, aun en condiciones de apertura, con las consecuencias correspondientes para la estructura productiva y los salarios en los países del Sur. Las teorías sobre crecimiento económico y cambio técnico son quizás más relevantes desde la perspectiva de la economía política porque predicen la dirección de los cambios en las demandas relativas de los factores de producción.

Ahora bien, a nivel del grupo de presión, el proteccionismo tiene el carácter de un bien público y se presenta el problema del *free rider*. De acuerdo con Frey y Weck-Hannemann (1996:162), existen tres condiciones bajo las cuales es más probable que se constituyan grupos de interés:

- cuando el grupo se ha formado por otras razones o por iniciativa del gobierno;
- cuando los miembros del grupo obtienen bienes privados producto de la organización (por ejemplo, información);
- cuando el grupo tiene un tamaño reducido, lo cual disminuye el costo de la organización y mejora la posibilidad de sancionar eficazmente a los *free rider*.

Generalmente, los grupos de presión se forman más fácilmente por el lado de los que favorecen la protección (los productores del sector) que por el lado de los oponentes (los consumidores dispersos).

A nivel de la oferta de protección, diferentes aspectos son importantes: el peso relativo de la política comercial dentro del conjunto de temas alrededor de los cuales gira el debate político y sobre el cual se organizan las consultas (elecciones), el sistema electoral y de gobierno, los perfiles y objetivos ideológicos de los partidos, la maximización de la posibilidad de ser reeligido por parte de los políticos, las restricciones presupuestales y de la balanza de pagos (Frey y Weck-Hannemann, 1996:163-164).

La burocracia también es un actor importante al lado de la oferta. En la función objetiva de los burócratas entran variables como el poder, el prestigio, el tamaño del sector a su cargo, la producción de normatividad, la permanencia en el cargo, la fluidez de las relaciones con su clientela, el presupuesto, etc.<sup>6</sup>. La organización "sectorial" de las burocracias hace suponer un sesgo proteccionista en su actuación, que puede dominar el interés colectivo. El modelo burocrático se basa en Downs (1967) y en la teoría de captura (*capture theory*) de Stigler (1971)<sup>7</sup>. Se presenta un problema de principal-agente, cuando hay un control (político) deficiente sobre los burócratas.

Juárez Anaya (1993:6-9) hace referencia al enfoque centrado en el Estado, cuando existe algún grado de autonomía a nivel de los políticos o burócratas para defender el interés común frente a los intereses particulares<sup>8</sup>. Cuando estos últimos predominan, se trataría de un

---

<sup>6</sup> Véase, por ejemplo, Frey (1991:226).

<sup>7</sup> Sobre los logros y deficiencias de la teoría de la burocracia, véase: Cuevas (1998:179-189). Un enfoque alternativo es el del '*congressional dominance*' (Weingast y Moran, 1983; Weingast, 1984).

<sup>8</sup> Es necesario precisar sin embargo, que la existencia de una autonomía a nivel de la burocracia (es decir, una independencia frente a los grupos de interés) no garantiza necesariamente que los burócratas defenderán el interés colectivo. Esto será solamente así cuando exista un control administrativo eficaz o un 'residuo de altruismo' (en las palabras de Cuevas, 1998:179), de lo contrario, la autonomía servirá a los intereses propios de los burócratas.

enfoque centrado en la sociedad<sup>9</sup>. Este enfoque coincide aparentemente con la explicación institucional de Kébabdjian (1999).

En cuanto a la demanda de protección, se presenta el problema del *free rider*, el cual se intensifica con el número de empresas con intereses similares. Los sectores que cuentan con pocas empresas serán más efectivos en su *cabildeo* que los sectores grandes. Esto es consistente con la lógica de la acción colectiva de Olson (1992). De Melo, Panagariya y Rodrik (1993) se refieren al ‘preference-dilution effect’. No solamente el tamaño del sector es relevante para el problema del *free rider*; también es relevante la distribución del interés entre las empresas. Una distribución muy sesgada puede favorecer el *cabildeo* de las empresas más interesadas.

Aunque es una teoría muy influyente, ha sido cuestionada con base en consideraciones tanto teóricas como empíricas (Bilal, 1998a:36). Debido a la propiedad de la no rivalidad en el consumo del bien público (la protección), un aumento en el número de empresas no necesariamente disminuye los beneficios de la acción colectiva, pero sí disminuye el costo (la contribución) de cada empresa beneficiada (Chamberlin, 1974). Se ha mostrado también que la contribución a la provisión del bien público, puede disminuir la incertidumbre relacionada con el comportamiento de las demás empresas (Austen-Smith, 1981). Otro cuestionamiento del modelo de los grupos de presión de Olson es presentado en el modelo aditivo (*adding machine model*; Caves, 1976). Según este modelo, un sector industrial compuesto por un gran número de empresas, dispersas geográficamente, puede ser más eficaz en el *cabildeo*, porque puede “sumar” apoyo político en un mayor número de distritos electorales. Este modelo se vuelve poderoso en combinación con el supuesto según el cual el objetivo del gobierno es maximizar la posibilidad de su reelección (Downs, 1957).<sup>10</sup>

Por último, es importante anotar que pueden existir economías de escala en el *cabildeo*. Así, al menos en principio, los sectores grandes con empresas grandes tendrían una ventaja sobre otros.

---

<sup>9</sup> Según Juárez Anaya, este enfoque encuentra su origen en un trabajo de Schattschneider (1935).

<sup>10</sup> Acerca de los grupos de presión y la búsqueda de rentas, véase, también: Cuevas (1998:191-202).

### 3. El contexto internacional

#### 3.1. La instauración de un esquema de regionalismo abierto<sup>11</sup>

Un reordenamiento internacional fue desarrollándose en el marco de una nueva etapa de globalización de las economías impulsada por países poderosos desde los sesenta, y especialmente los setenta y ochenta ante la crisis mundial del petróleo, la consolidación de bloques económicos en competencia y la reproducción de tensiones en el ámbito comercial y tecnológico entre países líderes y bloques como Estados Unidos, la Comunidad Económica Europea y Japón.

A diferencia de lo argumentado desde ciertas ópticas –como es el caso de la perspectiva neoliberal radical–, la globalización es un proceso dialéctico, contradictorio, desigual, heterogéneo, discontinuo, asincrónico de naturaleza estructural de largo plazo que se desarrolla bajo el papel catalizador del(os) país(es) "eje-centro de gravedad" del sistema en su conjunto y se reproduce en las diferentes esferas de acción, expresión, reflexión y comportamiento de las sociedades inter-nacionales: la económica, la política y la cultural. Si bien el proceso comprende las diferentes esferas como un todo, de manera integral y comprensiva, se caracteriza por la recreación de una identidad propia-diferencial de cada una de las esferas, por la diferenciación entre las dinámicas reproducidas a nivel de cada una de ellas y por la asincronía del proceso entre espacios: multilateral, transnacional, regional, nacional y local.

Este reordenamiento dio lugar a un nuevo regionalismo abierto en los ochenta y especialmente en los noventa en diversas zonas del mundo a través de la institución y consolidación de bloques regionales en competencia.

El nuevo regionalismo corresponde a un modelo neoliberal de integración entre países con diferentes niveles de desarrollo<sup>12</sup>. El modelo trasciende la liberación del comercio de bienes, servicios y factores productivos. Abarca, además, el tipo de instituciones y políticas, al igual que las reglas y normas necesarias para el funcionamiento del mercado integrado bajo los postulados neoliberales.

---

<sup>11</sup> Esta sección se sustenta esencialmente en Garay (1994) y en De Lombaerde y Garay (2008).

<sup>12</sup> Una definición alternativa del nuevo regionalismo es presentada por Hettne, Söderbaum y otros. Véase, por ejemplo, Hettne *et al.* (1999) y Söderbaum y Shaw (2002).

No menos importante, la dimensión política adquiere tanta relevancia como la dimensión de liberación de mercados, en respuesta a la estrategia defensiva de países dominantes para fortalecer su hegemonía o poder e influencia en las regiones correspondientes. Como el Banco Mundial (2000) subraya: *“la seguridad, el poder de negociación, la cooperación y el efecto candado son posiblemente los motores políticos más importantes para la integración. Algunas veces estos motivos tienen una apariencia de racionalidad económica”*.

Los *nuevos bloques* o áreas regionales de integración no pueden ser asimilados a meras zonas de libre comercio, ni a zonas cerradas hacia adentro. Su razón de ser va más allá de la mera conformación de mayores zonas comerciales para trascender a la configuración de un espacio geopolítico y económico desarrollado hacia afuera en concordancia con la renovación de la competencia internacional en sentido amplio y de cara a la reestructuración geopolítica a nivel mundial.

Se trata de espacios regionales orientados bajo los intereses y condicionamientos dominantes de un(os) país(es) eje-centro catalizador en el área o bloque regional, tal como es el caso de los Estados Unidos en el hemisferio americano. Aunque, evidentemente, también existen otros condicionantes fundamentales que pueden alterar drásticamente la naturaleza y la dinámica del espacio económico como son, entre otros, los relacionados con la aplicación de políticas estratégicas de índole comercial y productiva por parte del país(es) eje-centro catalizador del bloque regional y de otros líderes a nivel del sistema internacional.

Entre los propósitos de un bloque regional se destacan los de adquirir un mayor poder de negociación y una presencia más decidida del bloque o del nuevo espacio geopolítico y económico a nivel mundial –frente a otros espacios regionales– y mejorar la competitividad productiva como bloque para afrontar en mejores condiciones la agudización de la competencia comercial y de capitales en el nuevo escenario de la economía internacional.

Ahora bien, la conformación de un bloque regional no se produce de manera automática sino más bien discriminatoria, diferencial y gradual en consideración a razones estratégicas de índole geopolítico, económico y comercial impuestas por el(los) país(es) eje-centro catalizador del bloque en su carácter de “hegemón o cuasi-hegemón” del bloque y a la satisfacción de condicionamientos por parte de los demás países miembros –periféricos– del bloque en términos del grado de avance en la instauración del modelo económico, institucional y político imperante en el(los) país(es) eje-centro catalizador.

Y, además, con la peculiaridad de que antes que producirse una irrestricta liberalización global e indiscriminada del espacio económico, por lo general tiende a imperar una concepción estratégica de carácter sectorial para adecuar la competencia al proceso de transformación tecnológica dominante y a la evolución de nuevas formas de organización y de especialización productivas en un contexto cada vez más internacionalizado.

### **3.2. El papel de los Estados Unidos: hacia un nuevo planteamiento sobre el espacio económico en el hemisferio americano**

La década del ochenta marcó un cambio sustancial en la posición tradicional de los Estados Unidos como la nación líder más fervorosamente entusiasta por un sólido e irrestricto régimen multilateral no discriminatorio, y adoptar una actitud pragmática más conciliadora entre un sistema multilateral predominante con un esquema de regionalismo abierto y de política unilateral activa.

A nivel geopolítico la administración Reagan avanzó en ese sentido adoptando la concesión de ventajas comerciales preferenciales como fórmula alternativa a los programas de ayuda otorgados a ciertos países en el marco de la lucha contra el comunismo, los que a propósito implicaban erogaciones presupuestales de alguna relevancia para el fisco estadounidense. Sus realizaciones fueron la formalización de la Iniciativa para el Caribe mediante la cual se le otorgó libre acceso al mercado estadounidense a todos los bienes caribeños excepto aquellos considerados como "sensibles" para los intereses domésticos de los Estados Unidos, y la negociación e implementación del Tratado de Libre Comercio con Canadá.

Más adelante, con la desactivación de la Guerra Fría, los riesgos y temores suscitados por la eventualidad de un escenario de Fortaleza Europea (Bouzas, 1991:6) y con una relativa pérdida de liderazgo internacional de los Estados Unidos, las administraciones Bush y Clinton profundizaron en la integración con países del hemisferio, por una parte, con la iniciación de negociaciones de un tratado de libre comercio (TLC) con México y con la propuesta de la Iniciativa Bush para las Américas y, por otra, con la puesta en vigencia del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) y con el lanzamiento del proyecto del Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA).

