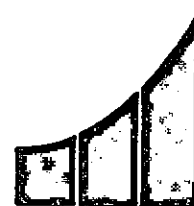


FUNDACION PARA LA EDUCACION SUPERIOR Y EL DESARROLLO



INFORME FINAL

**IMPACTO ECONÓMICO DEL TLC CON ESTADOS UNIDOS EN
LA REGIÓN BOGOTÁ-CUNDINAMARCA**

Proyecto de la Cámara de Comercio de Bogotá

Elaborado por FEDESARROLLO

Director del proyecto: Mauricio Reina

Investigadores principales: Cristina Gamboa y Sandra Zuluaga

Investigadores asistentes: Oscar Becerra y Carolina Gracia

Asistente: María Antonieta Borrero

Bogotá, junio de 2007

FUNDACIÓN PARA LA EDUCACIÓN SUPERIOR Y EL DESARROLLO



INFORME FINAL

**IMPACTO ECONÓMICO DEL TLC CON ESTADOS UNIDOS EN
LA REGIÓN BOGOTÁ-CUNDINAMARCA**

Proyecto de la Cámara de Comercio de Bogotá

Elaborado por FEDESARROLLO

Director del proyecto: Mauricio Reina

Investigadores principales: Cristina Gamboa y Sandra Zuluaga

Investigadores asistentes: Oscar Becerra y Carolina Gracia

Asistente: María Antonieta Borrero

Bogotá, junio de 2007

TABLA DE CONTENIDO

	<i>Página</i>
TABLA DE CONTENIDO	i
I. INTRODUCCIÓN	1
II. EVALUACIÓN GENERAL DE LOS RESULTADOS DE LA NEGOCIACIÓN DE UN TRATADO DE LIBRE COMERCIO CON ESTADOS UNIDOS	3
II.A. Características de la economía de Bogotá-Cundinamarca	4
II.A.1. Aclaraciones metodológicas	4
II.A.2. El PIB de la ciudad-región	5
II.A.3. Empleo	6
II.A.4. Comercio exterior de bienes	7
II.B. Acceso a mercados de bienes en el TLC	12
II.B.1. Situación actual de acceso al mercado estadounidense	12
II.B.2. Situación actual de acceso al mercado colombiano	21
II.B.3. Resultados de la negociación para industria, pesca y minería	23
II.B.4. Resultados de la negociación para la agricultura	24
II.C. Origen	29
II.C.1. El régimen de origen	29
II.C.2. El régimen de origen en el TLC con Estados Unidos	30
II.C.3. Las normas de origen en el TLC con Estados Unidos	33
II.D. Usados, imperfectos, saldos y remanufacturados	35
II.E. Regímenes especiales de importación-exportación	36
II.F. Procedimientos aduaneros	37
II.G. Medidas sanitarias y fitosanitarias	37
II.H. Obstáculos técnicos al comercio	38
II.I. Acceso a mercados de servicios en el TLC	38
II.I.1. Servicios transfronterizos	39
II.I.2. Servicios financieros	40
II.I.3. Telecomunicaciones	41
II.J. Inversión	43
II.K. Compras públicas	44
II.L. Disciplinas	45
II.L.1. Propiedad Intelectual	46
II.L.2. Comercio electrónico	48
II.L.3. Defensa comercial	49
II.L.4. Competencia	50
II.L.5. Solución de controversias	50
II.M. Herramientas para garantizar comercio justo	51
II.M.1. Asuntos laborales y ambientales	51
II.N. Herramientas de cooperación bilateral	51
III. REVISIÓN DE ESTUDIOS RECIENTES SOBRE COMPETITIVIDAD DE BOGOTÁ-CUNDINAMARCA	53
III.A. Efectos del TLC sobre la economía colombiana y la economía de la región	54
III.A.1. Estimaciones sobre crecimiento, comercio y empleo	55
III.A.2. Evaluaciones de impacto sobre el comercio de servicios	59
III.A.3. Factores que pueden incidir sobre la competitividad y el proceso de ajuste de la economía	62
IV. ACTUALIZACIÓN DEL ANÁLISIS DE COMPETITIVIDAD RELATIVA	67
IV.A. Metodología de análisis	67
IV.A.1. Indicadores	68
IV.A.2. Acceso a los mercados	69
IV.A.3. Industria y minería	70
IV.A.4. Sector agropecuario y agroindustrial	72
IV.A.5. Servicios	72
IV.B. Bienes: resumen de los resultados competitividad relativa	73
IV.B.1. Resultados sectores competitivos	75
IV.B.2. Resultados de sectores con potencial exportador	81
IV.B.3. Resultados sectores vulnerables	84
IV.C. Resultados de competitividad relativa de servicios	90

	<i>Página</i>
IV.C.1.	Aspectos metodológicos 90
IV.C.2.	Evolución reciente del comercio transfronterizo 93
IV.C.3.	La balanza de servicios 96
IV.C.4.	Resultados IVCR servicios transfronterizos 97
V.	EJERCICIO DE SIMULACIÓN DEL TLC CON UN MODELO DE EQUILIBRIO GENERAL PARA BOGOTÁ-CUNDINAMARCA 100
V.A.	Introducción 100
V.B.	Metodología de análisis 100
V.B.1.	Construcción de una matriz de contabilidad social 101
V.B.2.	El modelo de equilibrio general computable de Fedesarrollo 102
V.C.	Escenarios de política arancelaria 104
V.C.1.	Aranceles de Colombia hacia Estados Unidos 105
V.C.2.	Aranceles de Estados Unidos hacia Colombia 106
V.C.3.	Demanda del resto del país 108
V.D.	Diferencias entre las aplicaciones del MEGC de Fedesarrollo de 2004 y 2007 109
V.E.	Resultados 110
V.E.1.	Producto Interno Bruto (PIB) y sus componentes por el lado de la oferta y la demanda 111
V.E.2.	Valor agregado sectorial y factores de producción 112
V.E.3.	Comercio interno y externo 114
V.F.	Conclusiones 115
VI.	CADENAS PRODUCTIVAS DE BOGOTÁ-CUNDINAMARCA: EVALUACIÓN DE SU COMPETITIVIDAD FRENTE A UNA MAYOR APERTURA COMERCIAL CON ESTADOS UNIDOS 117
VI.A.	Ámbito de análisis de las cadenas productivas 117
VI.B.	Hortofruticultura y hierbas aromáticas 118
VI.B.1.	Contexto competitivo y relevancia de la cadena hortofruticultura y hierbas aromáticas 118
VI.B.2.	Resultados de la negociación en acceso a mercados para la cadena 127
VI.B.3.	Principales competidores en el mercado estadounidense 128
VI.B.4.	Resultados destacados del TLC para la cadena 130
VI.B.5.	Fortalezas y debilidades de la cadena frente a un TLC con Estados Unidos 131
VI.B.6.	A modo de balance: la posibilidad de aumentar las exportaciones y enfrentar la competencia del exterior 132
VI.C.	Productos lácteos 134
VI.C.1.	Contexto competitivo y relevancia de la cadena de Lácteos 135
VI.C.2.	Resultados de la negociación en acceso a mercados para la cadena 144
VI.C.3.	Principales competidores en el mercado estadounidense 147
VI.C.4.	Resultados destacados del TLC para la cadena 151
VI.C.5.	Fortalezas y debilidades de la cadena frente a un TLC con EE.UU. 152
VI.C.6.	A modo de balance: la posibilidad de aumentar las exportaciones y enfrentar la competencia del exterior 153
VI.D.	Industrias gráficas 155
VI.D.1.	Contexto competitivo y relevancia de la cadena de industrias gráficas para Bogotá-Cundinamarca 155
VI.D.2.	Resultados de la negociación en acceso a mercados para la cadena 162
VI.D.3.	Principales competidores en el mercado estadounidense 164
VI.D.4.	Fortalezas y debilidades de la cadena frente a un TLC con EE.UU. 165
VI.D.5.	A modo de balance: la posibilidad de aumentar las exportaciones y enfrentar la competencia del exterior 166
VI.E.	Cuero y calzado 168
VI.E.1.	Contexto competitivo y relevancia de la cadena de cuero y calzado para Bogotá-Cundinamarca 168
VI.E.2.	Resultados de la negociación en acceso a mercados para la cadena 173
VI.E.3.	Principales competidores en el mercado estadounidense 175
VI.E.4.	Fortalezas y debilidades de la cadena frente a un TLC con EE.UU. 176
VI.E.5.	A modo de balance: la posibilidad de aumentar las exportaciones y enfrentar la competencia del exterior 177
VI.F.	Textiles y confecciones 179
VI.F.1.	Contexto competitivo y relevancia de la cadena de textiles y confecciones para Bogotá-Cundinamarca 179

	Página
VI.F.2.	Resultados de la negociación en acceso a mercados para la cadena 186
VI.F.3.	Otros resultados destacados del TLC para la cadena 190
VI.F.4.	Principales competidores en el mercado estadounidense 191
VI.F.5.	Fortalezas y debilidades de la cadena frente a un TLC con EE.UU. 192
VI.F.6.	A modo de balance: la posibilidad de aumentar las exportaciones y enfrentar la competencia del exterior 193
VI.G.	Químicos y petroquímica 195
VI.G.1.	Contexto competitivo y relevancia de la cadena de químicos-petroquímica para Bogotá-Cundinamarca 195
VI.G.2.	Resultados de la negociación en acceso a mercados para la cadena 200
VI.G.3.	Otros resultados destacados del TLC para la cadena 203
VI.G.4.	Principales competidores en el mercado estadounidense 204
VI.G.5.	Fortalezas y debilidades de la cadena frente a un TLC con EE.UU. 205
VI.H.	Metalurgia y metalmecánica 207
VI.H.1.	Contexto competitivo y relevancia de la cadena de metalurgia-metalmecánica para Bogotá-Cundinamarca 207
VI.H.2.	Resultados de la negociación en acceso a mercados para la cadena 213
VI.H.3.	Principales competidores en el mercado estadounidense 216
VI.H.4.	Fortalezas y debilidades de la cadena frente a un TLC con EE.UU. 217
VI.I.	Servicios de software 219
VI.I.1.	Contexto competitivo y relevancia de la cadena de servicios de software 221
VI.I.2.	Resultados de la negociación en acceso a mercados para la cadena 229
VI.I.3.	Principales competidores en el mercado estadounidense 229
VI.I.4.	Resultados destacados del TLC para la cadena 230
VI.I.5.	Fortalezas y debilidades de la cadena frente a un TLC con EE.UU. 231
VI.I.6.	A modo de balance: las posibilidades de exportar software en el marco del TLC 232
VI.J.	Servicios de la salud 234
VI.J.1.	Contexto competitivo y relevancia de la cadena de servicios de salud 235
VI.J.2.	Resultados de la negociación en acceso a mercados para la cadena 240
VI.J.3.	Principales competidores en el mercado estadounidense 242
VI.J.4.	Resultados destacados del TLC para la cadena 244
VI.J.5.	Fortalezas y debilidades de la cadena frente a un TLC con EE.UU. 245
VI.J.6.	A modo de balance: las posibilidades de exportar servicios de salud en el marco del TLC 246
VII.	ENCUESTA SOBRE EL IMPACTO REGIONAL DEL TLC 248
VII.A.	Resultados generales de la encuesta 248
VII.B.	Percepciones sobre la actividad exportadora 249
VII.C.	Expectativas sobre las compras del exterior 251
VII.D.	Demanda de políticas públicas 254
VII.E.	Servicios de la Cámara de Comercio de Bogotá 255
VII.E.1.	Servicios para aumentar las exportaciones 255
VII.E.2.	Servicios para defender el mercado interno y competir con productos estadounidenses 256
VII.E.3.	Servicios para promover la inversión extranjera 257
VII.F.	Resultados destacados de la encuesta desde una perspectiva sectorial 257
VII.G.	Conclusiones de la encuesta 259
VIII.	APORTE A LA FORMULACION DE POLITICAS PUBLICAS 261
VIII.A.	Principales desafíos derivados del TLC para las cadenas productivas analizadas 261
VIII.A.1.	Sector cuero y calzado 262
VIII.A.2.	Sector textil y confección 265
VIII.A.3.	Sector industrias gráficas 268
VIII.A.4.	Sector químico y petroquímico 271
VIII.A.5.	Sector de metalurgia y metalmecánica 274
VIII.A.6.	Sector de productos lácteos 277
VIII.A.7.	Sector hortofrutícola 280
VIII.A.8.	Sector servicios de salud 282
VIII.A.9.	Sector servicios de software 284
VIII.B.	Principales conclusiones sobre los desafíos derivados del TLC 287
VIII.B.1.	Estrategias y factores claves para operar en un ambiente más competitivo 287
VIII.B.2.	Las políticas que los empresarios esperan del gobierno 288

	<i>Página</i>
VIII.B.3.	Los servicios que los empresarios demandan de la CCB 289
VIII.B.4.	La Agenda Interna Regional y las necesidades identificadas por los sectores analizados en este estudio 290
VIII.B.5.	Aportes a la formulación de políticas públicas en temas específicos 293
IX.	RESUMEN Y CONCLUSIONES 297
IX.A.	Evaluación general de los resultados de la negociación de un Tratado de Libre Comercio con Estados Unidos (Capítulo II) 298
IX.A.1.	Características de la economía de Bogotá-Cundinamarca 299
IX.A.2.	Situación actual de acceso al mercado colombiano y estadounidense 299
IX.A.3.	Resultados de la negociación 300
IX.B.	Revisión de estudios recientes sobre competitividad de Bogotá-Cundinamarca (Capítulo III) 301
IX.B.1.	Estimaciones sobre crecimiento, comercio y empleo 302
IX.B.2.	Evaluaciones de impacto sobre el comercio de servicios 303
IX.B.3.	Factores que pueden incidir sobre la competitividad y el proceso de ajuste de la economía 303
IX.C.	Actualización del análisis de competitividad relativa (Capítulo IV) 304
IX.C.1.	Bienes competitivos o con potencial exportador 304
IX.C.2.	Bienes no competitivos o vulnerables 305
IX.C.3.	Servicios 305
IX.D.	Ejercicio de simulación del TLC con un Modelo de Equilibrio General para Bogotá-Cundinamarca (Capítulo V) 306
IX.E.	Cadenas productivas de Bogotá-Cundinamarca: evaluación de su competitividad frente a una mayor apertura comercial con EE.UU.. (Cap.VI) 307
IX.E.1.	Sector hortofrutícola 307
IX.E.2.	Cadena de productos lácteos 309
IX.E.3.	Industrias gráficas 310
IX.E.4.	Cuero y calzado 311
IX.E.5.	Textiles y confecciones 312
IX.E.6.	Químicos y petroquímica 313
IX.E.7.	Metalurgia y metalmecánica 314
IX.E.8.	Servicios del software 315
IX.E.9.	Servicios de salud 316
IX.F.	Encuesta sobre el impacto del TLC en la región (Capítulo VII) 316
IX.G.	Aporte a la formulación de políticas públicas (Capítulo VIII) 317
IX.G.1.	Desarrollo de la Agenda Interna 318
IX.G.2.	Simplificación de trámites 318
IX.G.3.	El fortalecimiento de la capacidad gerencial y administrativa 318
IX.G.4.	Profundización del análisis sobre necesidades tecnológicas 319
IX.G.5.	Desarrollo de un sistema de capacitación del recurso humano 320
IX.G.6.	El fomento a la conectividad dentro de una perspectiva de mercado 320
X.	BIBLIOGRAFÍA 321
XI.	ANEXO 1: DEFINICIÓN E INTERPRETACIÓN DE LOS INDICADORES DE COMPETITIVIDAD COMERCIAL RELATIVA 326
XI.A.	Índice de Ventaja Comparativa Revelada (IVCR) 326
XI.B.	Índice de Balanza Comercial Relativa (IBCR) 326
XI.C.	Índice de Complementariedad Comercial (ICC) 326
XI.D.	Índice de Especialización de las Exportaciones Específico (IEEe) 327
XI.E.	Tasa de Protección Efectiva (TPE) 328
XII.	ANEXO 2: COMPOSICIÓN DE LOS PRODUCTOS AGROPECUARIOS Y SUS DERIVADOS 329
XIII.	ANEXO 3: DESCRIPCIÓN DE LAS AGREGACIONES DE PAÍSES 330
XIV.	ANEXO 4: CLASIFICACIÓN INTERNACIONAL INDUSTRIAL UNIFORME REVISIÓN 3 ADAPTADA POR FEDESARROLLO PARA DATOS FUENTE DANE Y COMTRADE 331
XV.	ANEXO 5: CUADROS Y GRÁFICOS ADICIONALES DEL CAPÍTULO V 334
XV.A.	Anexo 1 del Capítulo V 340
XVI.	FORMULARIO DE LA ENCUESTA APLICADA A LOS ASISTENTES A LOS TALLERES 343



IMPACTO ECONÓMICO DEL TLC CON ESTADOS UNIDOS EN LA REGIÓN BOGOTÁ-CUNDINAMARCA

Proyecto de la Cámara de Comercio de Bogotá elaborado por Fedesarrollo*

Informe Final, junio de 2007

I. INTRODUCCIÓN

De acuerdo con los lineamientos establecidos en el contrato de prestación de servicios no.4600001966/2006, celebrado entre la Cámara de Comercio de Bogotá y Fedesarrollo, a continuación presentamos el último informe del proyecto, contemplado en la cláusula cuarta, literal iv).

Este informe final del proyecto de investigación contiene las versiones actualizadas de los cuatro informes anteriores e incluye revisiones motivadas por los comentarios recibidos por Fedesarrollo de la CCB. A continuación precisamos los cambios o adiciones realizados en esta versión final frente a los textos que ya han sido conocidos por la CCB en entregas pasadas:

- En el Capítulo II incluimos un análisis de las exportaciones de Colombia a Estados Unidos según puertos de entrada por Estados de ese país, según solicitud de la CCB mediante carta de comentarios al tercer informe.

Este documento está organizado de la siguiente manera. El Capítulo II presenta la evaluación general de los resultados de la negociación de un Tratado de Libre Comercio (TLC) entre Colombia y Estados Unidos. En el capítulo III se encuentra la revisión de los estudios recientes sobre competitividad de Bogotá-Cundinamarca, con especial interés en la literatura que evalúa el impacto de un TLC en la economía nacional y regional. El Capítulo IV contiene el ejercicio de actualización de indicadores de competitividad comercial relativa para los sectores agropecuarios, agroindustriales, mineros, industriales y de servicios transfronterizos de la región. Los resultados de la estimación del impacto económico del acuerdo comercial sobre la economía regional, que utiliza un Modelo de Equilibrio General, se discuten en el Capítulo V. En el Capítulo VI analizamos la situación competitiva de las siguientes nueve cadenas productivas de la región: hortofruticultura (incluye hierbas aromáticas), productos lácteos, industrias gráficas, cuero y calzado, textiles y confecciones, químicos y petroquímica, metalurgia y metalmecánica, *software* y servicios de la salud. Esta evaluación hace particular

* Mauricio Reina, Investigador Asociado de Fedesarrollo, es el Director de este proyecto. El equipo de trabajo está compuesto además por Cristina Gamboa y Sandra Zuluaga, Investigadoras de Fedesarrollo, Oscar Becerra y Carolina Gracia, Investigadores Asistentes de la misma institución, y María Antonieta Borrero, estudiante de Economía de la Universidad de los Andes en semestre de práctica en Fedesarrollo.

énfasis en las fortalezas y debilidades de estos sectores de la región en el marco de una mayor integración económica con Estados Unidos. El Capítulo VII discute los resultados de la encuesta aplicada a empresarios que asistieron a los nueve talleres sectoriales convocados por la CCB, que nutrieron el análisis sectorial presentado en el capítulo anterior. Con base en todo lo anterior, en el Capítulo VIII se realiza una propuesta de aporte a la formulación de políticas públicas y un análisis de las necesidades sectoriales a la luz de los proyectos de la Agenda Interna Regional. El Capítulo IX presenta el resumen ejecutivo y las conclusiones del trabajo.

Por último, el informe contiene seis Anexos, con la definición de los indicadores de competitividad relativa utilizados en este estudio, la descripción de la concordancia agropecuaria y agroindustrial, la definición de agregación de países en zonas económicas, la descripción de la Clasificación Industrial Internacional Uniforme (CIIU) revisión 3 utilizada en este trabajo, los anexos del trabajo de equilibrio general y el formulario de la encuesta aplicada en el desarrollo de los nueve talleres sectoriales convocados por la CCB.

II. EVALUACIÓN GENERAL DE LOS RESULTADOS DE LA NEGOCIACIÓN DE UN TRATADO DE LIBRE COMERCIO CON ESTADOS UNIDOS

El Tratado de Libre Comercio (TLC) suscrito entre Colombia y Estados Unidos establece un conjunto de reglas y compromisos que permitirán profundizar la relación económica y comercial entre los dos países, en un marco de mayor certidumbre y claridad. El TLC consagra diversos mecanismos de transparencia que le dan garantías a las Partes y, además, contiene mecanismos de solución de controversias para resolver eventuales discrepancias tanto entre los dos Estados como entre un Inversionista y un Estado.

Es previsible que el TLC tenga diversos efectos sobre la economía colombiana, que van desde la dimensión macroeconómica hasta las sectoriales y regionales. Diferentes estimaciones realizadas antes de la culminación de la negociación dan cuenta de un impacto positivo del TLC sobre el crecimiento de la economía colombiana.¹

Al mismo tiempo, dado que Estados Unidos es uno de los principales socios comerciales de Colombia es de esperar que la mayor profundización comercial tenga diferentes efectos sobre los distintos sectores productivos colombianos. El acuerdo mejorará las condiciones de acceso al mercado estadounidense para algunos sectores exportadores, consolidará las preferencias comerciales que algunos de estos sectores ya disfrutaban y expondrá al sector productivo doméstico a una mayor competencia de productos importados de ese país. En el sector servicios y en materia de inversión también el Tratado sienta las bases para profundizar la apertura que en el pasado se ha hecho a la competencia extranjera y para mejorar la inserción de los servicios colombianos en el mercado de Estados Unidos.

Adicionalmente, es de esperar que el TLC tenga diferente impacto en las distintas regiones, dadas las divergencias que existen entre ellas en términos de desarrollo y e intensidad de su orientación al mercado externo. Para la región Bogotá-Cundinamarca el TLC es, por una parte, una opción para mejorar la inserción del sector productivo regional en el mercado internacional y, por otra, plantea desafíos importantes para algunos sectores.

La evaluación del impacto del Tratado sobre la región reviste especial importancia en la medida en que Bogotá-Cundinamarca es la principal zona económica y política del país. En la región se concentra casi 21% de la población nacional y ella representa aproximadamente 28% del PIB nacional.² El indicador de exportaciones de bienes por habitante es superior al promedio nacional: para el período 2002-2006 las exportaciones no tradicionales per cápita promedio fueron de US\$ 314, frente US\$ 201 para el país.³ Las exportaciones de Bogotá-Cundinamarca son 9,8% del PIB departamental, según datos de 2004, mientras las

¹ Revisión de trabajos de equilibrio general en Reina, Gamboa y Harker (2005).

² CCB (2005). "Observatorio Económico de Bogotá", no.18, septiembre.

³ Como se señala más adelante, el DANE no clasifica *café y petróleo y sus derivados* por origen y/o destino de los flujos comerciales en las cifras de comercio exterior por departamentos. Por lo tanto, para ser comparable con los promedios departamentales el promedio nacional mencionado en estas líneas descuenta las ventas externas de estos dos productos. Al considerarlos el indicador de exportaciones de bienes por habitante de Colombia se eleva a US\$ 384 para el promedio del período 2002-2006.

importaciones son 32,8%. Para el promedio nacional comparable (sin café y petróleo y sus derivados), las exportaciones de bienes son 11,5% del PIB y las importaciones 17,1%.

Este capítulo contiene una revisión de los principales resultados de la negociación de un Tratado de Libre Comercio (TLC) que culminaron Estados Unidos y Colombia en 2006. Esta evaluación se basa en los textos negociados por los dos países, los cuales aún no han sido ratificados por sus respectivos Congresos. Para alcanzar este propósito partimos de revisar las características principales de la economía de Bogotá-Cundinamarca de interés en el contexto de una mayor liberalización comercial con Estados Unidos.

II.A. Características de la economía de Bogotá-Cundinamarca

Un breve repaso de las características principales de la economía de la región Bogotá-Cundinamarca es fundamental para poner en contexto la evaluación de las implicaciones que podría tener sobre la región la puesta en marcha de un Tratado de Libre Comercio (TLC) con Estados Unidos. En esta sección se analizan tres aspectos principales de la economía de la ciudad-región: i) la composición y el desempeño del PIB regional en los últimos años; ii) el tamaño y la evolución reciente de su mercado laboral; y iii) la importancia y la composición del comercio exterior de bienes de la región, con particular interés en resaltar la relevancia del intercambio con Estados Unidos. Antes de desarrollar estos tópicos, mencionamos brevemente algunos aspectos metodológicos.

II.A.1. Aclaraciones metodológicas

Los cálculos de esta sección con cifras de producto interno bruto (PIB) y flujos de comercio de bienes de la región responden a ciertas directrices metodológicas que vale la pena mencionar. Por un lado, los indicadores que utilizan el producto interno bruto (PIB) derivado de las Cuentas Departamentales del DANE están disponibles sólo hasta 2004.

Por otro lado, la base de datos de comercio exterior regional del DANE no clasifica la totalidad de las exportaciones de *café y petróleo y sus derivados* por origen y/o destino de los flujos comerciales departamentales. Por este motivo, algunos gráficos de esta sección muestran estos rubros por fuera de los agregados de comercio exterior. Los productos *café y petróleo y sus derivados* representaron en promedio 29% del total exportado por Colombia en el período 2002-2006, por lo cual esta característica de la base de datos del DANE implica que se subestima la participación de algunas regiones productoras de estos bienes en el comercio exterior.

Para el caso de Bogotá-Cundinamarca la subestimación en cuestión puede ser relativamente baja en el caso de *café y petróleo y gas*, puesto que representan 1,4% de la producción agropecuaria y 17,7% de la producción minera de Cundinamarca, respectivamente.⁴ Sin embargo, no hay certeza similar para los productos derivados del petróleo crudo, en la medida que esta producción no tiene con un código particular en las cuentas económicas del departamento que permita estimar su peso en la producción industrial del mismo. Al no contar

⁴ Departamento de Cundinamarca - Departamento Administrativo de Planeación. (2003). "Cuentas económicas de Cundinamarca 1990-2002", Bogotá.

con una noción clara de la magnitud de la posible subestimación en la que estaríamos incurriendo en el caso de *Petróleo y sus derivados* y, adicionalmente, por motivos de consistencia estadística, este trabajo excluirá del análisis de competitividad relativa de Bogotá-Cundinamarca los siguientes cuatro sectores: *café* (partida arancelaria 0901), *extracción de petróleo y gas*, *refinerías de petróleo* y *fabricación de productos diversos derivados del petróleo*.

II.A.2. El PIB de la ciudad-región

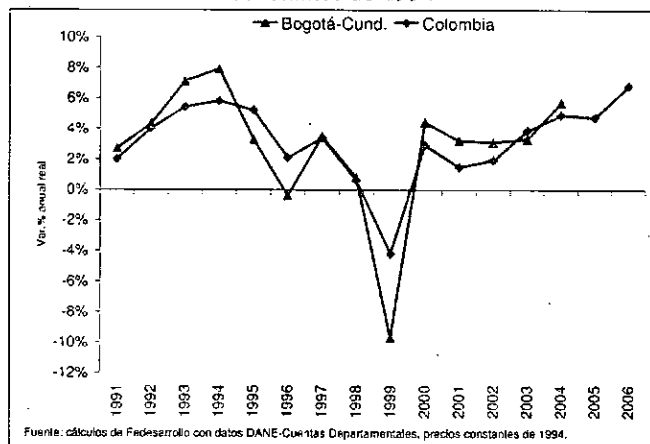
La economía de Bogotá-Cundinamarca es la más importante de todo el país, puesto que representa 27,6% de la economía colombiana.⁵ Según este indicador, le siguen en relevancia Antioquia y Valle del Cauca, con 15,4% y 11,3% del PIB nacional, respectivamente. De esa participación, al Distrito Capital le corresponden 22,4 puntos porcentuales, y a Cundinamarca 5,2 puntos porcentuales.

El Gráfico II-1 señala que la economía de Bogotá-Cundinamarca retornó a una senda de crecimiento al principio de la presente década. Según el DANE, en 2004 la región alcanzó una expansión de 5,7% anual, la cual resultó superior en casi un punto porcentual al promedio nacional. La contribución de la ciudad-región al desarrollo del país es crucial, ya que aportó 1,6 puntos porcentuales al crecimiento nacional de 4,9% de 2004. Como se observa en el Gráfico II-1a), ese resultado se relaciona con el hecho que el PIB regional ha tendido a crecer a tasas superiores que el promedio nacional entre 1991 y 2004, excepto en 2003. Así mismo, el Gráfico II-1b) muestra que el sector servicios y la industria de la ciudad-región han sido el eje de la contribución en mención.

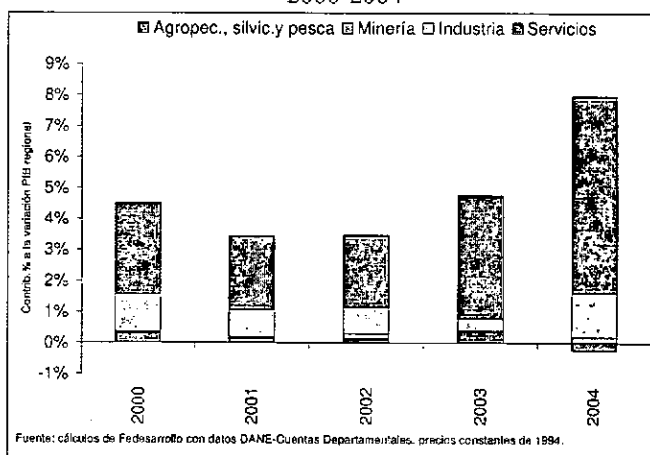
Gráfico II-1

Colombia y Bogotá-Cundinamarca: variación del PIB y contribución por sectores

a) Variación porcentual real del PIB, 1991-2006, precios constantes de 1994



b) Contribución sectorial a la variación del PIB regional, 2000-2004



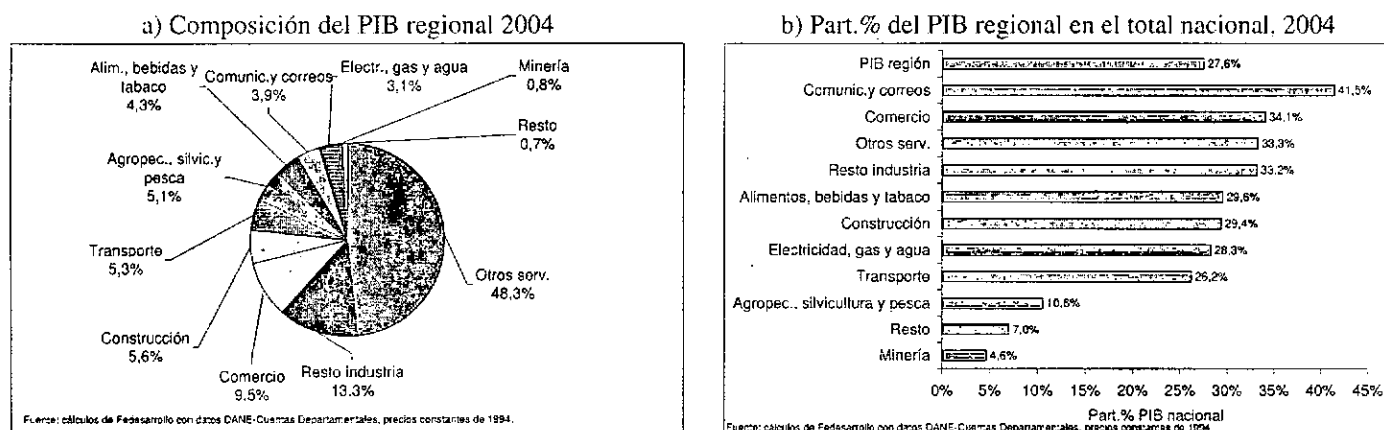
⁵ Fuente: DANE-Cuentas Departamentales. Como ya se mencionó, en el momento de redactar este informe las últimas cifras oficiales disponibles de producto interno bruto (PIB) departamental correspondían a 2004. Por ende, los datos de PIB que se mencionan en esta subsección corresponden a ese año.

Por sectores económicos, se destaca que la participación de la región en la industria y los servicios del país asciende a alrededor de 32,6% y 32,2%, respectivamente. Por lo tanto, estos dos sectores de Bogotá-Cundinamarca tienen un peso superior al promedio de participación de la región en la economía nacional. El Gráfico II-2 muestra que esta característica es particularmente marcada en varios subsectores de servicios, como *comunicaciones*, *comercio* y *construcción*. En contraste, ese gráfico muestra que el sector agropecuario y el minero de la región tiene menor peso relativo en la economía del país, puesto que en 2004 la proporción del producto de esos sectores en el total nacional ascendió a 10,6% del PIB y 4,6% del PIB, respectivamente.

Por último, cabe mencionar que, en su conjunto, la economía de Bogotá-Cundinamarca está principalmente volcada hacia la oferta de servicios y la producción industrial. El Gráfico II-2a) muestra que el sector servicios representa 75,8% de la actividad regional y le siguen en relevancia la industria (17,6% del PIB regional), la agricultura (5,1%) y, por último, la minería (0,8%). Esta estructura económica refleja un patrón de desarrollo moderno, en el cual los servicios adquieren con el paso del tiempo una mayor participación en el producto de una región o país.

Gráfico II-2

Bogotá-Cundinamarca: composición del PIB regional y participación en el total nacional



II.A.3. Empleo

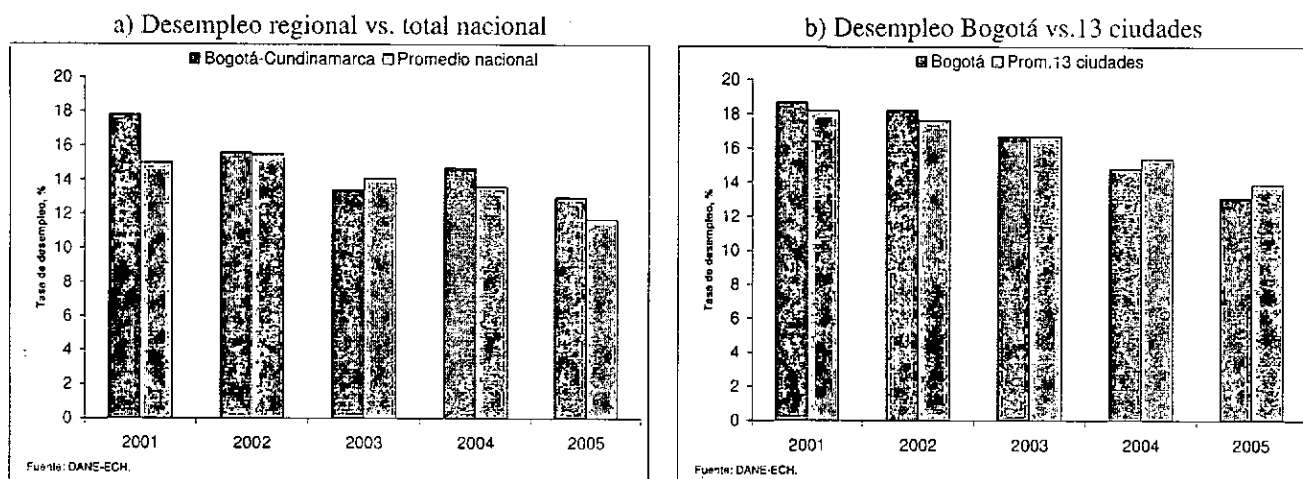
La región Bogotá-Cundinamarca es la principal generadora de empleo en Colombia. Según el DANE, en 2005 casi 3,6 millones de personas, que equivalen a 23,2% del total de ocupados del país, encontraron empleo formal en la región. En cuanto al desempleo se encuentran avances importantes frente a los niveles registrados a principios de la presente década.

En efecto, el Gráfico II-3 muestra que el desempleo en la región pasó de 17,8% en 2001 a 13% en 2005.⁶ No obstante, ese último registro es aún superior a la tasa de desempleo para el total nacional (11,7%). A su vez, en Bogotá la tasa de desempleo bajó a un ritmo un poco más

⁶ El año 2005 es el último dato comparable y disponible para la evaluación del mercado laboral regional.

pronunciado en igual período, puesto que pasó de 18,7% a 13,1% entre 2001 y 2005. Con base en estas cifras es claro que la ciudad-región, al igual que el resto del país, tiene aún un gran reto pendiente en cuanto a aliviar de forma más eficaz el drama de desempleo.

Gráfico II-3
Bogotá-Cundinamarca: índices de desempleo, 2001-2005



II.A.4. Comercio exterior de bienes

En esta subsección evaluamos las características de los flujos de comercio exterior de bienes de la región Bogotá-Cundinamarca, tales como su importancia relativa, composición y desempeño reciente. El período objeto de análisis corresponde al lapso comprendido entre 1991 y 2006, con énfasis en los últimos cinco años, y en Estados Unidos como destino y origen de dichos flujos.

a) Comercio exterior de Bogotá-Cundinamarca: comparación con otros departamentos e importancia en el total nacional

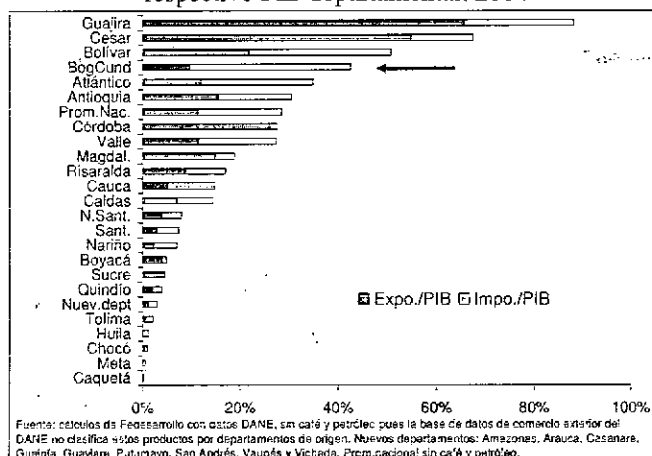
En el Gráfico II-4 se observa que Bogotá-Cundinamarca posee una de las economías regionales más expuestas al comercio internacional. El comercio exterior (exportaciones más importaciones) de bienes de Bogotá-Cundinamarca representó 42,5% del PIB de la región en 2004, nivel superior al promedio nacional de 28,6% del PIB para ese año.⁷ Se destaca de ese gráfico que las importaciones de la región representan un poco más de tres cuartas partes de la razón comercio/PIB.

⁷ Como ya se mencionó, el DANE no clasifica *café y petróleo y sus derivados* por origen y/o destino de los flujos comerciales en las cifras de comercio exterior por departamentos. Por lo tanto, la razón comercio sobre PIB de departamentos productores de estos bienes, como los situados en el *Eje Cafetero*, está siendo subestimada.

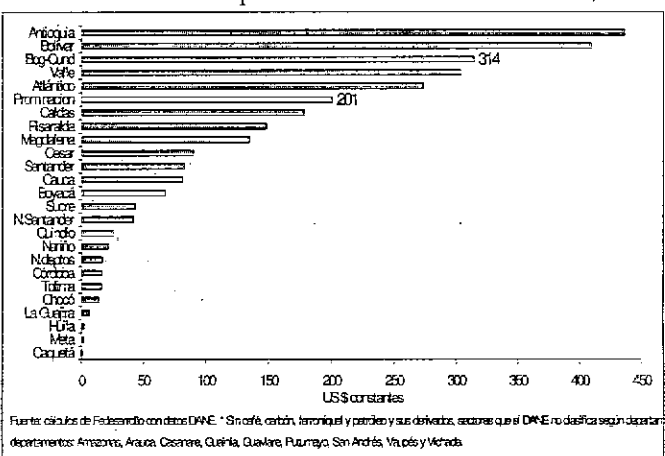
Gráfico II-4

Bogotá-Cundinamarca: indicadores de relevancia del comercio exterior

a) Part. % exportaciones e importaciones de bienes en el respectivo PIB departamental, 2004



b) Exportaciones per cápita (no tradicionales)*, promedio del período 2002-2006



En contraste, la actividad exportadora de Bogotá-Cundinamarca cuenta con menor importancia relativa en el producto regional, puesto que equivale a 9,8% del PIB. Este nivel es menor que el que registran otros departamentos como Valle, Atlántico y Antioquia, entre otros. Las ventas externas de la región por habitante son también inferiores al promedio nacional. El indicador de exportaciones de bienes per cápita, que se muestra en el Gráfico II-4b) estimado para el promedio del período 2002-06, alcanzó US\$ 314 por persona para la ciudad-región, mientras el promedio nacional (no tradicionales) registró US\$ 201.⁸ No obstante, como se verá más adelante, la importancia relativa de la actividad exportadora de Bogotá-Cundinamarca para el país aumenta respecto a su promedio en productos específicos.

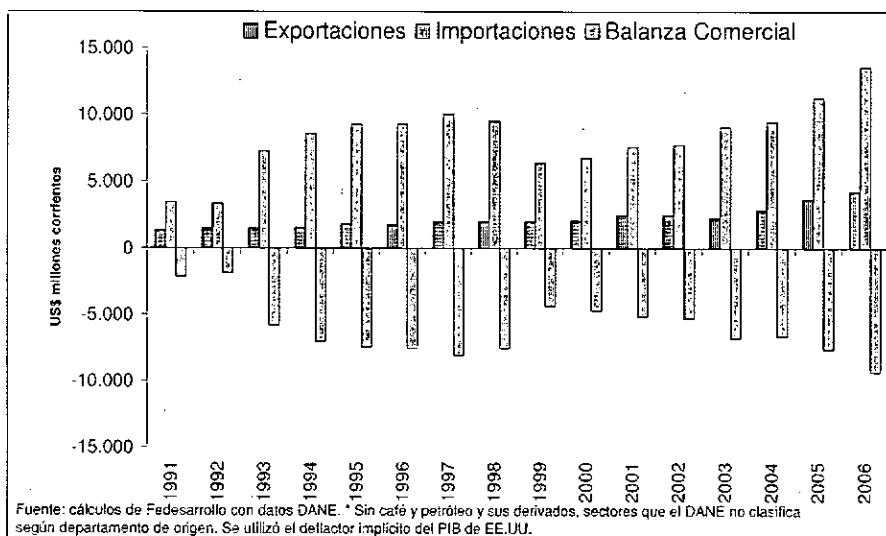
Las importaciones de Bogotá-Cundinamarca resultan significativas como proporción del total nacional. Entre 2002 y 2006, las compras externas de Bogotá-Cundinamarca ascendieron a un promedio anual de US\$ 10.214,7 millones (a precios constantes de 2006), valor que representó en promedio 54% de las importaciones totales de Colombia.⁹ En el mismo lapso, las exportaciones de Bogotá-Cundinamarca alcanzaron un promedio anual de US\$ 3.081 millones a precios constantes de 2006, que equivale a 17% del total exportado por Colombia. Esto significa que la región ha sido netamente importadora en los últimos 16 años, como se ilustra en el Gráfico II-5.

⁸ En el momento de redactar este informe el DANE no había divulgado las correcciones en las series de población por departamentos según los resultados del censo de población de 2005. Por ende, el indicador de exportaciones de bienes per cápita presentado en este trabajo utiliza las series de población del DANE con base en proyecciones demográficas anteriores al censo de 2005.

⁹ Cabe subrayar que es probable que unos puntos porcentuales de esas compras externas de la región tenga como destino otras zonas del país. Sin embargo, no existe forma de corregir por este posible sesgo estadístico puesto que las cifras del DANE sólo registran el departamento de destino de las importaciones según lo que declaran quienes realizan estas compras.

Gráfico II-5

Bogotá-Cundinamarca: flujos comerciales y balanza comercial, 1991-2006, US\$ millones constantes de 2006



En cuanto a la dinámica de las importaciones y exportaciones regionales, sobresale que las compras externas de Bogotá-Cundinamarca han tenido un desempeño casi idéntico al promedio nacional en años recientes. Las importaciones nacionales crecieron 9,4% anual real promedio entre 1991 y 2006, mientras que las compras externas de la región aumentaron a un ritmo de 9,6% anual real promedio en dicho lapso. El desempeño de las exportaciones, por su parte, supera ligeramente el del total nacional: entre 1991 y 2006 las exportaciones de la región crecieron a una tasa anual real promedio de 8,2%, superior en dos puntos porcentuales a la registrada para las exportaciones totales colombianas en igual lapso (6,2%).

A continuación evaluamos la composición de los flujos comerciales de Bogotá-Cundinamarca, con interés particular en Estados Unidos como socio comercial de la región.

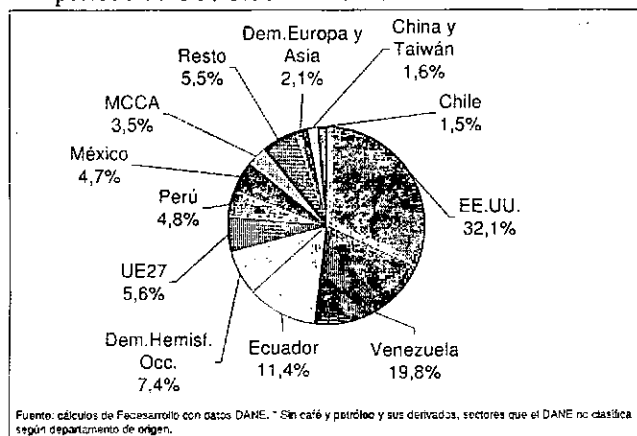
b) Estados Unidos como el principal socio comercial de la región

Estados Unidos es el principal socio comercial de la región Bogotá-Cundinamarca, tanto como origen de las compras externas de la región y como destino de sus exportaciones. El Gráfico II-6 muestra para el período 2002-06 que las exportaciones de Bogotá-Cundinamarca a EE.UU. promediaron US\$ 991 millones a precios constantes de 2006, que equivalen a 32,2% del total de las ventas externas de la región entre 2002-06. Por otro lado, las importaciones de Bogotá-Cundinamarca provenientes de EE.UU. representaron 25% de las compras externas totales de la región entre 2002-06, al ascender a un valor promedio real de US\$ 2.548,3 millones en ese lapso.

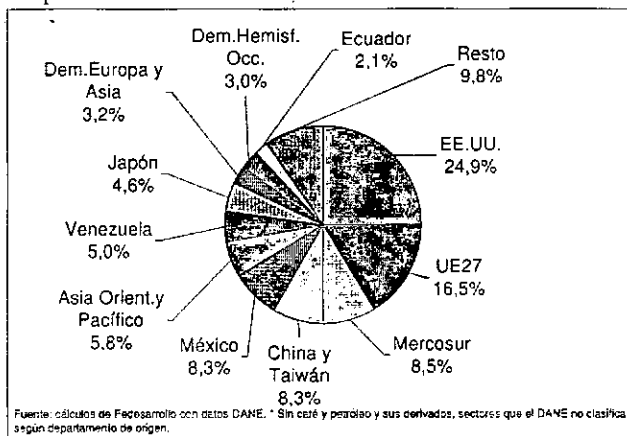
Gráfico II-6

Bogotá-Cundinamarca: exportaciones e importaciones por principales países o zonas económicas, promedio del período 2002-2006

a) Destino de exportaciones 2002-06, valor promedio en el período de US\$ 3.081 millones constantes de 2006



b) Origen de importaciones 2002-06, valor promedio en el período de US\$ 10.214,7 millones constantes de 2006



El Gráfico II-7 muestra dos indicadores que ayudan a determinar la relevancia sectorial de Estados Unidos como destino exportador de la ciudad-región.¹⁰ Por un lado, en la parte a) del gráfico se observa que la importancia del mercado estadounidense para las ventas externas de la región resulta superior al promedio de 32% durante el lapso 2002-06 para los siguientes dos renglones: i) *productos agropecuarios* (primordialmente flores), con una participación de 72,5% en el total de exportaciones de la región a EE.UU.; ii) *muebles* con una participación de 50,3%; y iii) *productos minerales no metálicos* con 32,8%.¹¹

Por otra parte, el Gráfico II-7b) indica que las ventas externas de la región a Estados Unidos participaron en promedio con 13,2% del total exportado por Colombia entre 2002-06. Sin embargo, la importancia relativa de las ventas de varios sectores de la región a Estados Unidos es superior a ese promedio, por lo cual se destacan dentro de la composición del total exportado por el país a EE.UU.. Los bienes que tienen una participación superior a ese promedio de 13,2% son los siguientes: i) *muebles* (83% de participación en el total exportado por Colombia a EE.UU.); ii) *productos metálicos, maquinaria y equipo* (60,8%); iii) *papel, imprentas e industrias editoriales* (53,7%); iv) *productos agropecuarios* (46,4%); v) *productos minerales no metálicos* (23,4%); vi) *alimentos, bebidas y tabaco* (23,1%); vii) *industrias de madera y productos de madera* (17,2%); y viii) *textiles, prendas de vestir e industrias del cuero* (13,5%). Por lo tanto, la importancia relativa de la actividad exportadora de Bogotá-Cundinamarca para el país aumenta respecto a su promedio en estos sectores específicos.

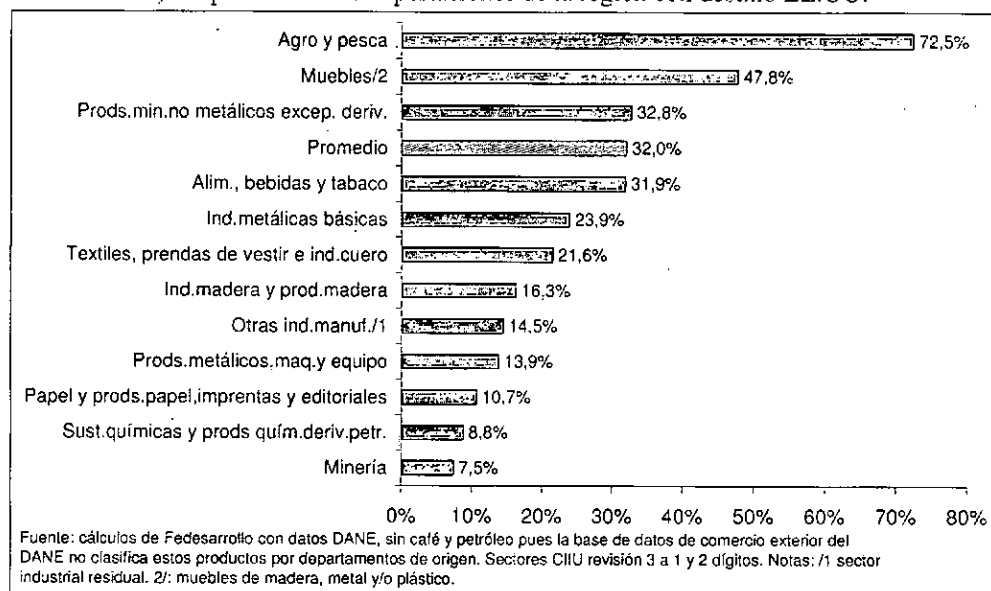
¹⁰ Véase el Anexo 4 para una descripción la agregación utilizada para estos dos indicadores de esta sección.

¹¹ No elaboramos sobre los porcentajes estimados para *otros no clasificados* pues es una categoría residual de la clasificación industrial que representa apenas 0,9% de las ventas externas de Bogotá-Cundinamarca.

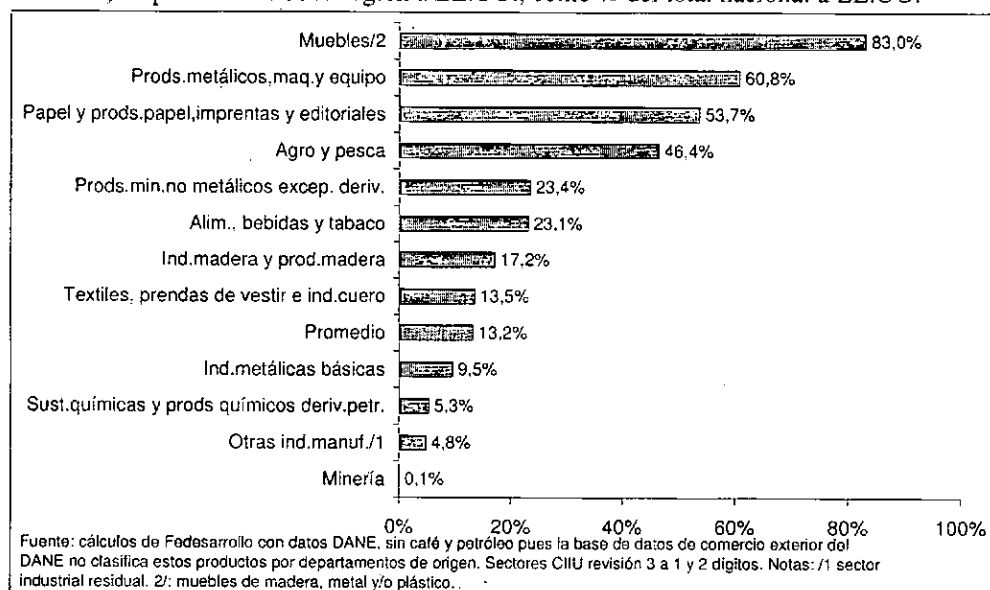
Gráfico II-7

Bogotá-Cundinamarca: indicadores de relevancia de Estados Unidos como mercado de destino de las ventas externas de la región, promedio del período 2002-06

a) Proporción de las exportaciones de la región con destino EE.UU.



b) Exportaciones de la región a EE.UU., como % del total nacional a EE.UU.



Nota: véase la sección XIV en el Anexo para una descripción de esta agregación sectorial.

Por último, cabe anotar que la dinámica exportadora de Bogotá-Cundinamarca al mercado estadounidense ha sido inferior al ritmo de crecimiento de las compras externas de la región originarias de EE.UU. De hecho, las compras externas de la región a EE.UU. crecieron a una tasa promedio real anual de 6,8% entre 1991 y 2006. Por su parte, las exportaciones de la región con destino a ese país aumentaron 5,6% anual real promedio entre 1991 y 2006. Este ritmo de expansión resulta menor que el del total de las ventas externas de la región (8,2%).

En suma, la economía de la ciudad-región es la más importante de Colombia en cuanto a su nivel de producción y su nivel de generación de empleo formal, por lo cual el rumbo que tome la economía regional incide de forma significativa en los agregados del país. Sin embargo, el indicador de participación de las ventas externas en el PIB regional es inferior al promedio nacional y, además, es más bajo frente a lo que cabría esperar dada la importancia relativa de su economía. No obstante, la ciudad-región es la más expuesta al comercio internacional en comparación con todas las demás zonas del país, con un mayor peso relativo de las importaciones en el PIB en comparación con las exportaciones. Puesto que el principal socio comercial de Bogotá-Cundinamarca es Estados Unidos, resulta de particular interés analizar los resultados de la negociación que llevaron a la estructuración de un TLC entre Colombia y ese país. En este contexto, en la siguiente sección revisamos los principales resultados de la negociación de un acuerdo comercial con Estados Unidos.

II.B. Acceso a mercados de bienes en el TLC

Uno de los objetivos de los acuerdos comerciales es eliminar los mecanismos que obstaculizan el intercambio entre las Partes, y, en los casos en que persistan, reglamentarlos para hacerlos transparentes y predecibles, en lugar de arbitrarios y discriminatorios. Este tema es central en la medida en que las distintas disciplinas negociadas entre Colombia y Estados Unidos para la puesta en marcha de un Tratado de Libre Comercio (TLC) mejoran en términos generales las condiciones de acceso a los mercados de las Partes. De esta manera, los países que suscriben el tratado logran impulsar su intercambio comercial, tanto en bienes como servicios.

En este contexto, bajo la órbita de la negociación de *acceso a mercados* se pueden incluir múltiples temas, como la discusión sobre la desgravación arancelaria, la remoción de barreras al comercio de servicios y las *normas de origen*, cuyo propósito es evitar que productos que no clasifiquen como nacionales por su contenido sean intercambiados bajo las ventajas otorgadas en el marco del tratado.¹² Igualmente, entre las disciplinas incluidas en la negociación se ubican otros capítulos específicos relacionados con el acceso a los mercados, tales como los requisitos laborales y medioambientales, las normas técnicas, y las medidas sanitarias y fitosanitarias, entre otras.

En esta sección nos concentraremos en los aspectos referentes a las reducciones arancelarias producto del TLC. En la siguiente planteamos la situación actual de acceso en cuanto a barreras arancelarias en Estados Unidos y Colombia, y luego evaluamos la desgravación arancelaria pactada para la industria y la agricultura.

II.B.1. Situación actual de acceso al mercado estadounidense

Estados Unidos ofrece un tratamiento de acceso preferencial unilateral para Colombia mediante el esquema ATPDEA, vigente hasta junio 30 de 2007 como apoyo a la lucha contra las drogas, que implica un arancel promedio para nuestro país de 2,4%. A continuación

¹² De hecho, unas normas de origen demasiado estrictas en principio podrían constituirse en barreras de acceso a los mercados, por lo cual su negociación bajo criterios razonables, que logren el evitar la triangulación de comercio, reviste la mayor importancia. El ejemplo más citado sobre la utilización de las normas de origen como instrumento de protección se refiere al acuerdo NAFTA.

presentamos los antecedentes y la cobertura del ATPDEA. Luego analizamos el patrón de protección implícito en la estructura arancelaria estadounidense, para lo cual incluimos una evaluación de la *protección efectiva* resultante.

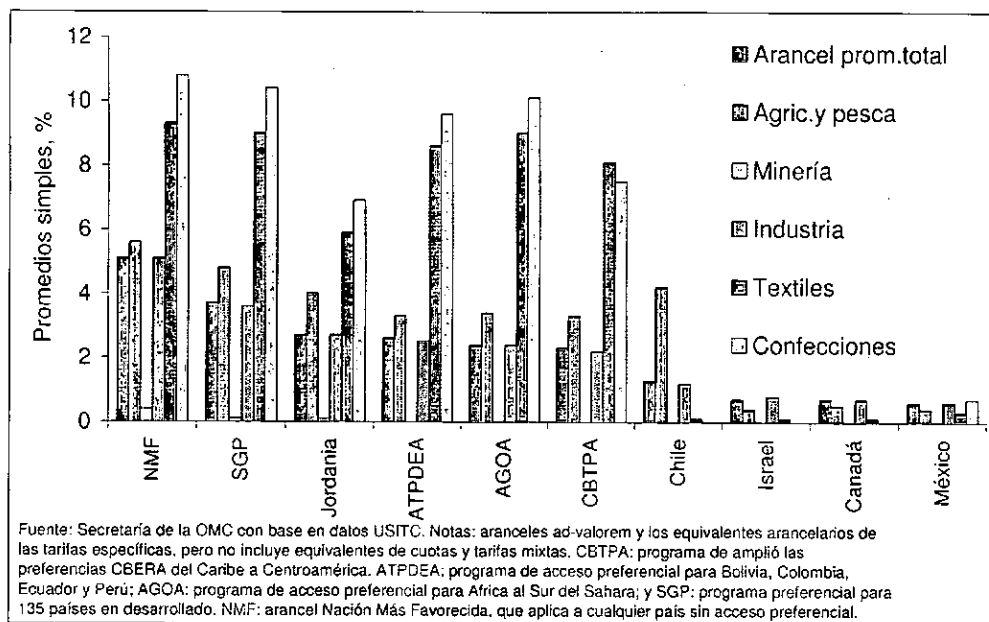
a) Las preferencias arancelarias

La política comercial estadounidense otorga acceso preferencial de forma unilateral a varios países en virtud del Sistema Generalizado de Preferencias (SGP), y de programas como el ATPDEA y la Iniciativa para la Cuenca del Caribe (CBTPA).¹³ Así mismo, EE.UU. también otorga preferencias unilaterales a países de África al Sur del Sahara mediante el programa AGOA (por su sigla en inglés).¹⁴

El Gráfico II-8 ilustra que el promedio del arancel NMF aplicado por Estados Unidos es de 5,1%, nivel que se reduce a 3,7% para los países que, como Colombia, se benefician del SGP otorgado por ese país. En cuanto a Bolivia, Colombia, Ecuador y Perú, beneficiarios del ATPDEA, el arancel nominal promedio combinado con el SGP se reduce a 2,4%, y para los países del CBTPA a 2,3%. Por su parte, Chile, Israel, México y Canadá, que tienen un TLC vigente con EE.UU., cuentan con aranceles promedio de 1,3%, 0,7%, 0,7% y 0,6%, respectivamente.

Gráfico II-8

Estados Unidos: niveles arancelarios según preferencias y acuerdos comerciales 2005



El *Andean Trade Preference Act*, ATPA, o Ley de Preferencias Arancelarias Andinas, fue el componente comercial del programa de guerra contra las drogas que el presidente George

¹³ Si bien el ATPDEA y CBTPA constituyen tratamientos preferenciales unilaterales que otorga Estados Unidos, la ley que establece el segundo prevé la aplicación permanente de las preferencias, mientras la ley del ATPDEA tiene un período de aplicación que se extiende sólo hasta 2006.

¹⁴ Véase OMC (2006), *Trade Policy Review: United States*, para un recuento completo de estas preferencias unilaterales.

Bush expidió en diciembre de 1991. Estas preferencias cubrieron originalmente un universo de 5.436 partidas arancelarias (a 8 dígitos del arancel estadounidense), entre las cuales se encuentran las *flores, productos de plástico, tubos de acero, escobas, joyas y productos químicos*, entre otros, y se hicieron efectivas a partir de 1992 para Colombia y Bolivia, y posteriormente en 1993 para Ecuador y Perú. El ATPA, que vencía en 2001, fue prorrogado y ampliado por el Presidente George W. Bush en 2002 a través de la Ley de Preferencias Arancelarias Andinas y de Erradicación de Drogas, o ATPDEA por su sigla en inglés. Con el ATPDEA, las preferencias del ATPA se extendieron hasta diciembre 31 de 2006. Además, el ATPDEA amplió las preferencias a 250 partidas arancelarias adicionales (a 8 dígitos del arancel estadounidense) para incluir productos como *confecciones, petróleo crudo y sus derivados, calzado y manufacturas de cuero, y aún*, entre otros.¹⁵

A mediados de diciembre de 2006 el Congreso de Estados Unidos aprobó una nueva extensión del ATPDEA hasta el 30 de junio de 2007, con el fin de no cambiar las condiciones actuales de acceso a ese mercado mientras los órganos legislativos de Colombia y Perú evalúan los TLCs negociados con ese país. Según las pautas de esa nueva extensión del ATPDEA, esa fecha es prorrogable por seis meses adicionales en el caso que Colombia (y Perú) ratifiquen los TLC en sus congresos antes de junio de 2007 y entren en vigor en enero de 2008. Cabe anotar que en la ley que extendió la vigencia del ATPDEA también se extendió el SGP por dos años (hasta diciembre de 2008), y se incluyeron modificaciones a la forma en que se dan los *waivers* que puede otorgar el Ejecutivo estadounidense cuando las importaciones de un país bajo el SGP superen determinados montos.¹⁶

La ampliación de las preferencias otorgadas a Colombia por Washington, en un contexto de recuperación económica doméstica e internacional, se han traducido en una creciente utilización de las mismas para acceder al mercado estadounidense. El Cuadro II-1 presenta las exportaciones de Colombia a Estados Unidos según el programa de importación aplicable por ese último para el período 1997-2006.¹⁷ La cobertura de las preferencias unilaterales por programas de lucha contra las drogas, sin tener en cuenta las otorgadas a *petróleo crudo y sus derivados*, ha variado relativamente en el tiempo ya que pasó de 14,2% del total exportado por Colombia a Estados Unidos en 1997, a 16% en 2006.¹⁸ Sin embargo, como veremos más adelante, este nivel resulta insatisfactorio frente al aprovechamiento de las preferencias que han logrado países como Perú.

El Gráfico II-9 muestra el indicador de aprovechamiento de estas preferencias para los 10 principales sectores que exportan bajo ATPDEA (sin considerar *petróleo y sus derivados*) en 1997 y 2006.¹⁹ El indicador aumentó en 7 de esos 10 sectores. En el gráfico se destaca el caso

¹⁵ Para estos nuevos productos, las preferencias se hicieron efectivas a partir de octubre de 2002.

¹⁶ Estos *waivers* ahora deberán ser revocados si han cumplido cinco años o más, y si las importaciones del producto beneficiado proveniente de un determinado país superan US\$ 180 millones o representan más del 75% de las importaciones totales de EE.UU. de ese producto. Estos cambios en principio afectarían a países como Argentina, Brasil e India.

¹⁷ Cabe anotar que no existen cifras equivalentes para el caso de Bogotá-Cundinamarca, pues el USITC sólo registra totales nacionales. Más adelante, sin embargo, presentamos una aproximación que realizamos con base en una actualización de ejercicios previos del Ministerio de Industria, Comercio y Turismo.

¹⁸ Sin las preferencias ATPDEA, el petróleo crudo nacional pagaría un arancel específico promedio de US\$ 0.078 por barril.

¹⁹ El indicador de aprovechamiento lo estimamos como la razón entre el valor exportado por Colombia a EE.UU. por el programa ATPDEA y el total de las ventas externas de nuestro país a ese mercado. Los sectores presentados corresponden a la clasificación sectorial estadounidense NAICS, que utiliza el USITC.

del sector *textiles y confecciones*, el cual experimentó en ese lapso el mayor aumento en el aprovechamiento relativo del ATPDEA. En efecto, las exportaciones de *textiles y confecciones* bajo este esquema preferencial pasaron de representar 0,6% del total de las ventas externas del sector a EE.UU. en 1997 a 88,9% en 2006. De forma similar, los sectores *producción de bebidas y tabaco*, *productos forestales*, *manufacturas de productos metálicos*, y *cuero y sus productos* alcanzaron un porcentaje de utilización de las preferencias considerable, superior a 75% en 2006. Del gráfico sobresale la reducción sustancial en el aprovechamiento de las preferencias entre 1997 y 2006 en el caso de *productos de plástico y caucho*, la cual pasó de 96,3% a 53,3%.

Cuadro II-1

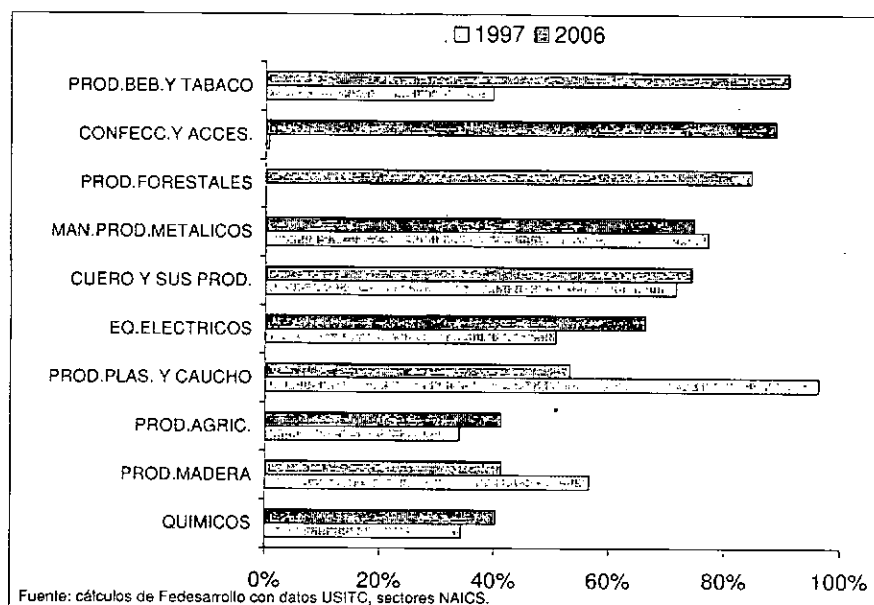
Exportaciones de Colombia a EE.UU. por tipo de acceso, 1997-2006, US\$ millones

	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	Var. % 06/05
Sin preferencias	4.117,8	3.880,1	5.295,9	6.067,2	5.094,6	5.031,7	3.478,6	3.487,2	4.208,1	4.539,6	7,9%
Petróleo crudo y sus deriv. bajo ATPDEA	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	122,6	2.085,9	2.825,0	3.478,4	3.491,3	0,4%
ATPDEA (1)	697,5	791,2	878,5	924,5	801,9	330,0	1.004,1	1.318,4	1.456,5	1.567,5	7,6%
SGP y otras prefs.(2)	85,7	45,9	50,6	71,6	73,3	221,7	169,4	201,6	204,3	194,7	-4,7%
Total	4.901,0	4.717,3	6.225,1	7.063,2	5.969,8	5.706,0	6.738,0	7.832,3	9.347,3	9.793,2	4,8%

Fuente: cálculos de Fedesarrollo con datos USITC. Notas: (1) Sin petróleo crudo y sus derivados beneficiados por el ATPDEA. (2) SGP: Sistema Generalizado de Preferencias. Otras preferencias: aeronaves civiles, tintes y farmacéuticos.

Gráfico II-9

Aprovechamiento preferencias ATPDEA*: principales 10 sectores que utilizan ATPDEA* (sin petróleo crudo y sus derivados), part. % en el total de Colombia a EE.UU. 1997 y 2006

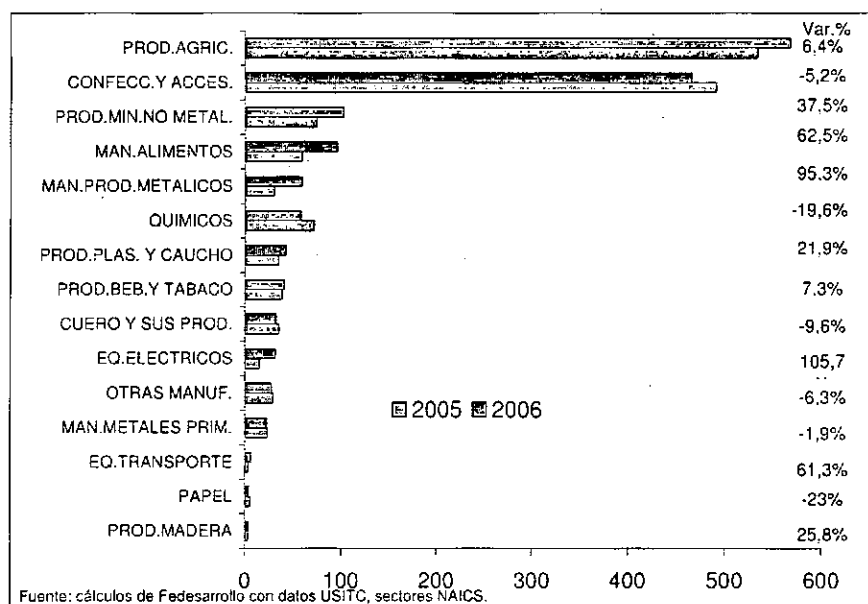


Adicionalmente, las preferencias arancelarias han sido cruciales para el desempeño exportador de algunos renglones, como las flores (bajo *producción agropecuaria* en el gráfico) y la industria textil-confección. En el Gráfico II-10 se observa que las ventas de textiles y confecciones a EE.UU. por ATPDEA se redujeron en 5,2%, producto de la mayor

competencia en ese mercado de productos asiáticos, sobre lo cual volvemos más adelante. Así mismo, ese gráfico muestra que 9 de los 15 principales sectores exportados bajo ATPDEA (sin considerar *petróleo y sus derivados*) registraron variaciones positivas en sus ventas a Estados Unidos entre 2005 y 2006. Entre estos sectores se destacan *equipos eléctricos* (variación porcentual de 105,7% entre 2005 y 2006), *productos metálicos* (95,3%), y *manufactura de alimentos* (62,5%). Cabe anotar que los 15 productos identificados en el gráfico representaron 15,9% del total exportado a EE.UU. en 2006.

Gráfico II-10

Exportaciones de Colombia a Estados Unidos bajo ATPDEA en 2005 y 2006:
principales 15 sectores (sin petróleo crudo y sus derivados), US \$ millones



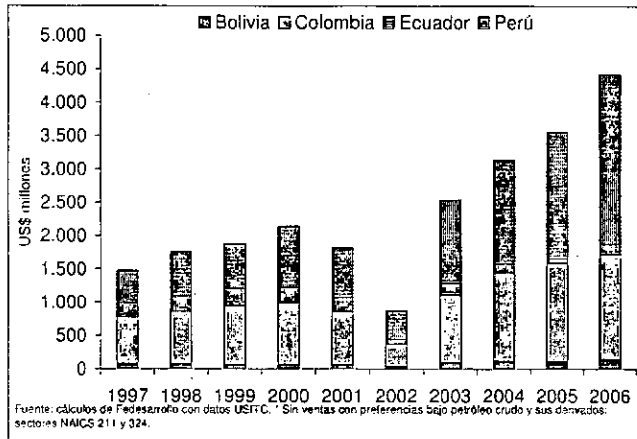
Los anteriores incrementos sectoriales de las exportaciones colombianas bajo ATPDEA en 2006 contrastan con el creciente rezago del país en cuanto al aprovechamiento de las mismas. El Gráfico II-11 muestra que entre 1997 y 2002 Colombia lideró las exportaciones de la región bajo ATPDEA a Estados Unidos, en términos de valor. Sin embargo, desde 2003 Perú ha logrado un notable incremento en sus ventas por ATPDEA y Colombia ha registrado un menor dinamismo, a pesar de que EE.UU. amplió en ese año las preferencias a sectores tan importantes como las confecciones y el calzado. En el Gráfico II-11b) se observa que para Perú el indicador de aprovechamiento del ATPDEA pasó de 27,1% a 41,4% entre 1997 y 2006, mientras Colombia registró porcentajes de 14,2% y 16% en esos años. Es evidente, por lo tanto, que Colombia está perdiendo un terreno significativo en cuanto a la utilización relativa de este esquema y que países como Perú han logrado dar un salto competitivo en cuanto a su desempeño exportador al mercado estadounidense.

Como se verá en la sección II.B.1.a), este rezago colombiano es bastante acentuado en el caso de las confecciones, un sector en el cual Perú una participación creciente en las ventas a EE.UU. a partir de una explotación a fondo de las ventajas arancelarias que concede el ATPDEA.

Gráfico II-11

Bolivia, Colombia, Ecuador y Perú: aprovechamiento de ATPDEA* 1997-2006

a) Exportaciones a Estados Unidos de Bolivia, Colombia, Ecuador y Perú por ATPDEA*



b) Part. % de las expo. por ATPDEA* en las ventas totales de cada país a EE.UU.

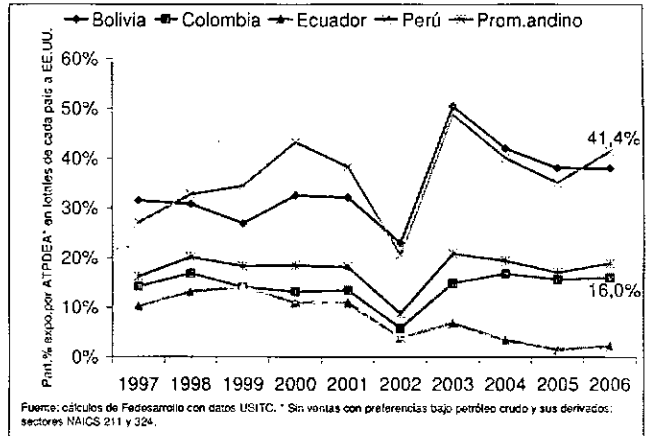
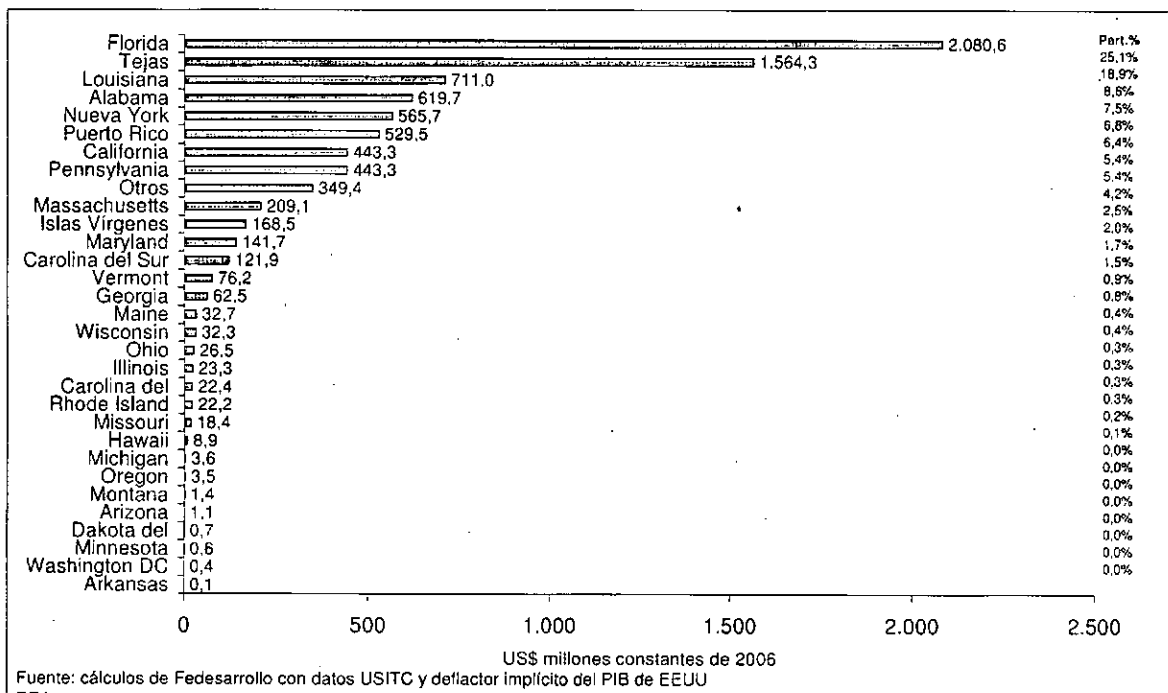


Gráfico II-12

Exportaciones de Colombia a Estados Unidos según el Estado del Distrito de entrada de los bienes, promedio del período 2002-2006, precios constantes de 2006



Resulta interesante identificar la importancia comercial de cada uno de los Estados de EE.UU. para las ventas externas de Colombia, de acuerdo con las estadísticas del USITC. Cabe anotar que infortunadamente estas estadísticas no están disponibles por regiones de origen de las

ventas de nuestro país, como Bogotá-Cundinamarca, por lo cual nos limitamos a analizar los datos sobre distrito de entrada de las ventas del país a ese mercado. Del Gráfico II-12 se puede ver que 88,5% de las exportaciones de Colombia tienen como destino diez Estados de un total de 52 de Estados Unidos: Florida (25,1% de las exportaciones de Colombia a EE.UU.), Tejas (18,9%), Louisiana (8,6%), Alabama (7,5%), Nueva York (6,8%), Puerto Rico (6,4%), California (5,4%), Pennsylvania (5,4%), Massachussets (2,5%) e Islas Vírgenes (2%). La concentración de las ventas externas nacionales se mantiene como significativa si consideramos los primeros cinco estados que aparecen en ese gráfico, los cuales adquieren casi 67% de las exportaciones del país a EE.UU.. En este contexto vale la pena señalar que con un TLC con EE.UU. incrementaría el grado de asociación comercial con los once Estados que aceptaron participar en las disciplinas estipuladas en el capítulo sobre compras públicas entre las Partes, los cuales son Arkansas, Colorado, Florida, Illinois, Mississippi, Nueva York, Tejas, Utah y Puerto Rico. Actualmente estos once Estados son el destino de 57,5% de las exportaciones colombianas a EE.UU.. En la sección II.K. de este documento se explican los alcances de las disciplinas negociadas en materia de compras públicas.

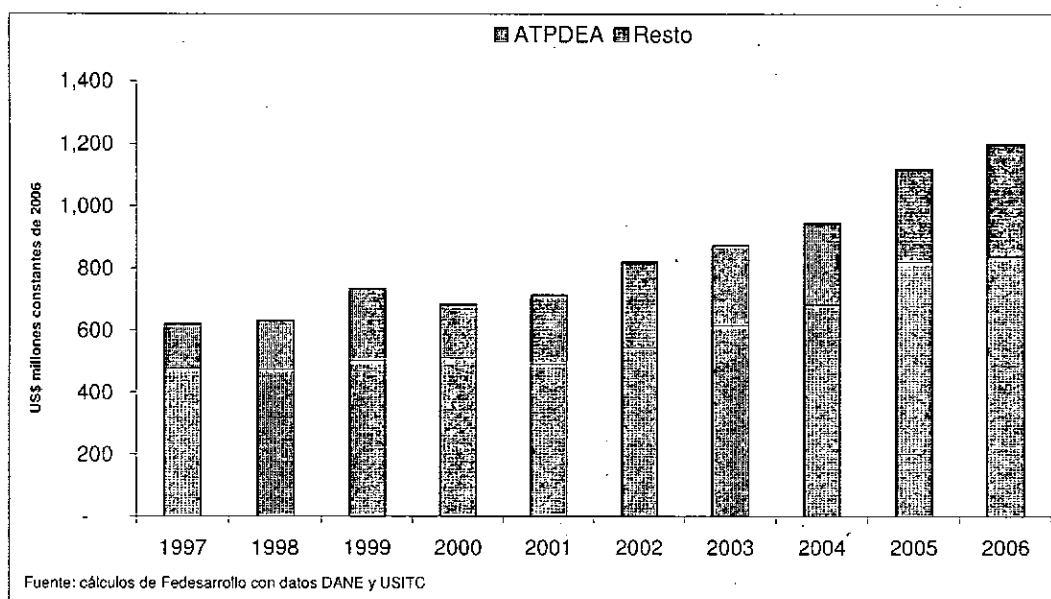
Para el caso de Bogotá-Cundinamarca, se realizó un ejercicio utilizando los datos del DANE y del USITC, que hace una aproximación al uso de estas preferencias otorgadas por Washington con base en las cifras de aprovechamiento disponibles para Colombia.²⁰ El Gráfico II-13 muestra que la participación de las ventas externas con preferencias arancelarias ATPA-ATPDEA sobre el total exportado de la región a Estados Unidos pasó de 14,2% en 1997 a 51,7% en 2006. Según estas cifras, en 2006 el total exportado bajo ATPA-ATPDEA ascendió a US\$ 619,2 millones.

Los primeros nueve renglones de exportación en 2006, clasificados según capítulos del arancel, son los siguientes: *Productos del reino vegetal* (77,4% del total exportado con preferencia en 2006 por la región a EE.UU., que se compone básicamente de flores); *Maquinaria y aparatos, material eléctrico y sus partes* (6,4%); *Material de transporte* (3,9%); *Manufacturas de piedra, yeso fraguable, cemento, cerámica y vidrio* (2,9%); *Productos de la industria alimentaria; Bebidas, líquidos alcohólicos, vinagre y tabaco* (2,9%); *Metales comunes y manufacturas de estos metales* (2,0%); *Materiales textiles y sus manufacturas* (1,5%); *Plástico y caucho y sus manufacturas* (1,5%); *Pieles, cueros, peletería y sus manufacturas* (0,7%). Estas cifras muestran que las preferencias unilaterales brindadas por EE.UU. son de importancia para Bogotá-Cundinamarca y su utilización por parte de la región se concentra en *Productos del reino vegetal*.

²⁰ El ejercicio que se presenta en esta subsección se basa en la metodología utilizada en Ministerio de Industria, Comercio y Turismo (2004b). "Monografías regionales: estructura productiva y de comercio exterior de Cundinamarca".

Gráfico II-13

Exportaciones de Bogotá-Cundinamarca a Estados Unidos bajo ATPA – ATPDEA: 1997-2006 (US \$ millones constantes 2006)



En suma, las cifras presentadas en esta sección confirman que las preferencias unilaterales brindadas por EE.UU. son de creciente importancia para Colombia y, por lo tanto, para Bogotá-Cundinamarca. Como se verá más adelante, un TLC con Estados Unidos consolidaría estas condiciones de acceso preferencial de forma permanente.

b) El patrón de protección arancelaria estadounidense

Como ya se mencionó, Estados Unidos tiene una tarifa arancelaria promedio relativamente baja. Sin embargo, la estructura arancelaria de ese país se caracteriza por el uso intensivo de contingentes y por la presencia de picos arancelarios en ciertos sectores.²¹ El Cuadro II-2 muestra una clara tendencia de Estados Unidos a otorgar un mayor nivel de protección arancelaria a sectores del ámbito agrícola, en particular *cereales, frutas y vegetales, azúcar, grasas y aceites vegetales, productos lácteos, bebidas y tabaco*. En la industria manufacturera los mayores niveles de protección arancelaria se otorgan a los sectores de *textiles y confecciones, cueros, madera, papel y muebles, y equipo de transporte*.²²

²¹ Los contingentes son una mezcla de cuotas y aranceles. Estos últimos generalmente son muy elevados una vez se cumple la cuota (*extra-cuota*).

