

Pulpa, papel e indústria gráfica



Generalidades de la Cadena Productiva



La cadena productiva de pulpa, papel e industria gráfica comprende desde la producción de la pulpa química elaborada a partir de la madera o el bagazo de caña, hasta la producción de papel y la producción de imprentas y editoriales. El siguiente perfil presenta en forma breve la caracterización de la estructura productiva, la estructura de la protección nominal y efectiva y las oportunidades que esta cadena tiene en el mercado de los Estados Unidos.

La organización empresarial de la industria del papel en Colombia está concentrada en pocas empresas, con elevadas economías a escala e intensivas en capital. Dentro de las empresas que sobresalen por su nivel de activos están: Cartón Colombia, Colombiana Kimberly, Propal, Productos Familia, Cartones América y Papeles Nacionales, entre otras.

En la industria de imprentas y artes gráficas, la organización empresarial se caracteriza por presentar gran cantidad de empresas de pequeño y mediano tamaño. La industria gráfica produce diversidad de bienes como: artículos escolares y de oficina, variados tipos de empaques y etiquetas, libros y publicitarios, que se orientan especialmente al mercado externo. Entre las empresas que sobresalen por su nivel de activos se cuentan: el grupo Carvajal (FESA, Cargraphics, Bico, Carpak, Tecar)¹, la Casa Editorial el Tiempo, Thomas Grez y Sons, Panamericana Formas e Impresos S.A, El Colombiano, Publicar, Legislación Económica, entre otras.

En Colombia esta cadena tiene una importante participación en la generación de empleo y en la producción industrial: 7% y 7,2%, respectivamente.

A nivel mundial, la capacidad instalada para la producción de pulpa, papel y cartón se ha concentrado

en economías industrializadas como Estados Unidos, Japón, Canadá, Suecia, Finlandia y Francia con 70% de la producción mundial². En términos de producción de pasta de madera para papel y cartón estos mismos países contribuyen con 71% y en la producción de papeles y cartones, que incluye papel periódico, papeles de escritura e impresión y otros papeles y cartones, participan con 70% de la capacidad instalada.

La capacidad instalada de la producción mundial de papel se utiliza para la producción de papel para periódico (11%), la fabricación de papeles para escritura e impresión (33%) y la producción de otros papeles y cartón para empaque (80%) y la producción de papel higiénico (12%).

En 2001, la participación de los países latinoamericanos en la producción mundial de pulpa fue de 6,8% y en la producción mundial de papel y cartón de 5%. De este último porcentaje, 50% es producido por Brasil y 20%

Gráfico 1

Empleo y producción: participación de la cadena en la industria (1993-2003)



Fuente: Encuesta Anual Manufacturera, Dane. Estimados 2002 - 2003.

¹ Printer Colombiana, Tecimpre, Litoprint, Quebecor World Bogotá.

² FAO, Capacidades de pasta y papel. Encuesta 2001 -2006, Roma 2002.

por México, lo cual los convierte en los dos principales productores latinoamericanos de papel y cartón. Colombia es el quinto productor, con una participación de 5% en el total latinoamericano y 0,24% en el total mundial³.

La producción de imprentas editoriales, a nivel internacional y nacional se caracteriza por tres procesos: la pre-prensa, impresión y pos-prensa. Los avances tecnológicos han simplificado el proceso productivo, siendo el más representativo flexibilizar los artes finales en versión material, dado que éstos pueden ser enviados digitalmente desde un computador a las máquinas fotocomponedoras. Además, con el uso de los computadores se ha mejorado y ampliado la calidad y variedad gráfica.



Descripción y estructura de la Cadena Productiva

El proceso productivo de la cadena se divide en dos etapas. La primera corresponde a la producción de papel, el cual puede obtenerse de madera, de bagazo de caña o de otras fibras, con o sin mezcla de pulpa de papeles reciclados. La segunda etapa corresponde a la elaboración de productos impresos de la industria gráfica.

Proceso productivo del papel

La cadena parte de la explotación de la madera⁴, que sirve como materia prima para la pulpa química, o del bagazo de caña de azúcar. La madera fragmentada o el bagazo son mezclados con químicos (soda cáustica, sulfato de sodio dependiendo del tipo de proceso) y cocinada bajo presión⁵, para obtener la pulpa sin blanquear. Gran parte de las aplicaciones requieren de la operación de blanqueado, que emplea usualmente peróxido de hidrógeno y/o dióxido de cloro⁶.

Luego, las fibras son refinadas y pasan al tanque de almacenamiento para pasar a la máquina de papel

(molino). La composición de fibras (cortas o largas, vírgenes o recicladas)⁷ depende del uso que se vaya a dar a cada material y los requisitos de resistencia que deba cumplir. Cuando hay disponibilidad de pulpa para ser vendida o almacenada por largo tiempo, la pulpa debe ser secada, cortada en hojas y empacada, dando como resultado "pulpa de mercado". En Colombia, la producción de pulpa de mercado es inferior a 3% de la producción total de la cadena.

Para el proceso de fabricación del papel, la pulpa se disuelve en agua a una concentración inferior a 10% y se agregan los productos químicos que se requieren de acuerdo con el tipo de papel que se va a producir como caolines, colorantes, etc. La pulpa disuelta pasa al proceso de formación, que puede ser en una «mesa» (*fourdrinier*) o en cilindros, que van formando el papel por capas.

La adición de químicos se usa para obtener diferentes tipos de papel. Para los papeles de imprenta y escritura, por ejemplo se agregan aditivos blancos tales como caolín (arcilla en su forma pura), aprestos a base de almidón para aumentar la lisura de la superficie y mejorar sus propiedades como receptores de tinta sin que ésta sea absorbida exageradamente ni haya desprendimientos de papel. Una vez formado el papel es conducido sobre una malla o fieltro para extraer el agua y pasa después a los secadores de cilindros para luego ser enrollado.

³ Pulp & Paper International (PPI) (2001). Annual Review, July, August. Miller Freeman.

⁴ La disponibilidad de áreas forestales constituye una enorme ventaja así como una oportunidad para los productores integrados de papel, ofreciendo amplias oportunidades para la reducción de costos y el mejoramiento de la calidad. La explotación forestal comienza con la investigación y actividades de vivero, dirigidas a la maximización del producto y su calidad, partiendo desde la primera etapa de vida de los árboles. Los siguientes pasos en la cadena forestal son la plantación, el seguimiento, y finalmente, las sucesivas cosechas del mismo árbol hasta que éste alcanza la madurez y es talado. El manejo de estas áreas es crucial en lo que se refiere tanto a costos como al cumplimiento de normas ambientales.

⁵ Durante este proceso se remueven la lignina (sustancia que sirve como aglomerador natural de las fibras) y las resinas contenidas en la madera.

⁶ En Colombia para el proceso de blanqueado de papel no se utiliza el cloro.

⁷ En 2003 para la fabricación de papel cartón se utilizaron 506,5 mil toneladas de papel desperdicio para reciclar (429,5 mil toneladas recolectadas localmente y 77 mil toneladas importadas). En promedio, en la producción de papeles y cartones diferentes de los de imprenta y escritura, se usan 800 kg. de papel reciclado por tonelada de papel producida. Buena parte de la recolección de papeles para reciclaje en Colombia se hace manualmente, por parte de recuperadores informales. En este sector hay una compleja problemática social que el Estado no ha enfrentado, ya que a esta actividad confluyen las personas desempleadas que no tienen mas alternativa de ocupación. Adicionalmente, el bajo grado de organización de la actividad limita la posibilidad de elevar los índices de aprovechamiento. Cámara de Pulpa, Papel y Cartón -Andi.

El papel así resultante es enviado a la fase de terminado y/o conversión, de acuerdo con las especificaciones del cliente, en rollos o en hojas. Los procesos de conversión incluyen la realización de varias operaciones sobre el papel en bruto, tales como la impresión de rayas en el papel, corte, perforación, encuadernación o recubrimiento de químicos adicionales. En el caso de las cajas de cartón, el cual es confeccionado con cartón liner y corrugado, se imprime, se troquela, se corta, se dobla, se pega, de acuerdo con las especificaciones del cliente.

Proceso productivo de la industria gráfica⁸

El proceso de impresión es el eje principal de la producción de la industria gráfica, que se divide en tres etapas: preprensa, impresión y posprensa. Preprensa o preimpresión, es el trabajo que incluye –todas las actividades concurrentes a la preparación y elaboración de la forma impresa⁹–, abarca el diseño, diagramación, autoedición, montaje y fotomecánica, entre otros. En esta fase se realizan los artes y las películas.

⁸ Basado en *Procesos en la industria gráfica-Manual de inducción*. Andigraf.

⁹ Plan de Desarrollo 1993-1997, Cenigraf.

La impresión es la actividad mediante la cual la tinta con ayuda de un portaimagen es puesta por presión sobre un sustrato (papel o plástico). Una vez se tienen los portaimágenes, éstos son instalados en las máquinas impresoras para realizar la operación. Según el método de impresión utilizado, los portaimágenes pueden ser entre otros, planchas litográficas o flexográficas, clisés tipográficos, cilindros de rotograbado y *stencils* serigráficos. Los portaimágenes pueden tener varios tamaños (medio pliego, cuarto de pliego) y formas (planos, con relieve).

El proceso de posprensa y terminado incluye el cosido, pegado, plegado, empaçado, entre otros. Sin embargo, dentro de una misma gama de productos también existen diferentes opciones inherentes a la calidad. Los diferentes productos del sector gráfico se pueden clasificar en 10 tipos que se describen en el siguiente cuadro.

A partir de la identificación de los procesos productivos del papel y la industria gráfica, se elaboró un diagrama de flujo que describe la cadena productiva y recoge las principales líneas de producción y los diferentes productos del sector a través de 17 eslabones¹⁰. Con base en la Encuesta Anual Manufacturera (EAM), en cada eslabón o familia de productos se presenta información que permite evaluar los aspectos económicos, comerciales y de protección que inciden en la estructura de la cadena de valor.