Con referencia al ambiente doméstico no debe olvidarse que a comienzos de los ochenta en los Estados Unidos ya se había alcanzado una apreciable toma de conciencia pública sobre las cuestiones comerciales, los grupos de presión habían adquirido mayor recepción en el Congreso, la política partidista en su conjunto tendía a ser menos proclive en favor del libre comercio, se observaba un déficit comercial sin precedentes –especialmente con países

claves como Japón y los asiáticos de reciente industrialización—, se agudizaba la utilización de "prácticas desleales" de comercio en buen número de países y, como consecuencia, el Congreso decidía ir asumiendo una mayor injerencia en el diseño y seguimiento de la política comercial<sup>13</sup>.

En medio del proceso de reconfiguración del espacio a nivel mundial, a comienzos de los años noventa el gobierno estadounidense planteó entonces la Iniciativa Bush para las Américas, con el propósito de promocionar un nuevo esquema de cooperación con los países de América Latina y el Caribe. La Iniciativa constituyó el primer planteamiento integral sobre las relaciones hemisféricas realizado por los Estados Unidos desde la Alianza para el Progreso (1961), pero en contextos y con propósitos sustancialmente diferentes.

Posteriormente, a finales de 1994 se complementó la Iniciativa con el Plan de Acción para las Américas aprobado en la Cumbre de las Américas, con la presencia de 34 jefes de Estado. En este contexto se estipuló el compromiso de promover la prosperidad a través de la integración y el libre comercio, preservar y fortalecer los valores e instituciones democráticos en las Américas, erradicar la pobreza y la discriminación en la región, garantizar el desarrollo sustentable y la preservación del ambiente natural y garantizar la seguridad del hemisferio. Dentro de sus propósitos fundamentales sobresale el de la creación de un área de libre comercio en el hemisferio americano (ALCA), partiendo del reconocimiento de la presencia de diferentes dinámicas regionales de integración.

Aquí resulta evidente cómo para entender la posición de Estados Unidos frente al regionalismo, no basta con observarla desde la óptica de los intereses económicos de sus empresas, sino también desde la óptica de su geoestrategia a nivel mundial y de la economía política doméstica de su estrategia comercial internacional.

En este sentido, vale la pena resaltar que las estrategias regionales y globales de Estados Unidos no pueden ser entendidas simplemente en términos económicos, ya que como lo ha afirmado Phillips (2002:8): *“los intereses de Estados Unidos en la región se definen de manera mucho más robusta por la agenda de seguridad y preocupaciones sobre la democracia. Los asuntos clave en la agenda de seguridad: drogas, inmigración, el medioambiente, terrorismo e insurgencia, petróleo y energía, requieren entonces de un enfoque que permita aumentar el poder de Estados Unidos en las áreas de particular interés, y el vehículo con el cual se busca este objetivo es precisamente el proyecto hemisférico. [...] En efecto, es importante reconocer que los componentes comercio e inversión fueron*

---

<sup>13</sup> Para un análisis general del tema, véase: Krueger (1995).



*inicialmente de orden secundario en el proceso de las Cumbres, y se volvieron centrales en el proyecto hemisférico especialmente como resultado de las presiones y el interés de los países latinoamericanos. Existe evidencia (no confirmada) que el comercio fue incorporado en la agenda de la primera Cumbre de las Américas solo un par de meses antes de esa reunión, pero pruebas mucho más sólidas a favor de este argumento se encuentran en el dominio de los asuntos no comerciales en la retórica presidencial alrededor del proceso hemisférico.”*

Un ejemplo de ello lo constituye cómo en 1992 mediante el Acta de Preferencia Comercial Andina se provee al Ejecutivo estadounidense de la autoridad necesaria para otorgar acceso libre de aranceles a importaciones de productos provenientes de países andinos (excluida Venezuela) hasta por un plazo de diez años<sup>14</sup> en calidad de correspondencia por su lucha contra la producción y tráfico de drogas de uso ilícito, pero con la posibilidad de extenderla, tal y como ha ocurrido hasta la actualidad en el caso de Colombia, por ejemplo.

De cualquier forma, especialmente desde los noventa el nuevo regionalismo en el hemisferio americano ha estado influido de manera decisiva por la estrategia de los Estados Unidos en su carácter de país hegemón o cuasi-hegemón en el hemisferio, en la medida en que sus intereses geopolíticos y económicos predominantes han sido factor determinante en la selectividad, gradualidad y diferenciación en el proceso de conformación del bloque regional tanto a nivel países miembros –México, Chile, países de Centroamérica, Perú y Colombia– como en el modelo específico de integración adoptado –esto es, TLCs del tipo “nueva generación”–.

Este regionalismo ha sido caracterizado por una multiplicidad de acuerdos, lo cual es incluso más prominente que en otros continentes (el llamado *spaghetti bowl*), por un lado, y con los cambios cualitativos en los contenidos de los acuerdos regionales, por el otro. En América Latina se nota la estrecha relación con los procesos de reformas económicas y políticas, los cambios radicales en los regímenes de la IED y la difusión del modelo de regulación económica del TLCAN.

Desde el punto de vista comercial, se puede decir que el nuevo regionalismo en el hemisferio se caracteriza actualmente por la coexistencia y la relación entre tres modelos básicos de integración:

---

<sup>14</sup> Se excluyen los productos particularmente sensibles a la competencia de importaciones subregionales (tales como textiles y prendas de vestir sujetos a los acuerdos textiles, atún, azúcar y melazas, ciertos artículos de calzado). Además, se tiene como requisito de origen el que por lo menos un 35% del valor agregado sea generado en uno o más países beneficiarios o, complementariamente, en uno o más de los países de la Iniciativa para la Cuenca del Caribe.

i. El primer modelo que ha sido impulsado por Estados Unidos desde comienzos de los noventa al punto de haber logrado preponderancia en el hemisferio, está representado por el conjunto de los TLCs de tipo TLCAN, de ‘nueva generación’, entre Estados Unidos (y en menor medida México) y América del Norte, Chile y países de América Central, algunos países andinos (Perú y Colombia, aunque éste último no ha sido ratificado por el Congreso de Estados Unidos), al punto que Estados Unidos se ha erigido como el “país eje” de un sistema hemisférico predominante de “eje-rayos” de TLCs de nueva generación.

ii. El segundo modelo lo conforman los TLC de ‘primera generación’ en Suramérica, especialmente entre el Mercosur y la CAN; y las uniones aduaneras parciales e imperfectas en Centroamérica (MCCA), Suramérica (CAN y Mercosur) y la Comunidad del Caribe (CARICOM).

iii. El tercero está configurado por los procesos interregionales que varios países y grupos regionales han venido avanzando con regiones fuera del hemisferio, como los TLCs –aunque no de nueva generación– firmados entre México y Chile con la UE, las negociaciones entre Mercosur y la UE, la iniciación de negociaciones simultáneas, no conjuntas, de unos TLCs de nueva generación entre Perú y Colombia con la Unión Europea (UE), las negociaciones entre Centroamérica y la UE, entre otros.

### **3.3. Apertura, reforma estructural y regionalismo abierto en Colombia<sup>15</sup>**

Desde mediados de los ochenta no solamente se comenzó a transitar hacia la instauración y consolidación de regímenes democráticos en el hemisferio americano, sino también a afrontar un serio programa de apertura y de reforma estructural de sus sistemas económicos con la pretensión de intentar adecuar a los países para afrontar en mejores condiciones la nueva realidad del mercado internacional y al ordenamiento económico en proceso de configuración.

Dentro de las razones determinantes a nivel doméstico para la implantación de tales reformas económicas en países latinoamericanos sobresalen algunas como el agotamiento del modelo tradicional de desarrollo, la agudización de desequilibrios endémicos, la progresiva pérdida de competitividad de sus aparatos productivos, su creciente marginamiento del escenario internacional y la persistencia de una severa crisis de endeudamiento externo.

---

<sup>15</sup> Esta sección se basa en Garay (1991; 1994).

Ahora bien, aunque la economía colombiana no se vio enfrentada a una crisis fiscal, de balanza de pagos y de endeudamiento externo como la observada en la mayoría de los países del área desde comienzos de la década del ochenta, tuvo que aplicarse un decidido programa de ajuste para corregir en el corto plazo importantes desequilibrios a nivel macroeconómico, despejar el panorama cambiario en una perspectiva de mediano plazo y progresar en el restablecimiento de unas relaciones normales con el sistema financiero internacional en su estatus de país buen pagador que, sin recurrir a la reestructuración de su deuda externa, pudiera mantener el acceso al mercado bajo la modalidad crediticia convencional.

Hacia 1989 en concordancia con la reconfiguración del espacio económico mundial y la recomposición de bloques regionales y ante la necesidad de proseguir con un conjunto de reformas estructurales para adecuar la economía nacional y preparar su inserción al nuevo escenario internacional, se inició la elaboración de la política de apertura y de modernización del sector público, que vinieron a ser puestas en práctica desde comienzos de 1990.

Luego, en diciembre de 1990 el Congreso Nacional aprobó la iniciativa del gobierno de Gaviria –posesionado cuatro meses antes–: un paquete integral de reformas estructurales con clara orientación de mercado, tendientes a liberalizar, desregular y eliminar distorsiones en la economía, específicamente en los mercados financiero, laboral y cambiario. Además, se dispuso una amnistía cambiaria y tributaria a la repatriación de capitales, y se introdujeron modificaciones a los regímenes tributario y de tratamiento a la inversión extranjera (Garay, 1991:382-388).

En lo referente a la política cambiaria se liberaron las operaciones de bienes y servicios; se legalizó la tenencia de activos en el exterior; se declararon exentos de controles administrativos los ingresos de divisas por concepto de servicios prestados en el exterior; se autorizó a bancos comerciales y entidades financieras para participar en el mercado de divisas.

En materia de tratamiento del capital extranjero fueron incorporados los siguientes principios básicos: igualdad de trato de la inversión independientemente de su nacionalidad, universalidad de sectores elegibles al capital extranjero –excepto en actividades de defensa nacional y de disposición de basuras tóxicas– y automaticidad de la autorización a inversiones foráneas. Además, se amplió el límite de remisión de utilidades al exterior al 100% del capital registrado el año anterior y se establecieron condiciones para que las utilidades que superen el límite de giro pudieran ser registradas como inversión directa (De Lombaerde, 1997; De Lombaerde y Pedraza, 2005).

En febrero de 1990, como paso inicial del programa de modernización de la economía colombiana, se redujo el nivel arancelario promedio del 43,4% al 37,4%; se restringió a 11 el número de escalas arancelarias cuando previamente existían 23; se rebajó la dispersión arancelaria del 17,2% al 13,1%; se bajó la protección efectiva promedio del 47,1% al 41,8%; se recortó en dos puntos porcentuales la sobretasa a las importaciones y en otros tres puntos en septiembre, cuando originalmente era del 18% sobre el valor CIF; se trasladaron 861 ítems arancelarios al régimen de libre importación, llegándose así a la liberalización del 77% del universo arancelario, con la peculiaridad de que en octubre de 1990 se desmontó la regulación cuantitativa de las importaciones para el 97% del universo arancelario, exceptuándose bienes del sector agropecuario –que serían liberados en la primera parte de 1991– y otros por razones de control fitosanitario y de la lucha contra el tráfico ilícito de estupefacientes.

Posteriormente, el 27 de agosto de 1991 el gobierno optó por eliminar la gradualidad del proceso de desgravación arancelaria, adoptándose a partir de esa fecha la estructura del arancel prevista en un comienzo para 1994. Así, se redujo el arancel promedio al 6,9%; se recortó al 8% la sobretasa al valor CIF ( para los lectores no especialistas sería conveniente colocar qué significa CIF) de las importaciones; se rebajó al 25% la protección efectiva promedio; se fijaron cinco niveles arancelarios, y se consolidó la liberalización de importaciones para la casi totalidad del universo arancelario –el 98,5%–.

De esta forma, ya hacia 1992 Colombia había avanzado en el proceso de apertura y reforma estructural promovido por el Consenso de Washington: marco de referencia del modelo económico del nuevo regionalismo impulsado por Estados Unidos. Componente básico del modelo económico de apertura de tipo neoliberal consistía en la instauración del esquema de regionalismo abierto, abandonando el modelo de desarrollo hacia adentro sustentado en una estrategia de sustitución de importaciones –imperante en América Latina desde los sesenta–.

