

**UNIVERSIDAD DE CIENCIAS APLICADAS Y AMBIENTALES UDCA**

**FACULTAD DE ADMINISTRACIÓN Y NEGOCIOS**



**IMPACTO DE LA FIRMA DEL ACUERDO DE PROMOCIÓN COMERCIAL ENTRE  
LA REPÚBLICA DE COLOMBIA Y ESTADOS UNIDOS DE AMÉRICA EN EL  
SECTOR LÁCTEO COLOMBIANO: SEIS AÑOS DE VIGENCIA.**

**ESTUDIANTE: LAURA VIVIANA MONTAÑEZ BEJARANO**

**TRABAJO DE GRADO PARA OPTAR AL TÍTULO DE:  
PROFESIONAL EN NEGOCIOS INTERNACIONALES**

**TUTOR: ALEJANDRO GONZALEZ IZQUIERDO**

**BOGOTÁ, D.C.**

**2019**

## **Agradecimientos**

Agradezco a todos aquellos que me han brindado su apoyo a lo largo del desarrollo de este trabajo de investigación que marca un logro importante en mi vida, a mi familia que siempre estuvo conmigo en el camino y me motivo para llegar a la meta. También agradezco a mi tutor, Alejandro González Izquierdo por brindarme asesoría para llevar a cabo este trabajo, por la paciencia y la dedicación. Finalmente, agradezco a las personas que hacen parte de las diferentes entidades y me abrieron sus puertas para acceder a información de primera mano.

## Tabla de contenido

1. Introducción .....	5
2. Objetivos .....	8
2.1 General .....	8
2.2 Específicos.....	8
3. Problema .....	8
4. Justificación.....	14
5. Metodología .....	16
6. Revisión de literatura y otras fuentes .....	17
6.1 Tratado de libre comercio entre Colombia y Estados Unidos: Aspectos generales .....	17
6.2 TLC con Estados Unidos: Sector agropecuario colombiano .....	20
6.3 Generalidades del Sector lechero colombiano .....	21
6.4 Negociaciones respecto al sector lechero .....	27
7. Discusión.....	35
Conclusiones .....	45
Recomendaciones .....	48
Resumen .....	49
Abstract.....	50
Bibliografía.....	51

## Índice de gráficas, tablas e ilustraciones

<b>Gráfica 1 Exportaciones e Importaciones de lácteos en Colombia 2010-2017.....</b>	<b>11</b>
<b>Gráfica 2 Consumo mundial de lácteos -litros per cápita y población .....</b>	<b>11</b>
<b>Gráfica 3 Producción y Acopio sector lácteo .....</b>	<b>12</b>
<b>Gráfica 4 Importaciones de productos lácteos (ton) .....</b>	<b>42</b>
<b>Tabla 1 Importaciones totales anuales según país de origen 2007-2018 .....</b>	<b>9</b>
<b>Tabla 2 Exportaciones totales anuales según país de destino 2008-2018 .....</b>	<b>10</b>
<b>Tabla 3 Producción del sector ganadero y acopio por parte de la industria transformadora.....</b>	<b>13</b>
<b>Tabla 4 Contenido del TLC Colombia y EEUU.....</b>	<b>19</b>
<b>Tabla 5 Clasificación de regiones lecheras colombianas.....</b>	<b>22</b>
<b>Tabla 6 costos de producción y precio de la leche cruda en finca.....</b>	<b>24</b>
<b>Tabla 7 Contingentes para Estados Unidos entrar a Colombia.....</b>	<b>28</b>
<b>Tabla 8 Contingentes para Colombia entrar a Estados Unidos.....</b>	<b>28</b>
<b>Ilustración 1 Cronología TLC Colombia-EEUU.....</b>	<b>18</b>
<b>Ilustración 2 Productos de la estrategia ofensiva de Colombia en el TLC.....</b>	<b>21</b>
<b>Ilustración 3 Zonas Productoras 2018.....</b>	<b>23</b>
<b>Ilustración 4 Apoyo Presupuestario UE al Sector Lácteo.....</b>	<b>34</b>
<b>Ilustración 5 Exportaciones menos Importaciones en toneladas .....</b>	<b>43</b>

## 1. Introducción

La apertura económica hoy en día es una realidad que afrontan los países, permitiéndoles abrir las puertas al comercio internacional, instaurar relaciones comerciales y liberar la economía, lo cual implica la entrada de productos extranjeros para que compitan con los nacionales, en la mayoría de casos a través de la reducción o eliminación en los aranceles asignados en acuerdos comerciales; este mecanismo de apertura económica obliga a muchas naciones a fortalecerse competitivamente, adecuando factores como la calidad, la capacidad y los precios del mercado interno, de lo contrario no podría garantizarse una estabilidad económica de los países participantes. Específicamente, el fenómeno de libre tráfico de mercancías ha sido el de mayor aumento provocando que las naciones hagan frente a las oportunidades o riesgos que esto implica a través de la más conocida ventaja competitiva, con el fin de hacer circular entre países aquellos productos con mayor calidad y menores precios.

Como parte de la apertura económica, Colombia ha instaurado varios acuerdos comerciales como los TLC con México, Salvador, Guatemala, Honduras, Canadá, Corea, Alianza pacífico, Cuba, Nicaragua, Estados Unidos, Costa Rica, CAN, entre otros, además se encuentran tres más suscritos con Israel, Panamá y Reino Unido, cuatro negociaciones en curso y algunos acuerdos internacionales de inversión.

Sin embargo para este trabajo es de vital importancia el “Acuerdo de Promoción Comercial entre la República de Colombia y Estados Unidos de América”, donde se negociaron importantes temas como el acceso a mercados tanto agrícolas como industriales, comercio electrónico, propiedad intelectual, compras del estado, servicios, régimen de la inversión, solución de controversias, competencia, medio ambiente y mercado laboral; todo esto contenido en un preámbulo y veinte tres capítulos que fueron sellados y reconocidos en febrero de 2006

después de varios meses de negociación, entrando en vigor el 15 de mayo de 2012; así, el acuerdo pretendía motivar la integración económica en la región e impulsar el establecimiento de la zona de libre comercio, para reducir la pobreza, generar oportunidades de empleo con buenas condiciones laborales, basados en los derechos fundamentales de los trabajadores y el bienestar público, inducir a la creatividad, la innovación, la conservación y protección del medioambiente, el desarrollo sostenible, finalmente evitar irregularidades en el comercio, estableciendo reglas claras y transparentes que contrarresten la corrupción y el soborno, fortaleciendo las relaciones entre la nación colombiana y la potencia americana (Mincomercio, 2019).

Ahora bien, en el presente trabajo se realiza una evaluación enmarcada dentro del TLC con Estados Unidos específicamente en el sector lácteo colombiano, con la intención de hallar las variables que lo afectaron inicialmente y durante el tiempo transcurrido, identificando, además, si se han ejecutado acciones para contrarrestar la crisis; más allá definir los riesgos en los que se estarían incurriendo si se firman futuros tratados que incluyan al sector lechero como actual tratado de libre comercio con Nueva Zelanda.

Inicialmente, se investiga cómo comenzó y como se fueron desarrollando las negociaciones entre los dos países, identificando los temas que conforman el documento final del TLC y esencialmente, lo acordado respecto al sector agropecuario en el cual se encuentra inmerso el sector lechero; luego de ello es importante entrar en contexto y conocer algunas especificaciones de este sector; por ejemplo, como se compone la cadena productiva, los costos de producción, los precios de venta, las zonas o departamentos productores, las cantidades de producción, las empresas que hacen parte del medio, los aportes al PIB y la balanza comercial;

Posteriormente, se identifica dentro del acuerdo los temas que tocan directamente al sector y que posiblemente lo afectan en su desarrollo.

Seguido de ello se organiza los datos obtenidos, dependiendo de la naturaleza y relevancia para el problema de investigación, se analiza e interpreta la información, con el fin de obtener un panorama actual acerca de la situación del sector lechero colombiano, por último, se discute respecto al tema con base en los resultados obtenidos, se concluye y se ofrecen recomendaciones para el mejoramiento del sector y futuras negociaciones. Todo lo anterior apoyado en las constantes controversias incluso antes de la firma y posteriormente, debates en torno a el impacto negativo que trajo consigo; evidenciado en las manifestaciones del sector agrícola quienes aseguraban que se encuentran en desventaja por las siguientes razones: primero, la reducción o eliminación de los aranceles causa aumento en la importaciones de estos productos, aspecto que afecta la productividad y el empleo, segundo los desequilibrios entre los subsidios que recibe el sector de ambos países, tercero, en este escenario se estaría comparando una potencia mundial contra un país en vía de desarrollo el cual no posee la infraestructura adecuada, los mecanismos de producción y calidad eficientes, capacidad educativa apta a las exigencias que se aproximaban, y así sucesivamente se cuenta una lista de deficiencias del mercado colombiano para competir con el estadounidense.

Finalmente, la importancia social de este estudio se rige bajo las expectativas de mejoramiento de los pequeños productores lecheros y sus familias, esperando que la información aquí presentada proporcione datos de juicio para que se tomen medidas necesarias por parte de las entidades responsables para disminuir el impacto y se reestablezca uno de los sectores de mayor importancia por los aportes que genera para la economía del país, además de servir de apoyo, a modo de experiencia para futuras negociaciones que incluyan al sector lechero.

Académicamente, aporta no solo para quien desarrolla el estudio, sino para la ciudadanía en general, es un deber conocer las implicaciones que traen las decisiones tomadas por el gobierno y aceptar las necesidades de mecanismos y estrategias competitivas exigiendo a los responsables resultados positivos en pro del desarrollo y crecimiento del país.

## **2. Objetivos**

### **2.1 General**

Evaluar el impacto económico y social que género la firma del Acuerdo de Promoción Comercial entre la República de Colombia y Estados Unidos de América al sector lácteo colombiano, durante el periodo 2012-2018.

### **2.2 Específicos.**

- Revisar dentro del TLC entre Colombia y Estados Unidos los aspectos fundamentales que se negociaron respecto a los lácteos.
- Describir cualitativa y cuantitativamente la incidencia del TLC entre Colombia y EEUU sobre el sector lácteo.
- Identificar qué medidas han sido tomadas para contrarrestar el impacto que ha recibido el sector lácteo tras la puesta en marcha del acuerdo.
- Discutir los resultados encontrados en beneficio del sector lechero colombiano.

## **3. Problema**

La integración económica, globalización, apertura de mercados entre otros, son términos cada vez más escuchados en los diferentes entornos; quienes conocen de ellos afirman que se trata de un fenómeno acelerado y de continuo crecimiento; a través del cual se mueven grandes



flujos de servicios, bienes, información, capitales, etc. entre dos o más países; así mismo, para que estos procesos de intercambio se den en buenos términos se deben instaurar unas políticas aceptadas por los países involucrados. Hoy en día la gran mayoría de regiones en el mundo hacen parte de al menos un acuerdo de intercambio comercial, incluido Colombia, para este caso el que genera mayor debate y controversia es el “Acuerdo de Promoción Comercial entre la República de Colombia y Estados Unidos de América” que entró en vigencia el 15 de mayo de 2012 y que buscaba “la inserción de Colombia en el mercado estadounidense con relaciones bilaterales que promovieran los intereses económicos y comerciales, e incentivarán la inversión” (Procolombia, 2018). Al mismo tiempo, se crearía un ambiente de negocios estable y colaboración entre ambos países; de ahí Colombia pretendía ampliar sus mercados y relaciones, especialmente con Estados Unidos, que es reconocido como el principal socio comercial, un año después de la firma del acuerdo; como lo demuestra la tabla 1 según datos del Departamento Administrativo Nacional de Estadística y la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales, las importaciones totales en 2013 desde Estados Unidos aumentaron en 2.158.323 miles de dólares valor CIF aproximadamente comparado con el año 2012.

**Tabla 1**  
**Importaciones totales anuales según país de origen 2007-2018**

Importaciones												
País de origen	Miles de dólares CIF											
	2018	2017	2016	2015	2014	2013	2012	2011	2010	2009	2008	2007
Estados Unidos	12.986.021	12.014.498	11.877.944	15.512.402	18.192.629	16.336.673	14.178.350	13.548.918	10.437.149	9.456.398	11.433.938	8.562.376
China	10.544.729	8.754.463	8.631.421	10.032.489	11.790.385	10.362.789	9.822.351	8.176.440	5.477.437	3.715.171	4.548.798	3.326.524
México	3.947.394	3.436.895	3.410.737	3.852.940	5.272.632	5.495.958	6.452.741	6.059.027	3.856.674	2.297.888	3.125.980	3.072.565
Brasil	2.828.205	2.286.013	2.117.351	2.084.310	2.465.559	2.590.480	2.851.317	2.740.248	2.369.637	2.146.578	2.328.416	2.393.940
Argentina	732.076	551.333	510.921	501.488	1.009.334	1.733.545	2.396.303	1.871.900	1.509.263	1.042.724	920.378	712.280
Alemania	2.173.254	1.873.998	1.707.682	2.267.454	2.530.978	2.206.909	2.266.532	2.147.273	1.611.427	1.338.394	1.557.401	1.204.911
Japón	1.288.565	1.231.264	1.115.630	1.227.454	1.525.446	1.478.804	1.677.312	1.437.709	1.156.643	825.386	1.152.717	1.230.829
Corea	819.273	791.519	888.904	1.155.364	1.500.478	1.296.408	1.313.075	1.233.977	940.500	679.713	919.820	896.932
India	1.183.435	1.042.052	945.901	1.199.232	1.368.797	1.143.843	1.146.202	975.629	686.257	503.822	528.795	475.843

Fuente: DIAN, DANE. 2019

Inversamente, las exportaciones en 2013 hacia Estados Unidos disminuyeron en 3.372 millones de dólares valor FOB a comparación del año 2012 como lo demuestra la tabla 2 según cifras de la Dian y el Dane.