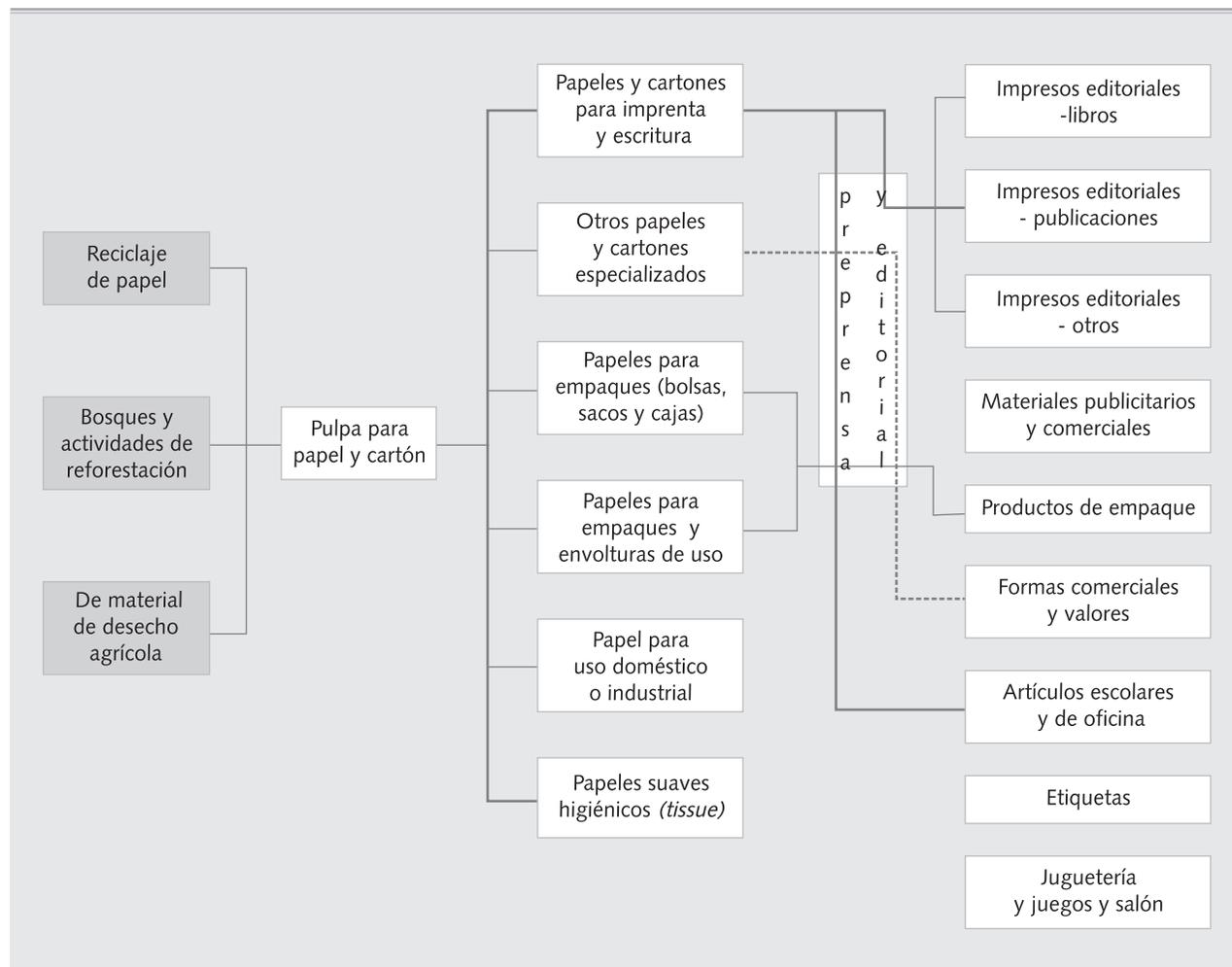
¹⁰ Ver Nota técnica No. IV-1.

Grupos y productos de la industria gráfica

1. Comercial y publicitario	Tarjetas en blanco y de cartón, directorios telefónicos, postales, calcomanías, afiches, calendarios, almanaques, carteles y avisos, tarjetas plásticas, papeles impresos.
2. Escolar y oficina	Sobres de manila, fóliders, archivadores A.Z., sobres impresos, <i>blocks</i> , cuadernos escolares, agendas, libretas, talonarios
3. Formas y valores	Billetes de banco, bonos y títulos, papel sellado, boletería, billetes para lotería, tiquetes para transporte aéreo y terrestre, formularios, pasaportes.
4. Editorial-periódicas	Periódicos, revistas
5. Editorial-libros	Libros científicos y técnicos, animados, religiosos, cuadernos para dibujo, libros de arte y literatura.
6. Editorial-otros	Mapas y láminas didácticas, cubiertas para libros.
7. Juguetería y juegos de salón	Serpentinas y confetis, naipes, juegos de salón y otros juegos de sala.
8. Empaques plásticos	Películas impresas de polietileno, cloruro de polivinilo, polipropileno y bolsas impresas
9. Empaques plegadizos	Cajas de cartón acanalado, estuches de cartón, cajas de cartón liso, paneles, divisiones y particiones de cartón, protectores de pulpa o cartón, empaques de cartón para huevos.
10. Etiquetas	Etiquetas en blanco, impresas, impresas autoadhesivas de papel, tapas de papel, aluminio impresas.

Gráfico 2

Estructura simplificada de la cadena



Fuente: Elaboración propia.

En 2001, los eslabones relacionados con la industria del papel tuvieron una participación de 40,3% en el total de la producción de la cadena, sobresalieron los eslabones de papeles suaves higiénicos (*tissue*), de otros papeles y cartones especializados, y de papeles y cartones para imprenta y escritura.

En la industria gráfica sobresalen los eslabones de empaques de cartón y cartulina (15,8%), impresos editoriales de publicaciones periódicas (revistas y periódicos y otros impresos editoriales como libros) (12,8%) e impresos editoriales-libros (10,6%). Cabe resaltar que los eslabones de materiales comerciales, artículos escolares y formas comerciales y de valores han ganado participación en esta actividad. Los tres eslabones

tienen una participación de 16,9% en la producción de la cadena (cuadro 1).

Índice de dedicación del establecimiento y el empleo

Con el fin de analizar la incidencia del empleo y el número de establecimientos en la oferta a nivel de cada eslabón, se construyeron los índices de dedicación por establecimiento y empleo. Estos indican el grado de vinculación del establecimiento o del empleo en el que

Cuadro 1
Valor de la producción (2001)

Eslabón	Número de productos		Producción en fábrica	
	CIIU ^{1/}	Posiciones arancelarias ^{2/}	Valor (\$ millones)	Participación (%)
Pulpa para papel y cartón	5	10	130.143	3,00
Papeles y cartones para imprenta y escritura	26	22	386.085	8,89
Papeles para empaques (bolsas, sacos y cajas)	14	32	372.162	8,57
Otros papeles y cartones especializados	38	36	390.384	8,99
Papeles para empaques y envolturas de uso industrial	4	1	13.772	0,32
Papel para uso doméstico o industrial	9	2	63.727	1,47
Papeles suaves higiénicos (<i>tissue</i>)	7	4	397.501	9,16
Preprensa y edición	7	4	14.090	0,32
Materiales comerciales y publicitarios	35	15	202.304	4,66
Artículos escolares y de oficina	25	6	338.630	7,80
Formas comerciales y valores	10	7	182.012	4,19
Prod. empaque de cartón y cartulina	34	12	687.983	15,85
Etiquetas	7	3	139.479	3,21
Impresos editoriales - libros	7	4	461.609	10,63
Impresos editoriales - publicaciones periódicas	4	3	558.201	12,86
Impresos editoriales - otros impres. Edit.	1	3	69	0,00
Juguetería y juegos de salón	3	8	3.715	0,09
Total cadena	236	172	4.341.868	100

¹ Clasificación Internacional Industrial Uniforme, 8 dígitos.

² Arancel Armonizado de Colombia, 10 dígitos.

Fuente: Encuesta Anual Manufacturera (2001), Dane.

cada eslabón realiza su producción. El índice de dedicación por establecimiento es la relación entre el número de establecimientos que fabrican los productos que conforman cada eslabón sobre el total de establecimientos de la cadena¹¹. En el cuadro 2 se puede ver que los eslabones materiales comerciales y publicitarios, y artículos escolares y de oficina poseen un índice cercano a uno, lo que sugiere muchos establecimientos se dedican a la producción de los bienes agrupados en estos eslabones.

Para el índice de dedicación por empleo los eslabones de materiales comerciales y publicitarios, de artículos escolares y de oficina, de productos de empaque de

cartón y cartulina, de impresos editoriales-libros, y de impresos editoriales-publicaciones periódicas muestran un valor alto lo que indica que muchos empleados se dedican a la elaboración de los productos agrupados en estos eslabones.

Adicionalmente, el índice de dedicación por establecimiento muestra diferencias entre los eslabones de papel y de la industria gráfica. Mientras los eslabones que producen papel en sus diferentes formas cuentan con índices cercanos a cero, los de materiales comerciales y publicitarios, y artículos escolares de oficina registran índices cercanos a 0,4 y 0,5 respectivamente, es decir que hay un número mayor de establecimientos vinculados a estas actividades. Igual comportamiento se presenta con el índice de dedicación del empleo (cuadro 2).

¹¹ Ver Nota técnica No. IV-2.

Cuadro 2

Establecimientos y empleo: número e índice de dedicación (2001)

Eslabón	Establecimientos		Empleo	
	Número	Índice de dedicación ^{1/}	Número	Índice de dedicación ^{1/}
Pulpa para papel y cartón	5	0,01	116	0,00
Papeles y cartones para imprenta y escritura	25	0,04	3.103	0,08
Papeles para empaques (bolsas, sacos y cajas)	35	0,05	4.831	0,12
Otros papeles y cartones especializados	42	0,06	3.894	0,10
Papeles para empaques y envolturas de uso industrial	14	0,02	2.272	0,06
Papel para uso doméstico o industrial	21	0,03	2.955	0,07
Papeles suaves higiénicos (<i>tissue</i>)	10	0,01	3.063	0,08
Preprensa y edición	23	0,03	1.140	0,03
Materiales comerciales y publicitarios	340	0,49	14.728	0,37
Artículos escolares y de oficina	280	0,40	9.577	0,24
Formas comerciales y valores	38	0,05	3.398	0,09
Prod. Empaque de cartón y cartulina	192	0,28	8.786	0,22
Etiquetas	184	0,26	6.901	0,18
Impresos editoriales - libros	141	0,20	9.899	0,25
Impresos editoriales - publicaciones periódicas	135	0,19	10.861	0,28
Impresos editoriales - otros impresos editoriales	4	0,01	102	0,00
Juguetería y juegos de salón	10	0,01	530	0,01
Total cadena	698		39.430	

¹ Ver Nota técnica No. IV-2.