Entre los propósitos básicos de la estrategia gubernamental sobresalían, por una parte, la profundización de las relaciones económicas y políticas con Estados Unidos por medio de la creación de un tratado de libre comercio, en el contexto de las negociaciones entre Estados Unidos y México –que culminaron en agosto de 1992–; y por otra parte la diversificación de tratados con otros países del hemisferio como el mismo México y la negociación de un TLC de nueva generación con Venezuela, como tercer miembro del denominado G3 (Colombia, México y Venezuela, ver *infra*).

Así mismo, el reforzamiento de las relaciones geopolíticas con Estados Unidos con la reiteración del papel de Colombia como su aliado tradicional por excelencia, y asegurar la aceptación por parte de Estados Unidos del principio de la corresponsabilidad en el combate

contra el cultivo, procesamiento y tráfico de drogas de uso ilícito, lo que se logró con la aprobación del Acta de Preferencia Comercial Andina (ATPA).

Con la aprobación del Plan de Acción de las Américas, Colombia se constituye quizá en uno de los principales países defensores del proyecto de constitución del ALCA, sin dejar de insistir en su pretensión de concretar un TLC con Estados Unidos –lo que apenas logró hacia 2004 con la iniciación de negociaciones, pero sin que todavía haya sido ratificado el Tratado por el congreso estadounidense a pesar de haberse culminado sus negociaciones en 2007–. Colombia también buscó reforzar su alianza con dicho país en el combate contra las drogas de uso ilícito, lográndose la consecutiva extensión del trato arancelario preferencial y la aprobación desde finales de los noventa de programas de cooperación con alto contenido militar –como el Plan Colombia y el ulterior Plan Patriota– al punto de haberse erigido por unos años Colombia como el segundo país receptor de cooperación militar después de Israel. [En mi opinión sobre el párrafo inmediatamente anterior a este, porque se repiten la idea y los argumentos]

Aceptada la prioridad indiscutible del relacionamiento con Estados Unidos en el marco del nuevo regionalismo abierto, no dejaba de brindar especial importancia el propósito de permanecer en la Comunidad Andina (CAN) y, especialmente en algunos periodos, de profundizar la integración andina bajo los nuevos lineamientos del regionalismo –esto es, en claro contraste con la visión estratégica de integración económica hacia adentro que marcó el proceso andino desde la constitución del Pacto Andino en 1969–.

La importancia de la CAN para Colombia ha residido en al menos dos campos: el político ante la especial vulnerabilidad en términos sociales de las poblaciones fronterizas y la seguridad territorial en las fronteras, por la presencia de grupos armados ilegales y narcotraficantes. Otro elemento relevante ha sido evitar un aislamiento político y geoestratégico en el contexto latinoamericano, especialmente desde finales de los noventa ante la progresiva elección de gobiernos con diversos grados de orientación hacia la gama denominada centro-izquierda/ izquierda, con particular énfasis en países de la región andina: Venezuela, Bolivia y Ecuador, según orden cronológico. La marginalidad económica también fue tenida en cuenta, en la medida en que el mercado andino es el primer mercado de las exportaciones no tradicionales de bienes con elevado valor agregado, lo que lo convierte en un mercado estratégico para buen número de ramas de la producción colombiana.

Sin duda alguna, desde los noventa Colombia fue reforzando su relación geoestratégica con Estados Unidos alrededor del combate contra el narcotráfico, primero con el otorgamiento de las preferencias arancelarias, luego con la aprobación del Plan Colombia y posteriormente con

el Plan Patriota, complementándolo con el reforzamiento de la lucha contra la insurgencia ante la consideración de los grupos ilegales armados en Colombia como terroristas internacionales por parte de las autoridades responsables estadounidenses. Ello al punto de que Colombia llegó a ser considerada durante la administración Bush como el principal socio estratégico de Estados Unidos en la región; lugar que hoy es disputado por México, entre otras razones por los graves problemas de seguridad y narcotráfico en algunos estados mexicanos limítrofes con el país del Norte.

En medio del surgimiento de gobiernos no sólo no alineados bajo la égida de Estados Unidos sino más bien críticos de su papel en la región, especialmente en el caso de los países andinos (excepto Perú) y el liderazgo del gobierno de Chávez, el gobierno colombiano se vio precisado a priorizar acciones ante los gobiernos venezolano y ecuatoriano para eludir la ruptura de relaciones políticas y comerciales y al menos lograr mantener, si no superar un precario equilibrio, por razones tanto de soberanía y seguridad fronteriza como de índole económica y comercial. Al mismo tiempo, se ha buscado mejorar las relaciones con otros países de América Latina: Brasil y México, con el fin de evitar quedar “aislado” en el contexto regional.

Algunas de estas razones, a propósito, parecen haber sido las que han llevado a los gobiernos de Venezuela y Ecuador a no haber “roto” relaciones comerciales con Colombia, no obstante difíciles episodios diplomáticos con el gobierno de Chávez a raíz del movimiento de grupos guerrilleros y paramilitares colombianos en el área fronteriza, que incluso han motivado la ausencia de embajador venezolano en Colombia durante varios meses (en 2008), y a pesar de la ruptura de relaciones diplomáticas decretada por Ecuador ante el bombardeo en territorio ecuatoriano de un campamento de la guerrilla de las FARC por parte de las fuerzas militares colombianas marzo de 2008).

En este contexto, resalta la prioridad brindada desde los noventa a la celebración de acuerdos comerciales extraandinos como con México en el marco del nuevo regionalismo impulsado por Estados Unidos, al punto de haber llegado el gobierno colombiano a promover en 1992 una reforma de la CAN que podría debilitar y hasta eventualmente transformar el esquema integracionista andino, consecuente con la autorización de la realización de acuerdos comerciales con terceros países por parte de uno(s) pero no todos los países andinos miembros.

Así, entonces, resulta evidente que en los noventa Colombia privilegia la relación con Estados Unidos dentro de una estrategia de regionalismo abierto con la reiteración de la vigencia de convenios integracionistas como la CAN y la celebración de acuerdos comerciales de diversa

índole con terceros países como: un acuerdo de libre comercio de “primera generación” con Chile, un TLC de “nueva generación” con México y Venezuela –G3– y, entre tanto, con el apoyo a la negociación del ALCA (objetivo impulsado por el gobierno estadounidense) y la permanente búsqueda de negociación de un TLC de “nueva generación” con Estados Unidos. Ya en esta década se firma un acuerdo de “primera generación” entre la CAN y el Mercosur, y se adelantan negociaciones de TLCs de “nueva generación” con Estados Unidos y Canadá y recientemente de un acuerdo de corte de “nueva generación” con la Unión Europea, sin que todavía se haya ratificado ninguno.

## **4. Los sectores económicos y empresarios**

### **4.1. Del modelo de crecimiento hacia adentro al regionalismo abierto**

Bajo el modelo de crecimiento hacia adentro sustentado en la estrategia de sustitución de importaciones que imperó en América Latina desde los cincuenta y sesenta hasta mediados de los ochenta se reprodujo un ambiente propicio a la consolidación de una especie de universalismo entre los agentes económicos y los sectores público y privado sobre un unanimismo (al menos relativo) alrededor de la imperancia ineluctable o institucionalización legítima de la protección del mercado doméstico de la competencia externa. Si bien no dejaban de subsistir contradicciones y diferencias de intereses entre algunos agentes y sectores de la producción, la garantía del usufructo de niveles suficientes de protección a la producción doméstica y del adecuado abastecimiento de materias primas y equipos requeridos por el aparato productivo constituía una condición determinante para la consolidación y legitimación de un universalismo alrededor del proteccionismo.

Ahora bien, en la transición hacia un modelo de regionalismo abierto de tipo neoliberal surgen serias contradicciones y conflictos de intereses entre sectores productivos y sectores de servicios al “romperse” con el *statu quo* consistente en una plena garantía de protección suficiente para todos, y al “abrirse” las posibilidades de ganancias o pérdidas ante la irrupción de competencia externa a la producción doméstica y la inserción a nuevos mercados externos. En estas circunstancias se “quiebra” el universalismo alrededor de la protección a ultranza, y se da cabida a una etapa de serias pugnas de intereses hasta que se logran imponer los más poderosos a favor del nuevo modelo abierto a la competencia externa, pero sin que necesariamente se llegue a un unanimismo alrededor del regionalismo abierto de tipo neoliberal. En este ambiente competitivo se da lugar a la reproducción de prácticas como el cabildeo para la coordinación, defensa y tramitación de intereses particulares.

Este proceso fue observado en Colombia desde finales de los ochenta y agudizado en los noventa con la apertura de la economía y la adscripción al modelo de regionalismo abierto impulsado por Estados Unidos, habiéndose impuesto intereses de agentes económicos y sectores con una posición más “ofensiva” en la inserción a nuevos mercados y en la apertura a la competencia externa en razón de su adecuado nivel de competitividad en términos internacionales o de su clara orientación exportadora, y con una relativa supeditación de agentes y sectores con una posición más “conservadora y defensiva” consistente en el mantenimiento con el menor riesgo posible de los mercados ya cautivados. Este último es el caso de buen número de agentes y sectores especializados en el abastecimiento del mercado doméstico y en la exportación al mercado andino, con una baja apertura a terceros mercados, especialmente de países desarrollados.

#### 4.2. Las asociaciones empresarias y sectoriales

Aunque la literatura teórica y empírica a nivel internacional<sup>16</sup> parte generalmente de un esquema en el cual los intereses se organizan por industrias o sectores, la observación del caso colombiano sugiere que no deben subestimarse los grados de movilidad de los factores. La importancia de organizaciones “cúpula” como la Asociación Nacional de Empresarios de Colombia (ANDI)<sup>17</sup>, la Asociación Nacional de Comercio Exterior (ANALDEX)<sup>18</sup> y el Consejo Gremial Ampliado (CGA) son un indicio de que el factor capital se organiza y se manifiesta más de manera horizontal (inter-sectorial, por factores) que de manera vertical (sectorial).<sup>19</sup> De allí que el modelo HOS (y la visión clasista) parezca más aproximado que el modelo de factores específicos para analizar el caso colombiano. La existencia de grandes grupos económicos en Colombia, con intereses en diferentes sectores, fortalecería este argumento. Aunque la diversificación y la movilidad son dos conceptos diferentes, sí resultan conducentes al mismo tipo de comportamiento.

Colombia se ubica, por consiguiente, al lado de países como México o Chile, donde el papel de las organizaciones ‘cúpula’ o intersectoriales son importantes, a diferencia de países como Argentina o Brasil donde no parece ser el caso (Schneider, 2004:20).

Obviamente, esto no quiere decir que los intereses sectoriales no sean relevantes. Hay, y ha habido, conflictos de interés entre sectores con vocación exportadora y sectores que compiten

---

<sup>16</sup> Véase, por ejemplo, Frey y Weck-Hannemann (1996).

<sup>17</sup> Anteriormente, Asociación Nacional de Industriales. Véase Anexo 1 y <http://www.andi.com.co>.

<sup>18</sup> Previamente, Asociación Nacional de Exportadores. Véase Anexo 2 y <http://www.analdex.org>.

<sup>19</sup> Durante las negociaciones del TLC Colombia-EE.UU, Luis Carlos Villegas combinaba además las presidencias de la ANDI y del CGA.



con las importaciones, entre industriales y comerciantes, y entre productores de bienes transables y productores de bienes no transables (Martínez Ortiz, 1986:58-62; Sáenz Rovner, 1992:112,133-134; Echavarría, 1999:127-129). Según Juárez Anaya (1993:28-29), las reformas comerciales a partir del gobierno del presidente Carlos Lleras Restrepo (1966-1970), diversificaron las exportaciones y dispersaron los intereses gremiales. Esto, a su vez, facilitó la política de apertura de los noventa. Es esta diversidad de intereses sectoriales que podría explicar el relativo inmovilismo del sector gremial frente a unos temas de importancia estratégica como, por ejemplo, las negociaciones CAN-Mercosur.

Ahora bien, es esta misma situación caracterizada por conflictos de interés entre los grupos de industriales de diferentes sectores que abre espacio para que las cúpulas gremiales como la ANDI puedan jugar un papel como intermediario. Es decir, antes de acudir al gobierno, a los empresarios les puede resultar más eficaz tratar de conciliar sus intereses previamente. Organismos como la ANDI evitan de esta manera el debilitamiento de la posición negociadora de los empresarios frente al ejecutivo y la sociedad, ante los riesgos de su división interna.