**Tabla 2**  
**Exportaciones totales anuales según país de destino 2008-2018**

EXPORTACIONES											
	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
País	Dólares FOB	Dólares FOB	Dólares FOB	Dólares FOB	Dólares FOB	Dólares FOB	Dólares FOB	Dólares FOB	Dólares FOB	Dólares FOB	Dólares FOB
Estados Unidos	13.736.664.380	12.878.923.979	16.764.472.378	21.969.134.251	21.833.283.831	18.461.589.765	14.223.726.509	10.008.331.730	10.210.941.731	10.615.214.393	10.674.259.908
Alemania	600.280.887	365.373.893	249.930.118	419.721.712	395.212.074	780.360.128	633.519.790	495.743.257	475.869.035	473.225.591	449.453.267
	126.793.177	98.586.253	130.382.390	305.249.525	288.252.941	433.025.665	201.122.103	150.654.259	176.212.111	265.577.012	295.541.224
Brasil	627.270.980	569.967.663	993.184.822	1.294.585.582	1.290.578.514	1.590.628.608	1.622.412.835	1.189.886.623	994.850.410	1.363.479.556	1.561.755.031
China	409.318.967	949.726.235	1.752.272.029	1.989.061.246	3.343.049.151	5.103.962.487	5.755.134.796	2.302.966.928	1.168.166.553	2.211.283.431	4.172.773.138
India	14.863.231	449.134.114	499.352.937	731.877.842	1.362.710.410	2.993.066.044	2.738.698.287	550.468.008	225.635.127	279.640.032	548.076.717
Japón	364.704.192	336.295.590	511.058.167	527.962.611	360.240.030	387.854.821	420.904.129	519.956.171	427.631.108	557.358.655	474.063.767
México	582.368.388	535.705.615	638.214.736	704.938.268	835.104.453	863.806.444	914.415.882	914.260.267	936.877.803	1.536.661.545	1.638.111.768

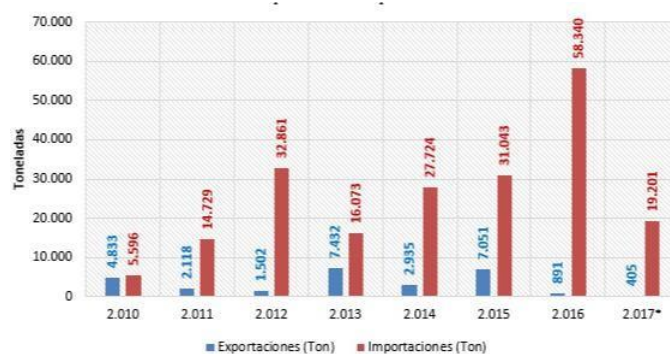
Fuente: DANE, DIAN. 2019

Para el sector lechero el impacto no fue el más alentador, se comportó de la misma forma, primero cabe aclarar que la composición de las importaciones y exportaciones lácteas se define por productos como quesos, mantequillas, lactosueros, yogurt, leche concentrada y leche líquida principalmente y que dentro de la negociación con Estados Unidos se definieron contingentes de productos lácteos para Colombia por parte de Estados Unidos de 9.900 toneladas aproximadamente sin pago de aranceles para el primer año; donde Colombia para el año 2012, “logró exportar 197 toneladas de quesos y 230 toneladas de lácteos procesados (arequipe y bebidas lácteas), lo que representa el 4,32% del cupo que le fue otorgado a Colombia.” (Contexto Ganadero, 2013). Evidentemente una cifra muy baja a lo que realmente Colombia podría aprovechar con el contingente, y para el año 2013 se exportaron “86 toneladas (48 toneladas de productos lácteos procesados arequipe y bebidas lácteas y 37 toneladas de quesos), es decir, Colombia solamente ha utilizado el 0,79% de sus contingentes” (Contexto Ganadero, 2013). Por el contrario las exportaciones de Estados Unidos hacia Colombia entre mayo y diciembre de 2012 fueron de “2.751 toneladas de leche en polvo, 5 toneladas de yogurt, 633 toneladas de quesos, 52 toneladas de productos lácteos procesados y 7 toneladas de helado

lo que significó que Estados Unidos utilizara el 33,02% del cupo” (Contexto Ganadero, 2013).

Como se puede identificar en la gráfica número 1, incluso desde el año 2010 el comportamiento de las importaciones de lácteos en Colombia ha sido creciente, su nivel más alto fue en el año 2016 con 58.340 toneladas, con especial atención en el año 2012 en el cual entro en vigor el TLC se duplicaron las importaciones respecto al año anterior. El comportamiento de las exportaciones es más dinámico, sin embargo, la balanza comercial del sector continúa siendo negativa, cada vez con mayor rango de diferencia en toneladas entre años.

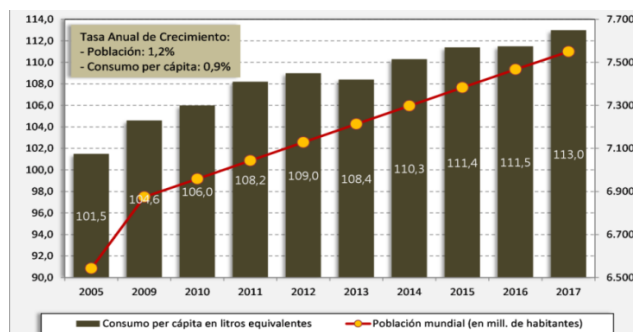
**Grafica 1**  
**Exportaciones e Importaciones de lácteos en Colombia 2010-2017**



Fuente: (Asoleche, 2018), Con Datos de la Unidad de Seguimiento de Precios

Sumado a esto, el consumo mundial de lácteos ha venido en incremento constante como lo demuestra la gráfica número 2, la tasa anual de crecimiento desde el año 2005 al año 2017 en cuanto a población es de 1.2% y en consumo es de 0.9 %, lo cual indica grandes oportunidades en el mercado de la leche.

**Grafica 2**  
**Consumo mundial de lácteos -litros per cápita y población**

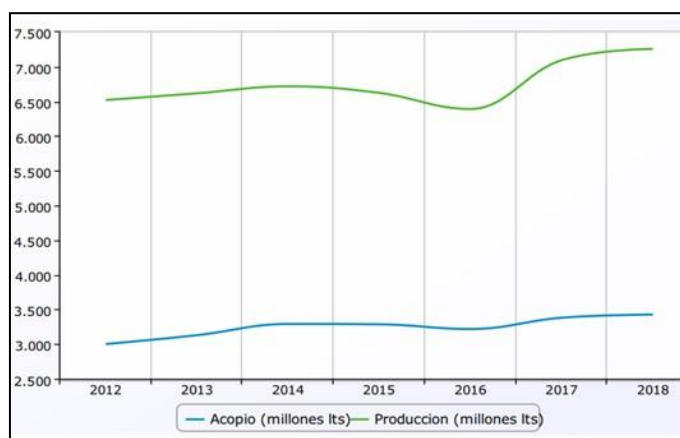


Fuente: (OCLA, 2018)

Definitivamente este es un mercado en crecimiento por su consumo a nivel mundial y se espera que Colombia cumpla con las exigencias para incursionar competitivamente; sin embargo, como se ha indicado, el aumento en las importaciones, con el tiempo afecta el precio interno de los productos, particularmente hacia la baja por las reglas básicas de oferta y consumo de la economía, las deficiencias de la infraestructura a lo largo de la cadena de valor, en la calidad del producto fitosanitario y zoonosanitario, la falta de apoyo del gobierno a través de asistencia técnica que permita acceder a mercados extranjeros, evita que el sector crezca en su capacidad tanto productiva como exportadora y se sostenga en el tiempo.

Existe otro factor no menos importante, se trata de la producción y acopio del sector lechero colombiano; por ejemplo, en la gráfica y tabla número 3 se puede notar que la producción del sector desde 2012 hasta 2018 se comporta de forma estable, con una ligera baja en el año 2016 al igual que el acopio; y las cantidades de acopio comparadas con la producción anual no alcanzan a sumar el 50% del total de la producción, lo que significa que más de la mitad de leche producida no es procesada, probablemente es destinada a el autoconsumo de las fincas productoras o hacen parte de la informalidad.

**Grafica 3**  
**Producción y Acopio sector lácteo**



Fuente: (Fedegan, 2018)

**Tabla 3**  
**Producción del sector ganadero y acopio por parte de la industria transformadora**

Tabla de Datos		
Fecha	Producción (millones lts)	Acopio (millones lts)
2012	6.520	3.001
2013	6.617	3.129
2014	6.718	3.291
2015	6.623	3.286
2016	6.391	3.218
2017	7.094	3.381
2018	7.257	3.427

Fuente: (Fedegan, 2018)

Aun así, Colombia es uno de los principales países productores de leche en América Latina; no obstante, a los productores que en su mayoría son pequeños se les debe facilitar los mecanismos para competir contra el sector lácteo de un país potencia mundial como lo es Estados Unidos, poniendo en iguales condiciones ambos sectores, respeto a tecnificación del sector, el conocimiento de las condiciones de acceso al mercado, las ayudas internas a los productores, entre otras; que en este último caso referente a las subvenciones a la exportación sería conveniente para el país, aplicar medidas de defensa comercial como las compensatorias, (sobre-arancel o acudir a procedimientos de solución de diferencia), con el fin de hacer frente a la situación.

Por todo ello es conveniente evaluar el impacto que género la firma del Acuerdo de Promoción Comercial entre la República de Colombia y Estados Unidos de América en el sector lácteo colombiano, respondiendo si ¿los aspectos negociados en el TLC respecto a los lácteos fueron equitativos y favorables para ambos países, considerando las condiciones en las que se encontraban? O si ¿los productores colombianos estaban preparados para competir en un mercado liberalizado y altamente competitivo? Y si después de poner en marcha el acuerdo ¿El gobierno colombiano ha tomado medidas necesarias para contrarrestar los impactos que ha recibido el sector?, finalmente el presente estudio no solo analiza la situación del sector, sino que también puede ser tenido en cuenta para futuras negociaciones como la actual y preocupante con Nueva Zelanda, evitando crisis en los diferentes sectores económicos del país.

#### 4. Justificación

La presente investigación busca evaluar el impacto que generó la firma del Acuerdo de Promoción Comercial entre la República de Colombia y Estados Unidos de América específicamente en el sector lácteo colombiano; considerando que se trata de un tema de controversia dentro de la economía del país. El desarrollo de esta investigación aporta información clara y concisa acerca de las consecuencias económicas y sociales generadas a partir de la puesta en marcha del acuerdo entre los dos países y más allá de esto, las conclusiones aquí presentadas apuntan a incentivar la recuperación del sector, al mismo tiempo evita que se agrave la situación.

Las motivaciones de esta investigación y su importancia social a mediano y largo plazo se enfocan, primero, en los pequeños productores colombianos y sus familias quienes a causa de la creciente importación de lácteos y sus derivados, impulsada por el TLC se ven forzados a recibir menos pago por sus productos sumando los altos costos de producción de la cadena láctea y posteriormente forzados a recaer en la informalidad, causando que las zonas productoras reduzcan su oferta o los acopiadores autorizados disminuyan la cantidad de acopio; además que la industria colombiana lechera no está preparada tecnológicamente ni cuenta con las condiciones para competir con la estadounidense. Por otro lado, respecto a las medidas asignadas por Estados Unidos para la entrada de productos colombianos, específicamente las fitosanitarias y zoonosanitarias son estrictas, en su mayoría impiden que amplíe la capacidad exportadora del país, la razón, es el no cumplimiento de la normatividad respectiva para requisitos como los establecidos por la Food and Drug Administration (FDA), el Department of Agriculture, entre otras, además la falta de industrialización del sector, de apoyo del gobierno, de infraestructura, tecnificación etc., sin embargo, existen otras desventajas como las ayudas

internas a los productores de leche de Estados Unidos, por ejemplo, los pagos directos a los productores cuando el precio cae, lo cual demuestra el desequilibrio entre los sectores.

Segundo, este sector en el año 2018 según Jeffrey Fajardo, presidente de Asoleche, fue “el principal aportante al PIB agropecuario, aportando cerca de 25% del PIB del agro y participando con 1,23% del PIB total del país, eso supera en el doble el tamaño del PIB cafetero.” (Agronegocios, 2018), cifras importantes para la economía y que genera advertencias acerca de la situación actual, es decir, si no se atienden de manera urgente los problemas es posible la pérdida de uno de los sectores más importantes en el desarrollo del país. Tercero, el tema de la informalidad puede ir en aumento con los años y hasta el momento se evidencian cifras preocupantes como anuncio Fajardo en junio de 2018:

Cerca de 42% de la leche que se produce se vende a través de canales informales. Esta leche no tiene empresas constituidas y esa leche de canales informales se vende muy por debajo de los precios regulados y se ponen productos más baratos (Agronegocios, 2018).

Significando para los productores una dificultad y menor rentabilidad al vender sus productos en los canales formales, por diferentes razones y la principal el bajo precio pagado o la reducción en el volumen de acopio.

Cuarto, el sector de los lácteos según indicó Fajardo en el diario Portafolio, “genera más de 700.000 puestos de trabajo, situándose como el segundo sector con la mayor participación en la generación de empleo agroindustrial” (Portafolio, 2018), además es un sector que se puede desarrollar en varios eslabones, desde los pequeños productores en sus fincas hasta las empresas transformadoras y que aportan valor agregado al producto, por lo tanto, es considerado de gran importancia para el campo colombiano y la economía.