Fuente: Encuesta Anual Manufacturera (2001), Dane. Cálculos DNP - DDE.



Aspectos comerciales y arancelarios

Comercio internacional

Colombia es importador de diferentes clases de pulpas utilizadas en el proceso de fabricación de papel. Además, se importa pulpa para la producción de productos absorbentes como pañales y toallas femeninas. Las importaciones de papel periódico, empleadas para el desarrollo del eslabón de editoriales comerciales, han ocupado un lugar importante en las compras externas

de la cadena, dada la ausencia de oferta nacional. Igualmente el país importa papel *kraft* y papeles para imprenta y escritura. Como se aprecia en el cuadro 3, el eslabón de pulpa para papel y cartón realiza 15% de las importaciones de la cadena, mientras que el de papeles y cartón para imprentas lo hace en 29%.

Los principales abastecedores de pulpa para papel y cartón son Chile y Estados Unidos. En lo que se refiere a productos de papel para imprenta Canadá es el principal país de origen en especial de papeles *kraft*, recubiertos para escritura y otros papeles y cartones sin estucar. Tradicionalmente Canadá ha sido el país abastecedor de papel periódico, país del que se importa cerca de 80% del papel periódico consumido en el país.

En el eslabón de papel para empaques, Estados Unidos es el principal abastecedor, al igual que en los eslabones de la industria de editoriales. Dentro de la oferta estadounidense sobresalen las importaciones de materiales comerciales, artículos escolares y de oficina, productos de empaque y de cartón e impresos editoriales-libros (cuadro 5).

Cuadro 3
Colombia: comercio internacional

Eslabón	Exportaciones ^{1/}		Importaciones ^{1/}		Tasa de apertura exportadora ^{2/}	Tasa de penetración de importaciones ^{3/}
	Valor (US\$ miles)	Participación (%)	Valor (US\$ miles)	Participación (%)		
Pulpa para papel y cartón	146	0,0	61.562	14,9	0,10	52,80
Papeles y cartones para imprenta y escritura	52.477	16,4	120.866	29,2	40,90	57,20
Papeles para empaques (bolsas, sacos y cajas)	24.273	7,6	52.626	12,7	10,10	26,30
Otros papeles y cartones especializados	20.103	6,3	54.286	13,1	16,50	24,50
Papeles para empaques y envolturas de uso industrial	144	0,0	77	0,0	0,00	0,20
Papel para uso doméstico o industrial	4.332	1,4	566	0,1	17,20	3,70
Papeles suaves higiénicos (<i>tissue</i>)	22.223	6,9	13.696	3,3	8,80	7,30
Preprensa y edición	603	0,2	2.070	0,5	5,40	27,40
Materiales comerciales y publicitarios	17.612	5,5	13.422	3,2	23,20	13,80
Artículos escolares y de oficina	30.237	9,5	6.464	1,6	21,60	4,40
Formas comerciales y valores	1.670	0,5	1.388	0,3	2,70	1,10
Prod. Empaque de cartón y cartulina	15.597	4,9	13.353	3,2	4,90	4,00
Etiquetas	3.968	1,2	8.862	2,1	7,20	12,60
Impresos editoriales - libros	98.100	30,7	43.191	10,4	54,20	32,40
Impresos editoriales - publicaciones periódicas	20.296	6,3	6.243	1,5	8,10	3,20
Impresos editoriales-otros impresos editoriales	231	0,1	171	0,0	n.d	n.d
Juguetería y juegos de salón	7.807	2,4	14.745	3,6	n.d	n.d
Total cadena	319.819		413.586			

¹ Promedio anual 2001-2003.

² TAE = (exportaciones/producción), 2001. Ver Nota técnica No. IV- 3.

³ TPI = (importaciones/consumo aparente), 2001. Ver Nota técnica No. IV- 3.

Fuente: Encuesta Anual Manufacturera, Dane - Dian. Cálculos DNP - DDE.

Las exportaciones de la industria papelera de las líneas de producción de papeles y cartones para imprenta, papeles para empaque y otros papeles y cartones especiales representan cerca de 30% de las ventas al exterior de esta cadena. Las exportaciones en los últimos tres años se han orientado principalmente hacia Ecuador, Venezuela y Perú (cuadros 3 y 4).

Durante la década de los noventa, los productos contenidos en el eslabón de impresos editoriales-libros y de impresos editoriales publi-comerciales han logrado consolidarse como líderes en la oferta exportable de esta cadena (37% del total de la cadena) con cerca de US\$120 millones promedio anual entre 2001-2003. En estos últimos tres años, las ventas externas de libros y demás impresos han sido especialmente favorables, así como los demás diarios y publicaciones periódicas impresos, incluidos los ilustrados o con publicidad,

orientados a los mercados de Venezuela, México y Ecuador.

Varios eslabones exponen su oferta en el mercado internacional con gran dinamismo, medida a través de la tasa de apertura exportadora (TAE)¹². Ejemplo de ello son los de papeles y cartones (40,9%)¹³, impresos editoriales-libros (54,2%) y materiales comerciales y publicitarios (23%). Es importante resaltar que el eslabón de artículos para juguetería presenta una dinámica exportadora, explicada especialmente por productos de juegos de azar, naipes, entre otros.

¹² La TAE es igual a las exportaciones sobre el valor de la producción. Ver Nota técnica No. IV-3.

¹³ En toneladas, la apertura exportadora de papeles de imprenta y escritura es superior a 20% desde hace varios años y ha llegado a cerca de 30% recientemente.

Cuadro 4

Colombia: exportaciones y principales destinos
(Promedio anual 2001-2003)

Eslabón	Exportaciones totales (US\$ miles)	Destinos (Participación %)				
		Venezuela	Ecuador	Mexico	Perú	Otros
Pulpa para papel y cartón	146	-	96,20	-	-	3,80
Papeles y cartones para imprenta y escritura	52.477	20,06	30,52	1,86	18,38	29,18
Otros papeles y cartones especializados	24.273	35,37	21,34	-	8,13	35,15
Papeles para empaques (bolsas, sacos y cajas)	20.103	15,08	21,54	2,30	13,51	47,58
Papeles para empaques y envolturas de uso industrial	144	-	60,10	-	16,80	23,10
Papel para uso doméstico o industrial	4.332	60,65	27,69	-	-	11,65
Papeles suaves higiénicos (<i>tissue</i>)	22.223	11,57	26,61	0,87	2,84	58,11
Preprensa y edición	603	4,72	3,51	88,11	0,82	2,84
Materiales comerciales y publicitarios	17.612	26,89	10,61	5,30	8,03	49,16
Artículos escolares y de oficina	30.237	30,99	15,02	19,37	4,23	30,39
Formas comerciales y valores	1.670	37,27	8,94	-	20,57	33,22
Prod. Empaque de cartón y cartulina	15.597	26,10	7,69	1,60	4,47	60,13
Etiquetas	3.968	13,75	41,87	2,16	12,50	29,71
Impresos editoriales - libros	98.100	13,80	10,02	28,14	5,80	42,23
Impresos editoriales-otros impresos editoriales	20.296	27,44	8,47	12,40	13,08	38,63
Impresos editoriales - publicaciones periódicas	231	28,05	9,03	7,02	15,03	40,87
Juguetería y juegos de salón	7.807	34,66	4,25	4,56	6,41	50,12
Total cadena	319.819	21,45	16,95	12,44	8,79	40,37

Fuente: Dane - Dian. Cálculos DNP - DDE.

Cuadro 5

Colombia: importaciones y principales proveedores
(Promedio anual 2001-2003)

Eslabón	Importaciones totales (US\$ miles)	Origen (Participación %)				
		Estados Unidos	Chile	Canadá	España	Otros
Pulpa para papel y cartón	61.562	40,2	47,7	2,3	-	9,8
Papeles y cartones para imprenta y escritura	120.866	13,3	5,6	32,0	2,6	46,5
Papeles para empaques (bolsas, sacos y cajas)	52.626	77,7	4,1	1,5	3,1	13,6
Otros papeles y cartones especializados	54.286	26,5	0,8	0,9	5,7	66,1
Papeles para empaques y envolturas uso industrial	77	0,6	-	4,8	-	94,6
Papel para uso doméstico o industrial	566	40,6	22,5	-	0,1	36,8
Cartulinas para plegadizas	14.660	8,2	75,7	12,7	-	3,4
Papeles suaves higiénicos (<i>tissue</i>)	13.696	10,3	10,5	1,8	0,4	77,0
Preprensa y edición	2.070	54,4	0,3	0,3	1,6	43,4
Materiales comerciales y publicitarios	13.422	26,7	2,9	2,8	1,7	65,9
Artículos escolares y de oficina	6.464	6,9	2,1	-	1,7	89,3
Formas comerciales y valores	1.388	86,2	0,9	3,2	-	9,7
Prod. empaque de cartón y cartulina	13.353	33,9	6,8	-	1,3	58,0
Etiquetas	8.862	22,6	2,5	1,4	1,7	71,8
Impresos editoriales - libros	43.191	17,6	0,7	0,1	42,8	38,8
Impresos editoriales - publicaciones periódicas	6.243	41,2	0,9	-	28,6	29,3
Impresos editoriales - otros impresos editoriales	171	37,7	0,3	0,3	15,2	46,5
Juguetería y juegos de salón	14.745	30,0	0,1	0,1	11,7	58,1
Total cadena	428.246	29,5	12,5	10,3	7,2	40,5

Fuente: Dane - Dian. Cálculos: DDE - DNP.

La cadena productiva de pulpa, papel e industria gráfica presenta en conjunto una balanza comercial deficitaria en más de 97 millones de dólares. Gran parte de este comportamiento obedece a las importaciones de los eslabones de papeles y cartones, papeles para empaques y otros papeles especializados, que registran tasas de penetración de importaciones (TPI) superiores a 24%¹⁴. Los eslabones de impresos editoriales-libros y publi-comerciales reducen el efecto deficitario de la balanza comercial exportando más de lo que se importa.

Análisis de la protección nominal y efectiva

En esta sección se presentan los resultados de la estructura de la protección de la cadena de pulpa-papel y artes gráficas, a través del arancel nominal y la tasa de protección efectiva. El arancel nominal es una fuente de información sobre las fortalezas y debilidades con que el país caracteriza su estructura productiva frente al mercado externo. La tasa de protección efectiva -que mide la diferencia porcentual entre el valor agregado por producto, medido a precios domésticos y el valor agregado medido a precios internacionales- es un efecto de la protección nominal aplicada a los bienes finales y a sus insumos, o también es definido como el cambio (de la estructura de protección nominal) en el precio del valor agregado¹⁵.