Pero hay opiniones divergentes sobre el peso político relativo de los gremios. Juárez Anaya se posiciona en la línea de Urrutia (1983), y compartida por Romero (1995:436), según la cual la influencia de los gremios sobre la política de las últimas décadas habría sido relativamente moderada<sup>20</sup>. Sin embargo, esta posición no es necesariamente incompatible con la percepción de la mayoría de los autores de que durante el resto del siglo el *cabildeo* frente a la política comercial ha sido uno de los objetivos más importantes de los gremios de la producción y, además, ha sido muy eficaz en este campo (Echavarría, 1999; Sáenz Rovner, 1992; Vesga, 1992:251).

Según Juárez Anaya (1993), los gremios han estrechado sus vínculos con el Estado durante el Frente Nacional (1958-1974) y este vínculo tiene un carácter preferencial, puesto que otros grupos sociales, como por ejemplo los sindicatos, no han logrado tal cercanía.

Juárez Anaya describe la proliferación de los grupos con intereses económicos particulares a partir de los años 40 y reconoce que su influencia ha sido muy importante (pero no ilimitada) en las políticas gubernamentales y múltiples sus canales de acceso al poder público. Destaca a

---

<sup>20</sup> Para Luis Gustavo Flórez, presidente de Fedemetal, los cambios importantes que se dieron en los años noventa en cuanto a la dinámica interna de los gremios y a sus actividades, han sido tales que “... [e]l trabajo de ‘lobby’ se ha terminado, hoy en día es sinónimo de pasado, y con los empresarios se está trabajando con otro tipo de instrumentos: en materia de capacitación, desarrollo tecnológico y estrategias de competitividad. Aunque es un trabajo incipiente, apunta a un mejoramiento institucional en la línea en que los gremios puedan facilitar una concertación más sana y transparente” (Flórez, 1995:458).

la ANDI como organización de gran importancia (Juárez Anaya, 1993:16). La influencia de esta organización explica, al menos parcialmente, el sesgo a favor de la industrialización de la política económica colombiana en la postguerra<sup>21</sup>. Se supone que los gremios fortalecieron su posición como intermediarios preferenciales sociales y económicos durante el gobierno de Carlos Lleras Restrepo (1966-1970).

El autor destaca, además, a Asocaña y Asocolflores como gremios que en los años 80 y 90 han logrado una gran efectividad en su *cabildeo* en temas comerciales, hasta tal punto que influirían decisivamente sobre las políticas comerciales en sus sectores específicos (Juárez Anaya, 1993:19).

En la época de la apertura iniciada a comienzos de los noventa, debido a los compromisos adquiridos por Colombia a nivel multilateral y regional, los gremios, por supuesto, ya no pueden aspirar a los aranceles de épocas anteriores. Sin embargo, han quedado espacios y se han creado otros nuevos para ejercer influencia y defender intereses sectoriales, como, por ejemplo, los acuerdos de competitividad, el manejo del Fondo Nacional de Productividad y Competitividad, las medidas anti-dumping, las salvaguardias, las negociaciones del TLC CAN-Mercosur, del ALCA y del TLC Colombia-EE.UU., las negociaciones en el marco de la OMC, etc.

Con base en los resultados de una encuesta realizada diez años después de iniciarse el proceso de apertura, parece haber consenso que los intereses particulares que más compiten con el interés general del país, a la hora de tomar decisiones de política comercial, son los de los gremios de la producción, organizados por sectores o intersectoriales (Tabla 1)<sup>22</sup>.

En la misma encuesta también se averiguó sobre el peso relativo de las diferentes organizaciones gremiales (Tabla 2). A pesar de que la mayoría de los encuestados todavía menciona a la Federación Nacional de Cafeteros como el gremio de mayor incidencia en la formulación de políticas comerciales, es significativo que entre los encuestados del nivel ministerial, quienes están mejor preparados para evaluar el peso político de cada gremio,

---

<sup>21</sup> Se observará que el *cabildeo* a favor de los intereses industriales en sí mismo no da claridad sobre la orientación de las políticas apoyadas (proteccionistas o aperturistas).

<sup>22</sup> La encuesta se aplicó a una muestra de 127 personas vinculadas al tema de la política comercial, organizadas en seis categorías: ministros y viceministros (10 encuestas); funcionarios públicos (21); representantes de los gremios de la producción (19); representantes del sector exportador (18); representantes de los sindicatos y otras organizaciones sociales de los sectores industrial y agrario (46); representantes del sector académico, vinculados a los temas de la economía y las relaciones internacionales (13). Véase, De Lombaerde (2000).

ocupan apenas el séptimo lugar en la clasificación establecida con base en las opiniones emitidas.

Hoy en día, la ANDI y Analdex, como gremios inter o suprasectoriales, se proyectan como los interlocutores más importantes para el gobierno (aunque los funcionarios no otorgan tanta importancia a Analdex). La opinión de los ministros y de los sindicatos coincide con los resultados de la encuesta de Kline (1974) entre congresistas y con la posición de Juárez Anaya (1993), según los cuales la ANDI sería la más poderosa e influyente agrupación en el país.

El modelo factorial parece, entonces, tener relevancia en el contexto colombiano. Esto, a su vez, podría indicar que los factores de producción son relativamente móviles entre sectores, que los industriales colombianos importantes se caracterizan por un portafolio diversificado de actividades, y/o que los empresarios y los sindicatos no se logran poner de acuerdo para organizar el *cabildeo* a nivel sectorial (a pesar de tener intereses coincidentes). El estudio confirma la opinión de Juárez Anaya (1993:19), según la cual, algunos gremios sectoriales, Asocolflores y Asocaña, han logrado eficazmente ejercer una influencia significativa sobre el ejecutivo. Mientras que en la primera mitad del siglo XX, los intereses agrarios y comerciales todavía pesaban mucho en materia de política comercial (Sáenz Rovner, 1992; Echavarría, 1999), la importancia creciente de la industria en la economía nacional y el debilitamiento del sector agrario, hacen que hoy en día los intereses industriales dominen el debate sobre políticas comerciales.

**Tabla 1. La importancia de los diferentes intereses en la toma de decisiones del gobierno sobre la política comercial**

	Según los ministros (N=10)	Según los funcionarios públicos (N = 21)	Según los gremios de la producción (N = 19)	Según los exportadores (N = 18)	Según los sindicatos (N = 46)	Según los académicos
Interés del país	60	29	53	44	24	38
Intereses sectoriales (gremios)	20	38	26	44	46	15
Intereses de los trabajadores (sindicatos)	0	0	0	0	0	0
Intereses de las ONGs	0	0	0	0	0	0
Intereses de los consumidores	0	0	0	39	0	0
Intereses de los partidos políticos	0	0	21	28	33	0
Intereses burocráticos	0	19	16	6	50	8
Intereses de las multinacionales	10	0	5	33	50	15
Opinión de la academia	10	10	0	0	0	0

Nota: las cifras muestran el porcentaje de los entrevistados que considera que un interés recibe una gran importancia por parte del gobierno.

Fuente: De Lombaerde (2000).

**Tabla 2. La influencia relativa de los gremios en la toma de decisiones sobre política comercial en Colombia**

	Según los ministros (N = 10)	Según los funcionarios públicos (N = 21)	Según los gremios de la producción (N = 19)	Según los exportadores (N=18)	Según los sindicatos (N=46)	Según los académicos (N=13)
ANDI	80	52	58	22	74	54
Analdex	80	24	32	17	70	62
Asocaña	70	43	26	-	7	15
Asocolflores	70	57	42	33	70	69
SAC	50	48	42	-	61	23
Fedemetal	50	29	16	-	37	15
Fedecafé	40	67	79	61	70	77
Acopi	20	10	11	-	54	15
Acoplásticos	20	-	-	-	-	-
ANIF	10	5	16	-	59	31
Fedegan	10	33	21	-	7	8
Andigraf	10	-	-	-	-	-
Augura	10	-	-	-	-	-
Asoconfecciones	10	-	-	-	-	-
Ascolfa	10	-	-	-	-	-
Fenavi	10	-	-	-	-	-
Fenalco	-	19	32	17	7	23
Asobancaria	-	33	21	-	57	23
Camacol	-	14	16	-	43	-
Confecámaras	-	33	21	11	7	23
Asocueros	-	-	-	-	-	-

Nota: Las cifras muestran el porcentaje de los entrevistados que opina que el gremio ejerce una influencia grande sobre las políticas comerciales del gobierno Colombiano.

Fuente: De Lombaerde (2000)

El desarrollo del proceso de apertura económica y la multiplicación de los escenarios de negociación regional e interregional han incidido en la configuración de los intereses empresariales de diferentes maneras.

En primer lugar, el crecimiento de las exportaciones ha favorecido que los intereses de los exportadores se hayan ido fortaleciendo frente a los intereses de los sectores competidores con las importaciones. En segundo lugar, la diversificación de las exportaciones contribuyó a la mayor dispersión de los intereses. En tercer lugar, el aumento absoluto y relativo del comercio intra-regional con una elevada participación del comercio intraindustrial, resultó en el fortalecimiento de la posición de los industriales y en un mayor interés por parte de los gremios en los temas de la integración regional<sup>23</sup>.

En cuarto lugar, la nueva dinámica de las negociaciones comerciales (a nivel regional e inter-regional) ha incidido en la práctica de cabildeo de los gremios. Esto tiene que ver con el hecho de que el centro de gravedad de la toma de decisiones en materia comercial se ha desplazado parcialmente al ámbito poco transparente de la diplomacia económica y con el hecho de que en esos ámbitos los diferentes temas se conectan y se negocian como 'paquetes'. Esta dinámica fortalece el poder del gobierno frente a los gremios, además de que también fortalece la posición de las organizaciones cúpula frente a los gremios sectoriales.

En cuanto al primer punto, las negociaciones del G-3 marcaron un cambio. Mientras en las negociaciones de la ALALC, de la ALADI y del Grupo Andino, el gobierno coordinaba sus posiciones de negociación con el sector empresarial y lo llevaba a las negociaciones 'en la silla de atrás', a partir de las negociaciones del G-3 el gobierno empieza a actuar de manera relativamente autónoma y llega a adoptar el esquema 'del cuarto al lado'. Los gremios se quejaron de la falta de concertación y respondieron con la creación y fortalecimiento del Consejo Gremial (Díaz, 1997). Sin embargo, el esquema 'del cuarto al lado' se ha mantenido en las negociaciones del ALCA y del TLC Colombia-EE.UU.

---

<sup>23</sup> La evolución de las exportaciones colombianas (1994-2008), por países de destino, está incluida en el Anexo 5.

### 4.3. Las empresas grandes

Es sabido que las grandes empresas multinacionales tratan de influir de manera directa en las negociaciones de acuerdos de integración regional<sup>24</sup>. Al mismo tiempo se sabe que esas empresas muchas veces prefieren los canales informales en sus relaciones con el ejecutivo o el legislativo. Por consiguiente, empíricamente no es fácil evaluar su capacidad de influencia.

Para el caso colombiano, una primera aproximación la brindan los resultados de la encuesta mencionada anteriormente (Tabla 1). Es significativo que no solamente los sindicatos mencionan a las multinacionales como influyentes en materia de política comercial, sino también los ministros, los exportadores y los académicos. Obviamente esta es una aproximación muy cruda.

Sin embargo, hay dos factores objetivos que pueden ayudar a aproximarnos indirectamente al papel que juegan las empresas grandes y multinacionales hoy en día. El primer factor está relacionado con la pregunta si la apertura ha conducido a un incremento en la escala de las empresas y/o a una mayor concentración de la producción. Esto permitiría a empresas individuales pesar más sobre la toma de decisiones en materia de política comercial y de integración regional. El segundo factor se refiere a la pregunta si han surgido empresas multinacionales colombianas en el ámbito regional. Tales empresas tendrían un interés objetivo en la consolidación de los procesos de integración regional.