Ya para concluir el presente estudio, también permite conocer la importancia y potencialidades del sector lácteo a fin de mejorar su situación y aumentar la eficiencia del mismo a largo plazo, la importancia académica se basa en la motivación para los estudiantes de crear espacios de investigación y documentos con recopilación de información importante de los acuerdos comerciales de los haga parte nuestro país para el beneficio de la comunidad, teniendo en cuenta que para nosotros es vital motivar los cambios e incentivar el desarrollo de los sectores económicos.

## **5. Metodología**

La investigación es un conjunto de procesos sistemáticos, críticos y empíricos que se aplican al estudio de un fenómeno o problema, es dinámica, cambiante y evolutiva. Se puede manifestar de tres formas: cuantitativa, cualitativa y mixta; Esta última implica combinar las dos primeras. Cada una es importante, valiosa y respetable por igual (Hernández Sampieri, Fernández Collado, & Baptista Lucio, 2014).

Una vez planteado el problema y teniendo en cuenta la anterior definición, para el correcto desarrollo del presente estudio se emplea un enfoque mixto, el cual permite recopilar datos cualitativos y cuantitativos percibidos a través de la revisión de bases de datos, noticias, informes, investigaciones y artículos relacionados con el sector lácteo en el país, obtenidos de entidades especializadas como Fedegan (Federación de Ganaderos de Colombia), ANALEC (Asociación Nacional de Productores de Leche), Ministerio de Comercio, Industria y Turismo de Colombia, Dane (Departamento Administrativo Nacional de Estadística), Procolombia, la asociación gremial de lecheros, entre otras, quienes proporcionan información confiable y de gran utilidad para el tema central de esta investigación, seguido de ello se organiza los datos obtenidos de dicha bibliografía, dependiendo de la naturaleza y relevancia para el problema de investigación, posteriormente se analiza e interpreta la información, con el fin de obtener un



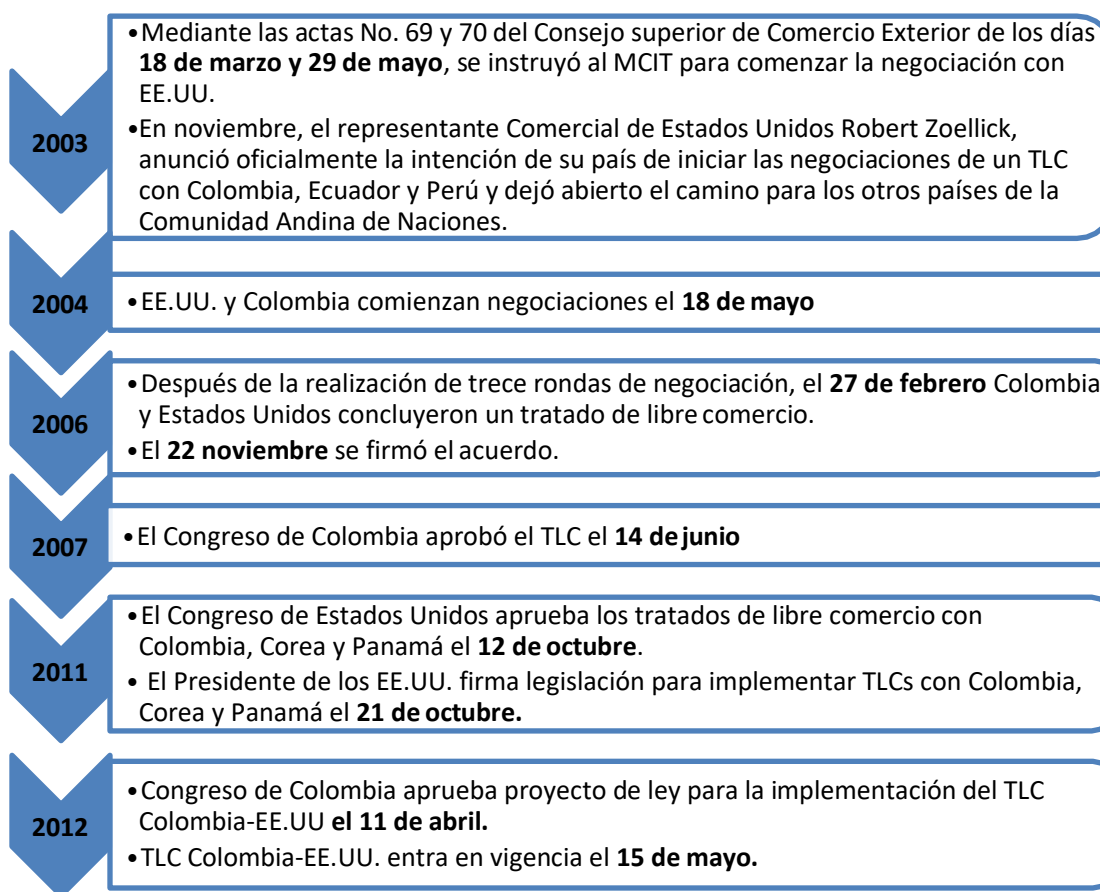
panorama actual acerca de la situación del sector lechero colombiano y por último se logra una conclusión que facilita al lector identificar los resultados del estudio y evaluar desde su punto de vista la situación presentada.

## **6. Revisión de literatura y otras fuentes**

### **6.1 Tratado de libre comercio entre Colombia y Estados Unidos: Aspectos generales**

Para empezar, Estados Unidos ya había otorgado a países de América Latina, Perú, Bolivia, Ecuador y Colombia un régimen de preferencias unilaterales, que consistía en una contribución por parte de los Estados Unidos a la lucha contra el tráfico de drogas ilícitas permitiendo la entrada de aproximadamente de 6.000 productos libres de aranceles; el primero de ellos fue el conocido ATPA (Andean Trade Preferences Act) desde 1991 que fue reemplazado por APTDEA (Ley de Promoción Comercial Andina y Erradicación de Drogas) en 2002 y que expiro en diciembre de 2006; de ahí oficialmente en 2004 se había iniciado negociaciones entre Colombia y EEUU de un tratado de libre comercio del cual se conoce y se encuentra vigente actualmente; Colombia lo utilizó como mecanismo de profundización de las relaciones comerciales con Estados Unidos y para ampliar el acceso a uno de los mercados más importantes y fuertes de mundo, que en el corto y largo plazo impulsaría el empleo, la competitividad, la reducción de la pobreza, favorecería la diversidad en el comercio interno, aportaría al mejoramiento en la balanza comercial y otros beneficios que fueron anunciados desde el inicio de las negociaciones, las cuales comenzaron y culminaron de la siguiente manera:

*Ilustración 1*  
*Cronología TLC Colombia-EEUU*



Fuente: Elaboración propia con datos de (Procolombia, 2019) y (Sistema de Información sobre Comercio Exterior, 2019)

Así mismo, dentro las negociaciones realizadas entre los años 2004 y 2006 en diferentes ciudades de Latinoamérica, se otorgó participación ciudadana y acompañamiento del sector privado, a través de representantes de los sectores económicos, sociales, políticos y académicos denominados “cuarto de al lado”, con el fin de ampliar la experiencia, de aportar puntos de vista e ideas desde personas que actúan en el escenario directamente, para lograr un acuerdo en condiciones reales y satisfactorio, concluyendo en un documento con el siguiente contenido:

*Tabla 4*  
*Contenido del TLC Colombia y EEUU*

<b>CAPITULOS</b>	
1. Preámbulo	13. Telecomunicaciones
2. Disposiciones generales	14. Comercio electrónico
3. Trato nacional y acceso a mercados	15. Propiedad intelectual
4. Reglas de origen	16. Política de competencia
5. Procedimientos aduaneros	17. Laboral
6. Medidas sanitarias y fitosanitarias	18. Medio ambiente
7. Obstáculos técnicos al comercio	19. Transparencia
8. Defensa comercial	20. Administración
9. Contratación pública	21. Solución de controversias
10. Inversiones	22. Excepciones
11. Servicios transfronterizos	23. Disposiciones finales
12. Servicios financieros	24. Anexos

Fuente: (Sistema de Información sobre Comercio Exterior)

También fueron tenidos en cuenta dentro del acuerdo aspectos importantes para encaminar su implementación, desarrollo y posibles modificaciones, a través de la Comisión Libre Comercio y otros comités, consejos y grupos con funciones más precisas pero con un mismo objetivo y es “Facilitar el cumplimiento de lo acordado y abordar los inconvenientes evitando el uso de un mecanismo de solución de controversias del tratado” (Sistema de Información sobre Comercio Exterior), como el comité de comercio agrícola, de servicios financieros, de asuntos laborales, de asuntos ambientales, de comercio de mercancías, entre otros. Finalmente, una de las partes más importantes del acuerdo y que requieren de mayor atención son las relacionadas con acceso a mercados que tiene como objetivo remover las barreras arancelarias y no arancelarias al comercio de bienes y servicios definiéndose temas relacionados con las medidas sanitarias y fitosanitarias, el trato nacional, las compras públicas, las inversiones, servicios,

telecomunicaciones, etc. donde Colombia tiene desventajas por sus condiciones económicas, sin embargo se esfuerza por avanzar en los diferentes temas.

## **6.2 TLC con Estados Unidos: Sector agropecuario colombiano**

El sector que nos interesa dentro del TLC para el presente estudio es el sector de agropecuario, importante para la economía del país por sus aportes al PIB, el empleo, la seguridad alimentaria, etc., por esta razón lo negociado se enfocó en la necesidad del sector de aumentar las exportaciones de productos colombianos competitivos como las flores, frutas, lácteos, cárnicos, azúcar, tabaco, algodón, hortalizas, entre otros, sin dejar desprotegida la producción nacional frente a las importaciones o la competencia estadounidense. El TLC también anuncio:

Brindar a la producción agropecuaria las condiciones para modernizar sus procesos productivos de forma que mejoren su competitividad, establecer mecanismos de protección como aranceles base o de partida elevados, salvaguardias especiales automáticas, amplios plazos de desgravación, cuotas de importación, plazos de gracia para los productos más sensibles. (Sistema de Información sobre Comercio Exterior).

Esto con el fin de evitar crisis cuando entrara en vigor, haciendo el proceso más aceptable y llevadero para cada uno de los sectores, así mismo Colombia debía comprometerse a cumplir con los estándares establecidos principalmente los de calidad del producto para lograr el acceso al exigente mercado de los Estados Unidos.

Algunos de los resultados del TLC respecto a los productos de estrategia ofensiva de Colombia fueron:

**Ilustración 2**  
**Productos de la estrategia ofensiva de Colombia en el TLC**

<p>Consolidación de todo el ATPDEA</p> <p><b>Carnes:</b> - Acceso preferencial al cupo de 30.000 toneladas disponibles del contingente de la OMC. - Contingente de 5.000 toneladas con arancel cero exclusivo para Colombia, cuando se agote el contingente de OMC.</p> <p><b>Productos lácteos – Contingentes con acceso inmediato en:</b> Leche líquida: 100 toneladas Mantequilla: 2.000 toneladas Helados: 300 toneladas Quesos: 4.600 toneladas Otros lácteos: 2.000 toneladas Yogures: libre acceso</p> <p>Las exportaciones por fuera del contingente se desgravan así: Mantequilla, leche líquida y helados: 11 años Quesos, productos lácteos y leche en polvo: 15 años</p> <p>Flores – arancel cero y ágil. Frutas – arancel cero y ágil mecanismo sanitario y fitosanitario. Hortalizas – arancel cero y acceso libre. Grasas vegetales y margarinas – arancel cero y acceso libre. Azúcar – aumentó la cuota de 25 mil toneladas/año a 75 mil toneladas/año; incluyen confites y chocolatería para uso industrial. Etanol – arancel cero y acceso libre. Tabaco – contingente de 4 mil toneladas con arancel cero, adicional al de 3 mil toneladas de la OMC que también tiene acceso preferencial para Colombia. Cigarrillos – arancel cero y acceso libre. Algodón – arancel cero y acceso libre.</p>
---

Fuente: (Sistema de Información sobre Comercio Exterior)

En cuanto al arancel base, Estados Unidos propuso desde un principio entrada inmediata sin aranceles a los productos sensibles desde el primer día de entrada en vigor del acuerdo, cuestión que fue rechazada, pues pondría en peligro la economía agrícola de país, de esta manera fue necesario negociar el arancel base o de partida para cada producto sensible, al mismo tiempo se definían los plazos de desgravación con la respectiva tasa de crecimiento, que debían llegar a cero.