²² Véase OMC (2006). *Examen de política comercial de Estados Unidos*.

Cuadro II-2

Estados Unidos: niveles arancelarios aplicados según preferencias unilaterales y acuerdos de integración, secciones del arancel de aduanas

Sección del arancel	NMF	Israel	Canadá	México	Jordania	CBTPA	ATPDEA	AGOA	SGP
01 Anim. vivos y prod. reino animal	11,4	8,4	8,0	2,7	7,3	8,4	8,4	8,4	11,0
02 Prod. reino vegetal	4,0	0,6	0,6	0,6	1,4	0,6	0,6	0,7	2,6
03 Grasas y aceites vegetales o animales	3,9	0,2	0,2	0,2	1,3	0,2	0,2	0,2	2,7
04 Prod. ind. alimentarias; bebidas, líquidos alcohólicos, vinagre y tabaco	13,2	4,7	4,7	4,5	9,3	8,5	8,7	8,5	11,3
05 Prod. minerales	0,7	0	0	0	0,2	0,1	0,2	0	0,3
06 Prod. ind. químicas o conexas	3,9	0	0	0,1	1,7	0	0	0	1,7
07 Plástico y sus manuf.; caucho y sus manufacturas	3,7	0	0	0	1,1	0	0,1	0,1	0,4
08 Piel, cueros, peletería y sus manufacturas	4,3	0	0	0,3	1,5	0,7	1,3	0,7	2,5
09 Madera, carbón vegetal y manufacturas madera	2,2	0	0	0	0,8	0	0,2	0	0,4
10 Pasta de madera; papel o cartón y sus aplicaciones	0,5	0	0	0	0	0	0	0	0
11 Mat. textiles y sus manuf.	9,6	0,1	0,1	0,4	6,2	8,1	8,2	9,4	9,4
12 Calzado, paraguas y sombr.	13,5	0	0	1,8	9,2	3,7	12,1	0,9	12,4
13 Manuf. piedra, yeso, cemento, cerámica y vidrio	5,1	0	0	1,0	2,3	0,3	0,3	0,3	2,7
14 Perlas finas, piedras y metales preciosos	3,0	0	0	0	0,6	0	0	0	0,1
15 Metales comunes y sus manufacturas	2,3	0	0	0,2	0,8	0	0	0	0,7
16 Maq. y aparatos, mat. eléctrico y sus partes	1,6	0	0	0	0,1	0	0	0	0,3
17 Material de transporte	2,6	0	0	0,1	1,0	0	0	0	1,3
18 Instrumentos y aparatos de óptica, fotografía, etc.	3,1	0	0	0,1	1,3	0	0	0	1,7
19 Armas y munic. y sus partes y accesorios	1,5	0	0	0	0,4	0	0	0,1	0,2
20 Mercancías y prod. diversos	3,2	0	0	0,1	1,2	0	0,1	0,4	0,8
21 Objetos de arte o colecciones y antigüedades	0	0	0	0	0	0	0	0	0

Fuente: cálculos de Fedesarrollo con datos USITC.

Notas: NMF: arancel *Nación Más Favorecida*, que aplica a todos los países sin esquemas de acceso preferencial al mercado estadounidense. CBERA: programa de acceso preferencial a 24 países del Caribe; CBTPA: programa de amplió las preferencias CBERA del Caribe a Centroamérica; ATPA-ATPDEA: programa de acceso preferencial para Bolivia, Colombia, Ecuador y Perú; AGOA: programa de acceso preferencial para África al Sur del Sahara; y SGP: programa preferencial para cerca de 144 países menos desarrollados.

c) Protección efectiva

A partir de la base de datos *Trade and Production* 1976-2004 del Banco Mundial, se calculó la **protección efectiva** para la industria de Colombia y de Estados Unidos.²³ La información está disponible en la clasificación CIIU (revisión 2) a 3 dígitos para el año 2004. Esta agrupación está determinada por la disponibilidad de información sobre matrices insumo-

²³ Véase el Anexo 1 para la fórmula aplicada para la estimación del indicador de *protección efectiva*.

producto para los países mencionados. Cabe mencionar que los resultados corresponden a 2004, pues no contamos con información más actualizada comparable entre estos dos países.

Los resultados de protección efectiva del Cuadro II-3 confirman lo que se observa en el análisis del arancel nominal previamente mencionado. Estados Unidos privilegia la protección de sectores como alimentos, textiles y confecciones a través de una estructura arancelaria escalonada. Cabe destacar que Colombia tiene una protección efectiva mayor para los sectores de confecciones, textiles y alimentos y bebidas.

Cuadro II-3
Colombia y Estados Unidos: arancel promedio y tasa de protección efectiva 2004

Sectores CIU (rev.2) 3 dígitos	Colombia		Estados Unidos	
	Arancel	Prot. efectiva	Arancel	Prot. efectiva
311/312 Alimentos y bebidas	17,9%	18,2%	5,5%	5,8%
353/354 Petróleo, derivados y carbón	8,6%	8,6%	0,9%	0,8%
321 Textiles	17,8%	18,9%	9,4%	12,0%
322 Confecciones	19,8%	21,7%	11,5%	13,5%
323 Productos de cuero	12,6%	11,8%	4,7%	4,7%
351/352/ 355/359 Químicos, plásticos y caucho	10,2%	9,8%	2,6%	2,7%
361/362/369 Cerámica, vidrio y min. no metálicos	14,0%	15,4%	3,9%	4,2%
390 Otros productos industriales nep/1	15,3%	15,7%	2,9%	3,0%

Fuente: Fedesarrollo con base de datos Nicita y Olarreaga (2006), USITC y Mincomercio.

Notas: promedio simples de partidas arancelarias. Nep/1: sector industrial residual.

II.B.2. Situación actual de acceso al mercado colombiano

El promedio del arancel *Nación Más Favorecida* (NMF) de Colombia aplicable a Estados Unidos es de 11,7%.²⁴ Por lo tanto, el punto de partida inicial de una desgravación arancelaria con Estados Unidos es mucho más elevado en Colombia que en ese país.

La protección otorgada por Colombia al sector agropecuario y agroindustrial merece una mención especial. Colombia aplica desde principios de los años noventa el Sistema Andino de Franjas de Precios (SAFP), que conlleva la utilización de aranceles variables para 13 productos “marcadores” (carne, aceites, lácteos, maíz, arroz, soya y azúcar, entre otros) y cerca de 150 productos asociados.

Este mecanismo se ha presentado como la alternativa de protección en la frontera para hacer frente a las distorsiones existentes en un grupo limitado de bienes en los mercados internacionales, producto de los millonarios subsidios que otorgan los países desarrollados a su sector agrícola. Sin embargo, bajo su diseño actual, el SAFP no parece ser un mecanismo idóneo para combatir esta realidad. Como señalan Torres y Osorio (1998), Norton y Balcázar (2003) y M. Reina y S. Zuluaga (2003), el SAFP tiene un sesgo proteccionista que implica que durante amplios períodos de tiempo la protección que ofrece a la mayor parte de los

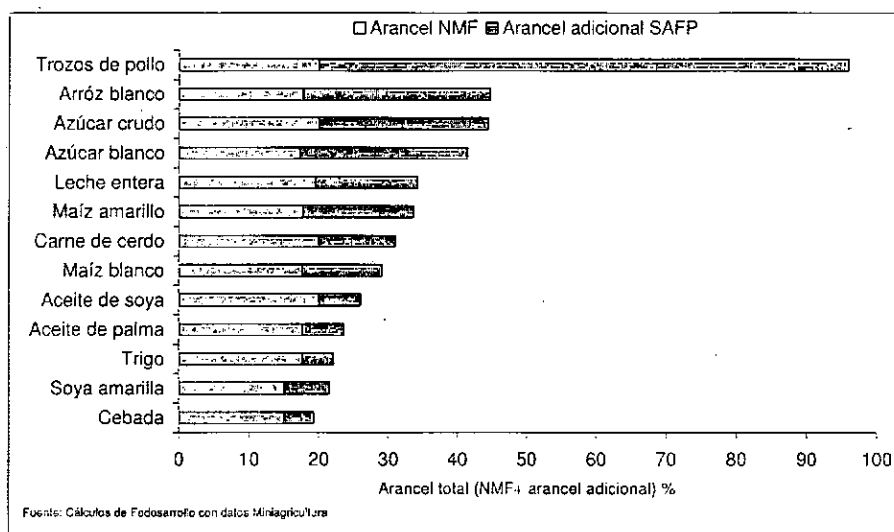
²⁴ El arancel *Nación Más Favorecida* se aplica a todos los países sin esquemas de acceso preferencial al mercado colombiano.

productos cubiertos por el sistema sea superior a las distorsiones máximas generadas en los mercados mundiales por las ayudas y los apoyos de los países desarrollados.²⁵

El Gráfico II-12 muestra que el arancel efectivamente aplicado por Colombia a segmentos incluidos en el SAFP fue en todos los casos superior al promedio NMF durante el período 1996-2006. En la medida en que el acuerdo negociado con Estados Unidos implicaría el desmonte de este esquema de protección variable para las importaciones provenientes de ese país, como se analiza más adelante, Colombia tendrá la posibilidad de reemplazar el SAFP por un instrumento sin sesgos proteccionistas.²⁶

Gráfico II-14

Sistema Andino de Franjas de Precios (SAFP): protección arancelaria al agro, promedio del período 1996 - 2006



A continuación analizamos los principales resultados de la negociación arancelaria entre Colombia y Estados Unidos.

²⁵ En efecto, los niveles de protección resultantes del SAFP han sido criticados porque no cumplen su objetivo inicial de estabilizar los precios, pues la memoria de cinco años de los precios de las importaciones o de referencia utilizados en el cálculo de los aranceles variables hace que las bandas no respondan adecuadamente a caídas o incrementos en los precios internacionales. Esta característica del sistema genera distorsiones importantes en las cadenas productivas por la sobreprotección otorgada a los productos sujetos a franjas, que perjudica a las industrias que los utilizan como insumos y no hacen parte del sistema.

²⁶ Véase Torres, L.A. y H. Osorio (1998), "Sistema Andino de Franjas de Precios: evaluación e implicaciones para Colombia", pgs.46-47. Los autores proponen la utilización de una serie de mecanismos y prácticas que responden a problemas específicos de cada producto para subsanar las deficiencias del SAFP como estabilizador de los precios de bienes agropecuarios.

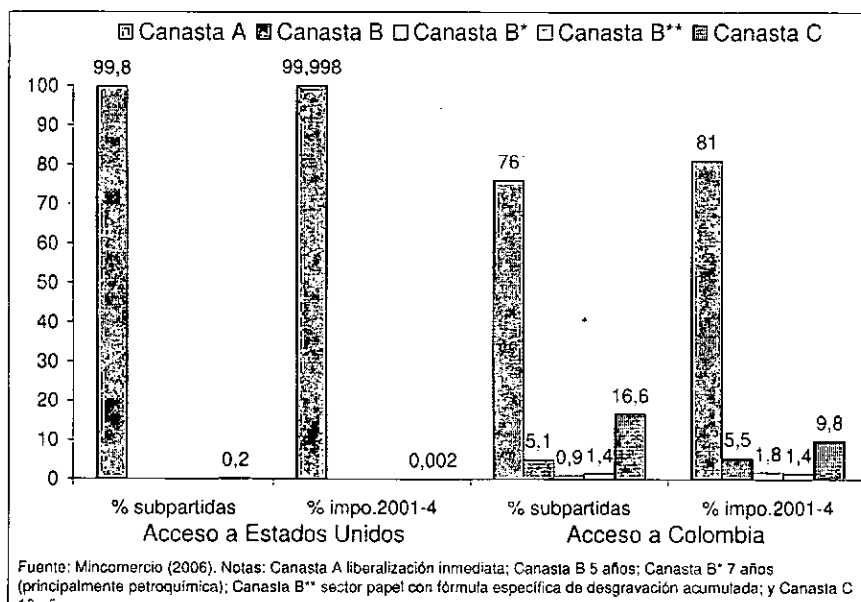
II.B.3. Resultados de la negociación para industria, pesca y minería

Con base en el principio de *Trato Nacional*, las negociaciones sobre *acceso a mercados* se enfocaron en eliminar las barreras al comercio de bienes industriales y agrícolas.²⁷ Las discusiones entre Colombia y Estados Unidos incluyeron la eliminación de los aranceles para la circulación de bienes entre las Partes, para lo cual se estableció un cronograma de desgravación con varios plazos o *canastas*. Entre Colombia y Estados Unidos, estos plazos para la industria, pesca y minería se establecieron mediante la utilización de cinco canastas de desgravación en los siguientes plazos: A - desgravación inmediata; B - desgravación a 5 años; B* - 7 años (principalmente bienes de la petroquímica); Canasta B** - para el sector de papel con una fórmula específica de desgravación acumulada; y Canasta C - 10 años.²⁸

El Gráfico II-13 muestra lo pactado entre los dos países en cuanto a acceso a mercados en función de esas canastas, de acuerdo con la distribución porcentual de los resultados por valor de las importaciones para el promedio del período 2000-04 y por el número de subpartidas arancelarias. Se observa en ese gráfico que el trato que obtuvo Colombia fue más favorable que el que otorgó a Estados Unidos, en reconocimiento de su menor tamaño relativo. Por lo tanto, Estados Unidos enfrentará plazos más largos de desgravación para el universo de productos de la industria, pesca y minería.

Gráfico II-15

Acceso a mercados: resultados de la negociación Colombia-Estados Unidos



²⁷ El *Trato Nacional* implica que una vez el bien o servicio extranjero ha entrado en el mercado local, debe recibir el mismo trato que los bienes o servicios domésticos. Así se garantiza que los bienes o servicios extranjeros, y los proveedores de bienes o servicios extranjeros (aquellos de otro país miembro del acuerdo comercial), no sean tratados menos favorablemente que los bienes o servicios y proveedores de bienes o servicios locales.

²⁸ La fórmula de desgravación para los productos en la canasta B** comprende una desgravación acumulada así: año 1: 10%, año 2: 20%; año 3: 50%; año 4: 70%; y año 5: 100%.

En efecto, la desgravación acordada entre las Partes para la industria, pesca y minería otorgará acceso inmediato para más de 7.000 productos colombianos, equivalentes al 99,8% del total de partidas arancelarias o 99,998% al expresarse en términos del valor de las importaciones estadounidenses de Colombia entre 2000-04. Este resultado de la negociación consolida las condiciones de acceso preferencial brindado por las preferencias ATPDEA a Colombia. Cabe anotar que los bienes situados en la canasta A corresponden prácticamente a la totalidad de la producción exportable de la industria nacional, con algunas excepciones como 17 tipos de calzado de caucho y 3 de atún que se ubicaron en la canasta C.

Por su parte, Colombia le permitirá a Estados Unidos el acceso inmediato a 81% (según el valor promedio de las compras externas de Colombia a ese país entre 2001-04) de los productos de la industria, pesca y minería, que en su mayoría bienes de capital e insumos no producidos. En la canasta B quedaron ubicados 5,5% de los productos (según el valor de las compras externas que realiza Colombia de ese país), en la B* y B** los bienes de las cadenas del papel y la petroquímica de sensibilidad para Colombia, y en la canasta C se ubicó 9,8%. En ese plazo de 10 años se encuentran bienes que compiten de forma directa con producción nacional, distintos a papel y petroquímica.

II.B.4. Resultados de la negociación para la agricultura

El texto definitivo del TLC incorpora las condiciones de acceso entre las Partes para los productos agrícolas en el capítulo 2 sobre Trato Nacional y Acceso a los mercados para los bienes. El texto incluye la eliminación de las medidas arancelarias y no arancelarias en un plazo definido, cuyos términos son bastante flexibles con respecto a la rapidez con que las tarifas de los productos más sensibles se reducen a cero, como se explica más adelante.

En el resultado de la negociación agrícola resulta crucial mencionar el Acuerdo alcanzado en materia sanitaria y fitosanitaria en términos favorables para el país, que en un capítulo específico sobre el tema salvaguarda las condiciones de acceso real que Colombia se había propuesto obtener desde el inicio de la negociación. En concreto, el texto contiene los siguientes compromisos: i) las solicitudes colombianas serán abordadas de manera oportuna y ágil por las agencias sanitarias y fitosanitarias estadounidenses; ii) las evaluaciones técnicas de riesgo colombianas (datos y evidencias científicas) serán utilizadas por las agencias dentro de los procesos para facilitar y agilizar la admisibilidad de la producción agropecuaria nacional; y iii) la realización de un proceso conjunto de cooperación técnica para lograr acceso real.

Adicionalmente, el acuerdo comercial con Estados Unidos elimina explícitamente los subsidios otorgados a la exportación de bienes agrícolas, los aranceles variables (el SAFP, para el caso colombiano) y la concesión discrecional de licencias de importación y requisitos afines para las compras nacionales a precios mínimos. En relación con los productos agrícolas considerados como más sensibles, el TLC también considera una lista limitada para cuotas arancelarias durante un período de transición, así como mecanismos de *salvaguardia*.²⁹

²⁹ Una *salvaguardia* permite adoptar una medida provisional, generalmente un arancel, para proteger una rama específica de la producción nacional ante un aumento imprevisto de las importaciones de un producto cualquiera, que cause o amenace causar daño grave a esa rama de producción.

En efecto, el Cuadro II-4 se muestran los productos cuyo acceso a Colombia estará relativamente más protegido durante el programa de liberalización con Estados Unidos, puesto que contarán con plazos más largos para la liberalización, cuotas que limitan el ingreso de productos estadounidenses y salvaguardias agrícolas. Como se observa en el cuadro, estas últimas se limitan a cinco productos y su nivel de activación se definió en el TLC como un porcentaje del contingente negociado (en paréntesis): arroz (120% del contingente), frijol seco (130%), cuartos traseros de pollo (130%), aves que han terminado su ciclo productivo (130%), y carne de bovino de calidad estándar (140%). Cabe anotar que el resto de productos agrícolas pueden utilizar la salvaguardia general del acuerdo o la de la Organización Mundial del Comercio, como se explica en la sección II.L.3 de este documento.

Cuadro II-4

Protección a productos colombianos: acceso a Colombia de productos agrícolas con contingentes y salvaguardia

Producto	Arancel base	Programa de desgravación	Contingente	Salvaguardia Agrícola
Arroz	80%	19 años	79.000	X
Maíz amarillo	25%	12 años	2.100.000	
Maíz blanco	20%	12 años	136.500	
Frijol seco	60%	10 años	15.750	X
Sorgo	25%	12 años	21.000	
Aceite crudo de soya	24%	10 años	31.200	
Alimento balanceado para animales			194.250	
Glucosa	28%	10 años	10.500	
Cuartos traseros de pollo	164.4% y 70%	18 años con período de gracia	27.040	X
Aves que han terminado su ciclo productivo	113%	18 años	412	X
Carne de bovino de calidad estándar			2.100	X
Despojos de carne de bovino	80% y 70%	10 años	4.642	
Comida para animales domésticos	28%	8 años	8.640	
Leche líquida	33%	A		
Leche en polvo	33%	15 años	5.500	
Lactosuero	33%	A y 3 años		
Mantequilla	33%	11 años	550	
Queso	20% y 33%	15 años	2.310	
Yogurt	20%	15 años	110	
Helado	20%	11 años	330	
Productos lácteos procesados	20%	15 años	1.100	

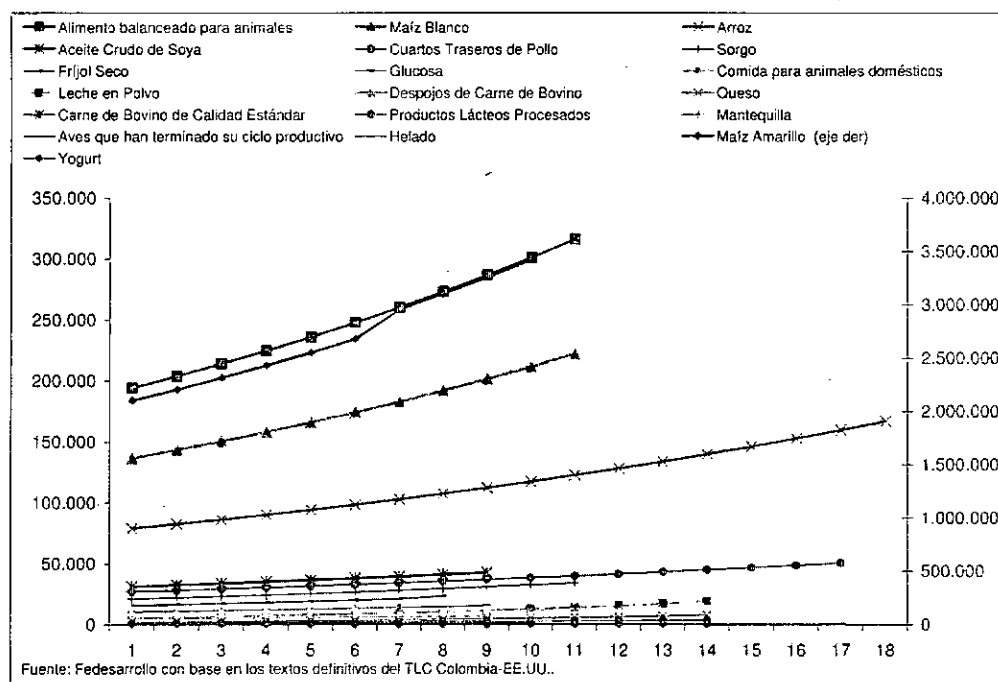
Fuente: Fedesarrollo con base en los textos definitivos del TLC Colombia-EE.UU

De esta manera, para los productos sensibles de Colombia, como es el caso de los cuartos traseros de pollo, el arroz y el maíz, entre otros productos agrícolas listados en el cuadro anterior, se obtuvieron condiciones de protección efectiva importantes en paquetes que combinan aranceles base altos, plazos de gracia significativos, contingentes de importación, salvaguardias por cantidad y programas de desgravación que llegan hasta los 19 años. Cabe anotar que los períodos de gracia, en los que no se reduce el arancel, se acordaron en 6 años para el arroz y entre 5 y 10 años para los cuartos traseros.

La protección funcionará bajo la forma de aranceles-cuota. En la medida en que avanza el programa de liberalización, el arancel se va reduciendo según la fórmula acordada y la cuota tiende a incrementarse igualmente según los términos negociados. El Gráfico II-14 muestra la forma como las cuotas aumentarán en el tiempo.

Gráfico II-16

Colombia: evolución de las cuotas a 19 productos agrícolas estadounidenses según el año del cronograma de desgravación, valores en toneladas métricas



Para dimensionar qué tan significativas son estas cuotas como fuente transitoria de mayor competencia en el mercado doméstico, el Cuadro II-5 revela que en ningún caso resultan superiores al consumo doméstico actual o el nivel de producción de esos productos en Colombia, con excepción del maíz amarillo. Por lo tanto, cabe esperar que el ingreso de los productos estadounidenses por estas cuotas no se traduzca en alteraciones significativas de la competencia en el mercado doméstico mientras se profundiza la liberalización del comercio de estos bienes.

Cuadro II-5

Productos con contingentes para ingresar a Colombia: producción o consumo aparente del país, toneladas métricas

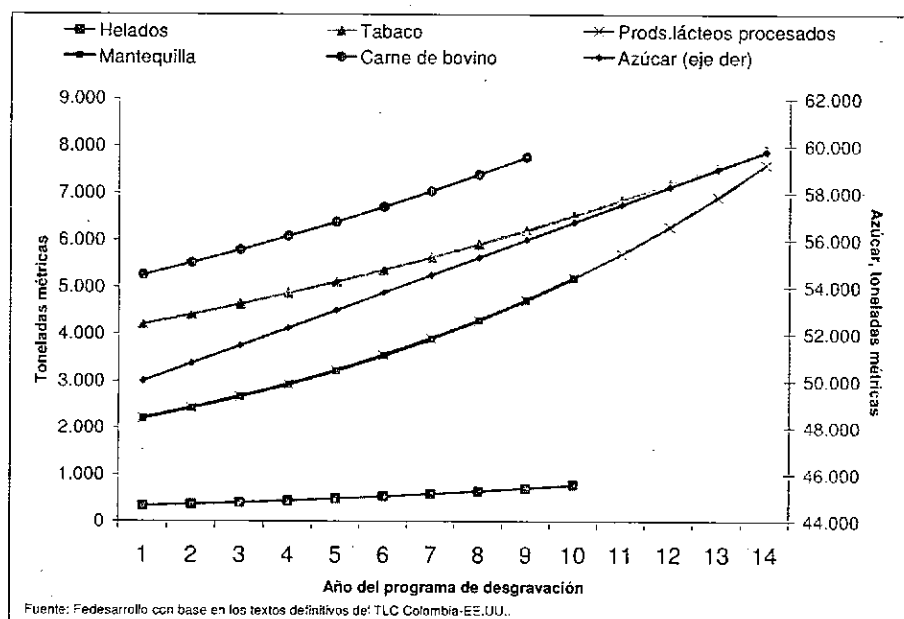
Producto	Cuota en TM, año 1/ prog. desgravación	Cuota en TM, año final según años de vigencia de la cuota	Producción Colombia 2005 TM
Frijol	15.750	23.270	150.400
Sorgo	21.000	34.207	204.375
Maíz blanco 1/	136.500	222.344	458.948
Carne de bovino	2.100	3.103	750.000
Pollo 2/	27.040	50.645	763.000
Maíz amarillo 1/	2.100.000	3.420.679	1.100.435
Arroz	79.000	166.957	2.502.500
Alimentos balanceado para animales	194.250	316.413	3.813.000
Producto	Cuota en TM, año 1/ prog. desgravación	Cuota en TM, año final según años de vigencia de la cuota	Consumo aparente Colombia, prom. período 2001-04 TM
Mantequilla	550	1.297	6.673
Queso	2.310	7.975	26.557
Helado	330	778	26.757
Leche en polvo	5.500	18.987	68.866
Yogurt	110	380	109.398
Productos lácteos procesados	1.100	3.797	n.d.

Fuente: Fedesarrollo con datos Ministerio de Agricultura y Observatorio Agrocalendas. 1/ Importaciones de maíz amarillo en 2005 2.299.681 toneladas; importaciones de maíz blanco 154.000 toneladas. 2/ Producción total de pollo. n.d.: dato no disponible. Consumo aparente: producción más importaciones menos exportaciones. TM: toneladas métricas.

Por su parte, Estados Unidos definió un grupo de seis productos sensibles para los cuales estableció con Colombia cronogramas más largos de desgravación y cuotas con duración de entre 10 y 15 años para el ingreso de los mismos cuando provengan de Colombia. Estos productos son *azúcar*, *carne de bovino*, *helados*, *mantequilla*, *productos lácteos procesados* y *tabaco* (Gráfico II-15).

Gráfico II-17

Estados Unidos: contingentes para seis productos agrícolas colombianos



Como mencionamos anteriormente, el TLC implicará unas mejores condiciones de acceso para el resto de productos del ámbito agropecuario no cubiertas por las anteriores cuotas. En efecto, según el texto de acceso agropecuario Colombia obtuvo la consolidación de los beneficios ATPDEA en todos los productos sujetos a esta preferencia. Estos productos suman 1.197 subpartidas (a 8 dígitos del arancel estadounidense), que no enfrentarán arancel para ingresar a Estados Unidos. Entre los productos beneficiarios de ese programa unilateral se destacan las flores, los cigarrillos, confitería y chocolatería, lácteos y productos hortofrutícolas. Las exportaciones de Colombia de esos productos suman más de US\$ 800 millones y el resultado de la negociación garantizarían su permanencia en el mercado estadounidense, cuando entre en vigor el tratado, luego de importantes esfuerzos por conquistarlo.

El Cuadro II-6 resume las condiciones de mejora en acceso para productos no sensibles, como azúcar, café, carne, lácteos y tabaco. Entre esos detalles se destaca el incremento en las cuotas de acceso para tres productos: el azúcar, la carne y el tabaco.

Cuadro II-6

Colombia: resumen de la negociación de acceso arancelario a Estados Unidos para productos colombianos seleccionados del ámbito agropecuario

Producto	Acceso a mercados	Datos adicionales
Azúcar	Se triplicó la cuota existente (de 25.000 a 75.000 toneladas); acceso inmediato en etanol.	Para otros confites y chocolates con alto contenido de azúcar se consolida acceso ATPA-ATPDEA.
Café	Se consolida el acceso libre para el café verde (40% de las exportaciones de café colombiano van a EE.UU.).	EE.UU. sólo podrá exportar un máximo de 150 toneladas de café tostado por año (2.100 sacos de café verde); únicamente de café de variedad arábica no originaria de las partes firmantes (no se permite café procesado a partir de robusta u otros orígenes de menor calidad).
Carne	Contingente adicional de 5 mil toneladas exclusivo para Colombia.	N.A.
Lácteos	Se consolida acceso libre para leche en polvo, lacto-sueros y yogurt.	Leche líquida, mantequilla, quesos y helados se desgravan en plazos entre 11 y 15 años.
Tabaco	Cuota de 4 mil toneladas (adicional al contingente de 3 mil toneladas de la OMC en el que Colombia puede participar).	El tabaco se desgrava a 15 años. Para cigarrillos y productos de tabaco se consolida acceso ATPA-ATPDEA.

Fuente: resumen de Fedesarrollo con base en texto del Tratado de Libre Comercio entre Colombia y Estados Unidos. Nota: N.A.: no aplica.

Cabe anotar que en la ejecución del ejercicio de competitividad relativa y en los análisis sectoriales que se desarrollará en este trabajo se abordarán con mayor detalle las condiciones pactadas para la desgravación de estos productos.

En suma, el resultado de la negociación en acceso a mercados, tanto industrial como agrícola, redundará en oportunidades para que Colombia no pierda los nichos ya conquistados y avance en la exportación de nuevos productos. Además, el país contará con plazos amplios para adecuar su agricultura a un escenario de mayor competencia internacional. Una primera revisión sugiere que las condiciones de acceso arancelario pactadas serán beneficiosas para Bogotá-Cundinamarca, dada la estructura actual de sus exportaciones a Estados Unidos, que

como ya se mencionó en la sección II.A.4.b) se compone principalmente de flores, muebles, productos minerales no metálicos, alimentos, bebidas y tabaco, industrias metálicas básicas, y textiles, prendas de vestir e industrias del cuero, entre otros. El cronograma de desgravación consolida las condiciones de acceso preferencial para la inmensa mayoría de productos de la región y crea nuevas oportunidades hacia el futuro.

II.C. Origen

Las normas de origen son parte fundamental de la operación de los tratados comerciales. Estas normas tienen una función eminentemente administrativa, consistente en identificar los bienes producidos enteramente o en un alto porcentaje en los países miembros de un acuerdo con el fin de que sean objeto de las preferencias arancelarias establecidas en el programa de desgravación. Sin embargo, diversos estudios han señalado que este tipo de reglas pueden convertirse en instrumentos de protección y de política industrial.

La determinación del origen es sencilla cuando los productos son totalmente obtenidos o producidos en el país exportador, a partir de materias primas o insumos producidos domésticamente. En contraste, cuando los productos son el resultado de procesos de producción que se llevan a cabo en dos o más países, la determinación del origen es más compleja. Para responder a esta necesidad las normas de origen se basan en el requerimiento de que un bien comercializado entre los miembros de un acuerdo comercial sea objeto de una transformación sustancial, de manera que pueda ser considerado como originario y por tanto objeto de la preferencia arancelaria. La transformación sustancial es el resultado de la cantidad de trabajo involucrado o de un determinado proceso que se hace en el país exportador.

El Comité Técnico de Reglas de Origen de la OMC ha establecido unos criterios para diseñar un *régimen de origen* y para establecer si hay una transformación sustancial en la producción de los bienes. Estos criterios son la base de construcción de las *normas de origen* para productos o sectores específicos. En los acuerdos comerciales los países miembros por lo general combinan estos criterios para establecer reglas que pueden aplicar para grupos de productos o incluso para productos específicos.

II.C.1. El régimen de origen

Los criterios que sustentan el régimen de origen buscan facilitar la administración de las normas y su verificación práctica. En este contexto, el régimen de origen por lo general incluye una cláusula *de minimis*, un principio de acumulación y un principio de absorción.

La cláusula *de minimis* establece que serán considerados como originarios aquellos productos en los cuales el valor de los materiales no originarios que no cumplen con el requerimiento de cambio de clasificación arancelaria sea igual o inferior a un porcentaje determinado del valor de transacción del bien. En el TLC suscrito con Estados Unidos, por ejemplo, ese porcentaje es de 10%.

El principio de acumulación le permite a un país miembro del acuerdo usar materiales no originarios de otro país miembro sin perder el tratamiento preferencial para el producto final.

De otro lado, el principio de absorción permite que un bien intermedio que se considera originario, porque cumple con los requisitos de procesamiento aunque esté fabricado con materias primas importadas de terceros países, pueda contabilizarse como completamente originario en el cálculo del valor agregado del producto que lo utiliza en un proceso de transformación.

Para establecer si hay transformación sustancial también pueden considerarse varios criterios. El más usado es el cambio de clasificación arancelaria. El criterio de cambio de clasificación se basa en el hecho de que la estructura del sistema de clasificación arancelaria responde al grado de elaboración de los productos, por lo cual es útil para indicar el grado de transformación necesario para que un bien se considere originario. Con el criterio de cambio de clasificación arancelaria un bien elaborado en un país con materiales originarios de otro podrá considerarse originario, si el proceso productivo permite que el producto terminado tenga una clasificación arancelaria distinta de la de los materiales importados usados en su producción. El cambio de clasificación arancelaria puede darse en el nivel de capítulo, partida o subpartida, siendo el primero el que hace más exigente el cumplimiento de la norma. La norma de origen puede prever excepciones al cambio de clasificación, con lo cual lo que se especifica es el caso en el que la transformación no confiere origen. No obstante, la clasificación arancelaria tiene limitaciones en la medida en que no fue explícitamente diseñada para determinar normas de origen sino para administrar y gravar las importaciones.

En segundo lugar, la transformación sustancial puede establecerse con base en el valor de contenido regional. El valor de contenido regional exige que un mínimo de valor se agregue a los materiales importados para conferir origen al producto terminado. Usualmente el valor de contenido regional se usa para complementar el cambio de clasificación, porque el procesamiento puede no resultar en cambios arancelarios sustanciales, especialmente en labores de ensamblaje de un producto final.

En tercer lugar, para algunos casos particulares, se diseñan requisitos técnicos que debe cumplir el producto con lo cual se hace aún más exigente la condición para considerar un bien originario.

II.C.2. El régimen de origen en el TLC con Estados Unidos

En el TLC negociado con Estados Unidos se consideran productos originarios de los países miembros del acuerdo: los productos totalmente obtenidos, los productos fabricados enteramente a partir de materiales originarios, y los producidos fabricados a partir de materiales originarios y no originarios.

Los productos totalmente obtenidos son bienes agropecuarios, desechos y desperdicios, y los bienes recuperados.³⁰ Los productos fabricados enteramente a partir de materiales originarios

³⁰ Las mercancías *recuperadas* son partes individuales resultantes del desensamble de mercancías usadas en sus partes individuales, y de la limpieza, inspección, verificación u otros procesos, según sean necesarios para regresar la mercancía a

califican como originarios por su naturaleza. Para conferir origen a los bienes producidos fabricados a partir de materiales originarios y no originarios en el Tratado se usan principalmente el cambio de clasificación arancelaria y el valor de contenido regional, aunque en unos pocos casos se establecen algunos requisitos técnicos específicos.

El TLC contiene una cláusula de *minimis* según la cual, cuando los productos que no cumplan con el cambio de clasificación arancelaria especificado en el Anexo de Requisitos Específicos de Origen, se considerarán originarios si el valor de los materiales no originarios que no cumplen con el cambio de clasificación arancelaria no supera 10% del valor ajustado de la mercancía. No obstante, en el Tratado hay unas excepciones a esta cláusula en virtud de las cuales no se considerarán originarios materiales usados en la producción de algunos bienes del ámbito agropecuario y de los productos del sector textil confección. Entre los productos del sector agropecuario para los que no rige la cláusula de *minimis* están los del sector lácteo y las preparaciones basadas en productos lácteos, los jugos de naranja utilizados en mezclas de jugos y de vegetales, el café y los productos del ámbito agrícola en los que el material no originario es clasificado en la misma subpartida de la mercancía de exportación, entre otros.

Para el sector textil el porcentaje de *de minimis* también es de 10%, excepto para las mercancías que contengan hilados elastoméricos (lycra) en las cuales dichos hilados deberán haber sido totalmente formados en el territorio de una Parte.

El Tratado contiene un principio de acumulación, excepto para el sector textil-confección. De esta manera, el sector textil-confección perderá la acumulación extendida que tenía en el ATPDEA. No obstante, esta previsto que el principio de acumulación pueda ser negociado durante los seis meses a partir de la entrada en vigencia del Tratado, como se verá más adelante cuando se presenten los principales resultados sectoriales. En el único caso en que continúa rigiendo la norma ATPDEA de acumulación extendida es en fibras de Nylon provenientes de Israel, México y Canadá.

El régimen de origen previsto en el TLC es similar al de NAFTA y otros TLC suscritos por Estados Unidos. Adicionalmente, ese régimen modifica las condiciones frente al de ATPDEA para algunos sectores en algunos casos de manera positiva, por lo cual es difícil hacer un balance de tipo general. El régimen de origen de ATPDEA contemplaba requisitos específicos para confecciones y atún. Los productos objeto de preferencias debían haber sido producidos totalmente en el país beneficiario o cumplir con un valor de contenido regional de al menos 35% de países ATPDEA, Puerto Rico, Islas Vírgenes y países CBI. El TLC flexibiliza la norma de origen ATPDEA para confecciones de ropa interior y es relativamente más exigente en el tema de valor de contenido regional para todos los sectores. No obstante, este tipo de tratamiento es acorde con un acuerdo comercial de tipo bilateral. De los resultados alcanzados en origen es importante que el gobierno colombiano ejerza la posibilidad de negociar el

su funcionamiento normal. Los productos *remanufacturados* son mercancías industriales ensambladas en el territorio de una Parte, compuestas total o parcialmente de mercancías *recuperadas* que gocen de una garantía de fábrica y tengan una expectativa de vida similar a la de una mercancía nueva. (Artículo 4-23 del Tratado). El ámbito de la mercancías remanufacturadas está delimitado y comprende los capítulos 84 (Reactores nucleares, calderas, máquinas, aparatos y artefactos mecánicos, y sus partes), 85 (Máquinas, aparatos y material eléctrico, aparatos de reproducción de sonido y de imagen, etc.), 87 (vehículos automóviles y sus partes) o 90 (Instrumentos y aparatos de óptica, fotografía, de medida, control y precisión) o la partida 94.02 (mobiliario para medicina), excepto las mercancías clasificadas en las partidas 84.18 (refrigeradores) u 85.16 (calentadores eléctricos y otros electrodomésticos).

principio de acumulación para los textiles y confecciones, especialmente para equilibrar las condiciones frente a los países centroamericanos.

a) Consultas y modificaciones al régimen de origen

El Tratado establece la creación de un Grupo de Trabajo *ad hoc* de normas de origen. Este grupo discutirá las solicitudes de modificación de normas de origen por cambios en los procesos productivos y desabastecimiento de materiales originarios. En el Tratado se establece un plazo de 60 días a partir de recibida la solicitud de modificación para que esta instancia se reúna a considerar la solicitud. Esta instancia no rige para el sector textil-confecciones porque éste tiene un mecanismo específico previsto al respecto.

Para el sector textil confección la solicitud de modificación del régimen de origen se discutirá en el Comité sobre Asuntos Comerciales de Textiles y Vestido. Adicionalmente se estableció una Lista de Mercancías en Escaso Abasto para las cuales se podrá solicitar la modificación de la norma de origen por restricciones de oferta de materias primas en los países socios. El mencionado Comité tendrá un plazo de 30 días a partir de recibida la solicitud para reunirse a considerar la solicitud de modificación. Esta instancia debe hacer el mejor esfuerzo para concluir dentro de los 90 días a partir de recibida la solicitud de modificación. Finalmente, en el Tratado se le da a este Comité un plazo de 30 días prorrogables por 14 días más para incluir bienes en la Lista de Escaso Abasto.

b) Procedimientos de origen

Uno de los aspectos más novedosos del régimen de origen del TLC es la auto certificación por parte del productor, exportador o importador. Este es un cambio respecto al procedimiento de certificación que se usaba en ATPA y en ATPDEA. En ATPA la certificación la emitía el Ministerio de Comercio Exterior. En ATPDEA hay certificación del productor y del exportador.

Otro cambio importante que introduce el Tratado es la certificación electrónica. En virtud de este mecanismo se puede solicitar el trato arancelario preferencial a través de certificación escrita o electrónica emitida por el importador, exportador o productor. Este esquema avala el conocimiento del importador de que la mercancía es originaria y se basa en el principio de la confianza razonable. La certificación tendrá una vigencia de cuatro años después de la fecha de emisión y el registro deberá conservarse por cinco años.

Para ejercer el debido control sobre la aplicación de las normas de origen, el Tratado contempla la verificación de los certificados de origen. De esta manera la Parte importadora podrá realizar una verificación mediante: i) solicitudes escritas de información al importador, exportador o productor; ii) cuestionarios escritos dirigidos al importador, exportador o productor; iii) visitas a las instalaciones de un productor o importador; y iv) otros procedimientos que acuerden la Parte importadora y la Parte exportadora.

Colombia deberá implementar las certificaciones electrónicas y la aceptación del conocimiento del importador a más tardar tres años después de la entrada en vigencia del Tratado

II.C.3. Las normas de origen en el TLC con Estados Unidos

El cambio de clasificación arancelaria es el criterio principalmente usado en el Tratado para las normas de origen. Como se mencionó, el cambio de clasificación en el nivel de capítulo es el que hace más exigente el proceso de transformación. En general, el cambio de capítulo se usa en el ámbito agrícola y en algunos productos industriales específicos, y los cambios de partida y subpartida en el ámbito industrial. En el ámbito agrícola el cambio de capítulo implica que las materias primas deberán ser cultivadas en el territorio de las Partes. No obstante, el valor de contenido regional complementa el cambio de clasificación en un grupo de productos específicos. Adicionalmente, para el sector Textil Confección el Tratado tiene un Anexo especial de normas origen en el que se consignan reglas específicas por capítulo.

Como ya se mencionó, es difícil hacer un balance de las normas de origen negociadas en el TLC porque en muchos sectores se flexibilizaron frente a lo que se tenía en ATPDEA, pero en otros casos se hicieron más estrictas especialmente porque no se puede hacer el uso del principio de acumulación con terceros países. Las condiciones para algunos productos colombianos de los sectores textil-confección y calzado se flexibilizaron. Ese es el caso de los sostenes, los combustibles y algunas manufacturas de plástico.

a) El valor de contenido regional

En el TLC el valor de contenido regional se puede calcular a través del método de reducción de valor ("*Build Down*"), el cual se basa en el valor de los materiales no originarios, y a través del método de aumento de valor ("*Build Up*"), el cual se basa en el valor de los materiales originarios.³¹

De acuerdo con estos métodos, se establecieron porcentajes de contenido regional para diferentes sectores. Así, el valor de contenido regional deberá ser de 45% según el método de reducción de valor, y de 35% según el método de aumento de valor para productos como placas, tiras, cintas, hojas y láminas de plásticos, manufacturas de fundición de hierro, desperdicios y desechos de cobre, hojas y tiras delgadas de aluminio, calderas, máquinas y aparatos y artefactos mecánicos, motores y generadores eléctricos, y cámaras fotográficas y cinematográficas, entre otros.

Para otros productos como diodos, transistores y semiconductores, partes y accesorios de máquinas de escribir, máquinas de procesamiento de datos, otras máquinas y aparatos de oficina, e instrumentos y aparatos médicoquirúrgicos, entre otros, el valor de contenido regional deberá ser de 35% de acuerdo con el método de reducción de valor y de 30% de acuerdo con el método de aumento de valor.

³¹ VCR con Método de Reducción de Valor: $VCR = (\text{Valor en Aduana del bien sin fletes internacionales} - \text{Valor de los Materiales No originarios}) / \text{Valor en Aduana del bien sin fletes internacionales}$; VCR con Método de Aumento de Valor: $VCR = \text{Valor de los Materiales Originarios} / \text{Valor en Aduana del bien sin fletes internacionales}$

Para la industria automotriz se utilizará el método del costo neto para calcular el valor de contenido regional. De acuerdo con este método el valor de contenido regional deberá ser de 35% para motores, motores diesel para vehículos, partes de motores, vehículos, chasis, carrocerías, y partes de vehículos.

Las normas de origen para el sector textil se exponen en la sección II.C de este documento.

b) Consultas y modificaciones al régimen de origen

El Tratado establece la creación de un Grupo de Trabajo *ad hoc* de normas de origen. Este grupo discutirá las solicitudes de modificación de normas de origen por cambios en los procesos productivos y desabastecimiento de materiales originarios. En el Tratado se establece un plazo de 60 días a partir de recibida la solicitud de modificación para que esta instancia se reúna a considerar la solicitud. Este mecanismo no rige para Textiles y Confecciones porque este sector tiene un instrumento específico previsto al respecto.

Para el sector textil confección la solicitud de modificación del régimen de origen se discutirá en el Comité sobre Asuntos Comerciales de Textiles y Vestido. Adicionalmente se estableció una Lista de Mercancías en Escaso Abasto para las cuales se podrá solicitar modificación de la norma de origen por restricciones de oferta de materias primas en los países socios. El mencionado Comité tendrá un plazo de 30 días, a partir de recibida la solicitud, para reunirse a considerar la solicitud de modificación. Esta instancia debe hacer el mejor esfuerzo para concluir dentro de los 90 días a partir de recibida la solicitud de modificación. Finalmente, en el Tratado se le da a este Comité un plazo de 30 días prorrogables por 14 días más para incluir bienes en la Lista de Escaso Abasto.

c) Procedimientos de origen

Como ya se dijo, uno de los aspectos que resulta más novedoso del régimen de origen del TLC es la auto certificación por parte del productor, exportador o importador. Otro cambio importante que introduce el Tratado es la certificación electrónica. En virtud de este mecanismo se puede solicitar el trato arancelario preferencial a través de certificación escrita o electrónica emitida por el importador, exportador o productor. Este esquema avala el conocimiento del importador de que la mercancía es originaria y se basa en el principio de la confianza razonable. La certificación tendrá una vigencia de cuatro años después de la fecha de emisión y el registro deberá conservarse por cinco años.

Para ejercer el debido control sobre la aplicación de las normas de origen, el Tratado contempla la verificación de los certificados de origen. De esta manera la Parte importadora podrá realizar una verificación mediante: i) solicitudes escritas de información al importador, exportador o productor; ii) cuestionarios escritos dirigidos al importador, exportador o productor; iii) visitas a las instalaciones de un productor o importador; y iv) otros procedimientos que acuerden la Parte importadora y la Parte exportadora.

Colombia deberá implementar las certificaciones electrónicas y la aceptación del conocimiento del importador a más tardar tres años después de la entrada en vigencia del Tratado

II.D. Usados, imperfectos, saldos y remanufacturados

Si bien en la negociación del TLC con Estados Unidos se discutió la posibilidad de liberalizar el comercio de usados, saldos y remanufacturados, Colombia preservó sus mecanismos de política comercial para controlar el acceso de bienes usados y saldos. En la actualidad el mecanismo que se usa para estos efectos es la licencia previa. Los bienes remanufacturados sí podrán ser objeto de comercio cuando entre en vigor el Acuerdo. Para tal efecto, el Tratado considera originarios los bienes recuperados y delimita el ámbito de bienes remanufacturados que podrán comerciarse. Algunos de estos bienes tienen un periodo de gracia para la desgravación de cinco años, y se desgravarán linealmente en los siguientes cinco años.

Los bienes remanufacturados son mercancías industriales ensambladas en territorio de las Partes, compuestas total o parcialmente de Mercancías Recuperadas. Las Mercancías recuperadas son el resultado del desensamblaje de mercancías usadas en partes individuales, y sometidas a limpieza, inspección, comprobación u otros procesos según sean necesarios para regresar el material a su condición de funcionamiento normal. Por lo tanto, es claro que no todos los bienes usados serán considerados como bienes remanufacturados con la puesta en marcha del TLC con Estados Unidos.

Colombia aplica los siguientes criterios para evaluar cada solicitud de importación de estos bienes, en pos de la defensa de la producción nacional y el empleo, la promoción de las exportaciones y la protección del consumidor:

- La satisfacción de las necesidades de consumo popular y el incremento del nivel de empleo que generen los bienes a los que se refiere la solicitud.
- Su contribución al fomento y diversificación de las exportaciones.
- La existencia de producción nacional que esté abasteciendo la demanda en la región a la cual esté destinada la mercancía respectiva y la necesidad de lograr una justa competencia en materia de precios y calidad.
- La urgencia de atender con importaciones oportunas el desarrollo de industrias o actividades realizadas en zonas deprimidas, o de escaso desarrollo económico y social respecto al de la economía nacional, aunque los bienes importados se produzcan en el país.
- La existencia de producción nacional registrada, suficiente y competitiva en términos de precios, calidad y oportunidad en la entrega.

Según estas pautas, es claro que Colombia podrá seguir aplicando el régimen de licencia previa para bienes usados, imperfectos, saldos o sobrantes, desperdicios, desechos, residuos, y vehículos automotores, incluyendo modelos fríos, usados o remanufacturados.

Respecto a los bienes remanufacturados, el texto definitivo define estos productos como mercancías industriales ensambladas en territorio de las Partes, compuestas total o

parcialmente de *mercancías recuperadas*. Estas últimas deben ser el resultado del desensamblaje de mercancías usadas en partes individuales, y sometidas a limpieza, inspección, comprobación u otros procesos según sean necesarios para regresarla a su condición de funcionamiento normal. Por lo tanto, no todos los bienes usados serán considerados como bienes remanufacturados con la puesta en marcha del TLC con Estados Unidos.

Los bienes remanufacturados serán objeto de control aduanero (inspección previa) y las Partes podrán realizar exigencias de etiquetado. Adicionalmente, los bienes remanufacturados que se pretendan comerciar entre las Partes deberán cumplir con las normas GATT sobre protección de seguridad y ambiente (Artículo XX GATT) y restricciones por control de calidad (Artículo XI GATT). El texto deja pendiente la definición de las directrices sobre verificación de origen del bien remanufacturado. Por último, el texto define que será responsabilidad del importador asegurar que la mercancía no vaya en contra del principio de protección del consumidor.

Con base en todo lo anterior, el TLC no abre la puerta al comercio de bienes usados, imperfectos o saldos, y sí liberaliza el comercio de bienes remanufacturados. Sin embargo, esto último se realizará bajo un conjunto de condiciones muy estrictas que muy probablemente implicará que cada solicitud de venta de estos bienes sea materia de inspección cuidadosa por parte de las autoridades comerciales.

II.E. Régímenes especiales de importación-exportación

Para diversos sectores exportadores es de gran importancia la posibilidad de utilizar mecanismos que facilitan sus ventas al exterior, como las zonas francas y el Plan Vallejo (materias primas). En el texto definitivo del TLC no se prohíbe el uso de estos instrumentos puesto que actualmente su normativa no incluye requisitos de desempeño. Por lo tanto, las zonas francas y el Plan Vallejo (materias primas) se podrán continuar utilizando para exportar a Estados Unidos, siempre y cuando las mercancías cumplan con la normativa de origen ya reseñada.

II.F. Procedimientos aduaneros

En el tema de administración aduanera y facilitación del comercio hay un compromiso de transparencia y también se establecen algunos criterios para hacer más eficiente el despacho de mercancías.

En virtud de la transparencia el tratado prevé la publicación previa de tanto de la normativa vigente como de los proyectos en Internet. Se establece expresamente que en la medida de lo posible la publicación previa a la adopción de proyectos de regulación se hará para dar la oportunidad a las partes interesadas de hacer comentarios.

En cuanto al despacho de mercancías se establece que en la medida de lo posible las mercancías se despachen dentro de las 48 horas siguientes a su llegada. También en el tratado hay un compromiso de automatización para hacer más expeditos los despachos aduaneros.

Para los envíos de entrega rápida se prevé que cada parte adoptará procedimientos aduaneros apropiados para este tipo de envíos.

Colombia cuenta con dos años después de la entrada en vigor del tratado para cumplir con los compromisos de publicación y con la adopción de procedimientos aduaneros para envíos de entrega rápida. Los compromisos sobre despacho de mercancías deberán implementarse un año después de la entrada en vigencia del tratado.

II.G. Medidas sanitarias y fitosanitarias

Las medidas sanitarias y fitosanitarias (MSF) tienen como objetivo proteger la vida y la salud de las personas, los animales y los vegetales. Sin embargo, las MSF pueden convertirse en barreras al comercio. La OMC regula las MSF a través del Acuerdo de MSF con el fin de que las normas tengan la base científica que garantice un nivel adecuado de protección.

Para Colombia este tema de negociación era de especial interés pues por esta vía se puede mejorar el acceso al mercado de Estados Unidos de la mayoría de productos agrícolas con potencial de exportación, los cuales en muchos casos no enfrentan tarifas arancelarias muy altas.

En el Tratado se reafirma el compromiso OMC de no usar las MSF como barreras al comercio. En este sentido, las normas deben tener la base científica que garantice un nivel adecuado de protección.

El principal compromiso que se adoptó en el TLC sobre MSF fue la creación de un Comité Permanente de MSF que tratará de resolver los asuntos de comercio relacionados con estas normas. Este comité podrá crear grupos técnicos *ad hoc* para trabajar los distintos temas que surjan sobre MSF en la relación comercial.

Así mismo hubo un intercambio de cartas sobre obligaciones en asuntos de MSF que cubren a todas las agencias MSF en Estados Unidos y Colombia. Los compromisos consignados en estas cartas buscan que los temas de MSF se aborden de forma oportuna y que se considere en los análisis de riesgo la información de la parte exportadora. Adicionalmente, Colombia se comprometió a actualizar sus medidas sobre *Encefalopatía Epongiiforme Bovina* (EEB) e influenza aviar para facilitar las importaciones de carne bovina y aves de Estados Unidos. De manera recíproca, Estados Unidos se comprometió a realizar el trabajo técnico necesario para facilitar el comercio bilateral de carne bovina y sus derivados.

En el tratado se establece que las partes no tendrán acceso al mecanismo de solución de controversias del TLC para solucionar asuntos que surjan en materia de MSF.

II.H. Obstáculos técnicos al comercio

Los obstáculos técnicos al comercio (OTC) comprenden las medidas sobre las características de los productos contenidas en la regulación interna de los países que pueden eventualmente convertirse en barreras al comercio. Los OTC pueden ser requisitos técnicos para bienes de consumo, incluidos requisitos de calidad, y pueden ser los procedimientos que se establecen para evaluar la conformidad con esos requisitos técnicos.³²

La OMC tiene una normativa sobre OTC que tanto Estados Unidos como Colombia aplican en sus legislaciones nacionales. En ese sentido, los objetivos que acordaron los países en el Tratado reafirman el compromiso multilateral y se refieren a lograr una mejor implementación del Acuerdo OTC de la OMC, eliminar OTC innecesarios e impulsar la cooperación bilateral. Las normas y los reglamentos técnicos deberán basarse en criterios científicos y técnicos, y se establecen por razones de seguridad nacional o para proteger la salud humana, el medio ambiente y la salud animal y vegetal.

Los compromisos adoptados en el TLC sólo aplican para el nivel central, es decir no para los estados federados ni para las industrias privadas. A través de estos compromisos se busca facilitar el comercio, especialmente en lo que tiene que ver con la evaluación de la conformidad, la notificación de la retención en puerto por incumplimiento de la norma, y la aplicación de recomendaciones y decisiones del comité OTC de la OMC sobre la norma internacional. En el TLC establece obligaciones exigibles en cuanto a notificar en puerto por violación, que las autoridades den explicación de cómo corregir las deficiencias en el cumplimiento de las normas y que den un trato igual a las entidades de la otra Parte en la acreditación de entidades que hacen la evaluación de la conformidad. El tratado crea un Comité OTC que puede crear grupos de trabajo *ad hoc*.

II.I. Acceso a mercados de servicios en el TLC

La negociación del TLC en los sectores de servicios se hizo bajo la modalidad de listas negativas. De esta manera, el tratado implica la liberalización de todo lo que no aparece expresamente listado en los anexos de servicios.

Para entender el alcance de la negociación en los servicios es necesario discutir las especificidades del comercio de estos sectores. Existen cuatro modos específicos a través de los cuales se da el comercio de servicios entre países. El ***modo 1 o de suministro transfronterizo*** del servicio se caracteriza porque el comprador de un país puede adquirir el servicio sin necesidad de desplazarse al país productor. El ***modo 2 o de consumo en el extranjero*** se refiere a la compra de un servicio por parte de un extranjero en un país que no es su país de residencia. El ***modo 3 o de presencia comercial*** implica el movimiento de capitales entre países para prestar el servicio por lo cual está estrechamente relacionada con la

³² Los reglamentos técnicos son de observancia obligatoria, mientras las normas técnicas son de observancia voluntaria. Presentación sobre OTC, Ministerio de Comercio Exterior, septiembre de 2004.

inversión extranjera directa (IED). El *modo 4 o de presencia física de personas* se refiere al movimiento de trabajadores entre países para poder prestar el servicio.

El TLC ofrece oportunidades especialmente para el desarrollo de los tres primeros modos de prestación de servicios, pues no contempla el movimiento de personas que se trata en una negociación separada del tratado. No obstante, el TLC requiere de cooperación entre los países miembros para poder hacer realidad esas oportunidades. En efecto, para el modo 1 es necesario el mejoramiento del acceso a las comunicaciones y la conectividad. Con respecto al modo 2 el tratado plantea un desafío para los sectores turismo, salud y educación. Para el modo 3 el TLC es una herramienta fundamental que contribuye a mejorar la estabilidad jurídica y que plantea retos importantes en el tema de regulación. Como se mencionó, el desarrollo del modo 4 de prestación de servicios está muy restringido por las limitaciones propias del tema de visas.³³

II.I.1. Servicios transfronterizos

El capítulo de servicios transfronterizos rige para las medidas adoptadas o mantenidas por una parte que afecten el comercio transfronterizo de servicios suministrados por proveedores de servicios de otra parte, bajo cualquiera de los modos de prestación mencionados en la sección anterior. Esto incluye producción, mercadeo, venta, suministro, adquisición, acceso y uso de sistemas de distribución, presencia comercial y otorgamiento de garantías. El ámbito de cobertura se refiere a todos los servicios profesionales, excluye servicios financieros, contratación pública, servicios aéreos, aspectos migratorios y servicios estatales ofrecidos sin base comercial.

En el TLC se establecieron los principios de Trato Nacional y Trato de Nación Más Favorecida para la oferta de servicios profesionales y se creó un comité que tendrá como objetivo facilitar el reconocimiento de títulos y la coordinación de estándares de licenciamiento, certificación y reconocimiento mutuo de cuerpos profesionales. Así, los profesionales de cada país podrán vender sus servicios en los respectivos mercados.

En materia de acceso a mercados, el TLC prevé que no se podrán establecer limitaciones como contingentes respecto del número de proveedores de servicios, el valor de las transacciones, y el número de operaciones de servicios, entre otros. Adicionalmente, en virtud del tratado no se exigirá presencia local como condición para prestar el servicio de manera transfronteriza.

Las mayores barreras al acceso al mercado siguen estando en el desarrollo de sistemas de acreditación y licenciamiento para servicios profesionales, y en la falta de esquemas de certificación de calidad reconocidas internacionalmente. No obstante, como ya se mencionó, el TLC representa un avance en la medida en que se crea un Grupo de Trabajo sobre Servicios Profesionales y se establecen compromisos para profundizar en temas claves. Entre estos temas cabe mencionar el desarrollo de estándares para servicios profesionales, el diseño de un esquema de otorgamiento de licencias temporales en servicios que los dos países acuerden y, en particular, el otorgamiento de licencias temporales para ingenieros. El compromiso se

³³ Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, presentación abril 22 de 2006.

iniciará con los profesionales de los sectores de ingeniería y arquitectura. Estos renglones son de gran importancia para la economía regional, en consideración al mayor peso relativo de los servicios en su estructura económica.

En cuanto a la contratación de personal extranjero, el TLC permite que los países mantengan las restricciones previstas en sus legislaciones nacionales en esta materia, siempre y cuando la restricción no aplique para contratar personal de manera temporal. Igualmente, en este capítulo del tratado se establece que los servicios de envío urgente continuarán disfrutando del nivel de apertura de mercado que tienen actualmente y que, en el caso de Colombia, no serán subsidiados con recursos del Fondo de Comunicaciones.

En este capítulo también se acordó una reforma al régimen de agencia comercial, la cual rige solamente a bienes y software. Esa reforma implica cambios en la prestación comercial, la indemnización equitativa entre el principal y el agente y en el tema de presunción de exclusividad. Este último punto tiene que ver con que se le permita al principal contratar más de un agente en una misma zona geográfica para los mismos productos o actividades, salvo que el contrato de agencia comercial disponga lo contrario.

II.1.2. Servicios financieros

A principios de los años noventa el sector financiero colombiano se abrió a la inversión extranjera en el marco del proceso de apertura económica, a la vez que las autoridades económicas fortalecieron la supervisión y la regulación en el sector.

En este contexto, la negociación del TLC en servicios financieros tenía unos objetivos muy concretos para los dos países. Por una parte, Estados Unidos buscaba flexibilizar los requisitos para el establecimiento de sus entidades financieras en el país, así como liberalizar los flujos de comercio transfronterizo de servicios financieros. Además, para Estados Unidos era de gran interés lograr que entidades de ese país pudieran prestar servicios de asesoría e inversión a los administradores de portafolios colectivos en Colombia.

Por otra parte, para Colombia era de particular interés preservar la competencia equitativa entre las empresas extranjeras que operan en el país y las nacionales, así como entre éstas y las que potencialmente pudieran prestar servicios transfronterizos. De igual manera, Colombia buscaba con el TLC conseguir procedimientos más ágiles y transparentes para las entidades nacionales que quieran establecerse en Estados Unidos.

Así, en el TLC se preservaron las condiciones de competencia equitativa entre las entidades nacionales y extranjeras, se flexibilizó la figura jurídica requerida para el establecimiento de entidades financieras estadounidenses en territorio colombiano, se liberalizó parcialmente el comercio transfronterizo de algunos servicios en beneficio del consumidor, y se mejoraron sustancialmente las condiciones y procedimientos para el establecimiento de entidades colombianas en territorio estadounidense.

La legislación nacional prevé que las entidades financieras extranjeras que deseen establecerse en Colombia deberán hacerlo bajo la figura de una subsidiaria que debe cumplir los mismos requerimientos de las entidades nacionales, entre ellos los de tener personería

jurídica y capital propio. Con el TLC se permitirá que las entidades estadounidenses puedan establecerse bajo una modalidad de sucursal que no requiere de personería jurídica ni de la presencia de su junta directiva en el país, pero que sí debe tener un capital internado y monetizado en Colombia. Esta modalidad de capital se denomina *dotation capital* y se podrá usar tras un periodo de transición de cuatro años, tanto para las aseguradoras como para el resto de las entidades financieras.

También como resultado del TLC se dará una mayor apertura relativa al comercio transfronterizo de seguros. Los colombianos podrán adquirir en Estados Unidos seguros de personas y empresas, con excepción de los que sean definidos por la ley colombiana como obligatorios y de aquellos relacionados con el sistema de seguridad social. Esta posibilidad representa un avance significativo, dado que en la actualidad sólo se pueden adquirir en el extranjero seguros relacionados con el comercio exterior. Es importante destacar que en este caso el comprador está obligado a declarar el seguro adquirido y a pagar impuestos sobre él, de manera que el proveedor nacional enfrente una competencia equitativa.

Con el TLC Colombia también permite la compra de seguros en Estados Unidos desde el territorio nacional para transporte marítimo, aéreo y mercancías en tránsito. Es importante destacar que, a pesar de la mayor apertura en estas dos modalidades del comercio transfronterizo, en ningún caso el proveedor estadounidense podrá hacer publicidad ni promover negocios en el territorio colombiano.

De otro lado, a partir de la entrada en vigor del TLC los dos países permitirán que entidades financieras localizadas en el territorio de la contraparte puedan proveer asesoría financiera y manejo de portafolios a los administradores de portafolios colectivos, con excepción de los recursos correspondientes a los fondos de pensiones obligatorias, lo cual debe traducirse en mayores beneficios para los ahorradores colombianos.

Adicionalmente, las entidades bancarias y las compañías de seguros colombianas que estén interesadas en establecer una sucursal en territorio estadounidense podrán hacerlo bajo condiciones mucho más transparentes que las actuales. A partir de la entrada en vigor del TLC, Estados Unidos debe admitir el establecimiento de sucursales de todo tipo de entidades financieras colombianas, aplicando solamente las restricciones legales relacionadas con el depósito inicial y las establecidas por los respectivos Estados. Esta disposición restará incertidumbre a los inversionistas colombianos, dado que las autoridades estadounidenses tendrán la obligación de publicar todos los requisitos de establecimiento, informar el estatus de la solicitud, resolver las peticiones en un máximo de 120 días, e informar la razón de la negativa cuando fuera del caso.

II.1.3. Telecomunicaciones

El sector de telecomunicaciones en Colombia se abrió a la participación privada y a la inversión extranjera a comienzos de los años noventa. Así, el papel central que antes tenía el Estado en la provisión de servicios básicos de telecomunicaciones se ha ido enfocando en las áreas rurales y en los segmentos del mercado que están fuera del interés de la iniciativa privada.

En este contexto, la negociación del TLC en el sector de telecomunicaciones significó, por una parte, la eliminación frente a Estados Unidos de algunas de las barreras vigentes para la prestación del servicio de telecomunicaciones en Colombia y, por otra, la profundización de las obligaciones de los operadores para aumentar la competencia en el sector. Vale la pena anotar que las disciplinas que se establecen en el TLC para los servicios de telecomunicaciones no rigen para radio y televisión, excepto en lo que tenga que ver con el uso de las redes. Adicionalmente, cabe subrayar que el TLC preserva la competencia en condiciones equitativas para los operadores nacionales frente a los operadores estadounidenses, en particular en cuanto a cargas regulatorias y en aportes al Fondo de Comunicaciones.

De todas las restricciones existentes en Colombia, se mantuvo la obligación de presencia local para la prestación del servicio. Esto significa que los prestatarios de servicios de telecomunicaciones estadounidenses que quieran entrar al mercado colombiano deberán tener presencia comercial en el país, lo que implica que asumirán las mismas obligaciones de los operadores nacionales. Así mismo, se respetarán las licencias establecidas y se mantendrá la remuneración por el uso de la infraestructura.

De otro lado, el TLC establece la ampliación de las obligaciones de operadores dominantes y su extensión a los operadores no dominantes, con el propósito de garantizar la competencia en la provisión del servicio. Para tal fin, el TLC consolida algunas de las obligaciones previstas en las normas multilaterales aplicadas por Colombia, como las que señalan que los operadores dominantes deben garantizar la interconexión a otras empresas. El tratado va más allá de las normas multilaterales al establecer obligaciones para los operadores tales como garantizar la reventa de servicios a otras empresas, el arrendamiento de circuitos, los derechos de paso y la desagregación de elementos de la red, que es el mecanismo que permite que diferentes empresas usen tramos de las redes de empresas monopólicas a cambio de un pago.

Adicionalmente, los operadores no dominantes adquieren obligaciones en el TLC en cuanto a temas como la interconexión, la paridad en el discado, la garantía de la portabilidad del número cuando el usuario cambie de proveedor y la reventa de servicios en forma no discriminatoria.

De otra parte, el TLC preserva las condiciones necesarias para que el Estado siga prestando los servicios de telecomunicaciones en segmentos de mercado que no son rentables para el sector privado. Colombia se reservó el derecho de definir condiciones especiales para la prestación de los servicios de telecomunicaciones en las zonas rurales, de modo que los proveedores de telefonía rural quedaron excluidos de las disciplinas del tratado. Se estableció que las empresas de telefonía rural son las que tienen en operación 80% de suscriptores de líneas fijas en áreas rurales. El área rural se define como los municipios con menos de 4.500 líneas fijas. Este umbral equivale en la actualidad a 816 poblaciones, es decir el 74 por ciento de los municipios del país. Así mismo, cabe destacar que Colombia no adquirió ningún compromiso en el TLC sobre uno de los puntos más polémicos de la negociación, la obligación de iniciar procesos de privatización de las empresas estatales de telecomunicaciones de carácter nacional.

Finalmente, el TLC establece las condiciones para el suministro de servicios de información, aunque cada país tiene autonomía para definir los servicios de ese tipo que serán objeto de dichas condiciones. La telefonía móvil está excluida de todas las disciplinas del capítulo de telecomunicaciones, excepto de las salvaguardias competitivas. Este último punto implica que los operadores de telefonía móvil no podrán incurrir en prácticas anticompetitivas para la prestación de sus servicios, como subsidios cruzados y el uso de información de los competidores.

II.J. Inversión

El capítulo sobre inversión consignado en el TLC consolida las respectivas legislaciones nacionales en la materia, y establece garantías y derechos para los inversionistas extranjeros, así como obligaciones de los Estados.

El TLC representa un importante avance en cuanto al establecimiento de un mecanismo de solución de diferencias para las controversias entre Estados, así como entre un Inversionista y un Estado. El inversionista deberá escoger el foro a través del cual solucionará la controversia, bien sea la jurisdicción del respectivo país un tribunal de arbitramento como CIADI, UNCITRAL o uno *ad hoc*.

De otro lado, el TLC establece las disciplinas para el inversionista de otra Parte y las inversiones cubiertas, excepto para el capítulo de servicios financieros. En este sentido, el tratado cubre actividades como establecimiento, adquisición, expansión, administración, conducción, operación, venta u otra disposición de una inversión. Las inversiones cubiertas pueden tomar la forma de empresas, activos, deudas de particulares y acuerdos de inversión, como las concesiones de servicios públicos, y las acciones previas a una inversión.

En virtud del tratado los inversionistas disfrutan de los beneficios derivados de los principios de Trato Nacional y de Nación Más Favorecida. Además, entre los derechos que se consignan para los inversionistas se cuentan la libertad en las transferencias, la prohibición de establecer requisitos de desempeño y exigencias en la nacionalidad de los altos ejecutivos y los miembros de juntas directivas. El tratado prohíbe la expropiación o nacionalización, salvo por motivos de interés público. Se establece que el proceso de expropiación deberá realizarse en condiciones no discriminatorias, y deberá tener una indemnización pronta, adecuada, efectiva y al valor justo de mercado.

Entre las excepciones a los derechos y garantías previstos en el TLC, Colombia se reservó la facultad de establecer el monopolio de arbitrios rentísticos como los relacionados con la fabricación de licores y los juegos de lotería. El Banco de la Republica conserva todas sus competencias relacionadas especialmente con el control de capitales. En el acuerdo se establece que Colombia podrá otorgar un tratamiento discriminatorio a los inversionistas extranjeros respecto de los nacionales por razones de orden público según determinados requisitos, de conformidad con el artículo 100 de la Constitución Nacional.

Finalmente, en el TLC Colombia mantiene la capacidad para imponer medidas que regulen los flujos de capital de corto plazo en términos similares a lo estipulado en los Acuerdos de

Chile y Singapur. Esto constituye un avance frente a las normas negociadas por Estados Unidos con los países centroamericanos en el marco del CAFTA, donde no existe una previsión de este tipo. Además, se estableció que una reestructuración de la deuda pública, bajo algunos parámetros definidos y ordenados no constituiría un incumplimiento del Tratado.

II.K. Compras públicas

El capítulo de compras públicas del TLC establece las condiciones bajo las cuales las empresas de Colombia y Estados Unidos podrán acceder a sus respectivos mercados de compras de bienes y servicios realizadas por las entidades públicas. El tratado establece los principios de Trato Nacional y no discriminación en las compras, así como la aplicación de ciertos procedimientos de licitación, los criterios que deben cumplirse para la publicación de las medidas y requisitos sobre contratación, de los avisos de contratación y de los planes de compra.

El TLC le permite a Colombia contar con una herramienta para mejorar las condiciones de acceso a la contratación pública estadounidense con algunas excepciones. En el nivel del gobierno federal, Estados Unidos tiene dos barreras a la contratación pública consagradas en el *Buy American Act*, que promueve la compra de productos estadounidenses, y en el *Small Business Act*, que promueve la participación de las empresas pequeñas en las compras públicas.

En el TLC se establecieron algunas excepciones a las compras públicas en términos de productos y de actividades, y también se fijaron umbrales a partir de los cuales rigen los compromisos adquiridos en materia de compras públicas.

Las disciplinas previstas en este capítulo rigen para una amplia gama de bienes y servicios, excepto armas, municiones y material de guerra, productos terminados para reventa, servicios de tecnología de información, servicios de transporte, investigación y desarrollo, y bienes agrícolas destinados a programas de nutrición. Colombia, por su parte, estableció una protección de tres años para dar acceso en la contratación de servicios de construcción.

En cuanto al tipo de actividades cubiertas por el tratado, los compromisos del TLC no rigen para compras destinadas a la reventa, ni para compras de determinadas fuentes como las prisiones federales o organizaciones sin ánimo de lucro para ciegos y discapacitados en el caso de Estados Unidos. Colombia excluyó la compra de alimentos por parte del Ministerio de Agricultura, las fuerzas armadas y el ICBF. Para mayor claridad, cabe anotar que los siguientes productos y actividades quedaron excluidas del capítulo de compras públicas: armas, municiones y material de guerra, servicios de tecnología de información, servicios de transporte, servicios de impresión, investigación y desarrollo, y bienes agrícolas destinados a programas de nutrición.

Además, en el tratado se hicieron reservas para las compras que los gobiernos realizan a las pequeñas empresas. Estados Unidos podrá reservar para sus Pymes las compras o

contrataciones públicas hasta por un monto de US\$ 100.000 y Colombia lo podrá hacer hasta por un monto de US\$ 125.000.

En el tratado se establecieron umbrales a partir de los cuales aplican los compromisos adquiridos en el TLC. Para Colombia el umbral de los contratos tiene un valor igual o mayor a US\$ 58.000, mientras para Perú el umbral es de US\$ 175.000. Adicionalmente, en el caso de Colombia las entidades con altos valores de contratación como DIAN, Colciencias, ICFES, Icetex, INPEC y Sena se estableció un umbral de US\$ 250.000.

En los anexos del tratado se consigna la oferta de entidades, bienes y servicios cubiertos por los compromisos. Para Colombia las entidades cubiertas por los compromisos son las del nivel central de las ramas ejecutiva, legislativa y judicial, es decir los ministerios y sus entidades adscritas, y las Empresas Industriales y Comerciales del Estado en lo que tiene que ver con adquisiciones administrativas. No están incluidas en este grupo las sociedades de economía mixta, las empresas sociales del estado, ni las de carácter financiero. Por su parte, Estados Unidos consigan en sus anexos entidades de los niveles federal y subfederal, y los siguientes nueve Estados que participarán de las disciplinas del capítulo: Arkansas, Colorado, Florida, Illinois, Mississippi, Nueva York, Tejas, Utah y Puerto Rico.

De acuerdo con información del Ministerio de Comercio, Colombia tendría potencial de exportación a Estados Unidos en las compras públicas de muebles de oficina, textiles, confecciones y productos de cuero, servicios de arquitectura e ingeniería, y servicios de construcción de estructura e instalaciones.

II.L. Disciplinas

II.L.1. Propiedad Intelectual

Los derechos de propiedad intelectual son aquellos que se confieren a las personas sobre las creaciones de su mente, para la explotación económica de sus descubrimientos e invenciones por un plazo determinado.

Los derechos de propiedad intelectual se dividen en dos grandes áreas: los derechos de autor y los derechos relacionados o conexos y la propiedad industrial. El derecho de autor protege, de una parte, los derechos de los creadores de obras literarias y artísticas y, de otra parte, los denominados derechos conexos. Estos últimos son los derechos de los artistas intérpretes o ejecutantes, los productores de fonogramas y los organismos de radiodifusión. La propiedad industrial, a su vez, se divide en dos áreas principales: marcas e indicaciones geográficas y patentes. La protección de marcas e indicaciones geográficas busca estimular y garantizar una competencia leal entre productores y proteger a los consumidores. En este caso la protección puede durar indefinidamente, siempre que el signo en cuestión siga siendo distintivo.

Las patentes se protegen fundamentalmente para estimular la innovación, la invención y la creación de tecnología. La protección de patentes suele prestarse por un plazo determinado, que por lo general es de 20 años. Existen otros dos temas que guardan una estrecha relación

con las patentes, el acceso a recursos genéticos y la protección de derechos de obtentores vegetales.

Para un país es fundamental contar con un régimen efectivo de propiedad intelectual, pues así se facilitará la transferencia de tecnología a través de la inversión extranjera directa y las alianzas estratégicas. Adicionalmente el régimen de propiedad intelectual tiene efectos importantes para la salud pública a través de la regulación de las patentes de los productos farmacéuticos. En efecto, mientras más se protejan los derechos de propiedad intelectual, más se limita la capacidad de los gobiernos de generar competencia en el mercado de productos genéricos, lo cual eleva los precios de los medicamentos y afecta la capacidad de compra por parte de la población más pobre, especialmente en los países en desarrollo.

La normativa colombiana en materia de propiedad intelectual es acorde con el Acuerdo sobre los Aspectos de los Derechos de Propiedad Intelectual relacionados con el Comercio (ADPIC) - TRIPS, por sus iniciales en inglés- de la OMC y con la normativa de la Comunidad Andina en la materia.

En el TLC negociado entre Colombia y Estados Unidos se adquirieron compromisos en materia de propiedad intelectual que implican un nivel de protección similar al que actualmente establece la normativa colombiana. No obstante, el tratado mejora las garantías de cumplimiento de esas normas.

a) Derechos de autor

En el tema de derechos de autor el TLC mantiene la distinción en el tratamiento a los autores y a los titulares de derechos conexos, lo cual constituye un beneficio para los autores. Además, en el tratado se reivindicaron los derechos morales de los autores y los artistas intérpretes colombianos en Estados Unidos.

De conformidad con la normativa andina, Colombia en su legislación vigente otorga una protección de mínimo la vida del autor y cincuenta años después de su muerte. En la negociación con Estados Unidos se incrementó en veinte años el plazo de la duración de la protección en el ámbito andino para los derechos de autor y derechos conexos. El plazo de la protección de los derechos será de la vida del titular respectivo más setenta años después de su muerte y si es una persona jurídica setenta años a partir de la primera publicación del fonograma.

b) Propiedad Industrial

En el tema de marcas, el tratado contiene provisiones que garantizan que el Estado pueda hacer uso de regulaciones para evitar que la protección afecte la calidad de la información que se le da al público. En el TLC se consolidó la legislación nacional para la protección de marcas y se estableció el compromiso de adherir a más tardar el 1 de enero de 2009 al Protocolo de Madrid sobre el Registro Internacional de Marcas. Entre las principales implicaciones de adherir a este protocolo se cuentan la extensión del registro o solicitud de la marca a los demás países miembros del protocolo y la sustitución de la presentación individual de la solicitud en cada uno de los países por una solicitud internacional.

En cuanto a patentes, lo acordado entre los dos países preserva los mecanismos de protección de la salud pública previstos en el marco multilateral, por lo cual le permite a Colombia recurrir a distintas alternativas para afrontar problemas de salud pública en relación con cualquier área del capítulo sobre propiedad intelectual.

En la negociación con Estados Unidos se mantuvo en 20 años el tiempo de protección a las patentes, que es el plazo contemplado en ADPIC y en la legislación andina. No obstante, se incluyó una extensión en el plazo, como compensación por la demora en la expedición de patentes. Esta demora se configura cuando han pasado más de cinco años desde la fecha de presentación de solicitud de la patente. Se estableció un período de transición de dos años a partir de la entrada en vigencia del tratado para el cumplimiento de esta obligación de compensación, en el que Colombia deberá tomar medidas para solucionar los problemas relacionados con demoras en la aprobación de patentes.

En cuanto a los instrumentos que permiten introducir competencia de productos genéricos en el mercado colombiano se mantienen las mismas condiciones que el país tiene actualmente en la legislación nacional. En primer lugar, se prevé el licenciamiento obligatorio sin limitaciones lo cual evita abusos por parte del titular de la patente. En segundo lugar, se consagra una disposición expresa para permitir la comercialización de productos genéricos al vencimiento de la patente para productos farmacéuticos y agroquímicos. De esta manera, resulta claro que los genéricos seguirán produciéndose y vendiéndose en el mercado colombiano.

En tercer lugar, Colombia mantiene el plazo de protección vigente en su legislación actual para datos de prueba, el Decreto 2085 de 2002. Los datos de prueba son los datos relacionados con la calidad, la seguridad y la eficacia de los productos. El uso directo o indirecto de esos datos para el registro posterior de productos similares a los originalmente registrados se puede proteger por un periodo de tiempo. Si se protegen los datos de prueba las empresas que quieren entrar a un mercado con medicamentos genéricos pueden optar por esperar a que venza el plazo del derecho exclusivo sobre esos datos o por repetir las pruebas realizadas, con lo cual hay un retraso para introducir más competencia al mercado y un sobre costo para la empresa interesada. La medida se justifica para proteger la inversión de las empresas innovadoras que incurrieron en gastos significativos al obtener los datos de prueba, pero por un tiempo no permite promover la competencia para que los precios se reduzcan.

Mediante el decreto 2085 de 2002, Colombia cuenta con una normativa que establece derechos exclusivos de cinco años para los datos de prueba que se presenten para obtener la autorización de comercialización de productos farmacéuticos y agroquímicos. Esta normativa va más allá del ADPIC. En la negociación con Estados Unidos se consolidó lo establecido en la normativa colombiana para farmacéuticos y se aumentó el periodo de protección para agroquímicos a 10 años.

En cuarto lugar, Colombia logró mantener el acceso a los productos o procedimientos conocidos sin restricciones de patentes. Esto implica que en esta negociación no se otorgaron patentes de uso, segundos usos ni para métodos de diagnóstico, terapéuticos o quirúrgicos, provisión que además no está contemplada en la normativa colombiana. Esta decisión permite

promover la competencia en la industria porque no es necesario patentar los nuevos usos de productos ya conocidos. Para países en desarrollo es fundamental excluir estos métodos de la patentabilidad por la necesidad de disponer libremente de métodos de tratamiento.

En quinto lugar, Colombia mantiene la posibilidad de que terceros realicen importaciones de bienes protegidos por la propiedad industrial, denominadas importaciones paralelas. Este mecanismo también contribuye a aumentar la competencia y redundar en menores precios.

Por último, otro tema relacionado con la posibilidad de introducir más competencia en el mercado de medicamentos es el de la vinculación o *linkage*, que también quedó cubierto en el tratado. La industria farmacéutica ha venido solicitando en el ámbito internacional que se vincule el registro de medicamentos a la existencia de patentes farmacéuticas. Esa vinculación busca impedir que la autoridad sanitaria conceda un registro a una versión genérica de un medicamento, cuando exista una patente de un tercero sobre el producto. Las autoridades de varios países han argumentado que en la medida en que el preámbulo del ADPIC establece que los derechos de propiedad intelectual son derechos privados, su ejercicio y defensa son responsabilidad exclusiva del titular. En este sentido, mediante la vinculación se le estaría otorgando a la autoridad sanitaria funciones que no le corresponden.

Para Colombia un resultado central de la negociación es que el tratado mantiene la independencia de las autoridades sanitaria y comercial, con lo cual no hay vinculación entre el registro sanitario y la patente. Así, se mantiene el derecho de aprobar la comercialización de productos farmacéuticos y agroquímicos con probada seguridad y eficacia sin condicionamientos por existencia de patentes. Así, el INVIMA no hará validación de patentes ni determinación de infracciones de patentes.

En el área de los derechos de obtentores vegetales y acceso a los recursos genéticos, uno de los temas más importantes que se consignó está relacionado con la biopiratería. Para Colombia era de especial interés implementar mecanismos para restringir la indebida apropiación de la biodiversidad y de los conocimientos tradicionales asociados con ella. Colombia es parte del Grupo de Países Megadiversos Afines. Este grupo reúne a los países que poseen más de 70% de la diversidad biológica del planeta y busca conseguir mejores condiciones en su trato con las empresas de biotecnología sobre acceso a recursos genéticos y conocimientos tradicionales, especialmente de los pueblos indígenas. La negociación permitió incorporar este tema al TLC, a través de la consagración de mecanismos para evitar el otorgamiento de patentes indebidas relacionadas con nuestra biodiversidad.