En cuanto al primer factor, los estudios empíricos sobre los efectos del programa de apertura parecen mostrar una tendencia hacia la modernización y la reconversión, un aumento de las escalas de producción, simultáneamente con indicios de una deindustrialización (Mesa Parra *et al.*, 2000; Echavarría, 2000:230-231; Garay *et al.*, 1998). Rocha y Sánchez (2000) encuentran que las exportaciones se concentran en las empresas de mayor tamaño. Los resultados de las encuestas realizadas por Fedesarrollo entre exportadores indican que la actividad exportadora trae beneficios relacionados con la producción a mayor escala, la especialización, la adopción de nuevas tecnologías productivas, y el aprendizaje en los mercados de exportación (Echavarría, 2000:222-225).

Sin embargo, el efecto sobre las escalas de producción no implica necesariamente mayores niveles de concentración industrial (De Lombaerde, 2004). Arango *et al.* (1998) encuentran una tendencia hacia la disminución del poder de mercado de las empresas industriales en los noventa, como resultado de la apertura comercial. Ubican las mayores reducciones en el poder de mercado en los sectores de bienes de consumo liviano y de bienes de consumo

---

<sup>24</sup> Véase, por ejemplo, Grinspun y Cameron (1993:18), Wilkinson (1993) y De Lombaerde (2002c) en el caso de NAFTA.

intermedio. Los ejercicios de regresión de Roberts (1996), Garay *et al.* (1998) y Rodríguez Salazar (1999) parecen coincidir en la relación negativa entre los márgenes precio-costo (como indicadores del poder en el mercado) y la penetración de las importaciones (como indicador de la apertura). En conclusión, la apertura conlleva a empresas más grandes pero no necesariamente a mayores niveles de concentración industrial. El efecto tamaño en sí es un factor objetivo que fortalece la posición de empresas individuales frente al gobierno.

En cuanto al segundo factor, efectivamente un fenómeno nuevo que se ha dado justamente por el desarrollo del comercio intra-regional es el de la internacionalización de las actividades de las empresas colombianas a través de la inversión directa. Es un proceso que ha sido acompañado por políticas gubernamentales (cambios en el régimen de la IED, apoyos de Bancoldex, etc.). Nuevas empresas multinacionales colombianas con enfoque regional surgieron (Franco y De Lombaerde, 2000)<sup>25</sup>. Al respecto, las cifras muestran que se trata de un fenómeno muy ligado a la apertura y con un alcance netamente regional, principalmente andino. Ejemplos de tales empresas incluyen a Carvajal/Norma, Bavaria, Icollantas, Coltejer, Noel, Levapan, Ingenio Cauca, Corona, Coltejer, Imusa y Leonisa (Franco y De Lombaerde, 2000: 217-226)<sup>26</sup>. Son nuevos jugadores en la economía política de la política comercial y su presencia constituye un factor estructural de apoyo a la integración regional.

## 5. La sociedad civil

### 5.1. Los sindicatos y los movimientos sociales

Hay consenso sobre el papel marginal que juegan los sindicatos y las ONGs en la formulación de la política comercial y la integración regional en Colombia (Díaz, 1997; Herrera, 1997). Nuestra encuesta apunta en la misma dirección (Tabla 1). Ninguna categoría de encuestados los menciona como influyentes en el proceso de toma de decisiones.

Tradicionalmente, los sindicatos en Colombia se han caracterizado por posiciones claramente anti-aperturistas (Jaramillo, 1994), posiciones que han mantenido hasta hoy en día<sup>27</sup>.

---

<sup>25</sup> Esto coincide con la observación a nivel global de que las empresas multinacionales, incluso las más grandes, tienden a enfocarse en sus mercados regionales (Rugman, 2008).

<sup>26</sup> Algunas de las empresas colombianas que se convirtieron en multinacionales regionales fueron adquiridas posteriormente por multinacionales extranjeras.

<sup>27</sup> En la historia del sindicalismo en América Latina, los sindicatos no siempre asumen posiciones anti-aperturistas. En la primera mitad del siglo XX, por ejemplo, los sindicatos en Argentina y Perú se opusieron a la protección. Díaz Alejandro (1975:305) y Echavarría (1999:128) relacionan las diferentes posiciones de los sindicatos frente a la apertura y la protección con la importancia de los bienes transables en la canasta familiar de los trabajadores.



Especialmente han sido muy críticos con respecto a las negociaciones del ALCA y del TLC con EE.UU. Frente a las negociaciones de acuerdos de integración regional y las negociaciones interregionales, los sindicatos han formulado una gran cantidad de recomendaciones y propuestas pero no han encontrado una ‘disposición institucional permanente’ (Herrera, 1997:28). Las propuestas de los sindicatos se referían a las cláusulas socio-laborales, la migración laboral, la seguridad social, etc., además de las recomendaciones acerca de la concertación y la participación mismas.

Ya hemos señalado que los grupos de interés en Colombia tienden a organizarse por factores (horizontalmente) más que por sectores (verticalmente). Esta observación se aplica también a los sindicatos, que se han organizado también en organizaciones “cúpula” como la Central Unitaria de Trabajadores (CUT) (Anexo 3), la Confederación de Trabajadores de Colombia (CTC) y la Confederación General de Trabajadores (CGT). Esto es un indicio que el factor trabajo es relativamente móvil entre sectores, lo cual se explicaría por su relativamente bajo grado de calificación.

La literatura empírica permite una aproximación indirecta para establecer cómo el peso político de los sindicatos se ha visto afectado por el proceso aperturista. Se puede suponer que los efectos de la apertura sobre el empleo y los salarios de los trabajadores, en general, y sobre los salarios de los no calificados, en particular, dan un indicio.

Parece haber un consenso entre los analistas de que la apertura no produce automáticamente una disminución de la brecha salarial entre trabajo calificado y no calificado -una tendencia observable en los años sesenta y setenta-, ni de la desigualdad en la distribución de los ingresos. Sin duda, la evolución de la brecha salarial contribuyó a la tendencia ascendiente del coeficiente Gini observada en la segunda mitad de los noventa (Sarmiento Anzola, 2000:31; Ramírez Gómez, 2001:512).

En este contexto, hay varios estudios que evaluaron la validez del modelo HOS ajustado.<sup>28</sup> Mesa y Gutiérrez (1996) calcularon que entre 1990 y 1994 se perdió algo más del 10% del empleo industrial. De acuerdo con el modelo HOS, las ramas con los mayores desequilibrios comerciales eran las de mayor pérdida de empleo y de mayor reducción del precio de los

---

<sup>28</sup> El modelo ajustado considera el trabajo calificado y no calificado como factores relevantes. Esto es consistente con los enfoques de Krugman (1979) y Wood (1984), según los cuales los patrones de comercio internacional, sobre todo en los sectores industriales, se explican principalmente por el factor trabajo, dada la alta movilidad internacional del factor capital y de la tecnología.

bienes, y, por consiguiente, se podía esperar una reducción en el precio del factor que se utilizaba de manera intensiva en esas ramas. Pero, contrario a las expectativas, la brecha salarial real por calificación laboral se amplió. Los resultados inesperados se deben parcialmente a la creciente importancia del comercio Sur-Sur (comercio intra-andino, en primer lugar) y la competencia de países en los sectores intensivos en mano de obra no calificada. Encontraron que, paradójicamente, el comercio intra-industrial se intensificó en los sectores intensivos en trabajo no calificado. Fernández y Martín (2000) actualizaron el trabajo de Mesa y Gutiérrez y llegaron a resultados más acordes con la teoría neoclásica del comercio. Dado que los mayores grados de penetración de las importaciones se obtuvieron en las ramas más intensivas en trabajo calificado, observaron que la brecha salarial mostró nuevamente una tendencia hacia la baja para el final del período estudiado.

En Rocha y Olarreaga (2000) se encuentra una lectura diferente (pro-aperturista) de los hechos. La desindustrialización, que como tal no se niega, no estaría relacionada con la desgravación de las importaciones, pero sí con una revaluación cambiaria sostenida. Los modelos que presentan combinan las ventajas comparativas (dinámicas), las economías de escala, los ajustes en las estructuras de costos -costos laborales, insumos intermedios- y la existencia de acuerdos comerciales regionales, prediciendo una expansión del sector industrial con apertura, pero sin revaluación, sobre todo en sectores no intensivos en trabajo (Arango *et al.*, 2000).

Sin embargo, en el largo plazo son los cambios tecnológicos, más que las variaciones o tendencias en las políticas comerciales de las economías, los que mejor explican los cambios en los mercados laborales. El aumento relativo en el empleo y los salarios del trabajo calificado, como en el caso de Colombia en los noventa, es el resultado no sólo de una recomposición de la actividad industrial, sino, y de pronto más claramente, de un proceso de cambio técnico que implica un cambio en las demandas relativas de factores de producción. Como lo observan Mesa y Gutiérrez (1996:20), es difícil medir con exactitud la importancia relativa de los dos factores (apertura comercial y cambio tecnológico). Es importante, sin embargo, anotar que los factores no son completamente independientes. La apertura, cuando implica una mayor exposición a la competencia, mayores importaciones de bienes de capital y mayores niveles de inversión extranjera directa, puede incidir en el ritmo del cambio tecnológico<sup>29</sup>.

---

<sup>29</sup> Acerca del cambio tecnológico que se ha dado en el período de apertura, véase por ejemplo, Hernández Díaz (2001), Echavarría (2001:78), y De Lombaerde (2002a).

Las presiones sobre el empleo industrial y la ampliación de la brecha salarial son factores objetivos que han fortalecido el papel de los sindicatos y su poder movilizador.

En los últimos años, los sindicatos se han inscrito dentro de una lógica de oposición al gobierno del presidente Uribe y se han aliado con el Polo Democrático (ver más adelante) y RECALCA, del cual tanto la CUT como la CGT y la CTC son miembros (Anexo 4).

Es a raíz de las negociaciones sobre el ALCA, que los sectores críticos de la sociedad civil se han movilizado por primera vez alrededor del tema comercial y de la integración regional. La Red Colombiana de Acción frente al Libre Comercio (RECALCA) fue creada y agrupa, además de sindicatos, a ONGs, organizaciones de productores, organizaciones de consumidores, movimientos indígenas, organizaciones del sector de la educación e incluso a la Fundación Friedrich Ebert (FESCOL)<sup>30</sup>. RECALCA se ha convertido en una voz opositora importante en el debate público sobre el ALCA y, posteriormente, el TLC Colombia-EE.UU.<sup>31</sup> RECALCA también ha coordinado sus acciones a nivel regional a través de su pertenencia a la Alianza Social Continental (ASC), constituida en 1997, de la cual ha asumido la Secretaría Ejecutiva rotativa<sup>32</sup>. La ASC se ha pronunciado a favor de la profundización de la integración regional en el marco de UNASUR.

## 5.2. Los partidos políticos

Históricamente, ha habido coaliciones cambiantes entre los partidos tradicionales (Partido Liberal y Partido Conservador), por un lado, y los diferentes sectores económicos, por otro (Bejarano, 1982; Sáenz Rovner, 1992). Por consiguiente, no existe un patrón claro con respecto a sus posiciones respectivas en el tema comercial. Las últimas décadas mostraron, sin embargo, una convergencia en las posiciones de ambos partidos tradicionales a favor de la apertura y la liberación comercial regional, aunque en el Partido Liberal históricamente ha existido un sector minoritario más crítico.

Observando los resultados de nuestra encuesta, parece haber cierta confusión sobre el papel de las tendencias partidistas de las fuerzas políticas en el poder a la hora de tomar decisiones en materia comercial, como lo evidencian las respuestas del sector privado (Tabla 3). Los ministros y los académicos (quienes asesoran a los primeros) creen en su gran mayoría que las tendencias partidistas no influyen en la toma de decisiones de política comercial, mientras que

---

<sup>30</sup> Véase, [www.recalca.org.co](http://www.recalca.org.co).

<sup>31</sup> Véase, por ejemplo, RECALCA (2006).

<sup>32</sup> Véase, <http://www.asc-hsa.org/>.

los funcionarios y los sindicatos sí parecen percibir que las tendencias partidistas del ejecutivo tienen un impacto real<sup>33</sup>.

**Tabla 3. Incidencia de las tendencias partidistas en la toma de decisiones sobre política comercial**

	Según los ministros (N=10)	Según los funcionarios públicos (N=21)	Según los gremios de la producción (N=19)	Según los exportadores (N=18)	Según los sindicatos (N=46)	Según los académicos (N=13)
Tendencias partidistas del Presidente	20	71	42	56	78	38
Tendencias partidistas de los ministros	20	67	63	56	76	38
Tendencias partidistas de la mayoría en el Congreso	10	29	37	33	67	23
Tendencias partidistas de los gremios	10	57	37	33	65	15

Nota: las cifras muestran el porcentaje de los encuestados que opina que las tendencias partidistas inciden en la toma de decisiones.