### **6.3 Generalidades del Sector lechero colombiano**

El sector lechero Colombiano se conforma de diferentes eslabones, se puede decir que el primero es la producción de leche cruda asistida por proveedores de insumos agropecuarios, maquinaria, equipo, asistencia técnica y servicio veterinario, posteriormente es llevada a través de transporte especializado a infraestructuras de almacenamiento más conocidos centros de acopio para recolectarla y aplicar diferentes procesos a fin de conservarla, el segundo eslabón inicia en las plantas procesadoras e industriales las cuales transforman el producto y logran diferentes derivados, finalmente el tercero se encarga de distribuirla para su venta; en algunos

casos la leche cruda es comercializada sin llegar a los centros de acopio y las plantas industriales, por razones de sobreproducción o bajos volúmenes asignados de los acopiadores. De esta manera, se considera un sector influyente en la economía del país, según datos proporcionados por Asoleche y el Ministerio de Agricultura “genera alrededor de 736.873 empleos, cuenta con 400.000 productores y participa con alrededor del 0.80% en el producto interno bruto” (Portal lechero, 2019). todo esto concentrado en departamentos que de acuerdo con sus características productivas se clasifican en regiones lecheras así:

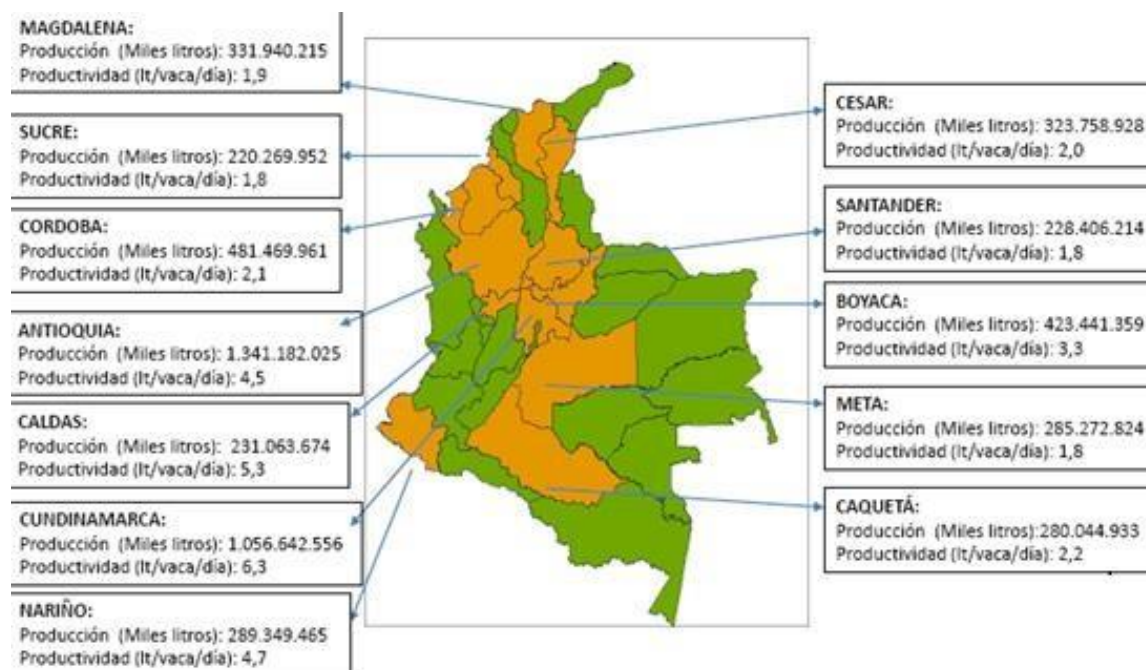
**Tabla 5**  
**Clasificación de regiones lecheras colombianas**

Región 1	Cundinamarca, Boyacá, Antioquia, Quindío, Risaralda, Caldas, Nariño, Cauca y valle del cauca
Región 2	Cesar, Guajira, Atlántico, Bolívar, Sucre, Córdoba, Chocó, Magdalena, Norte de Santander, Santander, Caquetá, Tolima, Huila, Meta, Orinoquía y Amazonía.

Fuente: Recuperado de la Resolución 17 de 2012, MADR

No obstante son pocas las empresas procesadoras encargadas de los volúmenes producidos, las más conocidas son Alpina, Colanta, Alquería, Algarra, Parmalat y Recreo; aun así este sector es uno de los principales generadores de valor agregado a la economía agropecuaria; de esta manera, según la FAO en el año 2012 Colombia fue considerado “El cuarto país de Latinoamérica con mayor producción de leche” (Contexto Ganadero, 2013), a pesar de presentar ciclo de estacionalidad, es decir, la producción varía según la época del año, las condiciones climáticas y la disponibilidad de insumos; la producción más baja se encuentra entre enero y marzo, la más alta entre julio y septiembre. Para tener un acercamiento a la producción colombiana de leche se presenta a continuación la correspondiente al año 2018 distribuida por zonas así:

**Ilustración 3**  
**Zonas Productoras 2018**



Fuente: (MinAgricultura, 2018)

Respecto a la estructura de costos de la producción de leche en Colombia, se incluyen variables como mano de obra, asistencia técnica, instalaciones, equipos de ordeño, concentrado, suplementos, nutrición, vacunas y medicamentos, transporte, energía y otros imprevistos.

En Colombia los costos de producción y precios de la leche cruda en finca se distribuyen de la siguiente manera:

**Tabla 6**  
**Costos de producción y precio de la leche cruda en finca**

Tabla de Datos			
	Fecha	Costo x Región (\$ x litro)	Precio
<b>Altiplano Cundiboyacense</b>	2018	\$ 782	\$ 1,020
<b>Antioquia, Eje Cafetero, Norte del Valle</b>	2018	\$ 814	\$ 1,060
<b>Caribe Húmedo</b>	2018	\$ 576	\$ 1,000
<b>Caribe Seco</b>	2018	\$ 682	\$ 1,000
<b>Llanos Orientales</b>	2018	\$ 749	\$ 920
<b>Sur de Bolívar, Sur de Cesar, Santanderes</b>	2018	\$ 847	\$ 920
<b>Sur Occidente (Nariño, Cauca, Putumayo)</b>	2018	\$ 813	\$ 960
<b>Centro Sur (Tolima, Huila, Caquetá)</b>	2018	\$ 812	\$ 920
<b>Total, Promedio</b>	<b>2018</b>	<b>\$ 759</b>	<b>\$ 975</b>

Fuente: (DANE, 2019; Fedegan, 2018)

Sin embargo, en la tabla anterior no son incluidas las medidas y técnicas disponibles para reducir el impacto ambiental que genera la ganadería, tomados como sobrecostos según los ganaderos, pues en sus sistemas productivos se deben implementar, por ejemplo, métodos de conservación del suelo, incluso “el pago por servicios medioambientales en el uso del suelo para la ganadería para limitar su degradación, mejorar la dieta de los animales para reducir la fermentación intestinal y las consiguientes emisiones de metano” (El Tiempo, 2006). dar buen uso del agua y energía, etc., Para contextualizar, los principales contaminantes derivados de la ganadería intensiva son el amoníaco eliminado a través de la orina del animal, pues tiene un fuerte impacto sobre el suelo, ya que acidifica los suelos, provocando daños en los ecosistemas acuáticos y terrestres, el metano y óxido nitroso encontrados en la fermentación y el almacenamiento de purines y estiércol son causantes del efecto invernadero, el exceso de nitrógeno a través de los purines o estiércoles da lugar a la acumulación de nitratos que pueden contaminar los acuíferos, entre otros efectos dañinos para el medio ambiente. En este aspecto medioambiental, la ganadería y consiguiente producción de leche juegan un papel determinante, ya que algunas prácticas mal manejadas pueden causar impactos negativos, es por eso que la ganadería tiene límites en cuanto a su productividad, por ejemplo, si el número y tipo de animales supera la capacidad de un área puede causar pastoreo excesivo y en general deterioro del suelo, sin embargo existen técnicas que permiten aumentar la productividad reduciendo la erosión del suelo como la intervención mecánica y física con respecto al suelo o la vegetación (contorneación de la tierra y otras técnicas de conservación del suelo y el agua) y la siembra o resiembra de las especies y variedades seleccionadas, que a su vez son costosas y poco utilizadas por ganaderos de escasos recursos.

Por otro lado, es importante mencionar que el gobierno interviene en el establecimiento de precios base para el pago de la leche cruda al proveedor, a través de la resolución 017 de 2012, por razones como las distorsiones del mercado lácteo colombiano, que se derivan de las necesidades de los sistemas de producción, entre otras las asimetrías en la comercialización de



leche cruda. Esto con el fin de fortalecer y abastecer el mercado de productos lácteos de calidad y precios competitivos, mitigando al mismo tiempo el impacto ambiental que genera la ganadería y sobre todo para fomentar la transparencia en el pago al productor, así, la metodología que se definió consiste en:

Tener en cuenta la valoración que realice el laboratorio de análisis en cuanto a calidad composicional e higiénica, la cual es determinada cuantificando la cantidad de gramos de sólidos totales, proteína y grasa contenidos en un litro de leche cruda, estos serán liquidados de acuerdo con el valor del gramo vigente, el cual se multiplica por la cantidad de gramos hallada. La calidad higiénica, se medirá en términos de nivel de unidades formadoras de colonia contenidos en un litro de leche. Las bonificaciones o descuentos se realizarán de acuerdo con los rangos establecidos en la tabla de la UFC (Ministerio de Agricultura y Desarrollo rural, 2012).

Las bonificaciones pueden ser obligatorias en cuanto se refiere a calidad higiénica, sanidad y composicional o voluntarias cuando es por volumen, frío o estacionalidad, los descuentos pueden ser por transporte según tablas de distancia y modalidades o por calidad cuando no cumplen con el nivel exigido.

Fórmula para pago por concepto de sólidos totales

$$\mathbf{Ppp = ((Vgst \times Qgst) + Bo + Bv - T)}$$

Vgst = Valor gramo Sólidos Totales

Qgst = Cantidad de Gramos contenidos en un litro de Leche

Bo = Bonificaciones Obligatorias

Bv = Bonificaciones Voluntarias

T = Transporte

Ppp = Precio Pagado al Productor por litro de leche

Fórmula para pago por concepto de proteína y grasa

$$\mathbf{Ppp = ((Vgp \times Qgp) + (Vgg \times Qgg) + Bo + Bv - T)}$$

Vgp = Valor gramo proteína

Qgp = Cantidad de Gramos de proteína contenidos en un litro de Leche

Vgg = Valor gramo grasa

Qgg = Cantidad de Gramos de grasa contenidos en un litro de Leche

Bo = Bonificaciones Obligatorias

Bv = Bonificaciones Voluntarias  
T = Transporte  
Ppp = Precio Pagado al Productor por litro de leche

El precio base del gramo, sólidos totales, proteína y grasa será renovada y efectiva cada marzo, consiste en:

Aplicar la variación anual del ICSL (Índice Compuesto del Sector Lácteo), el cual es el resultado de combinar la evolución del IPC lácteo, el índice de canasta de insumos, el índice de evolución de inventarios (leche en polvo, UHT, quesos), el índice de mercado externo y el índice del precio mix (Ministerio de Agricultura y Desarrollo rural, 2012).

Con base en lo anterior, principalmente en los datos de producción, se considera a Colombia como uno de los países mayores productores de leche en América Latina, aun así, se da el fenómeno de importación de altos volúmenes de lácteos y derivados, según el Consejo Nacional Lácteo,

El primer mes de este año registró la entrada de 12 mil 259 toneladas de derivados como leche en polvo, quesos, lactosueros y yogur, por un valor cercano a los USD 27 millones. Es la primera vez en más de una década que se alcanza un número tan alto de toneladas en un solo mes (Contexto Ganadero, 2019).

Sumando a ello, otro factor en el que existen discrepancias dentro de la relación costo y precio que deben ser corregidas para evitar problemas en el buen funcionamiento del sector, es la variación anual tanto de precios como de costos “mientras los precios al productor de leche en Colombia no se les aumenta un 3% anual; los costos de producción se incrementan por encima del 15%” (Portal lechero, 2019). Acto que preocupa al gremio ya que en el largo plazo no será rentable la producción de leche en el país, al menos dentro de la formalidad; A pesar de ello hoy en día Colombia cuenta con una buena oferta de productos exportable como los son quesos, mantequillas, leche en polvo, leche condensada, yogurt, leche concentrada, leche líquida y otros derivados.

## 6.4 Negociaciones respecto al sector lechero

Desde el inicio de las negociaciones del TLC con estados unidos se tenía conocimiento del impacto, dentro de algunos sectores productivos, cuestión que era analizada por los interesados gremiales; en especial el sector lechero se mostraba preocupado por los grandes impedimentos para poder acceder al mercado estadounidense, la principal razón fueron las diferentes reglamentaciones que impone estados unidos a este tipo de productos y otras asimetrías que fueron identificadas.