En el cuadro 6 se presenta el arancel nominal legal vigente en 2003, el arancel nominal aplicado y la protección efectiva. Los resultados se muestran en promedios simples y ponderados por producción de acuerdo con la agrupación de los eslabones. El arancel nominal ponderado por producción permite eliminar la subestimación del promedio arancelario, cuando en el respectivo eslabón hay varios productos con arancel cero por ser no-producidos.

El arancel nominal no refleja en muchos casos el efectivamente aplicado a las importaciones. Con el fin de evaluar con mayor precisión la protección actual de la cadena se calculó el arancel aplicado mediante la relación entre el valor total pagado por aranceles y el

valor CIF de la importación por partida arancelaria. La diferencia entre el arancel nominal y el aplicado refleja las diferentes preferencias arancelarias que otorga el país por tratados comerciales o como resultado de excepciones nacionales o diferimientos del Arancel Externo Común y del sistema de franjas de precios, o por políticas internas como la Ley del Libro.

La tasa de protección efectiva se calculó a partir de la información suministrada por la matriz insumo producto 2000, elaborada para 330 actividades productivas con información del Dane-EAM y de diversas fuentes para el sector agropecuario y minero¹⁶. Esta matriz contiene las estructuras de costos por actividad y los coeficientes técnicos insumo-producto. Para el cálculo de la TPE se asignaron los aranceles nominales a los productos y a los insumos presentes en cada actividad productiva. Esto con el fin de evaluar la protección efectiva del bien final en términos de su propio arancel descontando el efecto de los aranceles de sus insumos ponderados por su participación en el total del valor agregado del bien.

La estructura arancelaria de la cadena muestra que para los eslabones de pulpa, el arancel nominal promedio es de 8% y el arancel aplicado de 3,3%. Los promedios arancelarios nominales de papeles y cartones, papeles para empaque y otros papeles y cartones están cercanos a 12% y en términos del arancel aplicado están alrededor de 9%. Un caso por resaltar es la diferencia entre el arancel nominal de 15% y el arancel aplicado para el eslabón de papel para empaques de uso industrial de 2,8%. Gran parte de estas diferencias se explican por la utilización del Plan Vallejo.

En la industria gráfica son varios los eslabones que tienen una tasa de arancel nominal cercana a 20%: materiales publicitarios, artículos escolares, juguetería y artículos de juego. Sin embargo, en términos del arancel aplicado, este se reduce en promedio 8 puntos porcentuales, es decir que el arancel aplicado para estas líneas de producción gira alrededor de 12%. Cabe resaltar que los eslabones finales de la cadena, como impresos editoriales-libros e impresos editoriales-publicaciones periódicas presentan un arancel medio de 5% y 6,6% y en términos del arancel aplicado de 4,1% y 3,7%, respectivamente, explicado por las preferencias otorgadas por la Ley del Libro¹⁷.

¹⁴ La TPI es igual a las importaciones sobre el consumo aparente; siendo este último igual a la suma de la producción y las importaciones menos las exportaciones. Ver Nota técnica No. IV-3.

¹⁵ Para una mayor explicación del concepto de la Tasa de Protección Efectiva ver Bhagwati J., A. Panagariya y T.N. Srinivasan. Lectures on International Trade, Capítulo 15, Second Edition, MIT press Cambridge, Massachusetts, USA.

¹⁶ La fórmula utilizada fue la siguiente: $TPE = [Tn - \sum(a_{ij} * Tni)] / (1 - \sum a_{ij})$; donde Tn es la tasa nominal del sector para el cual se quiere calcular la TPE, a_{ij} es el coeficiente técnico del insumo y Tni es la tasa nominal del insumo i. Para mayor información ver nota técnica.

¹⁷ La Ley 98 de diciembre de 1993 ha brindado una protección al sector debido a que regula aspectos como el suministro de materias primas y exenciones fiscales.

Cuadro 6
Arancel nominal y protección efectiva ^{1/}
(Valores porcentuales 2003)

Eslabón	Arancel nominal		Arancel aplicado	Protección efectiva (promedio simple)	
	Promedio simple	Promedio ponderado por producción	Promedio simple	Arancel nominal	Arancel aplicado
Pulpa para papel y cartón	8,00	7,5	3,3	n.d	n.d
Papeles y cartones para imprenta y escritura	12,50	15,7	9,6	16,5	14,1
Otros papeles y cartones especializados	11,53	12,0	9,7	11,6	10,8
Papeles para empaques (bolsas, sacos y cajas)	12,50	14,2	7,9	19,9	12,1
Papeles para empaques y envolturas de uso industrial	15,00	15,0	2,8	21,9	-0,1
Papel para uso doméstico o industrial	20,00	20,0	17,7	24,0	21,8
Papeles suaves higiénicos (<i>tissue</i>)	18,75	20,0	7,4	29,2	9,3
Preprensa y edición	7,50	5,3	7,3	5,8	6,2
Materiales comerciales y publicitarios	17,00	19,3	12,9	21,2	15,4
Artículos escolares y de oficina	19,17	19,7	11,4	25,0	13,0
Formas comerciales y valores	17,14	18,3	9,2	19,2	12,0
Productos de empaque de cartón y cartulina	15,00	15,0	10,8	16,7	12,4
Etiquetas	13,33	14,9	8,3	14,1	7,7
Impresos editoriales - otros impresos editoriales	0,00	0,0	0,0	-12,6	-9,0
Impresos editoriales - libros	5,00	0,3	4,1	3,8	3,2
Impresos editoriales - publicaciones periódicas	6,67	2,8	3,7	8,0	4,3
Jugetería y juegos de salón	20,00	20,0	19,5	23,6	24,2

¹ Ver Nota técnica No. IV-4.

Fuente: Dane - Dian. Cálculos DNP - DDE.

Por la Ley del Libro el arancel 0% para libros no obedece a criterios de no producción. El papel para libros es producido en Colombia y en la subregión andina y se importa con arancel 0%. De la misma forma, el arancel de 0% aplicado a las importaciones de papel periódico no obedece a una situación de no producción, porque cuando fue producido en el país siguió con arancel 0%. Los impresos comerciales tienen arancel de 20%.

Una forma alternativa de describir la protección de la cadena pulpa, papel y artes gráficas es a nivel de partida arancelaria, relacionando el arancel nominal y la protección efectiva como se ilustra en el gráfico 3. La relación de causalidad entre estas variables permite evaluar los efectos de los aranceles nominales asignados a los insumos de un bien afectados por la protección efectiva del bien frente a la protección nominal¹⁸.

La línea de 45° describe la situación en la cual la tasa protección efectiva del bien es igual a su arancel nominal, caso que se da cuando el promedio de las tasas nominales de los insumos es igual a la tasa nominal del producto.

Una situación en donde la tasa de protección efectiva del bien es mayor que el arancel nominal corresponde a los puntos ubicados arriba de la línea de 45°. Esta situación se explica cuando el arancel promedio de los insumos de ese bien es menor que el arancel nominal del bien, lo que garantiza obtener un valor agregado mayor al que se obtendría en un escenario de libre mercado. En esta posición se encuentran 99 partidas de 127 que comprenden esta cadena, perteneciendo la mayor parte a las partidas del capítulo 48 y concentrada en los niveles arancelarios de 15 y 20%.

Los puntos por debajo de la línea de 45° muestran una situación en la cual la tasa de protección efectiva del producto es menor a la tasa nominal promedio de los

¹⁸ Ver Nota técnica No. IV-5.

insumos, lo que lleva a un valor agregado menor que el que se obtendría en un escenario de libre mercado. En este rango se encuentran las partidas arancelarias correspondientes a papeles y cartones *kraft*, placas y películas para reproducción *Offset*, y las demás mantillas para artes gráficas.

La existencia de tasas de protección negativas señala una situación en la cual la estructura arancelaria asociada a los insumos afecta en forma considerable la generación de valor agregado. Esto se constituye en una situación indeseable para el productor nacional. Entre las partidas arancelarias ubicadas en este rango se encuentran algunos productos de papel como papel prensa en bobinas, papel de seguridad para billetes, otros papeles de seguridad, billetes de banco, diarios y publicaciones periódicas, diccionarios y enciclopedias y demás libros impresos.

Análisis de la sensibilidad de la protección efectiva

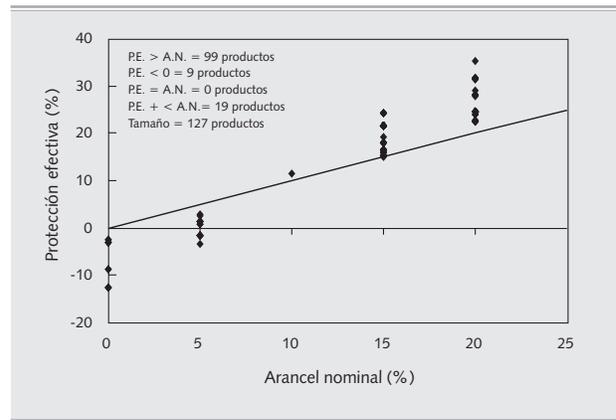
Un cambio en el arancel nominal de los productos incluidos en cada eslabón de la cadena de pulpa, papel e industria gráfica tiene efectos sobre la protección efectiva de las estructuras productivas que utilizan como insumos la producción de esta cadena. El análisis de sensibilidad, propuesto para esta medición es el «indicador de elasticidad de la estructura de protección», que muestra dos tipos de efectos. El efecto intra-cadena, que muestra la incidencia que tiene la variación de los aranceles nominales, en la protección efectiva de las actividades productivas que componen la cadena. El efecto inter-cadena recoge los efectos de variaciones arancelarias de productos de esta cadena en la protección efectiva de actividades productivas pertenecientes a otras cadenas del valor¹⁹.

Los resultados de sensibilidad se presentan en una matriz (cuadro 7a y 7b) simplificada, utilizando la agregación de productos (insumos para otras actividades) por eslabón y las actividades productivas (clasificación CIIU a cinco dígitos) que hacen uso de estos insumos. Una reducción de un punto porcentual de los aranceles nominales de los bienes pertenecientes a los eslabones de esta cadena incrementa o disminuye la tasa de protección efectiva de otras actividades económicas.

¹⁹ Ver Nota técnica No. IV-6.

Gráfico 3

Arancel nominal y protección efectiva



Fuente: Encuesta Anual Manufacturera, Dane.