Fuente: De Lombaerde (2000).

En las elecciones del 2002, la mayoría de los candidatos de los partidos tradicionales o independientes (Álvaro Uribe, Noemí Sanín, Ingrid Betancourt y Horacio Serpa) no propuso cambiar realmente el modelo de apertura, la integración regional abierta y la línea de política comercial trazada por los últimos gobiernos (De Lombaerde, 2002c). Serpa anunció sepultar el neoliberalismo, pero fue claro sobre lo que esto significaba en términos de la política comercial. Uribe y Sanín se referían explícitamente al Plan Estratégico Exportador y garantizaron su continuidad. Betancourt enfatizó la necesidad de armonizar la política macroeconómica con el objetivo del crecimiento económico basado en el sector externo. Solamente Luís Eduardo Garzón (del Polo Democrático) se alejó claramente del modelo de apertura en su discurso, anunciando un proteccionismo selectivo y una política intervencionista en sectores estratégicos.

<sup>33</sup> Posiblemente, la pregunta de la encuesta captó dos fenómenos: la posibilidad de que las decisiones sobre política comercial siguen una orientación que viene del partido político al cual pertenece el ejecutivo O la posibilidad de que las decisiones favorecen a ciertos intereses pertenecientes a la misma familia política e del ejecutivo. Por consiguiente, se deben analizar los resultados con cierta prudencia.

Hubo bastante consenso entre los candidatos sobre la necesidad de tener una política comercial más proteccionista para el sector agrario. Todos se autoproclamaron defensores e impulsores de la integración andina y enfatizaron la necesidad de un mayor respeto por la normatividad andina (refiriéndose al actuar de Venezuela). Para Garzón la integración andina no debería limitarse a lo comercial y debería constituir un paso en la dirección de una profunda integración latinoamericana<sup>34</sup>. Era el único de los cinco candidatos que puso en duda la continuidad del proceso de negociación del ALCA. Generalmente no se explicó cómo los discursos neoproteccionistas (sobre todo en materia agrícola) eran compatibles con los discursos pro-integracionistas de los mismos candidatos. Las medidas sugeridas en la dirección de una mayor sustitución de importaciones afectarían en primera instancia las exportaciones de los países vecinos. Uribe y Serpa pasaron a la segunda vuelta de las elecciones presidenciales pero los temas comerciales no fueron protagónicos en los debates. El Uribismo, incluyendo a diferentes movimientos con raíces en el Partido liberal y el Partido Conservador, dio continuidad a una política aperturista en busca de nuevos acuerdos de libre comercio con EE.UU., la UE y otros países en un contexto de diferencias políticas con sus países vecinos andinos.

La situación cambió en el 2006 cuando el candidato del Polo Democrático Alternativo, Carlos Gaviria, llegó a la segunda vuelta. Aunque no tuvo opciones para ganar contra el actual presidente Uribe, fue significativo y nuevo que un candidato llegara a esas instancias con un discurso claramente anti-aperturista y sobretodo crítico de las negociaciones comerciales de tipo Norte-Sur (ALCA, TLC, CAN-UE). El partido se ha convertido en una nueva fuerza política importante no solamente en las elecciones presidenciales sino también en el Congreso<sup>35</sup>. Allí tratan de influir en la política comercial del Estado desde la oposición. Junto a RECALCA y un sector del liberalismo (incluyendo al grupo liderado por el ex-Presidente Samper), no es imposible que el Polo tenga una influencia significativa en el debate sobre política comercial y su posible reorientación en un futuro cercano hacia las nuevas iniciativas de integración suramericana originando en los países del Mercosur. Dependerá, en gran medida, de los resultados de las próximas elecciones.

---

<sup>34</sup> Garzón lanzó la idea de una Federación de Países Andinos con un proyecto común social, cultural, ambiental y económico.

<sup>35</sup> Véase : <http://www.polodemocratico.net/>.

## 6. Las burocracias estatales

Según Juárez Anaya (1993), las elites políticas colombianas han logrado, mediante unos arreglos institucionales, un aislamiento burocrático relativo a nivel de la política económica. Esto ha resultado en cierta autonomía, tecnicidad y estabilidad en las políticas macroeconómicas, cambiarias y comerciales. Las elites políticas no solamente han dado cierto poder decisivo a los tecnócratas<sup>36</sup>, sino que además han logrado ejercer un control sobre los grupos de presión (gremios) mediante acciones estatales encaminadas a co-organizar y controlar a los mismos.

Para Juárez Anaya, las elites políticas en Colombia han alcanzado cierta independencia de los intereses particulares, de tal manera que los determinantes internos de la política comercial son la expresión tanto de los intereses sectoriales como del interés del Estado. El arreglo institucional del Frente Nacional (1958-1974), que incluyó, entre otras cosas, un consenso sobre las grandes orientaciones en materia de política económica, hizo que existiera menos espacio para los gremios para defender puntos de vista más radicales ante partidos o fracciones políticas determinadas. La autonomía de la política y el aislamiento burocrático en materia comercial fueron fortalecidos con las reformas del presidente Carlos Lleras Restrepo (1966-1970), por dos razones básicamente. Primero, fueron creados dos organismos públicos importantes con relativa autonomía (Proexpo e Incomex), y segundo, la diversificación exportadora dispersó los intereses gremiales. Las reformas fueron posibles por la circunstancia particular del Frente Nacional y porque inicialmente no tocaron los intereses de los sectores protegidos<sup>37</sup>. La apertura de 1990-1991 fue factible gracias a la división entre los intereses de los gremios en los sectores exportadores e importadores.

Por razones metodológicas y empíricas, Sáenz Rovner (1992:105-106) no comparte la tesis del aislamiento tecnocrático a nivel del ejecutivo, que está asociado con una limitada influencia de los gremios sobre las decisiones de política económica, como lo ha defendido, por ejemplo, Urrutia (1983). Para Sáenz Rovner, los gremios sí han tenido (y tienen) una influencia significativa sobre la toma de decisiones de política. Lo que dificulta la identificación de la relación causal entre intereses y políticas es el simple hecho de que los intereses de la clase dominante no son intereses homogéneos, y que las fuerzas relativas de las diferentes fracciones han variado en el tiempo.

---

<sup>36</sup> Acerca del papel de los tecnócratas. Véase también: Cepeda Ulloa y Mitchell (1980).

<sup>37</sup> Justamente, Proexpo fue financiado inicialmente con un impuesto a las importaciones (Juárez Anaya, 1993:29).

Con excepción de los sindicatos, las diferentes categorías de entrevistados coincidieron en que con la creación del Ministerio de Comercio Exterior se incrementó la autonomía en la política comercial nacional frente a los intereses sectoriales<sup>38</sup>. Hay menos claridad, sin embargo, en cuanto a la relación entre la estructura organizacional del Ministerio y la autonomía en la toma de decisiones. Esto sugiere que el diseño de las instituciones influye en la manera de interactuar entre el gobierno, por un lado, y los grupos de interés, por otro. Coincide además con la experiencia de los gremios a raíz de la adopción de un nuevo esquema de concertación en las negociaciones comerciales a partir de la negociación del G-3 (Díaz, 1997).

## 7. Conclusiones

A comienzos de los noventa, ante cambios en el escenario internacional y la profundización de la globalización económica y política, Colombia, como la mayoría de los países en la región, se embarcó en un programa de apertura económica. Este programa arrancó con un paquete de reformas en el gobierno de Gaviria, posesionado en 1990. Las reformas buscaban liberalizar, desregular y eliminar distorsiones en la economía, específicamente en los mercados financiero, laboral y cambiario. Además, se dispuso una amnistía cambiaria y tributaria a la repatriación de capitales, y se introdujeron modificaciones a los regímenes tributario y de inversión extranjera. El nivel promedio de aranceles a las importaciones se redujo sustancialmente. Desde ese entonces ha habido una gran continuidad en materia de política comercial en los gobiernos sucesivos.

La política comercial colombiana se adhirió al modelo del regionalismo abierto dentro de un sistema eje-rayos con EE.UU. como eje principal en el campo comercial y “hegemón político” del hemisferio. En efecto, para entender la dinámica de la integración de Colombia en Suramérica, es esencial tomar en cuenta la cercanía geográfica, la tradicional alianza política y geoestratégica con los EE.UU., así como la evolución de la posición estadounidense desde los noventa en el campo de las relaciones comerciales internacionales

---

<sup>38</sup> El Ministerio de Comercio Exterior fue creado mediante la Ley 7a de 1991 o Ley Marco de Comercio Exterior, como un organismo encargado de dirigir, coordinar, ejecutar y vigilar la política de comercio de bienes, servicios y tecnología en concordancia con los planes de desarrollo. En ejercicio de las facultades otorgadas en el artículo 20 se expidió el Decreto 2350 del 17 de octubre de 1991 por el cual se definió la estructura orgánica de la entidad y se determinaron sus funciones.

hacia una actitud pragmática más conciliadora entre el multilateralismo, el regionalismo abierto y las políticas bilaterales activas, y en el campo político hacia el liderazgo hemisférico en el combate contra el terrorismo y el narcotráfico.

Para Colombia, ello se ha traducido en la negociación de varios TLCs de “nueva generación” (G-3, EE.UU., Canadá y actualmente UE). Al mismo tiempo, Colombia ha continuado apoyando el proceso de integración andino en el marco de la Comunidad Andina, en un contexto político difícil y siempre en la medida que ha logrado compatibilizarlo con su estrategia general.

Se puede decir, entonces, que son cuatro los temas que han dominado la agenda de Colombia en materia de integración regional en el ámbito americano desde comienzos de los noventa: la profundización y la administración/manejo de la (posterior) crisis de la Comunidad Andina, la firma del TLC en el marco del G-3, las negociaciones (aunque inacabadas) del ALCA, y la negociación y ulteriores gestiones para la ratificación (todavía incierta) del TLC Colombia-EE.UU. por parte del congreso estadounidense.

La orientación de la política comercial y de integración regional colombiana, y su continuidad en el tiempo, se apoyaron en una serie de factores a nivel de la economía política doméstica: la convergencia entre las preferencias de los partidos políticos tradicionales, una cierta autonomía de las burocracias estatales y de los equipos de negociación de acuerdos comerciales, el papel de intermediario de las asociaciones empresariales inter-sectoriales (de tipo ‘cúpula’), los portafolios diversificados de actividades de los grandes grupos económicos, la creación de varias empresas multinacionales colombianas de alcance regional, y la debilidad política de los sindicatos.

En este contexto, el modelo HOS parecería más adecuado que el modelo de factores específicos para analizar el caso colombiano, debido a la movilidad del capital, los portafolios diversificados y la organización de los grupos empresariales inter-sectoriales, y la movilidad laboral debido a la relativamente baja calificación.

Hoy, casi 20 años después del inicio del programa de apertura, la oposición al modelo aperturista ha crecido y está mejor organizada. Ello tiene que ver con los efectos no satisfactorios de la apertura en términos de empleo y de salarios (agravado por la actual crisis mundial), por un lado; y con la reorganización de la izquierda política democrática. La eventualidad de un giro en la política comercial (hacia una apertura más selectiva, hacia nuevas iniciativas de integración suramericanas y, por consiguiente, hacia una mayor autonomía relativa frente a los EE.UU.), se definirá, en buena medida, con la ratificación, o no, por parte del congreso estadounidense del TLC con Colombia y/o con una menor



cooperación de EE.UU. en aspectos militares y con la profundidad y duración de la crisis económica mundial, en el ámbito externo, con las repercusiones económicas y sociales internas de dicha crisis y, en el ámbito doméstico, con el resultado de las urnas electorales en los años que vienen.