II.L.2. Comercio electrónico

En el TLC se incluyó un capítulo sobre comercio electrónico que establece las condiciones para el intercambio comercial de productos digitales. De acuerdo con este capítulo el suministro electrónico de servicios estará cubierto por las disciplinas de los capítulos sobre servicios profesionales, servicios financieros e inversión.

Los países acordaron no dar tratamiento discriminatorio entre productos digitales similares. Así mismo, se establece que los derechos aduaneros se aplicaran al medio portador y no al

producto digital almacenado. Igualmente, se acordó que la importación o exportación de productos digitales por medio electrónico no generará derechos aduaneros.

Los países se comprometieron a no restringir el uso de la autenticación y los certificados digitales, y a adoptar medidas para proteger a los consumidores de prácticas fraudulentas en el comercio electrónico.

II.L.3. Defensa comercial

En el tema de defensa comercial, el TLC prevé la imposición de medidas de salvaguardia durante el período de desgravación o periodo de transición, y consolida la legislación nacional en materia de antidumping y derechos compensatorios.

Los países conservan la posibilidad de aplicar medidas de salvaguardia de acuerdo con la normatividad de la OMC. Sin embargo, en cualquier caso el país que aplique la medida deberá decidir por uno de los dos mecanismos el multilateral o el del Tratado. El Tratado tiene una salvaguardia general y los sectores textil-confección y agrícola cuentan con salvaguardias específicas. En el caso del sector agrícola esa salvaguardia específica sólo aplica para cinco productos sometidos a contingentes arancelarios, lo cual implica que el resto de productos deberán recurrir a las medidas de tipo general.

La salvaguardia del Tratado puede invocarse por daño grave o amenaza de daño grave y la medida podrá aplicarse sólo durante el periodo de transición que es de 10 años, a menos que la mercancía tenga un plazo de desgravación mayor. La medida no podrá aplicarse si las importaciones son menos de 3% del total de importaciones de la parte afectada. La salvaguardia tendrá una duración máxima de 2 años prorrogable por otros dos años, y suspenderá el programa de desgravación con el restablecimiento del menor arancel entre el aplicado a terceros países en el momento de aplicar la medida y el que esté vigente en la fecha de entrada en vigor del Tratado.

La salvaguardia agrícola rige para cinco productos sometidos a contingentes arancelarios: Carne de res de calidad estándar, aves que han acabado su ciclo productivo o gallinas viejas, cuartos traseros de pollo, frijol seco y arroz. En el Cuadro II-7 se presentan los niveles de activación de la medida.

Esta salvaguardia también sólo podrá invocarse durante el período de transición. La medida tiene una duración hasta el final del año calendario en el cual se impone. En el Tratado se estableció que el impuesto de importación adicional no deberá exceder el menor de los siguientes niveles: i) el nivel de arancel base; ii) el aplicado a terceros países el día anterior a la entrada en vigor del Tratado; iii) el arancel aplicado a terceros países vigente al momento de la medida; y iv) el arancel preferencial que se haya otorgado en virtud de un acuerdo suscrito después del 27 de febrero de 2006. También se especifica que la medida no podrá aplicarse para aumentar el arancel dentro del contingente.

La salvaguardia para el sector textil-confección podrá ser invocada por perjuicio grave o amenaza de perjuicio. La medida sólo podrá imponerse durante el período de transición, que para este sector es de cinco años. La duración máxima de la medida es de dos años

prorrogables por uno adicional. La medida es de tipo arancelario y debe corresponder al menor arancel entre el aplicado a terceros países en el momento de aplicar la medida y el que esté vigente a la fecha de entrada en vigor del acuerdo. Se prevé la compensación a través del comercio de bienes del sector, a menos que las Partes acuerden lo contrario.

Cuadro II-7
TLC Colombia-Estados Unidos: salvaguardias agrícolas

PRODUCTO	CONTINGENTE	NIVEL DE ACTIVACION
Carne de res de calidad estándar	Consolidación contingente OMC + 5.000 toneladas	140% del contingente
Aves que han terminado su ciclo productivo	400 toneladas	130% del contingente
Cuartos traseros de pollo	26.000 toneladas	130% del contingente
Frijol seco	15.000 toneladas	130% del contingente
Arroz	79.000 toneladas	120% del contingente

Fuente: Fedesarrollo con base en los textos definitivos del TLC Colombia-Estados Unidos.

II.L.4. Competencia

En el tema de competencia los dos países reconocen que este tema puede restringir el comercio y por tanto acordaron la creación de mecanismos de cooperación y el intercambio de información en temas claves.

Los países se comprometen a fortalecer sus leyes de competencia y a evitar que las empresas del estado, los monopolios y las asociaciones de exportación registradas o certificadas operen de manera que creen obstáculos al comercio y a la inversión.

II.L.5. Solución de controversias

El mecanismo de solución de controversias previsto en el TLC rige para las controversias Estado-Estado por rompimiento del equilibrio del acuerdo y para las controversias Inversionista-Estado.

En este caso también las partes deberán escoger el foro en el cual resolverán la controversia, entre el mecanismo del TLC y el previsto en la OMC. El tratado prevé tres mecanismos de solución de controversias: consultas, intervención de la Comisión del Acuerdo y la constitución de un panel de árbitros.

Es importante mencionar que los temas ambientales y laborales están cubiertos por el mecanismo de solución de controversias.

II.M. Herramientas para garantizar comercio justo

II.M.1. Asuntos laborales y ambientales

El TLC establece que los países darán estricto cumplimiento a sus legislaciones domésticas en materia laboral y de medio ambiente.

En el tema laboral se establece que la normatividad laboral no puede ir en detrimento de los derechos laborales fundamentales y se reconocen los derechos previstos en la Declaración de la OIT de 1998. Las partes reconocen que es inapropiado promover el comercio o la inversión a través del debilitamiento de la protección laboral. En el tratado se establece un Mecanismo de Cooperación Laboral y Desarrollo de Capacidades que servirá para trabajar en temas como derechos fundamentales en el trabajo y su aplicación efectiva, trabajo infantil, administración e inspección laboral y salud y seguridad ocupacional, entre otros.

En cuanto al tema del medio ambiente se reconoce la soberanía de los países sobre sus recursos naturales, se busca que las políticas comerciales y ambientales se apoyen mutuamente y que promuevan el desarrollo sostenible. Además se establece un Acuerdo de Cooperación Ambiental que provee una estructura para promover el mejoramiento de la capacidad ambiental en Colombia.

II.N. Herramientas de cooperación bilateral

El texto definitivo del TLC en su Capítulo XX incluye la creación de un *Comité Permanente de Fortalecimiento de la Capacidad Comercial*, que operará como un mecanismo de cooperación durante el período de transición definido en el acuerdo comercial entre Estados Unidos y Colombia. Según el tratado, el funcionamiento del Comité podría extenderse hasta 20 años para el caso de los productos agrícolas, y según lo estipulado en ese capítulo se reuniría por lo menos dos veces al año.

El objetivo principal del Comité es gestionar proyectos de cooperación internacional con recursos no reembolsables, que sirvan para dar asistencia técnica y apoyo a los sectores público y privado que requieran de ayuda para poder cumplir con los compromisos plasmados en el acuerdo. Hasta diciembre de 2006, fecha correspondiente al último dato disponible, la mesa de fortalecimiento de la capacidad comercial había aprobado 63 proyectos relacionados con aduanas, normas técnicas, medidas sanitarias, inversión y algunos aspectos de divulgación del Tratado, entre otros.

En relación con el tema laboral, cabe destacar que el Comité tramitó financiación con recursos estadounidenses para tres proyectos de interés: difusión de los derechos de los trabajadores; diseño y montaje de un sistema de información del mercado de trabajo; y mejoramiento de la inspección en las empresas para asegurar el cumplimiento de las normas laborales.

Según el gobierno colombiano, los proyectos de fortalecimiento de la capacidad comercial podrían enfocarse en el desarrollo de iniciativas prioritarias para las regiones, con lo cual esta iniciativa podría convertirse en una fuente de financiación de base para el aprovechamiento del TLC por parte de Bogotá-Cundinamarca. Así mismo, el Comité podría recolectar dineros de la banca multilateral (i.e. BID o CAF, como de hecho ya ha ocurrido para algunos proyectos de cooperación) para completar la financiación de proyectos orientados a la adecuación institucional que permita la aplicación del tratado, como es el caso de las aduanas y de los institutos sanitarios y fitosanitarios. Por último, el Comité también podría financiar proyectos que apoyen políticas para mejorar la competitividad de los microempresarios y pequeños empresarios.

En este contexto, los tomadores de decisión, y en particular las autoridades regionales, deberían contactar a los funcionarios encargados del *Comité Permanente de Fortalecimiento de la Capacidad Comercial* de agencias tales como la US-AID con el fin de explotar a fondo la posibilidad de utilizar los recursos no reembolsables disponibles para facilitar el tránsito hacia una economía más abierta. Estos recursos podrían ser particularmente útiles para financiar estrategias de reconversión laboral en sectores poco competitivos de la ciudad región.

En el siguiente capítulo revisamos la literatura disponible sobre competitividad de Bogotá-Cundinamarca como base de los ejercicios de competitividad relativa (Capítulo IV) y de equilibrio general (Capítulo V).

III. REVISIÓN DE ESTUDIOS RECIENTES SOBRE COMPETITIVIDAD DE BOGOTÁ-CUNDINAMARCA

Desde comienzos de los años noventa el mundo ha experimentado un acelerado proceso de integración económica que ha llevado a la suscripción de numerosos acuerdos de libre comercio. En el hemisferio americano, a partir de 2001 Estados Unidos inició una ofensiva comercial para suscribir acuerdos de libre comercio con la mayoría de los países de la región, ante el virtual fracaso de la consolidación de un bloque de comercio hemisférico a través del Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA). El TLC negociado entre Estados Unidos y Colombia es resultado de esa estrategia de Estados Unidos y del interés de Colombia de fortalecer sus lazos con su principal socio comercial.

Después de casi dos décadas de globalización, los beneficios económicos de esta estrategia de crecimiento siguen estando en el centro del debate. El tema de los ganadores y perdedores en este proceso se ha analizado en diversos estudios, comparando el impacto del proceso tanto entre países como entre sectores dentro de los países. Una de las críticas centrales a la creciente integración tiene que ver con el hecho de que los beneficios derivados de este proceso son desiguales entre regiones e incluso entre distintos estratos de la población de los países miembros. No obstante, diversos estudios han mostrado que la integración no aumenta la pobreza por sus efectos positivos sobre el crecimiento. Pero sobre lo que hay un relativo consenso es sobre el hecho de que por diferentes razones puede haber segmentos de la sociedad que no disfruten de los beneficios del proceso.³⁴

En este sentido, una mayor integración comercial con Estados Unidos como la que plantea el TLC implica enormes desafíos para los sectores productivos y las autoridades gubernamentales. Una de las motivaciones centrales de este trabajo es determinar los desafíos en materia de competitividad, los costos de ajuste y las políticas de apoyo necesarias para la región Bogotá-Cundinamarca derivados del TLC que Estados Unidos y Colombia negociaron entre 2004 y 2006.

El reto que propone el TLC para la economía de Bogotá-Cundinamarca es muy importante, en la medida en que la región representa 27,8% del PIB nacional y cuenta con el mercado de trabajo urbano más importante del país. Adicionalmente, en Bogotá se localiza 26,4% de las empresas de Colombia, las cuales representan 54% del valor de los activos empresariales nacionales.³⁵

En esta sección se presenta una breve revisión de diferentes estudios sobre el impacto esperado de un TLC con Estados Unidos, y sobre temas centrales que inciden en la competitividad de la economía regional.

³⁴ Véase Banco Mundial (2002), *Globalization, Growth, and Poverty: Building an Inclusive World Economy*.

³⁵ Véase Cámara de Comercio de Bogotá (2006), "El mercado de trabajo en Bogotá 2003-2005", Informe del Mercado de Trabajo no.4.

III.A. Efectos del TLC sobre la economía colombiana y la economía de la región

Desde que se inició la negociación entre Colombia y Estados Unidos, diferentes entidades del gobierno, instituciones académicas, gremios de la producción y organizaciones no gubernamentales han llevado a cabo análisis para evaluar el impacto que la zona de libre comercio entre los dos países tendría sobre la economía colombiana, y sobre la región Bogotá-Cundinamarca.

Estos estudios abarcan diferentes metodologías y herramientas de análisis, entre las que se cuentan modelos de equilibrio general, modelos de equilibrio parcial, modelos gravitacionales, análisis comparativos de los distintos temas de negociación y ejercicios de competitividad relativa sectorial. Por ejemplo, Reina *et al.* (2005) realizan una revisión detallada de varios trabajos que utilizan modelos de equilibrio general y de equilibrio parcial para estimar el impacto del TLC sobre la economía colombiana. Toro *et al.* (2006) hacen un ejercicio contable basado en proyecciones sectoriales y encuestas para simular el impacto del acuerdo sobre la balanza de pagos de Colombia. Recientemente, Schott (2006) presenta nuevas estimaciones del impacto del TLC sobre el comercio bilateral con base en un modelo de equilibrio general. En 2004 Fedesarrollo realizó estimaciones del impacto sobre la economía de Bogotá-Cundinamarca en el marco del proyecto “Tratado de Libre Comercio Colombia-Estados Unidos: análisis del impacto económico sobre la región Bogotá-Cundinamarca”. Dado que este proyecto está enfocado a actualizar ese análisis de acuerdo con el resultado de la negociación, en el Capítulo V se presentan la actualización de estas estimaciones teniendo en cuenta el programa de desgravación acordado por los dos países.³⁶

En el ámbito sectorial se destacan los trabajos adelantados para el sector agrícola por el Ministerio de Agricultura y por Garay *et al.* (2006). El Ministerio de Agricultura, además de analizar el impacto del TLC sobre el sector, elaboró conjuntamente con otras entidades del gobierno el proyecto *Apuesta Exportadora Agropecuaria 2006-2020*. Estados Unidos es un mercado de destino potencial para varias de las oportunidades de exportación que se identifican en dicho documento. En la misma línea la Cámara de Comercio de Bogotá conjuntamente con el CARCE, el Ministerio de Agricultura, el Sena, Proexport, la Alcaldía de Bogotá y la SAC realizaron el *Megaproyecto Agroindustrial de Bogotá-Cundinamarca* en el cual Estados Unidos es uno de los mercados de destino importantes para los productos de la región.

Adicionalmente, el Departamento Nacional de Planeación realizó en 2004 un extenso trabajo que contiene los perfiles sectoriales y un análisis de cadenas productivas para casi 30 sectores agrícolas e industriales.³⁷

³⁶ Véase Reina, M., C. Gamboa A. Harker (2005), “El Distrito Capital frente al Tratado de Libre Comercio entre Colombia y Estados Unidos: impacto potencial en la economía regional y respuestas de políticas públicas”; Schott, J. (2006) *Trade Relations Between Colombia and the United States. Policy Analyses for International Economics* 79; Cárdenas, M., J.C. Chaparro, C. Gamboa, M. Meléndez y M. Reina (2004b), “Tratado de Libre Comercio Colombia-Estados Unidos: análisis del impacto económico sobre la región Bogotá-Cundinamarca”; y Toro *et al.* (2006), “El impacto del Tratado de Libre Comercio con Estados Unidos (TLC) en la balanza de pagos hasta 2010”.

³⁷ Véase Ministerio de Agricultura (2005) *La agricultura colombiana frente al Tratado de Libre Comercio con Estados Unidos*; Garay, L.J., F. Barberi, e I. Cardona (2006) “Evaluación de la negociación agropecuaria en el TLC Colombia - Estados Unidos”; Ministerio de Agricultura (2006) “Apuesta Exportadora Agropecuaria 2006-2020”; y DNP (2004) *Cadenas Productivas: Estructura, comercio internacional y protección*.

En el ámbito regional también se cuenta dentro de este grupo de estudios con perfiles de comercio con Estados Unidos desarrollados por la Cámara de Comercio de Bogotá y por el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo. Así mismo, la Cámara de Comercio de Bogotá realizó una caracterización de las cadenas productivas de la región y la firma Araujo, Ibarra & Asociados identificó varias oportunidades de comercio nuevas con Estados Unidos para nueve regiones del país. Por su parte, equipos de investigación de la Universidad Externado y Universidad Nacional hicieron un diagnóstico comprehensivo de las barreras al comercio de servicios y adicionalmente de bienes en el caso de este último que enfrentan las ventas externas de Bogotá.³⁸

A continuación se presenta una breve síntesis de los principales resultados de los estudios mencionados y de los desafíos que evidencian para el aprovechamiento por parte de las distintas cadenas productivas de la región de los beneficios derivados del TLC, así como de los potenciales costos de ajuste. Los trabajos se agrupan en tres segmentos: i) estimaciones sobre crecimiento, comercio y empleo; ii) evaluaciones de impacto sobre el comercio de servicios; y iii) factores que pueden incidir sobre la competitividad y el proceso de ajuste de la economía.

III.A.1. Estimaciones sobre crecimiento, comercio y empleo

Diversos estudios sobre apertura comercial y crecimiento encuentran que las economías más abiertas tienden a tener tasas de crecimiento más aceleradas y tasas de reducción de pobreza también más aceleradas. Entre los canales a través de los cuales se puede dar ese efecto positivo sobre el crecimiento se cuentan el aumento en productividad derivado de la especialización y de la transferencia de tecnología³⁹, la mayor disponibilidad de capital generada por un aumento en la inversión extranjera directa, y el fortalecimiento institucional que se produce para garantizar un entorno de negocios propicio para una mayor integración.⁴⁰

Reina, *et al.* (2005) hacen una extensa revisión de la literatura sobre liberalización comercial, su efecto en el crecimiento y en la pobreza y las política de apoyo. De esta revisión se concluye que el consenso en la corriente económica ortodoxa es que la liberalización comercial propia de un proceso de integración tiene un impacto positivo en el largo plazo sobre el ingreso real de un país y el bienestar de su población. Ese impacto positivo sobre la economía se genera por la ampliación de las opciones de consumo para los agentes económicos y por las ganancias en eficiencia que se dan en el proceso de producción, derivadas de la especialización y la ampliación del mercado. No obstante, la liberalización comercial implica un proceso de ajuste en el corto plazo por la reasignación de los factores

³⁸ Véase Cámara de Comercio de Bogotá (2005b) “Perfil de Comercio Exterior de la Región Bogotá-Cundinamarca, con Estados Unidos”; Cámara de Comercio de Bogotá (2005c) “Caracterización de las cadenas productivas de manufactura y servicios en Bogotá y Cundinamarca”; Ministerio de Comercio Exterior (2004) “Estructura productiva y de comercio exterior de Bogotá D.C.”; Araujo Ibarra & Asociados (2006) “500 Nuevos productos y servicios con potencial exportador desde Colombia al mercado de Estados Unidos”, véase en <http://www.araujoibarra.com/Productos%20USA/>; Universidad Externado de Colombia (2004). “Estudio sobre Bogotá como plataforma de exportación de servicios y las negociaciones del TLC con Estados Unidos”; y Umaña *et al.* (2006). *Las barreras al comercio de bienes y servicios de Bogotá: una visión desde las negociaciones del TLC*.

³⁹ Para el caso de Colombia Medina, Meléndez y Seim (2003), encuentran que entre 1977-1999 la productividad industrial en Colombia ha sido más dinámica en los sectores que han estado expuestos a una mayor competencia.

⁴⁰ Para una revisión del tema véase Sala-i-Martin (2006).

productivos que se generan con el cambio de los precios relativos cuando se eliminan las barreras al comercio.

Así, en el caso particular del TLC con Estados Unidos, es de esperar que algunos sectores de la economía tengan que adecuarse para competir en el mercado estadounidense y otros, además tengan que hacerlo para enfrentar la creciente exposición a la competencia extranjera en el mercado doméstico. En este proceso de transición, el resultado obvio es que los sectores productivos de menor competitividad se contraigan como resultado de la mayor competencia. Este cambio estructural implicará el desplazamiento de los factores productivos, tanto capital como trabajo. Es en este último aspecto en el cual habrá un mayor desafío para la región que deberá encontrar la manera de mitigar los costos sociales y económicos que puedan generarse.

Sin embargo, también hay evidencia en la teoría económica de otros costos derivados de una liberalización comercial. Existen modelos teóricos en los cuales una mayor apertura comercial podría conducir a que una economía se especialice en sectores poco dinámicos (por ejemplo, en sectores de recursos naturales como la minería) y, por ende, en el largo plazo podría reducir el ritmo de crecimiento.⁴¹ En el mismo sentido, es posible que el proceso de integración cause una desviación comercio que lleve a los países miembros a dejar de comprar a los proveedores más eficientes, en virtud de las preferencias arancelarias del acuerdo.⁴²

No obstante, las distintas estimaciones de impacto de los acuerdos de libre comercio realizadas para Colombia, e incluso para la región Bogotá Cundinamarca, dan cuenta de un efecto positivo sobre el crecimiento de la economía y sobre el empleo. De nuevo, esto no significa que al interior de la economía no haya procesos de recomposición entre sectores, es decir sectores que pueden perder dinamismo y experimentar una caída en el empleo.

El Cuadro III-1 presenta un resumen de los resultados de los distintos modelos de equilibrio general que simulan un TLC entre Colombia y Estados Unidos, en términos de producción, comercio bilateral, empleo y retorno a los factores productivos.

Para analizar estos resultados deben tenerse en cuenta las limitaciones de este tipo de herramientas. La más importante tiene que ver con el hecho de que los modelos de equilibrio general simulan los efectos estáticos del proceso de integración, es decir el impacto que se da por una sola vez cuando se desmontan las barreras arancelarias entre los dos países. Este tipo de ejercicio no permite ver los efectos dinámicos que se generan a través del impacto en productividad, mayor inversión extranjera y acumulación de capital. En este sentido, este tipo de simulaciones puede subestimar los resultados reales del proceso de integración. Así mismo, estos modelos son limitados para identificar nuevos productos con potencial de exportación porque funcionan sobre la base del perfil comercial actual de los países.

Adicionalmente, existen otras fuentes a través de las cuales los resultados de estos modelos pueden ser afectados. Una de ellas tiene que ver con el hecho de que algunos modelos no

⁴¹ Rodríguez y Rodrik (2001) discuten este tipo de modelos teóricos.

⁴² Las estimaciones de De Rosa y Gilbert (2006) presentadas en Schott (2006) ilustran desviación de comercio especialmente para Colombia, dada la importancia de Estados Unidos en sus importaciones y la aplicación de un mayor nivel de tarifas arancelarias como punto de partida de la desgravación.

permiten ver simultáneamente el cambio en la relación comercial de los países bajo análisis con el resto del mundo. Un modelo multi-país como el desarrollado con el *Global Trade Analysis Project* (GTAP) permite subsanar esta falencia. Sin embargo, en algunos ejercicios aún con el GTAP no se tienen en cuenta simultáneamente las preferencias de los demás socios comerciales. Ese precisamente es uno de los aportes de las estimaciones realizadas por De Rosa y Gilbert (2006) para Colombia y Estados Unidos. Finalmente, otra fuente de distorsión de las cifras de resultados de estas estimaciones se deriva de la subestimación de los costos de transición hacia una mayor liberalización.

Cuadro III-1

Principales resultados de algunas de las estimaciones de estática comparativa del impacto del TLC sobre la economía colombiana, cambios porcentuales frente al año base*

Variable	DNP (2003) GTAP, bienes	Monteagudo et.al. (2004) GTAP, bienes	Gracia y Zuleta (2004) GTAP, bienes	Botero (2004) Matriz I-P y matriz de empleo, bienes	Chaparro (2004a) Matriz I-P, sendas de crec. producti v. laboral, bienes	Montenegro (2004) Matriz I-P, bienes	Montenegro (2004) Matriz I-P, bienes y servicios	De Rosa y Gilbert (2006) GTAP, bienes. TLC Co-EE.UU.	De Rosa y Gilbert (2006) GTAP, bienes. TLC Co-EE.UU. y otros TLC de EE. UU.	Chaparro (2004b) Para Bogotá-Cund.
Valor Agregado o Producción Doméstica	PIB 1,35% Prod.Dom. 0,46%	PIB 1,8% Prod. Dom. 1,2%	Prod. Dom. 0,17%	PIB 4,03%	PIB 5,2% 3/	Prod. Dom. 0,05%	Prod. Dom. 0,68%	n.d.	n.d.	1,53% 3/
Exportaciones	6,4%	2,95%		8,2%	7,9%	7,3%	5,7%	8,61%	6,91%	2,10%
Exportaciones a EE.UU.			27,1%					37,44%	36,93%	
Importaciones	11,9%	3,90%		11,6%	11,70%	5,8%	4,50%	8,61%	6,77%	3,40%
Importaciones de EE.UU.			31,4%					44,1%	40,13%	
Retorno a los factores de producción										
Capital	1,16%	n.d.	0,8%		n.d.	1,77%	13%	0,68%	0,44%	1,31%
Trabajo		n.d.			n.d.	4/	5/			1,72%
Calificado	0,81%	n.d.	0,6%	4,5%	n.d.	0,2%	10,5%	0,55%	0,31%	
No calificado	1,58%	n.d.	1,2%	0%	n.d.	2,1%	14,7%	0,91%	0,64%	
Empleo	183.083	1,31%	n.d.	1,7% o 268.843 empleos 2/	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.		1,31%
Bienestar 1/	VE PIB 0,79%	VE PIB 1,14%	VE PIB 0,52%	n.d.	n.d.	VE PIB 1,61%	VE PIB 3,78%	VE PIB 0,43%	VE PIB 0,21%	n.d.

Fuente: Reina *et al.* (2005) y Schott (2006).

Notas: */ Las cifras son indicativas de la dirección del impacto de la liberalización comercial, pues por diferencias en los supuestos y datos no son comparables.

1/ Una variación equivalente (VE) positiva indica un cambio positivo en el bienestar de los hogares al comparar el nivel inicial de su función de utilidad con el registrado cuando se simula la eliminación de barreras al comercio.

2/ Aumento en el ingreso informal 10,38% y aumento en el ingreso laboral medio 3,68%.

3/ Puntos porcentuales adicionales de crecimiento entre 2006 y 2024.

4/ Crecimiento del trabajo rural se estima en 1,84%.

5/ Crecimiento del trabajo rural se estima en 9%.

Teniendo en cuenta las limitaciones mencionadas, la revisión de los resultados de los modelos que aparecen en el Cuadro III-1 permiten establecer cuatro conclusiones:

1. El acuerdo tendrá un impacto positivo sobre el crecimiento tanto de la economía colombiana como de la economía de la región. No obstante, el impacto es de una magnitud relativamente modesta que fluctúa en un rango entre 0,03% y 2,0%, con excepción de los resultados de Botero (2004) que dan cuenta de un crecimiento de 4,03% del PIB.
2. Todos los ejercicios dan un aumento del dinamismo del comercio bilateral. Con excepción de Montenegro (2004) y de De Rosa y Gilbert (2006), es mayor el

crecimiento esperado en las importaciones que en las exportaciones. Los dos trabajos mencionados encuentran el efecto opuesto. Cabe mencionar que De Rosa y Gilbert (2006) realizan una estimación en la que consideran, además del TLC con Colombia, preferencias comerciales que se espera entren en vigencia simultáneamente, por lo cual el crecimiento de las exportaciones se reduce pero aún se mantiene superior al de las importaciones.

3. El factor trabajo es el que se beneficia más en términos relativos del cambio en las condiciones comerciales. En efecto, el cambio en la remuneración a los factores es mayor para el factor que para el capital en las distintas estimaciones. No obstante, uno de los aspectos fundamentales a tener en cuenta es la distribución de esos beneficios entre mano de obra calificada y no calificada, lo cual es un factor central para el proceso de ajuste de la economía. DNP (2003), Gracia y Zuleta (2004), Montenegro (2004) y De Rosa y Gilbert (2006) estiman el impacto sobre los dos tipos de mano de obra y encuentran siempre un mayor crecimiento en el retorno de la mano de obra no calificada. Se destacan los resultados del ejercicio de Botero (2004) en el cual sólo se da un incremento en el retorno a la mano de obra calificada explicado por la alta tasa de desempleo que se registra en el país. No obstante, este ejercicio arroja un incremento en el ingreso informal de 10,38% y un aumento en el ingreso laboral medio de 3,68%. Así mismo, es importante mencionar que las estimaciones de Montenegro (2004) arrojan un incremento en la remuneración al trabajo rural.
4. Finalmente, el aumento en bienestar expresado presenta una alta variabilidad entre las distintas estimaciones en un rango que va de 3,8% a 0,21%. El bienestar se mide como la variación equivalente (VE) en términos del PIB. Una VE positiva indica un cambio positivo en el bienestar de los hogares al comparar el nivel inicial de su función de utilidad con el registrado cuando se simula la eliminación de barreras al comercio. Así, a pesar de la variabilidad de los resultados todos los ejercicios arrojan un aumento en el bienestar de la economía.

El análisis de impacto sectorial que tienen la mayoría de estas estimaciones identifica dentro de los sectores con más potencial de crecimiento de las exportaciones al sector hortofrutícola y a la mayor parte de los sectores industriales. Sin embargo, entre los sectores que presentan mayor crecimiento en las ventas a Estados Unidos se destacan el hortofrutícola, el sector de alimentos procesados, textiles, confecciones, químicos y algunos subsectores de la metalmecánica.

Si bien el resultado en términos de crecimiento de exportaciones es positivo, hay un conjunto de sectores que pueden experimentar caída en producción. En el ejercicio de De Rosa y Gilbert (2006) se destacan en este grupo los cereales, el sector de pulpa y papel, los químicos, los minerales no metálicos y los productos metálicos. Los sectores de alimentos, diferentes de frutas y vegetales, y textiles y confecciones también presentan incrementos en producción.

En el caso del sector agrícola, los estudios del Ministerio de Agricultura (2005) y Garay *et. al.* (2006) son bastante críticos sobre el impacto para este sector. A pesar de que mencionan el potencial exportador en frutas y hortalizas, señalan que este sector no podría compensar las

enormes pérdidas en la caída en producción y en el empleo que se generarán en otros sectores, especialmente por el desmonte del Sistema Andino de Franjas de Precios (SAFP).

Entre tanto, en el estudio del Ministerio de Agricultura se identifican potencialidades en carne de bovino, azúcar y frutas y hortalizas, con la salvedad de las restricciones de tipo sanitario y la competencia por costos de transporte de otros países como México. Así mismo, las conservas de atún y el tabaco y sus derivados también pueden beneficiarse del TLC. En particular, este estudio concluye que las posibilidades de incrementar y diversificar las exportaciones agropecuarias dependen de los resultados en materia sanitaria, de los contingentes y de la cooperación técnica para mejorar el balance tecnológico del sector y fortalecerlo institucionalmente. Los productos que identifica el estudio como de mayor riesgo son los de la cadena avícola, el arroz, la cadena de grasa y aceites, el trigo, el algodón y las leguminosas.

En ese estudio se hace un análisis de equilibrio parcial para el sector que busca determinar los impactos sectoriales, especialmente sobre productores y trabajadores. De acuerdo con ese ejercicio la caída en precios al productor producto de la liberalización disminuiría el área cultivada y el empleo en varios sectores. En una simulación en la que se desmonta el SAFP se estima que los sectores que mas perderían ingresos y empleos serían el avícola, la producción de arroz, el maíz y el aceite crudo de palma.

En la misma línea Garay *et. al.* señalan que con el TLC habrían pérdidas en maíz, sorgo, soya, frijol, trigo y arroz. Los productos que identifican de mayor riesgo son de la cadena avícola (cuartos traseros de pollo), el arroz, la cadena de grasa y aceites, el trigo y el algodón. Adicionalmente, señalan que el impacto positivo del TLC sobre la cadena láctea se daría sobre el sector agroindustrial y no sobre los productores de leche líquida. Para estos autores el efecto más negativo del acuerdo se daría sobre la economía campesina o informal. Finalmente, el TLC ofrece oportunidades interesantes de crecimiento para los biocombustibles como el etanol y el biodiesel.

III.A.2. Evaluaciones de impacto sobre el comercio de servicios

Como se discute en detalle en el Capítulo IV de este trabajo, existe una deficiencia considerable en cuanto a la disponibilidad de cifras sobre el comercio internacional de servicios. Por lo tanto, los trabajos que buscan medir el impacto de la remoción de barreras a su intercambio (las cuales no corresponden a aranceles sino obstáculos de tipo normativo) recurren a diversas alternativas metodológicas, entre las cuales se destacan los modelos gravitacionales o la aplicación de encuestas a los empresarios para ubicar esas barreras. En este contexto, esta subsección revisa tres de los trabajos recientes y destacados en esta área de eliminación de barreras al comercio de servicios en el marco de un TLC con Estados Unidos, los cuales son Toro *et al.* (2006), Universidad Externado de Colombia (2004) y Umaña *et al.* (2006).

El trabajo de los investigadores dirigidos por Jorge Toro de la Subgerencia de Estudios Económicos - Sector Externo del Banco de la República realizó una encuesta a empresarios del sector servicios en el marco de un ejercicio contable de impacto del acuerdo sobre la

Balanza de Pagos (BP) de Colombia. Este instrumento les permitió aproximarse a la variación esperada de las exportaciones e importaciones de servicios transfronterizos de nuestro país con el resto del mundo, para proyectar el cambio en la posición de BP nacional en el contexto de una mayor integración económica con Estados Unidos.

El Cuadro III-2 contiene los principales resultados de Toro *et al.* (2006) según los sectores de la balanza de servicios de la Balanza de Pagos para el período 2007-2010.⁴³ Sobresale el incremento generalizado en los flujos de servicios bilaterales y el incremento esperado en exportaciones de servicios relacionados con actividades empresariales como la ingeniería, la consultoría legal, la compra venta y la consultoría técnica. Así mismo, los servicios relacionados informática y procesamiento de información (como el área de desarrollo de software) tendrían oportunidades de incrementar sus exportaciones de forma significativa en el lapso 2007-2010.

Cuadro III-2

Impacto del TLC con EE.UU. sobre otros servicios de la Balanza de Pagos 2007-2010 1/

	Exportaciones	Importaciones
Total otros servicios de la Balanza de Pagos	11,1%	14,9%
a. Comunicaciones	9,4%	12,7%
b. Construcción	0,0%	0,0%
c. Seguros	0,0%	0,0%
d. Financieros	0,0%	0,0%
e. Informática e información	0,2%	0,2%
- Asesoría	0,0%	3,8%
- Desarrollo	10,8%	3,2%
- Información	0,0%	2,4%
f. Regalías y derechos de licencia	9,1%	3,5%
g. Otros servicios empresariales	1,4%	2,0%
- Compraventa	5,2%	1,2%
- Publicidad	2,0%	59,6%
- Construcción e ingeniería	24,7%	3,8%
- Consultoría legal	6,1%	1,0%
- Consultoría técnica	2,7%	0,2%
h. Personales, culturales y recreativos	0,0%	4,0%
i. Gobierno	0,0%	0,0%

Fuente: Toro, J. *et al.* (2006), Banco de la República, Subgerencia de Estudios Económicos - Sector Externo, Cuadro 7.

Nota: 1/ la estimación se hizo con base en los resultados de la encuesta aplicada por la Subgerencia de Estudios Económicos del Banco de la República, excepto para comunicaciones.

Por su parte, el estudio de la Universidad Externado de Colombia (2004) realiza tres ejercicios orientados a identificar el potencial de exportación de servicios de Bogotá, los cuales permiten además ubicar una agenda de temas pendiente para impulsar con éxito este tipo de actividades. En primera instancia, el trabajo estima un modelo gravitacional para

⁴³ El trabajo de Toro *et al.* (2006) supuso que el acuerdo comercial con EE.UU. entraría en vigor a partir de 2007, lo cual no se materializó. Sin embargo, las proyecciones del trabajo pueden ser válidas desde el momento en que el TLC sea implementado por las Partes.

identificar los factores determinantes del comercio de servicios no tradicionales (es decir empresariales, profesionales educativos y de salud). Se señala que las exportaciones de servicios a Estados Unidos están asociadas con el acceso a internet en el país exportador, el movimiento y migración temporal de personas, la recepción de inversión extranjera y la existencia de una lengua común. En todos estos frentes la capital presenta rezagos competitivos, que deberían solucionarse para contar con éxito en el futuro en materia de exportación de servicios no tradicionales.

En segundo término, el estudio de la Universidad Externado identifica algunas barreras de acceso al mercado de servicios de Estados Unidos. Al respecto cabe precisar que, en términos generales, este trabajo confirma la existencia de una gran diversidad de barreras a la prestación de servicios bajo el modo 4 en Estados Unidos, entre los cuales sobresalen las exigencias de licencias, dificultades para la obtención de visas y límites cuantitativos a las mismas, así como requisitos de presencia comercial y de capital mínimo para la prestación de ciertos servicios. Así mismo, los procedimientos para homologar los títulos y la experiencia laboral presentan vacíos de transparencia y en muchos casos se exige al proveedor de servicios profesionales contar con un socio local. El estudio analiza además las condiciones de acceso para la prestación de servicios en los estados de Florida, Nueva York y Texas, y encuentra que tienen barreras adicionales a las ya mencionadas para el nivel federal. Se espera que con el TLC algunas de estos obstáculos se reduzcan o eliminen completamente, en particular en materia de prestación de servicios profesionales por intermedio del grupo especializado que el acuerdo crearía para tratar este tema (véase sección II.I).

Por último, el trabajo explota los resultados de una encuesta a empresarios para identificar las áreas críticas en las que los tomadores de decisiones deberían enfocarse para maximizar los beneficios de una mayor apertura al comercio de servicios entre Colombia y Estados Unidos. En efecto, los autores aplican una encuesta a 88 empresas productoras de servicios de la ciudad de Bogotá como un enfoque alternativo para determinar la competitividad sus segmentos de servicios. En esta área se concluye que las empresas de servicios tienen una situación competitiva poco homogénea. Por ejemplo, las empresas más grandes de servicios registran altos crecimientos en productividad y buen desempeño exportador, mientras que las pequeñas no han podido acceder a los mercados internacionales. Infortunadamente, el trabajo no menciona cuáles son los sectores más y menos competitivos, pero subraya que ambos tipos de empresas comparten la necesidad de contar con tecnología de la información de avanzada y la limitación de acceder a recurso humano calificado.

Por su parte, el trabajo del grupo de investigadores del CID de la Universidad Nacional liderados por Umaña (2006) evalúa las barreras existentes al comercio de bienes y servicios de Bogotá y Cundinamarca para sustentar su visión crítica de las negociaciones comerciales con Estados Unidos. La diversidad de metodologías empleadas para este estudio pueden agruparse en cuatro grandes categorías: i) el cálculo de indicadores de competitividad relativa con datos del mercado estadounidense a un nivel de desagregación de partida arancelaria a cuatro dígitos, para señalar sectores estratégicos (que ganan competitividad en el tiempo y mercado en EE.UU.) y sectores sensibles (que pierden competitividad y tienen importancia relativa en valor agregado, empleo y producción); ii) la estimación de dos modelos gravitacionales, uno para bienes y otro para servicios, para señalar los determinantes de las ventas externas de la ciudad-región; iii) la evaluación de dos sectores de servicios (salud y

educación) identificados como sensibles en el marco del acuerdo comercial en cuestión; y iv) el análisis de mercados alternativos para la oferta exportable de la región.

Entre esta gran variedad de factores evaluados destacamos como conclusión general del estudio que se afirma que con el TLC no variarían las condiciones de la oferta exportable de Bogotá-Cundinamarca al mercado de Estados Unidos, con excepción de la mayor seguridad jurídica que impulsaría el TLC y que podría modificar los flujos de IED a la región. De sus cálculos se destacan las siguientes dos elasticidades: i) una reducción de un punto porcentual en los aranceles que aplica EE.UU. a Colombia impulsaría un incremento de entre 0,2% y 0,3% en las exportaciones de la región, resultado inferior al de otros estudios que también encuentran efectos positivos de las ventas externas por el acuerdo comercial en cuestión; y ii) una reducción en los costos de transporte de 1% tendría un impacto positivo en las exportaciones del orden de 5%.

Así mismo, el trabajo de Umaña *et al.* (2005) re-estima el modelo gravitacional para los servicios no tradicionales de la Universidad Externado (2004). En esta ocasión se confirma que los factores determinantes de mayores exportaciones de servicios no tradicionales (empresariales, profesionales, educativos y de salud) son la expansión de internet, la libre circulación de trabajadores, la inversión extranjera y el lenguaje común. En este trabajo se mencionan las enormes disparidades entre las empresas grandes, y las pequeñas y las medianas en cuanto a su capacidad exportadora de servicios, la cual está sesgada a favor de las primeras.

En consideración de todo lo anterior, es claro que la ciudad-región debe continuar avanzando en la recopilación de estadísticas de comercio de servicios y de un inventario a las barreras a su intercambio. Así mismo, la región debería implementar estrategias para mejorar sus índices de penetración a internet y capacitación en el idioma inglés, e involucrar a las mipymes en el proceso de internacionalización de sus servicios. Es evidente, por último, la necesidad de lograr una mayor liberalización del tránsito de profesionales. De esta manera la mayor integración comercial en materia de servicios estaría más balanceada a favor de las fortalezas relativas regionales, lo cual se espera comience a materializarse mediante el grupo especial de trabajo sobre servicios profesionales que se incorporó en los textos finales del acuerdo.

III.A.3. Factores que pueden incidir sobre la competitividad y el proceso de ajuste de la economía

Existe otro conjunto de estudios que se concentran en destacar la importancia de contar con un entorno institucional fuerte para que se produzcan beneficios con la liberalización comercial. La experiencia de México con el acuerdo NAFTA ha mostrado que para capitalizar los beneficios de la integración es importante contar con instituciones fuertes.⁴⁴

El tema institucional se suma a otra serie de factores que pueden incidir de manera importante en la posibilidad real de que se hagan efectivos los beneficios de un acuerdo de integración. En este sentido, Gindling y Takacs (2004) identifican un conjunto de determinantes de la

⁴⁴ Taylor (1998), Wacziarg (2001), Rodrik (1999) y Baldwin (2002) resaltan la importancia de ciertas instituciones en la multiplicación de los efectos de la apertura comercial sobre el crecimiento de una economía.

dimensión y duración de los costos de ajuste del proceso de liberalización comercial entre los que se destacan la situación macroeconómica, el grado de sustitución de factores entre los sectores competitivos y los no competitivos, la estructura de edades de los trabajadores desplazados, la distancia geográfica entre los sectores vulnerables y los competitivos, la rigidez del mercado laboral, la existencia de programas gubernamentales para facilitar el proceso de ajuste, el nivel de acceso al mercado de crédito y la velocidad de la apertura comercial.⁴⁵

La situación macroeconómica es un aspecto clave porque los trabajadores desplazados de los sectores menos competitivos pueden sufrir un período más largo de desempleo durante una recesión económica. A su vez, la duración del desempleo probablemente será mayor para los trabajadores desplazados si inicialmente el nivel de desempleo en la economía es alto.

El nivel de sustitución de factores entre los sectores económicos no competitivos y competitivos incide en la dimensión de los costos que se deberán asumir para reubicar la mano de obra desplazada de los sectores vulnerables. Si en los sectores competitivos y vulnerables se utiliza mano de obra con el mismo nivel de calificación y los mismos bienes de capital, los recursos utilizados con el fin de reubicar estos factores serán relativamente bajos. Por el contrario, si las actividades productivas en expansión requieren de mano de obra con niveles de calificación más altos, el costo y el tiempo del proceso de reconversión laboral serán más altos.⁴⁶

La distribución por edades de los trabajadores desplazados es un factor determinante de las políticas de reubicación de mano de obra que se diseñen. Los trabajadores de mayor edad tienen un horizonte de empleo más corto. Por esta razón será difícil que las empresas inviertan en el reentrenamiento de los trabajadores mayores desplazados y por tanto esta se convierte en un área de política social fundamental.

La distancia geográfica entre los sectores no competitivos y competitivos determina que los costos de reconversión laboral sean mayores si los trabajadores desplazados tienen que asumir unos costos adicionales relacionados con su traslado de residencia para conseguir empleo.

La rigidez del mercado laboral es un factor que fomenta el despido de empleados en un contexto de mayor competencia, en la medida en que los costos laborales no pueden ajustarse vía salarios, sino mediante el número de empleados. Adicionalmente, cuando hay costos de despido relativamente altos las firmas en los sectores competitivos están menos dispuestas a absorber el exceso de oferta laboral. Si bien el ajuste de los salarios debe hacerse vía productividad es importante revisar las condiciones del mercado laboral para que el proceso de reubicación no se vea truncado.

El costo del ajuste del proceso de liberalización dependerá también de la existencia de programas gubernamentales de ajuste y del acceso al mercado de crédito. Es importante que el gobierno cuente con programas de asistencia para facilitar el proceso de ajuste, tales como programas de reentrenamiento o reubicación laboral, lo cual puede reducir significativamente

⁴⁵ Véase Gindling y Takacs (2004).

⁴⁶ Michaely *et al.* (1991).

los costos sociales y privados del proceso. En ese contexto, el acceso al crédito es un factor que contribuye al proceso de reentrenamiento o reubicación de los trabajadores desplazados. Si existen restricciones para acceder al mercado de crédito seguramente va a ser difícil que las empresas y los trabajadores puedan obtener los recursos necesarios para cubrir los costos de ajuste de manera satisfactoria.⁴⁷

Finalmente, la velocidad de la apertura comercial incidirá en la dimensión del ajuste necesario. Si una reforma comercial es gradual, de tal manera que la producción y el empleo en los sectores no competitivos se contraen lentamente, la masa de empleados desplazados será menor y los sectores competitivos contarán con más tiempo para absorber el nuevo desempleo.

Este tipo de análisis hace evidente la existencia de un conjunto de desafíos de tipo transversal que pueden incidir sobre la situación competitiva de los sectores productivos de los países que profundizan sus relaciones comerciales. A continuación se identifican algunos de los desafíos de tipo transversal que puede enfrentar la región de Bogotá y Cundinamarca.

A pesar de la importancia del sector empresarial en la región, su orientación al mercado externo es baja. Según datos de la Cámara de Comercio, apenas 10% de la producción de la región se exporta lo cual es acorde con el hecho de que en 2004 sólo 3.5% de las empresas de la región exportaban.

Pero no sólo el TLC implica un gran desafío para la región por la importancia del sector industrial y de servicios y su poca orientación al mercado externo, el mercado laboral de la región también es otra área determinante para consolidar los beneficios derivados de una mayor integración con Estados Unidos. En efecto, una de las características importantes de la región es su alto nivel de informalidad que en 2005 llegó a 52.9% y una tasa de subempleo creciente que en 2005 alcanzó un 35%. A esto se suma la alta participación de empresas micro y pequeñas en las principales cadenas productivas lo cual hace más difícil el cumplimiento de estándares laborales estrictos y la adopción de buenas prácticas empresariales (Cuadro III-3).

Cuadro III-3

Composición de las principales cadenas productivas en Bogotá y Cundinamarca por tamaño de las empresas, 2004, porcentajes

	Micro	Pequeñas	Medianas	Grandes
Productos alimenticios	94,0	4,6	1,1	0,3
Químico y petroquímico	81,2	13,3	3,7	1,8
Cuero y calzado	90,5	8,2	1,2	0,2
Papel y artes gráficas	85,5	10,7	2,8	0,1
Textiles y confecciones	91,3	7,0	1,4	0,3
Metalmecánica	78,5	16,4	4,1	1,1
Servicios de salud	87,5	9,5	2,1	0,9
Software	88,7	8,9	1,8	0,5

Fuente: Cámara de Comercio de Bogotá (2005). "Caracterización de las cadenas productivas de manufactura y servicios".

⁴⁷ Baccheta y Jansen (2003).

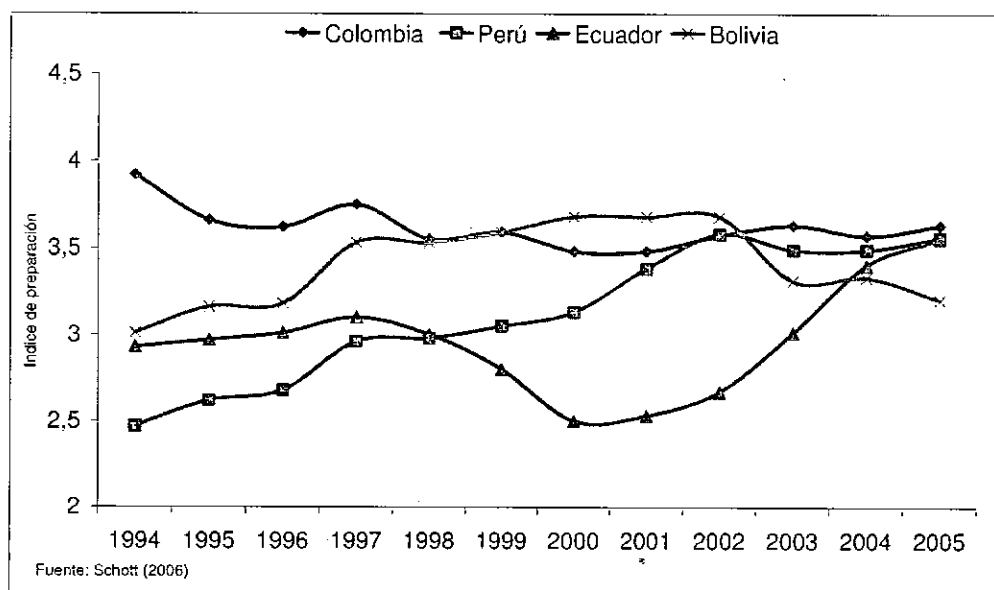
Esta no es una característica exclusiva de la región, sino que rige para el país en general y plantea la necesidad de encontrar estrategias para mejorar las condiciones laborales y garantizar que los beneficios del TLC no se concentren en ciertas regiones y estratos de la sociedad.

Un índice de las dificultades que puede haber para enfrentar un proceso de liberalización comercial es el Indicador de Preparación calculado en Schott (2006). De acuerdo con el Indicador de Preparación calculado inicialmente por Hufbauer y Schott (1994) y actualizado en Schott (2001) y en Schott (2006) en la última década Colombia virtualmente no ha cambiado su nivel de preparación para enfrentar una profundización en la integración comercial en un esquema como ALCA o un Tratado de Libre Comercio con Estados Unidos. Este indicador combina tres componentes que miden la estabilidad macroeconómica, la flexibilidad macroeconómica o las condiciones de mercado y la sostenibilidad política del país. La combinación de estos tres factores permite entender la capacidad que una economía tiene para adaptarse a una reforma económica como la derivada de la apertura de los mercados domésticos a la competencia extranjera en un acuerdo de libre comercio. En 1994 Colombia era el país con un mejor indicador de preparación entre los países andinos con un nivel de 3,92 frente a 2,47 de Perú, 2,47 de Ecuador y 3,01 de Bolivia.

El cálculo del indicador para 2005 arroja un nivel de 3,63 para Colombia, 3,56 para Perú, 3,56 para Ecuador y 3,2 para Bolivia. El Gráfico III-1 muestra cómo estos tres países han mejorado su preparación para una mayor apertura, mientras Colombia ha permanecido virtualmente estancado. La tendencia del indicador para Colombia se explica en buena medida por el deterioro de los componentes macro y de sostenibilidad política. En contraste, Perú y Ecuador arrojan una mejoría en todos los componentes del indicador durante los últimos años.

Gráfico III-1

Países andinos: preparación para una mayor liberalización comercial 1994-2005



La reflexión que hace Schott para Colombia también es válida para la región, que podrá experimentar los beneficios de un TLC con finanzas públicas sólidas y una institucionalidad fuerte.

Luego de esta revisión de la literatura, en los siguientes dos capítulos presentamos la actualización del ejercicio de competitividad relativa (Capítulo IV y Capítulo V) los resultados del modelo de equilibrio general, los cuales son de utilidad para evaluar el posible impacto de un TLC con EE.UU. en la economía regional de Bogotá-Cundinamarca.

IV. ACTUALIZACIÓN DEL ANÁLISIS DE COMPETITIVIDAD RELATIVA

El propósito del ejercicio cuantitativo de competitividad comercial relativa es ofrecer una visión de los renglones productivos que están en una posición favorable para explotar las ventajas de la mayor apertura comercial con Estados Unidos (EE.UU.), así como de aquellos menos preparados para hacer frente al tratado con ese país.

Los principales resultados, que se obtienen con la metodología de análisis que se detalla en la subsección IV.A, se resumen en la IV.B. La sección IV.C profundiza en los resultados para los sectores de servicios, los cuales se presentan por separado debido a que no resultan del todo sólidos debido a restricciones estadísticas.

Cabe subrayar que en el capítulo 3 “Oportunidades y retos para los sectores de la región Bogotá-Cundinamarca” del trabajo *Tratado de Libre Comercio Colombia - Estados Unidos: Análisis del Impacto Económico sobre la región Bogotá-Cundinamarca* de la Cámara de Comercio de Bogotá (CCB) elaborado por Fedesarrollo en 2004 se incluyeron indicadores de competitividad relativa para el promedio del período 1998-2002. En esta oportunidad actualizamos la evaluación en cuestión para el período 2001-2005, para el caso del comercio de bienes. Para el comercio de servicios transfronterizos pasamos del promedio del período 1998-2002 al lapso 1999-2003, dado que no están disponibles cifras más actualizadas para Bogotá.

IV.A. Metodología de análisis

El análisis de competitividad relativa de productos *agropecuarios, agroindustriales, mineros, industriales* y de *servicios* de Bogotá-Cundinamarca se utiliza para aproximarse a la evaluación de las implicaciones de la obtención de condiciones de acceso preferencial permanentes mediante un TLC con EE.UU. y de una mayor apertura de la región al comercio proveniente de ese país.

Este análisis tiene como propósito identificar: i) los sectores en los que la región es competitiva; ii) los renglones que ofrecen mejores opciones para la región en el mercado de EE.UU.; iii) los países que serían competidores de los productos de la región en ese mercado.

Adicionalmente, los indicadores permiten señalar los segmentos productivos regionales que pueden ser no competitivos o vulnerables ante una mayor integración comercial con EE.UU.. Este objetivo se alcanza mediante la identificación de: i) sectores no competitivos; ii) principales proveedores de los productos de esos sectores; y iii) la situación arancelaria que enfrentan actualmente esos proveedores en la región.

A continuación precisamos los indicadores de competitividad utilizados, los productos o sectores analizados y sus fuentes principales de información.

IV.A.1. Indicadores

Existen diversos indicadores para medir la competitividad relativa de las exportaciones para el nivel agregado y el sectorial, y para identificar las principales características de la estructura comercial de un país o región, y su situación relativa frente a sus socios comerciales. Para efectos del presente ejercicio calculamos dos de los indicadores más utilizados en la literatura sobre comercio, el *Índice de Ventaja Comparativa Revelada* (IVCR) y el *Índice de Balanza Comercial Relativa* (IBCR), para analizar la situación competitiva de las exportaciones de Bogotá-Cundinamarca respecto del comercio mundial.

También estimamos un segundo grupo de indicadores para comparar la situación competitiva sectorial frente a mercados específicos. Para tal fin construimos el *Índice de Complementariedad Comercial* (ICC), que es el resultado de multiplicar el IVCR por un indicador de *Intensidad Importadora* de EE.UU., con el fin de ubicar aquellos productos competitivos de la región en el mercado de Estados Unidos. Las fórmulas utilizadas para la estimación de estos indicadores se encuentran en el *Anexo 1* ubicado en la sección XI de este documento.

El Cuadro IV-1 resume las tres categorías de competitividad relativa formuladas a partir de los resultados del cálculo de los indicadores. Las principales dos categorías corresponden a sectores *competitivos* y sectores *no competitivos*, o *vulnerables*, mientras que la tercera corresponde a sectores con *potencial exportador*. Esta última categoría resulta de extraer del grupo de *no competitivos* aquellos sectores que son exportadores netos. Para determinar si los sectores cumplen esta última característica usamos el *Índice de Balanza Comercial Relativa* y consideramos simultáneamente el resultado del IBCR estimado con los flujos comerciales a todos los destinos ($IBCR > 0$) y el IBCR bilateral con EE.UU. ($IBCR_{EE} > 0$). El Cuadro IV-1 también señala los criterios bajo los cuales se considera que EE.UU. se especializa en la importación de un producto (en otras palabras, si tiene vocación importadora por ese producto). Así mismo, el cuadro muestra los criterios bajo los cuales catalogamos la complementariedad comercial de un producto con la demanda estadounidense por el mismo, según los componentes del *Índice de Complementariedad Comercial* (ICC).

Cuadro IV-1

Criterios para clasificación de sectores por resultados de los indicadores de competitividad relativa

Clasificación	Criterios
Caracterización competitiva de los sectores de Bogotá-Cundinamarca:	
Competitivos	$IVCR > 1$
Con potencial exportador	$IVCR < 1$ pero con $IBCR > 0$ y/o $IBCR_{EE} > 0$
Vulnerables	$IVCR < 1$ e $IBCR < 0$ y/o $IBCR_{EE} < 0$ (importadores netos)
Especialización de EE.UU. en compras de bienes:	
Vocación importadora por parte de EE.UU.	$III > 1$
Complementariedad comercial con EE.UU.	$ICC > 1$ si $IVCR > 1$ y/o $III > 1$
Alta complement. comercial con EE.UU.	$IVCR > 1$ y $III > 1$
Baja complement. comercial con EE.UU.	$IVCR > 1$ y $III < 1$

Fuente: Fedesarrollo. Notas: IVCR: índice de ventaja comparativa revelada. IBCR: índice de balanza comercial relativa. $IBCR_{EE}$: índice de balanza comercial relativa específica, calculada de forma bilateral con EE.UU.. III de EE.UU.: índice de intensidad importadora de EE.UU. Índice de Complementariedad Comercial con Estados Unidos: $IVCR * III$ de EE.UU. Véase Anexo 1 en la sección XI para la forma de cálculo de estos indicadores.

De otro lado, utilizamos el *Índice de Especialización de Exportaciones Específico* (IEEe) para evaluar la competitividad de los principales proveedores de Bogotá-Cundinamarca e identificar los principales competidores de la región en el mercado de Estados Unidos. Estos índices fueron estimados para el período 2001-05 y su metodología de cálculo se encuentra en el Anexo 1 de la sección XI de este documento. La escogencia de este lapso obedece a la disponibilidad de estadísticas mundiales de comercio en la base de Naciones Unidas-Comtrade y el propósito de promediar varios años obedece a la necesidad de minimizar las distorsiones resultantes de movimientos entre las tasas de cambio de los países analizados. Cabe recordar nuevamente que el estudio de 2004 incluyó indicadores para el lapso 1998-2002.

Es importante señalar que existen dos limitaciones frente a la identificación de sectores o productos competitivos de un país mediante el cálculo de los indicadores mencionados. Por una parte, éstos se basan en cifras de comercio y, por lo tanto, reflejan la competitividad relativa observada en los flujos de comercio mundiales. Esto significa que los indicadores no capturan la competitividad *potencial* de sectores que no se hayan volcado hacia los mercados externos o aquella que en un futuro podría derivarse de un proceso de cambio tecnológico. Por otra parte, los índices no incorporan efectos sobre la dinámica comercial, como variaciones en la demanda internacional por los productos de la región, ya que son de carácter estático. No obstante lo anterior, los indicadores propuestos permiten identificar sectores y productos competitivos o vulnerables frente a una mayor integración comercial con EE.UU..

IV.A.2. Acceso a los mercados

El alcance de la evaluación de las condiciones de acceso al mercado de EE.UU. está supeditado a la disponibilidad de información cuantitativa al respecto. Para este estudio contamos con datos detallados sobre el impacto de los niveles arancelarios y de *protección efectiva* en el comercio entre la región y Estados Unidos, estimados con datos fuente USITC y Nicita y Olarreaga (2006), respectivamente. Cabe recordar que los resultados obtenidos en cuanto a *protección efectiva* a 2004, que ya fueron discutidos en la sección II.B.1c) de este documento, provienen de matrices sectoriales con un nivel de desagregación sectorial de ocho sectores industriales, los cuales por definición no incluyen a la agricultura y la minería. A continuación, por lo tanto, nos concentramos en los niveles arancelarios que podemos estimar para más sectores y así atender las necesidades analíticas de esta investigación.⁴⁹

Con los datos que tienen como fuente el USITC ubicamos las modificaciones al arancel *Nación Más Favorecida* (NMF) de Estados Unidos por la existencia de una multiplicidad de procesos de desgravación, producto de acuerdos de libre comercio y de la aplicación de preferencias unilaterales, tales como el *Andean Trade Promotion and Drug Eradication Act* (ATPDEA) y el Sistema Generalizado de Preferencias (SGP). Así, el arancel NMF, que es el parámetro arancelario que un determinado país emplea como barrera para la generalidad de sus socios comerciales, no es el nivel relevante para evaluar las condiciones reales de acceso a mercados. Lo fundamental es identificar las preferencias otorgadas entre socios de Tratados

⁴⁹ Como se verá más adelante, para la evaluación de acceso a mercados y para el ejercicio de competitividad relativa podemos evaluar la situación de competitividad relativa de 114 sectores agropecuarios, agroindustriales, mineros e industriales de la región Bogotá-Cundinamarca.

de Libre Comercio (TLCs) y las preferencias unilaterales en virtud de programas como el SGP y el ATPDEA que se aplican a Colombia. Por lo tanto, calculamos promedios simples con base en partidas arancelarias a 8 dígitos con la base de datos del USITC de 2006. Este estimativo incluye los aranceles *ad-valorem* y los equivalentes arancelarios de las tarifas específicas, pero no incluye equivalentes de cuotas y tarifas mixtas por deficiencias estadísticas de esta información.

Por otra parte, para evaluar las condiciones de acceso de Estados Unidos al mercado colombiano y regional se utilizan los promedios simples por sectores del arancel *Nación Más Favorecida* (NMF) de Colombia (que tienen como fuente al Ministerio de Comercio, Industria y Turismo), puesto que no hay ningún acuerdo comercial suscrito entre estos dos países que le otorgue preferencias al primero.⁵⁰ Para mayor precisión sobre las condiciones del sector agropecuario y agroindustrial, incluimos en sus promedios arancelarios las tarifas efectivas aplicadas a importaciones correspondientes a los 156 productos bajo el Sistema Andino de Franjas de Precios (SAFP), de acuerdo con la información que procesa el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural.

IV.A.3. Industria y minería

Los productos mineros e industriales de Bogotá-Cundinamarca y Estados Unidos se agrupan y analizan en 70 sectores (10 mineros y 60 industriales, sin contar los renglones de agroindustria) que registran comercio bilateral según la clasificación *Clasificación Industrial Internacional Uniforme* (CIIU, revisión 3) a 3 dígitos, que es la agregación económica más actualizada que se encuentra disponible para la industria colombiana.⁵¹ Cabe anotar que la revisión 3 de la CIIU contempla un total de 159 sectores a 3 dígitos, que es la desagregación más parecida a la CIIU revisión 2 a 4 dígitos que se utilizó en el estudio de 2004 (un total de 160 grupos).⁵²

Es importante anotar que bajo *industria* aparecerán más adelante algunos sectores CIIU que en la revisión 3 se catalogan como actividades de servicios, a pesar de que pertenecen a la esfera del comercio de bienes. Siguiendo el espíritu de los avances en las revisiones de la CIIU, tanto en la adaptada por el DANE para Colombia como las internacionales, mantuvimos estas correspondencias de comercio de bienes asociadas con actividades de servicios transables. Por lo tanto, en este ejercicio de actualización se observarán sectores tales como *Fabricación de gas; distribución de combustibles gaseosos por tuberías* (CIIU 402), *Actividades de arquitectura e ingeniería y otras actividades relacionadas* (742), *Otras actividades empresariales nep* (749) y *Actividades de cine, radio y televisión, y otras actividades de entretenimiento* (921).⁵³

⁵⁰ El arancel colombiano cuenta con un nivel de desagregación de partidas arancelarias a 10 dígitos.

⁵¹ Como se describe en el siguiente literal, los sectores CIIU agroindustriales, correspondientes a los códigos 151 a 160, se reclasifican mediante la utilización de la clasificación particular desarrollada para evaluar con detalle el ámbito agropecuario y agroindustrial.

⁵² En el estudio de 2004, que utilizó la CIIU revisión 2 a 4 dígitos, se evaluaron 6 sectores mineros, 74 industriales (sin los 6 CIIU agropecuarios y los 17 agroindustriales, identificados con CIIU 31 (alimentos) y 32 (bebidas)).

⁵³ En este estudio utilizamos la sigla “nep” para señalar sectores que se componen de subpartidas arancelarias residuales no clasificadas en otra parte de las correspondencias relacionadas en la CIIU.

Las fuentes primarias de información son el DANE y las bases de Naciones Unidas-Comtrade. Estas bases de datos cuentan con un nivel de desagregación de partidas arancelarias a 10 dígitos y a 6 dígitos del sistema armonizado (SA), respectivamente.⁵⁴ Para este estudio Fedesarrollo utilizó la correlativa o concordancia CIIU Rev.3 a 3 dígitos que el DANE adaptó para Colombia y la compatibilizó con la CIIU Rev.3 a 3 dígitos utilizada para datos internacionales, proveniente de Nicita y Olarreaga (2006). Esta corrección de las correlativas permite realizar los ejercicios de clasificación de productos por partidas arancelarias a CIIU que se exponen en este capítulo. De hecho, la CIIU Rev.3 adaptada para Colombia presenta algunos problemas e incompatibilidades al contrastarse con la internacional, por lo cual por rigor estadístico tuvimos que realizar un ejercicio detallado de armonización de las concordancias.⁵⁵ En la sección XIV de este informe se encuentra una descripción de la CIIU Rev.3 compatible con las fuentes utilizadas que depuró Fedesarrollo para este estudio.

Como ya se mencionó, el DANE no clasifica las exportaciones departamentales de *café verde* y *café procesado* y *petróleo y sus derivados* por origen y/o destino de los flujos comerciales departamentales.⁵⁶ Para el caso de Bogotá-Cundinamarca la subestimación en cuestión puede ser relativamente baja en el caso de *café sin tostar* y *petróleo y gas*, puesto que representan 1,4% de la producción agropecuaria y 17,7% de la producción minera del departamento de Cundinamarca, respectivamente.⁵⁷ Sin embargo, no hay certeza similar para los productos derivados del petróleo crudo, en la medida que esta producción no tiene con un código particular en las cuentas económicas del departamento que permita estimar su peso en la producción industrial del mismo. Al no contar con una noción clara de la magnitud de la posible subestimación en la que estaríamos incurriendo en el caso de petróleo y sus derivados y, adicionalmente, por motivos de consistencia estadística, este trabajo excluye del análisis de competitividad relativa de Bogotá-Cundinamarca los siguientes cuatro sectores: *café verde* y *café procesado* (partida arancelaria 090111), *extracción de petróleo y gas* (código CIIU rev.3 111) y *Productos de refinerías de petróleo* (CIIU 232). Por lo tanto, los 10 sectores mineros y 60 industriales mencionados anteriormente no contemplan esos CIIUs.

⁵⁴ Cabe anotar que no todos los países tienen el mismo grado de avance en la utilización del sistema armonizado (SA), e incluso en algunos casos el nivel de agregación que se usa es distinto para las exportaciones y las importaciones de un mismo país. Esta situación, que se puede definir como *problemas de nomenclatura*, se corrige al utilizar datos a 6 dígitos del SA, pues la nomenclatura tiene una elevada coincidencia entre todos los países a este nivel de desagregación. En los casos en que no hay concordancia, en la medida de lo posible Naciones Unidas homologa la información para hacerla consistente al nivel de 6 dígitos del SA.

⁵⁵ Por ejemplo, la CIIU rev.3 adaptada a Colombia por el DANE presenta tres códigos (200, 320 y 380) que no existen en la correspondencia internacional (Nicita y Olarraaga, 2006), corresponden a cifras de comercio marginales y, además, no cuentan con descripción alguna. Así mismo, el DANE crea nuevos códigos para abrir la clasificación de sectores como textiles, artículos de cuero, artículos de madera y servicios relacionados con la impresión, los cuales mantuvimos en los casos relevantes según la magnitud del comercio y eliminamos en casos que no lo ameritaban por el mismo motivo. Véase sección XV de este documento.

⁵⁶ Estos sectores representaron en promedio 29% del total exportado por Colombia en el período 2002-2006, por lo cual esta característica de la base de datos del DANE implica que se subestima la participación de algunas regiones productoras de estos bienes en el comercio exterior.

⁵⁷ Departamento de Cundinamarca - Departamento Administrativo de Planeación. (2003). "Cuentas económicas de Cundinamarca 1990-2002", Bogotá.

IV.A.4. Sector agropecuario y agroindustrial

Para el sector agrícola, pecuario y silvícola, la clasificación CIIU revisión 3 a 3 dígitos ofrece solamente 4 grandes sectores, nivel de desagregación insuficiente al considerar la importancia de este sector en la economía regional. Por lo tanto, para tener estadísticas analíticamente más refinadas sobre este sector, esos 4 sectores CIIU y, adicionalmente, los 10 agroindustriales bajo los códigos CIIU Rev.3 códigos 151-159 (manufactura de alimentos) y CIIU 160 (elaboración de bebidas), procedimos a reclasificarlos según sus partidas arancelarias y, luego, completamos con una agregación alternativa para analizar las cifras de comercio para este sector. Por ende, evaluamos un total de 44 segmentos agropecuarios y sus productos derivados o agroindustriales, que registran comercio para la región Bogotá-Cundinamarca, los cuales siguen la clasificación del ámbito agrícola de la Organización Mundial del Comercio (OMC) y S. Zuluaga *et al.* (2002). Cabe anotar que esta metodología replica la utilizada en el estudio de 2004, por lo cual tampoco tiene en cuenta para ese conteo y para la exposición de los resultados el *café verde* y *café procesado*, que como ya se mencionó no está clasificado por origen departamental en los datos DANE. En el Anexo 2 de la sección XII se encuentra el detalle de la correspondencia entre las partidas arancelarias y las cadenas agropecuarias.

IV.A.5. Servicios

Los sectores de servicios de Bogotá y EE.UU. estudiados en el trabajo de 2004 y el presente son los siguientes: i) *transporte*; ii) *turismo*; iii) *comunicaciones*; iv) *construcción*, v) *financieros y seguros*; vi) *información y computacionales*; vii) *pagos por regalías y licencias*; viii) *personales, culturales y recreacionales*; y ix) *servicios relacionados con las empresas*. Esta clasificación se deriva de la disponibilidad de datos sobre el comercio de *servicios transfronterizos* (exportaciones e importaciones), que provienen de (1) la base de datos del Fondo Monetario Internacional *Balance of Payments Statistics* (BOPS) de enero de 2007, con estadísticas hasta 2005, y (2) cifras recopiladas por del Banco de la República para la elaboración de la Balanza de Pagos del país. Ambas fuentes de información son bastante deficientes pues, como se discute más adelante, no cubren todos los modos de suministro de servicios en el comercio internacional. Adicionalmente, las cifras no señalan el destino y origen de las exportaciones e importaciones de servicios. Las cifras sobre comercio de servicios para Bogotá sólo están disponibles hasta 2003 y no registran información desagregada sobre los renglones de *turismo*, *seguros*, *financieros* y *culturales*.⁵⁸ Por estos motivos los ejercicios de competitividad relativa no se replican en su totalidad para el caso del sector servicios y sus resultados no son del todo sólidos.

Cabe señalar que, en la medida en que utilizamos las estadísticas disponibles sobre comercio internacional de servicios, los ejercicios de actualización de la competitividad relativa de los mismos de este capítulo no capturan el potencial de los segmentos de servicios *no transables*. En esta categoría pueden incluirse algunos *servicios intermedios* (tales como *electricidad*, *gas*

⁵⁸ La fuente de los datos para Bogotá, el Banco de la República, hace una encuesta trimestral entre distintos proveedores especializados en cada uno de los servicios para elaborar la balanza de servicios del país. El Emisor utiliza algunos factores de expansión para estimar el valor de los rubros no encuestados de manera directa, razón por la cual las cifras de Bogotá aparecen como no disponibles en los rubros mencionados. Estas cifras dejaron de difundirse a partir de 2003 por sus enormes vacíos.

y agua, comercio o distribución, y construcción), que muy probablemente se expandirán en la medida en que crezcan otros sectores económicos.

En la siguiente subsección presentamos los principales resultados de la nueva evaluación de la competitividad sectorial relativa de Bogotá-Cundinamarca frente a un TLC con EE.UU. para el lapso 2001-05, obtenidos a partir de la metodología de análisis presentada anteriormente.

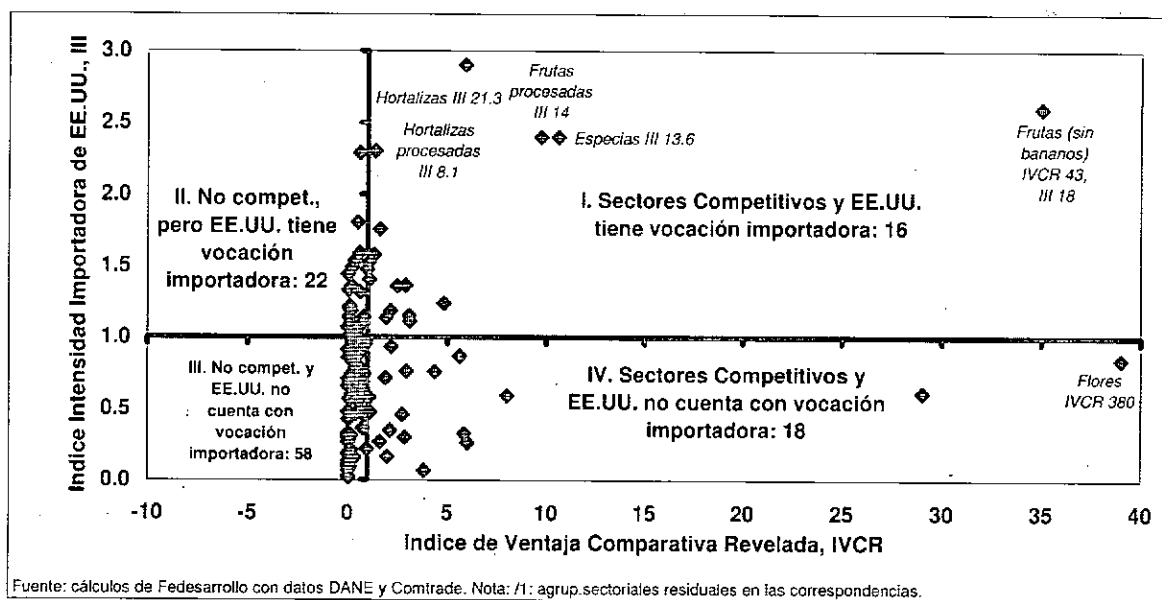
IV.B. Bienes: resumen de los resultados competitividad relativa

El Gráfico IV-1 resume los resultados de competitividad relativa para un total de 114 sectores agropecuarios, agroindustriales, mineros e industriales, que fueron evaluados para el período 2001-05.⁵⁹ Cabe anotar que en las siguientes subsecciones IV.B.1, IV.B.2 y IV.B.3 describimos cuáles son estos sectores, de acuerdo con su ubicación en los cuadrantes.

En el Gráfico IV-1 se encuentra que 34 de estos 114 sectores obtuvieron un valor igual o superior a la unidad para el *Índice de Ventaja Comparativa Revelada* (IVCR), lo cual implica que son *competitivos* en las corrientes mundiales de intercambio de bienes (cuadrantes I y IV del Gráfico IV-1, véase más adelante la subsección IV.B.1).

Gráfico IV-1

Sectores agropecuarios, agroindustriales, mineros e industriales de Bogotá-Cundinamarca: resumen de los resultados de competitividad relativa, período 2001-05



⁵⁹ Sólo se analiza la competitividad de 114 sectores agrícolas, agropecuarios, mineros e industriales, porque se excluyen del total los segmentos que no registran comercio bilateral con Estados Unidos y los sectores correspondientes a Café verde, café procesado (partida arancelaria 090111), extracción de petróleo crudo y gas (CIIU rev.3 111) y productos de refinerías de petróleo (232), debido a la deficiencia en las cifras de comercio regional de estos productos explicada en la sección metodológica.

Un total de 16 sectores de esos 34 sectores *competitivos* presentan complementariedad comercial con Estados Unidos, al considerarse además del IVCR el *Índice de Intensidad Importadora* (III) de ese país (cuadrante I del Gráfico IV-1). Cuando el III es superior a la unidad, puede decirse que Estados Unidos es un importador significativo del bien en cuestión, puesto que en términos relativos importa una proporción de él mayor que la se intercambia mundialmente del mismo.

Adicionalmente, se encontraron 80 segmentos no competitivos de la región Bogotá-Cundinamarca (IVCR<1, cuadrantes II y III del Gráfico IV-1). Estados Unidos muestra vocación importadora en 21 de estos sectores (III>1 e IVCR<1, cuadrante II del Gráfico IV-1).

En el Cuadro IV-2 se observa, por una parte, que estos renglones competitivos representaron en promedio 78,9% del total exportado por la región a todos los destinos entre 2001 y 2005. Respecto a las exportaciones dirigidas a Estados Unidos, los sectores competitivos equivalieron a 87,4% de las ventas externas de productos industriales y mineros.

Por otra parte, los sectores *no competitivos* o *vulnerables* representaron 17,8% y 9,0% de las exportaciones de la región a todos los destinos y al mercado específico de Estados Unidos, respectivamente. Por último, el Cuadro IV-2 señala que la existencia de un subconjunto de productos no competitivos pero *con potencial exportador*, un tema que se desarrolla más adelante en la sección IV.B.2.

A partir de este resumen de los resultados de competitividad relativa para los 114 sectores objeto de estudio, a continuación se detalla la descripción de los sectores de Bogotá-Cundinamarca que registran un IVCR>1. Luego en la subsección IV.B.2 comentamos sobre los segmentos con *potencial exportador* de la región y, por último, la subsección IV.B.3 contiene los resultados para los bienes *no competitivos* o *vulnerables*.

Cuadro IV-2

Ventas externas de Bogotá-Cundinamarca según resultados de competitividad relativa, promedio del período 2001-05

Clasificación	No. sectores	Exportaciones a todos los destinos		Expo. a Estados Unidos	
		Mill. US\$	Part. %	Mill. US\$	Part. %
Sectores <i>competitivos</i> (Cuadrantes I y IV, IVCR>1)	34	1.990,19	78,9%	724,6	87,4%
Sectores no competitivos o vulnerables pero con <i>potencial exportador</i> (IVCR<1, IBCR>0 y/o IBCR bilateral>0) (Cuadrantes II y III, IVCR<1)	17	56,2	2,2%	21,3	2,6%
Subtotal sectores <i>competitivos</i> y sectores con <i>potencial exportador</i>	51	2.046,4	81,1%	745,9	89,9%
Sectores no competitivos o <i>vulnerables</i> (Cuadrantes II y III, IVCR<1)	63	450,2	17,8%	74,5	9,0%
Total exportaciones región	114	2.523,49	100%	829,52	100%

Fuente: cálculos de Fedesarrollo con datos DANE

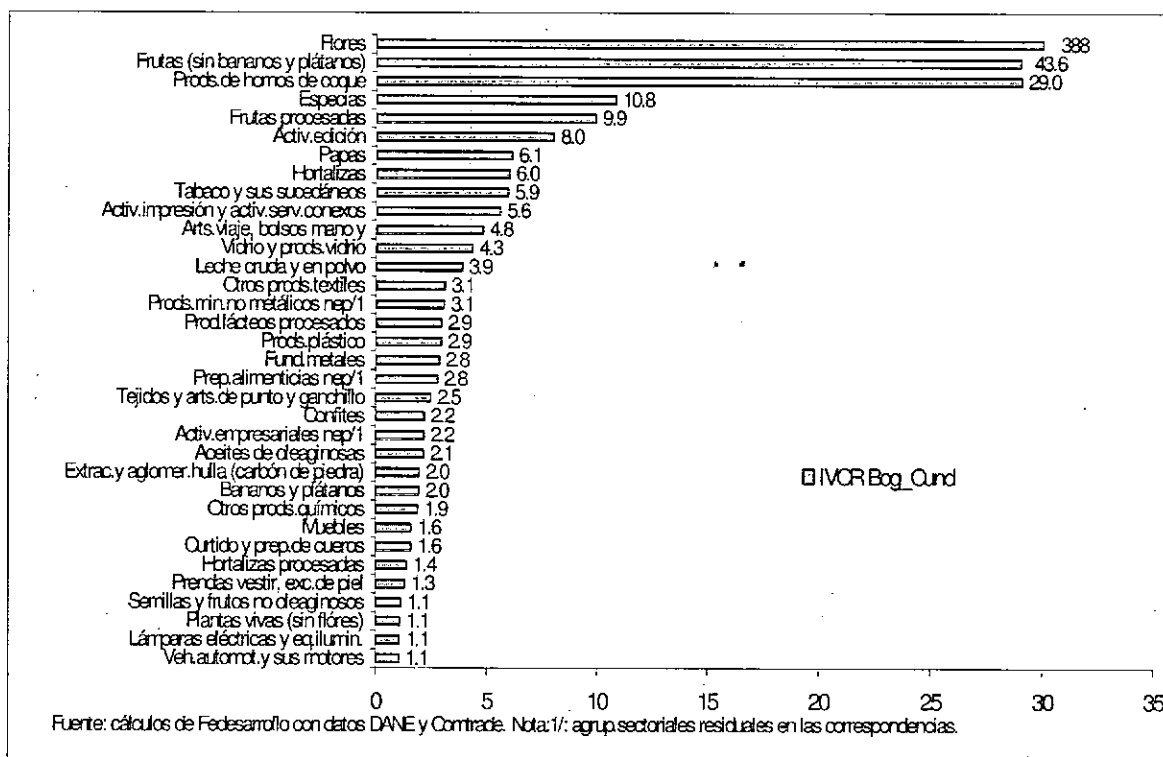
IV.B.1.Resultados sectores competitivos

Como ya se mencionó, los resultados del cálculo del IVCR para los sectores agropecuarios, agroindustriales, industriales y mineros de la región Bogotá-Cundinamarca permiten identificar 34 sectores que poseen competitividad relativa para el período 2001-05, IVCR>1, cuadrantes I y IV del Gráfico IV-1 de un total de 114 segmentos evaluados.

En el Gráfico IV-2 se observa que 11 de los 34 sectores competitivos corresponden a segmentos agropecuarios y agroindustriales. Estos sectores son los siguientes: *Flores*, que revela el mayor IVCR entre todos los bienes de la región; *Frutas (sin bananos y plátanos)*; *Espicias*; *Frutas procesadas*; *Papas*; *Hortalizas*; *Tabaco y sus sucedáneos*; *Leche cruda y en polv*; *Prod.lácteos procesados*; *Preparaciones alimenticias no especificadas en otra parte (nep)*; *Confites*; *Aceites de oleaginosas*; *Bananos y plátanos*; *Hortalizas procesadas*; *Semillas y frutos no oleaginosos*; *Plantas vivas (sin flores)*. Adicionalmente, entre los productos competitivos se encuentra un producto de la minería: *Extracción y aglomeración de hulla (carbón de piedra)* (CIU 101).

Gráfico IV-2

Bogotá-Cundinamarca: sectores *competitivos*, promedio del período 2001-05



Por su parte, el Gráfico IV-2 revela un total de 17 segmentos industriales que también cumplen con la condición IVCR>1, los cuales son los siguientes: *Productos de hornos de coque* (CIU 231); *Actividades de edición* (221); *Actividades de impresión y actividades de*

servicios conexos (222); Artículos de viaje, bolsos mano y artículos de talabartería y otros (193); Vidrio y productos de vidrio (261); Otros productos textiles (174); Productos minerales no metálicos nep (269); Productos de plástico (252); Fundición de metales (273); Tejidos y artículos de punto y ganchillo (175); Actividades empresariales nep (749); Otros productos químicos (242); Muebles (361); Curtido y preparación de cueros (191); Prendas vestir, excluyendo prendas de vestir de piel (181); Lámparas eléctricas y equipo de iluminación (315); y Vehículos automotores y sus motores (341).

Una vez identificados cuáles son los sectores competitivos de la región, a continuación presentamos los resultados de su complementariedad comercial con Estados Unidos.