En el cuadro 7a se observa que una reducción de un punto porcentual de los productos del eslabón de productos de empaque y cartulina tiene efecto sobre un amplio número de sectores de la economía. Se resaltan los efectos de más del diez por ciento sobre los sectores yeso y productos de yeso, vitaminas y provitaminas de materias naturales y sintéticas, y editoriales de periódicos y revistas. El efecto sobre la protección efectiva de los sectores preparación de mezclas para alimentación infantil, y huevos, es negativo.

Una reducción de un punto porcentual del eslabón papeles y cartones para imprenta y escritura tiene un efecto negativo sobre la protección efectiva de los sectores pollos y gallinas, y huevos, -1 y -4 por ciento respectivamente. Los efectos de intercadena de este eslabón se ubican sobre los sectores de confecciones, calzado. El cambio en el arancel nominal del eslabón de papeles para empaque (bolsas, sacos y cajas) tiene también efecto sobre la tasa de protección de un amplio conjunto de productos, los efectos de mayor magnitud se observan sobre los sectores cal y carbonatos, editoriales de periódicos y revistas, y abonos nitrogenados, fosfáticos y potásicos puros, mixtos, compuestos y complejos.

En el cuadro 7b se observa que la reducción de un punto porcentual de los eslabones de otros papeles y cartones especializados y de etiquetas tienen efecto sobre la protección efectiva de sectores industriales. En el caso del eslabón de otros papeles y cartones especializados el efecto de mayor magnitud se presenta sobre el sector editoriales de periódicos y revistas. Para el caso del eslabón de etiquetas los efectos más fuertes se presentan sobre los sectores elaboración de sal y refinación, laminación y fundición de plata.

Cuadro 7a
Sensibilidad de la protección efectiva

Rama de producción	Eslabón		
	Productos de empaque de cartón y cartulina	Papeles y cartones para imprenta y escritura	Papeles para empaques (bolsas, sacos y cajas)
Cebada	2,14		
Maíz blanco	1,80		
Maíz amarillo	1,33		
Sorgo	1,91		
Arroz	1,08		
Tabaco	4,70		
Pollos y gallinas		-1,44	
Huevos	-7,89	-4,09	
Leches y productos lácteos conservados	2,82	1,46	1,71
Leches ácidas (yogur, kumis, etc.)	4,91		
Refinación de aceites y grasas vegetales, no incluye la hidrogenación	2,32		1,40
Hidrogenación de aceites y grasas vegetales y animales, purificados o no	3,26		1,98
Harina de maíz y pilado de maíz	2,15		1,30
Preparación de cereales en hojuelas, copos, etc., y productos similares	2,57		
Macarrones, fideos, tallarines y otras pastas alimenticias	3,91		2,37
Chocolate y preparados de cacao	4,41		2,67
Confites sin chocolate	5,83	3,02	
Almidones, féculas y productos derivados. Incluye gluten y harina de gluten	1,89		1,15
Molienda y tostado de café, incluso café soluble y extractos de café	3,26		1,98
Elaboración y empaque de té y hojas para infusión	3,13	1,63	
Molienda, mezcla y envasado de especias y preparación de aliños, vinagre y salsas para mesa.	2,97	1,54	
Hielo y preparación de helados de frutas y concentrados	3,29		1,99
Levaduras y polvos para hornear.	6,35		3,85
Elaboración de alimentos para ganado, incluso los complementarios	1,78		1,08
Elaboración de alimentos para aves, incluso los complementarios	1,33		
Sustancias y aditamentos alimenticios para animales, incluso harinas de ostras, huesos	3,34		2,03
Preparación de mezclas para alimentación infantil	-7,60		
Cigarrillos	2,30	1,19	
Preparación e hilado de fibras artificiales y/o sintéticas	4,40		
Hilado de algodón	4,84		
Tejidos angostos y otros artículos menudos	5,01		
Confección de cortinas y artículos de ornamentación con materiales textiles	2,95	1,53	1,79
Artículos de lona	2,75	1,43	1,67
Calcetería	2,62	1,36	1,59
Ropa de algodón en tejido de punto	2,77		1,68
Ropa de fibras artificiales y sintéticas en tejido de punto	2,69	1,39	
Géneros y encajes de fibras artificiales y/o sintéticas en tejido de punto	3,08		1,87
Tejidos planos de algodón, telas, driles, lonas y similares	2,20	1,14	1,34
Tejidos planos de fibras artificiales y sintéticas	2,72		1,65

Cuadro 7a (continuación)
Sensibilidad de la protección efectiva

Rama de producción	Eslabón		
	Productos de empaque de cartón y cartulina	Papeles y cartones para imprenta y escritura	Papeles para empaques (bolsas, sacos y cajas)
Hules y telas impregnadas e impermeabilizadas. Incluye el cuero artificial	2,65		1,60
Confección de ropa exterior para hombre y niño	2,64	1,37	
Confección de ropa exterior para mujer y niña	2,85	1,48	
Confección de ropa interior para hombre y niño	2,84		1,72
Confección de ropa interior para mujer y niña	2,79		1,69
Corsetería	2,58		1,56
Confección de artículos de camisería	2,79	1,45	1,69
Confección de ropa para deporte	2,81		1,70
Confección de vestidos de baño	2,73		1,65
Carteras y artículos de marroquinería (niqueleros, billeteras)	2,46	1,27	1,49
Maletas para equipaje y artículos conexos	2,50	1,30	1,52
Calzado de cuero para hombres	2,45	1,27	1,49
Calzado para mujer	2,53		
Calzado de cuero para niños	2,60	1,35	
Calzado deportivo de cuero	2,34	1,21	
Maderas aglomeradas	2,85		1,73
Papel	3,53	1,83	2,14
Cartón	2,90		1,76
Cajas de cartón acanalado y envases de fibra		2,51	2,93
Cajas de cartón plegables y armadas	4,00	2,08	2,43
Sacos y bolsas de papel		2,14	2,51
Papeles especiales, satinados, encerados, laminados y otros papeles acabados fuera	4,81	2,49	2,92
Artículos prensados, moldeados y repujados de pulpa, papel o cartón	2,65	1,38	1,61
artículos sanitarios de papel	2,85	1,48	1,73
Editoriales de periódicos y revistas	12,27	6,36	7,43
Editoriales de libros	8,27	4,29	5,01
Tipografías y litografías	2,90	1,51	1,76
Grabado, fotograbado, electrotipia, estereotipia y fotomecánica		3,25	
Abonos nitrogenados, fosfáticos y potásicos puros, mixtos, compuestos y complejos	11,60		7,03
Fabricación y mezcla de insecticidas, plaguicidas y reguladores fisiológicos	8,66		5,25
Pinturas y barnices para uso general e industrial	3,55		2,15
Vitaminas y provitaminas de materias naturales y sintéticas	11,89		
Jabones	3,09	1,60	
Detergentes	4,25		
Cosméticos y preparados de tocador	2,20	1,14	1,34
Cera artificial, productos de ceras y betunes	3,94	2,04	
Fósforos y cerillas	2,22	1,15	1,35
Tintas para imprenta, escribir, dibujar y demás	3,71		2,25
Colas, adhesivos, cementos sintéticos y aprestos	4,01		2,43
Artículos de caucho para usos higiénicos, farmacéuticos y de laboratorio	3,57	1,85	

Cuadro 7a (continuación)
Sensibilidad de la protección efectiva

Rama de producción	Eslabón		
	Productos de empaque de cartón y cartulina	Papeles y cartones para imprenta y escritura	Papeles para empaques (bolsas, sacos y cajas)
Artículos de caucho para usos industriales y mecánicos	3,10		1,88
Formas básicas de plástico, láminas, películas, varillas, tubos	2,94	1,52	1,78
Plástico espumado y artículos de plástico espumado	2,50	1,29	1,51
Vidrio de seguridad y vidrio templado		1,94	
Artículos de fibra y lana de vidrio	3,33	1,72	2,02
Cemento			2,82
Yeso y productos de yeso	11,10		6,73
Cal y carbonatos			11,23
Tortillería en general	3,82		2,31
Armas de fuego y municiones, excepto las municiones para armas pequeñas	4,85		
Fabricación de juegos de salón	2,14	1,11	1,30
Plumas, lápices y otros artículos de oficina, pintura y dibujo	3,22		

Fuente: Dane - Dian. Cálculos DNP - DDE

Cuadro 7b
Sensibilidad de la protección efectiva

Rama de producción	Eslabón			
	Materiales comerciales y publicitarios	Otros papeles y cartones especializados	Etiquetas	Pulpa para papel y cartón
Queso		2,66	2,67	
Leches ácidas (yogur, kumis, etc.)		1,22	1,22	
Panadería		1,33	1,34	
Pastelería y bizcochería		1,10	1,10	
Chocolate y preparados de cacao		1,10	1,10	
Confites sin chocolate		1,45	1,45	
Confites blandos, bocadillos y similares		2,66	2,67	
Elaboración de sal			7,25	
Levaduras y polvos para hornear		1,58	1,58	
Mosto y vino de uvas			1,01	
Preparación e hilado de fibras artificiales y/o sintéticas		1,09	1,10	
Hilado de algodón			1,21	
Tejidos angostos y otros artículos menudos			1,25	
Puertas, ventanas y sus partes		1,00		
Cajas de cartón acanalado y envases de fibra		1,20		
Sacos y bolsas de papel		1,03	1,03	
Papeles especiales, satinados, encerados, laminados y otros papeles acabados fuera.		1,19	1,20	