## Referencias

- Arango, J.P., O. Gracia, G. Hernández y J.M. Ramírez (1998), "Reformas comerciales, márgenes de beneficio y productividad en la industria colombiana", *Planeación & Desarrollo*, XXIX(3).
- Arango, J.P., O. Gracia, G. Hernández y J.M. Ramírez (2000), "Reformas comerciales y competitividad industrial en los años noventa", en: R. Rocha y M. Olarreaga (comp.), *Las exportaciones colombianas en la apertura*, Instituto del Banco Mundial – Universidad del Rosario, Bogotá, pp.290-333.
- Austen-Smith, D. (1981), "Voluntary Pressure Groups", *Economica*, 48:143-153.
- Baldwin, R.E. (1976), "Trade and Employment Effects in the U.S. of a Multilateral Tariff Reduction", *American Economic Review*, 66:142-148.
- Bejarano, J.A. (1982), "La economía", en: J. Jaramillo U., *Manual de Historia de Colombia*, Procultura, Bogotá, vol. 3, pp.17-79.
- Bilal, S. (1998a), "Why Regionalism May Increase the Demand for Trade Protection", *Journal of Economic Integration*, 13(1):30-61.
- Bilal, S. (1998b), "Political Economy Considerations on the Supply of Trade Protection in Regional Integration Agreement", *Journal of Common Market Studies*, 36(1):1-31.
- Bouzas, R. (1991), "Elementos para la formulación de políticas de América Latina y del Caribe ante la Iniciativa Bush", *Capítulos*, SELA, (28).
- Caves, R.E. (1976), "Economic Models of Political Choice: Canada's Tariff Structure", *Canadian Journal of Economics*, 9(2):278-300.
- Cepeda Ulloa, F. y C. Mitchell (1980), "The Trend towards Technocracy: The World Bank and the International Labor Organization in Colombian Politics", en: A. Berry, R.G. Hellman y M. Solaun (eds.), *Politics of Compromise: Coalition Government in Colombia*, Transaction Books, New Brunswick.
- Chamberlin, J. (1974), "Provision of Collective Goods as a Function of Group Size", *American Political Science Review*, 68:707-716.
- Cuevas, H. (1998), *Proceso político y bienestar social*, Universidad Externado de Colombia, Bogotá.
- De Lombaerde, P. (ed.) (1997), *La Inversión Extranjera en Colombia. Régimen jurídico y análisis económico*, Serie Investigaciones-2, Universidad Sergio Arboleda, Bogotá, 347 pp.
- De Lombaerde, P. (2000), "La economía política de la política comercial en Colombia: la influencia de los gremios en la formulación de la política comercial", *Colombia Internacional*, (48):78-110.
- De Lombaerde, P. (2002a), "Comercio, empleo y salarios en Colombia: Teoría y evidencia empírica", *Cuadernos de Economía*, XXI(36):245-265.

- De Lombaerde, P. (2002b), “El sector externo en las campañas electorales presidenciales en Colombia”, en: Restrepo, L.A. (ed.), *Síntesis 2002. Anuario Social, Político y Económico de Colombia*, IEPRI, Bogotá. [<http://www.analisispolitico.edu.co/sintesis/sintesis1.htm>]
- De Lombaerde, P. (2002c), “La economía política del ingreso de Canadá al tratado de libre comercio de América del Norte (NAFTA)”, en: P. De Lombaerde (ed.), *Integración asimétrica y convergencia económica en las Américas*, Universidad Nacional, Bogotá, pp. 357-384.
- De Lombaerde, P. (2004), “Liberación comercial, concentración industrial y política de competencia en Colombia”, in: M. Anzola and C.L. Lizarazo (eds.), *Regulación Económica: Tendencias y Desafíos*, Universidad del Rosario, Bogotá, pp. 103-113.
- De Lombaerde, P. y E.B. Pedraza (2005), “FDI Productivity Spillovers in the Andean Region: Econometric Evidence from Colombian Firm-level Panel Data”, en: L. Cuyvers y F. De Beule (eds), *Transnational Corporations and Economic Development: From Internationalisation to Globalisation*, Palgrave Macmillan, London, pp. 165-183.
- De Lombaerde, P. y L. J. Garay (2008), “El nuevo regionalismo en América Latina”, en: P. De Lombaerde, S. Kochi y J. Briceño Ruíz (eds), *Del regionalismo latinoamericano a la integración interregional*, Siglo XXI, Madrid, pp.3-35.
- De Melo, J., A. Panagariya y D. Rodrik (1993), “The New Regionalism: A Country Perspective”, en: J. De Melo y A. Panagariya (eds.), *New Dimensions in Regional Integration*, Cambridge University Press, Cambridge, pp. 159-193.
- Díaz Alejandro, C. (1975), *Essays on the Economic History of the Argentine Republic*, Yale University Press.
- Díaz, J. (1997), “El sector empresarial y la integración de las américas”, en: J.R. Pulecio y A. Franco (eds), *Sociedad civil e integración en las américas; una mirada al MERCOSUR*, Bogotá: FESCOL-PUJ, pp. 21-25.
- Downs, A. (1957), *An Economic Theory of Democracy*, Harper and Bros, New York.
- Downs, A. (1967), *Inside bureaucracy*, Little, Brown & Co., Boston.
- Echavarría, J.J. (1999), *Crisis e industrialización. Las lecciones de los treinta*, TM Editores, Bogotá.
- Echavarría, J.J. (2000), “Las exportaciones y el Plan de Desarrollo, 1998-2002”, en: R. Rocha y M. Olarreaga (comp.), *Las exportaciones colombianas en la apertura*, Instituto del Banco Mundial – Universidad del Rosario, Bogotá, pp.220-245.
- Echavarría, J.J. (2001), “Colombia en la década de los noventa: neoliberalismo y reformas estructurales en el trópico”, *Cuadernos de Economía*, XX(34):57-102.
- Fernández, A.M. y C.P. Martín (2000), *El sector manufacturero colombiano: liberalización y mercado laboral*, Universidad de Los Andes, Bogotá. (documento no publicado)
- Flórez, L.B. (2001), “Colombia tras diez años de reformas políticas y económicas”, *Cuadernos de Economía*, XX(34):31-55.
- Flórez, L.G. (1995), “Relaciones del equipo económico del Estado con las empresas y las organizaciones empresariales de Ricardo Romero U.”, en: FLÓREZ, Luis Bernardo (dir.), *Colombia. Gestión económica estatal de los 80's. Del ajuste al cambio institucional*, CID-CIID, Bogotá, Tomo II, pp.413-454.

Franco, A. y P. De Lombaerde (2000), *Las empresas multinacionales latinoamericanas. El caso de la inversión colombiana directa en Ecuador, México, Perú y Venezuela*, Universidad Nacional – CESA – Tercer Mundo Editores, Bogotá.

Frey, B.S. (1991), “The Public Choice View of International Political Economy”, en: G.T. Crane y A. Amawi (eds.), *The Theoretical Evolution of International Political Economy*, Oxford University Press, New York, pp.219-231.

Frey, B.S. y H. Weck-Hannemann (1996), “The Political Economy of Protection”, en: D. Greenaway (ed.), *Current Issues in International Trade*, MacMillan, Basingstoke, pp. 154-173.

Garay, L.J. (1999), *Globalización y crisis: ¿Hegemonía o Corresponsabilidad?*. Tercer Mundo Editores-Colciencias, Bogotá.

Garay, L.J. et al. (1998), *Colombia: estructura industrial e internacionalización 1967-1996*. DNP-Colciencias-Minhacienda-Mincomex-Proexport Colombia, Bogotá.

Garay, L.J. (1994), *América Latina ante el reordenamiento económico internacional*. Universidad Nacional de Colombia, Bogotá.

Garay, L.J. (1991), *Apertura y protección. Evaluación de las políticas de importación*, Editorial Tercer Mundo, Bogotá.

Giddens, A. (1987), *The Nation-State and Violence*, vol. 2. University of California Press, Berkeley.

Grinspun, R. y M.A. Cameron (1993), “The Political Economy of North American Integration: Diverse Perspectives, Converging Criticisms”, en: R. Grinspun y M.A. Cameron (eds), *The Political Economy of North American Free Trade*, Montreal-Kingston: McGill-Queen’s University Press, pp. 3-25.

Heckscher, E.F. (1950), “The Effect of Foreign Trade on the Distribution of Income”, en: H. Ellis y L.A. Metzler (Dirs.), *Readings in the Theory of International Trade*, American Economic Association, The Blakiston Company, Filadelfia, Capítulo 13.

Hernández, G.A. (2001), *Cambio técnico y mercado factorial en la industria*, Tesis de Maestría en Economía, Facultad de Ciencias Económicas, Universidad Nacional de Colombia, Bogotá.

Herrera, B. (1997), “La participación sindical”, en: J.R. Pulecio y A. Franco (eds), *Sociedad civil e integración en las américas; una mirada al MERCOSUR*, Bogotá: FESCOL-PUJ, pp. 27-36.

Hettne, B., A. Inotai and O. Sunkel (eds) (1999), *Globalism and the New Regionalism*, MacMillan, Basingstoke.

Jaramillo, M. (1994), *Sindicalismo y Economía de Mercado*, Instituto de Ciencia Política, Bogotá.

Jones, R.W. (1971), “A Three-Factor Model in Theory, Trade and History”, en: J.N. Bhagwati et al. (eds.), *Trade, Balance of Payments and Growth: Essays in Honour of C.P. Kindleberger*, North-Holland, Amsterdam, pp.3-21.

Juárez, C. (1993), “Economía política y apertura económica: Desarrollo económico y comercio exterior en Colombia, 1967-1991”, *Monografías*, Facultad de Administración, Universidad de los Andes, Bogotá, (36).

Kébabdjian, G. (1999), *Les théories de l'économie politique internationale*, Éditions du Seuil, Paris.

Kline, H. (1974), “Interest Groups in the Colombian Congress: Group Behaviour in a Centralized, Patrimonial Political System”, *Journal of Interamerican Studies and World Affairs*, 16(3):5-25.

Krasner, S. (1976), “State Power and the Structure of International Trade”, *World Politics*, 28:317-343.

Krueger, A.O. (1995), *American Trade Policy. A Tragedy in the Making*. The AEI Press, Washington DC.

Krueger, A.O. (1974), “The Political Economy of the Rent-Seeking Society”, *American Economic Review*, 64:291-303.

Krugman, P. (1979), “A Model of Innovation, Technology Transfer and the World Distribution of Income”, *Journal of Political Economy*, 87(2):253-266.

Magee, S.P., W.A. Brock y L. Young (1989), *Black Hole Tariffs and Endogenous Policy Theory: Political Economy in General Equilibrium*, Cambridge University Press, Cambridge.

Martínez, A. (1986), *La estructura arancelaria y las estrategias de industrialización en Colombia 1950-1982*, CID, Universidad Nacional de Colombia, Bogotá.

Mesa, F. y J.A. Gutiérrez (1996), “Efectos de la apertura económica en el mercado laboral industrial”, *Planeación & Desarrollo*, XXVII(4):13-45.

Mesa, F., M.I. Cock y A.P. Jiménez (2000), “Evaluación teórica y empírica de las exportaciones no tradicionales en Colombia”, en: R. Rocha y M. Olarreaga (eds), *Las exportaciones colombianas en la apertura*, Instituto del Banco Mundial – Universidad del Rosario, Bogotá, pp.67-120.

Ohlin, B. (1933), *Interregional and International Trade*, Harvard University Press, Cambridge MA.

Olson, M. (1992), *La lógica de la acción colectiva. Bienes públicos y la teoría de grupos*, Limusa, México.

Phillips, N. (2002), *Reconfiguring Subregionalism: The Political Economy of Hemispheric Regionalism in the Americas*, University of Warwick, Coventry.

Ramírez, C. (2001), “Desarrollo económico y social en el siglo XX, población e indicadores sociales”, en: G. Misas (ed.), *Desarrollo económico y social en Colombia. Siglo XX*, Universidad Nacional de Colombia, Bogotá, pp. 481-514.

RECALCA (2006), *De la indignidad a la indignación. La verdad sobre las negociaciones del TLC*, Recalca, Bogotá.

Roberts, M. (1996), *The Structure of Production in Colombian Manufacturing Industries, 1977-1985*, mimeo.

Rocha, R. y M. Olarreaga (comp.) (2000), *Las exportaciones colombianas en la apertura*, Instituto del Banco Mundial – Universidad del Rosario, Bogotá.