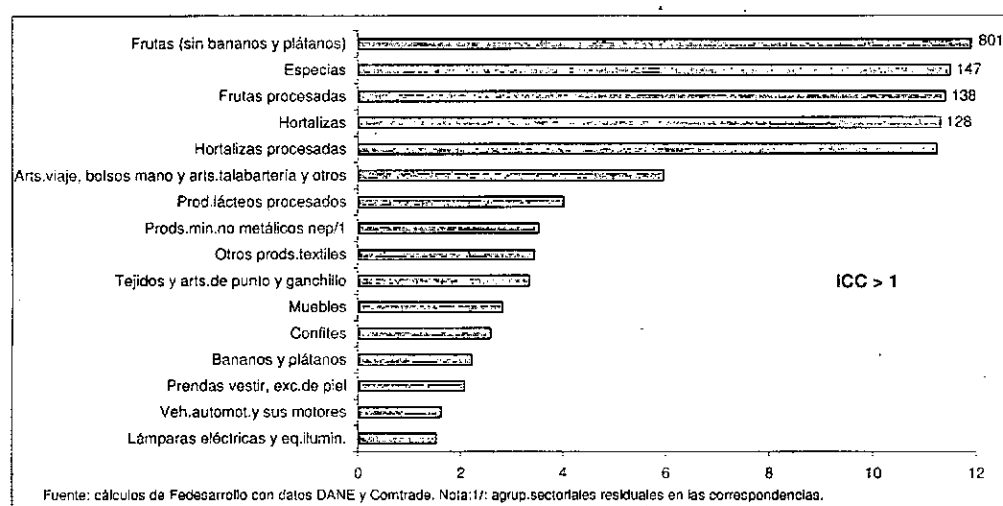
a) Resultados complementariedad comercial con Estados Unidos

En el cuadrante I del Gráfico IV-1 se presentaron 16 sectores competitivos ($IVCR > 1$) que cuentan con alta complementariedad comercial con Estados Unidos, en la medida en que ese país muestra vocación importadora de los mismos ($III > 1$). En el Gráfico IV-3 se muestra cuáles son estos 16 sectores según el Indicador de Complementariedad Comercial (ICC), que permite ordenar los productos *competitivos* de la región dependiendo de si Estados Unidos tiene especialización relativa en su compra en los mercados mundiales.⁶⁰

Del cuadrante IV del Gráfico IV-1 se deriva un grupo de productos *competitivos* de la región en los cuales Estados Unidos no muestra una vocación importadora ($III < 1$). Este subconjunto de bienes se muestra en el Gráfico IV-4 mediante la utilización del resultado arrojado por el indicador ICC.

Gráfico IV-3

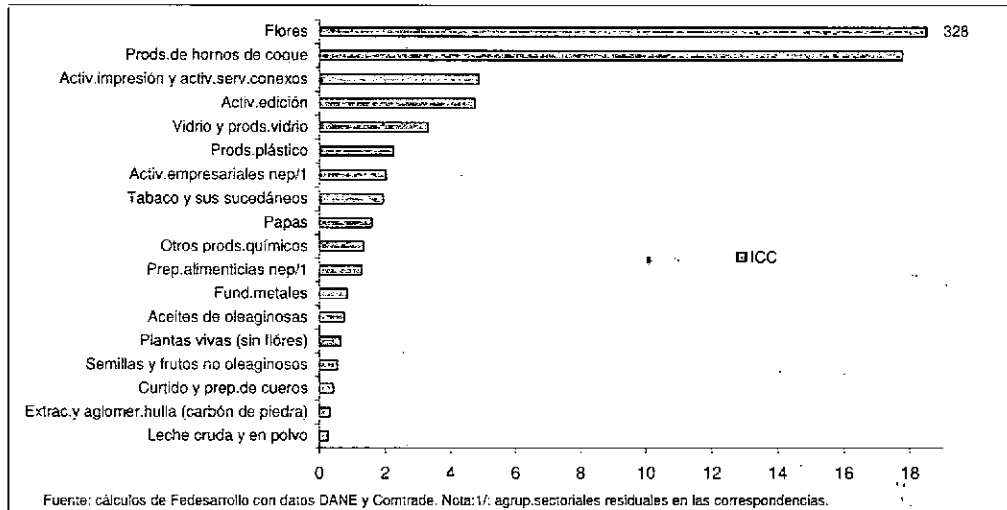
Bogotá-Cundinamarca: Índice de Complementariedad Comercial (ICC) con Estados Unidos mayor a la unidad de los sectores *competitivos*, 2001-05



⁶⁰ Véase el Anexo en la sección XI de este informe para una definición completa del cálculo de los indicadores de competitividad relativa.

Gráfico IV-4

Bogotá-Cundinamarca: Índice de Complementariedad Comercial con Estados Unidos de los sectores *competitivos* de la región en los que EE.UU. no muestra vocación importadora ($III < 1$), 2001-05



De este conjunto de sectores, los primeros once cuentan con complementariedad comercial baja con EE.UU., pues cuentan con un ICC superior a la unidad por cuenta de su respectivo IVCR. Estos productos son *Flores*, *Productos de hornos de coque* (CIIU 231), *Actividades de impresión y actividades de servicios conexos* (222), *Actividades de edición* (221), *Vidrio y productos de vidrio* (261), *Productos de plástico* (252), *Actividades empresariales nep* (749), *Tabaco y sus sucedáneos*, *Papas*, *Otros productos químicos* (242) y *Prep. alimenticias nep/1*.

Por otro lado, los siguientes siete sectores del Gráfico IV-4 tienen un ICC inferior a la unidad, es decir que su grado de competitividad según el IVCR no compensa la falta de vocación importadora de EE.UU.. Estos sectores son los siguientes: *Fundición de metales*; *Aceites de oleaginosas*; *Plantas vivas (sin flóres)*; *Semillas y frutos no oleaginosos*; *Curtido y preparación de cueros*; *Extracción y aglomeración de hulla (carbón de piedra)*; y *Leche cruda y en polvo*. En otras palabras, si bien estos productos son *competitivos* (según el IVCR), no cuentan con complementariedad comercial con Estados Unidos (según el ICC) por la baja vocación importadora que revela ese país en esos bienes.

b) Países competidores de los productos *competitivos* en el mercado estadounidense

A continuación presentamos los resultados del cálculo del *Índice de Especialización de Exportaciones Específico* (IEEe), que utiliza las cifras de comercio para determinar cuáles son los principales competidores en el mercado estadounidense de los sectores *competitivos* de Bogotá-Cundinamarca. Así mismo, el indicador permite, junto con otras variables, ubicar el posicionamiento competitivo de las exportaciones de la región respecto a esos principales competidores en el mercado estadounidense.

El indicador IEEe estimado para el promedio del período 2001-05 para los sectores *competitivos* de Bogotá-Cundinamarca se presenta en el Cuadro IV-3 (sectores agropecuarios, agroindustriales y mineros) y en el Cuadro IV-4 (industriales). Esos dos cuadros, en los que los sectores aparecen ordenados según el valor obtenido por los mismos para el indicador de Ventaja Comparativa Revelada (IVCR), contienen la siguiente información: 1) una columna, como referencia, sobre las condiciones de acceso que enfrenta Colombia en el mercado estadounidense; 2) el valor del IVCR y del IEEe del sector de Bogotá-Cundinamarca; 3) el nombre de los cinco países más competitivos en el mercado de Estados Unidos para cada sector. Este último campo contiene dos indicadores numéricos: i) el valor del IEEe para de cada país (a la izquierda) y ii) el arancel promedio que cada uno de estos países enfrenta en el mercado de Estados Unidos (porcentaje que aparece a la derecha del valor obtenido para el IEEe).⁶¹ Así mismo, el campo de los países aparece resaltado en amarillo si el mismo cuenta con acuerdos de libre comercio con EE.UU.

Cabe recordar que mientras mayor sea el IEEe de un producto, mayor especialización presenta el país proveedor del mismo en la venta al mercado estadounidense. Se puede afirmar además que si este indicador es mayor a la unidad ($IEEe > 1$), hay una ventaja comparativa del país en ese producto en el mercado de EE.UU., y si es menor a la unidad, el mercado evaluado adquiere en términos relativos mucho más del producto de lo que el socio comercial le está exportando.

Del Cuadro IV-3 sobresale, por una parte, que todos los 17 productos agropecuarios, agroindustriales y el minero competitivos de Bogotá-Cundinamarca cuentan unas condiciones de acceso al mercado estadounidense muy favorables. Sin embargo, algunos segmentos como *leche* y *tabaco* reportan en el cuadro promedios arancelarios que subestiman las barreras arancelarias al acceso, puesto que son objeto de cuotas o contingentes arancelarios (una mezcla de aranceles y cuotas).

Por otra parte, el Cuadro IV-3 muestra que Bogotá-Cundinamarca tiene especialización relativa en el mercado estadounidense en siete de los sectores agropecuarios, agroindustriales y mineros competitivos de la región ($IEEe > 1$). Esos renglones de la región competitivos en el mercado estadounidense son *Flores*; *Tabaco y sus sucedáneos*; *Papas*; *Semillas y frutos no oleaginosos*; *Extrac. y aglomer.hulla (carbón de piedra)*; *Prep.alimenticias nep/1*; y *Plantas vivas (sin flóres)*. Bogotá-Cundinamarca resulta más competitivo como proveedor de *Flores* en el mercado estadounidense que todos los países con especialización relativa en ese mercado, como por ejemplo Ecuador. En los otros casos documentados en el cuadro, la gran mayoría de países resultan con mayor especialización relativa en el mercado estadounidense que sectores exportadores de la región (según el valor del IEEe).

⁶¹ El cálculo de los promedios arancelarios sectoriales presentados tuvo en cuenta tanto los acuerdos de libre comercio vigentes (destacados en el cuadro mencionado), como las preferencias unilaterales otorgadas por Estados Unidos.

Cuadro IV-3

Índice de Especialización de Exportaciones Específico (IEEe) al mercado de Estados Unidos: principales competidores de los sectores agropecuarios, agroindustriales y mineros competitivos de la región y sus condiciones de acceso a Estados Unidos*, 2001-05

CIU Rev.3	Descripción del sector	IVCR de Bog. Cund.	IEEe de Bog. Cund.	Arancel aplicado a Colombia	Países más competitivos en el mercado de EE.UU. indicador IEEe y sus condiciones de acceso a ese mercado			
n.a.	Flores	380.1	1046.9	0.0%	Ecuador 69.3 0.0%	Tanzania 27.4 3.9%	Zambia 22.4 3.9%	P.Bajos 13.5 5.4%
n.a.	Frutas (sin bananos y plátanos)	42.7	0.01	0.0%	Tanzania 21.2 4.7%	Belize 18.31 0.0%	Mozambique 14.49 4.7%	Samoa 12.92 4.7%
n.a.	Especias	10.6	0.3	0.0%	Comoros 1183.2 0.3%	Uganda 766.4 0.3%	Grenada 422.5 1.2%	Tonga 305.0 0.3%
n.a.	Frutas procesadas	9.7	0.1	0.0%	Samoa 93.63 6.2%	Belize 56.11 0.0%	Polinesia Francesa 45.24 8.0%	Togo 26.37 6.2%
n.a.	Papas	6.0	4.6	0.0%	Canadá 145.7 0.0%	Fiji 1.9 14.0%	Ecuador 1.1 0.0%	Jamaica 0.6 0.0%
n.a.	Hortalizas	5.9	0.02	0.0%	Albania 5.3 7.1%	S. Vicente 3.5 7.1%	S. Lucia 3.0 7.1%	Zimbabwe 1.6 7.1%
n.a.	Tabaco y sus sucedáneos	5.8	41.2	179.3%	Malawi 581.3 179.3%	Tokelú 287.8 179.3%	Mali 271.7 179.3%	Macedonia 185.6 179.3%
n.a.	Leche cruda y en polvo	3.8	0.1	0.0%	Rep. Moldova 67.1 17.5%	Nueva Zelanda 48.3 17.5%	Panamá 27.4 0.0%	Uruguay 14.4 0.0%
n.a.	Prod.lácteos procesados	2.9	0.1	0.2%	Chipre 53.63 12.4%	Lituania 36.93 12.4%	Nueva Zelanda 28.25 12.4%	Bulgaria 24.13 12.4%
n.a.	Prep.alimenticias nep't	2.7	2.3	9.2%	Serbia y Mont. 58.6 13.1%	Libano 32.6 13.1%	Nueva Zelanda 21.8 16.9%	Croacia 12.5 16.9%
n.a.	Confites	2.1	0.3	0.6%	Libano 12.9 6.5%	Argentina 12.2 6.5%	Rep. Checa 6.1 7.9%	España 5.8 7.9%
n.a.	Aceites de oleaginosas	2.1	0.4	0.0%	Islas Marshall 105.1 5.7%	Tunez 76.3 3.7%	Nigeria 73.1 3.7%	Senegal 60.6 3.7%
101	Extrac. y aglomer.hulla (carbón de piedra)	2.0	2.4	n.d.	Venezuela 10.7 0.0%	Latvia 9.8 0.0%	Indonesia 8.1 0.0%	Ucrania 7.9 0.0%
n.a.	Bananos y plátanos	1.9	0.1	0.0%	Guatemala 102.7 0.0%	Costa Rica 92.9 0.0%	Ecuador 92.3 0.0%	Honduras 41.7 0.8%
n.a.	Hortalizas procesadas	1.4	0.02	0.6%	Grecia 16.02 8.8%	Marruecos 14.47 8.8%	España 6.54 8.8%	Libano 4.87 3.7%
n.a.	Semillas y frutos no oleaginosos	1.1	4.5	0.0%	Albania 634.98 0.2%	Azerbaiján 209.06 0.7%	Tanzania 139.23 0.2%	Turkmenistán 37.53 0.7%
n.a.	Plantas vivas (sin flores)	1.1	2.1	0.0%	P.Bajos 30.85 2.7%	Costa Rica 19.25 0.0%	Guatemala 11.95 0.0%	Etiopía 9.04 0.0%

Fuente: cálculos de Fedesarrollo con datos Comtrade, DANE y USITC.

Notas: los países destacados en amarillo tienen acuerdos de libre comercio con Estados Unidos. * El cálculo de los promedios arancelarios incluye los aranceles *ad-valorem* y los equivalentes arancelarios de las tarifas específicas; no incluye equivalentes de cuotas y tarifas mixtas. n.a.: no aplica; n.d.: no disponible.

El Cuadro IV-4 muestra los 17 sectores industriales competitivos de la región. Nuevamente, los sectores aparecen ordenados en el cuadro según el valor del indicador IVCR. El cuadro ilustra que todos estos sectores cuentan con condiciones bastante favorables de acceso al mercado estadounidense, las cuales en algunos casos resultan mejores que aquellas que enfrentan los países más competitivos en ese mercado.

Cuadro IV-4

Índice de Especialización de Exportaciones Específico (IEEe) al mercado de Estados Unidos:
principales competidores de los sectores industriales *competitivos* de la región y sus
condiciones de acceso a Estados Unidos*, 2001-05

CIIU Rev.3	Descripción del sector	IVCR de Bog.-Cund.	IEEe de Bog.-Cund.	Arancel fabricado en Colombia	Países más competitivos en el mercado de EE.UU.; indicador IEEe y sus condiciones de acceso a ese mercado							
231	Prods.de hornos de coque	29.0	10.8	0.0%	Ucrania	Polonia	Libia	Malta				
					244.7	0.0%	104.7	0.0%	42.8	0.0%	31.2	0.0%
221	Activ.edición	8.0	5.9	0.0%	China, Hong Kong	Reino Unido	Singapur	España				
					12.5	0.3%	3.5	0.3%	3.1	0.0%	2.8	0.3%
222	Activ.impresión y activ.serv.conexos	5.6	1.4	0.0%	Armenia	Afghanistan	China, Hong Kong	Nepal				
					26.1	0.0%	25.2	0.0%	2.9	0.8%	2.4	0.0%
193	Arts.viaje, bolsos mano y arts.talabartería y otros	4.8	5.5	2.6%	Paraguay	China	Sri Lanka	Vietnam				
					8.9	6.3%	5.2	8.6%	4.6	6.5%	4.5	8.6%
261	Vidrio y prods.vidrio	4.3	3.8	0.1%	Rep.Checa	Polonia	Eslovenia	Austria				
					14.6	7.5%	12.6	7.5%	11.3	7.5%	10.2	7.5%
269	Prods.min.no metálicos nep/1	3.1	3.5	0.0%	Grecia	Turquia	España	Italia				
					19.0	5.2%	9.7	5.2%	9.5	5.2%	7.0	5.2%
174	Otros prods.textiles	3.1	3.2	5.6%	Irán	Pakistán	Nepal	Turkmenistán				
					84.4	6.1%	35.8	5.5%	23.0	5.5%	19.7	6.1%
252	Prods.plástico	2.9	2.9	0.4%	Luxemburgo	China	Grecia	Rep. Dominic.				
					3.2	4.7%	2.3	4.7%	1.8	4.7%	1.8	1.6%
273	Fund.metales	2.8	2.1	0.0%	Panamá	Barbados	Ghana	Líbano				
					17.5	0.0%	9.6	0.0%	8.4	0.0%	7.7	0.0%
175	Tejidos y arts.de punto y ganchillo	2.5	0.5	10.6%	Haiti	Myanmar	Mongolia	El Salvador				
					44.0	3.6%	35.2	10.8%	31.5	10.8%	30.8	3.6%
749	Activ.empresariales nep/1	2.2	0.0	0.0%	Bulgaria	Kirgizistán	Islas Virgenes Brit.	Japón				
					45.6	0.0%	12.0	0.0%	9.9	0.0%	6.8	0.0%
242	Otros prods.químicos	1.9	0.2	0.0%	Croacia	Irlanda	Eslovenia	Dinamarca				
					8.7	1.8%	7.2	4.1%	6.1	4.1%	5.8	4.1%
361	Muebles	1.6	1.4	0.0%	Líbano	Eslovenia	Vietnam	Polonia				
					7.5	0.2%	7.5	0.8%	4.1	0.8%	3.8	0.8%
191	Curtido y prep.de cueros	1.6	4.8	0.0%	Uruguay	Argentina	China, Hong Kong	Eslovaquia				
					170.3	0.0%	65.3	0.0%	58.6	8.1%	17.5	8.1%
181	Prendas vestir, exc.de piel	1.3	0.5	10.3%	Maldivas Islas	Cambodia	Bangladesh	Sri Lanka				
					25.8	11.0%	21.3	10.7%	19.5	10.7%	18.8	10.7%
315	Lámparas eléctricas y eq. ilumin.	1.1	0.4	0.0%	Hungría	China	Polonia	Rep. Checa				
					7.5	4.6%	4.5	4.6%	3.6	4.6%	2.1	4.6%
341	Veh.aulomot.y sus motores	1.1	0.0	0.0%	Eslovaquia	Alemania	Japón	Suecia				
					8.9	5.5%	2.7	5.5%	2.7	5.5%	2.1	5.5%

Fuente: cálculos de Fedesarrollo con datos Comtrade, DANE y USITC.

Notas: los países destacados en verde y amarillo tienen acuerdos de libre comercio con Estados Unidos. * El cálculo de los promedios arancelarios incluye los aranceles *ad-valorem* y los equivalentes arancelarios de las tarifas específicas; no incluye equivalentes de cuotas y tarifas mixtas. n.a.: no aplica; n.d.: no disponible.

Es importante destacar que, en virtud del programa ATPDEA, el arancel promedio registrado para *Prendas de vestir* de 10,3% se reduce a 0% en la medida en que los bienes cumplan con las reglas de origen estipuladas bajo ese programa de acceso preferencial.

En cuanto a los niveles registrados para el indicador IEEe, el Cuadro IV-4 muestra que Bogotá-Cundinamarca registra especialización relativa en el mercado estadounidense en 11 de 17 sectores relacionados en el cuadro en cuestión (IEEe>1). De hecho, las exportaciones de la región muestran especialización relativa e importante competitividad en renglones de la industria textil, imprentas y editoriales, productos plásticos, productos del cuero, y muebles, entre otros.

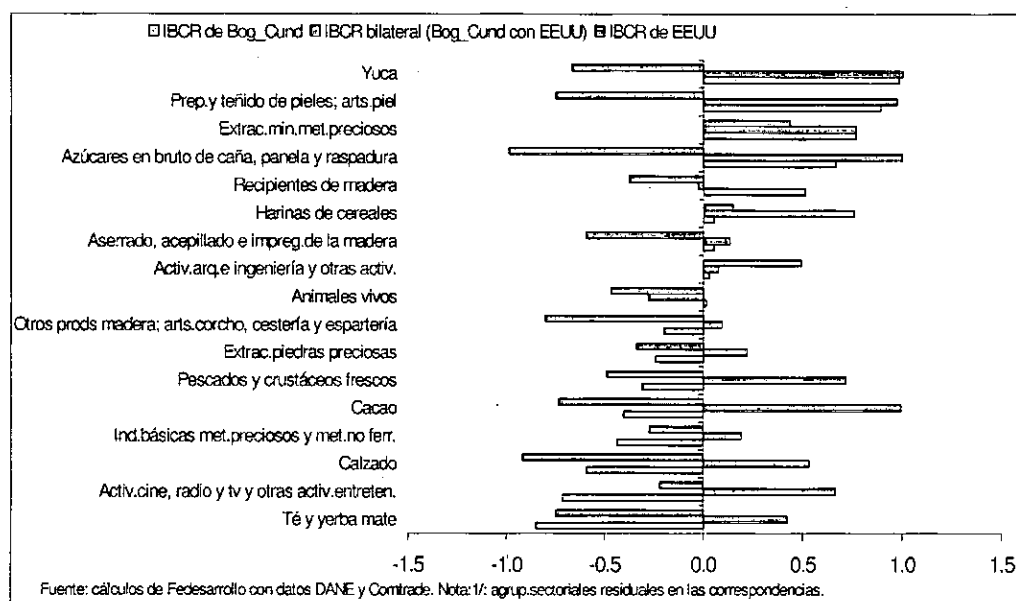
En suma, la evaluación de la situación de especialización relativa de los sectores competitivos de Bogotá-Cundinamarca en el mercado estadounidense señala que hay diversos renglones muy bien posicionados para competir con los países más competitivos en vender en ese país. Así mismo, los aranceles promedio que enfrentan estos sectores para acceder al mercado estadounidenses son bastante bajos. En algunos casos, las preferencias ATPDEA brindan acceso preferencial en renglones con promedios arancelarios importantes, como es el caso de las confecciones.

IV.B.2.Resultados de sectores con potencial exportador

Antes de presentar el grupo de productos *no competitivos* o *vulnerables*, extractamos de los cuadrantes II y III del Gráfico IV-1 un subconjunto de bienes que cuentan con *potencial exportador*.

Gráfico IV-5

Bogotá-Cundinamarca: sectores no competitivos con potencial exportador, promedio del período 2001-05, Índice de Balanza Comercial Relativa (IBCR)



Como ya se mencionó en la sección metodológica, estos sectores netamente exportadores provienen de la evaluación simultánea del resultado del *Índice de Balanza Comercial Relativa* (IBCR) de Bogotá-Cundinamarca, estimado con los flujos comerciales a todos los destinos ($IBCR > 0$), y el IBCR bilateral de la región con EE.UU. ($IBCR_{e} > 0$). Si el sector que no es competitivo según el IBCR cumple con alguna de las anteriores dos condiciones, lo catalogamos como un bien con *potencial exportador*. En el Gráfico IV-5 presentamos los 17 sectores que cumplieron con este criterio, entre los cuales hay 2 mineros, 7 agropecuarios y agroindustriales y 8 industriales.

En las siguientes dos subsecciones precisamos cuáles de estos sectores con *potencial exportador* pueden encontrar oportunidades en EE.UU. en consideración de la vocación

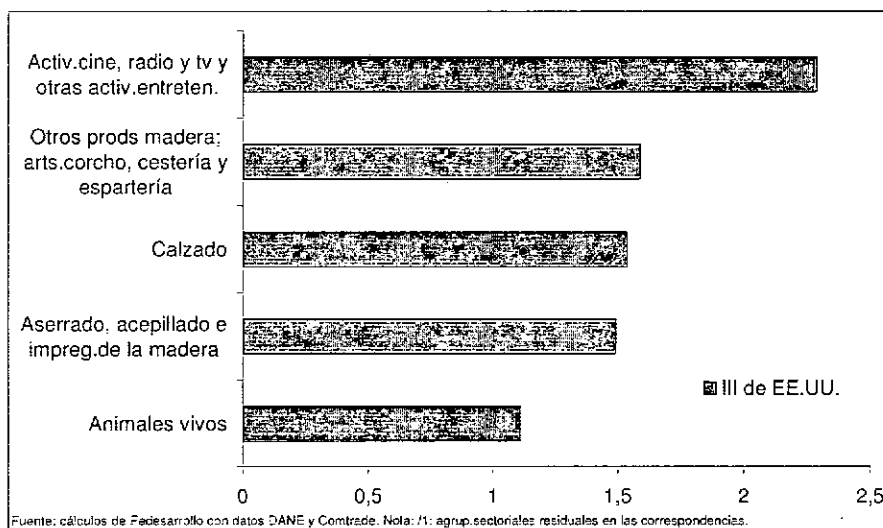
importadora de este último y, posteriormente, identificamos los principales competidores en estos segmentos en el mercado estadounidense.

a) Resultados vocación importadora de Estados Unidos

A pesar de que los sectores con potencial exportador no cuentan con complementariedad comercial con EE.UU. según el indicador ICC, los resultados del *Índice de Intensidad Importadora* (III) estadounidenses son interesantes pues señalan aquellos segmentos en los que ese mercado muestra vocación importadora. El Gráfico IV-6 contiene los cinco sectores con *potencial exportador* con mayores oportunidades en el mercado estadounidense ($III > 1$): *Actividades de cine, radio, televisión y otras actividades de entretenimiento* (CIIU 921); *Otros productos de madera, artículos de corcho, cestería y espartería* (209); *Calzado* (192); *Aserrado, acepillado e impregnación de la madera* (201); y *Animales vivos*.

Gráfico IV-6

Bogotá-Cundinamarca: III de Estados Unidos > 1 para los sectores con *potencial exportador* de la región, 2001-05



b) Principales competidores en el mercado de Estados Unidos

De forma análoga a la información presentada en el Cuadro IV-3 y el Cuadro IV-4, en el Cuadro IV-5 presentamos los resultados del cálculo del *Índice de Especialización de Exportaciones Específico* (IEEe) para los 17 sectores con *potencial exportador*. Como ya se mencionó, el indicador IEEe utiliza las cifras de comercio para determinar cuáles son los principales competidores en el mercado estadounidense de diversos sectores de Bogotá-Cundinamarca.

Cuadro IV-5

Índice de Especialización de Exportaciones Específico (IEEe) al mercado de Estados Unidos: principales competidores de los sectores *con potencial exportador* de la región y sus condiciones de acceso a Estados Unidos*, 2001-05

CIIU Rev.3	Descripción del sector	IEEe de Bog. Cund.	Arancel aplicado a Colombia	Países más competitivos en el mercado de EE.UU.: Indicador IEEe y sus condiciones de acceso a ese mercado							
182	Prep. y teñido de pieles; arts. piel	2.0	0%	Macedonia	Grecia	Tokelau	Uruguay				
				160.3	0.7%	72.6	3.1%	61.4	0.7%	32.2	0.7%
n.a.	Harinas de cereales	1.8	0%	Etiopia	S. Vicente	Polonia	Australia				
				35.7	1.6%	30.36	1.6%	29.8	5.3%	12.33	1.5%
742	Activ. arq. e ingeniería y otras activ.	1.0	0%	Senegal	Rusia	Portugal	Rep. Checa				
				1116.1	0.0%	18.7	0.0%	16.6	0.0%	14.9	0.0%
272	Ind. básicas met. preciosos y met. no ferrosas	0.8	0%	Tajikistan	Zambia	Suriname	Perú				
				242.8	3.1%	44.5	0.9%	44.2	0.9%	23.1	0.0%
921	Activ. cine, radio y tv y otras activ. entreten.	0.7	0.0%	Irán	Francia	Siria	Grecia				
				31.2	0.4%	14.3	0.4%	9.2	0.4%	7.1	0.4%
n.a.	Cacao	0.5	0%	Costa de Marfil	Togo	Papua N. Guinea	Ghana				
				897.2	0.0%	572.2	0.0%	263.9	0.0%	209.2	0.0%
n.a.	Pescados y crustáceos frescos	0.5	0%	Groenlandia	Islandia	Belize	Guyana				
				147.4	2.1%	85.07	2.1%	57.22	0.0%	49.57	0.0%
n.a.	Animales vivos	0.4	0%	Benín	Togo	Mauricio	Tanzania				
				357.0	1.5%	83.5	1.5%	18.3	1.5%	15.3	1.5%
n.a.	Té y yerba mate	0.4	0%	Malawi	Kenia	Papua N. Guinea	Ant. y Barbuda				
				663.57	0.0%	209.49	0.0%	92.5	0.0%	69.66	3.5%
n.a.	Azúcares en bruto de caña, panela y raspadura	0.3	n.d.	Mozambique	Paraguay	Belize	Zimbabwe				
				1418.4	n.d.	197.9	n.d.	192.6	n.d.	186.1	n.d.
132	Extrac. min. met. preciosos	0.3	n.d.	Ghana	Guinea	Canadá	Australia				
				33.7	n.d.	11.0	n.d.	5.6	n.d.	2.1	n.d.
n.a.	Yuca	0.2	0%	Tonga	Jamaica	Ghana	Costa Rica				
				442.27	6.3%	349.83	6.3%	250.17	6.3%	1200.56	0.0%
209	Otros prods. madera; arts. corcho, cestería y espartería	0.2	0%	Portugal	Ghana	Estonia	Indonesia				
				37.8	4.2%	9.3	1.3%	5.5	4.2%	4.9	1.3%
192	Calzado	0.1	5%	Vietnam	Romania	China	Indonesia				
				7.9	15.3%	5.6	15.0%	5.3	15.3%	4.5	15.0%
204	Recipientes de madera	0.1	0%	Francia	Hungría	Chile	Bulgaria				
				18.4	5.3%	7.8	5.3%	4.1	0.0%	3.6	0.0%
201	Aserrado, acepillado e impreg. de la madera	0.1	0%	Paraguay	Lituania	Ghana	Chile				
				30.3	0.9%	15.6	1.4%	14.5	0.9%	13.9	0.0%
143	Extrac. piedras preciosas	0.02	0%	Botswana	Sierra León	Rep. Centro Afric.	Congo				
				1331.0	0.0%	816.1	0.0%	575.7	0.0%	378.0	0.0%

Fuente: cálculos de Fedesarrollo con datos Comtrade, DANE y USITC.

Notas: los países destacados en amarillo tienen acuerdos de libre comercio con Estados Unidos.

* El cálculo de los promedios arancelarios incluye los aranceles *ad-valorem* y los equivalentes arancelarios de las tarifas específicas; no incluye equivalentes de cuotas y tarifas mixtas. n.a.: no aplica; n.d.: no disponible.

El Cuadro IV-5 presenta los resultados de este ejercicio y señala cuáles son los 17 sectores agropecuarios y agroindustriales, industriales y mineros con *potencial exportador* de la región. Al igual que en los casos mencionados anteriormente, todos estos sectores cuentan con condiciones bastante favorables de acceso al mercado estadounidense. En el cuadro se puede ver que hay tres sectores con potencial exportador de la región con especialización relativa en el mercado estadounidense, los cuales son *Preparación y teñido de pieles, y artículos de piel* (CIIU 182); *Harinas de cereales*; y *Actividades de arquitectura e ingeniería, y otras actividades* (742).

En la siguiente sección analizamos los sectores de la región que, de acuerdo con el cálculo de los indicadores de competitividad, clasificaron como *no competitivos* o *vulnerables*.

IV.B.3.Resultados sectores vulnerables

Como se explicó en la sección IV.A de metodología de este capítulo, la evaluación de los productos *no competitivos* o *vulnerables* reconoce la necesidad de analizar los riesgos de perder mercado local como resultado de los tratados comerciales, puesto que la mayor competencia conduciría a que actividades no competitivas recorten la escala de su producción.

A continuación se identifican los segmentos productivos regionales que pueden ser *no competitivos* o *vulnerables* ante una mayor integración comercial con EE.UU.. Para tal efecto presentamos la siguiente información: (1) los sectores *no competitivos* (con $IVCR < 1$ y, además, importadores netos de acuerdo con el IBCR a todos los destinos y el IBCR específico a EE.UU.); (2) los principales proveedores de los productos de esos sectores; y (3) la situación arancelaria que enfrentan actualmente esos proveedores en Colombia. Respecto a este último aspecto es importante recordar que los promedios arancelarios simples para el sector agropecuario y agroindustrial incluyen las tarifas efectivas producto de la aplicación del Sistema Andino de Franjas de Precios (SAFP).

En concordancia con lo anterior, el Cuadro IV-6, el Cuadro IV-7 y el Cuadro IV-8 de esta sección contienen la siguiente información: (1) la descripción del sector *no competitivo* o *vulnerable*; (2) las condiciones de acceso *nación más favorecida* (NMF) de esos productos al mercado colombiano; (3) el valor de las importaciones de Bogotá-Cundinamarca para cada renglón *no competitivo* para el promedio del período 2001-05 (los sectores aparecen ordenados de mayor a menor según esta variable); y (4) los principales cuatro países proveedores de la región. Este último campo contiene dos indicadores numéricos: (i) la participación porcentual de las ventas cada país proveedor a Bogotá-Cundinamarca en las importaciones promedio de la región entre 2001-05; y (ii) el valor del *Índice de Especialización de Exportaciones Específico* (IEEe) estimado para capturar la competitividad relativa de los cuatro primeros proveedores en el mercado regional para cada sector *no competitivo*. Como ya se señaló, mientras mayor sea el valor del indicador IEEe, mayor es la especialización del país proveedor del mismo en la venta del producto al mercado de Bogotá-Cundinamarca.

En esos tres cuadros la columna con el arancel NMF de Colombia corresponde a las barreras arancelarias que enfrentan países como Estados Unidos, que no tienen acuerdos de libre comercio o esquemas de integración económica más avanzados con nuestro país. Para destacar los tratamientos arancelarios preferenciales que otorga Colombia, es decir los que reciben países que enfrentan tarifas inferiores al nivel NMF, sombreamos las casillas de la siguiente manera: los países con amarillo enfrentan un arancel de 0% en virtud de los acuerdos en el marco de la Comunidad Andina de Naciones (CAN); Venezuela se destaca en gris claro, pues enfrenta un arancel de 0% que se espera se mantenga en el marco de la negociación en curso de una zona de libre comercio con Colombia tras su abandono de la CAN en el primer semestre de 2006; México, sombreado en verde claro, y Chile, en rosado, tienen programas de desgravación con Colombia en virtud de los cuales enfrentan aranceles

inferiores al NMF. Los países sombreados en azul corresponden a las naciones pertenecientes al Mercosur, con los cuales Colombia tiene algunas preferencias en el marco de la ALADI y negoció recientemente un nuevo programa de desgravación más profundo que se acelerará a partir del año 2011. Los niveles que mantiene Colombia para países de esa unión aduanera son en la actualidad superiores a los vigentes para México o Chile.

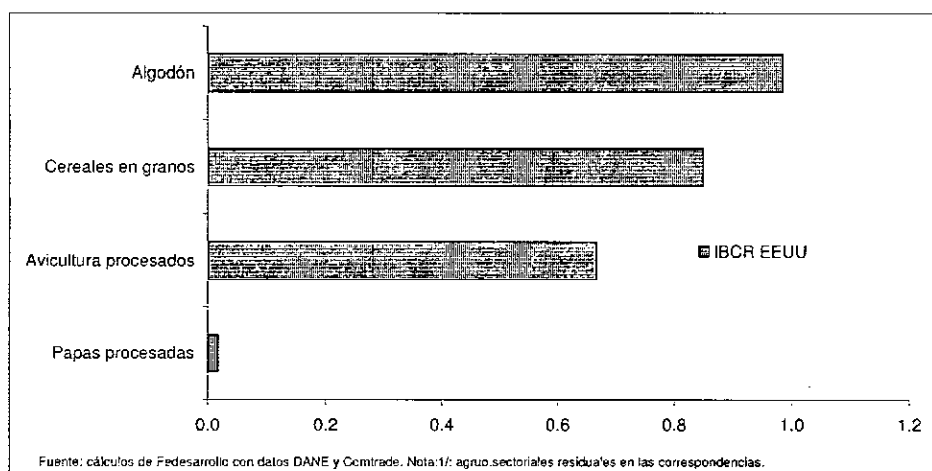
a) Resultados competidores en el mercado local: sector agropecuario y agroindustrial

El Cuadro IV-6 contiene los resultados de los principales competidores en el mercado local para los 21 productos agropecuarios y agroindustriales *no competitivos*. Las compras externas de estos sectores representaron 4,8% del total importado por Bogotá-Cundinamarca en el período 2001-05, y 60,2% del total de compras externas de bienes agropecuarios y agroindustriales de la región en igual lapso. Cabe señalar que estos productos agropecuarios y agroindustriales representaron en promedio 0,9% del total exportado por la región entre 2001 y 2005, y 0,2% de las ventas externas de la misma a Estados Unidos entre 2001 y 2005.

Estados Unidos es el principal país de origen de las compras externas regionales de 7 de estos 21 sectores *no competitivos*. Mientras tanto, EE.UU. es el segundo proveedor en seis de estos 21 renglones. De los 13 sectores en los que EE.UU. ocupa el primer o el segundo lugar, ese país cuenta con una ventaja comparativa en el mercado regional en 10 productos que registran un *Índice de Especialización de Exportaciones Específico* mayor que uno ($IEE_e > 1$). Entre estos productos figuran *Materias trensables y demás, Algodón, Cereales en granos, Gomas resinas y demás jugos, Grasas y aceites animales o veg (sin oleaginosas), Avicultura procesados, Carne porcina procesada, papas procesada, otras carnes nep/1, y Otros prod.origen animal*. De hecho, unos pocos segmentos con $IEE_e > 1$ coinciden con aquellos en los que EE.UU. cuenta con un $IBCR > 0$ (Gráfico IV-7). Por lo tanto, se podría considerar que estos bienes de la región serían los que presentarán una mayor vulnerabilidad relativa con la puesta en marcha de un TLC con Estados Unidos.

Gráfico IV-7

Estados Unidos: sectores agropecuarios y agroindustriales vulnerables de Bog.-Cund. en los que EE.UU. es netamente exportador y tiene $IEE_e > 1$



Cuadro IV-6

Sectores *vulnerables* agropecuarios y agroindustriales de Bogotá-Cundinamarca: origen de las importaciones, competitividad relativa de los principales proveedores y condiciones de acceso* al mercado regional, 2001-05

Descripción	Arancel aplicado por Colombia (SAFF) (%)	Impo de la Región en US\$ Millones	Principales cuatro países proveedores su participación en el mercado de la región y correspondiente índice de competitividad IEEe			
Cereales en granos	23.1	190.94	EE.UU. 46.5% 1.79	Canadá 28.3% 12.65	Argentina 7.9% 4.98	Australia 5.7% 28.21
Residuos prod.agropec. y desperdicios	15.7	57.68	Bolivia 36.7% 71.75	EE.UU. 25.2% 0.94	Argentina 6.5% 4.01	Perú 6.3% 6.93
Bebidas y liq.alcohólicos	18.8	39.98	Reino Unido 27.8% 0.60	Ecuador 12.8% 0.60	México 12.6% 0.60	Chile 12.1% 0.60
Prod.molinería y prep.base de cereales	19.6	29.84	Irlanda 23.4% 60.03	Venezuela 12.8% 2.51	México 12.6% 1.72	Chile 11.9% 6.91
Semillas de oleaginosas	10.8	28.47	Paraguay 36.3% 260.85	EE.UU. 18.5% 0.81	Bolivia 17.5% 38.25	Argentina 7.6% 5.52
Algodón	10.0	14.05	EE.UU. 44.2% 2.31	Burkina Faso 19.8% 594.57	Australia 6.6% 44.08	España 6.4% 4.59
Pescados y crustáceos procesados	20.0	8.55	Ecuador 79.6% 39.60	España 5.4% 2.78	Venezuela 5.4% 1.05	Perú 3.2% 3.52
Gomas resinas y demás jugos	10.6	6.99	EE.UU. 41.6% 1.60	Alemania 13.4% 3.17	Francia 9.8% 4.23	Dinamarca 5.9% 31.24
Chocolates	20.0	5.82	Ecuador 26.8% 13.47	Argentina 15.4% 9.54	Venezuela 13.2% 2.61	Brasil 6.7% 1.15
Otros azúcares	14.5	5.69	Bolivia 33.9% 101.53	Honduras 28.3% 2046.10	EE.UU. 9.7% 0.59	México 6.4% 1.40
Otros prod.origen animal	16.3	3.98	EE.UU. 27.7% 1.10	Ecuador 18.3% 9.65	Canadá 15.1% 7.00	Venezuela 10.8% 2.27
Avicultura procesados	20.7	2.99	EE.UU. 32.1% 1.42	Chile 20.2% 13.65	Venezuela 13.0% 3.01	Perú 12.3% 16.01
Carne de bovino	57.9	2.50	Paraguay 44.7% 359.35	Chile 16.7% 12.75	EE.UU. 15.1% 0.75	Argentina 12.1% 9.76
Carne de porcino	10.5	1.68	Chile 149.2% 28.65	Canadá 29.2% 13.20	EE.UU. 14.0% 0.54	Brasil 13.8% 0.68
Carne porcina procesada	14.8	1.01	Venezuela 46.4% 13.97	EE.UU. 19.1% 1.10	Chile 13.6% 12.12	España 8.4% 6.59
Papas procesadas	20.0	0.97	Argentina 43.9% 39.24	EE.UU. 18.4% 1.00	P.Bajos 15.5% 29.65	Canadá 12.8% 8.09
Grasas y aceites animales o veg (sin oleaginosas)	10.0	0.74	EE.UU. 28.8% 1.34	Brasil 20.0% 4.22	Perú 16.1% 21.91	España 8.3% 5.24
Materias trensables y demás	10.0	0.57	EE.UU. 49.9% 2.44	Costa de Marfil 11.3% 1700.41	Reino Unido 7.8% 7.35	Benin 7.1% 1417.66
Lana y otros pelos de animales para tejidos	10.0	0.16	Portugal 82.3% 1908.11	Bélgica 12.6% 21.11	Argentina 4.2% 2.59	China 0.9% 0.15
Otras carnes procesadas nep/1	15.6	0.16	España 23.7% 15.63	EE.UU. 19.6% 0.94	Austria 19.2% 82.76	Francia 18.5% 10.01
Otras carnes nep/1	20.0	0.02	Chile 60.2% 45.62	EE.UU. 39.8% 1.96	n.d.	n.d.

Fuente: cálculos de Fedesarrollo con datos Ministerio de Comercio, Industria y Turismo y DANE. Notas: * Los países sombreados en amarillo enfrentan arancel de 0% en virtud de los acuerdos en el marco de la Comunidad Andina. Venezuela, en gris claro, se espera mantenga su acceso preferencial mediante una nueva zona de libre comercio con Colombia. Los países en verde (México) y rosado (Chile) tienen programas de desgravación vigentes con Colombia, mediante los cuales enfrentan aranceles inferiores al NMF. Los países en azul (MERCOSUR) tienen programas de desgravación vigentes con Colombia menos avanzados que los destacados en verde, que se profundizarán a partir de 2011.

b) Resultados de competidores en el mercado local: minería

El Cuadro IV-7 contiene los siete productos *no competitivos* para el caso de la minería, identifica el valor de las importaciones de Bogotá-Cundinamarca para cada sector, y muestra la participación de los cuatro primeros proveedores de los mismos para el período promedio 2001-05. Es interesante señalar que el monto de las importaciones de los productos mineros

vulnerables representó apenas 0,21% de las compras externas totales de la región entre 2001 y 2005, y 0,06% del total exportado por la región en esos años.

Como se muestra en el cuadro en cuestión, los sectores mineros vulnerables son los siguientes: *Extracción de minerales no metálicos* (CIIU revisión 3 141); *Extracción de otros minerales no metálicos* (149); *Extracción de minerales metálicos no ferrosos, excepto minerales de uranio y torio y metales preciosos* (133); *Explotación de otros minerales no metálicos* (142); *Extracción y aglomeración de turba* (103); *Extracción de mineral de hierro* (131); y *Extracción y aglomeración de carbón lignítico* (102). En 3 de esos 7 segmentos mineros vulnerables Estados Unidos es el principal abastecedor de la región y posee una ventaja competitiva en el mercado según el IEEe.

Cabe señalar que según el IBCR de Estados Unidos, cuyos resultados no se muestran en esta subsección, ese país es un importador neto de todos los productos mineros vulnerables de la región, con excepción de *Extracción de minerales metálicos no ferrosos, excepto minerales de uranio y torio y metales preciosos* (133) y *Explotación de otros minerales no metálicos* (142). Por lo tanto, es probable que una eventual desgravación arancelaria con EE.UU. en el marco del TLC propicie un incremento en su participación como abastecedor de las compras que hace la región de estos productos mineros, en particular de los dos anteriormente señalados.

Cuadro IV-7

Sectores vulnerables de la minería de Bogotá-Cundinamarca: origen de las importaciones, competitividad relativa de los principales proveedores y condiciones de acceso* al mercado regional, 2001-05

CIIU Rev.3	Descripción	Arancel aplicado por Colombia (%)	Impo de la Región en US\$ Millones	Principales cuatro países proveedores su participación en el mercado de la región y correspondiente índice de competitividad IEEe							
141	Explot.min.no metálicos	5,0	5,12	EE.UU. 39,8% 1,6	Italia 11,9% 5,4	España 9,5% 5,2	Brasil 7,9% 1,4				
149	Extrac.otros min.no metálicos	5,2	4,74	Brasil 34,0% 5,9	Canadá 21,2% 9,4	China 10,8% 1,9	EE.UU. 9,8% 0,4				
133	Extrac.min.metal.no ferr., exc.min.uranio y torio y met.preciosos	5,0	3,17	EE.UU. 38,7% 1,6	Italia 19,5% 9,0	Australia 10,1% 52,2	Brasil 7,6% 1,4				
142	Explot.otros min.no metálicos	5,0	2,70	India 23,5% 39,6	Marruecos 15,2% 1291,8	EE.UU. 11% 0,5	Perú 9,9% 13,8				
103	Extrac.y aglomer.turba	5,0	0,79	Canadá 81,6% 38,3	Finlandia 3,7% 4,3	Camerún 2,1% 16747	Brasil 1,9% 0,4				
131	Extrac.min.de hierro	5,0	0,60	Perú 72,3% 81,2	EE.UU. 23,7% 0,9	Australia 2,4% 11,8	Tunez 0,8% 699,6				
102	Extrac.y aglomer.carbón lignítico	5,0	0,01	EE.UU. 54,2% 3,2	China 38,9% 10,4	Argentina 6,9% 6,7	n.d.				

Fuente: cálculos de Fedesarrollo con datos Ministerio de Comercio, Industria y Turismo y DANE. Notas: * Los países sombreados en amarillo enfrentan arancel de 0% en virtud de los acuerdos en el marco de la Comunidad Andina. Venezuela, en gris claro, se espera mantenga su acceso preferencial mediante una nueva zona de libre comercio con Colombia. Los países en verde (México) y rosado (Chile) tienen programas de desgravación vigentes con Colombia, mediante los cuales enfrentan aranceles inferiores al NMF. Los países en azul (MERCOSUR) tienen programas de desgravación vigentes con Colombia menos avanzados que los destacados en verde, que se profundizarán a partir de 2011.

c). Resultados de competidores en el mercado local: industria

El Cuadro IV-8 muestra los 35 sectores industriales no competitivos de Bogotá-Cundinamarca, definidos como aquellos que no son competitivos según el IVCR ($IVCR < 1$), y son importadores netos de acuerdo con el IBCR e IBCR bilateral. Las importaciones de estos sectores industriales no competitivos representaron 63% del total importado por Bogotá-Cundinamarca en el período 2001-05. Igualmente, estos bienes industriales representaron en promedio 17% del total exportado por la región entre 2001 y 2005, y 8,8% de las ventas externas de la misma a Estados Unidos entre 2001 y 2005.

Del Cuadro IV-8 sobresale que Estados Unidos es el principal proveedor de 20 de los 35 renglones industriales clasificados como vulnerables. Sin embargo, los resultados del IEEe que se encuentran en ese cuadro señalan que ese país no es necesariamente el más competitivo entre los principales países de origen de las importaciones que realiza Bogotá-Cundinamarca. Este es el caso, por ejemplo, de *Papel, cartón y productos de papel y de cartón* (CIIU 210) y *Productos de caucho* (251), entre otros, que cuentan con un IEEe < 1.

Cabe anotar que, según el IBCR de Estados Unidos para los productos industriales vulnerables de la región, ese país es un exportador neto de solamente cinco de estos 35 sectores, entre los cuales además revela una ventaja comparativa como proveedor de la región en solamente tres (*Aeronaves* (CIIU 353), *Aparatos e instrumentos médicos, excepto instrumentos ópticos* (331) y *Maquinaria de uso especial* (292).

No obstante todo lo anterior, es importante no perder de vista que Estados Unidos es el principal país de origen de las compras externas de la región. Por lo tanto, ante una reducción de los aranceles colombianos es muy probable que EE.UU. incremente su presencia en los sectores listados en los cuadros, excepto quizá en los segmentos en los que ese país no muestra una especialización relativa en el mercado regional (según el IEEe).

Cuadro IV-8

Sectores *vulnerables* de la industria de Bogotá-Cundinamarca: origen de las importaciones, competitividad relativa de los principales proveedores y condiciones de acceso* al mercado regional, 2001-05 (Parte 1 de 2)

CIIU	Descripción	Arancel aplicado por Colombia (SAEP) (%)	Importo de la Región en US\$ Millones	Principales cuatro países proveedores su participación en el mercado de la región y correspondiente índice de competitividad (EE)							
				México	EE.UU.	China	Corea del Sur				
322	Transmis. radio y tv y aparatos telefonía y telegrafía	6.67	718.30	22.6% 3.12	11.5% 0.44	10.2% 1.75	9.8% 3.06				
353	Aeronav. y nav. espaciales	4.81	689.53	82.2% 3.11	3.9% 1.63	3.5% 1.53	2.0% 0.35				
241	Sust. quim. básicas	5.97	615.99	33.6% 1.26	19.7% 1.89	7.1% 1.64	4.4% 0.74				
300	Maq. oficina, contab. e informática	5.40	474.75	27.9% 1.05	15.8% 5.75	14.4% 2.45	13.7% 1.67				
292	Maq. uso especial	8.02	405.65	29.7% 1.12	9.8% 1.68	9.3% 2.16	8.8% 3.79				
291	Maq. uso general	10.99	341.74	39.6% 1.48	8.2% 1.88	6.3% 2.71	6.3% 1.32				
271	Ind. básicas hierro y acero	8.48	277.43	36.9% 7.25	11.6% 1.99	9.3% 1.97	7.4% 0.28				
331	Aparat. e instrum. médicos, exc. instrum. ópticas	7.00	243.09	44.1% 1.65	10.4% 2.4026	5.3% 1.1054	4.2% 2.7352				
323	Receptores radio y tv, aparat. grab y reprod. sonido o imagen y conex.	13.39	238.48	40.0% 5.44	18.1% 3.07	12.4% 0.19	5.0% 1.55				
210	Papel, cartón y prods. papel y cartón	12.40	162.57	15.0% 0.56	14.3% 6.25	10.5% 6.10	9.9% 10.43				
343	Autopartes para veh. automot. y motores	11.05	124.21	27.2% 1.02	20.6% 4.33	7.3% 2.26	5.9% 1.00				
289	Otros prods. elab. de metal y activ. servic. trabajo metales	14.24	119.02	34.3% 1.29	10.9% 1.85	8.0% 1.10	7.8% 1.53				
172	Tejedura prods. textiles	19.81	99.25	29.4% 4.99	18.4% 13.93	6.0% 2.99	5.5% 1.69				
369	Otras ind. manuf. nep/1	15.66	93.07	36.3% 6.15	12.6% 0.47	5.6% 1.33	4.4% 3.34				
251	Prods. caucho	14.19	91.11	18.1% 0.68	15.4% 3.24	4.5% 2.83	12.8% 2.18				
243	Fibras sintéticas y artífic.	12.79	89.76	20.1% 0.76	15.6% 2.14	11.8% 2.02	7.8% 5.95				
311	Motores, gen. y transform.	10.78	84.54	40.3% 1.52	8.4% 1.43	6.7% 0.92	6.4% 4.69				
312	Aparat. distr. y control energ. eléctrica	12.35	62.81	28.0% 1.05	13.6% 3.14	11.4% 4.80	7.3% 1.23				
293	Aparat. uso doméstico nep/1	17.25	57.23	28.7% 8.88	28.2% 4.79	13.9% 1.90	17.6% 4.39				
319	Otro eq. eléctrico nep/1	8.73	48.44	30.6% 1.15	9.2% 1.95	8.4% 1.44	7.0% 2.54				
321	Tubos y válvulas electrón. y otros comp. electrón.	5.37	43.53	30.7% 4.19	20.3% 0.76	5.6% 1.74	5.4% 6.60				
332	Instrum. ópticos y de equipo fotogr.	6.51	42.64	41.2% 1.56	15.9% 3.38	12.8% 2.20	4.9% 6.01				
171	Prep. e hilatura de fibras textiles	13.78	35.10	25.2% 66.77	15.9% 22.29	8.5% 16.66	6.4% 0.33				
313	Hilos y cables aislados	14.33	33.00	36.4% 1.36	17.6% 3.45	7.0% 1.19	5.8% 6.10				
314	Acumuladores y de pilas eléctricas	8.13	21.76	31.2% 1.17	11.2% 1.91	10.4% 28.68	10.3% 2.02				
333	Relojes	7.96	13.88	35.1% 5.97	33.0% 21.69	7.3% 1.53	6.5% 27.33				
202	Fab. hojas de madera para enchapado; tableros y paneles	14.00	13.12	34.9% 1.04	16.9% 10.08	5.9% 1.03	3.8% 0.15				

Cuadro IV-8 (Parte 2 de 2)

Sectores *vulnerables* de la industria de Bogotá-Cund.: origen de las impo., competitividad relativa de los principales proveedores y condiciones de acceso* al mercado regional, 2001-05

CIIU	Descripción	Arancel aplicado por Colombia (SAFP) (%)	Impo de la Región en US\$ Millones	Principales cuatro países proveedores su participación en el mercado de la región y correspondiente índice de competitividad IECE			
281	Prods.met.uso estruc., tanques, depósitos y gen.vapor	13.85	10.67	EE.UU. 28.3% 1.08	Brasil 26.5% 4.57	Venezuela 13.6% 2.70	Argentina 4.8% 3.03
342	Carrocerías para veh.automot.; remolques y semiremolques	16.67	8.79	Zonas Francas 51.3% 26.49	EE.UU. 24.1% 1.06	Brasil 7.6% 1.52	México 3.5% 0.57
359	Otro eq.transporte nep/1	14.46	5.53	China 33.9% 5.87	Taiwan 11.5% 8.92	EE.UU. 10.8% 0.41	Alemania 10.1% 2.37
203	Fab.partes y piezas de carpintería para edif.y contruc.	15.00	5.16	Alemania 36.8% 8.97	Brasil 23.7% 4.26	EE.UU. 9.8% 0.39	Canadá 5.6% 2.56
351	Construc.y repar.buques y otras embarcaciones	8.00	4.90	España 38.2% 31.27	EE.UU. 36.9% 2.21	Países Bajos 21.5% 45.44	Venezuela 10.7% 0.23
233	Elab.combust.nuclear	5.00	1.52	EE.UU. 42.3% 1.59	Francia 34.0% 14.34	Reino Unido 8.6% 6.28	Canadá 7.6% 3.31
352	Locomot.y mat.rodante para ferrocarriles y tranvías	9.17	1.00	Austria 23.5% 101.92	España 20.6% 13.80	EE.UU. 20.1% 0.98	Canadá 12.4% 6.98
402	Fab.gas; distr.comb.gaseosos por tuberías	5.00	0.00	EE.UU. 54.2% 10.12	Canadá 45.8% 99.45	n.d	n.d

Fuente: cálculos de Fedesarrollo con datos Ministerio de Comercio, Industria y Turismo y DANE. Notas: * Los países sombreados en amarillo enfrentan arancel de 0% en virtud de los acuerdos en el marco de la Comunidad Andina. Venezuela, en gris claro, se espera mantenga su acceso preferencial mediante una nueva zona de libre comercio con Colombia. Los países en verde (México) y rosado (Chile) tienen programas de desgravación vigentes con Colombia, mediante los cuales enfrentan aranceles inferiores al NMF. Los países en azul (MERCOSUR) tienen programas de desgravación vigentes con Colombia menos avanzados que los destacados en verde, que se profundizarán a partir de 2011.

IV.C. Resultados de competitividad relativa de servicios

Esta subsección ofrece una aproximación analítica y cuantitativa al comercio exterior de servicios de la región Bogotá-Cundinamarca. Como se explica más adelante, las deficiencias estadísticas que caracterizan el comercio internacional de servicios son particularmente severas en el caso de la región. Para desarrollar el tema comenzamos por listar las distintas formas de intercambio de servicios, su relevancia económica y sus problemas estadísticos. Luego exponemos el desempeño reciente del comercio de servicios con base en las cifras disponibles y la evolución reciente de la balanza de servicios de Colombia y la región. Al final de la subsección presentamos los resultados de los indicadores de competitividad relativa aplicados a las limitadas cifras disponibles sobre el comercio internacional de servicios.

IV.C.1. Aspectos metodológicos

El comercio internacional de servicios se presenta bajo cuatro formas o modos de suministro, que son el eje fundamental para la liberalización de su comercio, tanto en el nivel multilateral, regional o bilateral. La primera modalidad se denomina *comercio transfronterizo* y consiste en que es el servicio y no el consumidor el que atraviesa la frontera, como sucede por ejemplo cuando alguien adquiere un servicio financiero de una entidad extranjera por internet. Otra modalidad es aquella que involucra la compra de un servicio por parte de un consumidor en

un país donde no reside, como sucede en el caso del turismo. Las autoridades comerciales denominan a este tipo de comercio de servicios *consumo en el extranjero*.

Existen otras dos maneras de comerciar servicios entre países, que se caracterizan por involucrar el movimiento de factores productivos: capital y trabajo. Si una empresa extranjera que quiere prestar sus servicios en un país debe abrir una filial o subsidiaria en ese mercado, esta modalidad de comercio se conoce como *presencia comercial*. De otro lado, si la empresa debe desplazar temporalmente personas de un país a otro para prestar el servicio, como sucede en el caso de las compañías especializadas en consultoría, esta modalidad se conoce como *movimiento temporal de personas*.

Como vemos en el Cuadro IV-9, en cada una de estas cuatro modalidades se presentan distintos tipos de barreras al comercio que son objeto de negociación en foros comerciales. La negociación de una mayor apertura al comercio tiene distintas connotaciones en el caso de cada modalidad mencionada. Por ejemplo, las restricciones a la *presencia comercial* y la negociación de su desmonte están claramente ligadas a la política que tenga cada país sobre la inversión extranjera directa. De igual manera, los obstáculos al *movimiento temporal de personas* y su eliminación están íntimamente vinculados con las políticas de inmigración de los países.

Cuadro IV-9
Barreras al comercio de servicios según modos de suministro

Modos de suministros de servicios	Barreras al intercambio
Modo 1: comercio transfronterizo	Restricciones a extranjeros para vender cierto tipo de servicios en el país.
Modo 2: consumo en el extranjero	Restricciones a nacionales para adquirir servicios en el exterior.
Modo 3: presencia comercial	Prohibición de establecimiento. Limitación a propiedad extranjera. Restricciones al tipo de entidad jurídica. Trato discriminatorio en decisiones públicas.
Modo 4: movimiento temporal de personas	Visas: procedimientos y costos. Permisos de trabajo: procedimientos y costos. Requisitos de reconocimiento de títulos. Limitación a posibilidades de consultoría de trabajadores independientes.

Fuente: Fedesarrollo y clasificación de formas de intercambio de servicios de la OMC

A pesar de la claridad conceptual de las modalidades de comercio de servicios y las barreras que enfrentan para su intercambio, las fuentes de información sobre ambos tópicos son bastante deficientes. Por un lado, los datos sobre el comercio de servicios provienen de cifras de la balanza de servicios de la cuenta corriente de la Balanza de Pagos (BP) de los países, que son recopiladas y homologadas por el Fondo Monetario Internacional (FMI) en la base de datos *Balance of Payments Statistics* (BOPS). A pesar de que esa fuente cuenta con información sectorial para varios años, esta balanza no registra el destino y el origen de las exportaciones e importaciones de servicios, y tampoco considera los montos transados bajo

los modos 3 y 4 de suministro de servicios.⁶² Por lo tanto, las cifras no muestran el origen y destino de los flujos comerciales de servicios y no tienen en cuenta el comercio de servicios relacionados con el intercambio internacional de los factores capital y trabajo. Esta última circunstancia implica que hay una sistemática subestimación estadística del comercio de servicios. De hecho, algunos expertos han calculado que las cifras sobre el comercio internacional de servicios podrían ser 60% mayores en relación con las contenidas en la Balanza de Pagos (modos 1 y 2 de suministro).

Además de los problemas de registro del comercio de servicios, es importante considerar que este intercambio no enfrenta barreras tan diáfanas como las que se aplican a los bienes. Los servicios por definición son intangibles, y su producción y consumo ocurren de manera simultánea. Por ende, las barreras al comercio de servicios tienden a corresponder a políticas nacionales que se encuentran en leyes y regulaciones (véase Cuadro IV-9). Este hecho tiene una consecuencia evidente sobre la calidad de la información disponible para medirlas, puesto que son complejas de compendiar y evaluar.

Respecto al tamaño de las barreras bajo los distintos modos de prestación de servicios, análisis disponibles muestran que solamente podemos inferir que son grandes, y mucho más en los países en desarrollo en comparación con los países desarrollados (Whalley, 2003). En este trabajo el autor argumenta que existen problemas conceptuales con todas las estimaciones que se han realizado sobre el tamaño de las barreras al comercio en servicios.

Vale la pena resaltar que un claro ejemplo de las dificultades de medir estas barreras se encuentra en un estudio reciente de la Universidad Externado de Colombia (2004).⁶³ Con base en una revisión de legislación de tres estados de Estados Unidos, el trabajo identifica algunas barreras de acceso al mercado de servicios de ese país. En términos generales, el estudio confirma la existencia de una gran diversidad de barreras a la prestación de servicios bajo el modo 4 en Estados Unidos, entre los cuales sobresalen las exigencias de licencias, dificultades para la obtención de visas y límites cuantitativos a las mismas, así como requisitos de presencia comercial y de capital mínimo para la prestación de ciertos servicios. Así mismo, los procedimientos para homologar los títulos y la experiencia laboral presentan vacíos de transparencia y en muchos casos se exige al proveedor de servicios profesionales contar con un socio local.

La siguiente sección analiza la evolución reciente del comercio transfronterizo utilizando las estadísticas disponibles de Balanza de Pagos, que incorporan las modalidades 1 y 2 de comercio. En tal sentido, cabe aclarar que en lo que sigue de este trabajo el término *servicios transfronterizos* se refiere a los modos 1 y 2 de suministro de servicios en el comercio internacional definidos anteriormente en esta sección.

⁶² La base de datos BOPS cuenta con información sobre exportaciones e importaciones de servicios para tres grandes categorías: i) *transporte*; ii) *turismo*; y iii) *otros servicios comerciales* (que excluye servicios del gobierno). Dentro de esta última categoría se encuentran los siguientes siete subsectores: i) *comunicaciones*; ii) *construcción*, iii) *financieros y seguros*; iv) *información y computacionales*; v) *pagos por regalías y licencias*; vi) *personales, culturales y recreacionales*; y vii) *servicios relacionados con las empresas*.

⁶³ Este trabajo se encuentra en Alcaldía Mayor de Bogotá (2004), "Bogotá frente al TLC: la posición de Bogotá frente al Tratado de Libre Comercio (TLC) que negocia el gobierno de Colombia con Estados Unidos"

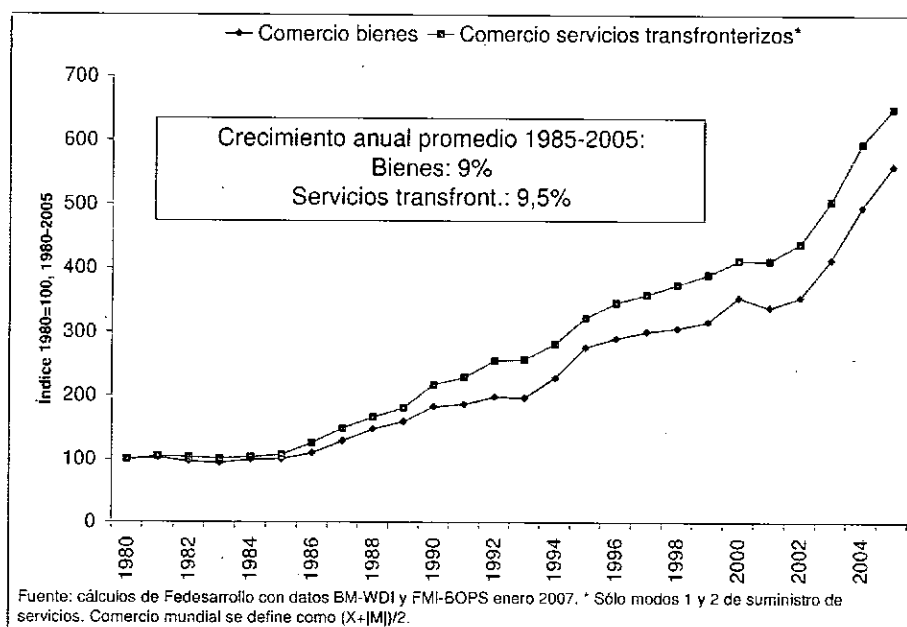
IV.C.2. Evolución reciente del comercio transfronterizo

La importancia de los servicios en el comercio internacional está ligada al peso creciente que este sector ha ido adquiriendo en las últimas décadas, tanto en las economías desarrolladas como en desarrollo. De hecho, la participación de los servicios en el PIB de países avanzados como Estados Unidos es superior a 70%, cifra que para Colombia se acerca a 60%. La participación de los servicios en la generación de empleo es del mismo orden en ambos casos. Como ya se mencionó en este trabajo, el sector servicios de Bogotá-Cundinamarca es igualmente significativo, puesto que representa alrededor de 76% de la economía regional y es responsable de 78% del empleo.

Además de su creciente participación en el producto y el empleo, los servicios han tenido un desempeño más dinámico que el de los bienes en el comercio internacional. Como se ilustra en el Gráfico IV-8, mientras el crecimiento anual promedio del comercio de bienes entre 1985 y 2005 fue de 9%, el del comercio de servicios ascendió a 9,5%. En Gráfico IV-9 se puede ver que los principales ocho exportadores mundiales de *servicios transfronterizos* son la Estados Unidos, los países integrantes de la zona Euro, Japón, Canadá, China, Hong Kong, Suiza y Singapur. Las exportaciones de servicios combinadas de estos países o zonas económicas ascendieron en promedio a US\$ 813,9 miles de millones entre 1996 y 2005, y representaron 50% de las ventas externas de servicios mundiales en el mismo lapso. De hecho, el comercio internacional de servicios es dominado por los países desarrollados. Se estima que el comercio desarrollado entre la Unión Europea, EE.UU. y Japón equivale a cerca de 40% del comercio mundial total de servicios.⁶⁴

Gráfico IV-8

Mundo: comercio de bienes y servicios transfronterizos, 1980-2005

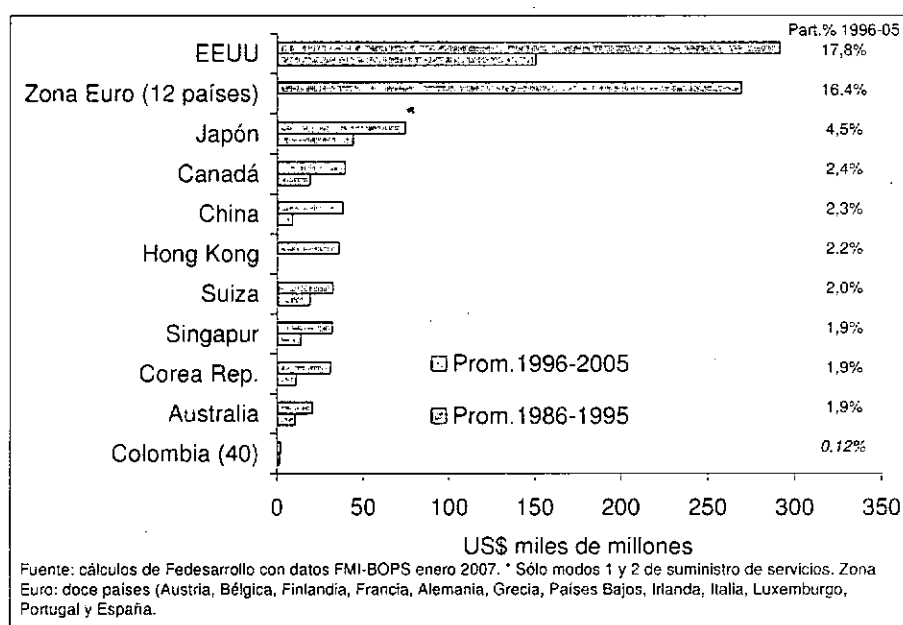


⁶⁴ Maurer, A. y P. Chauvet (2002), en Hoekman *et al.*, pg.239.

El Gráfico IV-9 revela que Colombia ocupa el lugar 40 entre 188 países en materia de exportaciones de servicios, pues nuestras ventas externas en este renglón alcanzaron US\$ 2.120 millones en promedio entre 1996-2005. Colombia es superada por un amplio grupo de países de América Latina en materia de ventas externas de servicios, tales como México, Brasil, Argentina, Chile, República Dominicana y Panamá. Además de su baja participación relativa en el comercio mundial de servicios, tan sólo 0,12% en el lapso 1996-2005, el dinamismo de las exportaciones colombianas de servicios ha sido poco satisfactorio.

Gráfico IV-9

Principales exportadores de servicios transfronterizos en el mundo, promedio anual de los períodos 1986-1995 y 1996-2005



El Gráfico IV-10 identifica el desempeño de las exportaciones de *servicios transfronterizos* para algunos países seleccionados de interés para Colombia para el promedio del período 1980-2005.⁶⁵ El crecimiento promedio anual de las exportaciones mundiales de servicios transfronterizos para el lapso mencionado se ubicó en 7,3%. Sobresale el incremento de 10,5% en las ventas externas de servicios transfronterizos por parte de Costa Rica. Chile, Brasil y Estados Unidos registraron aumentos igualmente significativos, de 10,4%, 8,4% y 7,3%, respectivamente, en sus exportaciones de servicios en el período 1980-2005. En contraste, las exportaciones de servicios transfronterizos de México, Perú y Colombia crecieron por debajo del promedio mundial. Sin duda el comportamiento poco satisfactorio de estos últimos países va en contravía de la tendencia mundial ya documentada de gran dinamismo en el comercio de servicios.

⁶⁵ Cabe aclarar que en 1994 Colombia implementó cambios metodológicos por sugerencia del FMI en la estimación de la balanza de servicios por parte del Banco de la República. Adicionalmente, las cifras para Bogotá, fuente Banco de la República, están disponibles a partir de 1996. Estos dos motivos el período de análisis arranca en 1996.

Gráfico IV-10

Dinámica exportadora de servicios transfronterizos en el mundo, índices 1980=100 y variación % anual período promedio 1980-2005

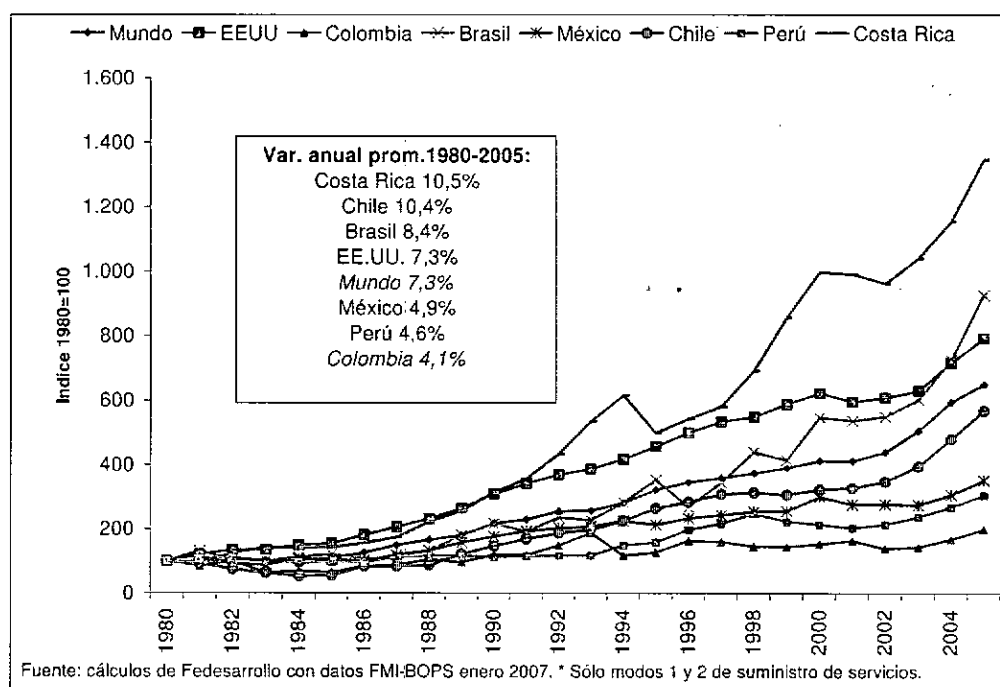
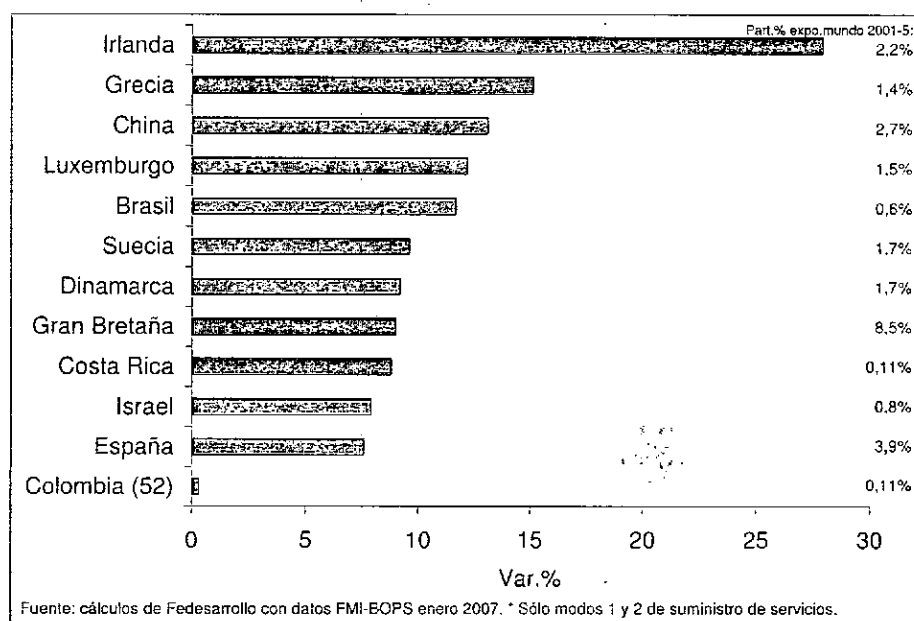


Gráfico IV-11

Dinámica exportadora de servicios transfronterizos en el mundo, variación % anual período promedio 1995-2005



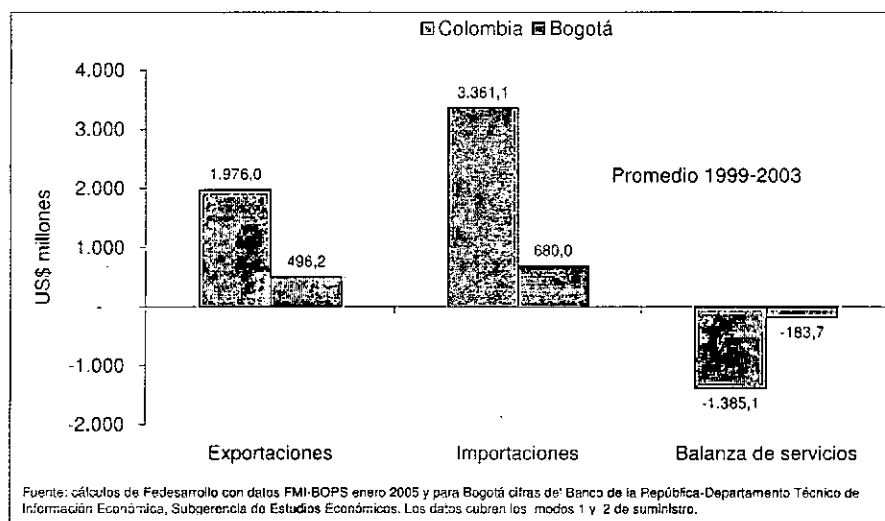
En los últimos diez años Colombia ha perdido aún más terreno en cuanto a la exportación de servicios transfronterizos en comparación con otros países considerados como economías emergentes o en desarrollo. El Gráfico IV-11 revela los países con mayor dinamismo exportador de servicios transfronterizos entre 1996 y 2005, entre los cuales encontramos a Irlanda, Grecia, Brasil y Costa Rica, entre otros. Estos países comparten la característica de haber tenido una variación promedio anual superior a la mundial de ese lapso (7,3%). Por su parte, Colombia tan sólo alcanzó una expansión promedio anual 0,31%. Estas cifras reiteran que el país no ha aprovechado la dinámica en ventas de servicios transfronterizos que se viene registrando en el mundo y, en particular, en países con un grado de desarrollo relativo similar al nuestro.

IV.C.3. La balanza de servicios

A pesar de que se cree que Bogotá tiene fortaleza relativa en la exportación de servicios, las cifras parciales sobre el comercio exterior de servicios de la ciudad parecen revelar que las ventas externas de este renglón no han sido particularmente dinámicas en años recientes. De hecho, el señala que Bogotá es netamente importadora de servicios, pues registró un déficit en el intercambio de los mismos de US\$ 183,7 millones en promedio entre 1999 y 2003.⁶⁶ El déficit de la balanza de servicios de Bogotá representó en promedio 13% del déficit de la balanza nacional de servicios en igual lapso. Así mismo, las exportaciones e compras externas de servicios de Bogotá equivalieron a 25,1% y 20,2% de las mismas realizadas por Colombia en el período 1999-2003.

Gráfico IV-12

Colombia y Bogotá: exportaciones, importaciones y balanza de servicios, modos transfronterizos, promedio período 1999-2003



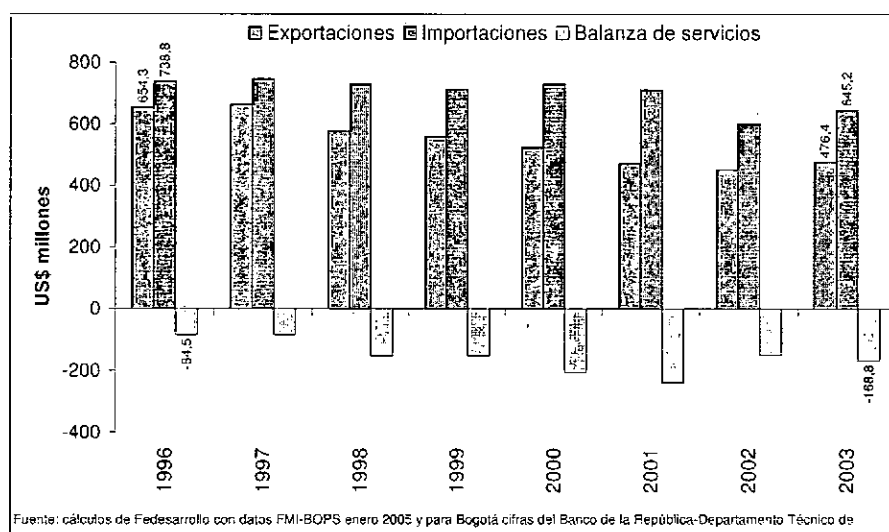
⁶⁶ Como ya se mencionó en este documento, no contamos con información más actualizada sobre la balanza de servicios de Bogotá.

Cabe destacar que Bogotá, a pesar de orientar más de 70% de su estructura productiva a la producción de servicios, no ha podido recuperar en años recientes los niveles de exportaciones de los mismos observados a mediados de la década pasada. El Gráfico IV-13 muestra la caída en las exportaciones de servicios de Bogotá entre 1996 y 2002, y la recuperación leve que se dio entre 2002 y 2003, cuando aumentaron 5,5% anual.

En suma, es claro que Bogotá debe dinamizar sus exportaciones de servicios. Como ya se mencionó, este ha sido un renglón en el cual otros países latinoamericanos han observado importantes crecimientos en años recientes, lo cual se encuentra a tono con la tendencia mundial de mayores flujos de comercio de servicios de la mano del cambio tecnológico que impulsa este proceso.

Gráfico IV-13

Bogotá: exportaciones, importaciones y balanza de servicios, modos transfronterizos, período 1996-2003



IV.C.4. Resultados IVCR servicios transfronterizos

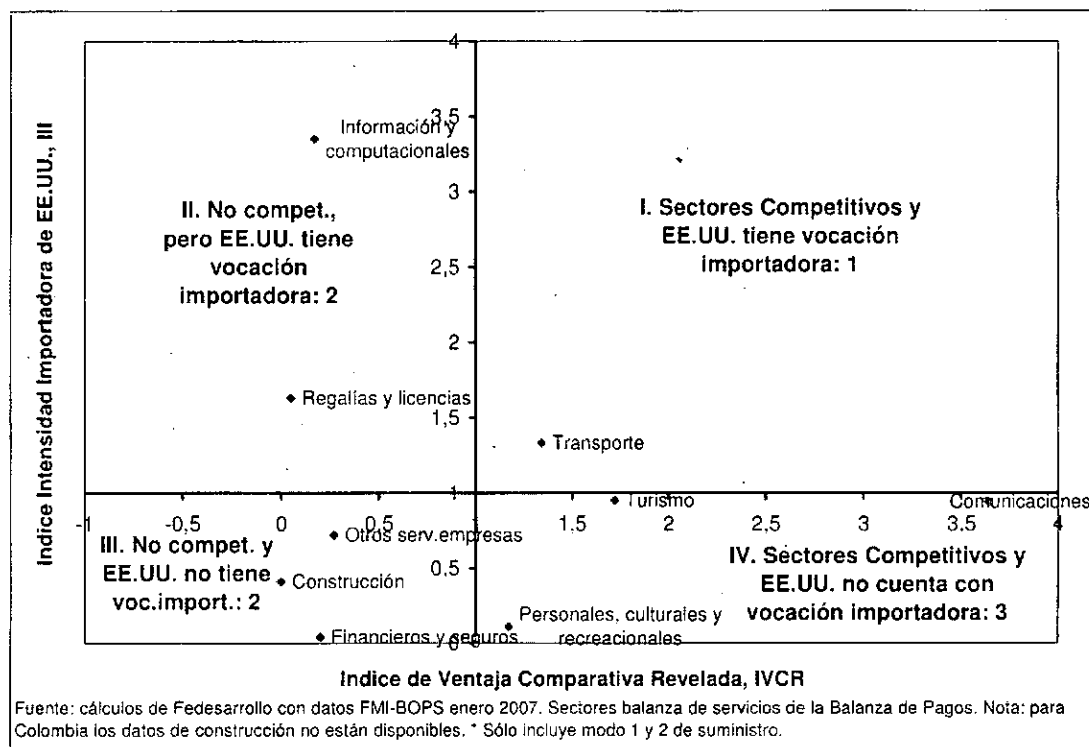
Como ya comenté en líneas anteriores, la actividad exportadora de *servicios transfronterizos* de Bogotá y, en general, de Colombia ha sido poco dinámica en años recientes, lo cual va en contravía de la tendencia del resto del mundo, donde el intercambio de *servicios transfronterizos* ha sido más dinámico que el comercio de bienes. Así mismo, en la sección anterior mostramos que Estados Unidos es un exportador de *servicios transfronterizos* mucho más importante que Colombia en términos absolutos. Sin embargo, en el comercio internacional lo importante es la competitividad relativa. Por lo tanto, los indicadores presentados en esta sección, elaborados con las limitadas cifras disponibles, señalan que en términos relativos la diferencia entre los dos países tiende a cerrarse.