Cuadro 7b (continuación)
Sensibilidad de la protección efectiva

Rama de producción	Eslabón			
	Materiales comerciales y publicitarios	Otros papeles y cartones especializados	Etiquetas	Pulpa para papel y cartón
Editoriales de periódicos y revistas		3,04		
Editoriales de libros		2,05		
Grabado, fotograbado, electrotipia, estereotipia y fotomecánica		1,55		
Productos químicos orgánicos no incluidos antes, excepto los gases industriales.	-0,80		-3,23	-1,05
Materias colorantes orgánicas, extractos tintóreos y materias curtientes orgánicas.			1,77	
Abonos nitrogenados, fosfáticos y potásicos puros, mixtos, compuestos y complejos.			2,89	
Fabricación y mezcla de insecticidas, plaguicidas y reguladores fisiológicos.			2,16	
Materias sintéticas por polimerización y copolimerización, incluye caucho y látex.			1,26	
Lacas en general			1,53	
Vitaminas y provitaminas de materias naturales y sintéticas			2,96	
Detergentes			1,06	
Preparados especiales para limpieza			1,01	
Elaboración de aceites esenciales, resinas y mezclas			1,72	
Otros preparados químicos n.e.p.			1,06	
Aceites y grasas lubricantes que no se elaboran en las refinerías de petróleo.			2,05	
Artículos laminados, estirados y extruidos de aluminio y sus aleaciones		1,31	1,32	
Refinación, laminación y fundición de plata			5,49	
Productos de alambre		1,13	1,13	
Centrifugas de uso general y de equipo filtrante industrial, excepto el utilizado.		1,13		
Cojinetes de bolas y rodillos, pistones, válvulas y piezas de maquinaria para usos.		1,60		
Transformadores, convertidores y rectificadores eléctricos		1,10	1,11	
Conmutadores, dispositivos protectores y equipos de control industrial eléctricos.		1,30	1,31	
Equipo eléctrico auxiliar para motores de combustión interna		1,26		
Reproducción de discos de gramófono, cintas magnetofónicas y video - cintas.		1,67	1,68	
Hilos y cables aislados		1,05	1,05	
Pilas y baterías de pilas		2,24	2,25	
Dispositivos recorridos por una corriente, tales como enchufes, interruptores.			1,41	
Piezas especiales para motores y cajas de velocidad, excepto el material eléctrico.		1,59	1,59	
Instrumentos, aparatos y accesorios de medicina, cirugía, odontología y veterinaria.		1,19	1,20	

Fuente: Dane - Dian. Cálculos DNP - DDE

Situación competitiva

y oportunidades de acceso

La situación competitiva de la industria de pulpa, papel e industria gráfica ha venido consolidándose en los mercados pertenecientes a la Comunidad Andina de Naciones (CAN) y recientemente viene abriendo oportunidades de acceso a México. La mayor cantidad de papeles de imprenta y escritura tienen como destino los mercados de Venezuela, Ecuador y Perú.

La cadena productiva presenta grandes posibilidades de acceso al mercado de los Estados Unidos. La industria de papel y gráfica tiene arancel cero en dicho país.

El principal proveedor de productos de la cadena al mercado de los Estados Unidos es Canadá con una participación superior a 54%, explicada por la oferta de pulpas, papeles y cartones para imprentas y empaques. De la industria gráfica sobresalen los productos de pre prensa y edición, artículos escolares y de oficina y productos de empaque de cartón y cartulina. Uno de los proveedores importantes de Estados Unidos en los eslabones de materiales comerciales y publicitarios, formas comerciales y valores y etiquetas es China, que ha venido consolidándose en este mercado.

Al analizar a Colombia como proveedor de Estados Unidos, en el contexto de otros mercados se encuentra que la participación del conjunto de esta cadena es de tan sólo 0,1%, del total de las compras externas

Cuadro 8

Estados Unidos: importaciones y principales proveedores
(Promedio anual 1998 - 2003)

Eslabón	Importaciones totales (US\$ millones)	Origen (Participación %) ^{1/}				
		Canadá	China	Japón	Alemania	Otros
Pulpa para papel y cartón	2.711	79,9	0,0	0,0	0,2	19,9
Papeles y cartones para imprenta y escritura	6.575	73,5	0,4	2,8	2,4	20,9
Papeles para empaques (bolsas, sacos y cajas)	1.198	60,5	5,8	2,5	5,2	26,0
Cartulinas para plegadizas	221	25,7	1,8	19,7	19,5	33,3
Otros papeles y cartones especializados	1.068	50,6	6,5	0,3	16,8	25,8
Papel para uso doméstico o industrial	48	65,6	2,3	0,6	1,0	30,5
Papeles suaves higiénicos (<i>tissue</i>)	473	3,5	4,8	37,8	7,5	46,4
Preprensa y edición	67	47,1	10,3	3,1	4,3	35,2
Materiales comerciales y publicitarios	1.357	7,7	45,0	0,4	0,6	46,3
Artículos escolares y de oficina	559	24,9	0,1	4,0	19,9	51,0
Formas comerciales y valores	60	51,2	22,5	0,6	2,2	23,5
Productos de empaque de cartón y cartulina	1.121	43,0	3,7	4,2	17,5	31,6
Etiquetas	413	8,0	32,2	0,3	1,0	58,5
Impresos editoriales - libros	228	9,8	0,2	1,7	0,2	88,0
Impresos editoriales - publicaciones periódicas	4	40,8	6,9	1,2	9,6	41,5
Impresos editoriales - otros impresos editoriales	36	3,3	57,9	23,4	0,4	15,1
Juguetería y juegos de salón	2.472	77,6	0,1	1,3	1,2	19,8
Total cadena	18.608	54,1	12,4	5,9	3,4	24,2

Fuente: USITC (*United States International Trade Commission*).

representadas en US\$18 millones. Papeles y cartones especializados, papeles suaves e higiénicos y los artículos escolares de oficina, son las actividades colombianas de mayor acceso a ese mercado.

La oferta colombiana supera la oferta agregada de los países de la CAN, especialmente en artículos escolares y de oficina. Las importaciones de Colombia son muy inferiores frente a las importaciones de Mercosur (2,83% del total de las importaciones de Estados Unidos), principalmente representadas en pulpa para papel y cartón y en papeles y cartones para imprenta y escritura.

Ganancias o pérdidas en el mercado de Estados Unidos

Una forma alternativa de evaluar el grado de competitividad de las estructuras productivas de los países, es a través de las ventajas comparativas que brinda el comercio internacional. De manera simplificada, el ejercicio presentado en el gráfico 4 muestra las dinámicas de crecimiento de las exportaciones colombianas a Estados Unidos y las importaciones que éste realiza del

Cuadro 9
Estados Unidos: importaciones otros orígenes
(Promedio anual 1998 - 2003)

Eslabón	Importaciones totales (US\$ millones)	Origen (Participación %) ^{1/}								
		Colombia	CAN sin Colombia	Centro- américa	Mercosur	Nafta	Unión Europea	Resto ALCA	Chile	Otros
Pulpa para papel y cartón	2.711	-	0,00	-	15,00	79,89	2,45	-	0,58	2,07
Papeles y cartones para imprenta y escritura.	6.575	0,02	0,00	0,00	0,69	73,68	15,49	0,00	0,05	10,07
Papeles para empaques (bolsas, sacos y cajas).	1.198	0,05	0,33	0,05	1,76	64,58	17,79	0,08	0,02	15,34
Cartulinas para plegadizas	221	0,01	0,13	-	0,23	83,58	13,66	0,01	0,00	2,38
Otros papeles y cartones especializados.	1.068	0,36	0,06	0,00	1,26	26,05	44,65	0,00	0,06	27,55
Papel para uso doméstico o industrial.	48	0,11	2,52	1,50	0,11	56,53	26,70	3,03	-	9,51
Papeles suaves higiénicos (<i>tissue</i>).	473	0,65	0,75	1,77	2,17	84,59	3,33	0,87	0,03	5,83
Preprensa y edición	67	0,02	0,01	0,01	1,81	4,68	35,14	0,01	0,00	58,32
Materiales comerciales y publicitarios.	1.357	0,11	0,07	0,03	0,09	54,61	19,13	0,07	0,03	25,85
Artículos escolares y de oficina	559	0,70	0,25	0,32	3,35	29,54	5,39	0,12	0,01	60,31
Formas comerciales y valores	60	0,01	0,05	0,01	2,16	25,32	48,83	0,17	-	23,45
Prod. empaque de cartón y cartulina.	1.121	0,15	0,17	0,64	0,19	56,13	11,05	0,14	0,02	31,52
Etiquetas	413	0,01	0,08	1,36	0,99	46,94	30,99	0,14	0,00	19,48
Impresos editoriales - libros	228	0,23	0,48	0,00	0,04	23,38	10,31	0,04	0,00	65,52
Impresos editoriales - publicaciones periódicas.	4	5,77	0,04	0,02	0,02	13,07	76,41	0,71	-	3,97
Impresos editoriales - otros impresos editoriales.	36	0,09	0,31	0,00	0,13	41,04	43,30	0,00	0,01	15,11
Juguetería y juegos de salón	2.472	0,07	0,01	0,01	0,04	5,19	4,53	0,00	0,02	90,14
Total cadena	18.608	0,10	0,09	0,13	2,83	57,06	13,88	0,06	0,11	25,74

¹ **CAN sin Colombia:** Bolivia, Ecuador, Perú, Venezuela. **Centroamérica:** Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras y Nicaragua. **Nafta:** México y Canadá. **Resto del ALCA:** Caricom, Panamá y República Dominicana.

Fuente: USITC (*United States International Trade Commission*).

mundo a nivel de producto bajo la clasificación HTS²⁰. Los resultados encontrados corresponden a cuatro situaciones que indican cierto grado de competitividad de los productos colombianos que han alcanzado ese mercado²¹.

En el cuadrante superior-derecho muestra los productos que presentan tasas de crecimiento positivas, tanto de las exportaciones colombianas como de las importaciones que Estados Unidos hace del mundo. Entre los productos que han venido ganando participación en Estados Unidos se destacan por su volumen de ventas los productos de papel higiénico y servilletas, cajas de papel de cartón acanalado, demás sacos y bolsitas, libros de registro y contabilidad, juegos activados como monedas y billetes de bancos, entre otros. Estos productos considerados como competitivos han logrado consolidarse en ese mercado en los últimos años.

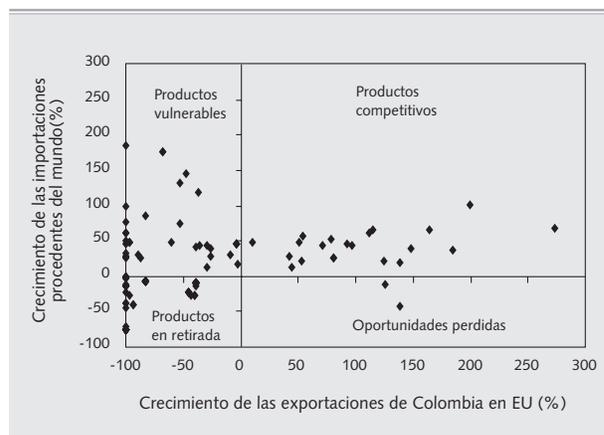
En el cuadrante superior-izquierdo se encuentran los productos que presentan tasas de crecimiento negativas de las exportaciones colombianas positivas para las importaciones del mundo a Estados Unidos. Entre los productos que presentan «pérdidas de competitividad», sobresalen por su tamaño de ventas manteles y servilletas, álbumes o registros de estampas, tarjetas postales impresas, rompecabezas, entre otros. Esta pérdida de competitividad puede explicarse por la gran dinámica que vienen presentando las importaciones provenientes de China en Estados Unidos, pues como se muestra en el cuadro 8 ese país se consolida como el segundo proveedor de EE.UU.