- Rocha, R. y F. Sánchez (2000), “Exportaciones en Colombia: Patrones de inserción y obstáculos estructurales en los años 90”, en: R. Rocha y M. Olarreaga (comp.), *Las exportaciones colombianas en la apertura*, Instituto del Banco Mundial – Universidad del Rosario, Bogotá, pp. 121-219.
- Rodríguez, O. (1999), “Dinámica económica e institucionalización de la tributación directa. Transformaciones institucionales. El caso de administración de impuestos 1920-1935”, *Anuario Colombiano de Historia Social y de la Cultura*, (26):164-192.
- Rogowski, R. (1989), *Commerce and Coalitions*, Princeton University Press, Princeton.
- Romero, R. (1995), “Relaciones del equipo económico del Estado con las empresas y las organizaciones empresariales”, en: L.B. Flórez (dir.), *Colombia. Gestión económica estatal de los 80's. Del ajuste al cambio institucional*, CID, CIID, Bogotá, Tomo II, pp.413-454.
- Rugman, A.M. (2008), “Regional Multinationals and the Myth of Globalization”, en: A.F. Cooper, C.W. Hughes and P. De Lombaerde (eds), *Regionalisation and Global Governance. The Taming of Globalisation?*, Routledge, Abingdon – New York, pp. 99-117.
- Sáenz, E. (1992), *La ofensiva empresarial. Industriales, políticos y violencia en los años 40 en Colombia*, Tercer Mundo Editores - Ediciones Uniandes, Bogotá.
- Samuelson, P.A. (1948), “International Trade and the Equalization of Factor Prices”, *Economic Journal*, 58:163-184.
- Samuelson, P.A. (1949), “International Factor-Price Equalization Once Again”, *Economic Journal*, 59(234):181-197.
- Samuelson, P.A. (1971), “Ohlin Was Right”, *Swedish Journal of Economics*, 73:365-384.
- Sarmiento, L. (2000), “Debate del Estado social”, en: L.A. Restrepo (Coord.), *Síntesis 2000. Anuario social, político y económico de Colombia*, IEPRI, Fundación Social, Bogotá, pp. 27-38.
- Sbragia, A. (2008), “Comparative Regionalism: What Might It Be?”, *Journal of Common Market Studies*, 46:29-49.
- Schattschneider, E.E. (1935), *Politics, Pressures and the Tariff*, Prentice-Hall, New York.
- Schneider, B.R. (2004), *Business Politics and the State in Twentieth-Century Latin America*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Söderbaum, F. and T. Shaw (eds) (2002), *Theories of New Regionalisms: A Palgrave Reader*, Palgrave MacMillan, Basingstoke.
- Stigler, G.J. (1971), “The Theory of Economic Regulation”, *Bell Journal of Economics and Management Science*, 2:3-21.
- Stolper, W.F. y P.A. Samuelson (1941), “Protection and Real Wages”, *Review of Economic Studies*, 9:58-73.
- Urrutia, M. (1983), *Gremios, política económica y democracia*, Fedesarrollo, Fondo Cultural Cafetero, Bogotá.

- Vesga, R. (1992), "En busca de un espacio para la política industrial en Colombia", en: L.J. Garay (ed.), *Estrategia industrial e inserción internacional*, FESCOL, Bogotá, pp.199-255.
- Wallerstein, I. (1974), "The Rise and Future Demise of the World Capitalist System: Concepts for Comparative Analysis", en: *Comparative Studies in Society and History* 16.
- Weingast, B.R. (1984), "The Congressional-Bureaucratic System: A Principal-Agent Perspective (with Applications to the SEC)", *Public Choice*, 44:147-191.
- Weingast, B.R. y Moran, M.J. (1983), "Bureaucratic Discretion or Congressional Control? Regulatory Policymaking by the Federal Trade Commission", *Journal of Political Economy*, 91(5):765-800.
- Wilkinson, B.W. (1993), "Trade Liberalization, the Market ideology, and Morality: Have We a Sustainable System?", en: R. Grinspun y M.A. Cameron (eds), *The Political Economy of North American Free Trade*, Montreal-Kingston: McGill-Queen's University Press, pp. 27-43.
- Winters, A. (1994), "The EC and Protection: The Political Economy", *European Economic Review*, 38:596-603.
- Wood, A. (1994), *North-South Trade. Employment and Inequality*, Clarendon Press, Oxford.
- World Bank (2000), *Trade Blocs*. Oxford University Press, Washington DC.

## **Anexo 1: Cámaras sectoriales de la ANDI**

### ***Sector de alimentos y agroindustria***

Cámara de la Industria de Alimentos

Cámara Fedemol

Comité Especial de Confeitería y Chocolatería

Cámara Induarroz

Cámara de la Industria de Sabores y Fragancias

Cámara Procultivos

Cámara de la Industria de Alimentos Balanceados

### ***Sector salud***

Cámara de la Industria Farmacéutica

Cámara Sectorial de la Salud

Cámara de Proveedores de la Salud

Cámara Sectorial de Gases Industriales y Medicinales

### ***Sector belleza***

Cámara de la Industria de Sabores y Fragancias

Cámara de la Industria Cosmética y de Aseo

### ***Sector pesca***

Cámara de Armadores

Cámara de la Industria Pesquera

### ***Sector de logística y transporte***

Cámara de Grandes Usuarios de Servicios Logísticos

Comité Sectorial del Transporte

Cámara de Usuarios de Zonas Francas



***Sector siderúrgico, metalmecánico y automotor***

Cámara de la Industria Automotriz

Cámara Fedemetal

***Sector minero y energético***

Cámara de Grandes Consumidores de Energía y Gas

Cámara Asomineros

***Otros sectores***

Cámara Sectorial del Cuero

Cámara del Sector de Electrodomésticos

Cámara de Proveedores y Canales de Distribución

Cámara de la Industria de Pulpa, Papel y Cartón

Cámara de Servicios Legales

Cámara Sectorial de Algodón, Fibras, Textiles y Confecciones

Fuente: <http://www.andi.com.co/> (última visita: 29/09/2008)

**Anexo 2: Comités sectoriales y temáticos de Analdex**

Confeccionistas y proveedores de insumos

Metales preciosos y joyería

Desperdicios metálicos

Interlaboratorios

Mueles RTA (listos para armar)

Frutas y hortalizas

Usuarios de Zona Franca

Asuntos aduaneros

Capítulo de agentes de carga internacional

Pesca

Fuente: <http://www.analdex.org/eContent/home.asp> (última visita: 29/09/2008)

### **Anexo 3: Federaciones y sindicatos afiliados de la CUT**

#### ***Federaciones***

FECODE

Fensuagro

Funtraenergética

Fentralimentación

Fecolot

Fenasibancol

Fenasintrap

Fenaltrase

Ultrammicol

Ultracauca

Ultrar

#### ***Sindicatos afiliados***

Fentralimentación

Sinrabancol

Sintraestatales

Sinalserpub

Fuente:

[http://www.cut.org.co//index.php?option=com\\_content&task=blogcategory&id=132&Itemid=450](http://www.cut.org.co//index.php?option=com_content&task=blogcategory&id=132&Itemid=450) (última consulta: 29/09/2008)

#### **Anexo 4: Miembros de RECALCA**

- Acción Permanente por la Paz
- Asociación Colombiana de Ingenieros Agrónomos, HACIA
- Asociación de Cabildos Indígenas del Norte del Cauca, ACIN
- Asociación Censat Agua Viva
- Asociación de Industriales de Bogotá
- Asociación de Empresarios por la Salvación Industrial
- Asociación Nacional de Mujeres Campesinas indígenas y negras, ANMUCIC
- Asociación Nacional por la Salvación Agropecuaria
- Central Unitaria de Trabajadores, CUT
- Centro de Estudios del Trabajo, CEDETRABAJO
- Centro de Estudios Nueva Gaceta
- Centro de Investigación y Educación Popular, CINEP
- Coordinadora de Mujeres Trabajadoras Andinas, capítulo Colombia, Comuande
- Confederación de Pensionados de Colombia, CPC
- Confederación de Trabajadores de Colombia, CTC
- Confederación General de Trabajadores, CGT
- Consumidores de Colombia, COCO
- Corporación Cactus
- Escuela para el Desarrollo de la Democracia, ESCUDE
- Federación Colombiana de Colegios de Contadores Públicos
- Federación Colombiana de Colegios de Contadores Públicos
- Federación Colombiana de Educadores, FECODE
- Federación Colombiana de Estudiantes de Contaduría Pública
- Federación Nacional de Profesores Universitarios
- Fundación Friedrich Ebert en Colombia, FESCOL
- IFARMA
- Red Internacional de Género y Comercio, punto Focal Colombia
- INDEPAZ
- Instituto Latinoamericano de Servicios Legales Alternativos, ILSA
- Marcha Mundial de Mujeres
- Mesa Mujer y Economía
- Movimiento Comunal Comunitario; Movimiento Popular Artístico Colombiano, MOPAC
- Organización Colombiana de Estudiantes, OCE
- Periódico Desde Abajo
- Planeta Paz
- Plataforma de Derechos Humanos, Democracia y Desarrollo, capítulo Colombia
- Colectivo Somos Sudacas
- Sindicato de Trabajadores del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, SINBIENESTAR
- Red de Veedurías Ciudadanas
- Corporación Viva la Ciudadanía
- Colectivo Libertario Banderas Negras
- Organización Nacional Indígena de Colombia, ONIC
- Coordinadora Nacional Agraria, CNA
- Convergencia Nacional Indígena, Negra y Campesina
- Acción Campesina
- Comisión Colombiana de Juristas
- Unidad Cafetera
- Liga de Usuarios de Servicios Públicos Domiciliarios
- Unión Nacional de Usuarios y Defensores de Servicios Públicos Domiciliarios

Fuente: <http://www.recalca.org.co/?q=node/657> (última consulta: 29/09/2008)

### Anexo 5: Exportaciones colombianas, por países de destino, 1994-2008\* (millones de dólares, FOB)

Destino	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008*
<b>Total exportaciones**</b>	8.538	10.201	10.648	11.549	10.866	11.617	13.158	12.330	11.975	13.129	16.788	21.190	24.391	29.991	34.663
<b>Grupos comerciales de destino</b>															
Aladi	1.492	2.393	2.299	2.659	2.633	2.233	2.958	3.420	2.962	2.576	4.218	5.286	5.828	8.838	9.811
Comunidad Andina de Naciones	1.134	1.987	1.847	2.120	2.144	1.651	2.185	2.771	2.344	1.908	3.250	4.182	1.988	2.148	2.224
MERCOSUR	132	177	180	231	201	228	352	219	131	118	187	197	250	558	753
G-3	654	1.057	869	1.104	1.274	1.125	1.538	2.004	1.439	1.056	2.153	2.709	3.283	5.706	5.976
Unión Europea***	2.559	2.552	2.470	2.670	2.527	1.994	1.820	1.755	1.648	1.914	2.355	2.819	3.335	4.362	4.332
<b>Principales países de destino</b>															
Estados Unidos	2.991	3.527	4.141	4.262	4.049	5.616	6.524	5.255	5.164	5.779	6.611	8.480	9.650	10.373	13.130
Venezuela	545	967	779	990	1.146	923	1.308	1.742	1.127	696	1.627	2.098	2.702	5.210	5.430
Alemania	872	734	604	730	684	486	434	428	332	265	265	339	360	553	563
Ecuador	325	428	425	541	582	330	467	710	825	780	1.015	1.324	1.237	1.276	1.348
Bélgica	321	294	294	340	318	284	224	210	241	228	290	368	369	389	405
Perú	241	567	613	543	370	358	373	277	353	396	548	710	692	806	784
Japón	364	353	349	362	269	245	230	165	194	202	263	330	324	395	336
México	108	90	89	114	129	202	230	262	311	360	526	611	582	495	546
Resto de países	2.770	3.242	3.354	3.666	3.320	3.174	3.368	3.281	3.428	4.422	5.642	6.930	8.475	10.493	12.120

Fuente: DANE ([www.dane.gov.co](http://www.dane.gov.co)).

\* Correspondiente al período enero - noviembre de 2008

\*\* La suma de los parciales no es equivalente al total de las exportaciones

\*\*\* El total de la Unión Europea corresponde a la suma de las exportaciones destinadas a la UE-25. Se incorporan desde la información de 1994 con el fin de garantizar la comparabilidad de las series estadísticas.