Utilizando nuestra metodología de análisis, el Gráfico IV-14 muestra los resultados de competitividad relativa de los servicios transfronterizos de Colombia para el período 2001-05. Cabe anotar que no presentamos el indicador correspondiente para Bogotá por limitaciones

estadísticas que se derivan de la suspensión de la divulgación de los datos parciales que estaban disponibles para la ciudad hasta 2003 por parte del Banco de la República.

Gráfico IV-14

Colombia: IVCR servicios transfronterizos e Índice de Intensidad Importadora de Estados Unidos, promedio del período 2001-2005



El ejercicio de competitividad relativa con base en el indicador IVCR para Colombia parece señalar que el país es competitivo en la exportación de cuatro sectores de servicios transfronterizos de un total de ocho evaluados. Estos sectores son los servicios de *comunicaciones*, *turismo*, *transporte* y *servicios personales, culturales y recreacionales*, puesto que registran un IVCR superior a la unidad para el período 2001-2005.⁶⁷ No obstante, de esos cuatro sectores Estados Unidos no cuenta con vocación importadora sino en servicios de *transporte*. Según el Gráfico IV-14, Estados Unidos cuenta con vocación importadora en los sectores de *información y computacionales*, *regalías y licencias*, y *transporte*, puesto que el indicador III alcanzó un valor igual o superior a la unidad. De esta manera, en el gráfico se observa que existe complementariedad comercial entre Colombia y Estados Unidos solamente en el sector de *transporte* (Cuadrante I).

⁶⁷ Cabe mencionar en esta sección los hallazgos del trabajo de la Universidad Externado de Colombia (2004), que procuró subsanar la deficiencia estadística que caracteriza el comercio de servicios mediante la aplicación de una encuesta a 88 empresas del sector en Bogotá. Mediante esta aproximación el trabajo concluyó que las empresas de servicios de la ciudad cuentan con una situación competitiva poco homogénea, pero infortunadamente no determina cuáles son los sectores más o menos competitivos.

Todos los resultados anteriores deben tomarse como un indicio preliminar y parcial de la competitividad relativa de Colombia en el comercio internacional de servicios, por los problemas de información ya discutidos en la sección IV.C.1. Este resultado es desafortunado para el propósito de este documento, en la medida en que el sector servicios representa cerca de 76% del PIB regional 78% del empleo formal de Bogotá-Cundinamarca. En este sentido, resulta prioritario que se avance en la recopilación de estadísticas de comercio de servicios de la región. De esta manera, en un futuro se podría saber qué renglones son competitivos tanto en los mercados mundiales como en países específicos.

V. EJERCICIO DE SIMULACIÓN DEL TLC CON UN MODELO DE EQUILIBRIO GENERAL PARA BOGOTÁ-CUNDINAMARCA

V.A. Introducción

Como ya se ha mencionado, la firma del Tratado de Libre Comercio (TLC) con Estados Unidos tendrá diversos efectos sobre los diferentes sectores económicos de la región. Por un lado se encuentran los efectos directos, aquellos que se derivan de las nuevas condiciones de acceso desde y hacia el mercado estadounidense generadas por el TLC, que afectan principalmente a los consumidores y productores que participan en el comercio internacional. A su vez, la entrada del TLC impulsa indirectamente otras actividades no relacionadas con este tipo de comercio, debido al eslabonamiento que existe entre las distintas actividades productivas dentro de la economía, lo que multiplica el efecto final de un acuerdo comercial de este tipo.

El objetivo de este capítulo es tratar de medir el impacto que puede tener la firma del TLC con Estados Unidos sobre la economía de la región, teniendo en cuenta tanto los efectos directos como los indirectos. Para tal fin, se hará uso de modelos que buscan resumir *grosso modo* el comportamiento y las interacciones de los diferentes sectores dentro de la economía, conocidos en la literatura como Modelos de Equilibrio General Computable (MEGC). A partir de la aplicación de un modelo de este estilo, se simularán las respuestas de la economía regional ante posibles escenarios de política arancelaria, tanto en el nivel agregado como sectorial.

En ese orden de ideas, el capítulo continúa de la siguiente manera: en primer lugar, se presentará de manera breve la estructura y la metodología de análisis utilizada; después se considerarán los diferentes escenarios de política construidos; finalmente se analizarán los resultados de cada uno de ellos.

V.B. Metodología de análisis

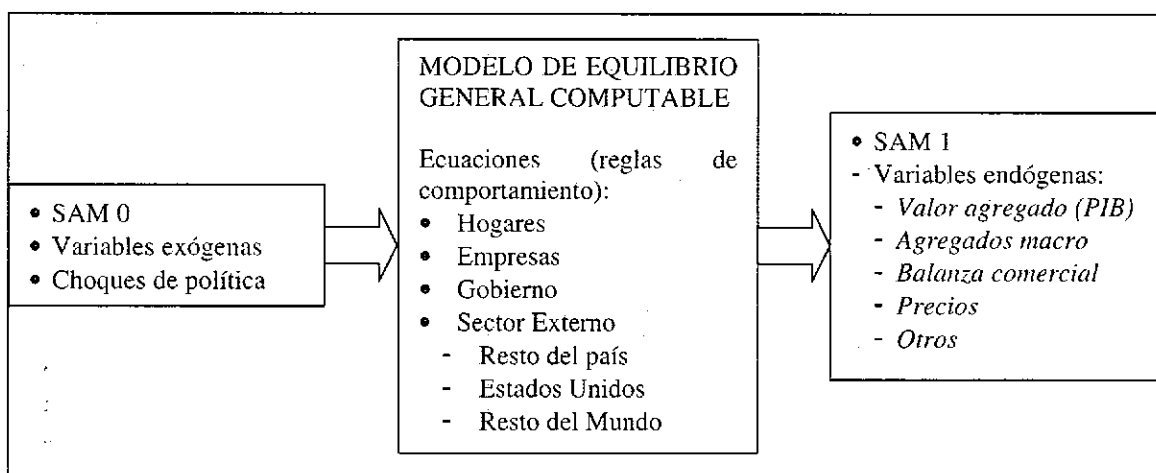
Los Modelos de Equilibrio General Computable (MEGC) son una herramienta ampliamente utilizada en la medición del impacto de políticas públicas sobre los diferentes sectores e instituciones de la economía. Para tal fin, los MEGC hacen uso de ciertas “reglas de comportamiento”, dictadas por la teoría económica, que se resumen en varios conjuntos de relaciones matemáticas definidas de acuerdo con el tipo de sector productivo o institución (hogares, gobierno y sector externo) que se esté describiendo.

Adicionalmente, los MEGC requieren conocer información estadística de las transacciones entre las actividades productivas y los sectores institucionales. Esta información proviene de una Matriz de Contabilidad Social (SAM por sus siglas en inglés) en la cual se registran todas las transacciones y actividades productivas de una economía para un período determinado, y se construye de tal manera que refleje un estado de equilibrio (es decir, una situación donde las cantidades ofrecidas igualan a las cantidades demandadas para todos los niveles de

agregación). De esta se obtienen los valores de variables de interés, como las cuentas de valor agregado de cada uno de los sectores productivos y las transferencias hacia y desde los hogares por parte del gobierno y el sector externo, entre otras.

Además de la información ofrecida por la SAM, otros supuestos adicionales son necesarios para la implementación de este tipo de modelos. Por la estructura matemática de los MEGC, se requiere seleccionar y fijar algunos valores de variables dentro del modelo, las cuales se denominan variables exógenas. Finalmente, como último paso en la realización del ejercicio, se diseñan y aplican una serie de choques de política que alteran el equilibrio original de la economía y generan incentivos para que los agentes reasignen recursos productivos (capital y trabajo) para llegar a un nuevo equilibrio. El Gráfico V-1 resume la metodología que se utilizará en este capítulo: en primer lugar, se construye la SAM que refleja el equilibrio inicial de la economía y varios escenarios con diferentes tipos de choques de política arancelaria, los cuales, junto con las variables exógenas, son utilizados como insumos para el MEGC; posteriormente, a partir de la aplicación del modelo, se calculan las respuestas de las variables de interés (variables endógenas) a los choques de política, con base en las diferencias existentes entre los valores de las variables en el nuevo y el anterior estado de equilibrio.

Gráfico V-1. Esquema para la metodología de análisis



A continuación se describen los pasos empleados para la implementación de cada una de las etapas mencionadas.

V.B.1. Construcción de una matriz de contabilidad social

La construcción de la SAM para la región Bogotá-Cundinamarca se basó en los datos reportados por los estudios del Departamento de Cundinamarca (2003) y de la Secretaría de Hacienda Distrital (2003), correspondientes a la actividad económica de estas regiones para el año 2000 a precios corrientes. A partir de esos estudios se construyó en una primera instancia una matriz insumo-producto regional, para posteriormente adicionar información sobre los

sectores institucionales y obtener la matriz de contabilidad social de la región.⁶⁸ En los siguientes párrafos se presenta un breve resumen del procedimiento, el cual se encuentra detallado en el capítulo 4 de *Cárdenas et al.* (2004).

En la construcción de la matriz insumo-producto regional vale la pena destacar algunos aspectos metodológicos. En primer lugar, mientras para Cundinamarca se tenía una matriz insumo-producto, para Bogotá se tenían dos matrices, una de oferta y otra de utilización, por lo que se hizo necesario usar el método de Pyatt (1985) con el fin de homogeneizar la información; en segundo lugar, el número de actividades productivas reportadas por cada uno de los estudios era diferente, 45 para Cundinamarca y 52 para Bogotá, que a su vez eran agregaciones de los sectores utilizados en las matrices nacionales.⁶⁹ En consecuencia, después de realizar una agrupación sectorial dentro de cada una de las matrices regionales, se llegó a un total de 31 ramas de actividad económica, las cuales se enumeran en cuadro. del Anexo 5 que se encuentra en la sección XV.

En la segunda etapa, para llegar de una matriz insumo-producto a una SAM, se necesita adicionar información sobre el comportamiento de los sectores institucionales. Un factor de vital importancia para este estudio es poder dividir el comercio exterior de la región en dos componentes: el comercio con Estados Unidos y con el resto del mundo. Para ello se identificaron las 14 actividades transables detalladas dentro de la matriz insumo-producto y se buscó su correspondencia con las partidas arancelarias reportadas en la base de comercio exterior del DANE a 10 dígitos, y se calculó la participación de las exportaciones e importaciones estadounidenses para cada sector dentro de la región. De otra parte, la cuenta corriente de la región con el resto del país fue obtenida a través de la matriz insumo-producto regional, calculando las exportaciones a la región y utilizando los supuestos relacionados en el Cuadro XV-2 del Anexo.

Adicionalmente, debido a la carencia de información detallada sobre la totalidad de las transferencias interinstitucionales, se incluyeron tres de las más relevantes: las que percibe el sector gobierno a través del pago de impuestos, los ingresos por remesas de los trabajadores colombianos en el exterior y las transferencias del resto del mundo al gobierno. Si bien el no incluir todas las transferencias interinstitucionales reduce la precisión en el cierre ahorro-inversión, esto no afecta la estructura de precios relativos del modelo, lo que a fin de cuentas garantiza el equilibrio de la economía (*Cárdenas et al.* 2004).

De esta manera, la SAM utilizada en este estudio describe el comportamiento de 31 sectores productivos (empresas), un hogar representativo y tres regiones para el comercio exterior: el resto del país, Estados Unidos y el resto del mundo.

V.B.2. El modelo de equilibrio general computable de Fedesarrollo

Como se mencionó, los MEGC describen a partir de un conjunto de relaciones matemáticas una serie de reglas de comportamiento por parte de los agentes de la economía. Entre las

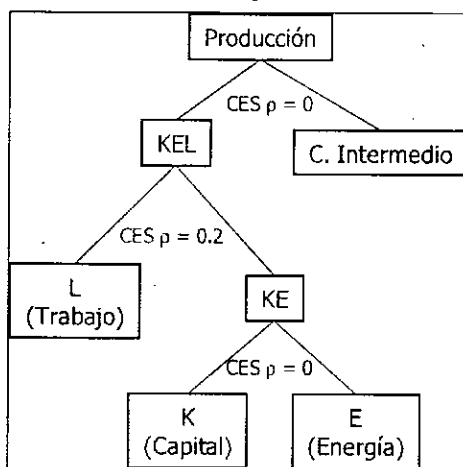
⁶⁸ La matriz de contabilidad social junto con las matrices de insumo-producto para Bogotá y Cundinamarca se encuentran en el CD anexo.

⁶⁹ Véase Francois y Reinhert (1997).

ecuaciones se encuentran las decisiones de consumo y ahorro (inversión) tomadas por los hogares, las decisiones de producción tomadas por las empresas y la distribución entre cantidades producidas (demandadas) desde y hacia el sector externo⁷⁰. Al igual que en el caso de la SAM, vale la pena enumerar los aspectos metodológicos más relevantes, entre los cuales se encuentran la definición de la estructura de producción de las firmas, y la forma como se obtiene el equilibrio en los mercados de factores y en el nivel agregado en la economía.

Estructura de producción de las firmas: Para los 31 sectores económicos, la producción se determina como una combinación de insumos de diferente procedencia. Estos insumos se pueden agrupar en cuatro categorías: capital (K), energía (E), trabajo (L) y consumo intermedio proveniente de otros sectores (C. Intermedio). La forma en que la empresa toma la decisión de combinar sus insumos se describe en el Gráfico V-2 donde se muestra que primero toma su decisión de cuánto capital y energía consumir, luego adiciona trabajo, y posteriormente incurre en los consumos intermedios, llegando al producto final. La suma de todos los valores agregados de las firmas, es decir, la suma de las cantidades de capital y trabajo valorado a precios constantes, es conocida como el Producto Interno Bruto a precios de factores (véase Cortés y Pinzón, 2000).

Gráfico V-2. Estructura de producción de las firmas⁷¹



Cierre del mercado de factores y cierre macroeconómico: En el MEGC, se supone que existe un único mercado para cada factor de producción (capital y trabajo) donde se determina el precio y la cantidad de equilibrio. En ambos casos se supone que la oferta de estos factores es perfectamente elástica, por lo que ante choques a la economía (por ejemplo, choques de política arancelaria), los precios del capital (renta del capital) y el trabajo (salario en términos reales) no se ven afectados y toda la respuesta de estas variables se reflejará en una mayor o menor cantidad demandada.

⁷⁰ Una descripción detallada de las especificaciones de este modelo se encuentra en Bussolo, Roland-Holst y Van der Mensbrugghe (1998).

⁷¹ En cada nivel, la letra griega ρ representa la elasticidad de sustitución entre los diferentes factores de producción.

Cuando $\rho = 0$, se dice que los insumos considerados en esta relación deben ser utilizados en proporciones fijas, mientras que cuando $\rho > 0$ existe algún grado de sustitución entre los insumos tenidos en cuenta. Para esta aplicación, el único valor de ρ mayor que cero se presenta en la relación capital energía – trabajo, no obstante, los resultados obtenidos en esta investigación son robustos a diferentes especificaciones de este valor.

De otra parte, debido a la estructura de la SAM, es posible obtener los valores de los diferentes agregados macroeconómicos, como el PIB por el lado de la oferta y por el lado de la demanda, y otras identidades importantes como la igualdad entre ahorro e inversión. De acuerdo con esta última, la inversión total de la economía debe ser igual a la suma de las fuentes de ahorro: privado, público y externo. Debido a la forma en que se especifican los MEGC, algunos de estos valores deben ser fijados de antemano. Así, la selección de qué variables serán tomadas como exógenas se convierte en una de las cuestiones claves a la hora de interpretar los resultados.

Dado que el objetivo de este capítulo es tratar de estimar los efectos del TLC sobre la economía de la región, una de las variables importantes para el análisis tiene que ver con los cambios presentados sobre la balanza comercial y, por ende, sobre el ahorro externo, por lo cual fijar con anticipación estas variables no resulta consistente con el espíritu del ejercicio. En consecuencia, las fuentes de ahorro serán determinadas por el modelo, lo que de acuerdo con la especificación del MEGC implica que la inversión total se mantendrá fija a lo largo del ejercicio. De esta manera, los resultados aquí presentados no permiten derivar conclusiones sobre las consecuencias del TLC sobre la inversión pública y privada de la región.

Finalmente vale la pena mencionar algunas limitaciones de este ejercicio. En primer lugar, esta aplicación únicamente puede tener en cuenta los efectos que tenga el TLC vía cambios en las estructuras arancelarias de cada país, ya que las restricciones de la información disponible no permiten incluir los efectos del desmonte de barreras no arancelarias, por lo que los resultados aquí presentados podrían subestimar el efecto total del TLC (Monteagudo *et al.*, 2004, Light, 2003). En segundo lugar, debido a la aparición de una mayor competencia, el TLC tendrá efectos sobre la productividad de las diferentes actividades, los cuales tampoco son capturados por el modelo. Finalmente, aunque los sectores enumerados en las matrices insumo-producto y la SAM son consistentes con los reportados en las cuentas nacionales, el nivel de detalle con el cual se presentan los resultados está condicionado a la información disponible (31 sectores en total).

V.C. Escenarios de política arancelaria

En la sección anterior se delimitaron algunas de las partes del esquema presentado en el Gráfico V-1: el equilibrio inicial reflejado en la SAM (SAM 0), algunas de las variables exógenas y la definición del modelo. En esta sección se presentan los escenarios de política arancelaria considerados como choques de política para el ejercicio.

El ejercicio contempla tres escenarios: en primer lugar, se establecen dos escenarios que se podrían denominar como “extremos”, los cuales consideran los límites entre los que se encontraría el resultado final de la negociación del TLC. En el primer escenario extremo la política arancelaria lleva a una liberalización total, en la que tanto los aranceles colombianos como los estadounidenses se reducen a cero para todos los productos. El segundo escenario contemplado tiene que ver con el efecto que tendría la firma del TLC con Estados Unidos sobre la economía de la región en un horizonte de tiempo de 10 años (2017). Este plazo fue seleccionado como punto de referencia ilustrativo en una de las reuniones de trabajo con

funcionarios de la CCB, y su justificación analítica radica en que en ese lapso ya habrían concluido la mayor parte de los procesos de desgravación previstos en el acuerdo. Para tal fin, este escenario utiliza los valores de los aranceles pactados en el calendario de desgravación para el año 2017. En consecuencia, este escenario se considera como aquel que refleja de manera más fiel el efecto de largo plazo del TLC. El tercer escenario extremo pesimista, trata de responder a la pregunta de qué pasaría en la economía colombiana en caso que no se firmase el TLC y se perdieran las preferencias arancelarias actuales, es decir, en el caso en que los productos colombianos cubiertos por el esquema ATPDEA pasen de este sistema a uno menos favorable, tal como el Sistema General de Preferencias (SGP) o el de Nación Más Favorecida (NMF). Mientras que el escenario pesimista resulta poco probable y debe ser tenido en cuenta sólo como punto de referencia, los resultados de la negociación implican que el escenario de desgravación total es un resultado factible en el largo plazo.

Para implementar cada uno de estos escenarios dentro del MEGC, el ejercicio considera que la entrada en vigencia del TLC afectará la economía a través de tres conjuntos de choques diferentes. Los dos primeros tipos de choques se encuentran asociados a la reducción de los aranceles sobre el comercio bilateral, mientras que el tercero tiene que ver con el efecto indirecto que va a tener el TLC sobre la economía regional debido a los cambios producidos por este acuerdo comercial en el resto del país. A continuación se presentan los aspectos metodológicos relacionados con la construcción de cada uno de estos escenarios.

V.C.1. Aranceles de Colombia hacia Estados Unidos

Antes de comenzar a identificar los choques de política asociados al desmonte de los aranceles colombianos hacia Estados Unidos, es necesario precisar las tasas de arancel promedio que enfrentan las importaciones estadounidenses en nuestro mercado. Para ello se utilizó la información del arancel *ad valorem* de Nación Más Favorecida (NMF) y el arancel promedio del Sistema Andino de Franjas de Precios (SAFP) por partida arancelaria entre 1997 y 2003⁷².

El SAFP es un mecanismo que permite amortiguar los aumentos o las caídas en el precio internacional de algunos bienes agroindustriales por medio de cambios automáticos en el arancel en función de su precio. El arancel que se cobra a las importaciones de cada una de las más de 150 partidas cubiertas por este sistema está dividido en dos componentes: el primero es un componente fijo, que es una tarifa *ad valorem* que se cobra independientemente del precio y está determinada por el esquema de tarifas NMF. El segundo componente se denomina variable y es aquel que varía en dirección opuesta a la cotización internacional. El arancel final que se cobra es la suma del componente fijo y el componente variable⁷³.

El Gráfico V-3 muestra el arancel promedio para las actividades que van a ser objeto de choque dentro del modelo. En ella se evidencia que los mayores aranceles se encuentran en los sectores de la industria de alimentos, la industria de bebidas y tabaco, y los textiles. Además, los sectores cobijados por el SAFP se concentran en dos actividades: la agropecuaria

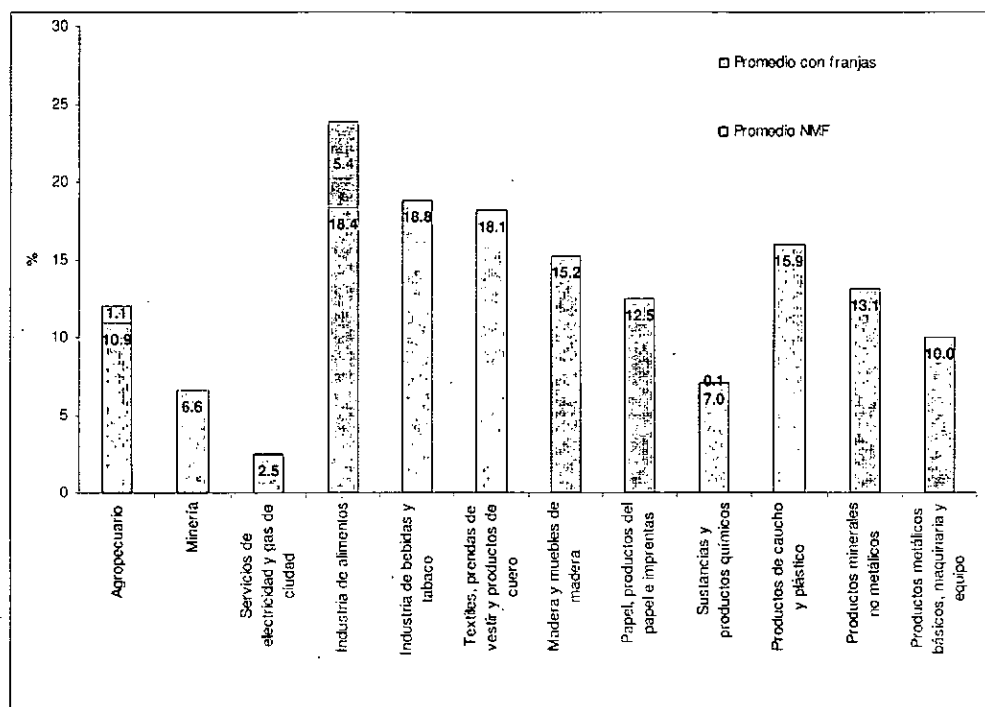
⁷² Para calcular un promedio simple por sector económico se utilizó una correlativa entre el sistema de clasificación NANDINA a 10 dígitos y el sistema de cuentas nacionales a 6 dígitos suministrada por el DANE.

⁷³ Para más información sobre el Sistema Andino de Franjas de Precios véase Garay et. al. (2004).

y la industria productora de alimentos. Usando como base estas cifras, es posible establecer cómo se verían afectados los aranceles colombianos hacia Estados Unidos bajo cada uno de los escenarios anteriormente mencionados.

Gráfico V-3.

Arancel colombiano promedio por sector económico



Los escenarios incluidos en este ejercicio tratarán de la siguiente manera los cambios en los aranceles de Colombia para las exportaciones estadounidenses:

- Para el escenario de liberalización total, los aranceles colombianos pasarán de los niveles presentados en el Gráfico V-3 a cero.
- Para el escenario que busca el efecto del TLC, los aranceles de Colombia hacia Estados Unidos toman los valores obtenidos como resultado de la negociación para 2017, con el fin de estimar el efecto que resulte tras diez años de vigencia del TLC, como ya se señaló. Debido al nivel de agregación usado para este ejercicio y a los plazos de desgravación acordados, estas barreras se concentran solamente en los productos agropecuarios y los productos provenientes de la industria de alimentos.
- En el escenario de pérdida de preferencias, dado que esta es una decisión tomada por las autoridades estadounidenses, el arancel promedio por sector de Colombia hacia Estados Unidos no se verá afectado.

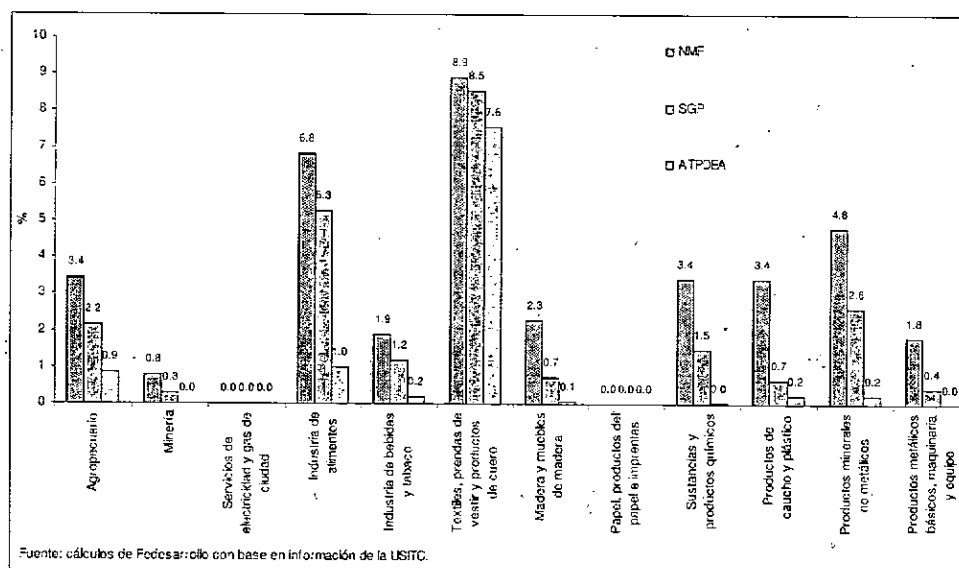
V.C.2. Aranceles de Estados Unidos hacia Colombia

De la misma forma que en el caso de los aranceles colombianos hacia Estados Unidos, para poder establecer el conjunto de choques sobre la economía regional se requiere, en primera

instancia, obtener las tasas de arancel promedio que aplican los Estados Unidos a las exportaciones colombianas con destino a ese país.

Gráfico V-4.

Arancel estadounidense promedio por sector económico y esquema



Para tal fin se calculó el arancel *ad-valorem* promedio para cada sector económico bajo diferentes esquemas arancelarios utilizando información de la USITC a diciembre de 2006. Lo importante en este cálculo es considerar los encadenamientos que existen entre los diferentes esquemas. Concretamente, un producto se encuentra bajo el esquema de Nación Más Favorecida a menos que se indique lo contrario. Con base en este principio se determinó el arancel partida por partida para tres esquemas: Nación Más Favorecida, Sistema General de Preferencias y ATPDEA. El Gráfico V-4 resume estos cálculos. Se destaca el alto arancel promedio nominal del sector de textiles y confecciones, aún bajo el actual esquema ATPDEA. De retornar al Sistema General de Preferencias, todos los sectores enfrentarían tarifas promedio más altas, aunque los mayores incrementos ocurrirían en el sector de la madera y muebles de madera, y en los productos industriales derivados de minerales no metálicos como el vidrio.

En este caso, la entrada en vigencia del TLC será contemplada de la siguiente forma en cada uno de los tres escenarios:

- Para el escenario de liberalización total, los aranceles estadounidenses pasarán de los niveles presentados en la Gráfico V-4 a cero.
- Para el escenario que busca cuantificar el efecto del TLC, los aranceles de Estados Unidos hacia Colombia toman los valores acordados en el calendario de desgravación para el año 2017, el cual de acuerdo al nivel de agregación usado en este ejercicio, corresponde a 0,27% para productos agropecuarios, 0,17% para productos provenientes de la industria de

alimentos, 0,06% para la industria de bebidas y tabaco, y es igual a cero para el resto de productos transables.

- En el escenario de pérdida de preferencias, las tasas promedio de arancel pasarán del esquema actual ATPDEA a las tasas promedio reportadas para el Sistema General de Preferencias (SGP).

V.C.3. Demanda del resto del país

Si bien se puede afirmar que las variables mencionadas en los dos numerales anteriores deben ser tenidas en cuenta para estudiar los efectos directos de la firma del TLC sobre la economía regional, existe una tercera consecuencia que debe ser considerada para la correcta caracterización del problema. Esta consecuencia tiene que ver con el hecho que Bogotá-Cundinamarca es un activo socio comercial del resto del país, y el comercio entre ambas zonas se vería afectado por el TLC en la medida en que el acuerdo tiene efectos sobre las dos. Por ejemplo, las exportaciones de bienes y servicios de la región al resto del país podrían ser sustituidos por importaciones de Estados Unidos, y viceversa. En consecuencia, este tipo de choques deben ser incluidos en el ejercicio.

El procedimiento que se utilizó para cuantificar estos efectos fue el siguiente. El sistema de cuentas nacionales del DANE permite construir una matriz de contabilidad social para todo el país con las mismas dimensiones que la matriz construida para la región. Al alimentar el modelo con esta matriz e implementar los choques arancelarios descritos anteriormente, se obtiene una nueva matriz de equilibrio para todo el país. Con base en la información de la nueva matriz y los nuevos precios de equilibrio del modelo, se puede calcular una elasticidad-precio de la demanda interna para cada sector económico. En este caso se supone que el desplazamiento de la demanda del resto del país por exportaciones de la región es proporcional a esta elasticidad.

Las elasticidades calculadas para los 20 sectores económicos en los cuales la región tiene algún flujo de comercio con el resto del país se presentan en el Gráfico XV-7 del Anexo para los tres escenarios mencionados: (los dos extremos y el que contempla el efecto del TLC en 2017). Debido a que la región es un importante proveedor de servicios, especialmente de tipo financiero y educativo, estos sectores son los que exhibieron una mayor elasticidad precio de la demanda, seguidos por salud, electricidad y bebidas y tabaco. Para el escenario que contempla el efecto del TLC en 2017, los únicos sectores que obtuvieron una elasticidad menor a 1 fueron los de productos minerales no metálicos y de productos metálicos básicos, maquinaria y equipo.

En consecuencia, los choques asociados a los cambios de la demanda por productos de la región por parte del resto del país fueron calculados para cada uno de los escenarios anteriormente mencionados y constituyen el tercer conjunto de choques a la economía regional. Un resumen completo de las especificaciones de cada una de las fuentes de variación consideradas en este ejercicio se encuentra en el Cuadro XV-2 ubicado en el anexo 5 de este estudio.

V.D. Diferencias entre las aplicaciones del MEGC de Fedesarrollo de 2004 y 2007

Hasta este punto se han descrito los componentes necesarios para la aplicación del ejercicio planteado en el Gráfico V-1. Antes de evaluar los resultados, vale la pena destacar cuáles son las principales diferencias que existen entre el capítulo 4 del trabajo de Cárdenas *et al.* (2004), realizado por Fedesarrollo para la Cámara de Comercio de Bogotá hace tres años, y esta versión, teniendo en cuenta que esta es una actualización del primer ejercicio.

En términos generales, las diferencias existentes entre el ejercicio de 2004 y el de 2007 surgen de la información utilizada en cada una de las aplicaciones, ya que con el fin de permitir comparaciones entre los dos ejercicios, la metodología utilizada en ambos es la misma. Las diferencias de información consisten en que en 2004 no se conocían aún los resultados de la negociación del TLC. Por ese motivo, en ese entonces el ejercicio se hizo usando los esquemas de desgravación probables, mientras que el presente ejercicio utiliza los resultados definitivos de la negociación. Esto significa que las especificaciones del modelo de equilibrio, la selección de las variables exógenas y el diseño de los choques de política no difieren del estudio anterior. A continuación se enumeran las que podrían ser las principales fuentes de variabilidad entre ambos ejercicios, y se comenta cada una de ellas.

- **SAM:** Por restricciones de información regional, la SAM no fue cambiada, por lo cual las potenciales diferencias de resultados no estarán influenciados por esta variable.
- **Escenarios:** Los tres escenarios de políticas arancelarias fueron contruidos de tal manera que sean totalmente comparables con los de 2004, por lo que en caso que se presenten diferencias en los resultados, estos se encuentran asociados a la información utilizada para el cálculo de los choques. El Cuadro V-1 resume los escenarios considerados en el presente ejercicio, adicionando una columna que indica si estos son comparables con los presentados en Cárdenas *et al.* (2004). Por simplicidad, los escenarios reportados mantienen los mismos nombres que en el trabajo anterior.

En este contexto, vale la pena hacer algunas precisiones metodológicas. En primer lugar, el presente ejercicio utiliza unos aranceles de partida de la desgravación de Estados Unidos para Colombia ligeramente distintos de los del trabajo anterior, resultado de las actualizaciones de los aranceles estadounidenses en los últimos tres años. Sin embargo, es importante señalar que esas modificaciones son bastante menores. Por otra parte, el cálculo hecho para los aranceles de partida colombianos no enfrenta modificaciones entre 2004 y 2007, razón por la cual dichos aranceles no son fuente de variaciones en los resultados.

Los cambios más importantes en la información usada en ambos ejercicios surgen, como ya se mencionó, de conocer cómo será el calendario de desgravación hasta 2017. En ese sentido, los choques que tratan de cuantificar el efecto de largo plazo de la entrada en vigencia del TLC (Escenario 2) sufrirán cambios asociados a esta información adicional. Vale la pena recordar que el ejercicio previo contemplaba como un posible resultado de la negociación del TLC la eliminación del componente fijo de la SAFF, dejando ciertas restricciones sobre los sectores agropecuario, el de la industria de alimentos y el de químicos (ver Gráfico V-3). Si

bien de acuerdo con el calendario de desgravación en 2017, para el caso colombiano, se mantendrán algunas restricciones sobre el sector agropecuario y el de la industria de alimentos, éstas serán mucho menores que las que se supusieron en 2004, lo que se traduce en un abaratamiento de las exportaciones estadounidenses de esos productos hacia Colombia en el ejercicio.

Una diferencia adicional en ese mismo escenario (2) se encuentra en la forma en que se modelaron los cambios en los aranceles estadounidenses para las exportaciones colombianas. Mientras que en 2004 la entrada del TLC suponía que todos los aranceles estadounidenses serían cero en el mediano plazo, el calendario de desgravación resultante de la negociación permite establecer que para el año 2017 todavía existirán barreras para la entrada de ciertos productos colombianos, pertenecientes al sector agropecuario, al de la industria de alimentos, y al de bebidas y tabaco, lo que en líneas generales implica un encarecimiento relativo de las exportaciones colombianas de estos tres sectores frente al ejercicio de 2004.

Cuadro V-1. Resumen de los escenarios de política arancelaria contruidos

Choque →	Aranceles de Colombia	Aranceles de EEUU	Demanda del resto del país por exportaciones de la región	Viabilidad del escenario	Comparabilidad con ejercicio de 2004
Escenario ↓					
Escenario 1: Liberalización Arancelaria con EEUU	Se reducen a cero para todos los sectores.	De esquema ATPDEA a cero.	Desplazamiento de la función de demanda del resto del país por exportaciones de la región proporcional a la elasticidad precio de la demanda interna de todo el país para cada escenario.	Alta. Refleja el resultado de la negociación en el largo plazo	Si
Escenario 2: TLC Desgravación parcial en 2017	Se reducen los aranceles colombianos a cero, excepto para el sector agropecuario y el de alimentos, de acuerdo con el calendario de desgravación en 2017	De esquema ATPDEA a cero, excepto para el sector agropecuario, el de alimentos y el de bebidas y tabaco, de acuerdo con el calendario de desgravación en 2017		Alta. Refleja el resultado de la negociación	Si. La principal diferencia con este escenario radica en que anteriormente, se suponía que TODOS los aranceles de USA se iban a cero.
Escenario 3: Pérdida de preferencias	No cambian	De esquema ATPDEA a esquema SGP		Baja. Se debe tomar como punto de referencia.	Si

En resumen, los resultados obtenidos en el ejercicio actual son comparables metodológicamente con los reportados en el trabajo de 2004. En ese sentido, las diferencias entre el presente ejercicio y el anterior reflejan el uso de los datos concretos de la desgravación acordada en el TLC, información que no estaba disponible en 2004.

V.E. Resultados

En esta sección se presentan los resultados obtenidos de la aplicación del Modelo de Equilibrio General de Fedesarrollo para cada uno de los escenarios de política arancelaria descritos en las secciones anteriores. En la mayoría de los casos los resultados se presentarán

como variaciones porcentuales, las cuales deben ser interpretadas como el cambio que sufrirían las variables de interés en la economía regional ante los choques de política arancelaria, comparados ante un “equilibrio base” reportado por la SAM inicial (ver sección V.B). Debido a la gran cantidad de información, los resultados se agruparán por las principales variables de interés: en primer lugar se reportarán los efectos sobre los agregados macroeconómicos (PIB, consumo privado, exportaciones e importaciones), para después enumerar los resultados en el nivel sectorial. En tercer lugar, se comentan las consecuencias del TLC sobre las variables de comercio exterior tanto con Estados Unidos como con el resto del mundo y el resto del país, y finalmente se comparan las variaciones en los precios de equilibrio de cada uno de los escenarios.

V.E.1. Producto Interno Bruto (PIB) y sus componentes por el lado de la oferta y la demanda

Los resultados de cada uno de los escenarios contemplados en este ejercicio para el PIB por el lado de la demanda se presentan en el Cuadro V-2. Debido a la forma en que se formuló el modelo, discutida en párrafos anteriores, la inversión total y el consumo público son dos de las variables fijas en el ejercicio y por esta razón no se ven alteradas. Así, las variaciones observadas en la producción total estarán asociadas con variaciones en el consumo privado, en las exportaciones y en las importaciones.

El cuadro muestra varios hechos interesantes. En primer lugar, debido a que los aranceles supuestos para los escenarios de liberalización total (Escenario 1) y de desgravación arancelaria en 2017 (Escenario 2) son similares, las diferencias entre los resultados de estos dos escenarios son pequeñas. Concretamente, estas diferencias se relacionan con los efectos que tienen las barreras a la entrada que se mantendrían en 2017 para los sectores agropecuario y la industria de alimentos. De esta manera, mientras que en el Escenario 2 los choques de política arancelaria llevan a que las exportaciones de bienes y servicios de la región aumenten en 2,9 puntos porcentuales, en el Escenario 1 las ventas de la región hacia el exterior se incrementan en 3,2 puntos porcentuales. Como resultado, la variación del PIB es superior en el escenario de desgravación total (1,4% comparado con un 1,3% reportado para el Escenario 2).

Cuadro V-2.
Producto Interno Bruto por el lado de la demanda

Componentes del PIB	Base	Escenario 1		Escenario 2		Escenario 3	
Consumo privado	37,025,747	37,635,597	1.6	37,580,797	1.5	36,751,006	-0.7
Consumo público	10,518,025	10,518,025	0.0	10,518,025	0.0	10,518,025	0.0
Inversión	5,708,299	5,708,299	0.0	5,708,299	0.0	5,708,299	0.0
Exportaciones	14,536,040	15,000,053	3.2	14,956,946	2.9	14,294,807	-1.7
Importaciones	16,006,192	16,344,432	2.1	16,323,833	2.0	15,918,304	-0.5
PIB total a precios de mercado	51,781,919	52,517,541	1.4	52,440,234	1.3	51,353,834	-0.8
PIB total a precios de factores	46,332,914	46,996,443	1.4	46,924,467	1.3	45,947,068	-0.8

Millones de pesos de 2000. Fuente: cálculos de Fedesarrollo. Variaciones porcentuales entre el eq. Base y cada escenario.

Por otra parte, los resultados de una pérdida de preferencias (Escenario 3) tendrían un efecto negativo sobre todos los agregados macroeconómicos, aunque nuevamente se destaca la variación reportada sobre la cuenta de exportaciones. De acuerdo con este ejercicio, el paso

del esquema ATPDEA al esquema SGP en los aranceles de Estados Unidos para los productos colombianos representaría una reducción de la producción nacional de -0,8 puntos porcentuales, causada por una caída de las exportaciones (-1,7%), el consumo privado (-0,7%) e incluso de las importaciones totales (-0,5%).

Los efectos estimados del TLC sobre las diferentes ramas de actividad económica son diversos. Las mayores fuentes de crecimiento se encuentran asociadas a aquellos sectores con una mayor orientación exportadora, tanto hacia Estados Unidos (por ejemplo la industria manufacturera) como hacia el resto del país (por ejemplo, el sector que contabiliza la actividad de los establecimientos financieros). Así, los rubros que contribuyen más a la variación de la producción total son los establecimientos financieros, inmuebles y servicios a las empresas, con una contribución de 0,43 puntos porcentuales de la variación total en el escenario de desgravación para 2017, seguido por la industria manufacturera (0,22%) y los servicios sociales de mercado (0,19%), comportamientos que se repiten en los demás escenarios (Gráfico XV-1).

De esta manera el ejercicio evidencia la combinación de los diferentes efectos del TLC. Los efectos directos ayudan a estimular el crecimiento de sectores específicos (por ejemplo, la actividad industrial), mientras que los indirectos impulsan actividades que en un principio se considerarían no transables, pero que son beneficiadas por la nueva dinámica generada por el acuerdo comercial. Con respecto a este mismo punto, aunque el sector agropecuario presenta la mayor tasa de crecimiento sectorial, su moderada participación en el valor agregado total y las barreras arancelarias contempladas en 2017 limitan su contribución. No obstante, la contribución de este mismo sector si se perdieran las preferencias arancelarias de Estados Unidos hacia Colombia (Escenario 3) resulta de las más importantes, -0,18%, cifra superada solamente por la contribución de la industria manufacturera (-0,19%) y la de servicios financieros (-0,20%), mostrando así la sensibilidad de este sector a cambios en las tarifas arancelarias (Gráfico XV-1).

V.E.2. Valor agregado sectorial y factores de producción

La evolución del mercado de factores y el comportamiento dentro de cada una de las grandes ramas de actividad económica son otros puntos relevantes de los resultados del modelo. Allí se observa la recomposición de los factores de producción (capital y trabajo) en respuesta a los choques de política y se puede inferir cuáles serían los sectores más vulnerables ante la entrada en vigencia del TLC bajo este enfoque metodológico.

Como ya se mencionó, la forma en que se planteó el modelo de equilibrio general implicó que los ajustes dentro de los mercados de capital y trabajo se realizan a través de cantidades, mientras los precios que se pagan hacia estos sectores permanecen constantes. Por lo tanto, los pagos totales realizados a cada uno de los factores se encontrarán asociados a las cantidades adicionales de trabajo y de capital que se utilizarán en cada escenario. Estos cambios se presentan en el Cuadro V-3, donde se ve que para todos los casos la variación de los factores de producción sigue de cerca la evolución de la economía. No obstante, mientras los cambios en la fuerza de trabajo son menores a los exhibidos por el stock de capital ante choques positivos en la producción total, esta situación no se mantiene en el caso contrario y

en consecuencia, las variaciones de la razón capital trabajo mantienen una relación directa con el PIB.

Cuadro V-3.
Remuneración a los factores de producción

Factores de producción	Base	Escenario 1	Escenario 2	Escenario 3
PIB total a precios de factores	46,332,914	46,996,443 1.43	46,924,467 1.28	45,947,068 -0.63
Remuneración al trabajo	21,139,034	21,398,829 1.23	21,370,818 1.10	20,993,975 -0.69
Remuneración al capital	25,193,880	25,597,614 1.60	25,553,649 1.43	24,953,092 -0.96
Relación capital - trabajo	1.192	1.196 0.37	1.196 0.33	1.189 -0.27

Millones de pesos de 2000. Fuente: cálculos de Fedesarrollo. Variaciones porcentuales entre el eq. Base y cada escenario.

Las variaciones del valor agregado sectorial entre el equilibrio inicial y los diferentes escenarios se presentan en el Gráfico XV-2. Allí se ratifican varios de los comportamientos ya mencionados, como la alta sensibilidad de la producción agropecuaria ante choques arancelarios (cuyos valores oscilan entre -3,9% ante el escenario de pérdida de preferencias hasta 2,95% en el escenario de liberalización total).

De otra parte, al observar los resultados con este nivel de desagregación se pueden notar características que no se perciben en los análisis anteriores. En primer lugar, para el escenario que mide el impacto del TLC sobre la economía en 2017 (Escenario 2), la actividad que presenta un mayor repunte ante una desgravación (parcial o total) es la que se encuentra relacionada con la producción de Fabricación de textiles, prendas de vestir y productos de cuero (con un incremento de 3,99%), seguido de los servicios de intermediación financiera (2,74%), los servicios de enseñanza de mercado (2,15%) y el agropecuario (2,03%). De acuerdo con los resultados reportados en el Gráfico XV-2, 18 de los 31 sectores considerados presentan incrementos en su producción superiores al exhibido por la totalidad de la economía, lo que conlleva una reorientación productiva hacia esos sectores. Adicionalmente, además del sector agropecuario existen otros que presentan una alta sensibilidad a mayores barreras arancelarias, tales como la industria de alimentos, la de fabricación de cauchos y plásticos y la de productos químicos, sectores que serían de los principales afectados en caso que los aranceles estadounidenses pasaran del esquema ATPDEA al esquema SGP (Gráfico V-4).

Cabe anotar que el sector de productos metálicos básicos, maquinaria y equipo reduce su valor agregado de equilibrio en todos los escenarios alrededor de 0.6%. Es pertinente resaltar que en esta rama se encuentran los sectores de metalmecánica identificados como vulnerables por el análisis de competitividad del capítulo anterior, pero también está la fabricación de lámparas eléctricas y equipos de iluminación que fue identificado como un sector con una alta competitividad y una alta intensidad de importación por parte de Estados Unidos. Este resultado muestra las dificultades de extender el análisis de equilibrio general a todos los sub-componentes de cada una de las ramas productivas. Otro sector donde ocurre este fenómeno es la industria de caucho y plásticos, pues mientras los productos plásticos resultaron ser competitivos, los productos de caucho pertenecen a la gama de sectores vulnerables.

Por otra parte, debido a la forma en que se formuló la estructura de producción de las diferentes ramas de actividad económica (Gráfico V-2) y las condiciones sobre el mercado de

trabajo, la tasa de creación de nuevos empleos se encontrará estrechamente ligada a la evolución del valor agregado sectorial. Los sectores que exhiben mayores incrementos en su producción también muestran aumentos en la creación de nuevos puestos de trabajo (Gráfico XV-6). No obstante, debido a que se permite cierto grado de sustitución entre los factores capital y trabajo, la creación de nuevos empleos es menor al incremento de la producción total, hecho que resulta consistente con las variaciones de la razón capital-trabajo.

V.E.3. Comercio interno y externo

Como se ha mencionado, la entrada en vigencia del TLC no solo afectará el comercio de Bogotá-Cundinamarca con Estados Unidos, sino además con el resto del país y el resto del mundo. En el Cuadro V-4 se presentan los flujos de comercio resultantes de cada uno de los escenarios del ejercicio, separados de acuerdo con el socio comercial. Allí se ilustra que los choques de políticas arancelarias llevan a incrementos importantes en las cantidades transadas con el sector externo, hecho que se refleja en el incremento de las importaciones y exportaciones en el nivel agregado.

Si bien este resultado no es sorprendente, algo que llama la atención es la nueva composición de los flujos comerciales. En general el abaratamiento de los bienes estadounidenses lleva a sustituir la demanda por productos provenientes del resto del mundo y del resto del país por productos de Estados Unidos. En efecto, los incrementos de la demanda por importaciones de este último país reportados por el modelo son cercanos a 39% en los escenarios que contemplan desgravaciones parciales o totales, mientras las importaciones provenientes del resto del mundo y del resto del país muestran disminuciones que oscilan entre el 2 y el 3 por ciento.

Cuadro V-4.
Flujos comerciales por socio

Flujos de comercio con EEUU	Base	Escenario 1		Escenario 2		Escenario 3	
Importaciones	1,739,213	2,430,050	39.7	2,416,580	38.9	1,730,102	-0.5
Exportaciones	1,536,009	1,675,225	9.1	1,650,887	7.5	1,427,917	-7.0

Flujos de comercio con el resto del país	Base	Escenario 1		Escenario 2		Escenario 3	
Importaciones	9,929,147	9,699,082	-2.3	9,694,561	-2.4	9,875,098	-0.5
Exportaciones	10,357,155	10,612,690	2.5	10,599,751	2.3	10,258,342	-1.0

Flujos de comercio con el resto del mundo	Base	Escenario 1		Escenario 2		Escenario 3	
Importaciones	4,337,833	4,215,300	-2.8	4,212,691	-2.9	4,313,104	-0.6
Exportaciones	2,642,876	2,712,137	2.6	2,706,307	2.4	2,608,548	-1.3

Flujo de comercio total	Base	Escenario 1		Escenario 2		Escenario 3	
Importaciones	16,006,192	16,344,432	2.1	16,323,833	2.0	15,918,304	-0.5
Exportaciones	14,536,040	15,000,053	3.2	14,956,946	2.9	14,294,807	-1.7

Millones de pesos de 2000. Fuente: cálculos de Fedesarrollo. Variaciones porcentuales entre el eq. Base y cada escenario.

Contrario a lo sucedido en el caso de las importaciones, en las exportaciones los incrementos en la competitividad de las diferentes ramas de actividad económica y la mayor demanda por productos de la región por parte del resto del país llevan a incrementos en las ventas a los diferentes socios comerciales de la región. Este efecto se nota especialmente en los flujos de comercio con Estados Unidos, caso en el cual el incremento de las exportaciones oscila entre 7,5 y 9,1 por ciento.

Al analizar los resultados obtenidos para los flujos de comercio por rama de actividad económica, los productos que más se importan están relacionados con la fabricación de productos de caucho y plástico, seguidos por los bienes relacionados con la industria de alimentos y el sector agropecuario (Gráfico XV-3). De otro lado, un resultado adicional que vale la pena resaltar es el comportamiento de las exportaciones de servicios al resto del país: de los cinco rubros que reportan un mayor incremento en las exportaciones para todos los escenarios, cuatro de ellos tienen que ver con servicios considerados como no transables con el resto del mundo, por lo tanto, estos aumentos se encuentran asociados con los incrementos en la demanda de este tipo de servicios por parte del resto del país.

En efecto, los servicios de intermediación financiera, de enseñanza de mercado y los servicios prestados a las empresas resultan altamente relevantes si se tiene en cuenta que la reducción de barreras arancelarias, ya sea parcial o total, demanda una mayor interacción por parte de las empresas, lo cual requiere una mayor participación de los servicios de intermediación financiera y de servicios prestados a las empresas sobre los diferentes encadenamientos de la producción, sin contar que ante incrementos en los ingresos por parte de las familias estos redundarán en una mayor demanda por servicios de educación y de salud.

De aquí, para el Escenario 2 los resultados de la desgravación conllevan incrementos en las exportaciones de estos servicios que oscilan entre 5% y 20% (Gráfico XV-4).

V.F. Conclusiones

En este capítulo se evalúan algunas de las posibles respuestas de la economía de Bogotá-Cundinamarca ante diferentes escenarios de política arancelaria, entre los que sobresale el que contempla los esquemas de desgravación acordados en el TLC. Para tal fin se utilizó el Modelo de Equilibrio General Computable de Fedesarrollo, con base en la información estadística disponible para la región.

Los resultados del ejercicio son alentadores. Por un lado, los escenarios que contemplan la entrada en vigencia del TLC muestran que este tendría efectos positivos aunque diversos sobre la economía: los exportadores e importadores se verían beneficiados por las nuevas condiciones de acceso al mercado estadounidense, por lo que su actividad se vería estimulada; en el caso de los sectores no transables, una mayor actividad económica implica requerimientos más altos de diferentes servicios por parte de las empresas de la región y del resto del país, lo que redundaría en un mayor crecimiento de estas actividades. No obstante, sectores como los relacionados con la fabricación de productos metálicos, los de productos de madera y los de caucho, sufrirían una disminución en su valor agregado. Estas conclusiones de tipo sectorial deben verse de manera complementaria a los análisis de competitividad relativa y los resultados de los talleres sectoriales adelantados en el marco de este trabajo.

En general, los resultados presentados en este capítulo muestran que, comparado con un escenario en el que se mantienen las condiciones comerciales actuales, el Producto Interno Bruto de la región se incrementaría en 1,3 puntos porcentuales en 2017 por la firma del TLC con Estados Unidos, aumento que podría llegar hasta 1,4% en caso que se llegase a una situación de desgravación total. El escenario menos optimista muestra que, en caso de que no entrara en vigor el TLC y se acabaran las preferencias arancelarias que ofrece Estados Unidos a las exportaciones colombianas, la producción de la región mostraría una caída cercana a 0,8 puntos porcentuales, marcada por una fuerte reducción de la actividad agropecuaria, la cual presentaría una caída en su valor agregado de cerca de 4%.

VI. CADENAS PRODUCTIVAS DE BOGOTÁ-CUNDINAMARCA: EVALUACIÓN DE SU COMPETITIVIDAD FRENTE A UNA MAYOR APERTURA COMERCIAL CON ESTADOS UNIDOS

Como ya se mencionó en la introducción de este informe, este estudio incluye el análisis de la situación competitiva frente a una mayor apertura comercial con Estados Unidos de las siguientes cadenas productivas o sectores de Bogotá-Cundinamarca: i) *hortofruticultura y hierbas aromáticas*; ii) *productos lácteos*; iii) *industrias gráficas*; iv) *cuero y calzado*; v) *textiles y confecciones*; vi) *químicos y petroquímica*; vii) *metalurgia y metalmecánica*; viii) *software*; y ix) *servicios de la salud*.

En este capítulo presentamos el diagnóstico de competitividad con base en el trabajo analítico de Fedesarrollo y su posterior discusión con actores relevantes, la cual se llevó a cabo en el contexto de nueve talleres sectoriales convocados por la CCB que se realizaron con la asistencia de alrededor de 1.600 empresarios de la región entre febrero y marzo de 2007. En esos talleres se aplicó una encuesta entre los asistentes, cuyos resultados se analizan en el Capítulo VII de este documento.

Antes de hacer un balance de las cadenas productivas de la región, a continuación presentamos unas anotaciones metodológicas sobre el ámbito de análisis de las cadenas y, además, precisamos algunas restricciones de información.

VI.A. Ámbito de análisis de las cadenas productivas

La fuente principal de información sobre *producción* de las cadenas o sectores son las Cuentas Nacionales y la Encuesta Anual Manufacturera (EAM) del DANE, las cuales tienen datos disponibles hasta 2004. Adicionalmente, existen datos complementarios sobre producción sectorial provenientes de la matriz insumo-producto regional hasta el año 2000 que se presentó en el Capítulo V y que cuenta con la virtud de revelar la estructura productiva completa de la economía de Bogotá-Cundinamarca.⁷³

La EAM es la única fuente de información compatible con el nivel de desagregación utilizado para la industria en esta investigación. En efecto, como se mencionó en la sección IV.A.3 de este informe, la clasificación *Clasificación Industrial Internacional Uniforme* (CIIU) revisión 3 es la agregación económica más actualizada que se encuentra disponible para la industria colombiana.

En cuanto a las cifras de comercio exterior, cabe aclarar que contamos con los datos para los sectores de *bienes* de la región hasta 2006. Sin embargo, la información sobre comercio de *servicios*, como salud y servicios de software, es prácticamente inexistente. Por lo tanto, en esos casos recurrimos en gran parte a estudios específicos sobre estos sectores y datos parciales disponibles.

⁷³ Departamento de Cundinamarca - Departamento Administrativo de Planeación. (2003). "Cuentas económicas de Cundinamarca 1990-2002". Bogotá.

A continuación presentamos el diagnóstico de la situación competitiva de las cadenas de Bogotá-Cundinamarca.

VI.B. Hortofruticultura y hierbas aromáticas

El cambio en los patrones de consumo que se ha dado en el mundo en las dos últimas décadas hacia productos naturales y saludables ha generado un gran dinamismo en el comercio internacional de frutas y hortalizas. Igualmente, la búsqueda de ingredientes frescos y naturales, así como de sabores exóticos, ha abierto un nicho de mercado en los últimos años para las hierbas aromáticas y las especias.

Esta dinámica le ha permitido a varios productos de estos sectores insertarse con éxito en el mercado internacional, a pesar de que tradicionalmente el comercio agrícola mundial ha estado distorsionado por la presencia de subsidios y ayudas de países desarrollados y por un proteccionismo generalizado. En efecto, el mercado hortofrutícola internacional muestra un comercio en expansión y oportunidades que ya han aprovechado varios países en desarrollo, especialmente en frutas y hortalizas. De acuerdo con datos de la FAO, las exportaciones en volumen de frutas crecieron 5,4% entre 1990 y 2005, las de hortalizas 1,7% y las de especias 6,7%.

Este hecho, sumado a las experiencias de exportación que hay en la región, han determinado que las frutas y hortalizas se hayan identificado como un renglón con una alto potencial exportador al mercado de Estados Unidos en diversos estudios. Ese es el caso del trabajo realizado por Fedesarrollo para la Cámara de Comercio de Bogotá en 2004, los estudios del Ministerio de Agricultura y otras iniciativas que la Cámara de Comercio, conjuntamente con otras entidades de la región, ha resumido en el Megaproyecto Agroindustrial.

En 2004 se identificaron dos aspectos claves para el sector hortofrutícola en el marco de la negociación del TLC. En primer lugar, la eliminación de contingentes arancelarios aplicados por EE.UU. para frutas y verduras, frescas y procesadas. En segundo lugar, la eliminación de barreras de carácter no arancelario, tales como las relacionadas con aspectos sanitarios, técnicos y fitosanitarios.

En esta sección se presenta un breve análisis de los principales resultados y retos para la cadena hortofrutícola y de hierbas aromáticas de la región como resultado del TLC.

VI.B.1.Contexto competitivo y relevancia de la cadena hortofruticultura y hierbas aromáticas

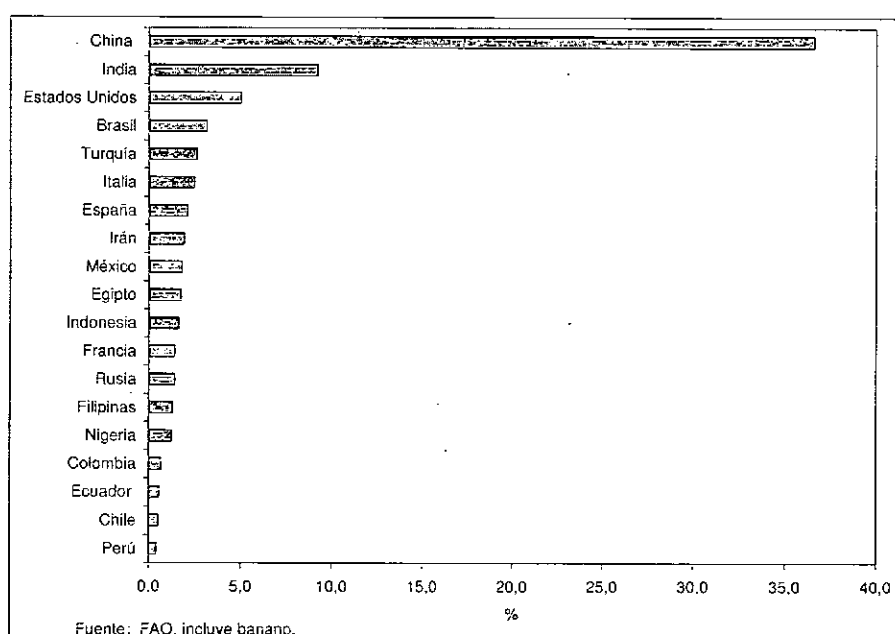
- a) El comercio mundial de la cadena hortofruticultura y hierbas aromáticas

Como se mencionó, en las dos últimas décadas el comercio mundial de frutas y hortalizas ha registrado un gran dinamismo como resultado de la creciente demanda por este tipo de productos. Este cambio en los patrones de consumo obedece, de una parte, a la búsqueda por parte de los consumidores de productos sanos, inocuos, ricos en vitaminas, proteínas y fibra.

Por otra parte, el aumento en los niveles de ingreso y el desarrollo de tecnologías para transportar productos frescos también han contribuido a este resultado. Adicionalmente, este mercado se caracteriza por la presencia de diversos nichos para explotar relacionados con factores como los productos *off-season* en países desarrollados, los mercados étnicos y los mercados gourmet.

Estados Unidos, junto con China e India, se cuentan entre los principales productores mundiales de frutas y hortalizas (Gráfico VI-1). No obstante, es importante tener en cuenta que las zonas geográficas determinan la oferta de estos productos que puede tener cada país. En ese sentido, Estados Unidos es uno de los principales productores de frutas y hortalizas de zona templada, mientras Colombia produce productos propios de zona tropical.

Gráfico VI-1
Principales productores de frutas y hortalizas en el mundo, 2005



A pesar de la importancia de Estados Unidos como productor, Europa y Asia son las principales regiones exportadoras de hortalizas, con participaciones de 44% y 33% en el total transado en 2005, respectivamente, seguidas por América Latina con 11% (Gráfico VI-3). En el mercado de exportación de frutas, América Latina es un actor más importante que Asia. Los datos a 2005 muestran que Europa participa en el mercado de exportación de frutas con 34%, Asia con 22% y América Latina con 29% (Gráfico VI-3).

Gráfico VI-2
Exportaciones mundiales de hortalizas por zonas de origen, 2005

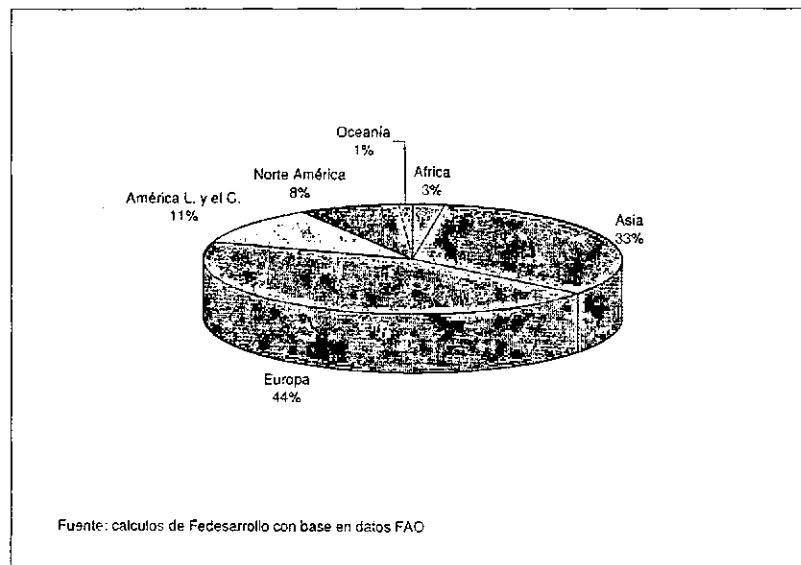
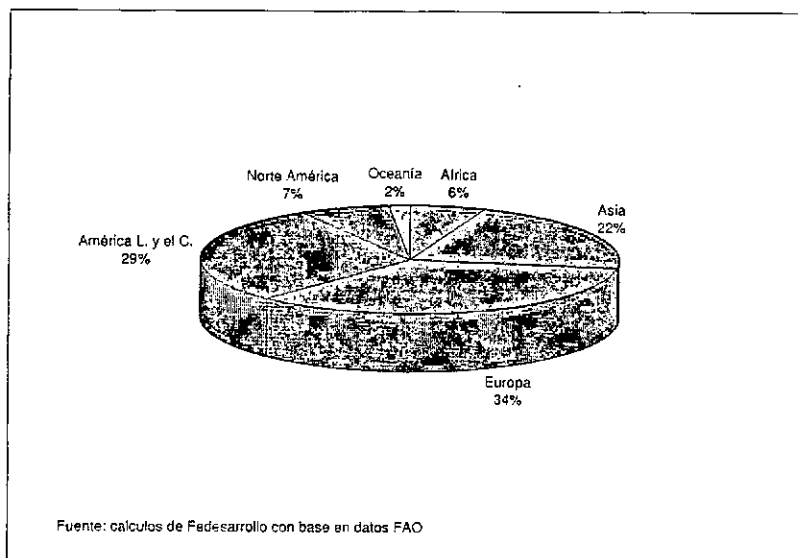
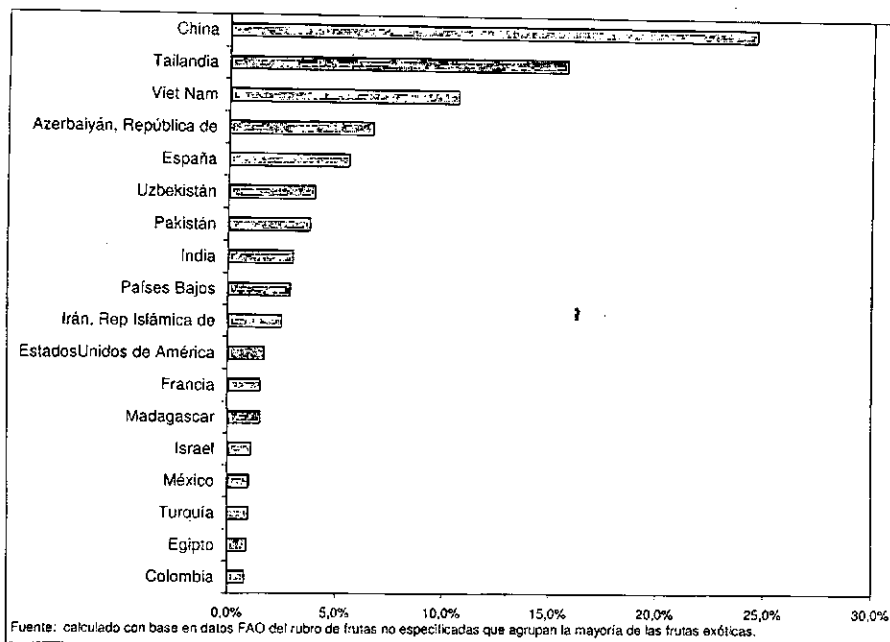


Gráfico VI-3
Exportaciones mundiales de frutas por zonas de origen, 2005



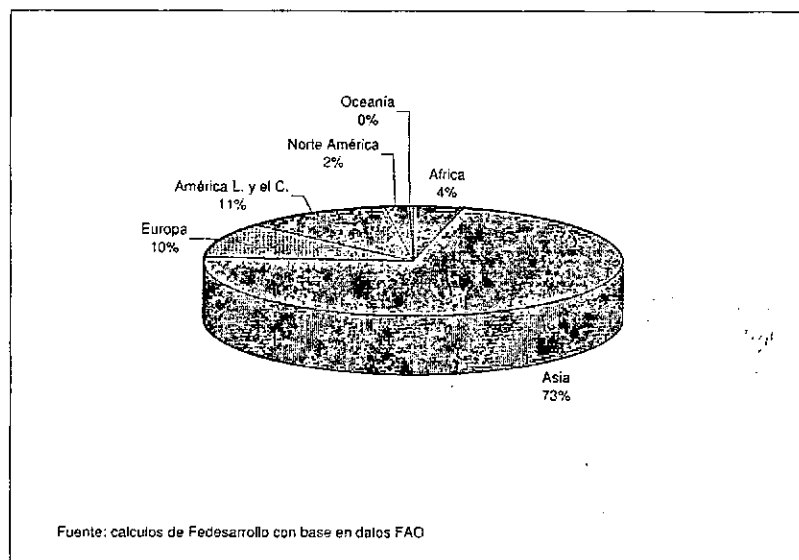
Cabe destacar que en el caso del mercado de frutas exóticas, sin duda los países asiáticos son los principales proveedores (Gráfico VI-4).

Gráfico VI-4
Principales exportadores de frutas exóticas, 2005



También los países asiáticos dominan el mercado de especias y hierbas aromáticas con un 73% de participación, frente a 11% de América Latina y 10% de Europa (Gráfico VI-5).

Gráfico VI-5
Exportaciones de especias y hierbas aromáticas por zonas de origen, 2005



b) Competitividad relativa de la cadena en el nivel mundial

Hay varios factores que afectan la competitividad relativa de la cadena hortofrutícola y de las hierbas aromáticas en el ámbito internacional. Obviamente, las condiciones de latitud y altitud son un punto de partida básico. Sin embargo, el tema tecnológico es uno de los más importantes para superar con éxito las barreras en las áreas de logística, comercialización y distribución con el fin de lograr que los productos frescos o en sus presentaciones más naturales lleguen a los consumidores. En este sentido, este es un mercado que se caracteriza por la entrada permanente de nuevos actores soportados por volúmenes de inversión importantes para atender la demanda internacional.

A pesar de la necesidad de avanzar en innovación y tecnología para acceder con éxito al mercado internacional de frutas y hortalizas, varios países en desarrollo han logrado incursionar en este mercado especializándose en ciertos productos y ganando una porción importante del mercado.

En los Gráficos VI-6 a VI-10 se ilustran algunos de estos casos. El tomate de México que prácticamente no se exportaba a comienzos de los años setenta, para el período 2001-2005 alcanzó 20% de las exportaciones mundiales del producto.

La misma tendencia se registra en el mango y el aguacate de ese país, los cuales para el período 2001-2005 representan 22% y 38% de las exportaciones mundiales, respectivamente.

Gráfico VI-6

Evolución de las exportaciones de tomate de México (millones de US\$)

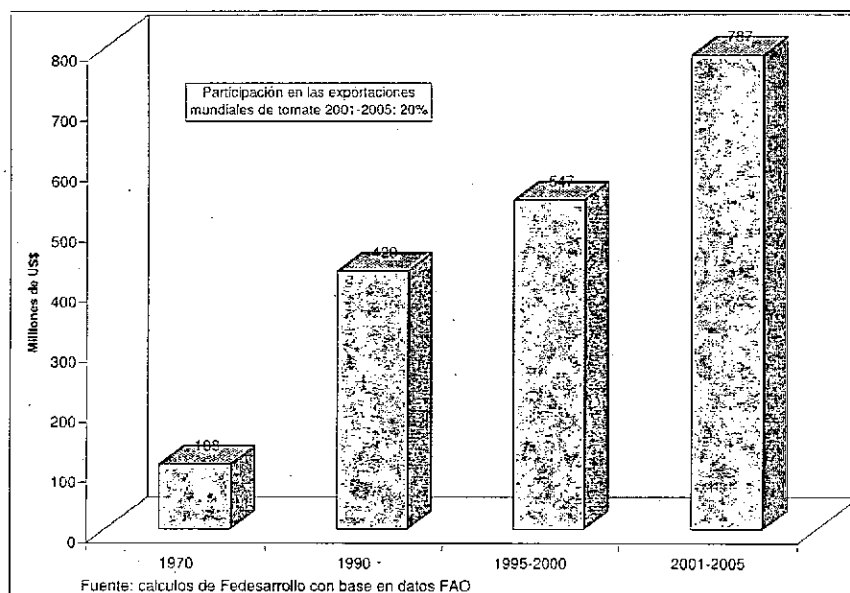


Gráfico VI-7

Evolución de las exportaciones de Mango de México (Millones de US\$)

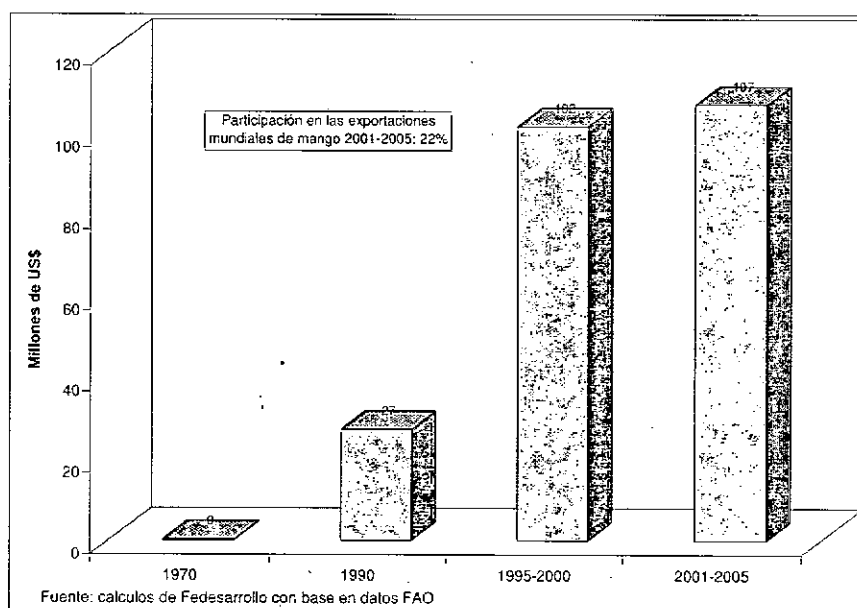
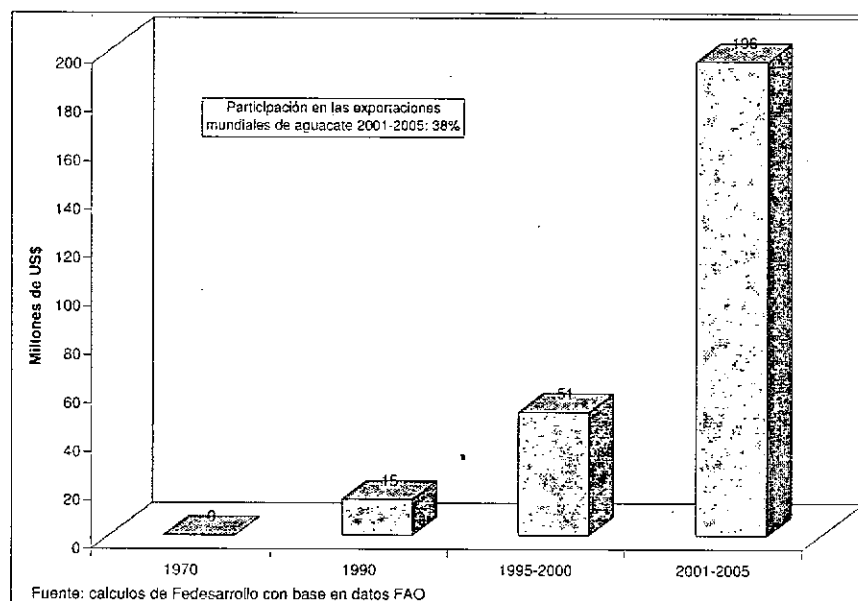


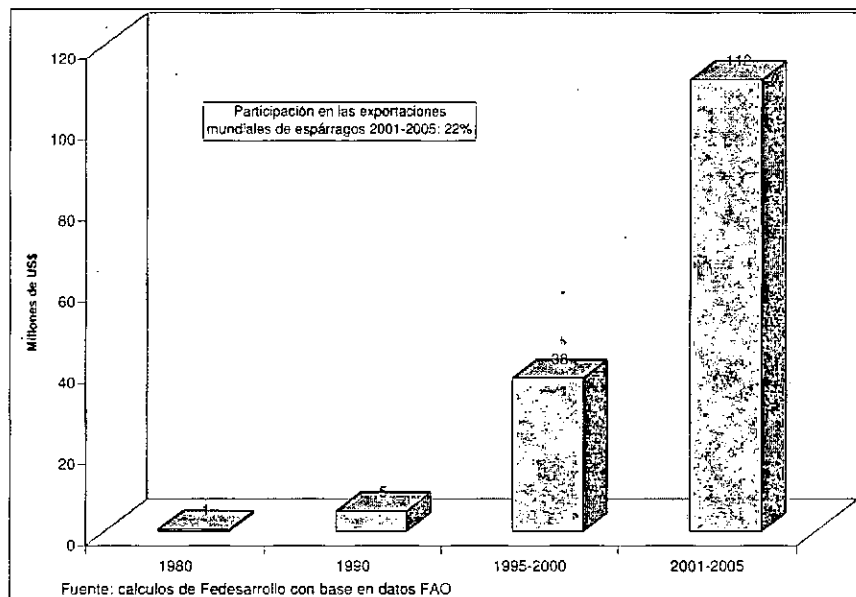
Gráfico VI-8

Evolución de las exportaciones de Aguacate de México (Millones de US\$)



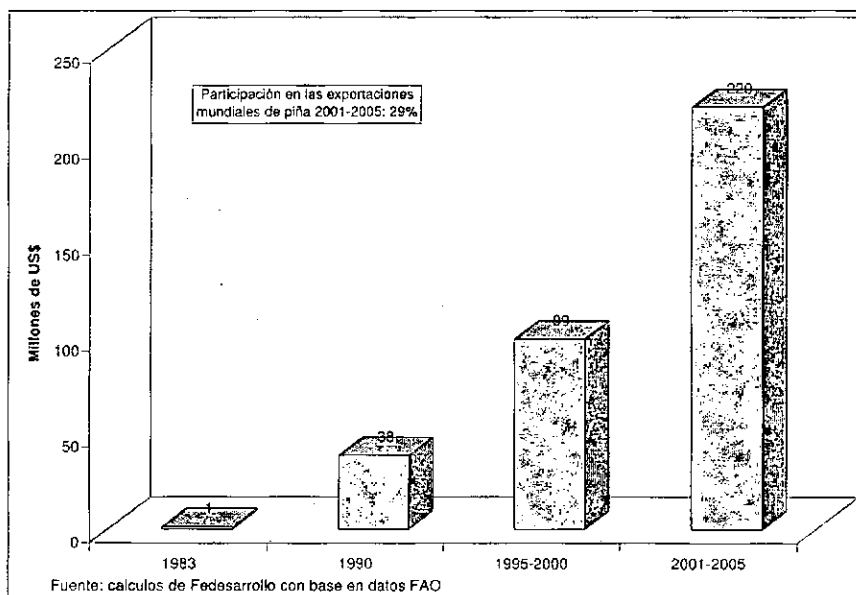
Perú también logró en un plazo relativamente corto consolidarse como uno de los principales exportadores mundiales de espárragos, al pasar de exportar US\$ 1 millón en 1980 a US\$ 112 millones en promedio en 2001-2005. Para este último período Perú exporta 22% del espárrago que se transa internacionalmente.

Gráfico VI-9
Evolución de las exportaciones de Espárragos de Perú (Millones de US\$)



Costa Rica es otro ejemplo de un país en desarrollo que logró insertarse con éxito en el mercado internacional de piña y actualmente representa 29% de las exportaciones mundiales de este producto.

Gráfico VI-10
Evolución de las exportaciones de piña de Costa Rica (Millones de US\$)



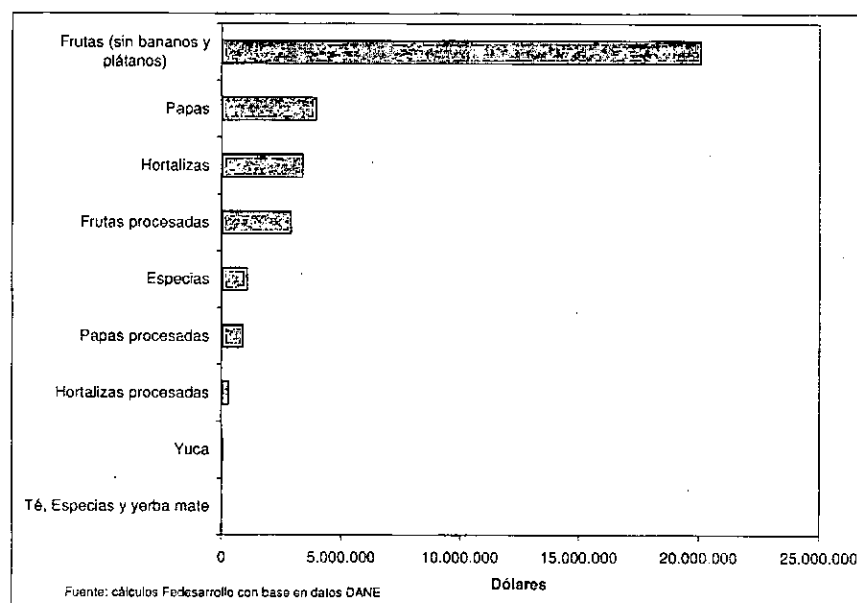
c) La cadena en la región

Colombia no tiene una fuerte vocación exportadora de frutas y hortalizas, descontando el banano. En 2005 las exportaciones de frutas frescas alcanzaron 1,1% de las exportaciones agrícolas sin café y las de frutas procesadas 1,7%. Igualmente, las exportaciones de hortalizas frescas alcanzaron 1,7% de las exportaciones agrícolas sin café.

No obstante, el renglón de frutas y hortalizas se cuenta dentro de las exportaciones de la región Bogotá-Cundinamarca. La región exporta especialmente frutas frescas, además de banano (Gráfico VI-11).

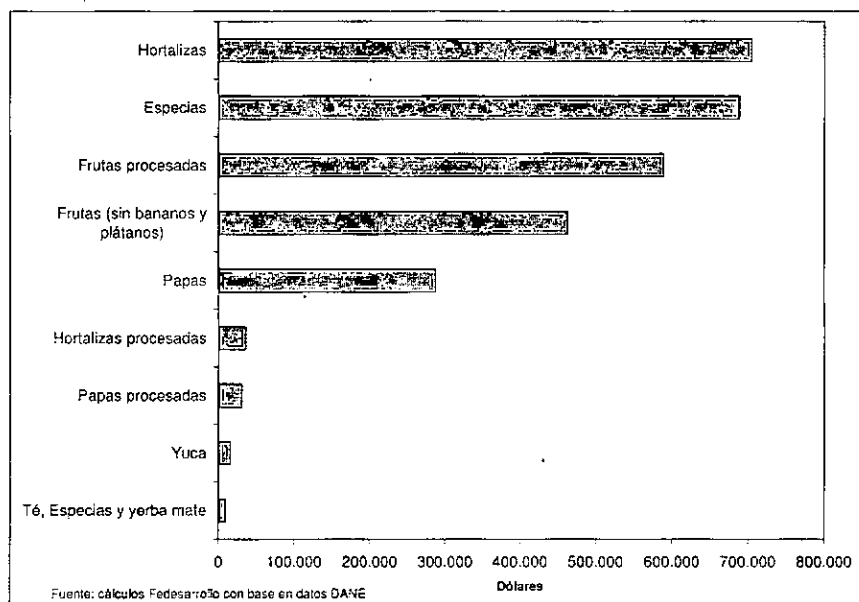
Gráfico VI-11

Exportaciones de frutas, hortalizas y especias de Bogotá y Cundinamarca al mundo
(Promedio 2002-2006)



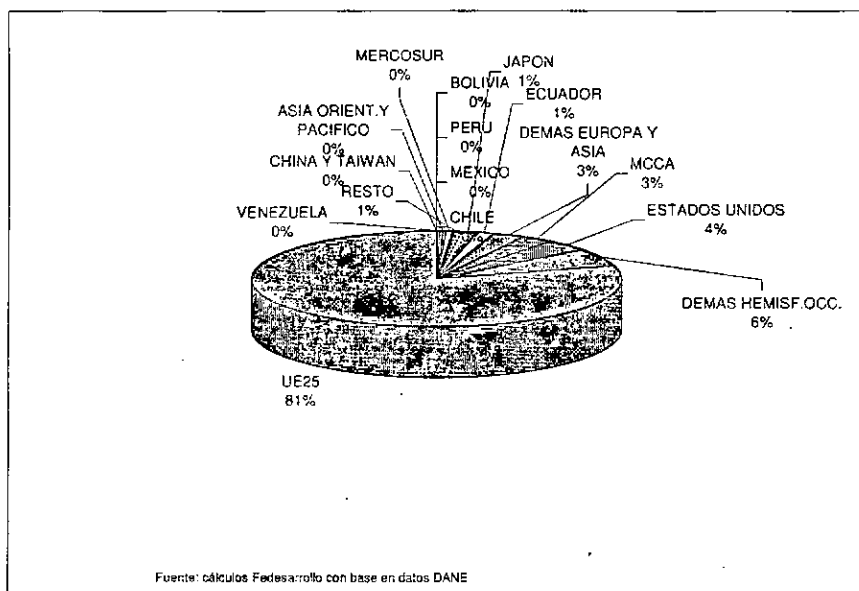
En contraste, a Estados Unidos la región le vende principalmente hortalizas (con excepción de bananos y plátanos) (Gráfico VI-12a). Entre de estas hortalizas se destaca el maíz dulce.