Los ítems más representativos que fueron negociados en el TLC y otros aspectos que tocan directamente al sector de los lácteos son los siguientes:

### 6.4.1 Medidas de salvaguardia: Contingentes arancelarios y desgravación

Arancel base del 33%

*Tabla 7*  
*Contingentes para Estados Unidos entrar a Colombia*

PRODUCTO	POSICIONES ARANCELARIAS	PLAZO DE DESGRAVACION	CANTIDADES PRIMER AÑO (TON)	CRECIMIENTO ANUAL (%)
Leche en polvo	04021010 04021090 04022111 04022119 04022191 04022199	15	5.500	10%
Yogurt	04031000	15	110	10%
Mantequilla	04051000 04052000 04059020 04059090	11	550	10%
Queso	04061000 04062000 04063000 04064000 04069010 04069020 04069030 04069090	15	2.310	10%
Productos lácteos procesados	19011010 19011090	15	1.100	10%
Helados	21050000	11	330	10%
<b>TOTAL</b>			<b>9,900</b>	

*Las cantidades ingresaran sobre una base de primero en llegar/primeroservido*

Fuente: Elaboración propia datos del (Sistema de Información sobre Comercio Exterior, 2006)

Con el fin de comparar los contingentes de ambos países a continuación los otorgados por Colombia a Estados Unidos

**Tabla 8**  
**Contingentes para Colombia entrar a Estados Unidos**

<b>PRODUCTO</b>	<b>POSICIONES ARANCELARIAS</b>	<b>PLAZO DE DESGRAVACION</b>	<b>CANTIDADES PRIMER AÑO (TON)</b>	<b>CRECIMIENTO ANUAL (%)</b>
Leche líquida y Crema	04013025 04039016	11	110	10%
Mantequilla	04013075 04039078 04051020 04052030 04059020 21069026 21069036	11	2.200	10%
Queso	04061008 04061018 04061028 04061038 04061048 04061058 04061068 04061078 04061088 04062028 04062033 04062039 04062048 04062053 04062063 04062067 04062071 04062075 04062079 04062083 04062087 04062091 04063018 04063028 04063038 04063048 04063053 04063063 04063067 04063071 04063075 04063079 04063083 04063087 04063091 04064070 04069012 04069018 04069032 04069037 04069042 04069048 04069054 04069068 04069074 04069078 04069084 04069088 04069092 04069094 04069097 19019036.	15	5.060	10%
Productos lácteos procesados	04022950 04029990 04031050 04039095 04041015 04049050 04052070 15179060 17049058 18062082 18062083 18063270 18063280 18069008 18069010 19011030 19011040 19011075 19011085 19012015 19012050 19019043 19019047 21050040 21069009 21069066 21069087 22029028	15	2.200	10%
Helados	21050020	11	330	10%
<b>Total</b>			<b>9900</b>	

*Las cantidades ingresaran sobre una base de primero en llegar/primer servido*

Fuente: Elaboración propia con datos del (Sistema de Información sobre Comercio Exterior, 2006)

#### **6.4.2 Medidas sanitarias y fitosanitarias**

En el TLC entre Colombia y Estados Unidos se establece un acuerdo respecto a medidas sanitarias y fitosanitarias (Capítulo seis) que tiene por objetivo:

Proteger la vida o salud de las personas, de los animales o de los vegetales en el territorio de las Partes, impulsar la implementación en las Partes del Acuerdo MSF, proporcionar un Comité Permanente dirigido a atender los problemas sanitarios y fitosanitarios, intentar resolver asuntos comerciales y por ende expandir las oportunidades comerciales (Sistema de Información sobre Comercio Exterior, 2006).

El comité permanente o “Comité Permanente sobre Asuntos Sanitarios y Fitosanitarios debería ser creado durante los 30 días siguientes contados a partir de la entrada en vigor del acuerdo, con representantes de ambas partes; Se formalizo a través del intercambio de cartas que identificaban los representantes primarios, Jorge Humberto Botero por parte de Colombia y John K. Veroneau, para que existiera una relación estable, de responsabilidad, compromiso y cooperación, con los temas pertinentes, fortaleciendo el comercio bilateral entre Colombia y Estados Unidos.

Como resultado se definió la documentación que se requiere para exportar productos bajo las partidas arancelarias nombradas en la tabla 8; Así, La dirección de impuestos y aduanas nacionales, solicita los siguientes documentos soportes:

- Certificado de inspección sanitaria exportación alimentos y materias primas – emitido por el Instituto Nacional De Vigilancia De Medicamentos Y Alimentos
- Certificado de venta libre - emitido por el Instituto Nacional De Vigilancia De Medicamentos Y Alimentos
- Documento zoosanitario - emitido por el Instituto Colombiano Agropecuario
- Documento Zoosanitario de Importación - emitido por el Instituto Colombiano Agropecuario
- Otros Ministerios colombianos que regulan asuntos sanitarios y fitosanitarios: Ministerios de Salud y de la Protección Social; Agricultura y Desarrollo Rural (MADR); Ambiente y Desarrollo Sostenible; y Comercio, Industria y Turismo (MCIT).

Son enunciados como requisitos opcionales sin embargo en su mayoría son indispensables; Hacia Estados Unidos, estos documentos se encuentran bajo el decreto 3075 del 23 de diciembre de 1997/Ministerio de la Protección Social, diario oficial N°43205PAG y la Resolución 1317 de Mayo de 2007/Instituto Agropecuario, diario oficial N°46646P PAG. 9.

Estados Unidos es uno de los países más estrictos en cuanto a medidas y leyes respectivas a temas sanitarios y fitosanitarios, son conocidas como una barrera de acceso al mercado e impedimento de la entrada de productos colombianos, entre ellas:

- La Ley Federal de Productos Alimenticios, Medicamentos y Cosméticos.
- Ley Federal de Inspección de la Carne.
- La Ley de Protección Fitosanitaria.
- La Ley Federal sobre Insecticidas, Fungicidas y Rodenticidas.
- Ley de Modernización de Procedimientos para la Inocuidad de los Alimentos de la Administración de Productos Alimenticios y Farmacéuticos (FDA)
- Departamentos que regulan asuntos sanitarios y fitosanitarios: The U.S. Food and Administration, United States Department of Agriculture, Environmental Protection Agency.

#### **6.4.3 Ayudas internas**

En efecto, tanto Colombia como Estados Unidos otorgaron subsidios y ayudas internas como mecanismo para incentivar y fortalecer el sector lechero; Otro de los temas controversiales en el marco del TLC, ya que, Estados Unidos ha venido manteniendo en pie las políticas de protección y estabilización a la agricultura y Colombia elimino del Sistema Andino de Franjas de Precios (SAFP), los productos bajo las partidas arancelarias 04.02, según el decreto 2906 de 2010 y las partidas 040410900 y 0404900000 según el decreto 2112 de 2009, con la idea de fijar más fondos en las ayudas internas (Dian, 2019), sin embargo, este sistema estabilizaba el costo de las importaciones y protegía la producción nacional de las variaciones de los precios internacionales.

Durante varios años Estados Unidos a través de leyes, regula la política agraria y alimentaria, e incentiva a la conservación, el desarrollo rural, la investigación entre otros aspectos, de esta forma, la más reciente ley agraria fue puesta en marcha en 2014 con vigencia hasta 2018, reemplazando la anterior “Ley de Alimentación, Conservación y Energía de 2008”

que expiro en 2013; En general la nueva LA2014:

Añade nuevas opciones de seguros agrarios, simplifica los programas de conservación, realiza modificaciones a las provisiones del programa de ayuda alimentaria SNAP (Supplemental Nutrition Assistance Program) y amplía los programas para frutas y hortalizas, producciones ecológicas, bioenergía, desarrollo rural y nuevos agricultores y ganaderos (Consejería de Agricultura, Alimentación Y Medio Ambiente Embajada de España en Washington DC, 2014).

Bajo esta ley se identifican novedades como el Programa de Protección de Márgenes para Productores de Leche (Dairy Producer Margin Protection Program, MPP), se trata de un “programa voluntario que proveerá pagos de indemnización a los productores de leche cuando los márgenes reales del sector lácteo sean inferiores a los niveles de cobertura de margen elegidos sobre una base anual”, el Programa de Donación de Productos Lácteos (Dairy Product Donation Program) el cual se activa “si los márgenes caen por debajo de US\$4,00 por dos meses consecutivos y se requerirá que el USDA compre productos lácteos por tres meses consecutivos, o hasta que los márgenes superen los \$4,00/cwt (\$4,00/50 litros)”, por otro lado se eliminó el Programa de Apoyo a los Precios de Productos Lácteos (Dairy Product Price Support Program), el Programa de Incentivos a la Exportación de Productos Lácteos (Dairy Export Incentive Program), La Comisión para la revisión de la Federal Milk Marketing Order y el programa Milk Income Loss Coverage (Consejería de Agricultura, Alimentación Y Medio Ambiente Embajada de España en Washington DC, 2014). Además, la nueva ley:

Renueva tres programas existentes para el sector lácteo: el Programa de Promoción e Investigación para Productos Lácteos (Dairy Promotion and Research Program), el Programa de Indemnización del Sector Lácteo (Dairy Indemnity Program), y el Programa de Precios a Plazo de Productos Lácteos (Dairy Forward Pricing Program). La autorización para los tres programas se extiende hasta el 2018 (Consejería de Agricultura,

Alimentación Y Medio Ambiente Embajada de España en Washington DC, 2014).

Y otras ayudas como, El Programa de Indemnización de Ganado (Livestock Indemnity Program), el Programa de Forraje para el Ganado (Livestock Forage Program) y el Programa de Ayuda de Emergencia para el Ganado (Emergency Livestock Assistance Program).

Colombia sin quedarse atrás, ha venido manejando políticas para el sector lácteo en el año 1999, firmó el Acuerdo de Competitividad Cadena Láctea y la Resolución 076 que creaba el Consejo Nacional Lácteo como un organismo asesor del gobierno en materia de política lechera y promotor del desarrollo del sector Lácteo Colombiano, del cual hacen parte Analac, Andi, Asoleche, Fedegan, Fedecooleche y MinAgricultura, MinTic, MicSalud; en 2003 se estableció la Ley 811 por medio de la cual se crearon las organizaciones de cadenas en el sector agropecuario, pesquero, forestal, acuícola, las Sociedades Agrarias de Transformación, SAT; en 2005 se crean los Conpes 3375-Política de Sanidad Agropecuaria e Inocuidad de alimentos y 3376- Política de Sanidad e Inocuidad Láctea y Cárnica; en 2010, se actualizo el Acuerdo de Competitividad Plan estratégico 2011/2015, y se establecieron los Conpes 3675-Política de Competitividad Cadena Láctea, 3676-Consolidacion Política Sanidad e Inocuidad láctea y cárnica; en 2011 se obtiene la Formulación de la Propuesta de Valor para el Ingreso al Programa de Transformación Productiva; en 2013 se formula el Plan de Acción Sectorial-PTP en cumplimiento al Conpes 3675, y para 2016-2017 el Plan de Acción con estrategias en asistencia técnica, gestión sanitaria, productividad, competitividad, valor agregado, desarrollo sostenible e integración de la cadena de valor (MinAgricultura, 2016). En apoyo presupuestario, la Unión Europea se comprometió a aportar 30 millones de euros para implementar el Conpes 3675 de 2010, los cuales se han entregado al gobierno nacional en dos fases:



**Ilustración 4**  
**Apoyo Presupuestario UE al Sector Lácteo**



Fuente: (Consejo Nacional Lácteo, 2019)

Finalmente, Colombia cuenta con entidades de apoyo como el Consejo Nacional Lácteo CNL, conocido como:

Un espacio de diálogo permanente entre los distintos eslabones de la Cadena Láctea, y entre estos y el Gobierno, con el propósito de asesorar y orientar al gobierno en el diseño de la política sectorial, de identificar y concertar soluciones adecuadas a los diversos problemas que afectan su desempeño y de coordinar a nivel nacional todas las actividades que propendan por su desarrollo integral y equitativo (CNL, 2019).

Se conforma de cinco entidades más como Asoleche, un gremio que agrupa a las principales industrias procesadoras de leche, sus derivados y a otras empresas relacionadas con el ecosistema lácteo que busca garantizar el incremento de la competitividad; la Asociación Nacional de Productores de Leche ANALAC, la Federación de Ganaderos Fedegan, la Federación

Colombiana de Cooperativas de Productores de Leche Fedecooleche y la Asociación Nacional de Industriales ANDI; y otras entidades como el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo y el Programa de Transformación Productiva Regional.

## 7. Discusión

El TLC con Estados Unidos hace parte de un importante paso que da la nación colombiana hacia la liberación comercial y las relaciones bilaterales, sin embargo, en cualquier caso de negociación existen intereses entre las partes, Colombia desde un comienzo tenía claro e identifico los suyos, que se basaron en la liberación inmediata de la oferta exportable principalmente agropecuaria y sus productos competitivos como frutas, hortalizas, calzado, textiles, etc. con el fin de mejorar las condiciones de acceso arancelarias, además de eliminar las barreras no arancelarias y ampliar las restricciones en cuanto a cantidades que tienen esta clase de productos, así mismo diversificar las exportaciones e incursionar con nuevos productos, por otro lado, muy importante proteger la producción nacional de las importaciones desde Estados Unidos regulándolas, evitando que afecten los productos sensibles y disminuir los efectos de las ayudas internas de gobierno estadounidense sobre la producción nacional. Así como Colombia, Estados Unidos también tenía claro sus objetivos; sus intereses se basaron en la eliminación de franjas de precios y de subsidios a las exportaciones colombianas, definir acceso inmediato, regular las importaciones y proteger de productos sensibles, establecer aranceles con plazos de desgravación con el fin de llegar a cero en el menor tiempo posible; pero, ¿porque a Estados Unidos le interesan estos puntos y establecer relaciones con Colombia?, la razón principal es la sobreproducción que maneja, por eso se hace necesario buscar consumidores efectivos alrededor del mundo y mantener su política comercial activa para aumentar las exportaciones.

Al final de todo, se logra concretar la mayoría de intereses de ambos países, a pesar de ello; en la vinculación de estas dos economías, en cierta medida, se notan diferencias importantes que ponen en desventaja a Colombia, que fueron identificadas pero no tenidas en cuenta; para empezar Estados Unidos es un país desarrollado y potencia mundial con una población de 331.195.364 habitantes aproximadamente y un PIB per cápita de USD 62.641, frente a Colombia, un país subdesarrollado o en vía de desarrollo que cuenta con 49.070.000 habitantes aproximadamente y un PIB per cápita USD 6.651 (Banco Mundial, 2018), lo cual representa una

gran diferencia en las condiciones económicas y poder de compra, adicional a esto, Estados Unidos es uno de los mercados más dinámicos y diversos del mundo, con potencialidades en producción a mayor escala, industrialización y tecnologías, por lo tanto, visto de esta manera Colombia no significo hace seis años ni ahora una amenaza para la economía estadounidense; Por ejemplo, para el año 2017 Estados Unidos tuvo un crecimiento de 2,4% en industrialización y valor agregado, a diferencia de Colombia que disminuyo en -1,8% el mismo año (Banco Mundial, 2018). Bajo estas condiciones, se puede identificar que el primer sector afectado es el de asuntos agrarios, pues Colombia no cuenta con suficiente infraestructura industrial, vial y de transporte, mecanismos de producción y calidad, capacidad educativa para los campesinos quienes son los principales productores, instituciones públicas eficientes, apoyos financieros, ni buenas prácticas sanitarias y fitosanitarias que puedan competir contra el mismo sector estadounidense.