²⁰ Las tasas de crecimiento fueron calculadas comparando los valores promedio de las exportaciones colombianas e importaciones de Estados Unidos provenientes del mundo durante 1996-1999 y el período 2000-2003. La clasificación HTS corresponde al sistema arancelario norteamericano.

²¹ Ver Nota técnica No. IV-7.

Gráfico 4

Situación competitiva en Estados Unidos
(Promedio anual 2000/03 vs 1996/99)



Fuente: USITC (*United States International Trade Commission*).

En el cuadrante inferior-derecho se encuentran los productos que presentan tasas de crecimiento positivas de las exportaciones colombianas y negativas para las importaciones de Estados Unidos provenientes del resto del mundo. Entre los productos que se ubican en este cuadrante están los demás papeles para copiar, calcomanías vitrificables, diarios y publicaciones periódicas.

Los productos de retirada que se ubican en el cuadrante abajo-izquierda muestra tasas de crecimiento negativas de las exportaciones colombianas y también negativas para las importaciones del resto del mundo a Estados Unidos. Productos como los formatos llamados continuos, demás artículos escolares de oficina, calendarios de cualquier clase son los que más predominan por el valor exportado de Colombia.

Opinión del sector privado

Para la cadena, la internacionalización se ha planteado como el objetivo estratégico. En tal sentido, el tratado de libre comercio con Estados Unidos aparece como un factor muy importante de oportunidad, dado el impacto que éste puede generar en las exportaciones directas, indirectas y coexportaciones.

Cabe señalar que la cadena ha desarrollado una actividad exportadora creciente, dirigida fundamentalmente a los mercados latinoamericanos en general, y hacia la Comunidad Andina en particular. Actualmente no tiene restricciones arancelarias, ni de otra índole en los Estados Unidos, lo que genera optimismo en su futuro desempeño.

A. Aspectos generales

Las exportaciones de la cadena a Estados Unidos han encontrado obstáculos que han impedido su crecimiento y desarrollo continuo, casi todos asociados a la situación de seguridad de Colombia y los problemas de tráfico de drogas:

- a. Las revisiones antinarcóticos, en Colombia y en Estados Unidos retrasan los envíos y en algunos casos dañan la mercancía. Esto ocasiona incumplimiento, sobre costos y pérdida de los clientes.
- b. El riesgo de contaminación de la carga con narcóticos en los puertos.
- c. La imagen que Colombia tiene ante el mundo ha generado un problema claro de visas para los colombianos, impidiendo que empresarios puedan acceder fácilmente a negociar y explorar nuevos mercados.
- d. Las advertencias a los ciudadanos de Estados Unidos sobre problemas en Colombia hace que éstos no viajen a nuestro país, lo que impide hacer negocios.

Adicionalmente, existen otros factores que restan competitividad al aparato productivo y en especial a la cadena productiva forestal, pulpa, papel, cartón e industria gráfica, tanto por parte del sector productivo como del Estado.

Entre los factores del país que impiden ser competitivos o restan competitividad a los productos de la cadena productiva forestal, pulpa, papel, cartón e industria gráfica que dependen del gobierno colombiano para que la industria pueda competir con éxito frente a este tratado de libre comercio, se pueden citar:

- El costo operativo de exportación de Colombia es elevado, debido a aspectos como: la carga tributaria, demoras en los puertos, elevados costos de fletes, deficiencia en la infraestructura vial para el manejo del transporte desde y hacia los puertos marítimos, complejos procesos para conseguir la aprobación de exportación, sistematización deficiente en las oficinas gubernamentales encargadas de comercio exterior y demora en la tramitología de las normas de origen, que hace que la exportación se retrase.
- Altos costos de energía. Los energéticos como electricidad y gas natural están gravados con la contribución de solidaridad que puede llegar hasta 20%. La contribución de solidaridad en los servicios públicos se creó con la Ley 142 de 1994, en la cual también se previó un plazo para su desmonte. Sin embargo, éste se ha venido aplazando. Frecuentemente hay proyectos de ley que buscan gravar los energéticos²².

²² La incidencia de los energéticos en la producción de pulpa, papel y cartón, en promedio, es superior a 10%, por lo que la contribución pesa cerca de 2% en el valor del producto. En algunas empresas que tienen generación propia con otros energéticos (carbón) esta incidencia es inferior. El alza en los precios del gas le ha quitado viabilidad a la cogeneración. El incremento de 23% en dólares, en el costo del transporte de gas a la industria del Valle del Cauca, a partir de junio de este año (Resolución CREG 125/03), le resta competitividad a los productos. Este sobre costo representa un incremento de 1,3% adicional sobre el costo total de la producción.

- Transporte. Los fletes en Colombia están determinados por resolución del Ministerio de Transporte que desconoce factores como los fletes de compensación, viajes redondos, etc. Por razones de seguridad, el transporte terrestre opera en jornadas diurnas. El transporte nocturno no está amparado por las compañías de seguros o es muy costoso. Hay rutas que requieren de escolta a la mercancía (Ej. vía Cali-Buenaventura). No se cuenta con la alternativa de transporte ferroviario, ni fluvial para grandes volúmenes de carga.

Por lo anterior, en el transporte de carga no funciona la libre oferta y demanda que sí existe en el comercio de los bienes producidos por la cadena. Esto trae sobrecostos importantes para la producción local²³.

- La infraestructura vial y portuaria que necesita el país es insuficiente y su desarrollo ha sido muy lento. No se vislumbran soluciones en un plazo inferior a 10 años.
- La incertidumbre generada por inestabilidad jurídica, (que aumenta el riesgo país para las inversiones), el elevado déficit fiscal (que ha obligado a incrementar las tasas de tributación a niveles superiores a los de la competencia, así como las altas tasas de interés y la fluctuación de la tasa de cambio real), y el alto costo de los seguros.

B. Fortalezas de la cadena

- La mayor parte de la cadena está integrada verticalmente
- Larga trayectoria y conocimiento del mercado nacional
- Presencia de empresas líderes a nivel mundial
- Existencia y liderazgo empresarial para la conquista de mercados en el exterior
- Alta diversificación de productos
- Acelerada reconversión tecnológica en los últimos años
- Alianzas estratégicas dentro de la cadena para acceso a mercados externos y para promoción de exportaciones.
- Esfuerzos de concertación dentro de la cadena y con el sector público
- Variedad de materias primas disponibles en el país
- Posibilidades de acceso a materias primas de diversos orígenes
- Experiencia exportadora en todos los eslabones
- Sostenimiento del crecimiento exportador en los últimos años.
- Alta calidad reconocida internacionalmente
- Los productos de la cadena son competitivos internacionalmente.
- Cercanía a mercados regionales y a posibles nichos de mercado en Estados Unidos.
- Existencia de la Ley del Libro y de los programas especiales de exportación e importación (Plan Vallejo, Zonas francas).

²³ En las empresas productoras de pulpa y papel, es necesario transportar más de 4 toneladas de materias primas por tonelada de papel o cartón producida. Adicionalmente la mayoría de los papeles y productos de papel pagan flete por volumen. El transporte incide en el costo del producto, aproximadamente 15%. El sobre costo imputable a las ineficiencias y la resolución de fletes puede estimarse en 3% del precio del papel.

C. Debilidades de la cadena

- Bajo consumo per cápita por el bajo ingreso del país
- Escasez de recursos humanos calificados. Es una industria con una mano de obra menos capacitada (formación empírica) que la de Estados Unidos.
- Poco conocimiento del inglés. El talento humano no tiene el dominio de ese idioma, que eventualmente permitiría ampliar los horizontes de negocios y oportunidades.
- Falta de financiación de mediano y largo plazo
- Alto costo de la reconversión industrial
- Poco desarrollo de la reforestación. A pesar de que Colombia tiene condiciones climáticas y de suelo que hacen que tenga un potencial importante en materia forestal, éste no se ha desarrollado por falta de estabilidad en las normas para este sector, en el que internacionalmente hay incentivos a las plantaciones. Los problemas de orden público han incidido negativamente en sus posibilidades de desarrollo.
- Las tareas de reciclaje se realizan con un bajo grado de organización empresarial lo que implica ineficiencia y altos costos.
- Condiciones de monopolio de la imprenta nacional (Empresa Industrial y Comercial del Estado) en la contratación de impresos y material gráfico, para cubrir la demanda de las entidades del orden nacional.
- No todas las materias primas que se necesitan son fabricadas localmente y existen altos aranceles (15%) a la importación de estas cuando su destino es el mercado nacional.
- Insuficiencia en el abastecimiento de materias primas. No existe producción de papeles con pulpa mecánica, como papel periódico, o L.W.C. Existe déficit creciente en abastecimiento de pulpas y de papeles para reciclar y los almidones y aprestos con base en almidón tienen arancel de 20% y se encuentran en el sistema andino de franjas de precios.
- Para atender algunos mercados de la industria gráfica, la materia prima nacional no cumple los requisitos de calidad de esta demanda.
- Economías de escala en Estados Unidos. Existe una gran diferencia de escala entre el mercado de ese país y el colombiano²⁴.
- Poco conocimiento de nichos y oportunidades en el mercado de Estados Unidos.
- Deficientes instrumentos de mercadeo y comercialización internacional.
- Limitaciones técnicas para acceder a nichos especializados en el mercado externo.

D. Posición del sector privado frente a la negociación con Estados Unidos

1. Acceso a Estados Unidos

Los productos de la cadena (capítulos 48 y 49) están completamente libres en Estados Unidos por compromiso en OMC, lo que revela que el TLC no generaría ventajas en acceso preferencial a dicho mercado.

Por lo anterior, en el acuerdo deberá quedar explícito que las exportaciones colombianas de productos que están libres, tendrán un tratamiento igual o mejor que las de terceros países, por ejemplo en materia ambiental, laboral, uso de mecanismos especiales como el Plan Vallejo, etc.

²⁴ Escala de producción. Las máquinas productoras de papel en Estados Unidos son de mayor capacidad (ancho y velocidad), lo que implica menores costos unitarios de producción y mayor utilización del ancho del rollo. Los saldos de ancho de rollo son vendidos a los países latinoamericanos a precios inferiores hasta en 40% de los de mercado. Al ser una industria intensiva en capital, los grandes productores como Estados Unidos tienen ventajas adicionales sobre pequeños productores como Colombia.