Gráfico VI-12a)
Exportaciones de frutas, hortalizas y especias de Bogotá y Cundinamarca a Estados Unidos
(promedio 2002-2006)



Sin embargo, los principales mercados de exportación para la región en frutas y hortalizas son la Unión Europea y Venezuela, respectivamente. La región exporta 81% de las frutas a la Unión Europea y a Estados Unidos 4% (Gráfico VI-12b)

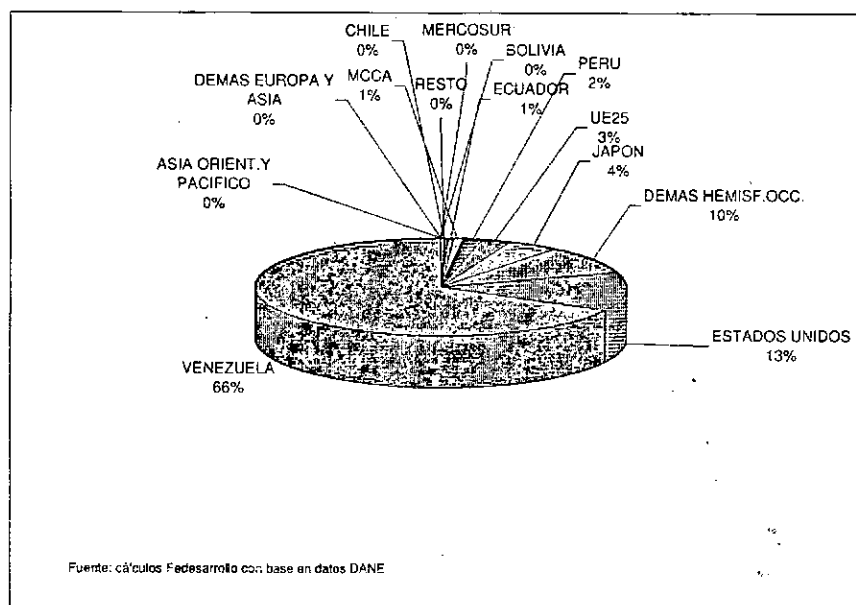
Gráfico VI-12b)
Principales mercados de exportación de frutas de Bogotá y Cundinamarca



En el caso de hortalizas, Venezuela es el principal mercado destino con una participación en las exportaciones de 66% y Estados Unidos representa 13% (Gráfico VI-13)

Gráfico VI-13

Principales mercados de exportación de hortalizas de Bogotá y Cundinamarca



Finalmente, entre los productos más competitivos, de acuerdo con el IVCR y el IBCR de la región en el sector hortofrutícola, se cuentan los renglones de granadilla, chirimoya, tomate de árbol, pitahayas, uchuvas, moras y fresas. En el caso de las especias se destaca el tomillo como uno de los productos más competitivos. En hortalizas se destacan como competitivos los ajos, la cebolla y las lechugas.

VI.B.2. Resultados de la negociación en acceso a mercados para la cadena

En el TLC se acordó la eliminación de los subsidios a la exportación de bienes agrícolas para las dos partes, así como de los aranceles variables o Sistema Andino de Franjas de Precios para el caso colombiano. De otro lado, también se eliminó la concesión discrecional de licencias de importación y requisitos afines para las compras nacionales a precios mínimos.

En términos de acceso a mercados el Tratado mejora el ingreso a Estados Unidos para los productos definidos como no sensibles, a través de la consolidación de las preferencias ATPDEA y del otorgamiento de preferencias a los productos no cubiertos por este programa. Las frutas, las hortalizas y las hierbas aromáticas clasifican dentro de este grupo por lo cual tendrán un acceso inmediato libre de aranceles al mercado estadounidense a partir de la entrada en vigencia del Tratado.

La norma de origen para el sector propende por el uso de materias primas producidas en los países miembros al establecer el cambio de capítulo como principio fundamental con algunas excepciones. De esta forma se garantiza que las materias primas fueron cultivadas en el

territorio de las Partes. En el mismo sentido la cláusula de *minimis*, que establece que las mercancías que no cumplen con el cambio de clasificación arancelaria establecido se considerarán originarias si el valor de los materiales no originarios que no cumplen con ese criterio no supera el 10% del valor de la mercancía, no puede invocarse en este sector y en particular para las naranjas y jugos de naranja utilizados en otras mezclas.

Para los denominados productos sensibles, los cuales estaban cobijados por el Sistema Andino de Franjas de Precios en Colombia, la desgravación arancelaria será lenta en períodos que pueden ir hasta los 17 años. Adicionalmente, estos productos serán expuestos de manera paulatina a la competencia extranjera a través de un esquema de contingentes con preferencia arancelaria.

El Tratado cuenta con una salvaguardia agrícola específica, pero ésta sólo rige para cinco productos agrícolas sometidos a contingentes, considerados como sensibles. Los productos sujetos a la salvaguardia agrícola son: carne de res de calidad estándar, aves que han terminado su ciclo productivo, cuartos traseros de pollo, frijol seco y arroz. De esta manera, para efectos de defensa comercial los productos de la cadena hortofrutícola estarán cobijados por la salvaguardia general del Tratado o por la salvaguardia OMC.

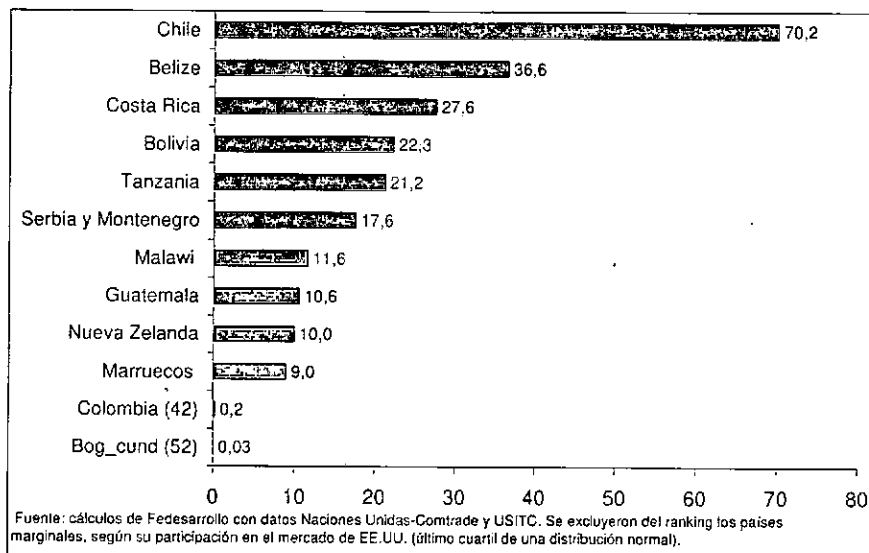
Cabe subrayar la importancia de la consolidación del tratamiento ATPDEA para este sector. No obstante, a pesar de que Colombia y Perú son los dos países que más han aprovechado ATPDEA, Colombia se ha rezagado frente a Perú en el uso de estas preferencias en casi todos los sectores. De acuerdo con datos del USITC, en 2006, sin contar petróleo crudo y sus derivados, casi 60% de las exportaciones realizadas a Estados Unidos por ATPDEA correspondieron a Perú, mientras Colombia exportó 36% de los bienes transados por este programa. Igualmente, Perú realizó en 2006 41% de sus exportaciones, sin contar petróleo crudo y sus derivados, por ATPDEA mientras Colombia sólo vendió por este programa 16% de sus exportaciones.

VI.B.3.Principales competidores en el mercado estadounidense

A diferencia de especias y hierbas aromáticas, los principales competidores en el mercado estadounidense para la cadena productiva hortofrutícola son principalmente países de la región. El Índice de Especialización de Exportaciones Específicos (IEEe) para frutas diferentes de banano muestra que Chile, Belice, Costa Rica y Bolivia están entre los principales proveedores del mercado estadounidense en el período (2001-2005) (Gráfico VI-14).

Gráfico VI-14

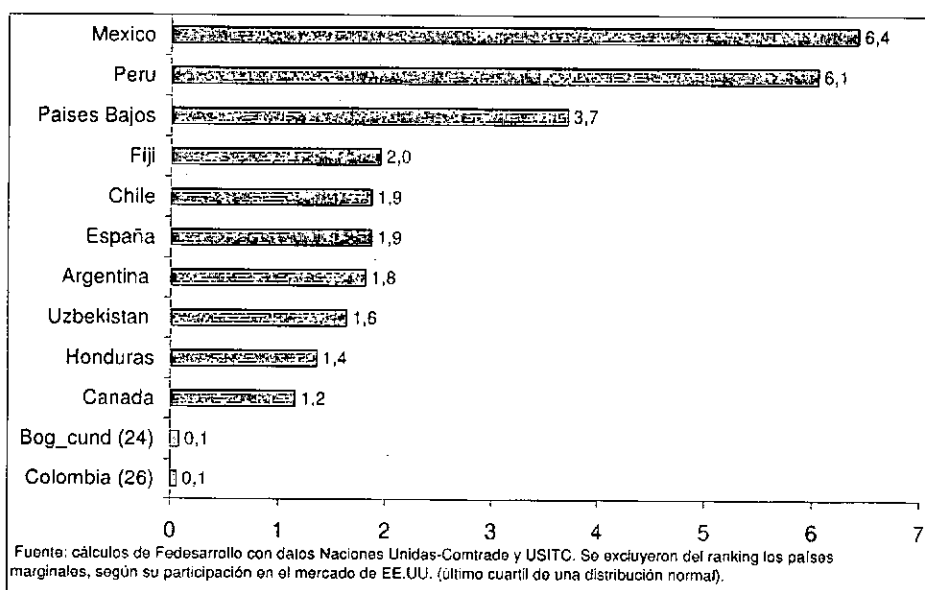
Índice de Especialización de Exportaciones Específico (IEEe) para frutas sin bananos y plátanos en el mercado de Estados Unidos (Promedio 2001-2005)



En el caso de las hortalizas, México, Perú y los Países Bajos fueron los países con mayor participación relativa en el mercado de Estados Unidos en el período 2001-2005 (Gráfico VI-15)

Gráfico VI-15

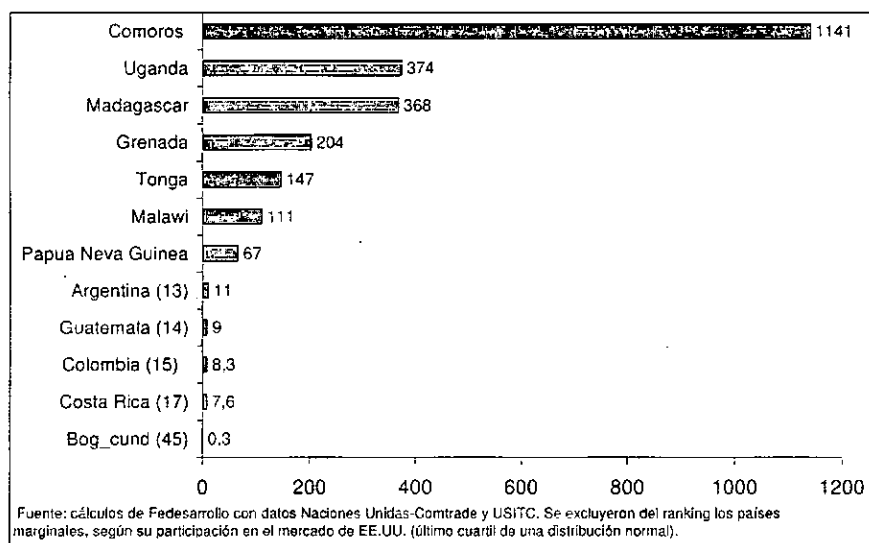
Índice de Especialización de Exportaciones Específico (IEEe) para hortalizas en el mercado de Estados Unidos (Promedio 2001-2005)



En el caso de hierbas y especias, los países que muestran una mejor competitividad relativa en el mercado estadounidense son principalmente africanos (Gráfico VI-16).

Gráfico VI-16

Índice de Especialización de Exportaciones Específico (IEEe) para hierbas y especias en el mercado de Estados Unidos (Promedio 2001-2005)



VI.B.4. Resultados destacados del TLC para la cadena

Además de los resultados en materia de acceso a mercados ya presentados, el TLC contiene otros temas de carácter transversal que también son importantes para la cadena hortofrutícola y de hierbas aromáticas.

Uno de los temas centrales que este sector ha identificado como una barrera al mercado estadounidense es el de las medidas sanitarias y fitosanitarias. El Tratado reafirma el compromiso asumido ante la OMC de no usar las normas sanitarias y fitosanitarias como barreras al comercio. En este sentido, dichas normas deben tener como objetivo proteger la vida y la salud de las personas, los animales y los vegetales. Así mismo, las normas deben tener una base científica que garantice un nivel adecuado de protección.

Si bien el Tratado no contiene compromisos específicos para modificar normas u otorgar tratamientos especiales a los productos de los dos países, establece las instancias y mecanismos para buscar soluciones cuando la normatividad restrinja el comercio. Para lograr este objetivo, el Tratado crea un Comité Permanente de Medidas Sanitarias y Fitosanitarias que tratará de resolver los asuntos de comercio relacionados con estas normas. Los gobiernos de los dos países se comprometieron a través de las denominadas “*side letters*” para que los temas relacionados con las medidas sanitarias y fitosanitarias se aborden de forma oportuna y para que se considere en los análisis de riesgo la información de la parte exportadora. Con este compromiso se lograría que representantes del USTR y el Ministerio de Comercio puedan resolver asuntos sanitarios que no hayan sido debidamente atendidos por las agencias sanitarias de las Partes (EE.UU.: APHIS, EPA, FSIS y FDA; Colombia: ICA e Invima). Cabe anotar que no hay acceso al mecanismo de solución de controversias para ningún caso que surja bajo el capítulo de medidas sanitarias y fitosanitarias.

Finalmente, hay otro grupo de temas en el Tratado de carácter transversal que también son importantes para este sector. Entre estos temas cabe mencionar la posibilidad de usar los mecanismos de zonas francas y Plan Vallejo, y la posibilidad de tener acceso a maquinaria y equipo a menor costo a través de la importación de bienes remanufacturados.

VI.B.5. Fortalezas y debilidades de la cadena frente a un TLC con Estados Unidos

Como ya se mencionó, el comercio internacional de frutas y hortalizas y de hierbas exóticas ha venido en expansión en los últimos años. Los cambios en los hábitos de consumo han abierto nichos de mercado para productos gourmet, productos étnicos y en general productos saludables. Esta tendencia demanda la adopción de tecnologías que permitan que estos productos lleguen en las mejores condiciones al consumidor, con el menor uso posible de preservativos.

La región de Bogotá - Cundinamarca se caracteriza por contar con variedad de pisos térmicos, disponibilidad de recurso hídrico y salidas al mercado internacional. Este hecho ha determinado que las frutas, hortalizas y hierbas aromáticas se hayan identificado como un renglón de alto potencial exportador para la región. En este sentido se ha trabajado en diversas iniciativas como la Apuesta Exportadora Agropecuaria del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, la Visión Colombia Segundo Centenario y el Megaproyecto Agroindustrial de Bogotá-Cundinamarca, en el cual participan la Alcaldía de Bogotá, la Gobernación de Cundinamarca, la CCB, el Carce, el Ministerio de Agricultura, el SENA, Proexport y la SAC. Estas iniciativas buscan sentar las bases para consolidar a la región como una zona de exportación de frutas, hortalizas, y hierbas aromáticas frescas y procesadas para los mercados orgánicos, étnicos y exóticos.

El TLC abre una oportunidad para explorar con mayor profundidad el mercado de Estados Unidos, especialmente trabajando de manera más concreta y directa en el tema sanitario y fitosanitario. Sin embargo, este sector enfrenta varios retos relacionados con el desarrollo de nuevos productos, procesos y sistemas, así como nuevos servicios en las áreas de producción y logística. En todas estas áreas es necesario diseñar un paquete tecnológico adecuado para los productos más promisorios.

En este contexto, en 2006 la CCB realizó un balance tecnológico de la cadena hortofrutícola que diferencia los productos seleccionados de acuerdo a su presentación al consumidor final en alimentos orgánicos, frescos y procesados.⁷⁴ Este balance permitió confirmar varios de los obstáculos que los productores del gremio han identificado como centrales para la inserción de esta cadena en el mercado internacional. Entre los principales cuellos de botella que enfrenta el sector se cuentan: la falta de articulación entre los diferentes eslabones de la cadena por la existencia de esquemas asociativos de producción débiles; la contaminación del recurso hídrico utilizado en los sistemas de riego; el incumplimiento de estándares fitosanitarios internacionales claves para la comercialización de esos productos Eurepgap,

⁷⁴ Cámara de Comercio de Bogotá (2006), "Balance Tecnológico cadena Productiva Hortofrutícola en Bogotá y Cundinamarca".

Haccp y BPA; limitaciones en logística y comercialización asociadas con la falta de una cadena de frío y de empaques y embalajes adecuados:

Adicionalmente, el sector enfrenta restricciones importantes en materia de innovación y desarrollo tecnológico, para lograr contar con procesos de biotecnología y bioseguridad que mejoren la inocuidad de los productos. El desafío tecnológico puede resumirse en la necesidad de contar con tecnologías que permitan mantener las características del producto, reducir la carga microbiana y conservar el valor nutricional con excelente calidad. Finalmente, el sector todavía necesita fortalecer estudios de mercados para diferentes productos de todos los que se han identificado como con potencial exportador.

VI.B.6.A modo de balance: la posibilidad de aumentar las exportaciones y enfrentar la competencia del exterior

Las circunstancias de la cadena hortofrutícola descritas en los párrafos anteriores permiten caracterizar las capacidades de la región para aumentar las exportaciones y enfrentar la competencia de los productos provenientes de Estados Unidos en el contexto del acuerdo.

La cadena cuenta con grandes posibilidades de expandir sus exportaciones a Estados Unidos, tanto desde el punto de vista de la demanda como de la oferta.

Las ventajas desde el punto de vista de la demanda son evidentes. El mercado de hortalizas y frutas exóticas está en franca expansión en ese país, como resultado de los cambios de las preferencias de los consumidores hacia una alimentación más sana y del auge de la demanda por productos étnicos y exóticos. Además la producción hortofrutícola de la región es de clima tropical, lo que la hace más complementaria que competitiva frente a aquella de Estados Unidos. Adicionalmente, los productos que componen la oferta exportable de la región no son objeto de los grandes subsidios y aranceles que caracterizan el comercio mundial de otros productos agrícolas. Aunque es cierto que existen barreras fitosanitarias que pueden entorpecer el comercio de bienes hortofrutícolas a Estados Unidos, el TLC negociado incluye mecanismos de cooperación que deberían permitir superar estas barreras. De hecho, del adecuado funcionamiento de estos mecanismos depende en gran parte la suerte del sector en el acuerdo. En suma, el sector hortofrutícola de la región enfrenta un mercado en franca expansión que además está libre de las distorsiones que suelen caracterizar el comercio de otros productos agrícolas.

Desde el punto de vista de la oferta, el balance que arroja el sector hortofrutícola de la región es más complejo. Por un lado, la región Bogotá-Cundinamarca cuenta con una gran variedad de pisos térmicos y de abundante disponibilidad del recurso hídrico, lo que constituye base sólida para desarrollar una oferta acorde con las necesidades del mercado. Así mismo, el sector cuenta con el respaldo de iniciativas institucionales como el Megaproyecto Agroindustrial de Bogotá-Cundinamarca que vienen impulsando entidades como la CCB, el Ministerio de Agricultura, la Alcaldía de Bogotá, la Gobernación de Cundinamarca y otras.

A pesar de contar con esas ventajas, la cadena hortofrutícola de la región debe avanzar en la superación de varias limitaciones. Por un lado, es prioritario trabajar en la base productiva para alcanzar mayores niveles de productividad y desarrollo tecnológico. No hay que olvidar

que la política agrícola colombiana ha privilegiado históricamente el desarrollo de otros subsectores, lo que ha redundado en un atraso relativo de renglones como los que nos ocupan. El trabajo en la base productiva debe involucrar la solución de problemas de contaminación en los procesos de riego y la búsqueda de mayores estándares que permitan cumplir los requisitos fitosanitarios del mercado estadounidense. De otro lado, es indispensable trabajar en la articulación de los distintos eslabones de la cadena. Este imperativo no sólo abarca la necesidad de avanzar en procesos de asociatividad, como mecanismo para que los pequeños empresarios que caracterizan el sector puedan hacer frente a la gran demanda de Estados Unidos, sino además la conveniencia de generar una mayor integración vertical hacia la agroindustria que permita alcanzar una mayor agregación de valor.

Los procesos de distribución y mercadeo también representan grandes retos por superar. Es necesario trabajar intensamente en la depuración de una cadena de frío confiable desde el productor hasta el cliente, así como en el perfeccionamiento de empaques y embalajes que protejan el producto hasta su destino. Así mismo, es fundamental avanzar en estudios de demanda que permitan a los productores de la región identificar las oportunidades que ofrece un mercado inmenso como el estadounidense que para muchos aún está por descubrir.

En la medida en que el sector avance en estas tareas, no sólo podrá aprovechar las oportunidades de exportación que ofrece el TLC, sino que además tendrá las herramientas para hacer frente a unas importaciones potenciales que podrían hacer mella en el mercado doméstico, sobre todo en los eslabones de la agroindustria. Aunque el conjunto de tareas es amplio, Colombia cuenta con una exitosa experiencia previa que ha sido reconocida internacionalmente por sus logros. La Federación Nacional de Cafeteros es modelo mundial de una organización que permitió generar procesos de asociatividad, investigación, mejoramiento de producto, comercialización, mercadeo y avance en la cadena de valor gracias a sus marcas. El sector hortofrutícola puede capitalizar esa experiencia en su favor para aprovechar plenamente las oportunidades que ofrece el TLC.

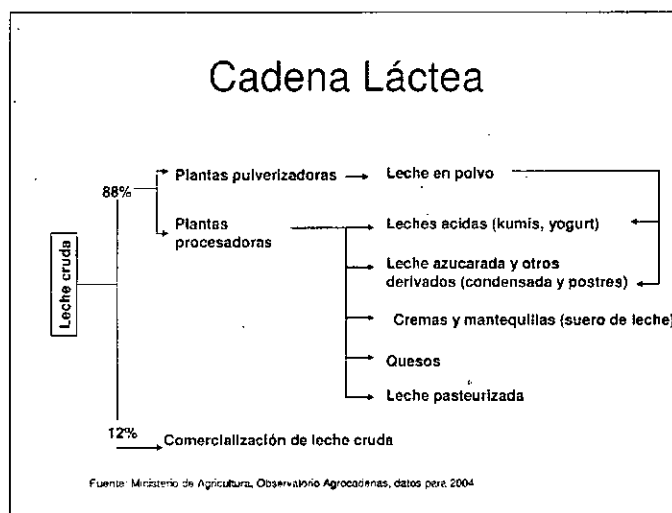
VI.C. Productos lácteos

La cadena de productos lácteos incluye la producción de leche fresca y derivados lácteos, como leche concentrada o endulzada en polvo, sueros, yogurt, leches ácidas, crema, mantequilla y quesos.

El Gráfico VI-17 muestra la composición de la cadena en Colombia. Según datos para 2004, aproximadamente 12% de la leche fresca que se produce en el país se comercializa en esa condición, mientras el 88% restante es utilizado en las plantas pulverizadoras para ser transformada en leche en polvo y en las plantas procesadoras de derivados.

El mercado de productos lácteos está determinado principalmente por los cambios de clima, lo cual afecta la oferta y los precios. En este sentido, la industria de productos lácteos exige la adopción de tecnologías que le permitan operar con las restricciones climáticas y que además le permitan innovar en el diseño de productos.

Gráfico VI-17



El mercado mundial de productos lácteos se caracteriza por ser altamente subsidiado en los países desarrollados y por un alto grado de proteccionismo en la mayoría de las economías. Sin embargo, a pesar de estas características el comercio internacional de productos lácteos ha ido ganando un gran dinamismo en las últimas décadas.

Este dinamismo se explica por la transición que se ha dado de un mercado de exportación de excedentes a un mercado determinado por la demanda, especialmente en ciertos nichos específicos. En la medida en que los consumidores de los países desarrollados buscan productos cada vez más especializados y los de los países en desarrollo tratan de mejorar los componentes de su dieta, se ha ido generando una demanda creciente por derivados lácteos que satisfagan esas necesidades. En este sentido, un TLC como el negociado entre Colombia y Estados Unidos ofrece oportunidades para los países miembros de explorar esos nichos de mercado.

En esta sección se presenta un breve análisis de los principales resultados y retos para la cadena de productos lácteos de la región como resultado del TLC.

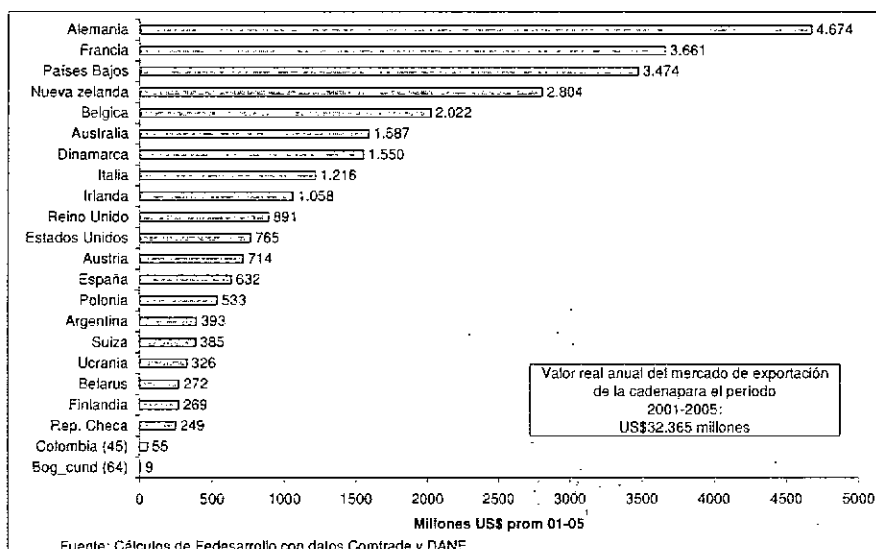
VI.C.1.Contexto competitivo y relevancia de la cadena de Lácteos

a) El comercio mundial de la cadena de Lácteos

Como se mencionó, el mercado de productos lácteos está determinado en buena medida por las condiciones climáticas que tienen un impacto directo sobre la oferta y sobre los precios. Además de este factor, la intervención de los gobiernos en los países desarrollados a través de subsidios también tiene incidencia sobre el desempeño de este mercado.

Bajo estas condiciones, en el mercado de exportación de productos lácteos hay unos países que se han caracterizado tradicionalmente por ser líderes. Para el período 2001-2005, Alemania, Francia, los Países Bajos, Nueva Zelanda, Bélgica y Australia se destacan como los principales exportadores mundiales de productos lácteos. Si bien Estados Unidos aparece entre los 15 primeros exportadores, el monto de sus ventas externas es bastante inferior al de los cinco primeros exportadores (Gráfico VI-18)

Gráfico VI-18
Principales exportadores mundiales de productos lácteos



Estados Unidos está entre los cinco principales productores mundiales de leche fresca, junto con Rusia, Alemania, India y China. Sin embargo, como ya se vio no es uno de los principales actores del mercado de exportaciones de productos lácteos. En los últimos años, además de Nueva Zelanda y Australia, los países asiáticos han ido ganando importancia en el mercado de

exportación de productos lácteos, así como algunos países centroamericanos, en particular Costa Rica.⁷⁵

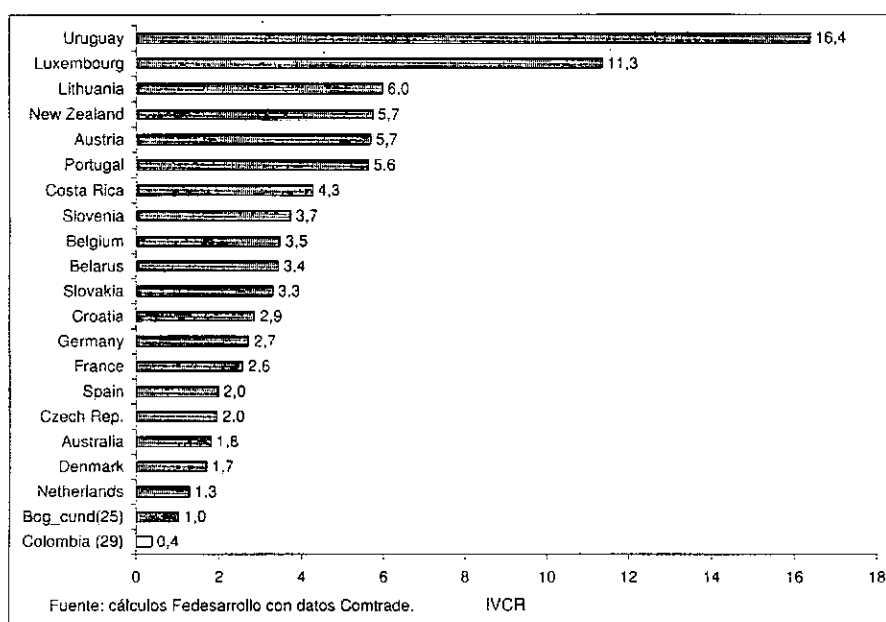
Los productos de este sector más transados internacionalmente son leche en polvo, quesos y mantequilla. Los países europeos son los principales compradores de productos lácteos, en particular de quesos.

b) Competitividad relativa de la cadena en el nivel mundial

A pesar de los grandes productores que hay en el mercado internacional de productos lácteos, con excepción de Nueva Zelanda esos países no son necesariamente los que tienen la mayor competitividad relativa.

En efecto, el IVCR calculado para la leche fresca en el período 2001-2005 muestra que los países más competitivos son Uruguay, Luxemburgo y Lituania. Si bien Nueva Zelanda y Australia presentan IVCR positivos, se destacan otros países como Portugal y Costa Rica, así como los miembros de la antigua URSS con indicadores positivos (Gráfico VI-19). Bogotá y Cundinamarca tiene un IVCR de 1 y cabe destacar que Estados Unidos no aparece entre los más competitivos.

Gráfico VI-19
Índice de Ventaja Comparativa Revelada para *Leche Fresca*, promedio 2001-05

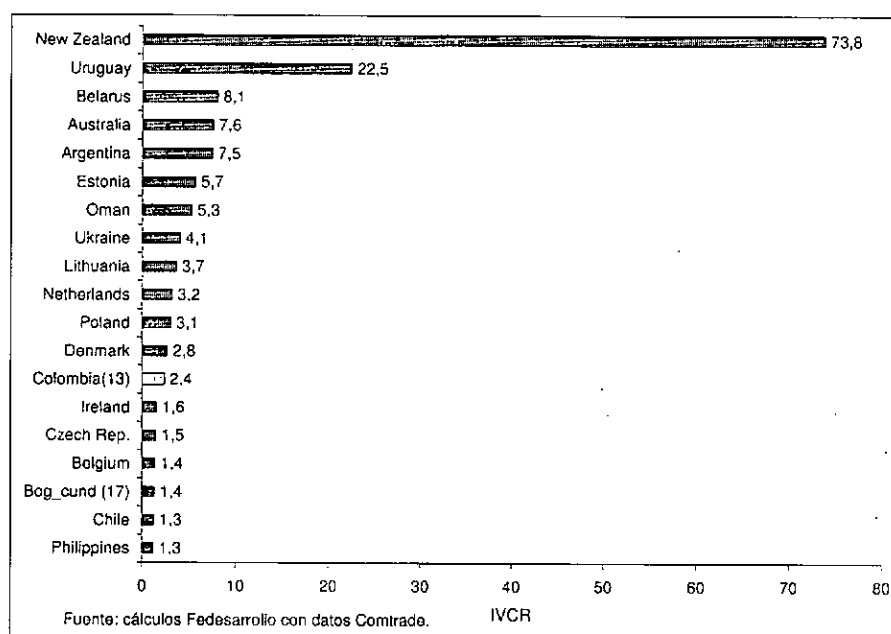


En el caso de leche en polvo, Nueva Zelanda sin duda es el país que arroja el mejor indicador IVCR, seguido por Uruguay. Estados Unidos no aparece entre los países más competitivos en

⁷⁵ Véase Blayney D. y Gehlhar, M. (2005) *US Dairy at a New Crossroads in a Global Setting*, vol 3, no. 5, disponible en www.ers.usda.gov/amberwaves.

la producción de leche en polvo, y Colombia y Bogota-Cundinamarca tienen indicadores positivos, cercanos a 1 (Gráfico VI-20).

Gráfico VI-20
Índice de Ventaja Comparativa Revelada para *Leche en polvo*, promedio 01-05



Para los derivados lácteos, Nueva Zelanda sigue siendo el país más competitivo con mayores IVCR para sueros, quesos y mantequilla. Para el caso del yogurt, Nueva Zelanda resultó el segundo país más competitivo después de Nicaragua en el período 2001-2005. Ni Colombia ni Estados Unidos aparecen entre los países más competitivos en las exportaciones de derivados lácteos, excepto Estados Unidos para el caso de sueros con un indicador cercano a 1 (Gráficos VI-21 a VI-24)

Gráfico VI-21

Índice de Ventaja Comparativa Revelada para *Sueros*, promedio 01-05

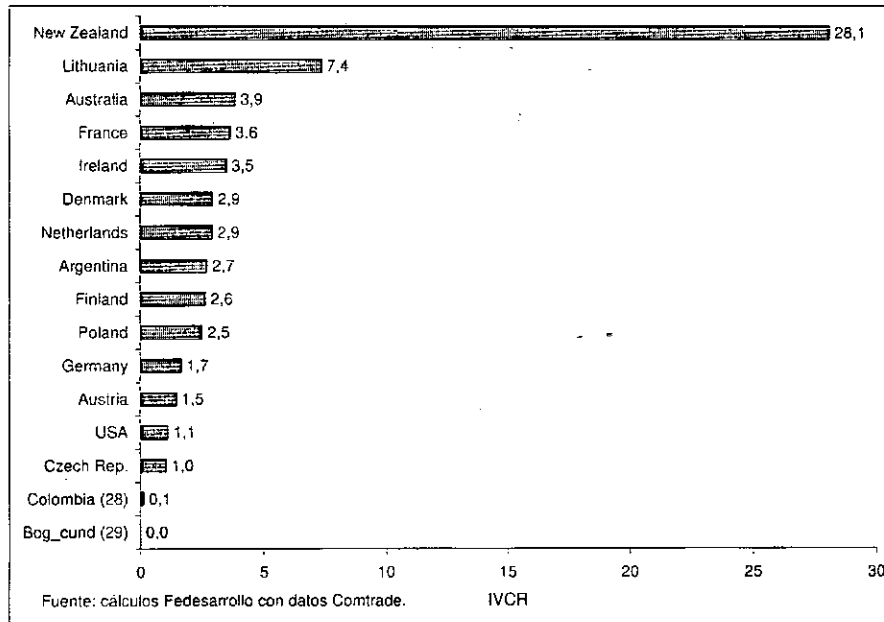


Gráfico VI-22

Índice de Ventaja Comparativa Revelada para *Quesos*, promedio 01-05

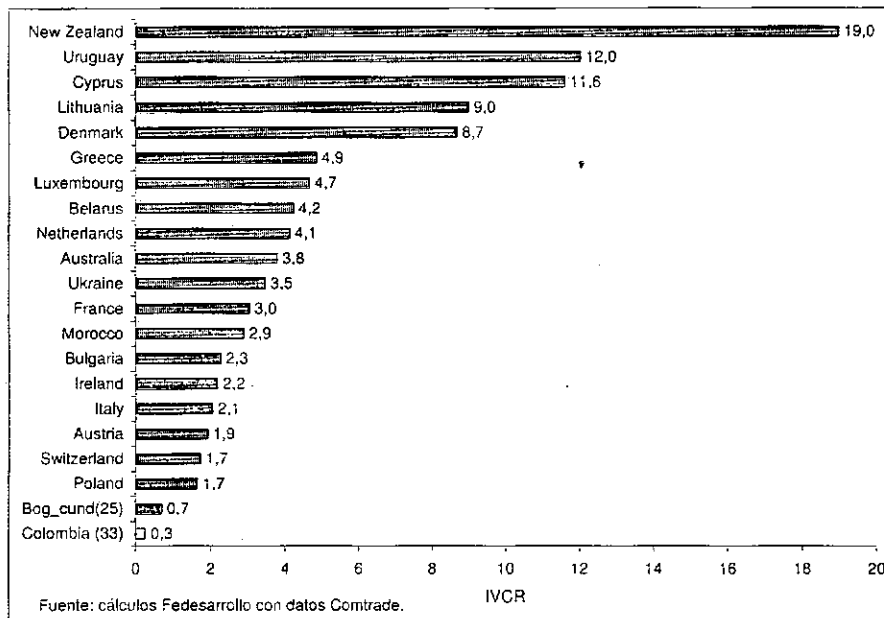


Gráfico VI-23
Índice de Ventaja Comparativa Revelada para *Mantequilla*, promedio 01-05}

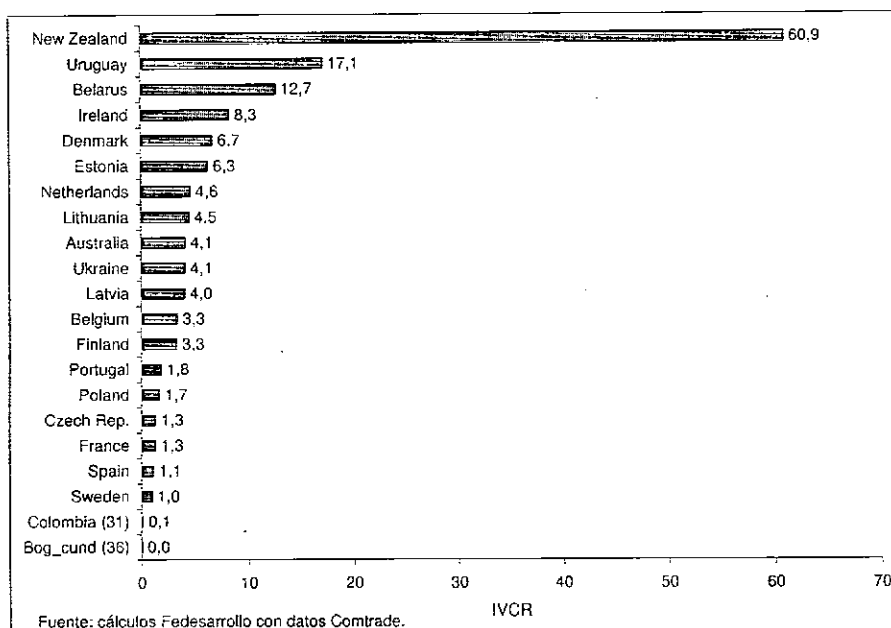
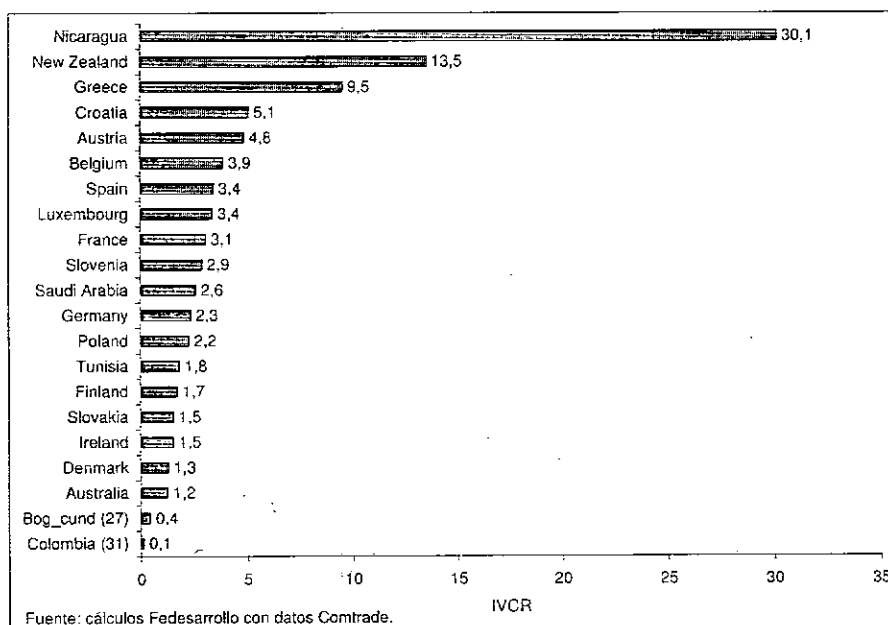


Gráfico VI-24
Índice de Ventaja Comparativa Revelada para Yogurt, *Suero Agrio y Crema*, promedio 01-05



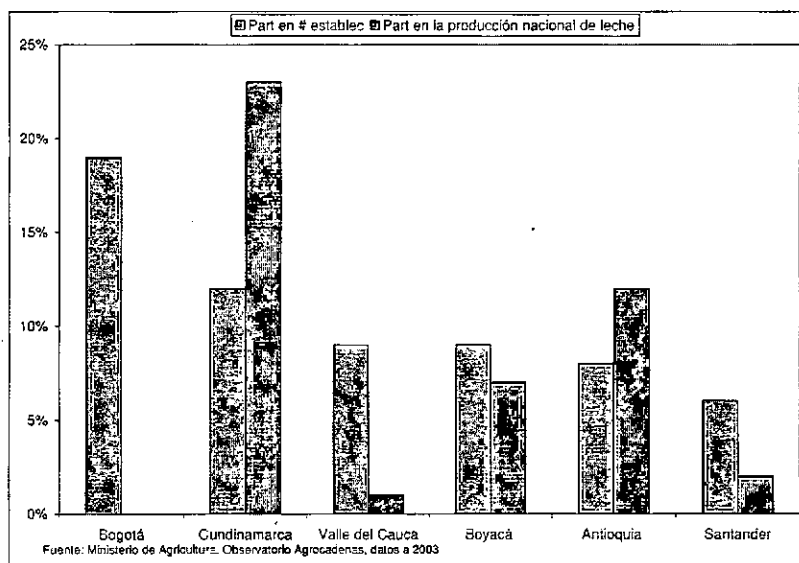
c) La cadena en la región

La mayor parte de la industria de producción de leche nacional se encuentra en la región de Bogotá y Cundinamarca. Por número de establecimientos, Bogotá y Cundinamarca tienen casi

32% del total nacional. Los datos de producción departamental, que incluyen a Bogotá, muestran que Cundinamarca produce la mayor parte de la leche en el país con un 23%, seguido por Antioquia con un 12% (Gráfico VI-25).

Gráfico VI-25

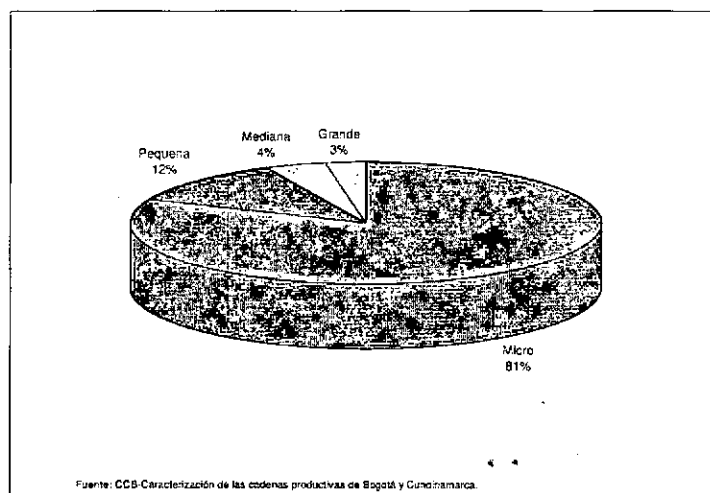
Participación regional en el número de establecimientos y en la producción nacional de leche



La industria de productos lácteos de la región se caracteriza por una alta participación de microempresas, si bien las empresas grandes tienen la mayor parte del volumen de activos del sector. De acuerdo con datos de la Cámara de Comercio de Bogotá, 81% de las empresas del sector son microempresas, 12% son pequeñas empresas, 4% empresas medianas y 3% grandes empresas (Gráfico VI-26).

Gráfico VI-26

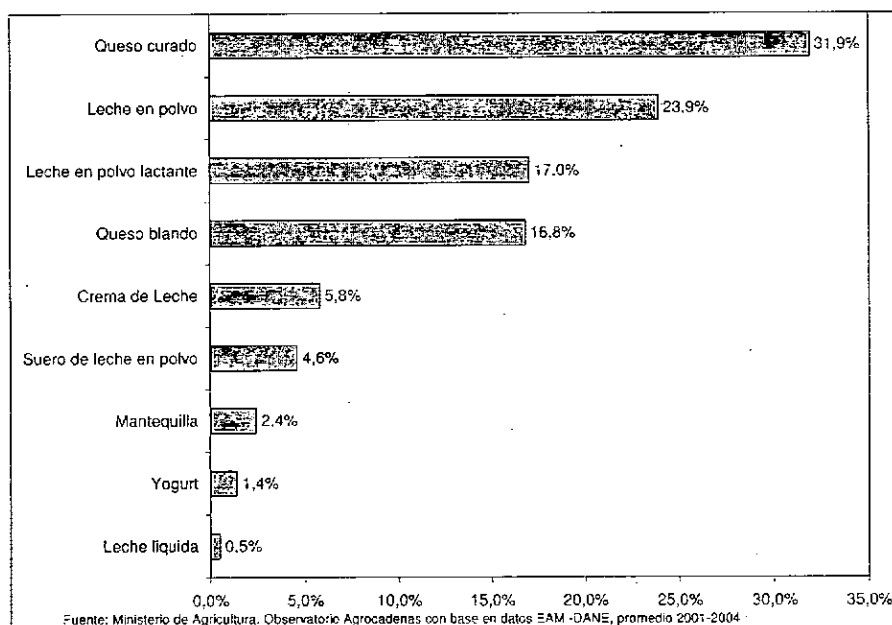
Tamaño de las empresas del sector lácteo en Bogotá y Cundinamarca, 2004



La industria de productos lácteos nacional, y por supuesto regional, ha ido incursionando en el mercado internacional especialmente en los mercados vecinos. La tasa de apertura exportadora para el período 2001-2004 muestra que los productos más exportados son, en su orden, queso curado, leche en polvo, leche en polvo para lactantes y queso blando (Gráfico VI-27).

Gráfico VI-27

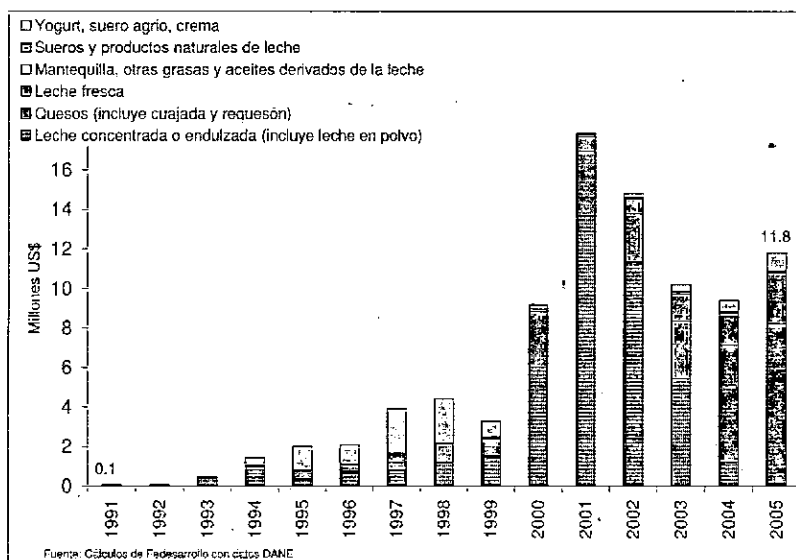
Tasa de apertura exportadora nacional de la cadena, promedio 2001-2004



Las exportaciones de la región han crecido especialmente desde 2000, llegando a un nivel de casi \$12 millones de dólares en 2005. Los productos más dinámicos son quesos y leche fresca (Gráfico VI-28). En quesos la región exportó en el período 2001-2005 64% del total nacional exportado y 55% de la leche fresca. En el caso del yogurt, si bien registra volúmenes bajos de exportación, casi 83% de las ventas externas realizadas en dicho período correspondieron a Bogotá y Cundinamarca.

Gráfico VI-28

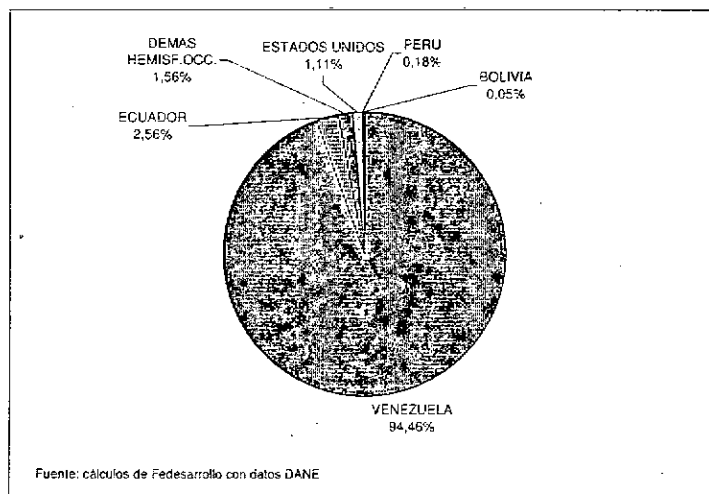
Exportaciones de productos lácteos de la región (promedio 2001-2005, millones de US\$)



Como ya se mencionó, las exportaciones de la región se dirigen principalmente a los mercados vecinos. Para el período 2001-2005 Venezuela representó casi 95% del total de las ventas externas de productos lácteos de la región. Estados Unidos no es un destino importante de las exportaciones para la cadena total y representó en ese período 1.1% de las ventas de la región (Gráfico VI-29). Sin embargo, en el caso de las exportaciones de yogurt los dos principales mercados de destino son Venezuela con 36% del total y EE.UU. con 29% del total.

Gráfico VI-29

Exportaciones de productos lácteos de la región por destino, prom.2001-05, US\$ millones



La región es importadora especialmente de leche en polvo, sueros y quesos. No obstante, la tasa de penetración de importaciones para todos los productos de la cadena con excepción de sueros está por debajo de 5%. En el caso de sueros la tasa de penetración de importaciones es

de casi 80%. Los principales proveedores de la región para la industria láctea en general son los países de MERCOSUR (35%), Unión Europea (24%), Asia del Este (16%), Chile (10%) y Estados Unidos (8%). Chile es el principal proveedor de leche fresca y los países de MERCOSUR, Asia del Este y Chile los principales proveedores de leche en polvo (Gráficos VI-30 y VI-31)

Gráfico VI-30

Principales proveedores de leche fresca de la región (miles de US\$, prom. 2001-2005)

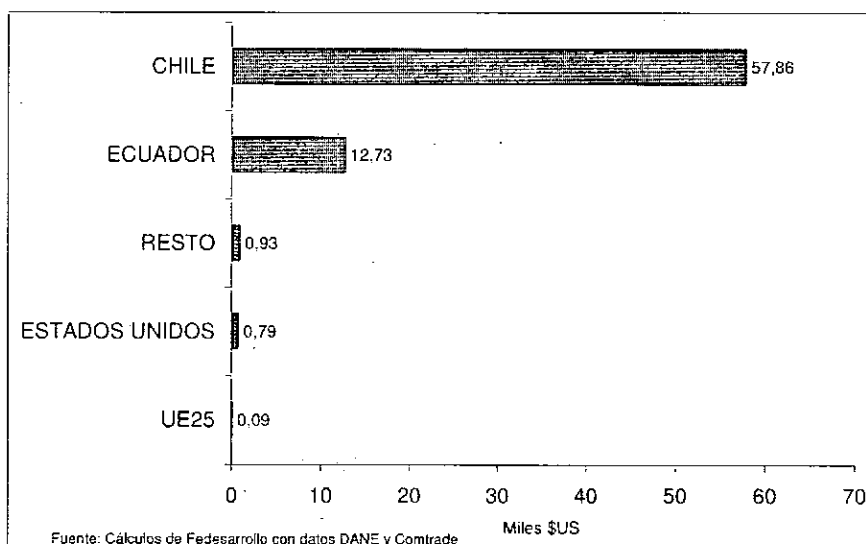
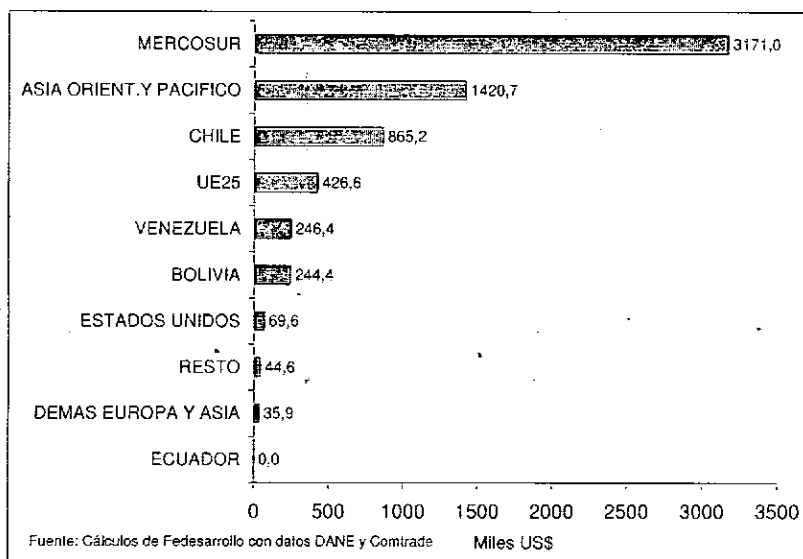


Gráfico VI-31

Principales proveedores de leche en polvo de la región (miles de US\$, prom.2001-2005)



Estados Unidos es el segundo proveedor de queso y suero para la región, después de la Unión Europea.

Como se vio en esta sección, Estados Unidos no ha sido hasta ahora un socio comercial importante para el sector lácteo. En este sentido, con el programa de desgravación del TLC y el complemento de las disciplinas que permitirán avanzar en la aplicación de normas sanitarias y fitosanitarias, así como normas técnicas que no restrinjan el comercio, es de esperar que el Tratado genere tanto nuevas oportunidades de exportación para este sector como desafíos de competitividad en el mercado doméstico. De esta manera, los productores y el gobierno deberán aprovechar el plazo de desgravación para adecuarse a las nuevas condiciones de competencia.

VI.C.2.Resultados de la negociación en acceso a mercados para la cadena

Como se mencionó en el Capítulo II, el TLC negociado con Estados Unidos elimina el sistemas de aranceles variables o SAFF, la concesión discrecional de licencias de importación y requisitos afines para las compras nacionales a precios mínimos, y los subsidios otorgados a la exportación de bienes agrícolas.

En materia de acceso a mercados, los productos del sector lácteo estarán sometidos en el Tratado a una combinación de contingentes o cuotas preferenciales, y plazos largos de desgravación de entre 11 y 15 años, incluidos los que han estado cobijados por el Sistema Andino de Franjas de Precios (SAFP).

Colombia y Estados Unidos acordaron otorgarse mutuamente un contingente de 9.000 toneladas de lácteos, que cada país distribuyó entre los distintos productos que aparecen en el Cuadro VI-1. El desafío especialmente para Colombia será aprovechar estos contingentes, lo cuales operarán bajo la modalidad de 'primer llegado, primer servido'. Uno de los pasos previos para el acceso al mercado estadounidense será contar con el registro o permiso de importador ante el USDA y la FDA (Department of Health and Human Services, Center for Food Safety and Applied Nutrition y de la Office of Food Labeling). Factores como la escala de producción, la logística y la distribución serán centrales para el real aprovechamiento de estos cupos de acceso al mercado de Estados Unidos.

Como se observa en el Cuadro VI-1, el acceso de los productos lácteos colombianos al mercado estadounidense en el TLC consolida las el ciento por ciento de las preferencias ATPDEA para leche en polvo, lactosueros y yogurt, así como para algunas presentaciones de leche líquida, mantequilla, queso, helado y productos lácteos procesados. El resto de los productos de la cadena se desgravarán en plazos de entre 11 y 15 años (leche líquida, mantequilla, quesos y helados), con contingentes o cuotas de acceso desde la entrada en vigencia del Tratado que se irán incrementando a lo largo del tiempo.

Cuadro VI-1
Condiciones de acceso al mercado en el TLC

Producto	Acceso al mercado colombiano			Acceso al mercado estadounidense		
	Arancel base	Programa de desgravación	Contingente Toneladas	Arancel base	Programa de desgravación	Contingente Toneladas
Leche líquida	33%	A		US\$0,015/l	11 años, excepto ATPDEA	110
Leche en polvo	33%	15 años	5.500	Desde US\$0,313/kg hasta US\$1.092/Kg		
Lactosuero	33%	A y 3 años para otros componentes de la leche			A (Consolidación ATPDEA)	
Mantequilla	33%	11 años	550	Desde US\$0,704/kg hasta US\$1.996/Kg	11 años, excepto ATPDEA	2.200
Queso	20% y 33%	15 años	2.310	Desde US\$1.265/kg hasta US\$2.269/Kg	15 años, excepto ATPDEA	5.060
Yogurt	20%	15 años	110		A (Consolidación ATPDEA)	
Helado	20%	11 años	330	Desde US\$0,502/kg +17%	11 años, excepto ATPDEA	330
Productos lácteos procesados	20%	15 años	1.100	US\$1.035/kg + 14.9%	15 años, excepto ATPDEA	2.200

Fuente: Elaborado por Fedesarrollo con base en textos del Tratado

Por otra parte, el acceso al mercado colombiano será inmediato para la leche líquida, mientras el resto de productos de la cadena se desgravarán de manera recíproca en plazos de entre 11 y 15 años, y tendrán contingentes de acceso preferencial crecientes en el tiempo. Estos contingentes se utilizarán hasta el final del programa de desgravación y se irán incrementando paulatinamente. En el Gráfico VI-32 se presentan los niveles inicial y final de los contingentes para el acceso al mercado colombiano y el consumo aparente de los distintos productos lácteos, para ilustrar de manera relativa la exposición a la competencia extranjera derivada del ingreso libre de arancel de estos productos. Este mecanismo y el plazo de desgravación constituyen una oportunidad para que el sector se adecue a la competencia plena que se generará en 11 o 15 años, según sea el caso.

Cabe destacar que las sendas de desgravación para el comercio que estará por fuera de los contingentes reflejan una asimetría a favor de Colombia, en la medida en que la reducción arancelaria en el mercado estadounidense es más acelerada que la que se dará en el mercado nacional. Como se observa en el Gráfico VI-33, los aranceles en el mercado estadounidense para los productos colombianos se reducen al entrar en vigencia del Tratado más de 50% en promedio, excepto para el yogurt que tendrá acceso libre de aranceles. Sin embargo, Estados Unidos se desgrava desde un nivel arancelario inferior al que tiene Colombia (Gráfico VI-34)

Gráfico VI-32
Contingentes y Consumo Aparente en Colombia para Productos Lácteos

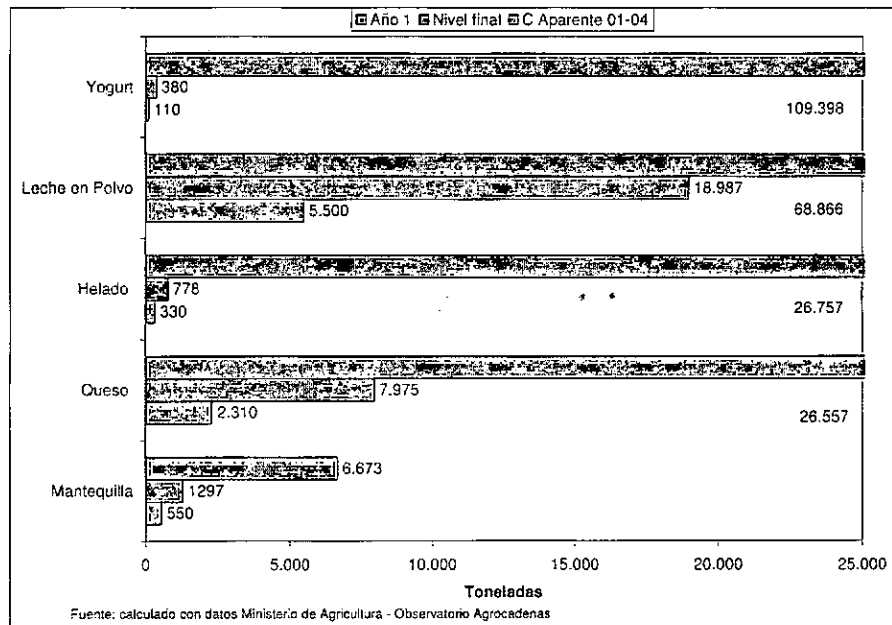


Gráfico VI-33
Senda de desgravación para Colombia en el Mercado de Estados Unidos

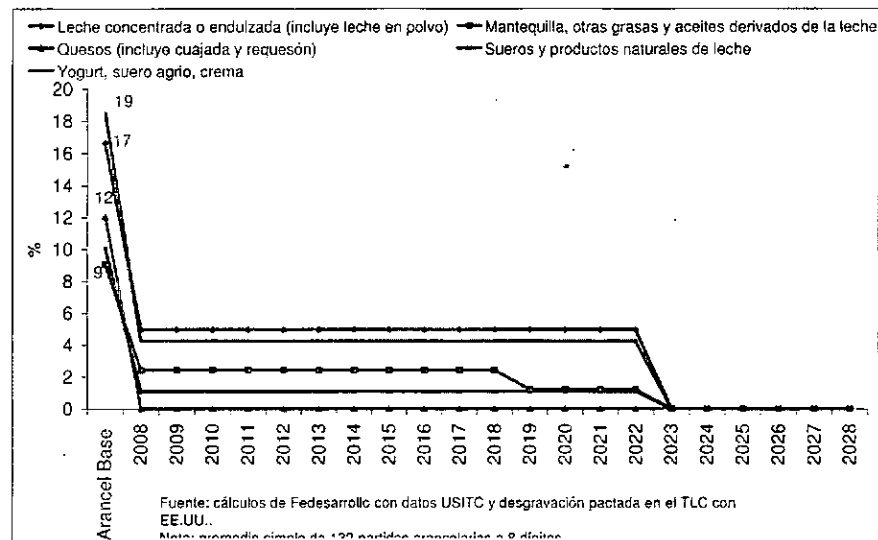
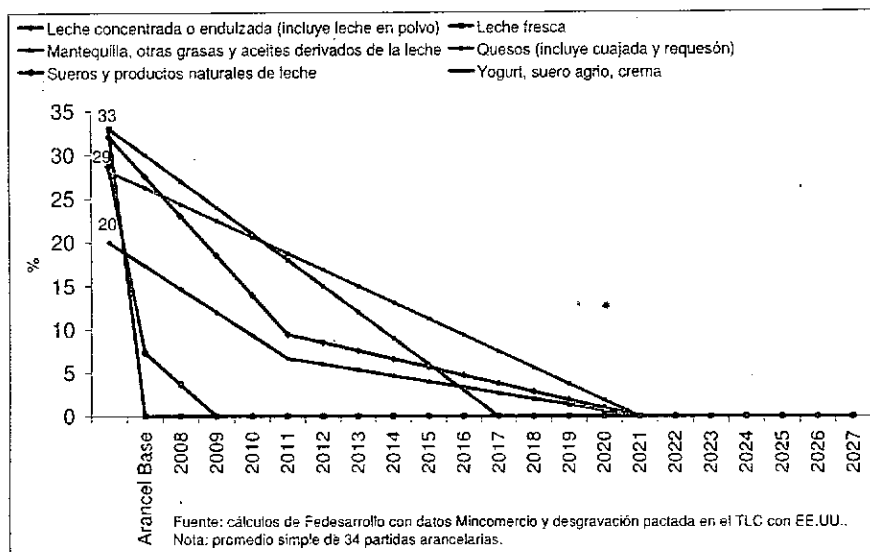


Gráfico VI-34

Senda de desgravación para Estados Unidos en el mercado de Colombia

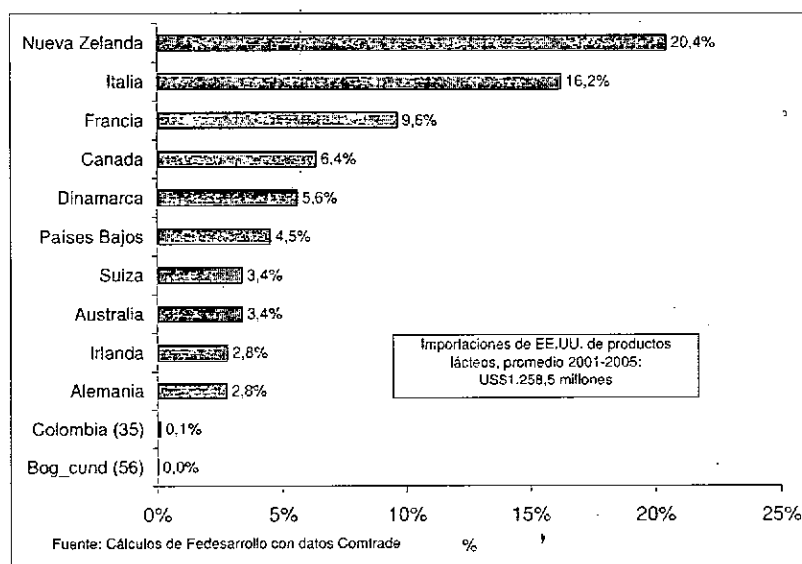


VI.C.3.Principales competidores en el mercado estadounidense

Los principales proveedores de productos lácteos del mercado de Estados Unidos son, en su orden Nueva Zelanda, Italia, Francia y Canadá (Gráfico VI-35). Para el período 2001-2005 Colombia ocupa el puesto 35 y Bogotá-Cundinamarca el 56 entre los proveedores de este tipo de productos.

Gráfico VI-35

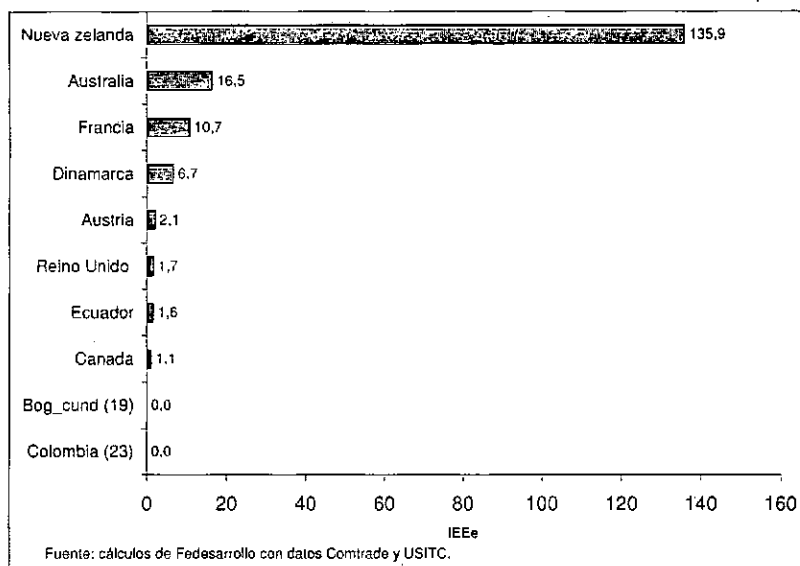
Principales exportadores de productos lácteos al mercado de Estados Unidos
(participación porcentual promedio 2001-2005)



El Índice de Especialización de Exportaciones Específico muestra que en el caso de leche fresca Nueva Zelanda y Australia son los países que más han penetrado el mercado estadounidense (Gráfico IV-36).

Gráfico VI-36

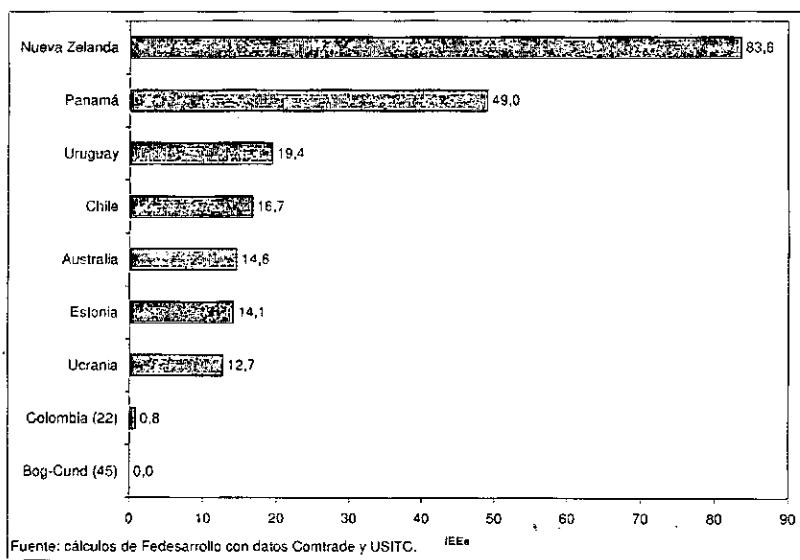
Principales competidores de la región en el mercado de leche fresca de Estados Unidos
(Índice de Especialización de Exportaciones Específico, promedio 01-05)



En el caso de leche en polvo, de nuevo Nueva Zelanda es el país que más participación relativa ha ganado en el mercado de Estados Unidos, seguido de Panamá, Uruguay y Chile (Gráfico VI-37).

Gráfico VI-37

Principales competidores de la región en el mercado de leche en polvo de Estados Unidos
(Índice de Especialización de Exportaciones Específico, promedio 01-05)



Para los derivados lácteos, Nueva Zelanda es el competidor más importante en el caso de mantequilla y sueros. En contraste, en quesos países como Chipre y Lituania tienen una posición más importante como competidores, y en yogurt Grecia, Kyrgiztan y España se constituyen en los principales competidores en ese mercado. Cabe mencionar que de América Latina solamente Uruguay aparece como competidor importante en esta industria (Gráficos VI-38 a VI-41).

Gráfico VI-38

Principales competidores de la región en el mercado de mantequilla de Estados Unidos
(Índice de Especialización de Exportaciones Específico, promedio 01-05)

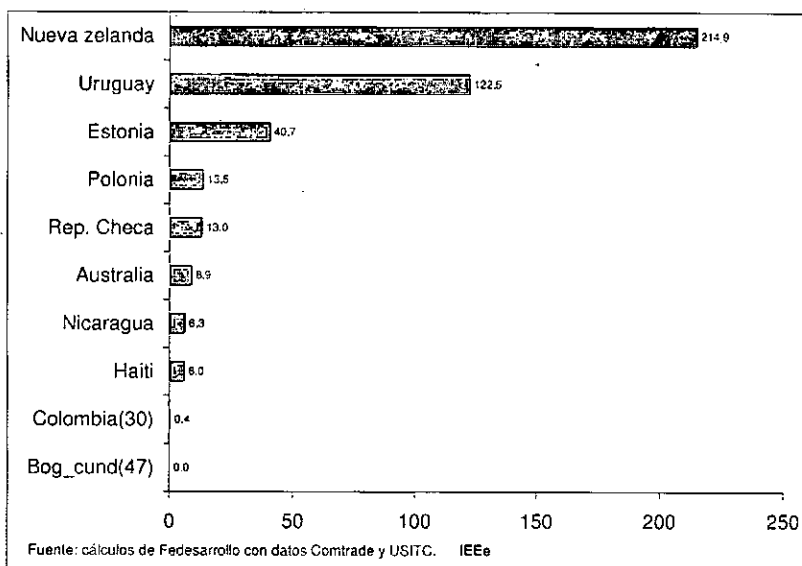


Gráfico VI-39

Principales competidores de la región en el mercado de quesos de Estados Unidos
(Índice de Especialización de Exportaciones Específico, promedio 01-05)

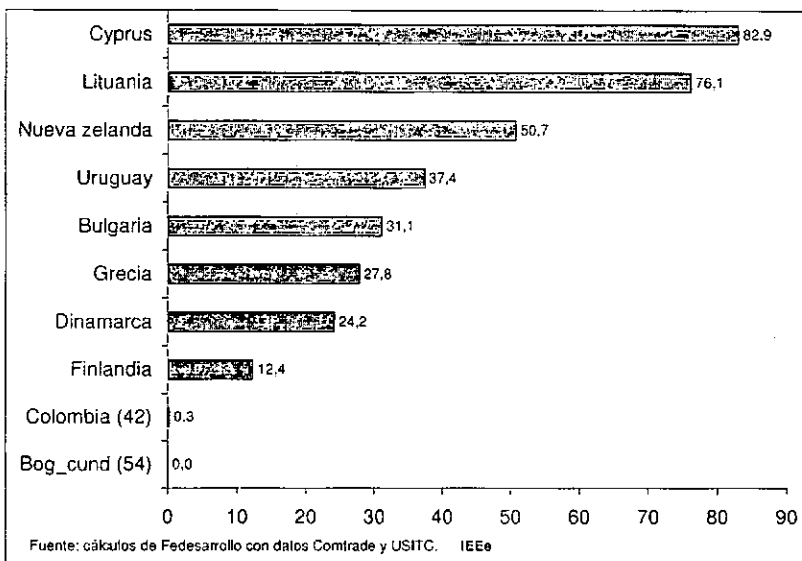


Gráfico VI-40

Principales competidores de la región en el mercado de suero de Estados Unidos (Índice de Especialización de Exportaciones Específico, promedio 01-05)

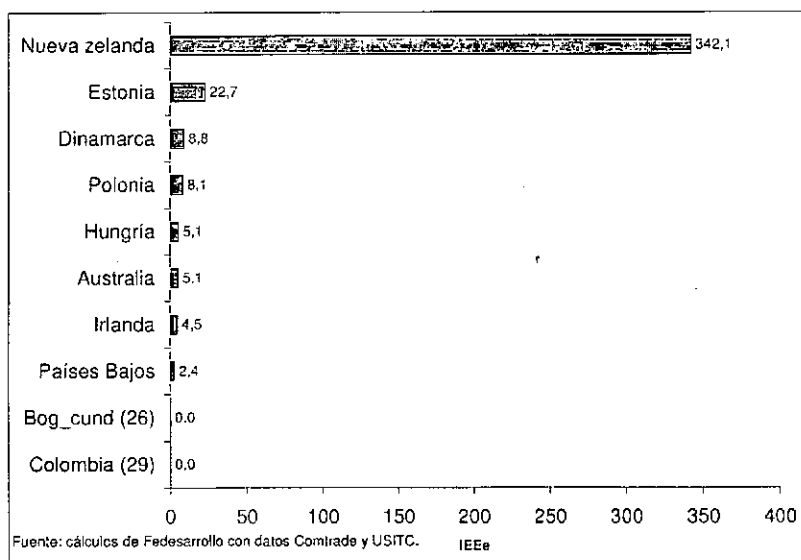
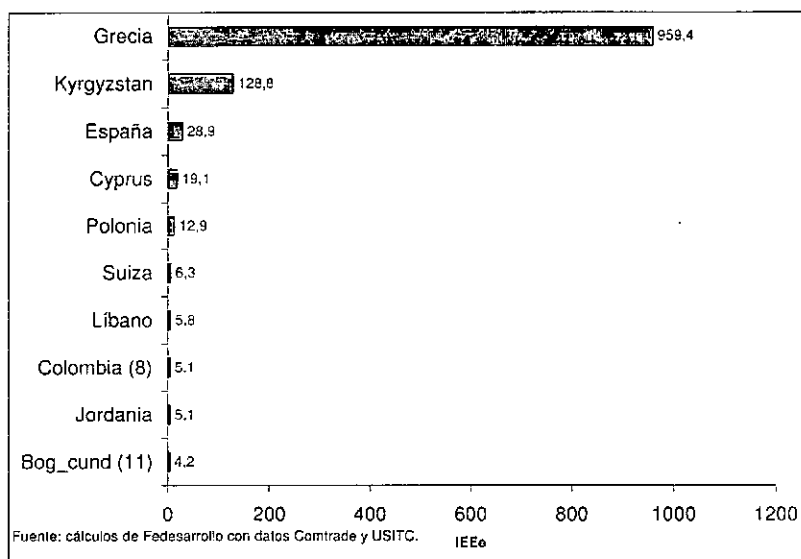


Gráfico VI-41

Principales competidores de la región en el mercado de yogurt de Estados Unidos (Índice de Especialización de Exportaciones Específico, promedio 01-05)



VI.C.4.Resultados destacados del TLC para la cadena

Además de los resultados en materia de acceso a mercados ya presentados, el TLC contiene otros temas de carácter que también son importantes para la cadena láctea.

Uno de los temas centrales para que este sector pueda hacer un aprovechamiento real del TLC es el de las medidas sanitarias y fitosanitarias. El Tratado reafirma el compromiso previsto en los acuerdos de la OMC de no usar las normas sanitarias y fitosanitarias como barreras al comercio. En este sentido, dichas normas deben tener como objetivo exclusivo proteger la vida y la salud de las personas, los animales y los vegetales. Así mismo, las normas deben tener la base científica que garantice un nivel adecuado de protección.

Si bien el Tratado no contiene compromisos específicos para modificar normas u otorgar tratamientos especiales a los productos de los dos países, sí establece las instancias y mecanismos para buscar soluciones cuando la normatividad restrinja el comercio. Para lograr este objetivo, el Tratado crea un Comité Permanente de Medidas Sanitarias y Fitosanitarias que tratará de resolver los asuntos de comercio relacionados con estas normas. Los gobiernos de los dos países se comprometieron a través de las denominadas “*side letters*” para que los temas relacionados con las medidas sanitarias y fitosanitarias se aborden de forma oportuna y para que se considere en los análisis de riesgo la información de la parte exportadora. Con este compromiso se lograría que representantes del USTR y el Ministerio de Comercio puedan resolver asuntos sanitarios que no hayan sido debidamente atendidos por las agencias sanitarias de las Partes (EE.UU.: APHIS, EPA, FSIS y FDA; Colombia: ICA e Invima). Cabe anotar que no hay acceso al mecanismo de solución de controversias para ningún caso que surja en el capítulo de medidas sanitarias y fitosanitarias.

En el tema de origen es importante anotar que la norma propende por el uso de leche producida en los países miembros, al establecer el cambio de capítulo como principio. En el mismo sentido, no se puede invocar en este sector la cláusula de *minimis*, que como ya se explicó establece que las mercancías que no cumplen con el cambio de clasificación arancelaria establecido se considerarán originarias si el valor de los materiales no originarios que no cumplen con ese criterio no supera el 10% del valor de la mercancía.

En el tema de defensa comercial, los productos lácteos estarán cobijados por la salvaguardia general del Tratado o por la salvaguardia OMC. Si bien el Tratado contiene una salvaguardia agrícola especial, ésta sólo cubre cinco productos agrícolas sometidos a contingentes, considerados como sensibles. Los productos sujetos a la salvaguardia agrícola son: carne de res de calidad estándar, aves que han terminado su ciclo productivo, cuartos traseros de pollo, frijol seco y arroz.

Finalmente, hay otros temas en el Tratado de carácter transversal que también son importantes para este sector. Entre estos temas cabe mencionar la posibilidad de usar los mecanismos de zonas francas y Plan Vallejo, la posibilidad de tener acceso a maquinaria y equipo a menor costo a través de la importación de bienes remanufacturados, y el cupo de maíz con arancel

cero que permitirá contar con materias primas más baratas para la elaboración de concentrados.

VI.C.5. Fortalezas y debilidades de la cadena frente a un TLC con EE.UU.

El sector de producción de leche se ha convertido en una alternativa de reconversión de otras actividades agropecuarias en crisis (trigo, sorgo, cebada, maíz), absorbiendo áreas dejadas de sembrar y suministrando ocupación lícita a los trabajadores rurales, de acuerdo con información de ANALAC.

No obstante, el sector enfrenta una estructura de costos bastante rígida que afecta su competitividad. En el total de costos de producción de la leche, casi 30% corresponde a alimentación del ganado y 18% a la mano de obra. En este sentido, el TLC beneficiará al sector en la medida en que permitirá acceder a materias primas y bienes capitales a menores costos.

En los talleres realizados en 2004 por Fedesarrollo y la CCB, los empresarios del sector manifestaron su preocupación porque los costos de las materias primas se constituían en uno de los principales cuellos de botella. A su juicio, los aranceles que aplica Colombia a la mayoría de las materias primas incrementaban el costo de muchos insumos vitales para sus actividades. En esa oportunidad, los empresarios también habían identificado las barreras técnicas y sanitarias como los principales obstáculos de competitividad que enfrentaban para insertarse en el mercado de Estados Unidos. Adicionalmente, los contingentes que manejaba Estados Unidos eran otro aspecto central para darle viabilidad a las exportaciones de productos lácteos a ese país.

En este sentido, la negociación del TLC contribuye a allanar el camino en dos aspectos fundamentales para el sector. De acuerdo con ANALAC, si bien no se lograron contingentes altos, son suficientes como para iniciar el proceso de introducción de productos colombianos al mercado estadounidense.

El desafío entonces será incrementar la capacidad de producción para aprovechar el incremento del contingente, la reconversión tecnológica para cumplir con los estándares de producto exigidos por Estados Unidos y el fortalecimiento de las áreas de logística, distribución y comercialización. Los empresarios del sector identifican como uno de los retos más importantes el desarrollo de la cadena de frío. Adicionalmente, la industria tendrá que hacer un esfuerzo en la identificación de los nichos de mercado que puede atender, dados los grandes competidores que hay en ese mercado en Estados Unidos. Los mercados étnicos y gourmet se constituyen en opciones interesantes.

Finalmente, y teniendo en cuenta la alta proporción de empresas micro y pequeñas en este sector en Bogotá y Cundinamarca, es importante fortalecer el tema de asociatividad y la búsqueda de capacitación y recursos para la adopción de mejoras tecnológicas que les permitan a estas empresas competir en el mercado doméstico y eventualmente exportar.

Las necesidades tecnológicas no sólo se limitan a la etapa de procesamiento sino a la de producción de leche, por lo cual el programa Agro Ingreso Seguro es fundamental para este

sector. El gobierno ha destinado un presupuesto de \$400.000 millones para 2007 que serán destinados a este programa para la reconversión y el fortalecimiento de los sectores que verán afectadas sus condiciones de competencia en virtud del TLC. En la medida en que este programa incluye apoyos económicos sectoriales que comprenden fondos para sistemas de riego, crédito para reconversión productiva y apoyos para la competitividad a través de asistencia técnica, debe ser una herramienta que los productores de leche deberán tratar de utilizar para beneficiarse del mercado ampliado que ofrece el TLC.

VI.C.6.A modo de balance: la posibilidad de aumentar las exportaciones y enfrentar la competencia del exterior

Para la cadena del sector lácteo de la región, el TLC representa la oportunidad y el reto de transformar su orientación del mercado interno hacia los mercados internacionales. Las bajas tasas de penetración de importaciones y de apertura exportadora que registra el sector son el resultado de un modelo de desarrollo sectorial que ha ignorado los mercados externos, en parte por la baja transabilidad de los productos de los primeros eslabones de la cadena, y en parte por las barreras sanitarias que suelen obstaculizar el comercio.

Pero mientras el sector lácteo colombiano y regional se ha concentrado en el mercado doméstico, la negociación del TLC se ha dado en un contexto internacional muy distinto. En efecto, las cifras que hemos presentado en esta sección muestran que la expansión del mercado internacional de productos lácteos, y en concreto del mercado estadounidense, ha permitido a países de tamaño mediano como Nueva Zelanda dinamizar sus exportaciones sin contar con grandes subsidios y apoyos del Estado. Experiencias como esta, o la de los países del Cono Sur del continente, demuestran que la cadena láctea de la región tiene oportunidades significativas en el mercado estadounidense. Muchas veces se ha argumentado que esas oportunidades no existen para un país como Colombia, en la medida en que las normas fitosanitarias estadounidenses se convierten un obstáculo insalvable para nuestras exportaciones. Como se subrayó en el taller sectorial convocado por la CCB, uno de los mayores logros del TLC es la creación de un mecanismo de cooperación binacional para superar las limitaciones derivadas de las barreras fitosanitarias. Ese mecanismo debería permitir explotar las posibilidades que ofrece el otro gran logro del TLC, que se expuso en detalle en los párrafos anteriores: la consolidación del acceso ATPDEA para varios productos, con cuotas incrementales.