Al comparar los sectores lácteos, el colombiano se encuentra afectado, ya que, según la Asociación Nacional de Productores de Leche, registra en 2018 cerca de “395.215 unidades productoras de leche, es decir casi 400.000 fincas o haciendas las cuales más del 80% cuentan con menos de 15 vacas” (UniAndes, 2018), se enfrenta a la industria láctea de los Estados Unidos, es una de las más fuertes en el mundo con una producción de 98,4 mil millones de toneladas de leche aproximadamente, “genera casi 3 millones de empleos en todo el país, con un impacto económico general de más de U\$S 628 mil millones, y representa el 1,1 % del Producto Interno Bruto (PIB) del país” (Todo el Campo, 2018). Uno de los principales exportadores de productos lácteos en el mundo y actualmente un gobierno bajo políticas proteccionistas.

Colombia, a pesar de poseer un buen desempeño y reconocimiento en su vocación agrícola, una buena disponibilidad de pastos y alimentación, posición geográfica privilegiada y especiales condiciones agroecológicas, aún le falta mejorar en temas de productividad e innovación que le permita generar productos suficientes en cantidad y calidad tanto para el mercado local como exportador, por ejemplo, para someter a procesos de enfriamiento y

procesamiento en general es necesario transportar la leche cruda a centros de acopio y posteriormente ser transportada para venderla, es indispensable contar con una infraestructura vial adecuada, pero en Colombia existe un atraso de estas condiciones que limita el correcto desarrollo de las actividades; en el informe que emite INVIAS sobre el estado de la red vial de Colombia, para el segundo semestre de 2018 se notan preocupantes datos; de los tramos que están pavimentados y que son administrados por la entidad solo es “13,61% están en muy buen estado, 33,58% en bueno, 34,28% en regular, 17,68% es malo y 0,86%, muy malo.” Y el estado de la red no pavimentada 0% está en muy buen estado, 11,54% en bueno, 30,76% en regular, 5,74% en malo y 51,97% en muy mal estado” (INVIAS, 2019), lo anterior ubica al país en el puesto número 12 de 18 países en el Ranking Latinoamericano de Infraestructura 2017-2018 (World Economic Forum, 2018). No solo esto, Estados Unidos reconocido como un país industrializado a nivel mundial y líder global en competitividad, utiliza sistemas productivos con altos niveles de mecanización como equipos y maquinaria automática lo cual beneficia la producción reduciendo los tiempos, el esfuerzo y los costos por litro; a diferencia de los productores colombianos en su mayoría pequeños, que cargan con una enorme brecha de acceso a los mercados y se enfrentan diariamente a barreras como la tecnología, las técnicas avanzadas en producción, procesamiento, manipulación y manejo del producto, entre otras.

A causa de esto el sector enfrenta grandes retos, no obstante, los niveles de producción de leche en Colombia se mantienen constantes, durante los últimos seis años se ha encontrado entre los 6.000 y 7.500 millones de litros al año, así mismo, se espera que la industria crezca y sea altamente productivo a lo largo del tiempo. En cuanto al consumo de productos lácteos, en Colombia se ha mantenido estable, con un promedio anual de 142 litros al año se ubica entre los países de mayor consumo en América Latina, después de Uruguay, Argentina y Brasil, aun así, esta cifra es menor a las recomendaciones de consumo de la FAO que sugiere consumir 170 litros por año; además, existe una característica especial en el país, y es la distribución socioeconómica para el consumo de los productos lácteos, por ejemplo, el estrato bajo consume

principalmente leche cruda, estrato medio consume leche industrial procesada, algunos derivados y el estrato alto consume productos lácteos con altas características de calidad en proteínas como leche enriquecida y fortificada (Superintendencia de Industria y Comercio, 2012), a causa de los altos precios al público y es por esta razón es que el consumo no crece como se espera, la comercialización se orienta a los productos costosos, es decir, para estratos altos que cuentan con la capacidad de compra, los estratos bajos no pueden acceder con regularidad a esta clase de productos.

Otra de las problemáticas se enfoca en el precio que la industria debe pagar por cada litro de leche que les compre a los ganaderos de Colombia, que se establece mediante la resolución 17 de 2012 y es renovada cada Marzo; por ejemplo, en el año 2015 se estaba pagando en promedio a \$930; para conocer si existía conformidad entre los productores, la entidad informativa llamada “Contexto Ganadero” encargada de mostrar la realidad del sector agropecuario, realizo una entrevista a productores de leche con el tema principal “¿cuál sería el precio ideal que los industriales deberían pagar por cada litro de leche en el país?” Donde ellos respondían:

- “Para que el sector lácteo sea competitivo, nosotros los pequeños productores deberíamos recibir \$100 más por cada litro que producimos. Es decir, el precio pago debería estar oscilando entre los \$1.030 y los \$1.070” (Contexto Ganadero, 2015)
- “Un precio justo por litro de leche para que los productores lácteos tengamos estabilidad y podamos sufragar los gastos de producción, sería \$1.100. De esa forma podríamos competir con mercados internacionales” (Contexto Ganadero, 2015)

Con lo anterior se identifica que no existe equilibrio entre el precio y los costos; Ahora, en la actualización realizada en Marzo de 2018, se incrementó un 4% el precio base del litro de leche cruda que se paga al productor para ese periodo, pero según José Félix Lafaurie, presidente ejecutivo de la Federación Colombiana de Ganaderos afirma que se trató de una “lánguida actualización que deja sin incremento real el ingreso de los productores, pues el incremento del 4

% apenas cubre la inflación registrada en 2017, que fue de 4.09 %.” (AgroNet-Minagricultura, 2018); Lo ideal no es aumentar el precio al mismo tiempo y porcentajes que aumenta la inflación, si no por lo menos que los productores logren un mínimo del 15% de utilidad por sus actividades independientemente de otras variables, del mismo modo se puede comparar el período 2008 – 2018, en donde el precio del litro de leche “aumentó 31 %, pero en el mismo lapso la inflación fue de 43 % y los costos de producción de leche llegaron a 64 %.” (Portal Lechero, 2019); Por otro lado, Colombia cuenta con el acuerdo 15-18 de 2018 el cual dicta el Reglamento para el mecanismo de estabilización del sector lácteo mercado interno vigencia 2018, que se esperaría su eficiencia y cumplimiento de sus objetivos, pero las condiciones para participar en dicho mecanismo son poco asequibles para los pequeños productores. Adicional a ello, a nivel internacional el precio pagado al productor por litro de leche, la cotización de Colombia se ubica entre uno de los mejores a pesar de estar reduciendo durante los últimos años el precio, se encuentra por encima de países como Uruguay, Argentina y México, conocidos por su producción; sin embargo, esto no garantiza que el precio pagado sea el justo o que al menos en él se estén incluyendo o diferenciando los altos costos de producción y la utilidad; en definitiva, aun la productividad y la competitividad, no permiten obtener un precio de la leche que acceda a mercados internacionales e inexplicablemente el precio del producto final, es decir, el pagado por los consumidores siempre va en aumento, lo cual refleja una falta de regulación en el precio de venta de leche al público.

De igual forma se manifiestan las discrepancias del acopio de leche; la relación de producción y acopio es altamente distorsionada; la captación formal por parte de la industria transformadora no supera el 50% de la producción nacional, solo en 2018 se puede considerar favorable, de los 7.257 millones de litros producidos se acopiaron 3.427 según Fedegan, a pesar de no ser la mitad de la producción, es la cifra más alta en los últimos años, debido al mejoramiento en las propiedades del producto, aun así, las bonificaciones voluntarias pagadas al productor y en algunos casos necesarias para el sostenimiento de las actividades, se vieron

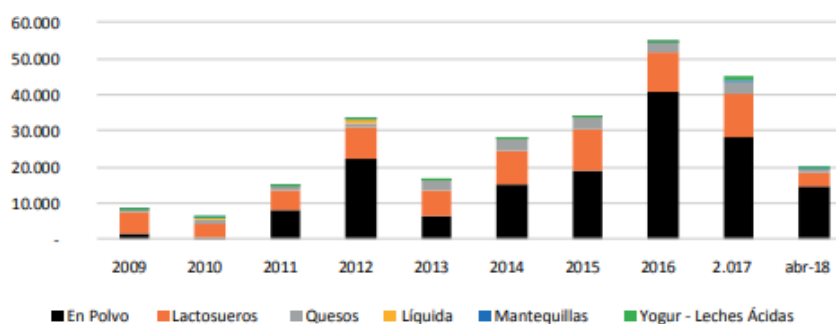
afectadas y cayeron en el mismo año (Contexto Ganadero, 2019); la cantidad restante de leche producida y que no es procesada es destinada al autoconsumo de las fincas y hacen parte de la informalidad, es decir, se usan para elaborar derivados artesanales o para distribuirla cruda, situación que se convierte en un grave problema, pues este tipo de distribución no garantiza el precio al productor y tampoco buena calidad para el consumo. Por otro lado, como ya se conoce el sector de procesamiento industrial se caracteriza por ser privado y concentrado, es decir, cinco del total de empresas colombianas procesan más del 50% del acopio formal de leche lo cual deja en evidencia un gran monopolio lácteo, por lo tanto, la capacidad instalada de la industria lechera no es suficiente para tanta producción, motivando a estas empresas a controlar las cantidades de acopio incluso el precio, por ejemplo, cuando una empresa de estas reduce la recolección de leche las demás se disponen a bajar el precio, afectando al productor con estas variaciones.

Estas dificultades a nivel interno del sector lechero Colombiano complementadas con lo que se acordó en el TLC generan un impacto negativo a la hora de la implementación, a simple vista se nota que los volúmenes asignados para ambos países son iguales, pero al revisar las partidas arancelarias negociadas se puede concluir que el acceso que da Estados Unidos a Colombia de leche líquida no es comparable con el acceso que da Colombia a Estados Unidos de leche en polvo, para producir una tonelada de leche en polvo se necesitan aproximadamente 8 toneladas de leche líquida, por lo tanto se da mayor acceso en cuanto a toneladas a Estados Unidos a comparación de 110 toneladas que puede llevar Colombia, sumando a ello, otra característica que aumenta la falta de competitividad de Colombia son los costos logísticos; pues llegar al mercado estadounidense con este producto sumado a las dificultades en transporte y demás factores no permiten acceder con un precio competitivo. También es importante mencionar que Estados Unidos impone restricciones sanitarias y fitosanitarias bastante fuertes que limita la entrada de productos lácteos a ese país, influyendo sobre el nivel de exportaciones,

sin embargo, no se puede desconocer que Colombia mantiene una constante lucha contra la fiebre aftosa, brucelosis, tuberculosis y otras enfermedades y procura cumplir con los estándares internacionales, por lo que estas razones lo ubica en un muy bajo estatus y obliga el cierre en muchos mercados internacionales, entre ellos el Estadounidense, quienes protegen a través de las diferentes entidades la salud pública de los ciudadanos; convirtiéndose esto en una barrera no arancelaria.

Incluso, otra forma de identificar el efecto del TLC con Estados Unidos en la economía y el sector lechero colombiano es revisando la evolución de la balanza comercial durante el periodo desde su implementación; como se ha podido identificar anteriormente Colombia es un gran productor de leche, sin embargo, las importaciones de productos lácteos provenientes de Estados Unidos han venido en aumento a causa del crecimiento de los contingentes negociados, contribuyendo al aumento del déficit, lamentablemente por la importación de leche en polvo, lactosueros y quesos principalmente como se puede ver en la siguiente gráfica.

**Grafica 4**  
**Importaciones de productos lácteos (ton)**

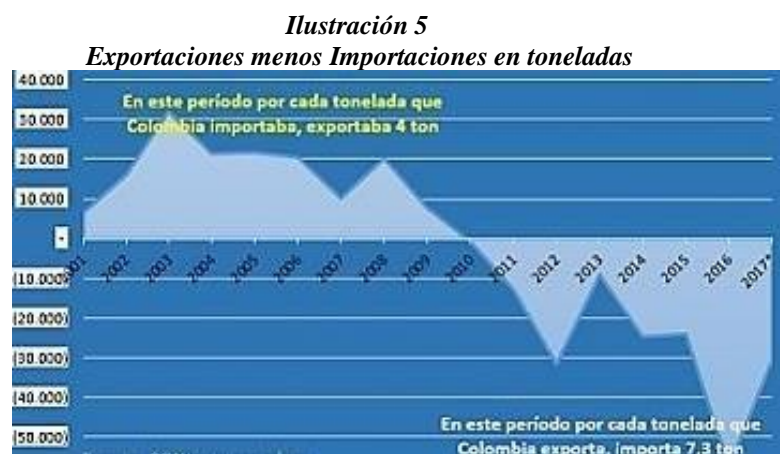


Fuente: Recuperado de Hoja de Ruta, Dian- MADR/USP, (Fedegan, 2018)

Desde 2016 “la industria ha invertido más de USD 50 millones en leche en polvo, quesos y lactosueros provenientes de EE.UU.” (Contexto Ganadero, 2019), antes del acuerdo se destacaban como proveedores principales Argentina y Chile; debido a este fenómeno de altas importaciones, el valor pagado a los productores ha desmejorado causando desmotivación para mejorar en sus procesos productivos.