Con el fin de evitar restricciones en el acceso a mercado, como tener que presentar certificado de origen, para los exportadores al mercado de Estados Unidos puede ser recomendable no acogerse al acuerdo.

2. Acceso de Estados Unidos a Colombia

a. Consideraciones generales

Los actores de la cadena productiva coinciden plenamente, primero, en que deben mantenerse mecanismos como el Plan Vallejo de materias primas e insumos y, segundo, que la Ley del Libro no deberá ser objeto de negociación, sino preservarse en su espíritu, contenido y vigencia.

b. Plazos de desgravación

En industria, la negociación del TLC contempla tres nóminas de desgravación: a) Inmediata, b) a cinco años y c) a diez años. Por otra parte, como criterio general, se ha planteado que para la elaboración de las propuestas, dentro de las cadenas productivas no se generen protecciones efectivas negativas ni se aumenten las actuales (entre productos y materias primas, insumos, etc.).

A desgravación inmediata irán, en principio, todos los bienes y productos que no se produzcan en el país, así como los que ya se encuentran en arancel cero, como son los bienes editoriales amparados por la Ley del Libro.

Dentro de la cadena productiva (industria papelera-industria gráfica), no se ha llegado a un acuerdo, pues mientras los productores nacionales de papel solicitan un plazo de diez años para la desgravación de sus productos, la industria gráfica plantea que el plazo para la desgravación de las materias primas e insumos que utiliza en su proceso productivo no debe ser superior a cinco años.

Argumentos de los productores de papel

La industria papelera es intensiva en capital y las inversiones son de lenta recuperación. La maquinaria para producción de pulpa y papel tiene un costo elevado, así como la asociada a procesos limpios o de descontaminación. Las elevadas tasas de interés en Colombia, así como los impuestos que usualmente hay para la compra de maquinaria han sido un desestímulo para la inversión en el sector. Las reducciones que hay en la actualidad son temporales, y con la demora existente entre el pedido y la entrega de los equipos, no hay certeza para el inversionista de poder acogerse a los beneficios. Estados Unidos no es proveedor principal de bienes de capital de la cadena.

Sin contar las plantas nuevas, la industria papelera ha realizado en los últimos años inversiones superiores a US\$100 millones y tiene proyectadas inversiones superiores a US\$350 millones en los próximos 10 años. Para realizar estas cuantiosas inversiones en reconversión, que aún están pendientes, la industria necesita generar los excedentes necesarios y, por otra parte, requiere tiempo suficiente, ya que las paradas de las plantas deben ser cortas para no afectar la producción.

Por las economías de escala que tiene la producción de pulpa y papel, las plantas nuevas de producción deben ser destinadas principalmente a exportación, esto exige una alta competitividad del país, para lo cual Colombia requiere un tiempo prudencial, ya que las inversiones del país en la infraestructura requerida son de largo plazo.

El plazo de desgravación afecta sólo el mercado interno. En la medida que el plazo de desgravación de la materia prima y el producto terminado sea el mismo, se mantendrá la estructura de protección efectiva. En cuanto a mercados de exportación el Plan Vallejo corrige los efectos de las diferencias arancelarias. En mercados como el centroamericano, por ejemplo, la situación del productor colombiano no tendría mayor cambio, ya que el papel de impresión y escritura siempre ha tenido arancel 0 o 1% en esos países, con excepción de unas pocas presentaciones (ya cortadas o procesadas). En el caso de Chile, el arancel era de 6% y con Chile estos productos están libres desde 1998, sin restricciones al uso de sistemas especiales como el Plan Vallejo.

Argumentos de la industria gráfica

Esta industria ha sido históricamente bastante competitiva y particularmente en productos libres de aranceles como son los bienes de carácter científico y cultural (editoriales, libros y revistas). En otros productos, ha venido ganando y consolidando mercados, como es el caso de las agendas, los cuadernos y las publicaciones periódicas, entre otros.

La industria gráfica no aceptaría un plazo superior a cinco años para la desgravación de sus materias primas e insumos, puesto que ello le haría perder competitividad, particularmente en el mercado nacional, al que se dirige 80% de su producción.

A la base de esta posición se encuentran los siguientes elementos de análisis:

- El 80% de las empresas del sector son pequeñas y medianas empresas, no exportadoras.
- El peso del papel representa cerca de 40% del costo total del producto y en algunos casos llega hasta 50%. Un arancel de 15% a la importación, genera un mayor costo al productor nacional y en los papeles producidos, la política de fijación de precios hace que el arancel se incorpore al precio final. Esto implica un encarecimiento de entre 6 y 7,5 puntos porcentuales en el costo del producto final.
- Los países que ya han firmado acuerdos bilaterales con Estados Unidos (Chile y Cafta), mercados objetivo de la industria gráfica colombiana y potenciales competidores, tienen, a la fecha, completamente desgravadas sus materias primas e insumos, con lo que el productor colombiano queda en franca desventaja.
- Los casos de Perú y Ecuador deben mirarse con precaución, puesto que ellos también están negociando con Estados Unidos y es de esperar que liberen en breves plazos sus materias primas e insumos, con lo que se generaría una severa amenaza para los productores colombianos en el mercado nacional.
- La industria gráfica solicita la desgravación inmediata de bienes no producidos en el país como son los hologramas (7607200000) y algunos papeles (seguridad y autocopias), que todavía tienen aranceles de 5% y de 15%, respectivamente.
- Respecto a los productos del sector, los empresarios han expresado que, salvo casos muy puntuales, aceptarían un plazo de cinco años como horizonte de desgravación frente a Estados Unidos. De hecho, por la Ley del Libro, gran parte de la producción del sector no goza de protección ni gravamen alguno a la importación.

3. Norma de origen

En condiciones normales, la norma de origen no debe ser aplicada por Estados Unidos, ya que no gozamos de ninguna preferencia por tener arancel 0% consolidado en OMC.

Por ningún motivo el proceso de impresión se puede considerar como un *proceso mínimo*. Se desea como norma de origen el salto de partida arancelaria y para las partidas arancelarias que incluyen en la descripción «incluso impresos», el proceso de impresión debe conferir origen, aunque ingrese por la misma partida arancelaria.

4. Defensa comercial

Las empresas estadounidenses acostumbran vender con destino a exportación sus saldos de producción (tanto por ancho de máquina como por especificaciones técnicas) a precios muy por debajo de los de su mercado. Dadas las diferencias de escala de producción, estas prácticas constituyen una competencia desleal con países como el nuestro.

Los saldos, segundas, subproductos, etc., deberían estar excluidos del acuerdo. Para estos materiales debería existir un mecanismo automático que se active por precios bajos, que permita detectar estas prácticas y excluir esos bienes del programa de liberación para restringir su ingreso al país.

El mercado de papeles y cartones, como el de muchos productos que son "commodities", tiene ciclos de precios bastante fuertes. En épocas de baja demanda, los productores norteamericanos "defienden su mercado" vendiendo sus excedentes al exterior a precios muy bajos, inferiores a los del mercado interno. Esta competencia es muy dañina para industrias como la colombiana, ya que un excedente de 1% del mercado de Estados Unidos es equivalente al total de la producción colombiana. Sin embargo, el procedimiento normal de *antidumping* es muy dispendioso y requiere información que no siempre está disponible para el productor colombiano.

La importación -con preferencia- de maquinaria y repuestos usados o reparados desde Estados Unidos es de interés para la reconversión industrial de la cadena, en especial para la industria gráfica, que importa 40% de la maquinaria desde Estados Unidos, generalmente usada.

5. Medidas no arancelarias

Las normas de calidad exigidas a los productos de la Comunidad Andina deben ser normas internacionales. Debe aceptarse la certificación de entidades o laboratorios locales.

Para los productos finales de la industria gráfica, priman las condiciones acordadas en los contratos con el cliente.

6. Otros aspectos

Las revisiones antinarcóticos, en los puertos de Estados Unidos, perjudican al exportador colombiano, ya que causan demoras, daños en la mercancía etc. Se generan sobrecostos y perjuicios a veces irreparables, pues un retraso o un daño a la mercancía pueden llevar a la pérdida del cliente e incluso a sanciones económicas por incumplimiento.

E. Recomendaciones para la Agenda Interna para la competitividad (AI)

Por Agenda Interna se entiende el conjunto de medidas, acciones y programas que es necesario ejecutar en el país, para que el sector productivo pueda tener éxito en las nuevas condiciones de competencia. Con ello se busca corregir las distorsiones y los factores que inciden negativamente en la competitividad.

Como elementos esenciales de la agenda interna cabe señalar, entre otros:

- Flexibilización de las normas aplicables a exportaciones y mecanismos que faciliten acceso a mercados externos (PEX, etc).
- Simplificación de tramitología de exportaciones e importaciones
- Agilizar la revisión de mercancías de exportación (rayos X a contenedores, por ejemplo)
- Exención, durante 10 años, de impuestos a la maquinaria e IVA para favorecer procesos de reconversión industrial.
- Eliminación de la contribución de solidaridad a los energéticos
- Desmontar la tabla de fletes para dejar tarifas de transporte a la libre competencia
- Mantener durante un período continuo, mínimo de 25 años, los incentivos importantes para siembra de bosques. La estabilidad jurídica es el pilar fundamental del desarrollo de esta actividad.
- Realizar las siguientes obras de infraestructura para mejorar el sistema interno de transporte:

- Construir doble calzada en las vías del centro del país a los puertos sobre el Atlántico y el Pacífico
- Mejorar acceso y calado en los puertos especialmente el de Buenaventura
- Construir ferrocarril moderno entre las principales ciudades y los puertos
- Mejorar la situación de seguridad, tanto en las zonas productoras como en las vías y medios de transporte.
- Acometer reformas estructurales que favorezcan la competitividad, la estabilidad macroeconómica y jurídica; el fortalecimiento de la fuerza pública, la reforma y modernización del Estado. Dichos factores permitirán incrementar los niveles de confianza a los productores nacionales y a los inversionistas.
- Fortalecer los mecanismos de promoción de exportaciones actuales
- Asignar recursos suficientes para la política de innovación, ciencia y desarrollo tecnológico.
- Garantizar que el Sena cumpla a cabalidad su papel en la formación del talento humano y particularmente el desarrollo del programa de competencias laborales, en el cual el sector gráfico y papelerero están comprometidos.