Sin embargo, el sector debe superar varios cuellos de botella para aprovechar las oportunidades de exportación que ofrece el TLC y para hacer frente a la mayor competencia que se puede derivar de una mayor apertura al comercio. Esos cuellos de botella arrancan en la misma base productiva. Como hemos mencionado en párrafos anteriores, la cadena adolece de altos costos de producción, situación que debe solucionarse al menos en parte con el acceso a insumos importados más baratos en el marco del TLC. Además es necesario avanzar en un proceso de reconversión tecnológica que permita cumplir los estándares de producto exigidos por Estados Unidos. Como se mencionó en el taller sectorial convocado por la CCB, esa reconversión abarca incluso la calidad de la leche que se usa como insumo, cuyos estándares difieren de los establecidos en el mercado estadounidense. En este frente será necesario avanzar en la capacitación del recurso humano y en la adopción de nuevas tecnologías.

En la medida en que el sector en la región se caracteriza por la abundancia de pequeños y medianos productores, uno de los objetivos más importantes que deberá alcanzar será el de la asociatividad. Vale la pena señalar que ese reto no es exclusivo de la región y que además se puede superar de manera exitosa: hay que recordar que el mayor exportador de productos lácteos de Nueva Zelanda es una cooperativa de productores. Adicionalmente, el sector debe avanzar en el desarrollo de una cadena de frío confiable, así como en el fortalecimiento de procesos en las áreas de logística, distribución y comercialización. En este último frente será fundamental el esfuerzo que se haga en inteligencia de mercados para identificar nichos étnicos y gourmet en los que los productos colombianos puedan tener una ventaja frente a sus competidores.

Aunque los cuellos de botella son variados, hay empresas de la región que ya han avanzado un largo camino y han empezado a colonizar el mercado estadounidense, con productos innovadores en nichos específicos. La experiencia de esas empresas, así como la revisión de los casos exitosos de cooperativas de productores lácteos en el mundo, deben servir de modelo a seguir para que la región avance con rapidez hacia un aprovechamiento efectivo de las ventajas que ofrece el TLC en el papel.

VI.D. Industrias gráficas⁷⁶

La evaluación de los textos del TLC de relevancia para la cadena de pulpa-papel-cartón-impresos, o *artes gráficas*, arroja un balance favorable para este sector. Como se verá en esta sección, uno de los beneficios centrales que se esperan con el TLC será la reducción de los costos de materias primas, como la maquinaria y equipo, y el papel importado (en el mediano plazo), en la medida en que Estados Unidos es uno de los proveedores más importantes de este tipo de insumos. Así mismo, sobresale que los bienes de esta cadena podrán participar en las licitaciones públicas del nivel federal y de nueve Estados de ese país.

A continuación profundizamos en estos y otros temas del Tratado que son centrales para el futuro de la cadena de artes gráficas de la región. Para facilitar el entendimiento de las implicaciones de los resultados de la negociación, y a manera de contexto, iniciamos la discusión con un análisis de la competitividad actual de la cadena de industrias gráficas y la relevancia de este sector para la economía regional de Bogotá-Cundinamarca.

VI.D.1. Contexto competitivo y relevancia de la cadena de industrias gráficas para Bogotá-Cundinamarca

a) El comercio mundial de la cadena de artes gráficas

Entre 2001 y 2005 las exportaciones de artes gráficas mundiales promediaron US\$ 189.280 millones anuales (a precios constantes de 2005), lo cual significó que la cadena representó 2,6% del intercambio global de bienes (véase Gráfico VI-42). En el Gráfico VI-43 se observa que las ventas externas mundiales de esta cadena han tendido a ser menos dinámicas que el promedio para todos los bienes. Entre 2001 y 2005 las exportaciones mundiales crecieron a una tasa promedio anual real de 10,5%, mientras que las ventas externas de artes gráficas se expandieron a un ritmo de 5,7% anual real en el mismo lapso.

En el Gráfico VI-43a) se registra que el subsector inicial de la cadena, *papel, cartón y productos de papel y cartón*, cuenta con la mayor participación en las ventas externas mundiales de los productos de artes gráficas. Para el período 2001-2005 este eslabón representó en promedio 71,3% del valor de las exportaciones de artes gráficas. En gran medida la evolución reciente de este subsector responde a la creciente demanda mundial por bienes primarios, que se orienta sobre todo a satisfacer las necesidades de insumos de países emergentes asiáticos.

⁷⁶ En esta sección el término *cadena de artes gráficas* se refiere a los siguientes subsectores: *papel, cartón y productos de papel y cartón* (sector CIIU revisión 3 210); *actividades de edición* (221); y *actividades de impresión y servicios conexos* (222).

Gráfico VI-42

Mundo: distribución % de exportaciones de bienes, prom. anual período 2001-2005

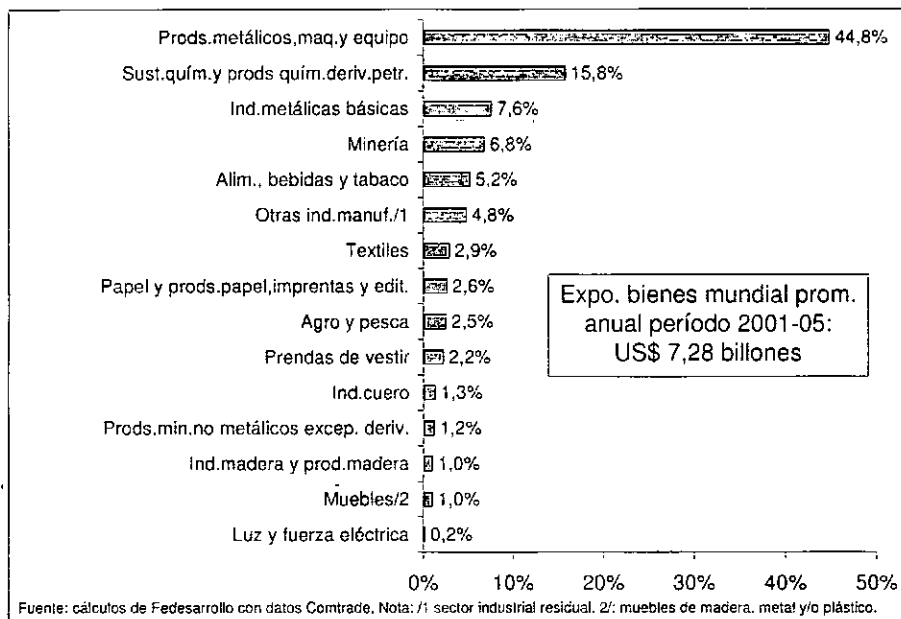
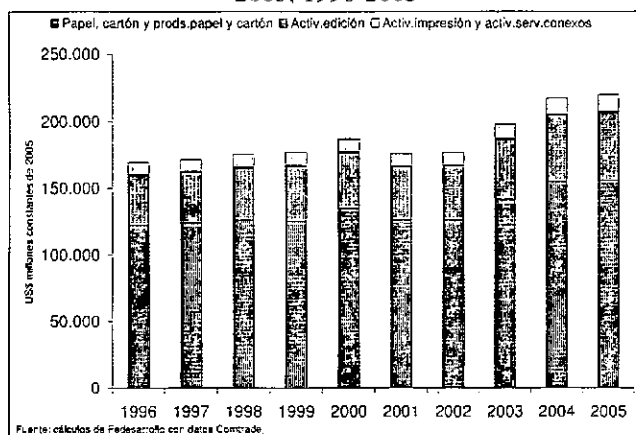


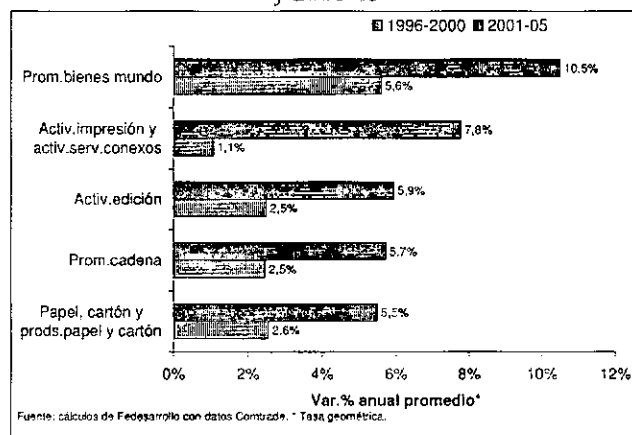
Gráfico VI-43

Cadena de artes gráficas en el comercio mundial, 2001-2005

a) Evolución de la cadena, US\$ millones constantes de 2005, 1996-2005



b) Dinámica de la cadena, var. anual real prom. 1996-2000 y 2001-05



b) Competitividad relativa de la cadena en el nivel mundial

Diversos estudios, entre ellos algunos realizados por Fedesarrollo, han encontrado que los eslabones finales de la cadena de artes gráficas de Colombia cuentan con una competitividad relativa envidiable en el ámbito internacional.⁷⁷ En efecto, si bien la región ha presentado

⁷⁷ Véase, por ejemplo, "La cultura en las negociaciones comerciales regionales", en G. Rey (coordinador) (2003), *Entre la realidad y los sueños: la cultura en los tratados de libre comercio y el ALCA*.

históricamente debilidades en la producción de papeles que utilizan los eslabones finales, productos tales como libros y otros impresos son reconocidos internacionalmente por su excelente calidad. De hecho, Colombia ha tenido debilidades en la explotación de su capacidad productiva forestal, por pobres técnicas de reforestación y por la situación de inseguridad en general del país.

El Cuadro VI-2 reitera el anterior diagnóstico mediante la presentación de los resultados cuantitativos de la estimación del *Índice de Ventaja Comparativa Revelada* (IVCR, véase el Anexo de la sección XIV), que realizamos para cada uno de los componentes de la cadena para todos los países en la base de datos Comtrade de la Organización de Naciones Unidas (ONU). El cuadro presenta el escalafón de todos los países que obtuvieron un IVCR superior a la unidad en el período 2001-05. Como referencia incluimos en todos los casos el IVCR correspondiente de Bogotá-Cundinamarca y Colombia (se señala su lugar en el *ranking* en paréntesis).⁷⁸

Cuadro VI-2

Cadena de artes gráficas: escalafón de los países competitivos en el comercio mundial según eslabones de la cadena, IVCR mayor a la unidad, promedio del período 2001-2005

Papel, cartón y productos de papel y cartón		Actividades de edición		Libros		Actividades de impresión y actividades de servicios conexos	
Finlandia	9,8	Camboya	31,1	Bog-Cund.	17,9	Hong Kong	6,6
Suecia	5,0	Bog-Cund. (2)	8,0	Libano	12,4	Bog. Cund. (2)	4,8
Canadá	3,0	Irlanda	4,2	Colombia (2)	3,9	China	4,1
Chile	2,8	Austria	2,8	G.Bretaña	3,6	Sri Lanka	2,9
Austria	2,3	Gran Bretaña	2,7	España	2,7	India	2,6
Indonesia	2,2	Singapur	2,2	Eslovenia	2,2	Costa Rica	2,5
Portugal	2,0	Luxemburgo	2,1	Hong Kong	2,1	Italia	2,3
Eslovenia	1,9	Colombia (7)	1,8	EEUU	1,5	Francia	2,2
Brasil	1,7	EE.UU.	1,5	Eslovaquia	1,4	Rumania	1,6
Eslovaquia	1,7	Países Bajos	1,5	Grecia	1,4	Tailandia	1,5
Luxemburgo	1,7	España	1,3	Singapur	1,3	Túnez	1,4
N.Zelanda	1,6	Alemania	1,3	Italia	1,0	Bulgaria	1,4
Polonia	1,5	Grecia	1,2			Eslovenia	1,4
Sudáfrica	1,3	Suecia	1,2			Filipinas	1,3
Alemania	1,1	Hong Kong	1,1			Colombia (15)	1,1
EE.UU.	1,0	Eslovenia	1,0			Suiza	1,1
España	1,0	Dinamarca	1,0				
Países Bajos	1,0						
Francia	1,0						
Colombia (43)	0,9						
Bog-Cund (44)	0,8						

Fuente: cálculos de Fedesarrollo con datos Comtrade y DANE. Se excluyeron del escalafón los países marginales, según su participación en las exportaciones mundiales (último cuartil de una distribución normal). * Actividades de edición incluye las partidas arancelarias de libros. ** *Libros* parte del sector Actividades de edición. Libros: Libros culturales o científicos (partida arancelaria 490199), Libros en hojas sueltas (490110), Libros de estampas y cuadernos para dibujar o colorear (4903) y Diccionarios y libros de referencia (490191). En paréntesis el lugar del país o la región en el escalafón mundial.

El cuadro confirma los hallazgos de otros trabajos sobre las debilidades competitivas relativas en materia de comercio exterior del sector de *papel, cartón y productos de papel y cartón* (CIU 210) de la región y del país, puesto que el IVCR resultó inferior a la unidad para el

⁷⁸ El cuadro excluye los países *marginales* identificados como el último cuartil de una distribución normal de acuerdo con su participación en las exportaciones mundiales de cada eslabón de la cadena.

lapso mencionado. Por su parte, la cadena de artes gráficas de la región resulta muy competitiva a partir del eslabón de *actividades de edición* (CIU 221). De hecho, Bogotá-Cundinamarca ocupa el segundo lugar en el escalafón mundial de países -estimado para el período 2001-2005- en cuanto a *actividades de edición*.

Calculamos también el IVCR para el sub-segmento de *libros*, que hace parte de *actividades de edición*, y encontramos que la región es la más competitiva en el comercio mundial de este bien.⁷⁹ El IVCR de este bien cultural de Colombia supera el de países con gran tradición editora como Gran Bretaña y España. Igualmente, el sector de *actividades de impresión* (CIU 222) de la región ocupa un lugar destacado en el ordenamiento de países competitivos, al situarse en un segundo lugar luego de Hong Kong y una posición por encima de China.

c) La cadena en la región

Los anteriores resultados de competitividad relativa tienden a reafirmar las bondades de dos condiciones bajo las cuales opera el sector de artes gráficas en la región y en el país. El comercio del libro, por un lado, se encuentra libre de aranceles hace varios años, producto de los convenios internacionales que han impulsado un mayor intercambio de este bien cultural. Así mismo, en Colombia el sector ha podido usar instrumentos como el Plan Vallejo y las zonas francas para no tener que pagar aranceles sobre los insumos utilizados para bienes destinados a la exportación. Por otro lado, Colombia cuenta con un conjunto de estímulos (i.e. tributarios) a la actividad editorial contenidos en la Ley del Libro de 1993, que han sido imitados por otros países que han querido estimular la actividad empresarial de este sector cultural.⁸⁰

La existencia de este tipo de elementos de diferenciación competitiva son alentadores para vislumbrar el futuro de la cadena de artes gráficas. Esta cadena representa 9,9% del PIB industrial y 10,2% del empleo industrial de la región Bogotá-Cundinamarca (cifras a 2004 fuente DANE-EAM). Como referencia, cabe mencionar que para el total nacional los porcentajes de participación de la cadena en el PIB industrial y el empleo industrial son 7,3% y 7,6%, respectivamente, por lo cual en términos relativos el sector es más importante para la región que para el país.

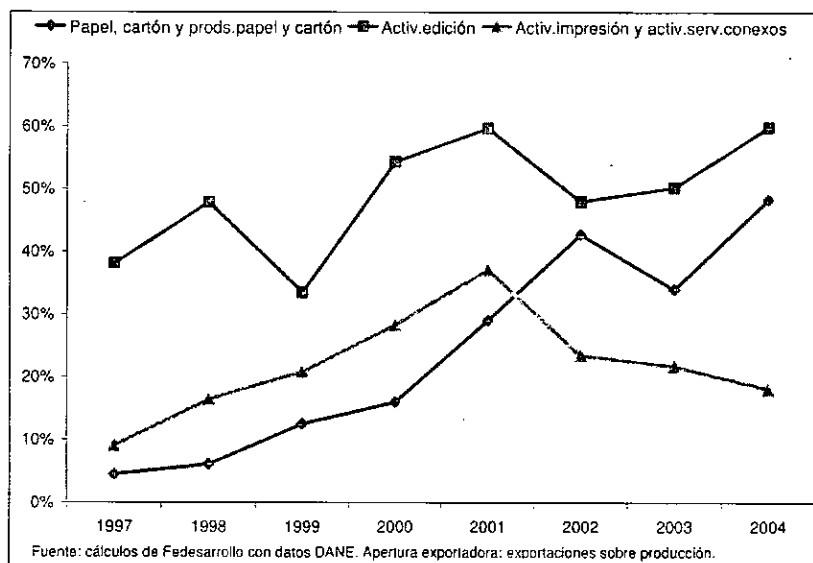
Esta cadena se caracteriza por depender del desempeño de otros sectores de la economía, por lo cual se describe al sector como uno de *demanda derivada*. En efecto, existe un conjunto diverso de productos finales que requieren de los bienes que produce esta cadena, por lo cual su producción tiende a ser objeto de exportaciones indirectas o co-exportaciones. Como ejemplos pueden mencionarse las etiquetas o cajas de cartón. Por lo tanto, la reciente recuperación económica de la economía colombiana ha contribuido a mejorar el desempeño de indicadores de producción, activos y empleo, según datos de la EAM para la industria regional, luego de los efectos de la crisis de 1999.

⁷⁹ Libros: Libros culturales o científicos (partida arancelaria 490199). Libros en hojas sueltas (490110). Libros de estampas y cuadernos para dibujar o colorear (4903) y Diccionarios y libros de referencia (490191).

⁸⁰ Véase Castellanos (2003) para una explicación de los componentes de la Ley del Libro y una comparación jurídica con leyes similares de otros países.

En los últimos años esta cadena ha tendido a exportar una porción creciente de su producción, con lo cual ha aumentado su grado de inserción en las corrientes mundiales de comercio. En el Gráfico VI-44 se observa que el indicador de *apertura exportadora* (exportaciones sobre producción) ha aumentado entre 1997 y 2004 para los casos de *papel, cartón y productos de papel y cartón* y *actividades de edición*, hasta alcanzar niveles de 48,3% y 59,9%, respectivamente. En contraste, para *actividades de impresión* la apertura exportadora cayó significativamente desde 2001 hasta alcanzar 18,1% en 2004.

Gráfico VI-44 .
Cadena artes gráficas de Bogotá-Cundinamarca: apertura exportadora 1997-2004



El Gráfico VI-45 señala la evolución de las exportaciones de la cadena de artes gráficas entre 1991 y 2006, lapso en el cual pasaron de US\$ 89,2 millones constantes a US\$ 246,3 millones a precios constantes de 2006. La participación de las ventas externas de la cadena en las totales de la región se ha reducido levemente con el paso del tiempo, puesto que cayeron de 6,9% a 5,8% entre 1991 y 2006. El gráfico muestra que el sector de *actividades de edición* es el principal renglón exportador, ya que representó en promedio 63,3% de las ventas externas en los últimos cinco años (2002-2006). Infortunadamente las cifras no permiten distinguir entre los productos de edición nacional y la producción por encargo, lo cual sería de interés para el sector del libro.

En el contexto de una profundización de las relaciones comerciales entre Colombia y Estados Unidos mediante un TLC, es importante destacar que Estados Unidos no está entre los principales mercados de destino de las exportaciones de este sector (véase Gráfico VI-46). Las ventas externas colombianas de la cadena se dirigen en su mayor parte a los países andinos, México y Centroamérica. Cabe destacar, sin embargo, que EE.UU. recientemente ha ganado leve participación como destino de las ventas externas de la cadena de la región, al pasar de 6,8% a 10,7% entre los períodos 1997-2001 y 2002-2006.

Gráfico VI-45

Exportaciones cadena regional de artes gráficas, US\$ millones constantes de 2006, 1991-2006

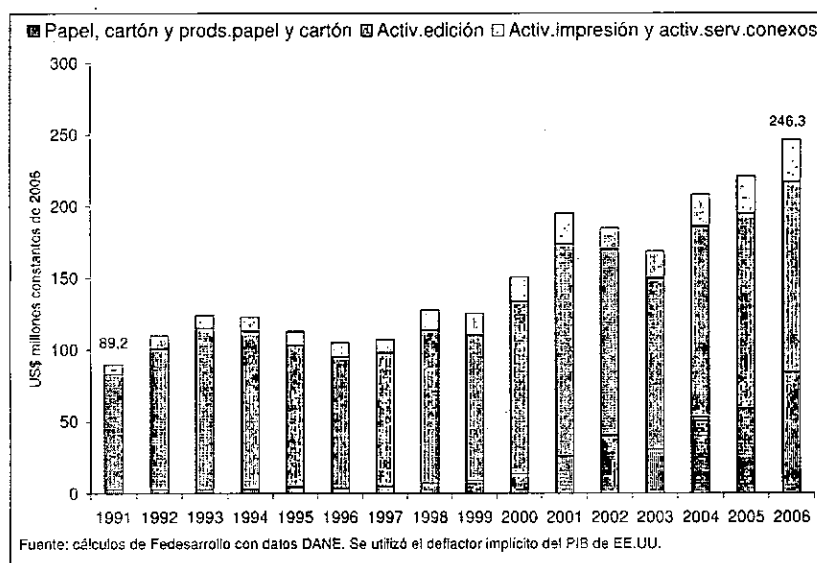
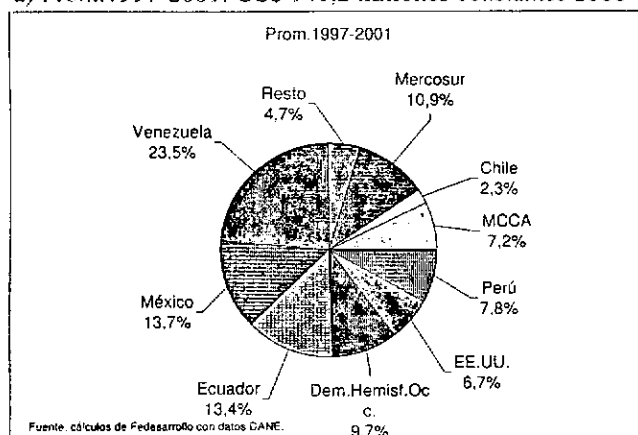


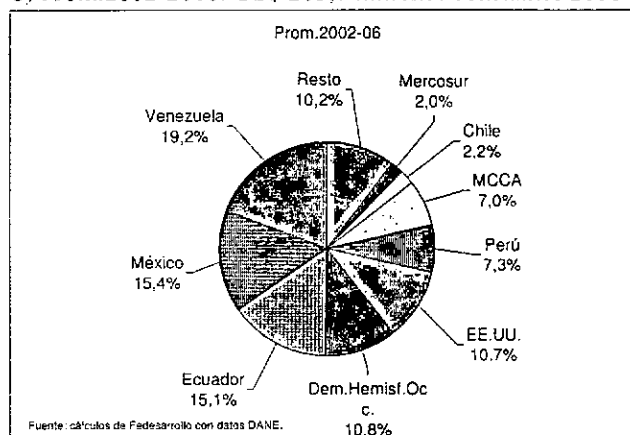
Gráfico VI-46

Industrias gráficas: exportaciones de la cadena de la región, distribución porcentual períodos 1997-2001 y 2002-2006, precios constantes de 2006

a) Prom. 1997-2001: US\$ 141,2 millones constantes 2006



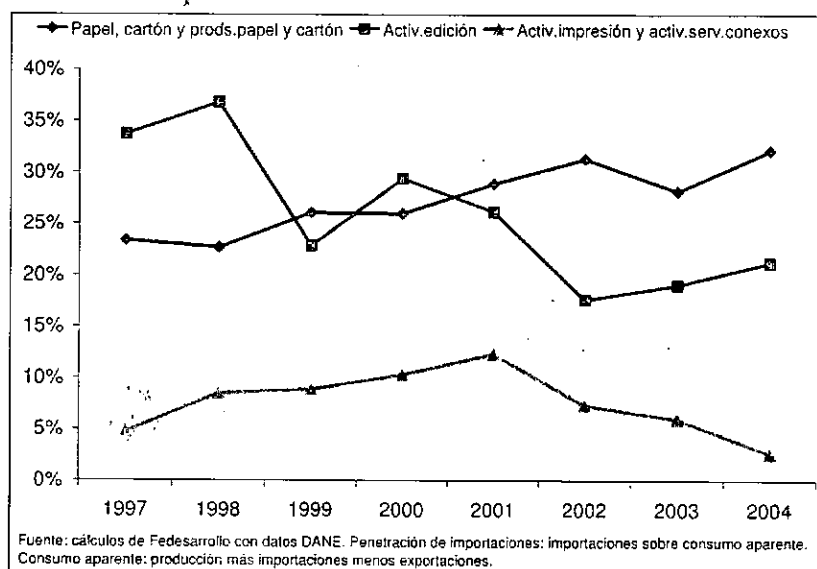
b) Prom. 2002-2006: US\$ 205,7 millones constantes 2006



En contraste con lo que sucede en otros sectores, en el caso de las industrias gráficas la diferencia de idioma entre Colombia y Estados Unidos puede haber operado como un obstáculo natural a nuestras exportaciones a ese país. De hecho, los productos de la cadena actualmente no enfrentan barrera arancelaria alguna para exportar al mercado estadounidense, puesto que el programa ATPDEA otorga este acceso preferencial a Colombia.

Gráfico VI-47

Cadena de artes gráficas de la región: penetración de importaciones, 1997-2004



En contraste con EE.UU., Colombia sí aplica aranceles a la importación de los insumos de la cadena. Para los sectores CIIU (revisión 3) evaluados en esta sección, los promedios simples de los gravámenes impuestos por nuestro país a productos sin acceso preferencial son los siguientes: *Papel, cartón y productos de papel y cartón* (CIIU 210): 12,3%; *Actividades de edición* (CIIU 221): 9,4%; *Actividades de impresión* (CIIU 222): 18,3%. Cabe anotar que solamente los libros, que hacen parte del sector de *actividades de edición*, cuentan con un arancel de cero para ingresar a Colombia. Como resultado de este nivel de protección en la frontera, en el Gráfico VI-47 se puede ver que el indicador de *penetración de importaciones* de los distintos eslabones de la cadena de artes gráficas de la región no supera 32% en *papel, cartón y productos de papel y cartón*, 20% en *actividades de edición* y 2,6% en *actividades de impresión*.⁸¹

Como se mencionó en la introducción de esta sección, la cadena de artes gráficas es altamente dependiente de la importación de insumos como papeles y maquinaria y equipo, los cuales en su mayoría provienen de Estados Unidos. El Gráfico VI-48 muestra que las compras externas de papel, cartón y productos de papel y cartón (CIIU 210) han sido crecientes entre 1991 y 2006, y alcanzaron un valor de US\$ 245,5 millones en ese último año. En la sección b) del gráfico se observa que Estados Unidos es el segundo proveedor en importancia de la región de *papel, cartón y productos de papel y cartón*, puesto que representa 15,5% de las compras externas de este insumo de la región entre 2002 y 2006.

Según estimaciones de Andigraf presentadas en un taller convocado por la Cámara de Comercio de Bogotá en febrero de 2007, cerca de 33% de la maquinaria y equipo que importa la cadena proviene de Estados Unidos. Como se verá en la siguiente sección, los empresarios

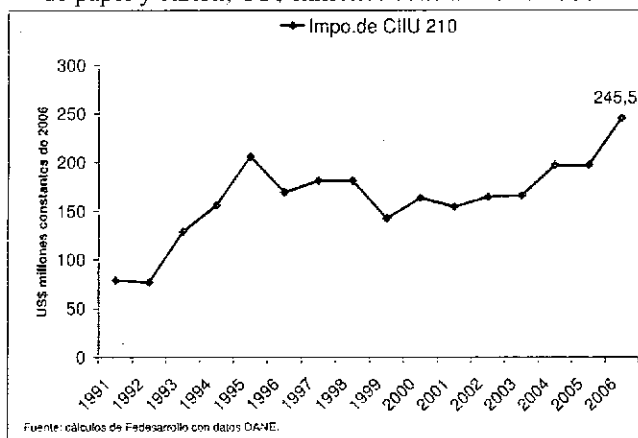
⁸¹ Penetración de importaciones: importaciones sobre consumo aparente. Consumo aparente: producción más importaciones menos exportaciones.

del sector de artes gráficas podrán adquirirlos sin pagar aranceles cuando entre el vigor el acuerdo comercial con ese país.

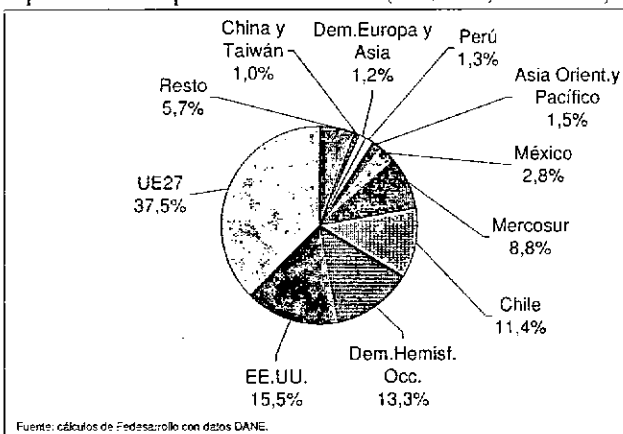
Gráfico VI-48

Papel, cartón y productos de papel y cartón: valor y distribución porcentual de las importaciones de la región

a) Importaciones de la región de papel, cartón, productos de papel y cartón, US\$ millones constantes de 2006



b) Distrib. % del origen de las importaciones de la región, promedio del período 2002-2006 (US\$ 184,4 millones)



VI.D.2. Resultados de la negociación en acceso a mercados para la cadena

Con base en los textos definitivos del TLC entre Colombia y Estados Unidos, en esta sección evaluamos los siguientes aspectos relacionados con el área de acceso a los mercados: cronogramas definitivos de desgravación arancelaria, comercio de bienes remanufacturados, normas de origen y acceso al mercado de compras públicas

Al analizar los cronogramas definitivos de liberalización arancelaria producto de la negociación de acceso a los mercados entre Colombia y Estados Unidos, se observa un trato asimétrico para la cadena de artes gráficas que tiende a inclinar la balanza a favor a los empresarios de nuestro país. Cuando el TLC sea implementado, Colombia podrá exportar libre de aranceles a ese mercado todos los productos de la cadena, lo cual consolida las condiciones de acceso preferencial con que cuenta actualmente mediante el ATPDEA.

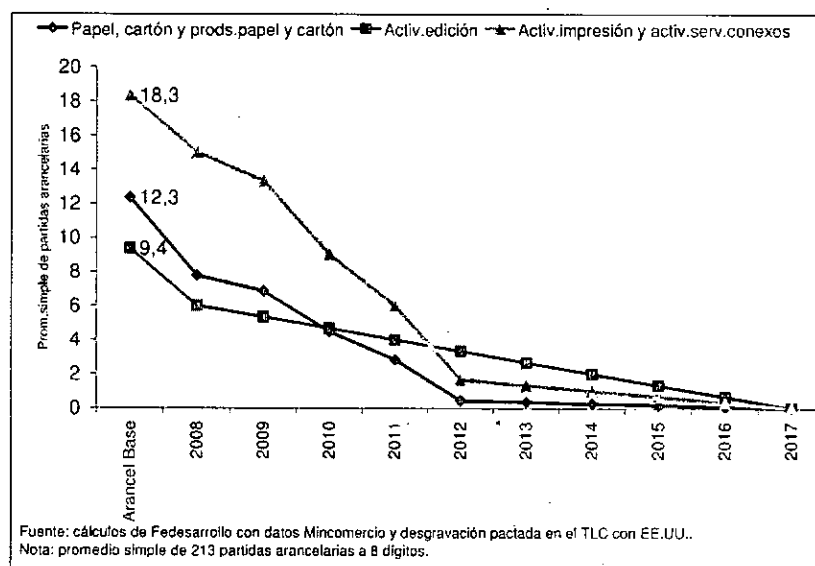
El Gráfico VI-49 muestra las sendas de desgravación a partir de un arancel base que Colombia asignó a los productos de la cadena de artes gráficas. Los distintos eslabones se desgravarán en su gran mayoría en un plazo cinco años, con algunas excepciones a 10 años. Se destaca una fórmula específica pactada para productos de papel de capítulo 48 del arancel de aduanas que registraban una sensibilidad especial para los productores nacionales.⁸² Este resultado de la negociación se asemeja al caso de la petroquímica, que también ubicó algunas materias primas de producción insuficiente o poco competitiva en nóminas más largas de

⁸² El sector papel manifestó durante la negociación que requerían de un tiempo prudencial para adecuarse a las nuevas condiciones de competencia con Estados Unidos luego de haber realizado inversiones significativas orientadas a mejorar su capacidad productiva en años recientes. La desgravación para *papel* involucra la siguiente fórmula acumulada de reducción del arancel: año 1: 10%; año 2: 20%; año 3: 50%; año 4: 70%; y año 5: 100%.

desgravación (véase sección VI.G.2.a). Por último, cabe anotar que el comercio del libro seguirá libre de aranceles desde el momento en que el TLC sea implementado.

Gráfico VI-49

Artes gráficas: acceso de Estados Unidos al mercado de Colombia, arancel base y cronograma de desgravación 2008-2017



Como ya se mencionó, según Andigraf Estados Unidos es un proveedor importante de la maquinaria y equipo que demanda la cadena de artes gráficas. De acuerdo con los cronogramas definitivos, Colombia otorgó acceso inmediato (cero arancel) para la maquinaria y equipo que demanda el sector gráfico que no sea producida en el país. Por lo tanto, los empresarios de los eslabones finales de la cadena registrarán una mejora inmediata y significativa en cuanto a la maquinaria y equipo que importen en el futuro desde EE.UU.. Cabe recordar que en cinco años de vigencia del TLC, estos mismos segmentos podrán mejorar aún más su estructura de costos en el caso de adquirir los insumos de papel de EE.UU. en ese momento sin el pago de aranceles.

En cuanto a las normas de origen pactadas para la cadena de artes gráficas puede afirmarse que no representarán dificultades para su cumplimiento por parte de los empresarios del sector. La norma de origen para los productos del capítulo 48 del arancel de aduanas es el cambio de partida arancelaria y para los del capítulo 49 es el cambio de capítulo. Como se explicó en la sección II.C. de este trabajo, el cambio de clasificación arancelaria, ya sea de partida o capítulo, se considera una metodología lo suficientemente flexible como para acceder a los beneficios del programa de desgravación.

Como ya se comentó en la sección II.K. sobre compras públicas, los dos países excluyeron los servicios de impresión de las disciplinas de ese capítulo. Sin embargo, para las ventas de los bienes de la cadena (i.e. papel, tintas, entre otros) habrá oportunidades en el nivel federal y 9 estados, para convocatorias a licitación que cumplan con los umbrales específicos mencionados en esa misma sección. Cabe anotar que Andigraf reconoció de forma específica la existencia de oportunidades significativas en el caso de las licitaciones del *Government*

Printing Office (GPO) de EE.UU., sobre lo cual espera contar con más información específica para la participación de los empresarios en las mismas una vez entre en vigor el TLC.

En la siguiente subsección ilustramos cuáles son los principales competidores en el mercado estadounidense de los productos de la cadena de artes gráficas de la región que resultaron competitivos según los criterios de los indicadores presentados en el Capítulo IV de este estudio.

VI.D.3. Principales competidores en el mercado estadounidense

El Cuadro VI-3 identifica, para los productos competitivos de la cadena según el indicador $IVCR > 1$, los principales países que pueden considerarse como competidores de los productos de la cadena de la región Bogotá-Cundinamarca en el mercado de Estados Unidos. Para este propósito el cuadro muestra el escalafón de competidores según el indicador IEEe, estimado para el mercado estadounidense, y las condiciones de acceso arancelario que enfrentan esos países en dicho país. En este escalafón de naciones con competitividad relativa como proveedores del mercado de EE.UU. se incluyen los datos correspondientes a la región Bogotá-Cundinamarca y a los países latinoamericanos. En paréntesis se señala el lugar que ocupan en el mismo en el caso de no estar entre los países proveedores más competitivos ($IEEe > 1$) en el mercado estadounidense.

Cuadro VI-3

Principales competidores de los eslabones competitivos ($IVCR > 1$) de la cadena de artes gráficas de la región en el mercado de EE.UU. y sus condiciones de acceso*, prom. período 2001-05

Libros			Actividades de edición			Actividades de impresión y activ. de servicios conexos		
País y Bog. Cund.	IEEe	Arancel aplicado por EE.UU.	País y Bog. Cund.	IEEe	Arancel aplicado por EE.UU.	País y Bog. Cund.	IEEe	Arancel aplicado por EE.UU.
Hong Kong	16,5	0,0%	Hong Kong	12,5	0,3%	Armenia	26,1	0,0%
Bog. Cund (2)	6,5	0,0%	Bog. Cund (2)	5,9	0,0%	Afganistán	25,2	0,0%
Singapur	5,2	0,0%	G. Bretaña	3,5	0,3%	Hong Kong	2,9	0,8%
España	4,4	0,0%	Singapur	3,1	0,0%	Nepal	2,4	0,0%
G. Bretaña	4,2	0,0%	España	2,8	0,3%	China	2,4	0,8%
Emiratos Árabes	3,5	0,0%	Emiratos Árabes	2,2	0,3%	Indonesia	2,0	0,0%
Eslovenia	2,7	0,0%	Rumania	1,4	0,0%	Canadá	1,9	0,0%
Italia	2,0	0,0%	China	1,4	0,3%	Brasil (8)	1,4	0,0%
China	2,0	0,0%	Colombia (19)	0,96	0,0%	Bog. Cund (9)	1,4	0,0%
Colombia (10)	1,6	0,0%	México (29)	0,56	0,0%	México (12)	1,1	0,0%
Perú (24)	0,52	0,0%	Argentina (34)	0,45	0,0%	El Salvador (14)	0,8	0,0%
Argentina (29)	0,34	0,0%	Perú (39)	0,36	0,0%	Colombia (18)	0,7	0,0%
México (33)	0,24	0,0%	Ecuador (48)	0,14	0,0%	Perú (21)	0,5	0,0%
Ecuador (35)	0,22	0,0%	Brasil (50)	0,14	0,0%	Argentina (39)	0,2	0,0%
Brasil (38)	0,15	0,0%	Chile (52)	0,09	0,0%	Chile (46)	0,1	0,0%
						Costa Rica (47)	0,1	0,0%
						Venezuela (48)	0,1	0,0%

Fuente: cálculos de Fedesarrollo con datos Comtrade y USITC. * El cálculo de los promedios arancelarios incluye los aranceles *ad-valorem* y los equivalentes arancelarios de las tarifas específicas; no incluye equivalentes de cuotas y tarifas mixtas. Se excluyeron del escalafón los países marginales, según su participación en las exportaciones mundiales (último cuartil de una distribución normal). N.a.: no aplica; n.d.: no disponible. Libros: Libros culturales o científicos (partida arancelaria 490199). Libros en hojas sueltas (490110). Libros de estampas y cuadernos para dibujar o colorear (4903) y Diccionarios y libros de referencia (490191).

En el cuadro anterior se observa que los bienes de la cadena de Bogotá-Cundinamarca tienen actualmente acceso a Estados Unidos sin el pago de aranceles mediante el ATPDEA. Además, según el indicador IEEe la región resulta mucho más competitiva en el mercado de EE.UU. que la inmensa mayoría de países en los renglones de *libros* (como parte de *actividades de edición*) y de *actividades de edición*. En el caso de *actividades de impresión*, la región se posiciona en un noveno lugar en el *ranking* en cuestión. En general, Bogotá-Cundinamarca resulta más competitiva que todos los países latinoamericanos considerados en el cuadro. Por lo tanto, los eslabones con $IVCR > 1$ de la cadena de artes gráficas están en una buena posición competitiva inicial frente a una mayor liberalización del comercio con Estados Unidos.

VI.D.4. Fortalezas y debilidades de la cadena frente a un TLC con EE.UU.

Como ya se mencionó, en términos generales el balance de la negociación de un TLC con EE.UU. es positivo para el sector de artes gráficas. Además de la negociación asimétrica a favor del sector del papel de Colombia, la consolidación del acceso ATPDEA y las normas de origen flexibles, en el texto definitivo se conservó la posibilidad de que Colombia mantenga los estímulos contenidos en la Ley del Libro, que han sido el eje del éxito editor de muchas empresas colombianas en su penetración de mercados internacionales. Adicionalmente, las zonas francas y el Plan Vallejo podrán seguir usándose, siempre y cuando los bienes producidos bajo estos programas especiales cumplan con las normas de origen negociadas en el TLC. Colombia también podrá seguir aplicando el mecanismo de licencia previa para una potencial importación de usados, imperfectos y saldos, por lo cual es concebible pensar que en la práctica estos bienes no se comerciarán y no constituirán fuente de perturbación para el sector. Se destaca como factor positivo adicional que el sector de artes gráficas podría encontrar oportunidades para adquirir maquinaria y equipo remanufacturado a menor costo, una vez se reglamente el comercio de este tipo de bienes.

Sin embargo, en el taller que contó con la participación de empresarios del sector y de la directora del gremio de los impresores (Andigraf) se mencionaron algunas debilidades del sector que deberán superarse para lograr un aprovechamiento pleno de todas las anteriores oportunidades. Por un lado, los datos de exportaciones del sector de artes gráficas a Estados Unidos confirman que éste no ha logrado posicionarse de forma destacada en ese mercado. Los empresarios aducen desconocimiento del mismo, sobre todo por la barrera natural que implica el lenguaje. En este sentido agencias como Proexport tendrán que hacer un esfuerzo importante para involucrar más empresas en la tarea de conquistar ese mercado, para lo cual en un principio podrían fijarse como objetivo penetrar el nicho de habla hispana.

Por otro lado, los empresarios de la cadena manifestaron en el taller mencionado que las materias primas disponibles son insuficientes, lo cual refleja las debilidades estructurales del sector paplero colombiano. Se espera que en los próximos años las inversiones en las plantas de papel y la renovada inversión extranjera directa en este eslabón subsanen esta deficiencia, así como los intentos por industrializar la actividad de reforestación con el fin de incrementar su competitividad. Así mismo, los empresarios comentaron que enfrentan restricciones de mano de obra calificada, altos costos de exportación, y restricciones derivadas de las inspecciones antinarcóticos, las cuales pueden ser comunes a otras actividades exportadoras del país.

Por último, existe preocupación por los indicadores que señalan una caída en la lectura, tanto en Estados Unidos como en Colombia. Según el *National Assessment of Educational Progress*, en 2005 los estudiantes estadounidenses de grado 12 tuvieron peor desempeño en lectura que en 1992. De hecho, sólo 35% de los estudiantes de grado 12 registraron contar con habilidades de *lectura funcional* (personas entienden lo que leen, sacan conclusiones, y pueden establecer vínculos entre la lectura y su vida). En Colombia la situación es igualmente preocupante. De acuerdo con la encuesta del DANE sobre hábitos de lectura y consumo de libros, entre 2000 y 2005 cayeron varios indicadores críticos de la lectura en el país, como la proporción de los encuestados que consideran ser lectores habituales, la cantidad promedio de libros leídos por persona en el año y el número promedio de libros comprados anualmente por habitante.⁸³ Las encuestas de lectura de ambos países registran el fenómeno de migración de lectores a internet como medio portador, por lo cual este tema debería ser tomado en cuenta por los empresarios del sector al definir sus derroteros de negocios en los años por venir.

A pesar de estas adversidades, concluimos que las fortalezas relativas mencionadas permiten vislumbrar que la cadena de pulpa-papel-cartón-impresos de la región Bogotá-Cundinamarca tendría unas buenas condiciones iniciales para enfrentar y aprovechar una eventual profundización de las relaciones comerciales con Estados Unidos.

VI.D.5. A modo de balance: la posibilidad de aumentar las exportaciones y enfrentar la competencia del exterior

El sector colombiano de las industrias gráficas ha demostrado ser uno de los más competitivos de América Latina, lo que le ha permitido penetrar con éxito la mayor parte de los mercados relevantes del hemisferio. La excepción más notable a esa tendencia ha sido justamente el mercado estadounidense, que ha sido soslayado por los exportadores nacionales ya sea por desconocimiento del mismo o por simple desinterés. En este contexto, el TLC representa una oportunidad para que la cadena de las industrias gráficas confirme su bien ganado prestigio competitivo internacional, consolidando su presencia en un mercado que ofrece un inmenso potencial de expansión como es el estadounidense.

Como ya se mencionó, la negociación del TLC fue relativamente favorable para la cadena. A la consolidación del libre acceso de los productos de la cadena al mercado estadounidense y la negociación de normas de origen favorables, se suma la preservación de los beneficios de la Ley del libro, que ha sido clave en el desarrollo competitivo del sector. Aparte de las oportunidades que esta negociación representa para los impresores y sus industrias vinculadas, el TLC impone el reto al sector editorial de conquistar un nicho de mercado de más de 30 millones de hispanoparlantes en Estados Unidos. Sin embargo, la cadena enfrenta en el marco del acuerdo el mismo reto de competitividad que ha tenido desde hace tiempo: uno de sus primeros eslabones —el papel— se desgravará en cinco años, lo que reduce el potencial competitivo de toda la cadena. Es justamente este eslabón el que más podría sufrir los rigores de la competencia generada por el TLC, lo que explica la decisión de las autoridades de negociar su liberalización en un plazo medio comparado con los demás productos de la cadena.

⁸³ Reina y Gamboa (2006). "Hábitos de lectura y consumo de libros en Colombia".

Claro está que si la cadena ha logrado altos niveles de competitividad en el pasado con el insumo del papel relativamente protegido, es viable que logre penetrar el mercado estadounidense con la desgravación de esa materia prima en cinco años. Además se espera que en ese lapso la puesta a punto de nuevas plantas y la inversión extranjera en la producción de papel subsanen esta deficiencia, así como los intentos por industrializar la actividad de reforestación con el fin de incrementar su competitividad.

Los mayores retos para que las industrias gráficas aprovechen las ventajas del TLC son de otra índole. Como se mencionó en el taller sectorial convocado por la CCB, los empresarios del sector no conocen el mercado estadounidense. En ese sentido, los mayores esfuerzos de las autoridades públicas y de entidades como la CCB deberían orientarse a generar un mayor conocimiento de ese mercado, a través de misiones empresariales y ruedas de negocios que permitan colonizarlo paulatinamente.

Además de las posibilidades de exportar productos terminados, conviene explorar adicionalmente la conveniencia de aprovechar las oportunidades de la subcontratación de servicios de impresión de alta calidad como los que presentan los impresores de la región. Los bajos costos relativos del sector y el alto nivel de sus servicios le pueden dar muchas ventajas para competir en un mercado en que la subcontratación es una práctica cada vez más generalizada. Adicionalmente los empresarios de la región deben adelantarse a identificar las oportunidades de aprovechar las cuantiosas exportaciones indirectas que se harían en el marco de un TLC en la forma de embalajes y empaques.

VI.E. Cuero y calzado⁸⁴

Al evaluar los textos definitivos del TLC con Estados Unidos relevantes para la cadena cuero-calzado puede afirmarse que este sector tendrá nuevas oportunidades para expandir su actividad hacia los mercados externos, en el marco de una mayor internacionalización de la economía colombiana. En efecto, uno de los beneficios centrales del acuerdo es la consolidación casi total del acceso arancelario que ofrece el ATPDEA, la fijación de normas de origen razonables, las nuevas oportunidades que se abren en materia de compras públicas, y la posibilidad de adquirir materias primas y maquinaria a menor costo una vez entre en vigor el Tratado.

Sin embargo, existe un conjunto de temas que deberán ser abordados para lograr que este sector recupere el terreno perdido en los años noventa y tenga los elementos para conquistar nuevos nichos de mercado, en particular el estadounidense. Como se discute más adelante, existe la necesidad de implementar tecnologías limpias de producción en las curtiembres, en particular las de Bogotá-Cundinamarca, para asegurar que los bienes con mayor valor agregado del sector no pierdan terreno en el futuro por este tipo de deficiencias.

A continuación presentamos, en primer lugar, el contexto competitivo de la cadena de cuero-calzado en el mundo y Bogotá-Cundinamarca, su relevancia para la economía regional. En segundo término explicamos los resultados de la negociación en acceso a los mercados. En tercer lugar presentamos cuáles son los principales países competidores de los bienes con potencial de la cadena en Estados Unidos. Por último hacemos un balance de las fortalezas y debilidades de la cadena frente al TLC con Estados Unidos.

VI.E.1. Contexto competitivo y relevancia de la cadena de cuero y calzado para Bogotá-Cundinamarca

a) El comercio mundial de la cadena cuero y calzado

La participación de la cadena de cuero y calzado en las exportaciones mundiales de mercancías en los últimos años ha sido relativamente marginal y el desempeño de estas ventas ha sido menos dinámico que el promedio para todos los sectores. En efecto, las exportaciones globales de cuero-calzado representaron en promedio sólo 1,3% de las ventas globales de bienes entre 2001 y 2005, ya que sus ventas externas en ese lapso alcanzaron un promedio de US\$ 97.536 millones anuales (véase Gráfico VI-50a). En el Gráfico VI-50b) puede verse que todos los eslabones de la cadena han tenido una variación inferior al promedio del comercio mundial de bienes, en términos de valor. En el quinquenio 2001-05 el sector de la cadena de mayor dinamismo relativo fue *artículos de viaje, bolsos de mano y artículos de talabartería*, con un crecimiento de 7,8% anual promedio en 2001-05. Le siguió el segmento de *calzado*, que creció 5,9% anual promedio en ese lapso. A su vez, los insumos de la cadena han

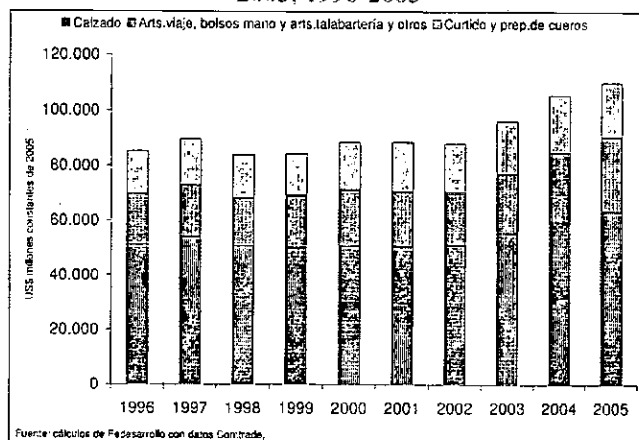
⁸⁴ En esta sección el término *cadena de cuero y calzado* se refiere a los siguientes subsectores: *curtido y preparación de cueros* (sector CIIU revisión 3 191); *calzado* (192); y *artículos de viaje, bolsos de mano y artículos de talabartería* (193), que llamamos de forma alternativa *marroquinería*.

registrado cambios aún menos dinámicos que los anteriores, a pesar de la creciente demanda por cuero y *wet-blue* por parte de países asiáticos para bienes con mayor valor agregado.

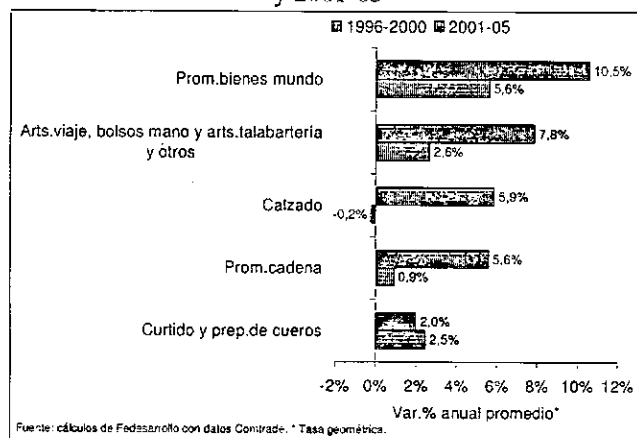
Gráfico VI-50

Cadena de cuero y calzado en el comercio mundial, 2001-2005

a) Evolución de la cadena, US\$ millones constantes de 2005, 1996-2005



b) Dinámica de la cadena, var.anual real prom. 1996-2000 y 2001-05



b) Competitividad relativa de la cadena en el nivel mundial

El Cuadro VI-4 presenta los resultados de la estimación del indicador IVCR para todos los eslabones de la cadena cuero-calzado para los países en la base de datos Comtrade, de forma análoga al ejercicio que ya se presentó para industrias gráficas (Cuadro VI-2). Se observa en el cuadro que Bogotá-Cundinamarca y Colombia resultan competitivos, según este índice estimado para el promedio del período 2001-2005, en *curtido y preparación de cueros* y *artículos de viaje, bolsos de mano y artículos de talabartería*, pero ni la región ni el país cuentan con competitividad relativa en *calzado*.

Sobresale del Cuadro VI-4 la competitividad relativa de las ventas Bogotá-Cundinamarca en *artículos de viaje, bolsos etc.* (o marroquinería), puesto que el IVCR correspondiente se ubicó apenas por debajo de Hong Kong. La región también registra competitividad relativa en *curtido y preparación de cueros*, pero no tan alta según el valor del IVCR para el caso del segmento anteriormente mencionado. Cabe recordar que, si bien el subsector de *calzado* de la región no registra competitividad relativa según el IVCR, se considera que tiene *potencial exportador* en la medida en que el Índice de Balanza Comercial Relativo (IBCR) bilateral con Estados Unidos indica que es netamente exportador a dicho mercado.

Cuadro VI-4

Cadena de cuero y calzado: escalafón de los países competitivos en el comercio mundial según eslabones de la cadena, IVCR mayor a la unidad, promedio del período 2001-2005

Curtido y prep. de cueros		Calzado		Arts. viaje, bolsos, mano y arts. talabartería y otros o Marroquinería	
Uruguay	36,2	Albania	37,82	Hong Kong	6,55
Bangladesh	11,3	Túnez	6,15	Bog. Cund (2)	4,81
Argentina	9,56	China, Macao	5,35	China	4,07
Pakistán	7,91	China	4,01	Sri Lanka	2,92
Brasil	5,49	Hong Kong	3,48	India	2,63
Italia	5,07	Bulgaria	3,44	Costa Rica	2,49
Hong Kong	4,02	Croacia	3,34	Italia	2,34
N.Zelanda	3,89	Brasil	2,88	Francia	2,18
India	3,15	Indonesia	2,74	Rumania	1,57
Kazakhstán	2,46	Eslovaquia	2,26	Tailandia	1,47
Colombia (11)	2,18	España	1,88	Túnez	1,4
Corea Rep.	1,98	India	1,53	Bulgaria	1,38
Eslovenia	1,73	Malta	1,25	Eslovenia	1,36
Ucrania	1,61	Bélgica	1,04	Filipinas	1,27
Bog. Cund (15)	1,6	Austria	1,01	Colombia (15)	1,14
Australia	1,52	Colombia (24)	0,37	Suiza	1,1
Tailandia	1,4	Bog. Cund (25)	0,35		
Eslovaquia	1,21				
Austria	1,2				
Sudáfrica	1,12				
Rumania	1,08				
China	1,04				
España	1,01				

Fuente: cálculos de Fedesarrollo con datos Comtrade y DANE. Se excluyeron del escalafón los países marginales, según su participación en las exportaciones mundiales (último cuartil de una distribución normal). Sectores CIIU revisión 3 191 a 193. En paréntesis el lugar del país o la región en el escalafón mundial.

c) La cadena en la región

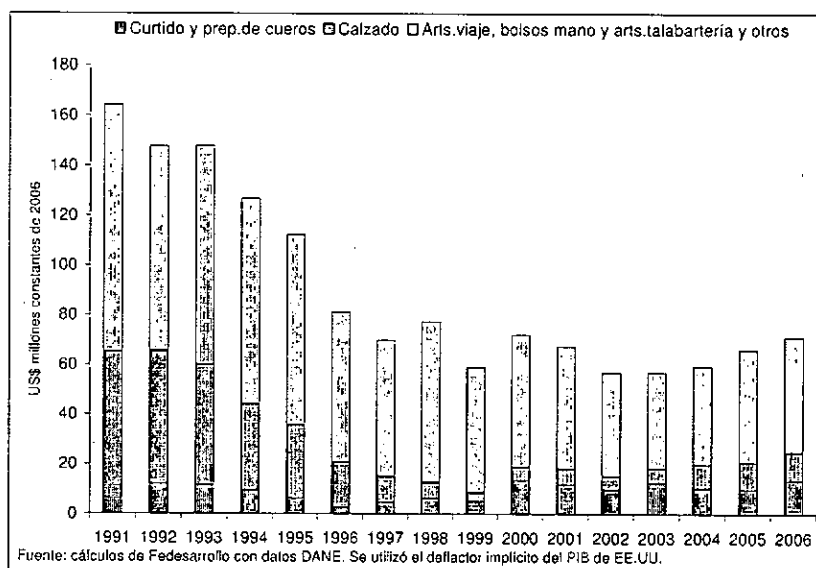
La cadena de cuero y calzado representa 1,4% de la producción industrial y 3,4% del empleo industrial regional, según datos de la EAM del DANE a 2004. Esta participación resulta levemente superior a aquella de la producción y el empleo industrial nacional, ya que la cadena cuero y calzado representa 1% de la producción industrial y 3,1% del empleo manufacturero del país. Por lo tanto, la importancia relativa de la cadena para la economía regional es un poco mayor que la que tiene para el agregado del país.

La crisis económica de 1999 tuvo repercusiones profundas sobre esta cadena, sobre todo en un contexto de competencia desleal por el contrabando y de reducción considerable de las exportaciones de calzado en los años noventa por el surgimiento de grandes competidores asiáticos con muy bajos costos laborales. En su conjunto, las exportaciones de la cadena pasaron de representar 13% de las ventas externas totales de la región en 1991 a 1,7% de las mismas en 2006. En el Gráfico VI-51 se ilustra la dramática contracción de las ventas externas de la cadena de la región (a precios constantes de 2006) desde 1991, y su leve repunte desde 1994 por la recuperación de la economía global y la mayor eficacia de las

medidas nacionales para combatir el contrabando de calzado. Se destaca de ese gráfico la acentuada pérdida de mercado externo del eslabón de calzado de esta cadena, lo cual significa que la marroquinería es actualmente el segmento que tiene la tasa de apertura exportadora más alta.⁸⁵

Gráfico VI-51

Exportaciones cadena regional de cuero y calzado, US\$ millones constantes de 2006, 1991-2006



En el Gráfico VI-52 puede verse que el principal destino de las ventas del sector de cuero y calzado de la región es el mercado de EE.UU., razón por la cual la suscripción de un TLC que haga permanentes las preferencias arancelarias para acceder a ese mercado sería un hecho positivo, como se puntualiza más adelante. Se destaca de ese gráfico la pérdida relativa de participación en el agregado de la cadena de todos los destinos de exportación, al comparar los períodos 1997-2001 y 2002-2006. Se observa una reducción de 46,4% a 40% en el caso de EE.UU. en ese lapso, con un leve incremento de las ventas a México, Centroamérica y países situados en Asia Oriental y Pacífico.

La tasa de penetración de importaciones, que sirve para mostrar el grado de competencia en el mercado local de productos extranjeros, revela un comportamiento diferenciado entre los distintos eslabones de la cadena de la región. En el Gráfico VI-53 se muestra que el subsector de *calzado* se caracteriza por una creciente tasa de penetración de importaciones, la cual alcanzó 33,3% en 2004. En contraste, el indicador correspondiente para *cuero y preparación de cueros* pasó de cerca de 41% en 1997 a 19,3% en 2004. Por su parte, para *marroquinería* la penetración de importaciones se ha mantenido relativamente estable desde 2001, en un nivel relativamente bajo de 15%.

⁸⁵ El indicador de *apertura exportadora* no se presenta en esta subsección puesto que las series de la EAM a CIU revisión 3 del DANE para la región presentan algunos problemas de consistencia en relación con las cifras de comercio exterior. En particular, los datos de producción industrial de *curtido y preparación de cueros* (CIU 191) resultan inferiores al monto exportado.

Gráfico VI-52

Cuero y calzado: exportaciones de la cadena de la región, distribución porcentual períodos 1997-2001 y 2002-2006, precios constantes de 2006

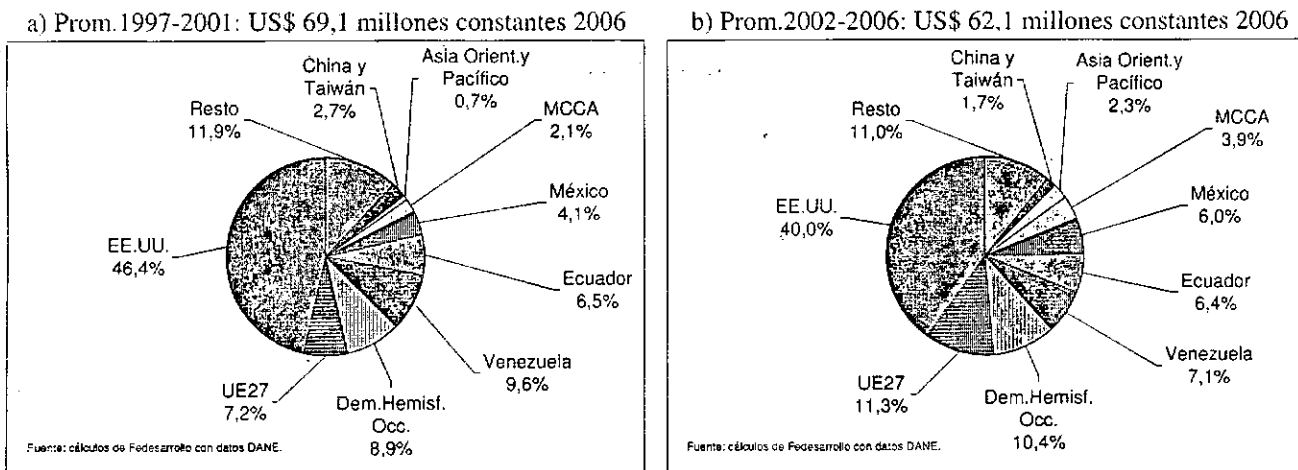
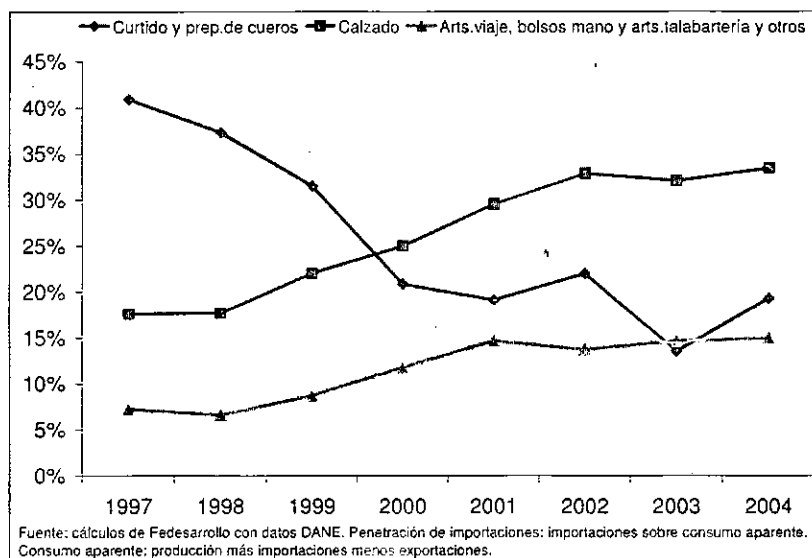


Gráfico VI-53

Cadena de cuero y calzado de la región: penetración de importaciones, 1997-2004

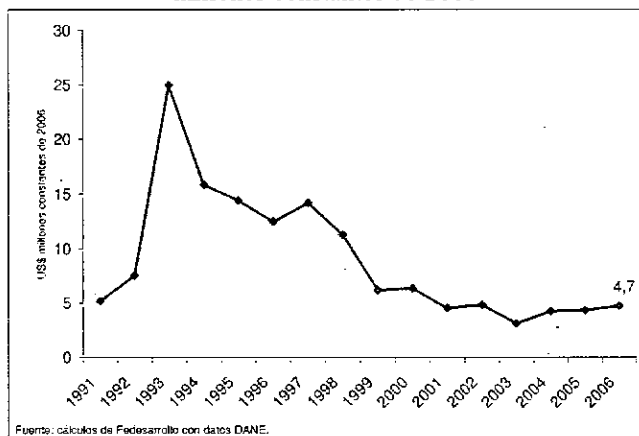


El Gráfico VI-54a) profundiza en este tema e indica que las importaciones de la región Bogotá-Cundinamarca de materias primas de la cadena (*curtido y preparación de cueros*) se han reducido significativamente desde 1993. En 2006 alcanzaron la módica suma de US\$ 4,7 millones. Estados Unidos no se encuentra entre los principales proveedores de la región, como puede verse en el Gráfico 54b), ya que apenas representó 1,2% del valor total de importaciones de materias primas entre 2002 y 2006. En ese lapso Mercosur ocupó el primer lugar como origen de las importaciones de *curtido y preparación de cueros*, puesto que representó 37,2% del total de dichas adquisiciones. Le siguieron en participación Chile (22,7%), los países de la Unión Europea (12%) y Ecuador (11%).

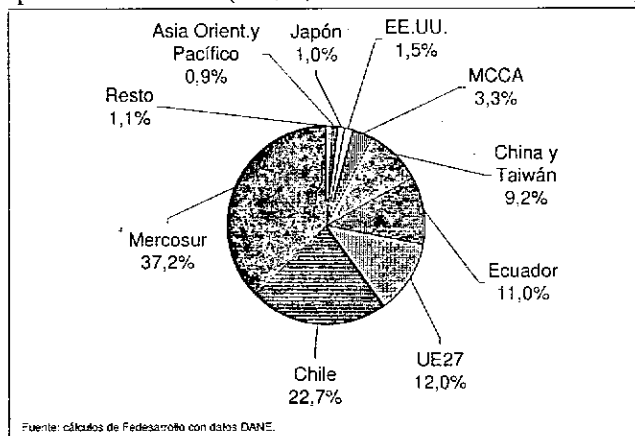
Gráfico VI-54

Curtido y preparación de cueros: valor y distribución porcentual de las impo. de la región

a) Impto. de la región de curtido y prep. cueros, US\$ millones constantes de 2006



b) Distrib. % del origen de las impo. de la región. prom. período 2002-2006 (US\$ 4,2 millones constantes de 2006)



En la siguiente subsección evaluamos los resultados de la negociación en acceso a mercados para la cadena de cuero y calzado de Bogotá-Cundinamarca.

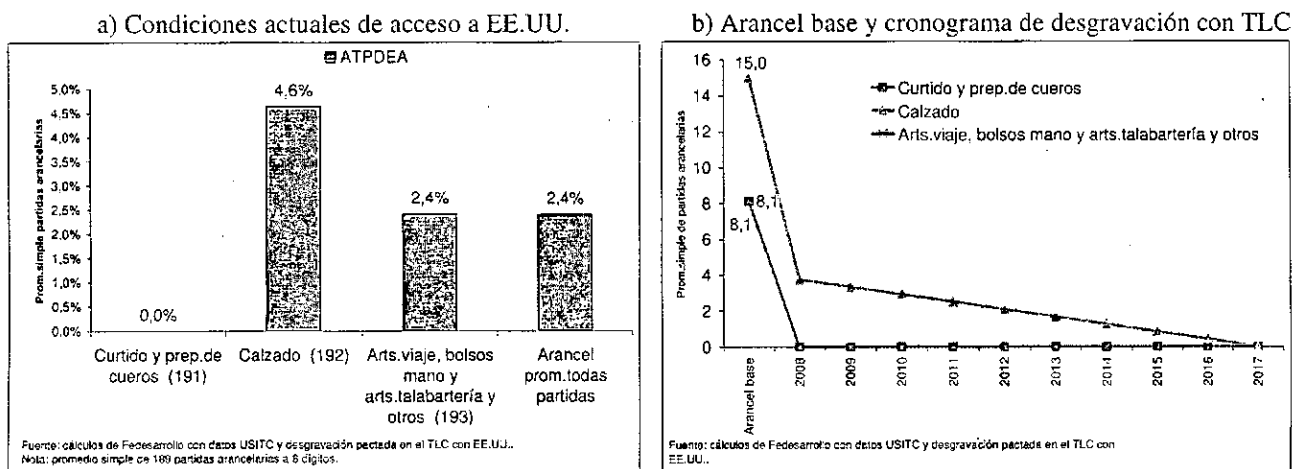
VI.E.2. Resultados de la negociación en acceso a mercados para la cadena

Las condiciones de desgravación pactadas para el sector de cuero y calzado en el marco de un TLC con Estados Unidos son en términos generales muy favorables para la cadena, y ofrecerán un espacio para que pueda incrementar sus exportaciones a ese mercado.

El Gráfico VI-55 muestra las condiciones actuales de acceso de la cadena a Estados Unidos, producto de las preferencias ATPDEA, el arancel base de la negociación y el cronograma de negociación pactado para el ingreso de los productos colombianos a ese país. Cabe anotar que el arancel base no coincide con el gravamen actualmente vigente, ya que el primero resulta más alto. En la práctica, sin embargo, esta diferencia no será un inconveniente. El Gráfico VI-55b) señala que todos los productos de la cadena tendrán acceso inmediato sin aranceles a EE.UU., con excepción de 17 productos sintéticos sensibles con un arancel base promedio de 30% que se desgravarán en un plazo de 10 años, que cubren 125 partidas arancelarias a ocho dígitos del arancel estadounidense. Estas mercancías son producidas en Estados Unidos y sus productores presionaron por un periodo largo para su desgravación. Se considera que el plazo de 10 años no tendrá trascendencia puesto que son bienes que en su mayoría, según el gremio Acicam, no tienen gran tradición en el comercio colombiano.

Gráfico VI-55

Cadena cuero-calzado: condiciones de acceso arancelario a Estados Unidos



Las normas de origen pactadas para el sector de cuero y calzado son razonables y no deben representar un obstáculo para que el sector aproveche el programa de desgravación descrito en líneas anteriores. El subsector de *curtido y preparación de cueros* tendrá que cumplir la norma de cambio de clasificación arancelaria.⁸⁶

La metodología de origen para *calzado* es igualmente el cambio de clasificación arancelaria, pero con un VCR de 55% y capellada subregional para los 17 productos sensibles elaborados con materiales plásticos, para los cuales aplicará el Método de Aumento de Valor. Para el resto de productos el VCR es de 20% (Método de Aumento de Valor), y las partes de calzado podrán ser elaboradas con materiales de terceros países.

Por su parte, para los productos de *marroquinería* las normas de origen contemplan el cambio de clasificación arancelaria. En el caso de incluir textiles en estos bienes las normas de origen pactadas puntualizan que si bien deben ser de la región se puede recurrir a la lista de poco abasto para importar los que no se produzca en Colombia o Estados Unidos.

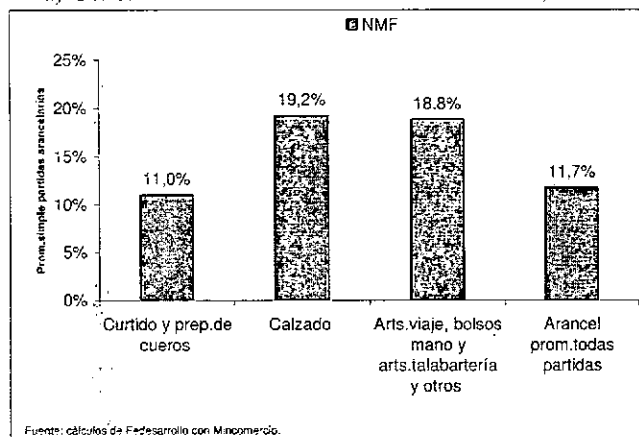
El sector de cuero y calzado tendrá un tiempo prudencial para mejorar su competitividad para estar en condiciones de enfrentar una mayor presencia de productos estadounidenses a menor costo, en el contexto del programa de desgravación con Estados Unidos. Los aranceles que actualmente impone Colombia bajo relaciones comerciales normales (arancel NMF) fluctúan entre 11% y 18.8% para los tres subsectores de la cadena de cuero y calzado, los cuales rigen para Estados Unidos. El Gráfico VI-56b) ilustra que la senda de desgravación pactada incluye la reducción inmediata de los insumos de la cadena y la desgravación a 10 años de los productos con mayor valor agregado.

⁸⁶ Algunos productos específicos de *curtido y preparación de cueros* estarán cubiertos por las normas para textiles y confecciones, las cuales se discuten más adelante.

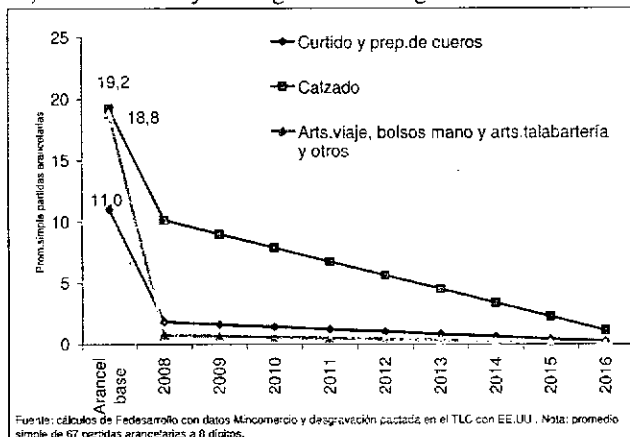
Gráfico VI-56

Cadena cuero-calzado: condiciones de acceso arancelario a Colombia

a) Condiciones actuales de acceso a Colombia, NMF



b) Arancel base y cronograma de desgravación TLC



Cabe anotar que el sector podrá seguir utilizando dentro del TLC los programas especiales para la importación-exportación que actualmente tiene Colombia bajo zonas francas y Plan Vallejo, siempre y cuando los bienes cumplan con las normas de origen descritas en esta subsección.

Entre otros aspectos relacionados con acceso a mercados de la negociación se destaca para esta cadena la importancia de las disposiciones sobre compras públicas entre las Partes. Como se registró en la sección II.K. de este documento, Colombia podrá participar en licitaciones de compras de productos de la cadena de manera preferente en el nivel federal y en los nueve Estados que asumieron los compromisos del capítulo correspondiente. Por lo tanto, esta posibilidad de ventas al gobierno estadounidense, antes inexistente, puede considerarse como una oportunidad potencial muy importante para la cadena.

A continuación exponemos los principales competidores de la cadena de la región Bogotá-Cundinamarca en el mercado estadounidense.

VI.E.3. Principales competidores en el mercado estadounidense

Como ya se comentó, el sector de cuero y calzado de Bogotá-Cundinamarca tendrá nuevas oportunidades para incrementar su presencia en el mercado estadounidense bajo las condiciones de acceso pactadas en el TLC. En esta subsección presentamos cuáles son los principales competidores que enfrentarán los bienes de la región en dicho mercado. El Cuadro VI-5 contiene el escalafón según el resultado del IEEe. El cuadro señala también el arancel que actualmente enfrenta cada país en Estados Unidos en cada eslabón de la cadena.

En el cuadro sobresale que la competitividad relativa de los subsectores de la región de *curtido y preparación de cueros y marroquinería*, según el IEEe, es relativamente superior que le del resto de proveedores latinoamericanos, con excepción de Paraguay en ambos subsectores y Brasil en cueros. Con el TLC Colombia consolidaría un arancel de cero para acceder al mercado estadounidense, lo cual le daría una ventaja relativa frente a los países sin

acuerdos comerciales o preferencias con ese país. En el cuadro se puede ver que en el caso de *calzado* este avance en cuanto a acceso a los mercados será particularmente importante para que la región pueda entrar a disputar nichos que tienen otros proveedores más competitivos en ese mercado

Cuadro VI-5

Principales competidores de los eslabones competitivos (IVCR>1) de la cadena de cuero-calzado de la región en el mercado de EE.UU. y sus condiciones de acceso*, prom.período 2001-05

Curtido y preparación de cueros			Calzado			Artículos de viaje, bolsos mano y artis. talabartería y otros o Marroquinería		
País y Bog_Cund	IEEc	Arancel aplicado por EE.UU.	País y Bog_Cund	IEEc	Arancel aplicado por EE.UU.	País y Bog_Cund	IEEc	Arancel aplicado por EE.UU.
Uruguay	170,3	0,0%	Vietnam	7,93	15,3%	Paraguay	8,9	6,5%
Argentina	65,3	0,0%	Rumania	5,60	15,0%	Bog_Cund (2)	5,5	2,6%
Zimbabwe	58,6	0,0%	China	5,29	15,3%	China	5,2	8,7%
Eslovaquia	17,5	8,1%	Indonesia	4,55	15,0%	Sri Lanka	4,6	6,4%
Zambia	15,9	0,0%	Brasil	4,36	15,3%	Vietnam	4,5	8,7%
Italia	13,2	8,1%	Bangladesh	4,11	15,0%	Italia	3,5	8,7%
Paraguay	13,2	0,0%	Portugal	3,71	15,3%	Myanmar	3,3	8,7%
Brasil	8,0	8,1%	El Salvador (27)	0,30	4,6%	Filipinas	3,3	8,7%
Bog_Cund (18)	4,8	0,0%	México (35)	0,16	0,7%	Colombia (20)	0,8	2,6%
Colombia (35)	1,6	0,0%	Bog_Cund (36)	0,15	5,1%	Argentina (21)	0,8	6,5%
México (26)	0,7	0,0%	Colombia (41)	0,08	5,1%	El Salvador (24)	0,6	2,9%
Costa Rica (27)	0,6	0,0%	Guatemala (42)	0,07	5,6%	Costa Rica (26)	0,6	2,1%
Chile (31)	0,2	0,0%	Argentina (43)	0,07	15,0%	México (31)	0,2	0,0%
Ecuador (32)	0,1	0,0%				Brasil (38)	0,1	6,5%
						Guatemala (39)	0,1	2,9%

Fuente: cálculos de Fedesarrollo con datos Comtrade y USITC. * El cálculo de los promedios arancelarios incluye los aranceles *ad-valorem* y los equivalentes arancelarios de las tarifas específicas; no incluye equivalentes de cuotas y tarifas mixtas. Se excluyeron del escalafón los países marginales, según su participación en las exportaciones mundiales (último cuartil de una distribución normal). N.a.: no aplica; n.d.: no disponible.

VI.E.4. Fortalezas y debilidades de la cadena frente a un TLC con EE.UU.

La cadena de cuero y calzado de la región enfrenta varios desafíos claves en materia de competitividad para aprovechar las oportunidades derivadas del acuerdo comercial negociado con Estados Unidos. En primer lugar, la cadena debe fortalecer la asociatividad para alcanzar las mayores escalas de producción que exige para la exportación un mercado de gran tamaño. En segundo término, los productores de cuero y calzado de la región deben propender por especializarse en nichos de mercado específicos. En tercera instancia, la mayor agregación de valor de la cadena será de gran importancia para que el sector recobre dinamismo en los mercados internacionales. De forma análoga a lo que sucede en el caso de textiles y confecciones, que se discute en la siguiente sección de este capítulo, la producción de cuero y calzado debe estar ligada a la cadena internacional de valor (*demand-driven value chain*), que requiere la posibilidad de cambiar de diseños para atender los cada vez más frecuentes cambios en la moda. El sector de cuero y calzado ya ha tenido que comenzar a mejorar su capacidad de gestión y la ingeniería de sus procesos para poder enfrentar la mayor competencia legal en el mercado interno de calzado, especialmente por parte de Brasil y China. Estas modificaciones servirán de base para preservar la presencia de la producción nacional en el mercado interno en la medida en que se cumpla el programa de desgravación con EE.UU..

Cabe anotar que el balance tecnológico que se realizó en 2005 para el subsector de marroquinería ilustra de manera acertada los principales desafíos de competitividad del sector. En primer lugar se identificó la necesidad de mejorar la calidad de la materia prima. En segundo lugar es vital fortalecer el proceso de diseño de la cadena para agregar más valor a los productos. En tercer lugar una de las debilidades más importantes de esta cadena es la falta de certificaciones, en el tema ambiental, principalmente en las curtiembres.

La cadena de cuero y calzado de la región tiene grandes fortalezas en los procesos de manufactura, pero hay brechas importantes de competitividad en tecnología (especialmente en curtiembre), infraestructura, diseño y recurso humano (baja productividad). Al igual que en el caso de textiles y confecciones, una de las opciones de desarrollo del sector es trabajar en un segmento de mercado que no compita por precio, sino enfocarse en la diferenciación del producto por diseño y calidad.⁸⁷

Por todo lo anterior se puede afirmar que este sector tendrá nuevas oportunidades para expandir su actividad hacia los mercados externos en el marco de una mayor internacionalización de la economía colombiana mediante un TLC con EE.UU.. Sin embargo, existe un conjunto de temas de competitividad que deben ser abordados para asegurar mayores niveles de exportaciones de bienes diferenciados y con mayor valor agregado, en particular hacia el mercado estadounidense.

VI.E.5.A modo de balance: la posibilidad de aumentar las exportaciones y enfrentar la competencia del exterior

Para maximizar los beneficios y minimizar los costos derivados que se pueden generar con el TLC, el sector productor de manufacturas de cuero y calzado de la región deberá acelerar el proceso de readecuación en que viene avanzando para hacer frente a la internacionalización. Hay que recordar que este sector (tanto en el ámbito nacional como regional) fue uno de los que más sufrió con el proceso de apertura económica, el aumento del contrabando y el comercio desleal generado por el lavado de divisas en los años noventa.

En medio de su paulatino proceso de recuperación en este siglo, el sector de cuero y sus manufacturas se ha encontrado con el reto de un entorno internacional que se puede diferenciar en dos grandes segmentos: el de los precios bajos, donde los productores asiáticos son imbatibles por sus bajos costos; y el de los nichos de mayor valor agregado. Esta segmentación del mercado internacional rige también para el mercado estadounidense, y se convierte en el marco de referencia para determinar las posibilidades del sector en el TLC.

Hemos visto que, en términos generales, la negociación del TLC fue favorable para el sector de cueros y sus manufacturas. Las condiciones de desgravación son satisfactorias: el cuero, el calzado y la marroquinería tendrán acceso inmediato a Estados Unidos, salvo 17 productos que tienen materias primas sintéticas y que no son relevantes en el conjunto de las exportaciones regionales. De otro lado, las normas de origen negociadas también son

⁸⁷ CCB (2005), "Balance tecnológico: cadena productiva de marroquinería".

favorables con la única excepción de esos mismos 17 productos. Adicionalmente, la posibilidad de importar bienes remanufacturados permitiría que muchos pequeños y medianos productores hicieran una reconversión tecnológica para adecuar sus técnicas productivas a las nuevas realidades del mercado.

En este contexto, los resultados del TLC ofrecen más oportunidades que retos para el sector. Sin embargo, para poder aprovechar las oportunidades del tratado y evitar los costos de una mayor competencia, tanto de Estados Unidos como del resto del mundo, el sector de cueros y calzado debe avanzar para posicionarse en los nichos de mayor valor agregado. Ese objetivo conlleva varias tareas exigentes. Por un lado, es necesario mejorar las materias primas, elevando su calidad y controlando los nocivos efectos ambientales que tiene actualmente la curtiembre de cueros en la región. Por otro lado, es necesario avanzar en los procesos de asociatividad, en la medida en que la mayor parte de los productores de la región son microempresas o pequeñas empresas que no puede alcanzar por si solas grandes escalas de producción.

Pero tal vez las tareas más exigentes que debe abordar el sector de cuero y sus manufacturas de la región sean las que requiere para penetrar los nichos de mayor valor agregado del mercado estadounidense. Para alcanzar ese objetivo, el sector debe avanzar en procesos tan exigentes como la sofisticación del diseño, la depuración de la manufactura y la creación de marcas. Estos procesos requieren a su vez un mejoramiento de la capacidad de gestión y la ingeniería de producción que no está muy al alcance de la mayor parte de los productores regionales. Cabe anotar que la marroquinería ha avanzado más que el calzado en estos procesos, por lo que su experiencia puede ser emulada por los productores de zapatos que se encuentren más rezagados.

En este contexto cobra especial importancia la labor que puedan adelantar las autoridades oficiales y entidades como la CCB, para facilitar los procesos de formación de capital humano y renovación de capital físico necesarios para elevar los estándares productivos de los empresarios del sector. Si no se avanza rápidamente en estos propósitos, el sector se verá abocado a permanecer en el limbo en que está actualmente, luchando por permanecer en nichos de mercado donde difícilmente puede competir con costos bajos o con buena calidad.

VI.F. Textiles y confecciones⁸⁸

El resultado de la negociación de un Tratado de Libre Comercio (TLC) con Estados Unidos para la cadena textil-confección arroja un balance positivo. El ámbito textil-confección tendría con el TLC la posibilidad de consolidar las condiciones preferenciales con que cuenta para ingresar a ese país, fortalecer su acceso a materias primas y contar hacia el futuro con un espacio para crear nichos de valor para esta cadena. Sin embargo, este sector enfrentará una mayor competencia en el mercado doméstico desde la entrada en vigor del acuerdo, a lo cual muy probablemente tendrá que reaccionar mediante una mejora en su razón calidad-precio.