Al analizar la balanza (Imagen 5) se puede notar que, “Entre 2001 y 2009 por cada tonelada que importaba, exportaba 4 toneladas. Ahora, en el período 2010 hasta septiembre de 2017, por cada tonelada que exporta, le ingresan al país 7,3 toneladas” (Contexto Ganadero, 2018), desde la entrada en vigencia en 2012 la balanza comercial láctea alcanzó el mayor déficit histórico y que con el tiempo la situación ha venido siendo más grave.



Fuente: Contexto Ganadero, Dian

Lo que permite deducir que Estados Unidos realmente ha aprovechado el TLC con Colombia en temas de lácteos, pues sus exportaciones han incrementado de manera amplia y constante; por ejemplo, en los primeros cuatro meses de implementación del acuerdo Estados Unidos exportó 1.713 toneladas utilizando cerca del 19,4% del contingente asignado para el año 2012, en cambio Colombia exportó 209 toneladas es decir utilizó el 2,11% del contingente; en el corto plazo no ha sacado mayor provecho en la utilización de los contingentes y se prevé que en largo plazo si no fortalece sus políticas públicas y demás falencias del sector, teniendo en cuenta que para 2027 estarán eliminados por completo los aranceles para este socio comercial sin ninguna excepción, dejara de ser rentable el negocio.

Por otro lado, como bien se conoce para el desarrollo de un país en general es necesario impulsar también el sector agropecuario y para ello se implementan políticas de autoabastecimiento, es decir ayudas internas a productores del campo, que consiste en invertir en

capital tecnológico de punta, en educación, tecnificación y demás, pero, los compromisos y acciones del gobierno colombiano no han sido eficientes para el sector, partiendo del hecho que en cuanto a políticas agropecuarias Estados Unidos está por encima y se encuentra una grande brecha de desigualdad al respecto; durante las negociaciones del acuerdo, al sector lechero colombiano se le prometieron todo tipo de oportunidades y beneficios, le ofrecieron innumerables planes de apoyo tanto económico como de capacitación con el fin de fortalecerlos y permitirles acceder a mercados internacionales; a los días de hoy no se ve reflejado el efecto positivo a pesar de los recursos invertidos, sin embargo se puede reconocer que se ha venido impulsando el clúster lácteo en algunas zonas altamente productivas, la capacitación tecnológica, asistencia técnica, se han otorgado incentivos para equipos de producción y procesamiento, se han fortalecido importantes instituciones como el Invima e ICA, a través de planes incluidos en la política láctea con los Conpes 3675 y 3676 los cuales proclaman el “desarrollo de estrategias e instrumentos que permitan disminuir los costos de producción e incrementar la productividad, con miras a profundizar y diversificar los mercados interno y externo” (Consejo Nacional de Política Económica y Social, 2010) y “lograr la consolidación de la política sanitaria y de inocuidad para la leche y la carne bovinas y sus derivados” (Consejo Nacional de Política Económica y Social, 2010) respectivamente, además, el apoyo presupuestario por parte de Unión Europea, pero en definitiva no han sido suficientes y si se comparan con las ayudas que ofrece el gobierno estadounidense al sector lácteo donde la tasa de subsidios a productores es mayor o se comparan programas como el Programa de Protección de Márgenes para Productores de Leche (Dairy Producer Margin Protection Program, MPP), el Programa de Donación de Productos Lácteos (Dairy Product Donation Program), el Programa de Promoción e Investigación para Productos Lácteos (Dairy Promotion and Research Program), el Programa de Indemnización del Sector Lácteo (Dairy Indemnity Program), y el Programa de Precios a Plazo de Productos

Lácteos (Dairy Forward Pricing Program) Y otras ayudas como, El Programa de Indemnización de Ganado (Livestock Indemnity Program), el Programa de Forraje para el Ganado (Livestock Forage Program) y el Programa de Ayuda de Emergencia para el Ganado (Emergency Livestock Assistance Program). Se puede reconocer que dentro de la realidad se hace imposible competir contra un sector fuertemente industrializado, tecnificado, con ayudas internas que les reduce los costos de producción y que es protegido con políticas concretas. Colombia mantiene en la búsqueda de políticas fuertes, aun así falta mucho por avanzar y lo importante es descubrir las estrategias adecuadas para aprovechar la apertura económica en especial el acuerdo con Estados Unidos y evaluar las políticas del sector, si es necesario reformular los lineamientos en pro de la competitividad en los próximos años.

### **Conclusiones**

Según lo estudiado en esta monografía, se puede concluir que el TLC negociado con Estados Unidos ha sido un paso trascendental que ha podido dar la nación en marco de la apertura económica, ha traído consigo grandes oportunidades que aprovechar, pero también retos de gran envergadura que enfrentar. Se ha podido llegar a diversas conclusiones acerca del estado del sector lácteo colombiano y las consecuencias que han sido representativas; A pesar de ser uno de los más importantes y fuertes en la economía del país, de tener algunas ventajas competitivas y de haber negociado amplios plazos de desgravación, se está viendo afectado por la implementación del acuerdo con el pasar de los años, a causa de las marcadas asimetrías que existen entre ambos países y principalmente la poca competitividad del sector lechero colombiano que además no se puede comparar con el nivel de productividad de Estados Unidos ni con los costos de producción, lo que se resume en un problema estructural centrado en la asignación de recursos y políticas agrícolas débiles. En un principio los negociadores conocían las condiciones en las que se encontraba el sector, aparte de las ya mencionadas a lo largo del trabajo, se suman la lucha contra el narcotráfico y el conflicto interno a nivel general del país; tampoco se tuvo en cuenta la importancia del campo colombiano para la sociedad y la economía,

aun así se tomó la decisión de incluirlo en el acuerdo dejándolo vulnerable frente a Estados Unidos y sus decisiones proteccionistas, además de competir, sin herramientas suficientes para enfrentarse a las políticas lácteas del socio comercial; reconociendo estas características, el gobierno se comprometió a ampliar la inversión y ofrecer mayores facilidades a los productores, con esto se esperaba que en el corto plazo el sector lechero se formalizara y tecnificara, a futuro se pudiera considerar como competitivo; situaciones que después de seis años de implementación no han sido cumplidas, se puede afirmar que los recursos para el sector han venido en aumento, pero no han generado resultados significativos, el aparato productivo y procesador lechero tiene muchas necesidades y las instituciones públicas no son suficientemente exigentes con la normatividad.

Actualmente, el aspecto más preocupante entre otros se refiere a la balanza comercial láctea, pues el sector se está viendo altamente impactado por el volumen importaciones desde Estados Unidos en los últimos años, promovidas por el TLC, causando déficit en la balanza comercial lechera y dejándola a disposición de la industria extranjera. Además de otros problemas como los que se presentan a lo largo de la cadena de valor, en el eslabón productivo se evidencia una baja escala productiva y de tecnificación, acceso limitado a educación, información y tecnología de punta, en el eslabón transformador falta de innovación y proveedores competitivos, problemas logísticos tanto de recolección y distribución; y problemas anexos como la informalidad, las bajas condiciones sanitarias, dificultades para acceso a financiamiento y falta de visión en mercados internacionales.

Se concluye también que la firma del TLC con Estados Unidos implica para Colombia aumento en competitividad y un reto que obliga a los sectores a fortalecerse y enfrentarse a mercados internacionales, indispensable para la sobrevivencia económica, la principal motivación de ello son las marcadas barreras no arancelarias, que no han permitido aprovechar con satisfacción el acuerdo, como se ha podido identificar con la presente investigación; por otro

lado, en el corto plazo como se esperaba no sería rentable y seis años después solo ha favorecido a otros sectores económicos con oportunidades de exportación, por ejemplo las flores, pero el sector lácteo, objeto de este estudio no se ha visto beneficiado ni dentro de mercado interno ni en el externo y más preocupante aún no se evidencian las mejoras prometidas por el gobierno luego de que se implementara el TLC, si se ve al productor lechero sumergido en la crisis e incertidumbre de un negocio actualmente con poca rentabilidad. Por lo tanto, se hace necesario concretar el acceso real principalmente en todo lo relacionado a temas sanitarios y superar todas las brechas de acceso lo más pronto posible, a través de reformas en la política láctea que abarquen toda la cadena de valor; entre otras cosas se puede tomar provecho también de situaciones del mercado externo como de la actual guerra comercial entre Estados Unidos y China, específicamente en la aplicación de aranceles que afectan productos lácteos chinos, donde Colombia podría beneficiarse en la exportación de estos productos hacia Estados Unidos.

### **Recomendaciones**

Inicialmente se deben corregir los aspectos en los cuales el sector actualmente está fallando, es decir, enfocar las estrategias en los ganaderos y productores de leche y su calidad de vida, en aspectos importantes como la tecnificación en los procesos productivos utilizando tecnologías de punta, abastecerlos de suficiente infraestructura industrial, vial y de transporte, brindarles la capacidad educativa en todo lo relacionado a los procesos de producción, respaldarlos con instituciones públicas y programas eficientes, hacer efectivos los apoyos financieros que fueron enunciados desde un principio incluso es necesario ampliar los recursos económicos; una vez se superen estos primeros aspectos se podrán ver reflejadas las mejoras contundentemente; esto aportara a fortalecer e implementar técnicas avanzadas en producción, procesamiento, manipulación y manejo del producto, entre otras, además, permitirá generar productos suficientes en cantidad y calidad tanto para el mercado local como para el exportador, y muy importante influirá significativamente en las buenas prácticas sanitarias y fitosanitarias lo

que representa un mejor estatus a nivel internacional, facilitando el comercio exterior.

Por otro lado, esto se debe complementar con otras estrategias como la revisión de las políticas públicas principalmente de asuntos agrarios, conectadas con la realidad del comercio internacional, a nivel interno se le debe garantizar al productor un precio justo y un equilibrio entre el precio y los costos, además de la compra de su cosecha preferiblemente completa, esto atacaría problemas importantes como la informalidad y la concentración del procesamiento industrial del sector que se evidencia en la relación de producción y acopio, Obteniendo resultados como el acopio, procesamiento y comercialización formal de un mayor porcentaje de la producción nacional que al mismo tiempo aumenta la competitividad.

Finalmente, el acuerdo por sí solo no garantiza buenos resultados, se trata de atacar las raíces del problema encontradas en los factores internos; por esto, el gobierno debe apostarle a acelerar la competitividad, incrementar el apoyo a los productores de leche del país y promover la asociatividad, así mismo, la cadena láctea debe comprometerse a aprovechar cada una de las oportunidades que la apertura económica le brinda, trazarse metas en pro del sector, estratificándose como rentable y eliminar todas aquellas brechas que evitan el acceso real a mercados internacionales trabajando en conjunto con las entidades dedicadas a las actividades del sector lácteo; mientras el sector no logre superar estas barreras será muy difícil garantizarle a los productores de leche un negocio rentable y mucho menos exigirle al mercado internacional aceptar productos lácteos colombianos; Sin embargo también, es importante realizar un análisis detallado de los aspectos negociados para definir si es necesario y hasta qué punto replantear el TLC o simplemente es cuestión y responsabilidad del gobierno la situación actual del sector y que debe actuar solo a nivel interno.

## Resumen

Por medio de este trabajo se logra describir la situación actual del sector lácteo colombiano y la incidencia del TLC con Estados Unidos en el mismo, representado, en las altas importaciones de productos lácteos. Hasta el momento es considerado por el gremio lechero como un fuerte golpe, con resultados más que positivos, negativos, a causa también, de la falta de mecanismos y sistemas a lo largo de la cadena de valor más competitivos, que les permita enfrentar a un socio comercial tan importante y poderoso en mercado mundial como lo es Estados Unidos. El acuerdo por sí solo no garantiza crecimiento y desarrollo, se trata de dos problemas, el primero, asuntos inestables e inequitativos dentro del sector como los relacionados a el precio pagado al productor, los altos costos de producción, la regulación de sistemas sanitarios, la tecnificación, la financiación, etc., segundo los puntos acordados en el TLC, que para la situación en la que se encontraba el sector no fueron los más acertados; sin desconocer el hecho que la apertura económica es primordial en el desarrollo de un país, así como los acuerdos comerciales, se hace indispensable saber hasta qué punto un país puede o no negociar medidas de acceso de sus productos, así mismo, identificar si determinados sectores se encuentran preparados para las decisiones que sean tomadas. En este escenario ya negociado, lo que le queda por hacer al sector lácteo colombiano es basar sus estrategias en el mejoramiento de la competitividad, que incluyan el aumento de su producción, disminuir costos, adoptar tecnologías de punta, mejorar en la calidad sanitaria que permita lograr un status alto, garantizar al productor un precio estable y un negocio rentable y fundamentalmente que el gobierno se encargue de cumplir aquellas promesas de inversión para sacar adelante uno de los sectores más representativos por sus aportes a la economía del país.

### **Abstract**

Through this work it is possible to describe the current situation of the Colombian dairy sector and the impact of the TLC with the United States in it, represented, in the high imports of dairy products. So far it is considered by the dairy union as a strong blow, with more than positive, negative results, also because of the lack of mechanisms and systems along the more competitive value chain, which allows them to face a trading partner as important and powerful in the world market as the United States is. The agreement alone does not guarantee growth and development, these are two problems, the first, unstable and inequitable issues within the sector such as those related to the price paid to the producer, high production costs, the regulation of sanitary systems, the technification, financing, etc. and second the points agreed in the FTA, which for the situation in which the sector was not the most successful; Without ignoring the fact that economic openness is essential in the development of a country, as well as trade agreements, however, it is essential to know to what extent a country may or may not negotiate access measures for its products, and also identify whether certain sectors are prepared for the decisions that are made. In this already negotiated scenario, what remains to be done for the Colombian dairy sector is to base its strategies on improving competitiveness, including increasing its production, reducing costs, adopting cutting-edge technologies, improving the sanitary quality that allows achieve a high status, guarantee the producer a stable price and a profitable business and fundamentally that the government is responsible for fulfilling those investment promises to carry out one of the most representative sectors for its contributions to the country's economy.



## Bibliografía

- Agronegocios. (13 de 06 de 2018). *La informalidad pesa 42% del sector lácteo en el país y afecta la cadena*. Obtenido de <https://www.agronegocios.co/agricultura/la-informalidad-pesa-42-del-sector-lacteo-en-el-pais-y-afecta-a-la-cadena-2737442>
- AgroNet-Minagricultura. (22 de marzo de 2018). *Productores critican ajuste en pago de leche pero celebran bonificaciones*. Obtenido de <http://www.agronet.gov.co/Noticias/Paginas/Productores-critican-ajuste-en-pago-de-leche-pero-celebran-bonificaciones.aspx>
- Asoleche. (2018). *Comercio exterior lácteo colombiano*. Obtenido de <https://asoleche.org/2017/08/22/comercio-exterior-lacteo/>
- Banco Mundial. (2018). *Industrialización, valor agregado (% del crecimiento anual)*. Obtenido de <https://datos.bancomundial.org/indicador/NV.IND.MANF.KD.ZG?end=2018&locations=CO-US&start=1966>
- Banco Mundial. (2018). *PIB per cápita (US\$ a precios actuales)*. Obtenido de <https://datos.bancomundial.org/indicador/NY.GDP.PCAP.CD?locations=CO-US>
- Banrepcultural. (03 de 2019). *Banrepcultural*. Recuperado el 03 de 2019, de Apertura económica: [http://enciclopedia.banrepcultural.org/index.php?title=Apertura\\_econ%C3%B3mica](http://enciclopedia.banrepcultural.org/index.php?title=Apertura_econ%C3%B3mica)
- Blanco, A. (1992). *CONSIDERACIONES TEÓRICAS Y EMPÍRICAS SOBRE LA APERTURA ECONÓMICA*. Obtenido de [file:///C:/Users/UDCA/Downloads/Dialnet-ConsideracionesTeoricasYEmpiricasSobreLaAperturaEc-4934850%20\(1\).pdf](file:///C:/Users/UDCA/Downloads/Dialnet-ConsideracionesTeoricasYEmpiricasSobreLaAperturaEc-4934850%20(1).pdf)
- Cámara de comercio de Bogotá. (07 de 2018). *¿Cómo va el sector Lácteo?* Obtenido de *¿Cómo va el sector Lácteo?*: <https://www.ccb.org.co/Clusters/Cluster-Lacteo-de-Bogota-Región/Noticias/2018/Julio-2018/Como-va-el-sector-Lácteo>
- CNL. (15 de 08 de 2019). *Consejo Nacional Lácteo*. Obtenido de <http://www.cnl.org.co/quienes-somos/>
- Consejería de Agricultura, Alimentación Y Medio Ambiente Embajada de España en Washington DC. (2014). *Informe Sobre la Nueva Ley Agraria de Estado Unidos*. Washington,.
- Consejo Nacional de Política Económica y Social. (19 de julio de 2010). *Documento CONPES 3675 - Política Nacional Para Mejorar la competitividad del Sector Lácteo Colombiano*. Bogotá DC. Obtenido de <https://www.minagricultura.gov.co/ministerio/direcciones/Documents/d.angie/conpes%203675.pdf>
- Consejo Nacional de Política Económica y Social. (19 de julio de 2010). *Documento Conpes 3676 Consolidación de la Política Sanitaria y de Inocuidad*. Bogotá DC.
- Consejo Nacional Lácteo. (2019). *Apoyo de la Unión Europea*. Obtenido de <http://www.cnl.org.co/politica-lactea/>
- Contexto Ganadero. (11 de 03 de 2013). *Balanza Comercial Láctea en el TLC con Estados Unidos*. Obtenido de <https://www.contextoganadero.com/blog/balanza-comercial-lactea-en-el-tlc-con-estados-unidos>
- Contexto Ganadero. (12 de 110 de 2013). *Colombia, cuarto mayor productor de leche en Latinoamérica*. Obtenido de <https://www.contextoganadero.com/internacional/colombia-cuarto-mayor-productor->

## de-leche-en-Latinoamérica

- Contexto Ganadero. (17 de febrero de 2015). *¿Cuál debe ser el precio por litro de leche pago al productor en 2015?* Obtenido de <https://www.contextoganadero.com/ganaderia-sostenible/cual-debe-ser-el-precio-por-litro-de-leche-pago-al-productor-en-2015>
- Contexto Ganadero. (12 de febrero de 2018). *Colombia importaría 59 mil toneladas de lácteos en 2018 vía TLC*. Obtenido de <https://www.contextoganadero.com/economia/colombia-importaria-59-mil-toneladas-de-lacteos-en-2018-tlc>
- Contexto Ganadero. (2019). *Así está la balanza comercial cuando se cumplen 7 años del TLC con Estados Unidos*. Obtenido de <https://www.contextoganadero.com/economia/asi-esta-la-balanza-comercial-cuando-se-cumplen-7-anos-del-tlc-con-estados-unidos>
- Contexto Ganadero. (21 de enero de 2019). *Compras de leche por parte de la industria siguieron creciendo en 2018*. Obtenido de <https://www.contextoganadero.com/economia/compras-de-leche-por-parte-de-la-industria-siguieron-creciendo-en-2018>
- Contexto Ganadero. (28 de 03 de 2019). *En enero de 2019 se batió el récord de importaciones de productos lácteos*. Obtenido de <https://www.contextoganadero.com/economia/en-enero-de-2019-se-batió-el-record-de-importaciones-de-productos-lácteos>
- Correa, J. (07 de septiembre de 2013). *EL TIEMPO*. Recuperado el 02 de marzo de 2019, de TLC no son el 'coco', pero pueden serlo: <https://www.eltiempo.com/archivo/documento/CMS-13052769>
- DANE. (2019). *LECHE CRUDA EN FINCA*. Bogotá DC: DANE.
- Dian. (2019). *Circular de Aranceles Totales del Sistema Andino de Franjas de Precios SAFF*. Obtenido de <https://www.dian.gov.co/normatividad/Normatividad/Circular%20003475%20de%2001-04-2019.pdf>
- El Tiempo. (06 de 12 de 2006). ganaderia no va de la mano con el medio ambiente. Recuperado el 2019, de <https://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-2298251>
- Fedegan. (2018). *Consumo aparente per cápita anual de leche*. Obtenido de Consumo aparente per cápita anual de leche: <https://www.fedegan.org.co/estadisticas/consumo-0>
- Fedegan. (2018). *Costos de Producción*. Obtenido de <https://www.fedegan.org.co/estadisticas/costos-producción>
- Fedegan. (2018). *Hoja de Ruta*. Bogotá: Fedegan.
- Fedegan. (2018). *Producción de leche en Colombia*. Obtenido de <https://www.fedegan.org.co/estadisticas/produccion-0>
- Hernández Sampieri, R., Fernández Collado, C., & Baptista Lucio, M. (2014). *Metodología de la investigación* (sexta ed.). México: Mc Graw Hill.
- INVIAS. (2019). *Estado de la Red Vial-Criterio Técnico II semestre 2018*. Bogotá DC: INVIAS.
- La Republica. (31 de 05 de 2018). *La industria del sector lácteo aporta 24,3% del Producto Interno Bruto agropecuario*. Obtenido de <https://www.larepublica.co/economia/la-industria-del-sector-lacteo-aporta-243-del-producto-interno-bruto-agropecuario-2733713>
- La Republica. (23 de enero de 2019). *Solo 13% de la red vial primaria está en muy buen estado*. Obtenido de <https://www.larepublica.co/economia/solo-13-de-red-vial-primaria-esta-en-muy->

buen-estado-2819046

- MinAgricultura. (2016). *Cadena Láctea-Informe Sectorial*. Bogotá DC.
- MinAgricultura. (2018). *Sector Lácteo Colombiano Mayo 2018*. Bogotá DC.: MinAgricultura.
- Mincomercio. (2019). *Texto Final del Acuerdo*. Obtenido de [http://www.tlc.gov.co/loader.php?lServicio=Documentos&lFuncion=verPdf&id=62208&name=00\\_COL\\_PREAMBULO\\_for\\_COL\\_final\\_letter.pdf&prefijo=file](http://www.tlc.gov.co/loader.php?lServicio=Documentos&lFuncion=verPdf&id=62208&name=00_COL_PREAMBULO_for_COL_final_letter.pdf&prefijo=file)
- Ministerio de Agricultura y Desarrollo rural. (2012). *Resolución 017 de 2012*. Bogotá DC.
- OCLA. (2018). *Consumo Mundial Per cápita y población*. Obtenido de <http://www.ocla.org.ar/contents/newschart/portfolio/?categoryId=8#cbp=/Contents/NewsChart/Details?chartId=10015011>
- Portafolio. (31 de 05 de 2018). *Los desafíos del sector lácteo colombiano*. Obtenido de <https://www.portafolio.co/opinion/otros-columnistas-1/los-desafios-del-sector-lacteo-colombiano-analisis-517662>
- Portal Lechero. (8 de marzo de 2019). *Colombia - Fedegan: pese a incrementos en el precio, producción de leche sigue a pérdida*. Obtenido de <https://www.portalechero.com/innovaportal/v/14209/1/innova.front/colombia---fedegan:-pese-a-incrementos-en-el-precio-producción-de-leche-sigue-a-perdida>
- Portal lechero. (09 de 06 de 2019). *Colombia es autosuficiente en leche y no requiere importarla*. Obtenido de <https://www.portalechero.com/innovaportal/v/14951/1/innova.front/colombia-es-autosuficiente-en-leche-y-no-requiere-importarla.html>
- Portal lechero. (15 de 04 de 2019). *Colombia: Sector lechero debe apostar por las nuevas tecnologías y la innovación*. Obtenido de <https://www.portalechero.com/innovaportal/v/14848/1/innova.front/colombia:-sector-lechero-debe-apostar-por-las-nuevas-tecnologias-y-la-innovacion.html>
- Procolombia. (2018). *TLC Colombia-Estados Unidos*. Obtenido de <http://www.colombiatrade.com.co/informacion-de-mercados/acuerdos-comerciales/tlc-colombia-estados-unidos>
- Procolombia. (2019). *Tratado de libre comercio Colombia-EEUU*. Obtenido de <http://tlc-eeuu.procolombia.co/abc-del-tlc/resumen>
- Restrepo, C. A. (s.f.). *El TLC*. Recuperado el 09 de 03 de 2019, de ventajas y desventajas: <http://web.usbmed.edu.co/usbmed/mercatura/nro4/ventajas.htm>
- Sistema de Información sobre Comercio Exterior. (2006). *Acuerdo de Promoción Comercial Colombia - EE.UU.* Obtenido de Apéndice I: [http://www.sice.oas.org/Trade/COL\\_USA\\_TPA\\_s/02\\_Ap%C3%A9ndice\\_I\\_Colombia.final\\_letter.pdf](http://www.sice.oas.org/Trade/COL_USA_TPA_s/02_Ap%C3%A9ndice_I_Colombia.final_letter.pdf)
- Sistema de Información sobre Comercio Exterior. (2006). *ACUERDO DE PROMOCIÓN COMERCIAL ENTRE COLOMBIA Y LOS ESTADOS UNIDOS*. Obtenido de Apéndice I: [http://www.sice.oas.org/Trade/COL\\_USA\\_TPA\\_s/02\\_COL\\_Apendice\\_I\\_EEUU.final\\_letter.pdf](http://www.sice.oas.org/Trade/COL_USA_TPA_s/02_COL_Apendice_I_EEUU.final_letter.pdf)

Sistema de Información sobre Comercio Exterior. (2006). *ACUERDO DE PROMOCIÓN COMERCIAL ENTRE COLOMBIA Y LOS ESTADOS UNIDOS*. Obtenido de [http://www.sice.oas.org/Trade/COL\\_USA\\_TPA\\_s/Text\\_s.asp#a61](http://www.sice.oas.org/Trade/COL_USA_TPA_s/Text_s.asp#a61)

Sistema de Información sobre Comercio Exterior. (2019). *Antecedentes y negociaciones*. Obtenido de [http://www.sice.oas.org/TPD/AND\\_USA/COL\\_USA\\_s.ASP](http://www.sice.oas.org/TPD/AND_USA/COL_USA_s.ASP)

Sistema de Información sobre Comercio Exterior. (s.f.). *Resumen TLC*.

Superintendencia de Industria y Comercio. (2012). *Análisis del Mercado de la Leche y Derivados Lácteos en Colombia*. Bogotá DC.

Todo el Campo. (01 de 09 de 2018). *En Estados Unidos la lechería genera casi 3 millones de empleos*. Obtenido de <http://www.todoelcampo.com.uy/espanol/en-estados-unidos-la-lecheria-genera-casi-3-millones-de-empleos-15?nid=35707>

UniAndes. (2018). *TLC: Tragedia Lechera Colombiana*. Obtenido de <https://agronegocios.uniandes.edu.co/2017/09/05/tlc-tragedia-lechera-colombiana/>

World Economic Forum. (2018). *Ranking Mundial de Infraestructura*.