En esta sección discutiremos los resultados del TLC para el sector de textiles y confecciones, así como otros aspectos clave que sustentan este diagnóstico favorable. Iniciamos esta presentación con la evaluación del contexto competitivo de la cadena en el nivel mundial y regional, y su importancia para la economía de Bogotá-Cundinamarca.

VI.F.1. Contexto competitivo y relevancia de la cadena de textiles y confecciones para Bogotá-Cundinamarca

En el mundo la cadena textil-confección se ha caracterizado por un creciente fraccionamiento de sus procesos productivos entre países y una tendencia a la baja en los precios de sus productos. El sector de textiles y confecciones, que representa 5,1% del comercio mundial de bienes (véase Gráfico VI-42), puede caracterizarse como una cadena global de suministro (*global supply chain*), que está jalonada por una demanda internacional con cada vez más frecuentes cambios en la moda (*demand-driven value chain*). La producción de las mercancías de la cadena no se concentra en un solo país porque la actual división internacional del trabajo implica que la agregación de valor ocurre en distintos lugares. Las distintas tareas involucradas en producir bienes -como una prenda de vestir- tienden a migrar a diferentes países, de acuerdo con costos y calidades (y otros factores como cercanía y tamaño de los envíos). Este proceso dinámico cobra impulso adicional por la creciente especialización de la mano de obra de países desarrollados en tareas no rutinarias.⁸⁹ Los proveedores de textiles y confecciones se integran entonces en la mencionada cadena global de suministro según su ubicación competitiva de acuerdo con las anteriores características.

Una tendencia que ha marcado la evolución reciente de la cadena textil-confección en el mundo es la clara depresión de los precios internacionales en años recientes. La mayor inserción global de países en desarrollo, y en particular asiáticos, ha tendido a reducir los precios de estas mercancías, por lo cual muchas naciones han buscado una estrategia de diferenciación por calidad. Perú es un caso exitoso en este terreno en América Latina, ya que

⁸⁸ En esta sección la cadena textil-confección se refiere a los siguientes subsectores: *preparación e hilatura de fibras textiles* (CIIU 171 revisión 3); *tejeduría de productos textiles* (CIIU 172); Otros productos textiles nep/1 (CIIU 174, como sector industrial residual de textiles de los anteriores dos); tejidos y artículos de punto y ganchillo (CIIU 175); *prendas de vestir, excluyendo las de piel* (CIIU 181); *algodón* (partidas arancelarias: 520100, 520210, 520291 y 520299); *lana* (p.a. 510111, 510210, 510211, 510219 y 510220); y *fibras sintéticas y artificiales* (CIIU 243).

⁸⁹ Véase Grossman y Rossi-Hansberg (2006). Por ejemplo, existe evidencia de que en Estados Unidos la producción de confecciones emigró a otros países, puesto que el porcentaje del mercado interno satisfecho con producción nacional de ese país pasó de 49% a 12% entre 1990 y 2000.

ha podido configurar una cadena textil-confección integrada muy competitiva, básicamente a partir de productos diferenciados de alta calidad y excelente precio.⁹⁰

Adicionalmente, el fin del Acuerdo Multifibras (AMF) en enero 31 de 2005 intensificó el proceso de caída de los precios internacionales, a pesar de las salvaguardias que han impuesto de forma reiterada Estados Unidos y la Unión Europea, entre otros países y zonas económicas. El AMF estuvo vigente desde los años setenta en el marco de la Organización Mundial del Comercio (OMC), y combinaba aranceles y cuotas para limitar el comercio de la cadena. Un trabajo pionero sobre la evaluación del impacto de la eliminación del AMF sobre el comercio de la cadena concluye que a 2005 las repercusiones han sido marginales en cuanto a variaciones en la presencia de los distintos exportadores mundiales en mercados como Estados Unidos, Japón y la Unión Europea.⁹¹

A continuación analizamos la evolución reciente del comercio mundial de la cadena, la competitividad relativa de los países que participan en ella y el posicionamiento relativo de la industria textil-confección de la región Bogotá-Cundinamarca.

a) El comercio mundial de la cadena textil-confección

En el Gráfico VI-57a) se observa que en los últimos diez años la variación de las exportaciones globales de la cadena textil-confección, que alcanzó la suma de US\$ 445.564 millones en 2005, en general ha tendido a ser menos dinámica que el promedio mundial. Dentro de la cadena se registran algunos comportamientos destacados, como el mayor crecimiento relativo de los subsectores de *otros productos textiles nep* (CIU 174 revisión 3), *algodón* (partidas arancelarias 520100, 520210, 520291 y 520299) y *tejidos y artículos de punto y ganchillo* (CIU 175).

Por su parte, el eslabón de *prendas de vestir* (CIU 181), que participa con 40% del valor de las exportaciones mundiales de la cadena y representa 2,2% del comercio total, crecieron en promedio a casi la mitad del ritmo de expansión del intercambio mundial de bienes entre 2001 y 2005. En efecto, las ventas externas de *prendas de vestir* aumentaron a una tasa anual promedio de 5,9% en ese lapso, mientras que las exportaciones mundiales de bienes se expandieron a un ritmo anual promedio de 10,5%. Las cifras disponibles señalan que estas variaciones inferiores al promedio se han presentado en un contexto de mayor crecimiento en los volúmenes intercambiados de confecciones, lo cual confirmaría la tendencia a la baja de los precios de estos productos.

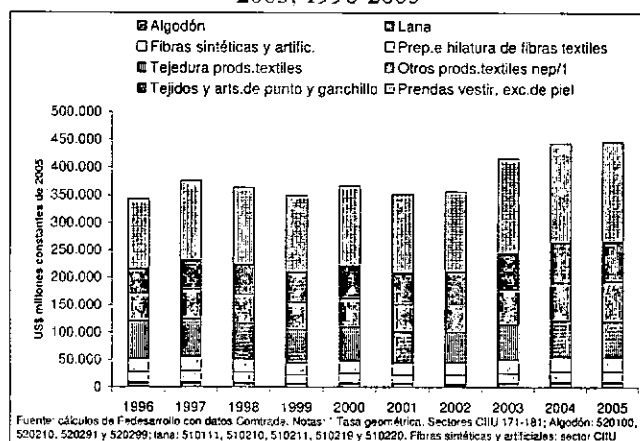
⁹⁰ Perú es un reconocido exportador de camisetas de algodón y prendas finas, entre otros productos. Para lograrlo el país ha fomentado la utilización de materias primas de excelente calidad e insumos con mayor valor en los mercados mundiales, como la lana de vicuña que actualmente tiene una mayor prima que la cachemira.

⁹¹ Whalley (2006) realiza una primera evaluación de los efectos de la eliminación del Acuerdo Multifibras sobre las exportaciones asiáticas. Este autor concluye que el impacto ha sido marginal respecto a los montos agregados comerciados, con cambios significativos de recomposición al interior de las categorías de textiles y confecciones por la tendencia de reducción en los precios internacionales.

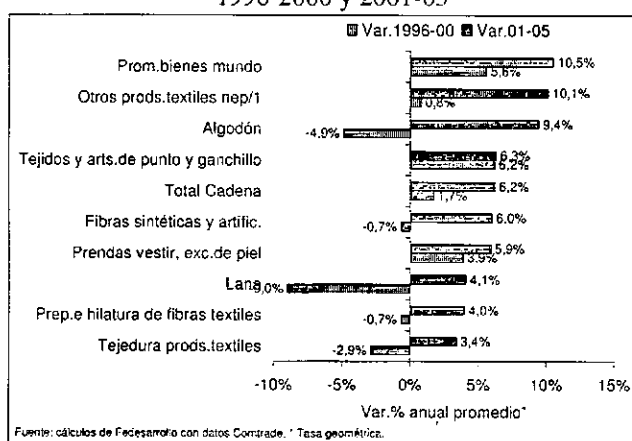
Gráfico VI-57

Cadena textil-confección en el comercio mundial, 2001-2005

a) Evolución de la cadena, US\$ millones constantes de 2005, 1996-2005



b) Dinámica de la cadena, variación anual real promedio 1996-2000 y 2001-05



b) Competitividad relativa de la cadena en el nivel mundial

En el Cuadro VI-6 presentamos los resultados del ejercicio de estimación del indicador IVCR para todos los países que participan en las exportaciones de la cadena textil-confección. El cuadro contiene el escalafón de países con $IVCR > 1$ para el promedio del período 2001-2005, y además incluimos a Colombia y Bogotá-Cundinamarca. Como ya se mencionó en otras secciones, el indicador IVCR elimina el sesgo que puede introducir el peso de economías con valores de exportación muy elevados y facilita la ubicación en términos relativos de distintos segmentos de bienes que se intercambian en los mercados mundiales.

Según ese cuadro, Bogotá-Cundinamarca registra la mayor competitividad relativa en los mercados mundiales en el renglón de *otros productos textiles* para lapso 2001-2005. Las ventas externas de la región también obtuvieron un $IVCR > 1$ en los dos subsectores finales de la cadena, que son *tejidos y artículos de punto y ganchillo*, y *prendas de vestir*. Como era de esperar, la mayoría de los países más competitivos en los mercados mundiales de exportación de esta industria se ubican en Asia.

Según este escalafón, la región tiene debilidades competitivas en insumos de la cadena como *preparación e hilatura de fibras textiles*, y *tejedur. de productos textiles*. Así mismo, cabe recordar que la región no es competitiva en las corrientes internacionales de comercio en otros insumos del sector textil-confección, como *algodón*, *lana para tejidos* y *fibras sintéticas y artificiales*, cuyos indicadores presentamos en el Capítulo IV de este estudio y no replicamos en el anterior cuadro.

Cuadro VI-6

Cadena textil-confección: escalafón de los países competitivos en el comercio mundial según eslabones de la cadena, IVCR mayor a la unidad, promedio del período 2001-2005

Preparación e hilatura de fibras textiles		Tejedura productos textiles		Otros productos textiles nep/1		Tejidos y artículos de punto y ganchillo		Prendas de vestir	
Pakistán	25,2	Pakistán	18,5	Pakistán	40,5	Mauricio	29,0	Bangladesh	22,3
Uruguay	16,3	China-Macao	5,5	Turquía	5,7	Bangladesh	26,5	China-Macao	22,1
China-Macao	13,3	Turquía	3,8	Luxemburgo	5,2	China-Macao	23,6	Camboya	22,0
India	7,4	India	3,7	Bangladesh	4,8	Camboya	22,5	Sri Lanka	18,0
N.Zelanda	6,2	China	2,9	Portugal	4,7	Turquía	8,6	Túnez	13,2
Siria	4,8	Italia	2,7	Estonia	3,5	Sri Lanka	7,0	Marruecos	10,6
Indonesia	4,3	Hong Kong	2,6	Bog. Cund (7)	3,1	Marruecos	5,7	Pakistán	8,6
Grecia	3,8	Indonesia	2,2	India	2,7	Túnez	5,0	Jordania	8,3
H.Kong	3,7	Corea Rep.	2,1	China	2,4	Portugal	4,8	Rumania	7,6
Turquía	3,6	Lituania	1,8	Irán	2,3	Grecia	4,0	Bulgaria	6,1
Lituania	2,8	Portugal	1,6	Bélgica	1,8	Hong Kong	3,9	Turquía	4,9
Bulgaria	2,6	Bielorrusia	1,5	Corea Rep.	1,7	Bulgaria	3,7	India	3,6
Perú	2,6	Rep.Checa	1,3	Grecia	1,6	Perú	3,5	China	3,6
China	2,4	Bulgaria	1,2	Polonia	1,4	Pakistán	3,4	Hong Kong	3,2
Italia	2,0	Grecia	1,2	Rep.Checa	1,4	Rumania	3,2	Grecia	3,0
Bog. Cund (23)	0,9	Bog. Cund (22)	0,8	Colombia (19)	1,1	Bog. Cund (17)	2,5	Colombia (19)	1,8
Colombia (37)	0,3	Colombia (27)	0,5			Colombia (24)	1,0	Bog. Cund (23)	1,3

Fuente: cálculos de Fedesarrollo con datos Comtrade y DANE. /1: sector industrial residual. Se excluyeron del escalafón los países marginales, según su participación en las exportaciones mundiales (último cuartil de una distribución normal). Sectores CIIU revisión 3 códigos 171, 172, 175 y 181. En paréntesis el lugar del país o la región en el escalafón mundial.

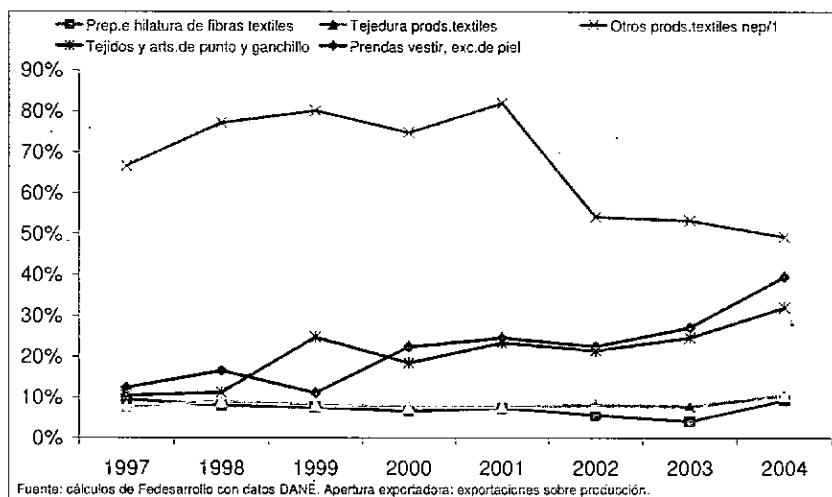
c) La cadena en la región

La cadena textil-confección de Bogotá-Cundinamarca tiene una alta participación en la producción y empleo de la industria regional. Este sector responde por 11% del PIB industrial y 21% del empleo manufacturero de la región, porcentajes que son muy similares a los promedios nacionales para esas variables del sector. Este nivel actual de participación de la industria en la región es el resultado de su recuperación en años recientes luego de la crisis de final de siglo, según las series disponibles entre 1997 y 2004 de la Encuesta Anual Manufacturera (EAM) del DANE a CIIU revisión 3. En 2004 tanto la producción y el empleo en el sector de textiles de la región aumentaron a una tasa anual de 14% y 1,8%, respectivamente, mientras que en el sector *confecciones* estos indicadores crecieron 11% y 4% anual en ese año.

En general, el sector textil-confección de Bogotá-Cundinamarca no se ha orientado a explotar sus ventajas competitivas en los mercados externos, en gran parte porque la actual estructura de protección nominal de Colombia, que presentamos en la sección VI.F.2, privilegia las ventas en el mercado interno. El Gráfico VI-58 muestra que la tasa de *apertura exportadora* de la cadena de la región actualmente no supera el 50% en ninguno de sus renglones. Algunos subsectores han registrado una pérdida de la participación de su producción en las exportaciones, como *otros productos textiles*, para el cual el indicador en cuestión se redujo en treinta puntos porcentuales entre 2001 y 2004. No obstante lo anterior, cabe destacar el incremento relativo de las exportaciones entre 2002 y 2004 de *prendas de vestir*, y *tejidos y artículos de punto y ganchillo*. Este comportamiento obedece a la recuperación de la economía mundial y, en menor medida, al efecto de la ampliación de las preferencias unilaterales de EE.UU. a las confecciones a finales de 2002. El Gráfico VI-59 confirma la

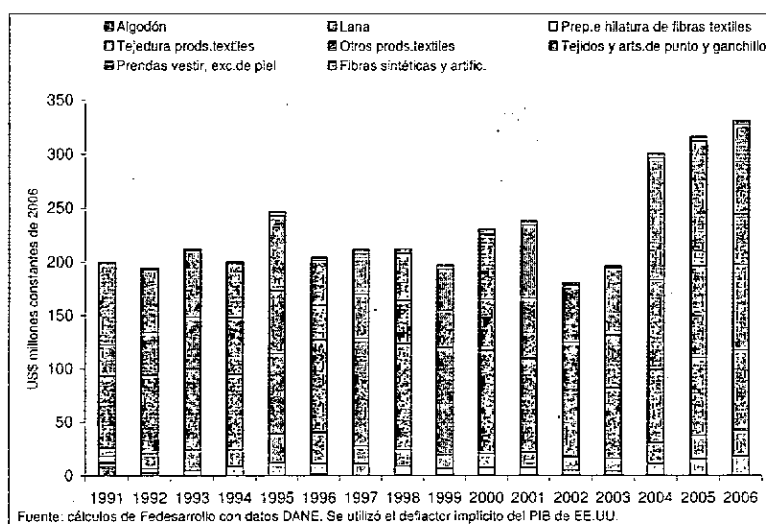
notable expansión de las exportaciones de la región de los subsectores de *tejidos y artículos de punto y ganchillo*, y *prendas de vestir* entre 2003 y 2006. Estos dos segmentos representaron en promedio casi 62% de las ventas externas que hizo la región entre 2002 y 2006.

Gráfico VI-58
Cadena textil-confección de la región: apertura exportadora 1997-2004



El Gráfico VI-59 muestra que las exportaciones de la cadena regional pasaron de US\$ 200,1 millones reales (a precios constantes de 2006) a US\$ 331,6 millones en 2006 (a precios de ese año), lo cual implicó una tasa de variación anual promedio de 3,7% entre esos años. Sin embargo, entre 1991 y 2006 la razón entre estas cifras de exportación y el total exportado a todos los destinos se contrajo de forma dramática. De hecho, las ventas externas de textiles y confecciones de la región representaron 15,4% de las exportaciones regionales totales en 1991 y, a pesar del aumento en las ventas, esta participación alcanzó 7,8% en 2006.

Gráfico VI-59
Exportaciones cadena regional textil-confección, US\$ millones constantes de 2006, 1991-2006

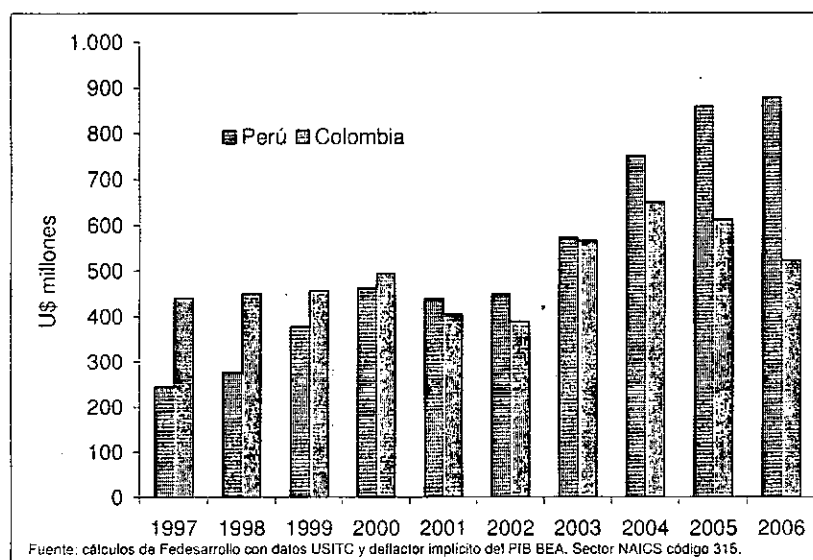


La historia reciente del comercio de este sector de la región con Estados Unidos se puede resumir como la de una oportunidad perdida. A lo largo de los años 1990, Estados Unidos abandonó buena parte de su producción de confecciones y se convirtió en un gran importador neto de estos productos. Esa transición significó una notable expansión de las ventas de diversos proveedores del mercado estadounidense, entre los que sobresale el notable liderazgo de China. En América Latina, Perú se destaca como un país que ha logrado aprovechar esta situación. Como ya se mencionó, Perú tiene una cadena textil-confección integrada y muy competitiva, a partir de productos diferenciados de alta calidad y excelente precio. Estas características han permitido que nuestro vecino se convierta en un exportador dinámico de confecciones en el marco de las preferencias ATPDEA.

En el Gráfico VI-60 se observa que a partir de 2004 las exportaciones de confecciones de Perú a Estados Unidos superan las de Colombia. En 2006 las ventas externas de estas mercancías de Perú alcanzaron US\$ 878,5 millones, con un porcentaje de aprovechamiento del ATPDEA de 98%, mientras que las de Colombia sumaron US\$ 524,1 millones y un aprovechamiento del ATPDEA de 88,9%.⁹²

Gráfico VI-60

EE.UU.: importaciones de confecciones originarias de Colombia y Perú, 1997-2006



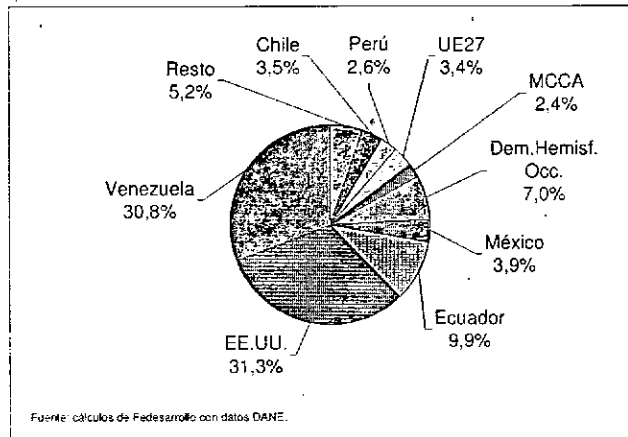
Mientras tanto, Colombia desaprovechó la transformación de Estados Unidos en un mercado importador y mantuvo su participación en niveles muy reducidos a lo largo de los últimos 10 años. En el Gráfico VI-61 se expone que Estados Unidos representó 31,3% de las ventas de la cadena de Bogotá-Cundinamarca entre 1997 y 2001, y esta participación fue de apenas 17,2% entre 2002 y 2006.

⁹² Al igual que en la sección II.B.1., el porcentaje de aprovechamiento de las preferencias ATPDEA se define como la participación porcentual de las exportaciones por ATPDEA* en las exportaciones totales de cada país a EE.UU., que se estima con datos fuente USITC.

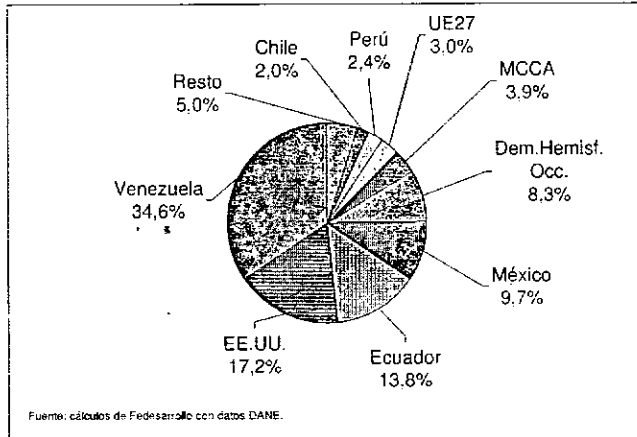
Gráfico VI-61

Textiles y confecciones: exportaciones de la cadena de la región, distribución % períodos 1997-2001 y 2002-06, precios constantes de 2006

a) Prom.1997-2001: US\$ 217,9 millones constantes 2006



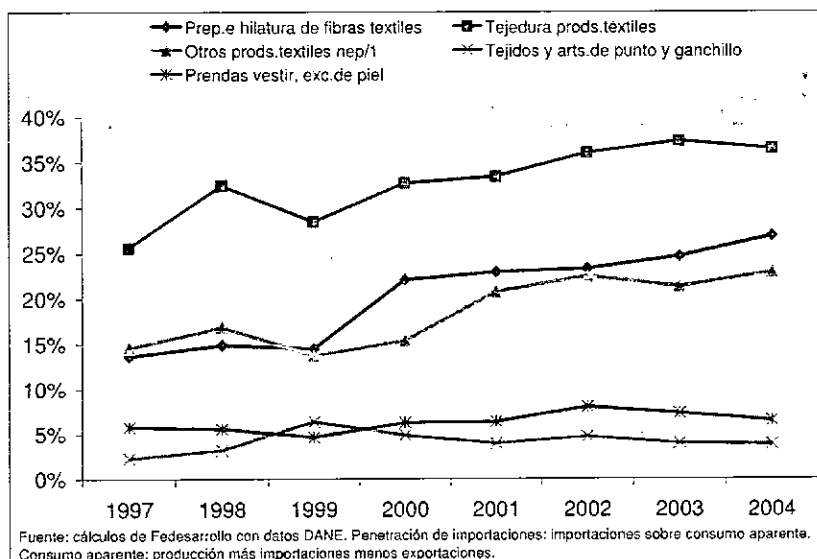
b) Prom.2002-2006: US\$ 265,1 millones constantes 2006



El Gráfico VI-62 revela que la penetración de importaciones de las materias primas de la cadena es considerablemente superior a aquella que registran los bienes finales. Por ejemplo el subsector de *tejedura de productos textiles* el indicador alcanzó 36,5% en 2004, mientras que para *prendas de vestir* se ubicó en 6,5% en igual año. Como se menciona más adelante, una vez se surta el proceso de liberalización con Estados Unidos esta característica de las compras externas del sector implicará un cambio sustancial en materia de competencia en el mercado local al incrementarse la presencia de los bienes estadounidenses, en particular para las mercancías con mayor valor agregado de esta industria.

Gráfico VI-62

Cadena textil-confección de la región: penetración de importaciones, 1997-2004

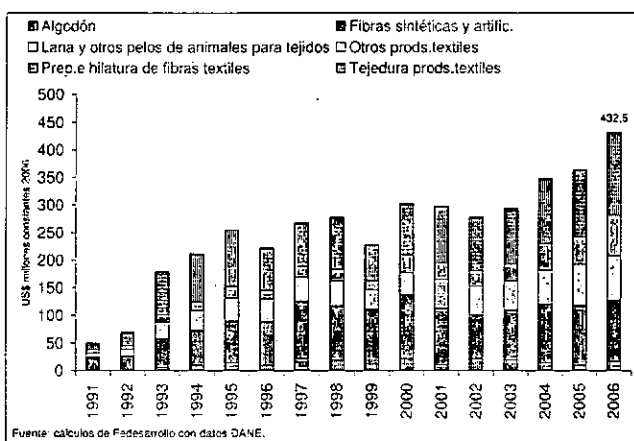


Estados Unidos es el segundo país en importancia como origen de las compras externas de la región de insumos de la cadena textil-confección. En el Gráfico VI-63 se muestra que Estados Unidos representó 15,8% de las importaciones de estas mercancías de la región para el promedio del período 2002-2006. Los principales proveedores de insumos para las confecciones regionales, particularmente de textiles, son China y Taiwán, que participaron con 23,5% de las compras regionales en el mismo lapso al alcanzar US\$ 432,3 millones (a precios constantes de 2006). Adicionalmente, el Gráfico VI-63a) muestra que en términos de valor los principales insumos que adquiere la región de otros países son, según datos a 2006, *tejedur de otros productos textiles, fibras sintéticas y artificiales, otros productos textiles y preparación e hilatura de fibras textiles*.

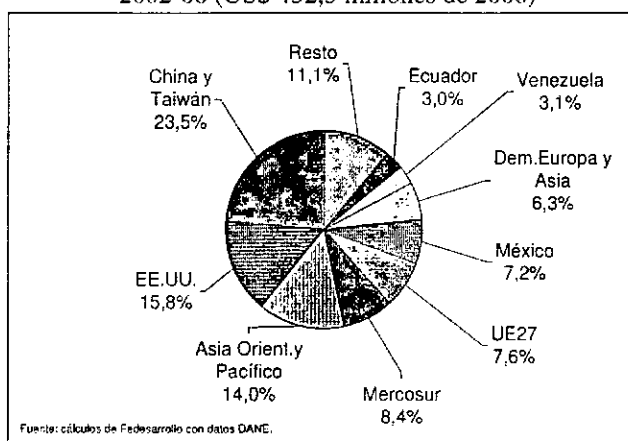
Gráfico VI-63

Textiles, algodón y lanas para tejidos: valor y distribución % importaciones de la región

a) Impto.de la región, US\$ millones constantes de 2006



b) Distrib.% origen impto. de la región, prom. período 2002-06 (US\$ 432,3 millones de 2006)



Actualmente Colombia satisface 40% de la demanda nacional por fibra de algodón de la industria, e importa el faltante.⁹³ Cerca de 70% del algodón que compra en el exterior el país proviene de EE.UU., lo cual según fuentes de la cadena se realiza principalmente por el programa especial de Plan Vallejo o para producción en zonas francas. Por lo tanto, la eventual desgravación del algodón podría beneficiar a los productores de textiles y confecciones que utilizan este insumo, al reducir los costos para aquellos que no utilicen los anteriores mecanismos. Retomamos este tema más adelante, luego de comentar los resultados de la negociación para un TLC con EE.UU. en el área de acceso a los mercados.

VI.F.2.Resultados de la negociación en acceso a mercados para la cadena

El balance de la negociación del TLC entre Colombia y Estados Unidos resulta en términos generales favorable para la industria textil-confección de Colombia y de la región Bogotá-Cundinamarca. En esta sección discutimos los aspectos que sustentan este diagnóstico en las siguientes áreas de acceso a los mercados: aranceles, origen y compras públicas.

⁹³ Véase Agrocadenas (2006). Capítulo 8 "La agroindustria del algodón en Colombia: los textiles y las confecciones".

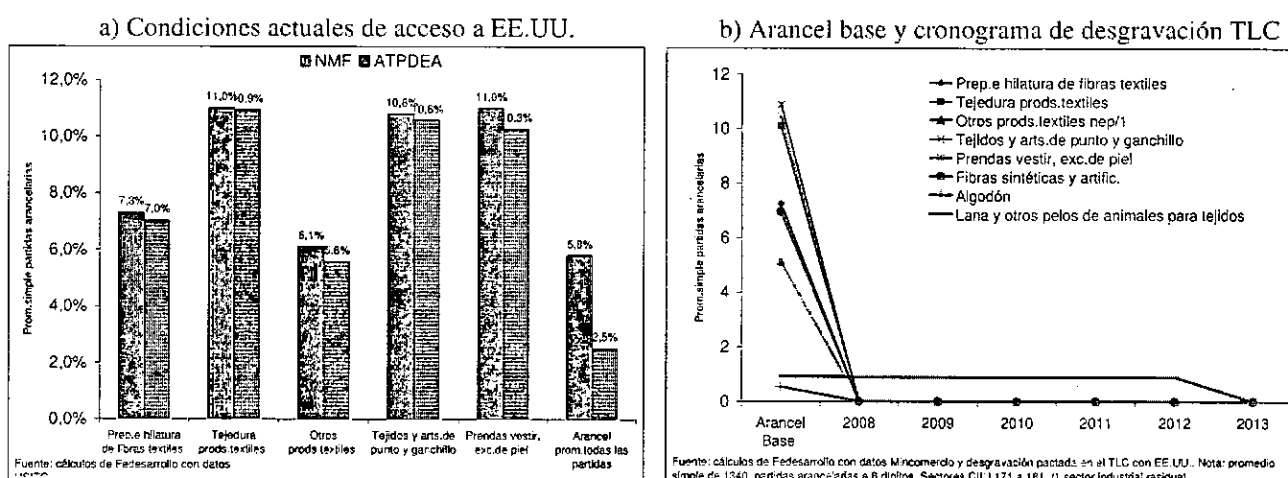
a) Aranceles

En cuando a las condiciones de acceso arancelario, el acuerdo comercial negociado entre Colombia y Estados Unidos contempla el acceso inmediato y recíproco a los mercados de las Partes para el universo de productos que comprenden la cadena textil-confección (capítulos 50 a 63 del arancel de aduanas).⁹⁴ Este resultado de la negociación implica que el sector mejoraría su situación actual de acceso preferencial a Estados Unidos con el TLC, aunque, como explicamos más adelante, para este sector se plantean en el acuerdo unos cambios frente a lo estipulado en ATPDEA en el área de normas de origen.

En el Gráfico VI-64 se muestran las condiciones actuales de acceso de Colombia a Estados Unidos mediante el ATPDEA, el arancel base de la negociación (NMF) y el cronograma inmediato de desgravación para la industria textil-confección. Encontramos que los aranceles desaparecerían desde la puesta en vigor del acuerdo y la cadena-textil confección tendría la posibilidad de tener acceso a insumos a menor costo, entre los cuales se destaca el algodón y las fibras sintéticas, entre otros. Como ya se mencionó, EE.UU. es el principal proveedor de Colombia en algodón y ocupa un segundo lugar al considerar todos los insumos que utiliza el sector de la región.

Gráfico VI-64

Cadena textil-confección: condiciones de acceso arancelario a Estados Unidos



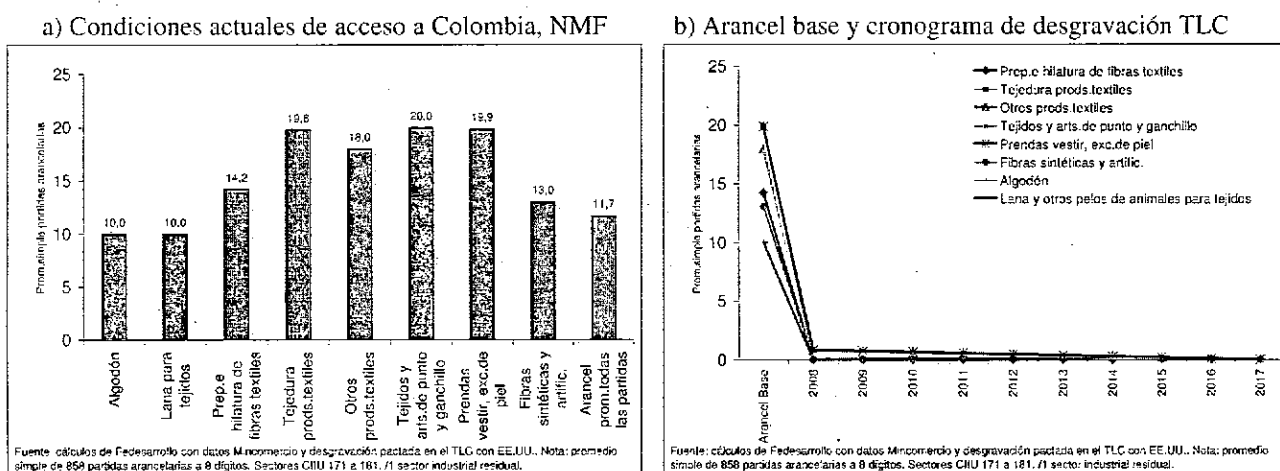
Del Gráfico VI-65 puede advertirse que la situación de acceso al mercado local de textiles y confecciones podría cambiar radicalmente con la puesta en marcha de un TLC, ya que los

⁹⁴ Cabe aclarar que existe un grupo limitado de productos para los cuales no se acordó una desgravación inmediata, sino que sus aranceles se reducirán en diez etapas iguales (canasta C): i) sector *tejidos y arts.de punto y ganchillo* (CIU 174): Sacos (bolsas) de dormir (partida arancelaria 9404300000) y los demás (p.a. 9404900000); ii) sector *prendas de vestir* (CIU 181): Cascos sin forma ni acabado, platos (discos) y cilindros aunque estén cortados en el sentido de la altura, de fieltro, para sombreros (p.a. 6501000000). De paja toquilla o de paja mocora (p.a. 6502001000). Sombreros y demás tocados de fieltro, fabricados con cascotes o platos de la partida 65.01, incluso guarnecidos. (p.a. 6503000000). Sombreros y demás tocados, trenzados o fabricados por unión de tiras de cualquier materia, incluso guarnecidos (p.a. 6504000000). Redecillas para el cabello (p.a. 6505100000). De peletería natural (p.a. 6506920000). De las demás materias (p.a. 6506990000). Desudadores, forros, fundas, armaduras, viseras y barboquejos (barbijos), para sombreros y demás tocados (p.a. 6507000000).

productos nacionales de este sector que se ofrecen en Colombia ya no estarían relativamente aislados de la competencia internacional por la protección en la frontera. Como ya se mencionó, la negociación en el ámbito textil-confección incluyó el acceso inmediato y recíproco para las mercancías de este sector. Por lo tanto, el TLC implicaría que EE.UU. exportaría a Colombia cualquier bien del ámbito textil-confección sin pagar gravámenes al instrumentarse el acuerdo. Actualmente Colombia impone aranceles a la importación de los bienes de la cadena entre 10% y 20%, con las tarifas más altas según el valor agregado del producto. En principio la eliminación de estas tarifas para mercancías estadounidenses beneficiaría principalmente a los consumidores nacionales, que observarían una reducción en los precios de productos como confecciones, y podría impactar a los propios productores nacionales. Estos empresarios tendrían la ineludible necesidad de incrementar su competitividad frente a la producción estadounidense, lo cual a la larga sería positivo puesto que podrían mejorar sus posibilidades de conquistar nuevos nichos de mercado en el exterior.

Gráfico VI-65

Cadena textil-confección: condiciones de acceso arancelario a Colombia



b) Origen

El régimen de origen del Tratado prevé una cláusula de *mínimis* y un principio de acumulación, como ya se mencionó en la sección II.C. La cláusula de *mínimis* para textiles y confecciones establece que el porcentaje de hilados de terceros países podrá ser de 10%, con excepción del elastómero (*lycra*) que debe ser enteramente producido en las Partes. En ATPDEA este porcentaje es de 7%, con lo cual el esquema del TLC flexibilizaría el cumplimiento de esta norma.

Las normas de origen para el sector textil confección en el TLC se basan en el principio “a partir del hilado” o *yarn forward*, que es el mismo utilizado en el ATPA. Las fibras pueden venir de cualquier parte del mundo, mientras los hilados y tejidos deben ser de las Partes, excepto el rayón viscosa que puede ser de terceros países.

Específicamente para el sector confección el Tratado introduce unos cambios importantes frente al ATPDEA. Para sostener la regla es “cortado y cosido” lo cual implica que estos productos se consideran originarios si la mercancía es cortada y/o tejida, cosida, ensamblada

en territorio de una o más de las Partes. Con esto se flexibiliza la norma ATPDEA que exigía 75% de insumos originarios. Adicionalmente, los adornos, accesorios y entretela pueden ser de terceros países lo cual es también una flexibilización de la norma ATPDEA.

Para este sector se consignaron en el Tratado unas reglas específicas. Un ejemplo de estas reglas específicas es el de las confecciones, caso en el que los forros visibles y bolsillos deben ser formados a partir del hilado y acabados en territorio de las Partes. El hilo de coser de algodón o de filamentos, sintéticos o artificiales se consideran originario si el hilo es formado y acabado en el territorio de las Partes. Las prendas con encaje (excepto sostenes) se consideran originarias si el encaje es formado a partir del hilado y acabado en el territorio de las Partes.

El Tratado prevé acumulación entre las Partes pero no adoptó el principio de acumulación extendida previsto en ATPDEA. Solamente se conserva la norma de ATPDEA que permite que los hilados de nylon sean importados de Israel, México o Canadá sin que se pierda la condición de origen de las prendas. No obstante, se pactó una cláusula en la que los países se comprometen a discutir el tema de acumulación con países de la región dentro de los seis meses después de la entrada en vigor de este Acuerdo, o en un tiempo a ser determinado por las Partes.

El mayor desafío que se enfrentaba en esta negociación tiene que ver con las fibras sintéticas, si bien Estados Unidos es uno de los principales productores mundiales de este tipo de fibras. Para tratar de corregir los problemas derivados especialmente de un potencial desabastecimiento de fibras sintéticas y artificiales, se adoptó la norma ATPDEA para los hilados de filamentos de nylon, que ya se mencionó, y se diseñó la lista de Mercancías en Escaso Abasto. Esta lista, que puede ser modificada por las Partes, contiene las materias primas que por limitaciones en la oferta podrían llevar a solicitar la modificación de la norma de origen. Las Partes tienen un plazo de 30 días prorrogables por 14 días más para incluir los bienes en la Lista de Escaso Abasto. Adicionalmente, el Acuerdo prevé la creación de una instancia de discusión de las normas de origen del sector denominada Comité sobre Asuntos Textiles y del Vestido.

En términos generales las normas de origen de textil confecciones del TLC mejoran las previstas en ATPDEA, en la medida en que se flexibilizan algunos de sus requerimientos. Sin embargo, el acuerdo no contiene provisiones incluidas en otros TLC suscritos por Estados Unidos que permiten a las Partes usar insumos de terceros países en bienes que se consideran originarios. En efecto, el TLC no contempla la previsión que hay por ejemplo en el CAFTA para que se usen insumos de terceros países en una cuota de productos del sector confección que podrán disfrutar de preferencia. Tampoco se incluyó en el TLC una regla de transformación simple en virtud de la cual ciertas confecciones puedan ser hechas de textiles de terceros países si el textil ha sido cortado y cosido en un país parte del acuerdo. Esto se permite en CAFTA para productos como pantaloncillos tipo *boxer*, pijamas, sombrillas y equipaje de textiles.

Entre tanto, los aspectos en que hubo flexibilización son de especial interés sobre todo para la industria de confecciones. En confecciones hay flexibilización en cuanto a adornos, accesorios y entretela, pues en ATPDEA debían ser originarios. También materiales como

seda, lino y tejidos especiales de lana podrán venir de terceros países. Para sostenes, como se mencionó, específicamente se adoptó en el Tratado la regla de cortado y cosido. En virtud de esta regla el origen se confiere si la prenda fue cortada y cosida en territorio de una o más de las partes, lo cual flexibiliza la norma ATPDEA que obligaba a la incorporación de 75% de insumos originarios.

Finalmente, el Tratado establece unas disciplinas específicas para el sector textil-confección en cuanto a procedimientos de origen. Las Partes hicieron un compromiso de cooperación aduanera específico para desalentar y combatir el fraude en textiles y confecciones. En la medida en que el Tratado prevé la autocertificación de origen por parte del productor, exportador o importador se contempla la posibilidad de realizar visitas de verificación. La Parte importadora deberá presentar un informe 45 días después de la visita. Si se determina que la empresa ha evadido intencionalmente las normas y se cuenta con la información pertinente, su nombre podrá ser publicado en una lista. Además, se podrá suspender el trato preferencial a la mercancía específica y a todas las mercancías que exporta esa empresa. La comprobación de evasión de las normas implicaría en la práctica que la firma no podría volver a acceder en el corto y mediano plazo al mercado estadounidense.

c) Compras públicas

Como ya se explicó en la sección II.K. de este documento, existirá un nuevo mercado para diversos productos colombianos en Estados Unidos al abrirse la posibilidad de participar en las licitaciones del gobierno federal y en nueve Estados. Según el Mincomercio, el sector de textiles y confecciones será uno de los potenciales ganadores de la creación de este nuevo espacio comercial.

VI.F.3. Otros resultados destacados del TLC para la cadena

De la revisión de otras implicaciones temáticas del TLC para el sector textil-confección sobresalen cuatro materias adicionales de relevancia. En primera instancia, el sector podrá continuar usando el Plan Vallejo y las zonas francas para sus operaciones de importación-exportación, siempre y cuando se cumpla con las normas de origen. Como ya se mencionó, la gran mayoría de las importaciones de materias primas para elaborar bienes para la exportación de la industria se realizan por estos programas, por lo cual la posibilidad de continuar utilizándolos se considera como un logro positivo.

En segundo término, el tratado prevé una salvaguardia específica para el sector de textiles y confecciones, que podrá ser invocada por perjuicio grave o amenaza de perjuicio. De esta manera la industria contará con este mecanismo particular de defensa comercial frente a un mayor comercio con EE.UU.. La medida de salvaguardia sólo podrá utilizarse durante el período de transición, que para este sector comprende un lapso de cinco años. La medida deberá ser de tipo arancelario y debe corresponder al menor arancel entre el aplicado a terceros países en el momento de la medida y el que esté vigente a la fecha de entrada en vigor del acuerdo. La duración prevista para la medida de salvaguardia es de dos años, prorrogables por un año adicional. En la normativa se prevé la compensación a través del comercio de bienes del sector, a menos que las Partes acuerden lo contrario.

En tercer lugar, el intercambio de bienes usados o saldos quedó sujeto al régimen de licencia previa para ingresar al mercado colombiano, con lo cual se cierra la posibilidad de que este comercio lesione al sector textil-confección.

Por último, como ya se mencionó en la sección II.D., el TLC permitiría el comercio de bienes remanufacturados, bajo el cumplimiento de unas condiciones muy estrictas. Esta posibilidad podría representar una oportunidad para que la industria de textiles y confecciones pueda adquirir maquinaria y equipo a menor costo, con el fin de mejorar su competitividad.

En la siguiente subsección presentamos la evaluación de los principales competidores en el mercado de Estados Unidos de los renglones de la cadena textil-confección regional que registraron un IVCR mayor a la unidad.

VI.F.4.Principales competidores en el mercado estadounidense

El Cuadro VI-7 expone los productos competitivos de la cadena de Bogotá-Cundinamarca según el indicador IVCR y los principales países que pueden considerarse como competidores de estos bienes en el mercado de Estados Unidos.

Cuadro VI-7

Principales competidores de los eslabones competitivos (IVCR>1) de la cadena textiles y confecciones de la región en el mercado de EE.UU. y sus condiciones de acceso*, prom. período 2001-05

Otros prods. textiles nep.1			Tejidos y arts. de punto y ganchillo			Prendas vestir, excluyendo las de piel		
País y Bog. Cund.	IEEe	Arancel aplicado por EE.UU.	País y Bog. Cund.	IEEe	Arancel aplicado por EE.UU.	País y Bog. Cund.	IEEe	Arancel aplicado por EE.UU.
Irán	84,4	6,0%	Haití	43,97	10,6%	Maldivas	25,81	11,0%
Pakistán	35,8	5,5%	Myanmar	35,23	10,8%	Camboya	21,27	10,8%
Nepal	23,0	5,5%	Mongolia	31,54	10,8%	Bangladesh	19,51	10,8%
Turkmenistán	19,7	6,0%	El Salvador	30,81	3,6%	Sri Lanka	18,81	10,8%
Portugal	12,6	6,0%	Honduras	28,79	3,6%	Mauritius	18,59	10,8%
India	10,3	5,5%	Lesotho	28,56	10,8%	Myanmar	17,99	11,0%
Turquía	10,0	5,5%	Swaziland	25,87	10,8%	Kenia	17,74	10,8%
China (13)	3,2	6,0%	Jordania	21,62	0,9%	China, Macao	17,52	11,0%
Bog. Cund (13)	3,2	5,5%	China, Macao	21,34	10,8%	Nicaragua (14)	12,89	3,68%
Brasil (20)	1,5	5,5%	Guatemala (14)	17,05	3,6%	El Salvador (15)	11,51	3,68%
El Salvador (24)	1,4	2,1%	Nicaragua (21)	10,16	3,6%	Guatemala (19)	9,69	3,68%
México (30)	0,8	0,0%	Perú (23)	7,71	10,6%	Honduras (20)	9,61	3,68%
Colombia (35)	0,6	5,5%	Costa Rica (34)	2,21	10,6%	Costa Rica (34)	4,22	9,9%
Guatemala (45)	0,4	2,1%	México (42)	0,95	0,0%	Perú (40)	2,04	10,3%
Argentina (50)	0,3	5,5%	Colombia (47)	0,68	10,6%	Colombia (41)	1,59	10,3%
			Bog. Cund (49)	0,52	10,6%	México (44)	1,01	0,0%
			Brasil (53)	0,20	10,8%	Bog. Cund (51)	0,49	10,3%
						Brasil (55)	0,13	10,8%

Fuente: cálculos de Fedesarrollo con datos Comtrade y USITC. /1: sector industrial residual. * El cálculo de los promedios arancelarios incluye los aranceles *ad-valorem* y los equivalentes arancelarios de las tarifas específicas; no incluye equivalentes de cuotas y tarifas mixtas. Se excluyeron del escalafón los países marginales, según su participación en las exportaciones mundiales (último cuartil de una distribución normal). N.a.: no aplica. n.d.: no disponible.

Para este propósito el cuadro muestra el escalafón de competidores según el indicador IEEe, estimado para el mercado estadounidense, y las condiciones de acceso arancelario que enfrentan esos países en dicho país. Este escalafón de naciones con competitividad relativa como proveedores del mercado de EE.UU. incluye los datos correspondientes a la región

Bogotá-Cundinamarca y a los países latinoamericanos. En paréntesis se señala el lugar que ocupan en el mismo en el caso de no estar entre los más competitivos (IEEe>1).

El cuadro revela que los países con mayor competitividad relativa en ese mercado son países asiáticos y centroamericanos. El primer grupo de naciones que compiten con las ventas externas colombianas enfrenta aranceles de entre 5 y 11% para ingresar a EE.UU. en el contexto de ausencia de preferencias arancelarias significativas, mientras que los segundos tienen un acceso más privilegiado en el marco del acuerdo CAFTA.

Un TLC entre Colombia y Estados Unidos garantizaría que las exportaciones de textiles y confecciones de la región podrían alcanzar aranceles muy reducidos, al estilo de los que enfrentan hoy en día los centroamericanos, en un plazo muy corto de tiempo. De esta manera la cadena de la región estaría en igualdad de condiciones para continuar con la tarea pendiente de conquistar ese mercado. Esta tarea será compleja si se considera el tiempo perdido por nuestro país en materia de encadenamientos a las cadenas internacionales de suministro y la tendencia de precios internacionales a la baja.

VI.F.5. Fortalezas y debilidades de la cadena frente a un TLC con EE.UU.

Entre los factores más importantes derivados del TLC que tendrían un impacto sobre la competitividad del sector pueden mencionarse el acceso a materias primas más económicas, el desafío para desarrollar productos no basados en mano de obra barata sino en diferenciación por diseño y calidad, y el reto de construir marcas propias en nichos de mercado específicos. Además, este es un sector en el que los cambios de colección deben ser frecuentes, factor que pone aún más peso sobre la importancia creciente del diseño en la cadena de producción. Desde el punto de vista defensivo, un resultado destacado de la negociación para el sector que vale la pena subrayar fue la posibilidad de mantener la licencia previa para importaciones de bienes usados en Colombia, cuya ausencia habría podido tener efectos muy negativos sobre este sector.

En 2006 la Cámara de Comercio realizó el balance tecnológico para la cadena productiva de ropa interior femenina de la región, uno de los renglones con más potencial de crecimiento en el marco del TLC.⁹⁵ El sector de ropa interior femenina colombiano ha mostrado ser competitivo internacionalmente por la diferenciación que le otorgan factores como el diseño y la calidad. Como ya se mencionó, este sector está determinado en buena medida por tendencias de la moda internacional, culturales y étnicas.

De acuerdo con el mencionado balance, en la región esta cadena adolece de problemas comercialización, falta de adaptación a cambios tecnológicos relacionados con la estructura de diseño y, en particular, con el uso de nuevas texturas y materiales en el diseño.

Uno de los problemas centrales de la cadena es la baja utilización de nuevas tecnologías, lo cual se explica en buena medida por ser un sector conformado por pequeñas empresas y talleres de confección. Cabe anotar que este es uno de los sectores con mayor participación de microempresas en la región: 91% en 2004. Esta característica le plantea al sector la necesidad

⁹⁵ CCB (2006). "Balance tecnológico: cadena productiva ropa interior femenina en Bogotá y Cundinamarca".

de generar procesos de asociación empresarial para alcanzar mayores escalas de producción, fortalecer las condiciones laborales de los empleados y moverse en un entorno más gerencial enfocado al mercado externo, como un requisito para mejorar su inserción internacional.

VI.F.6.A modo de balance: la posibilidad de aumentar las exportaciones y enfrentar la competencia del exterior

Las posibilidades del sector productor de textiles y confecciones de la región en el marco del TLC están íntimamente ligadas a su capacidad de enfrentar los retos que le ha impuesto la evolución del mercado mundial de estos productos en las últimas décadas. Al igual que el sector de cuero y sus manufacturas, la cadena de textiles y confecciones ha enfrentado un cambio sustancial en el mercado mundial desde hace dos o tres décadas. Por un lado, el ingreso decidido a la economía mundial de países como China, Vietnam, India y Malasia ha significado que economías como la colombiana ya no pueden competir en los nichos de mercado de bajos costos. Por otro lado, los nichos de mercado de mayor valor agregado responden cada vez más a las condiciones de lo que se ha denominado 'demand-driven value-chain'. Esto significa que la cadena de valor de los textiles y las confecciones en los nichos de mayor valor agregado ha pasado de estar determinada por la oferta a ser jalonada por la demanda, en un proceso en que las características del producto son exigidas por un consumidor cada vez más exigente y voluble. En este contexto, para el productor juegan un papel cada vez más importante sus aptitudes para el diseño y su rápida capacidad de respuesta a las cambiantes exigencias de las colecciones del mercado.

Con este contexto en mente, se puede afirmar que la cadena textil-confección de la región tiene buenas posibilidades de aumentar sus exportaciones en el marco del TLC por varios motivos. Por un lado, Colombia es uno de los pocos países con reconocidas aptitudes para el diseño en la región, así como con una mano de obra hábil para las costuras delicadas propias de las confecciones de alto valor agregado. Por otro lado, la escala de producción mediana y baja de nuestros productores permite una mayor flexibilidad para atender las exigencias de un mercado que puede tener seis o más colecciones distintas en un solo año. En ese mismo sentido, la cercanía geográfica de Colombia a Estados Unidos otorga a los productores de la región una ventaja significativa para atender esa demanda cambiante, frente a competidores de Asia e incluso de Europa como los confeccionistas españoles.

Estas ventajas se ven potenciadas por los resultados de la negociación del TLC, que ofrece un acceso inmediato para todo el ámbito textil-confección, unas normas de origen razonables (si bien se pierde la posibilidad de acumulación andina que prevé el ATPDEA) y la posibilidad de seguir aprovechando las ventajas del Plan Vallejo y las Zonas Francas siempre y cuando se cumplan las condiciones de origen. Además vale la pena recordar que el acuerdo establece un mecanismo de defensa ante la potencial competencia del exterior generada por la desgravación recíproca: una salvaguardia especial para el ámbito textil-confección durante un periodo de transición de cinco años, aplicable por dos años y prorrogable por uno más. En este sentido también es importante destacar la posibilidad de mantener la licencia previa para importaciones de bienes usados en Colombia.

En este contexto, está claro que la posibilidad de que el sector textil-confección de la región de aprovechar los beneficios del TLC y evitar sus costos dependerá de su capacidad de avanzar en su proceso de inserción en nichos de mayor valor. En ese sentido es fundamental que las autoridades y entidades como la CCB contribuyan a dinamizar los procesos de asociatividad, el fortalecimiento del diseño y la reconversión productiva necesarios para aprovechar la calidad de nuestra manufactura y la proximidad al mercado estadounidense. En caso de no avanzar rápidamente hacia estos propósitos, la cadena textil-confección de la región se vería abocada a seguir luchando en nichos intermedios del mercado donde difícilmente podrá triunfar por sus altos costos.

VI.G. *Químicos y petroquímica* ⁹⁶

La cadena química y petroquímica esta compuesta por fabricación de sustancias químicas industriales, fabricación de otros productos químicos (como pinturas, jabones, farmacéuticos y medicamentos), y productos de plástico y de caucho. En esta sección evaluaremos el contexto competitivo de esta cadena en el nivel mundial y su importancia para la economía de Bogotá-Cundinamarca. Con base en este diagnóstico analizaremos los resultados de la negociación del acuerdo comercial entre Colombia y Estados Unidos para éste sector. Posteriormente evaluamos las fortalezas y debilidades de la cadena frente a una mayor integración económica con ese país.

VI.G.1. *Contexto competitivo y relevancia de la cadena de químicos-petroquímica para Bogotá-Cundinamarca*

a) El comercio mundial de la cadena químicos-petroquímica

La cadena de químicos y petroquímica es una de las más complejas por su grado de sofisticación tecnológica, lo cual a su vez se traduce en posibilidades de agregación de valor significativas a lo largo de la misma. La industria química-petroquímica representa 15,8% del comercio mundial de mercancías, un porcentaje que equivale en promedio a US\$ 934.559,6 millones constantes (a precios de 2005) entre 2001 y 2005 (véase Gráfico VI-42). Los sectores con mayor participación en este valor son *otros productos químicos* (42,5% de las exportaciones de la cadena entre 2001 y 2005) y *sustancias químicas básicas* (36%).

El Gráfico VI-66a) muestra que las ventas globales de la cadena repuntaron significativamente entre 2003 y 2005, por el auge de la economía mundial, la mayor demanda asiática por materias primas como el caucho, y el incremento en los precios del petróleo, que ponen una presión adicional al alza sobre los precios de las materias primas del sector.

El Gráfico VI-66b) revela que entre 2001 y 2005 todos los subsectores de la cadena de química-petroquímica han tenido un comportamiento muy dinámico en el comercio mundial, al expandirse a un ritmo anual promedio igual o superior al intercambio global de bienes. Se observa como excepción el subsector *fibras sintéticas y artificiales*, con bajo dinamismo relativo.⁹⁷ También puede verse en el gráfico que el subsector de *sustancias químicas básicas* se ubicó como el segmento de la cadena de mayor crecimiento en esos años.

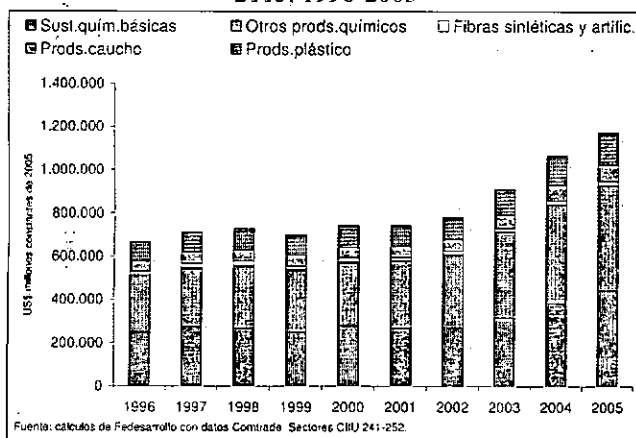
⁹⁶ En esta sección la cadena químicos-petroquímica se refiere a los siguientes subsectores: *sustancias químicas básicas* (CIU 241 revisión 3); *otros productos químicos nep/1* (242); *fibras sintéticas y artificiales* (243); *productos de caucho* (251) y *productos de plástico* (252). Nota /1: sector industrial residual de CIU rev.3 241.

⁹⁷ Este subsector es un insumo de *textiles y confecciones*, como ya se comentó en la sección VI.F de este documento.

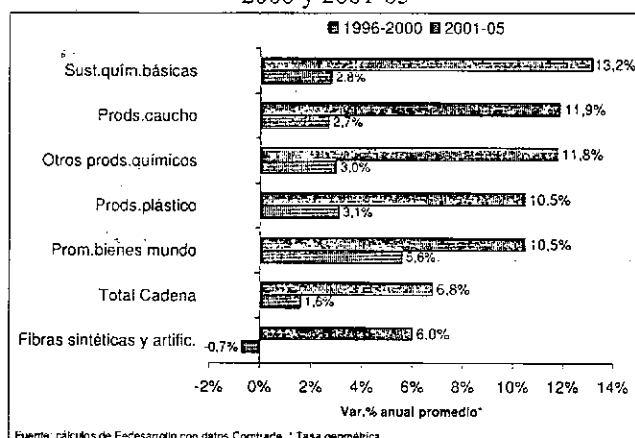
Gráfico VI-66

Cadena de químicos-petroquímica en el comercio mundial, 1996-2005

a) Evolución de la cadena, US\$ millones constantes de 2005, 1996-2005



b) Dinámica de la cadena, variación anual real prom. 1996-2000 y 2001-05



b) Competitividad relativa de la cadena en el nivel mundial

El Cuadro VI-8 contiene los resultados del *Índice de Ventaja Comparativa Revelada* (IVCR>1), que utilizamos para señalar los países competitivos en los mercados mundiales de esta cadena. El IVCR se calculó para el promedio del período 2001-2005 para *productos de caucho, productos plásticos y pinturas barnices y tintas* para todos los países en la base de datos Comtrade.⁹⁸

Se observa que la región Bogotá-Cundinamarca ocupa el segundo lugar en el escalafón en *productos de plástico*, luego de Luxemburgo, y muestra desventajas competitivas en *pinturas, barnices y tintas*, y *productos de caucho*. A diferencia de la región Bogotá-Cundinamarca, Colombia tiene un IVCR>1 en *pinturas, barnices y tintas*, el cual le permitió ocupar el noveno lugar en el ranking.

Cuadro VI-8

Cadena químicos-petroquímica: escalafón países competitivos en el comercio mundial según eslabones seleccionados, IVCR>1, promedio del período 2001-2005

Productos de caucho		Productos plásticos		Pinturas, barnices y tintas	
Italia	516,7	Luxemburgo	3,75	Suiza	3,39
Japón	315,3	Bog-Cund (2)	2,94	Eslovenia	2,88
Sri Lanka	5,88	Austria	2,33	Estonia	2,61
Luxemburgo	5,85	Colombia (3)	2,19	Alemania	1,71
Eslovenia	4,73	Grecia	2,02	Finlandia	1,70
Eslovaquia	4,24	Israel	1,93	India	1,64
Rep. Checa	3,97	Italia	1,81	Bélgica	1,62
Polonia	3,23	Alemania	1,63	España	1,61
España	2,71	Bélgica	1,49	Colombia (9)	1,54
Rumania	2,58	Suiza	1,45	G. Bretaña	1,39
Portugal	2,54	Finlandia	1,29	P. Bajos	1,39

⁹⁸ A diferencia de otros sectores, para químicos y petroquímica no estimamos el IVCR para todos sus subsectores CIU por limitaciones de la información disponible para dicho cálculo.

Productos de caucho		Productos plásticos		Pinturas, barnices y tintas	
Tailandia	2,43	Rep. Checa	1,23	Dinamarca	1,39
Turquía	2,39	G.Bretaña	1,17	Grecia	1,37
Francia	2,24	Portugal	1,16	Francia	1,06
Bielorrusia	2,11	Turquía	1,15	Suecia	1,05
Hungría	1,75	Dinamarca	1,12	Italia	1,02
Corea Rep.	1,74	Japón	1,11	Bog-Cund (23)	0,80
Brasil	1,72	Polonia	1,11		
Alemania	1,63	EE.UU.	1,10		
Indonesia	1,51	Francia	1,10		
Canadá	1,48	P. Bajos	1,08		
Colombia (36)	0,64				
Bog-Cund (45)	0,24				

Fuente: cálculos de Fedesarrollo con datos Comtrade y DANE. Se excluyeron del escalafón los países marginales, según su participación en las exportaciones mundiales (último cuartil de una distribución normal). Sectores CIIU revisión 3 códigos 251 y 252. CUCI 53 (pinturas, barnices y tintas). En paréntesis el lugar del país o la región en el escalafón mundial.

c) La cadena en la región

La cadena de químicos y petroquímica representa 23,9% del PIB industrial y 21,1% del empleo manufacturero de la región (datos a 2004).⁹⁹ Adicionalmente, las ventas externas de este sector equivalieron a 14,5% de las exportaciones totales que realizó Bogotá-Cundinamarca, al ascender a US\$ 608,6 millones en 2006. Por lo tanto, esta cadena se constituye en uno de los renglones industriales más importantes para la economía de la región.¹⁰⁰

En el Gráfico VI-67 se muestra la evolución de la tasa de *apertura exportadora* de los distintos eslabones de la cadena de químicos y petroquímica de Bogotá-Cundinamarca, con el cual se encuentra que este sector exporta en promedio cerca de 22% de su producción. El mayor nivel para este indicador corresponde al subsector de *sustancias químicas básicas*, con 34,6%, lo cual es un indicio de que la cadena se caracteriza por un alto comercio de tipo intra-industrial.¹⁰¹

El Gráfico VI-68 registra el significativo repunte de las ventas de la cadena de la región ya mencionado, proceso que comenzó en 2004. Este incremento reciente en el valor de las exportaciones de la cadena se explica en gran parte por el aumento en las ventas externas de *otros productos químicos*, que comprende mercancías tan diversas como jabones, pinturas y medicamentos. Así mismo del gráfico se destaca el dinamismo del subsector de *productos plásticos*, que participa con 31% de las exportaciones regionales de la cadena.

⁹⁹ Cabe anotar que la importancia relativa de la cadena para la región es superior a la que corresponde al total nacional: para el agregado de la industria colombiana la cadena representa 21,1% del PIB industrial y 16,4% del empleo industrial.

¹⁰⁰ Fuente: datos DANE-EAM, CIIU revisión 3, a 2004.

¹⁰¹ Los saltos en las series de apertura exportadora siguen siendo objeto de revisión, puesto que las series de producción industrial para la región están siendo depuradas por el DANE por el cambio de la clasificación CIIU a la revisión 3.

Gráfico VI-67

Cadena químicos-petroquímica de la región: apertura exportadora 1997-2004

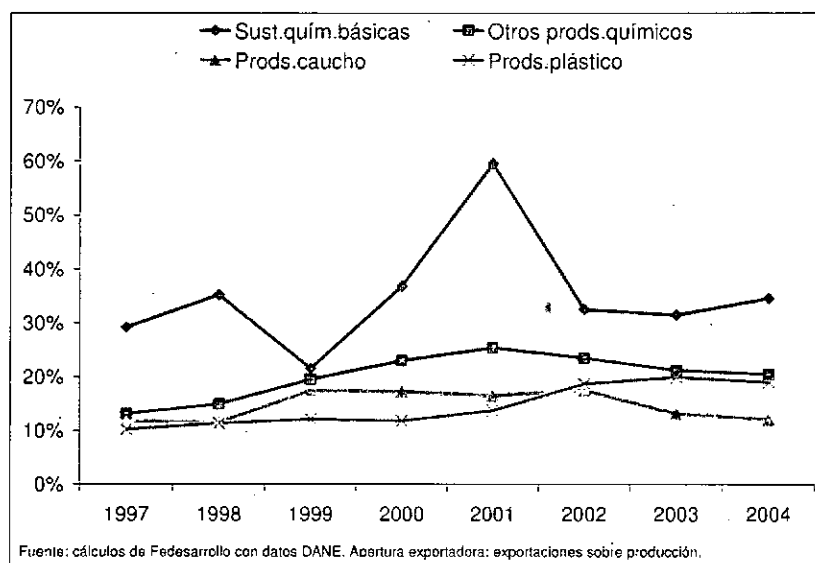
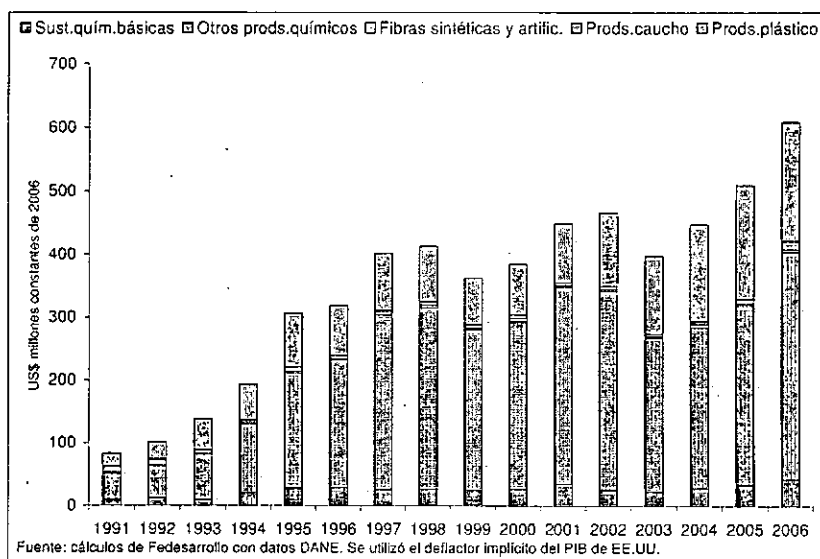


Gráfico VI-68

Exportaciones cadena regional químicos-petroquímica, US\$ millones constantes de 2006, 1991-2006

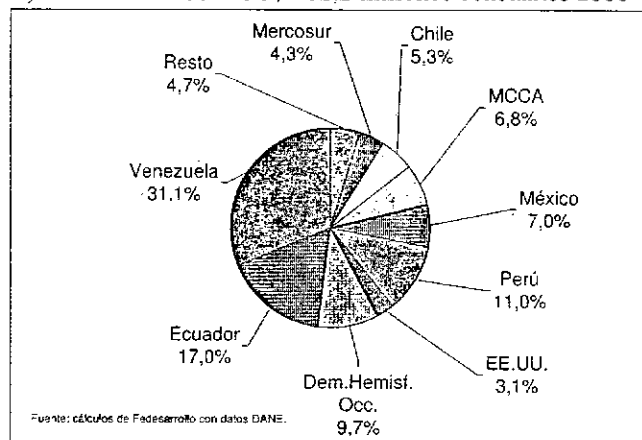


En cuanto a los destinos de las ventas externas de la cadena de la región, el Gráfico VI-69 muestra que en los últimos 10 años los mercados han sido los países andinos, Estados Unidos, México y Centroamérica. El gráfico ilustra que Estados Unidos ha ganado participación como mercado de destino de las exportaciones del sector de la región y ocupa actualmente un cuarto lugar, puesto que pasó de representar en promedio 3,1% de las ventas externas totales en el período 1997-2001 a 9,2% entre 2002-2006. Este es el resultado de renglones como *pinturas, lacas y tintas*, que han aprovechado el ATPDEA para conquistar ese mercado.

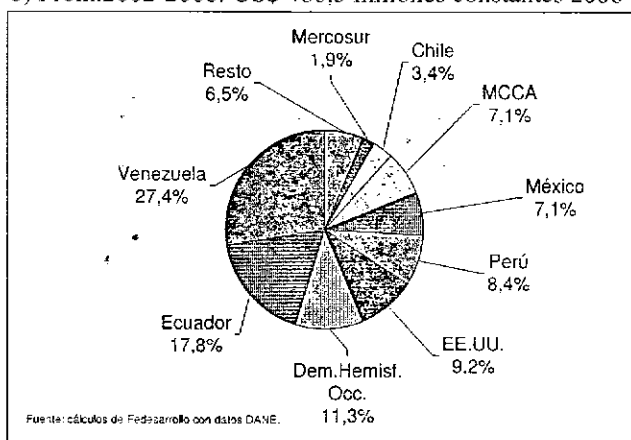
Gráfico VI-69

Químicos-petroquímica: exportaciones de la cadena de la región, distribución porcentual períodos 1997-2001 y 2002-06, precios constantes de 2006

a) Prom.1997-2001: US\$ 402,2 millones constantes 2006



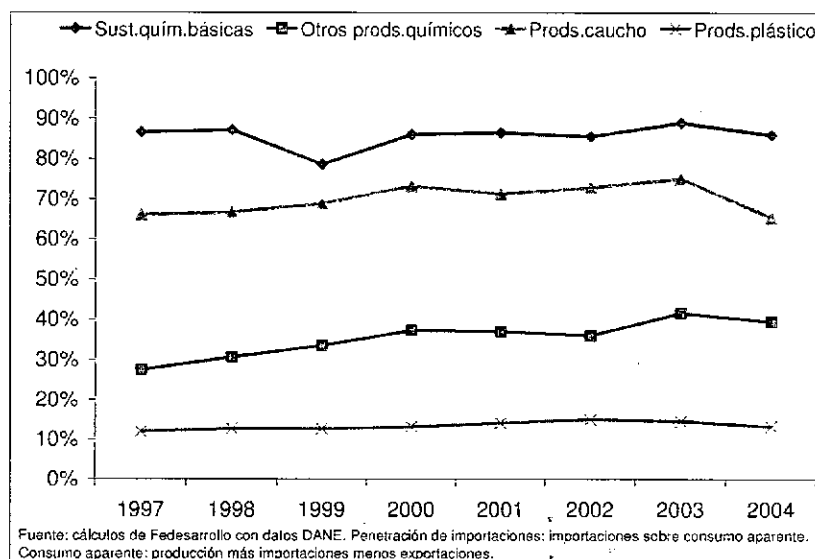
b) Prom.2002-2006: US\$ 486,3 millones constantes 2006



El indicador de *penetración de importaciones* que calculamos para los cuatro eslabones de la cadena de la región indica que la presencia en el mercado local de mercancías del sector provenientes de otros países es bastante elevada, con la notable excepción de los *productos de plástico* (13,2% en 2004). El subsector de *sustancias químicas básicas* presenta una penetración de importaciones de 85,9% en 2004, *productos de caucho* 65,4% y *otros productos químicos* de 39,4%. El gráfico señala que este índice ha tendido a mantenerse relativamente estable, alrededor de los niveles señalados para cada subsector, entre 1997 y 2004.

Gráfico VI-70

Cadena químicos-petroquímica de la región: penetración de importaciones, 1997-2004



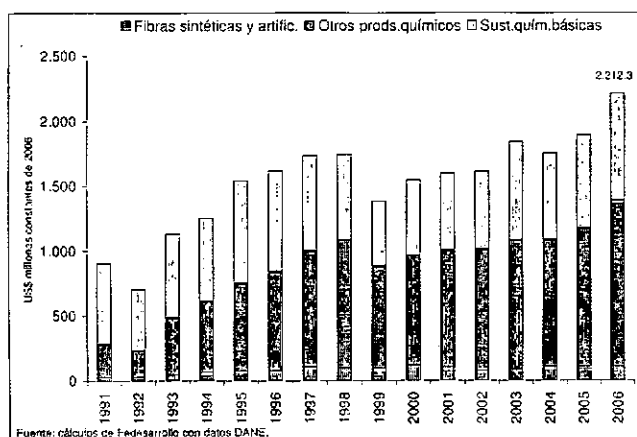
La cadena química-petroquímica de Bogotá-Cundinamarca es altamente dependiente de la importación de insumos, lo cual implica que el sector no está totalmente integrado y se beneficiaría del acceso a materias primas más económicas a través de reducciones arancelarias. Como es conocido, Colombia tiene insuficiencia de materias primas básicas como olefinas y aromáticos. Para la región, el Gráfico VI-71 muestra que las compras externas de bienes de este sector alcanzaron en promedio US\$ 1.861,7 millones entre 2002 y 2006. Los principales mercados de origen de estos bienes son, en su orden, la Unión Europea (26,4% de las importaciones de materias primas de la cadena entre 2002 y 2006), Estados Unidos (26,1%), y Mercosur (9,2%).

A partir de este análisis de contexto competitivo de la cadena, en la siguiente subsección evaluamos los resultados de las negociaciones de un TLC con EE.UU. en el área de acceso arancelario a los mercados para la cadena químicos-petroquímica.

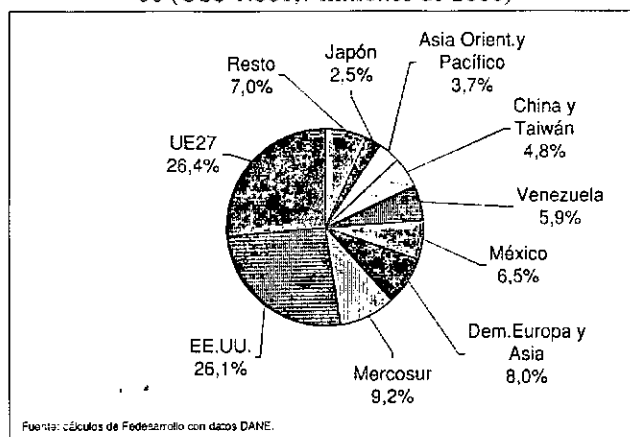
Gráfico VI-71

Materias primas petroquímica: valor y distribución % de las importaciones de la región

a) Impto.de la región, US\$ millones constantes de 2006



b) Distrib. % origen impto. de la región, prom. período 2002-06 (US\$ 1.861,7 millones de 2006)



VI.G.2. Resultados de la negociación en acceso a mercados para la cadena

Para analizar los resultados de la negociación en acceso a mercados para la cadena, en esta sección hacemos referencia a los temas de desgravación arancelaria, normas de origen y disposiciones acordadas en cuanto a participación en las compras públicas de las Partes.

a) Acceso arancelario

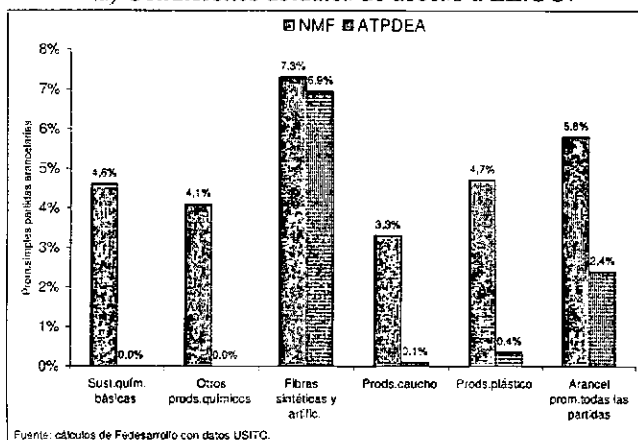
Los resultados de la negociación arancelaria del TLC con EE.UU. incluyen un trato asimétrico y más favorable en términos comparativos para la mayoría de la industria química y petroquímica de Colombia y de la región. El acuerdo prevé, por un lado, un acceso inmediato para los productos colombianos al mercado EE.UU., lo cual consolidaría y profundizaría la situación preferencial actual bajo los programas unilaterales SGP y ATPDEA de ese país. Cabe recordar que las condiciones vigentes de acceso al mercado estadounidense para los subsectores nacionales de la cadena son las siguientes: *sustancias químicas básicas*:

0,0%; otros productos químicos: 0%; fibras sintéticas y artificiales: 6,9%; productos de caucho: 0,1%; y productos de plástico: 0,4%. El Gráfico VI-72b) muestra que todo el ámbito de productos químicos y petroquímicos tendría acceso inmediato a EE.UU. con la entrada en vigor del acuerdo comercial.

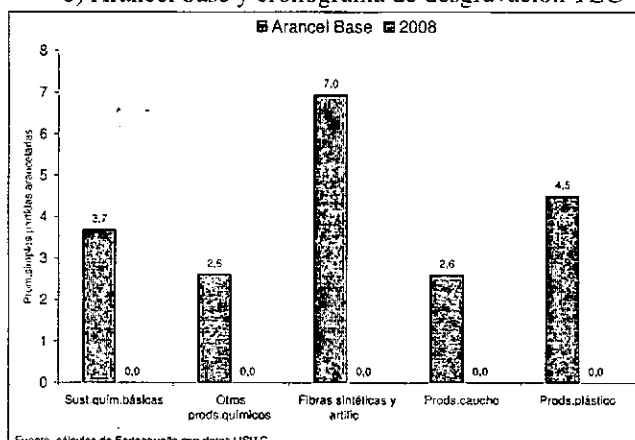
Gráfico VI-72

Cadena químicos-petroquímica: condiciones de acceso arancelario a Estados Unidos

a) Condiciones actuales de acceso a EE.UU.



b) Arancel base y cronograma de desgravación TLC

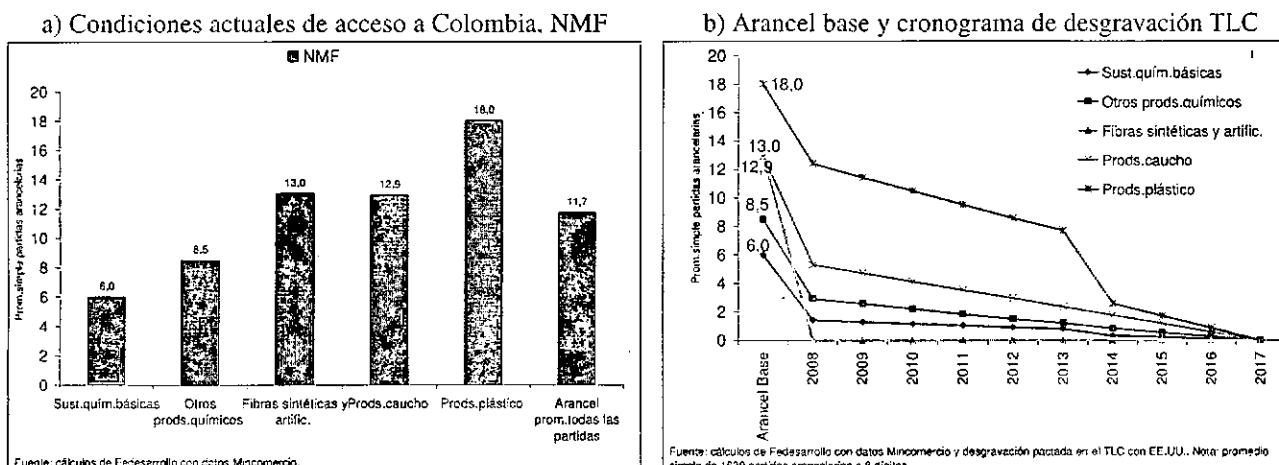


Por otro lado, Estados Unidos tendría acceso al mercado colombiano mediante diversos cronogramas de liberalización (Gráfico VI-73). Colombia daría acceso inmediato a los monómeros, que son materias primas para la elaboración de resinas, y a la cadena de polietileno. Así mismo, el país desgravaría la cadena de PVC, la cadena de polipropileno y la cadena de poliestireno en plazos que fluctúan entre 7 y 10 años. Como ya se mencionó, Colombia y la región son altamente dependientes de las importaciones de insumos para la petroquímica, en la medida que el país no cuenta con presencia productiva local de todos los eslabones de la cadena.

Vale la pena destacar que los intereses de los distintos empresarios del sector en la negociación se dividieron entre las solicitudes de los plazos más largos posibles para mantener la protección arancelaria para la industria nacional de insumos, y las peticiones de los eslabones finales que buscaron una liberalización más rápida para mejorar su competitividad. Actualmente hay un proyecto en curso para ampliar la capacidad de la Refinería de Cartagena por parte de la multinacional suiza Glencore, que compró una porción mayoritaria de acciones de esa operación de Ecopetrol. El objetivo central es producir las materias primas requeridas para la futura existencia de una planta de olefinas en el país. Por ende, los anteriores cronogramas diferenciados para el acceso a Colombia se consideran como tiempos prudenciales para permitir la integración de la cadena colombiana, aunque también dilatan la mejora en competitividad de los productos plásticos por la vía de acceso a insumos más económicos en el corto plazo.

Gráfico VI-73

Cadena químicos-petroquímica: condiciones de acceso arancelario a Colombia



b) Origen

En términos generales las normas de origen pactadas en el TLC son flexibles para el sector químico y petroquímico, y asegurarían que se puedan explotar sin mayores contratiempos las ventajas arancelarias evaluadas en la subsección anterior. La metodología contemplada para todos los productos del sector es la de cambio de clasificación arancelaria, con dos excepciones. En primera instancia, se especifica que el contenido de polímeros originarios no debe ser inferior a 50% del valor de contenido total (VCR) de polímeros. En segundo término, las normas definen un VCR de 45% según el método de reducción de valor o 35% según el método de aumento de valor para productos como placas, tiras, cintas, hojas y láminas de plástico. Para los procesos de la industria la norma de origen en el nivel general es reacción química.

Cabe señalar que las disposiciones sobre origen preservan la posibilidad de que Colombia se siga abasteciendo de terceros países. Sin embargo existen restricciones en materia de pinturas y tintas, puesto que la regla de origen obliga a la adquisición de los pigmentos en Estados Unidos.

c) Compras públicas

Al igual que otros sectores, la cadena de químicos-petroquímica tendrá la posibilidad de participar en las licitaciones que realice el gobierno federal y los nueve Estados que asumieron los compromisos estipulados en el capítulo sobre compras públicas en el TLC con EE.UU. Como ya se explicó en la sección II.K. de este documento, este aspecto podría convertirse en oportunidades interesantes para la industria colombiana.

VI.G.3. Otros resultados destacados del TLC para la cadena

Existe un conjunto de temas de la negociación distintos al acceso a los mercados que son relevantes para la cadena de químicos y petroquímica. Como se verá a continuación, los términos en que se definieron estas cinco materias resultan favorables para la industria.

Hay tres aspectos que ya han sido comentados en secciones anteriores que vale la pena enunciar nuevamente por su relevancia para esta industria. En primera instancia, los mecanismos de zonas francas y Plan Vallejo seguirán a disposición del sector privado con el TLC, siempre y cuando los productos cumplan con el régimen de origen descrito en líneas anteriores. En segundo término, esta cadena podrá tener acceso a bienes remanufacturados, bajo condiciones especiales (véase sección II.D.), lo cual podría constituirse en una oportunidad para la adquisición de maquinaria y equipo a menor costo. En tercer lugar, al igual que en otros sectores, los usados y saldos serán objeto de licencia previa, por lo cual este comercio no constituirá una amenaza para los empresarios de la cadena.

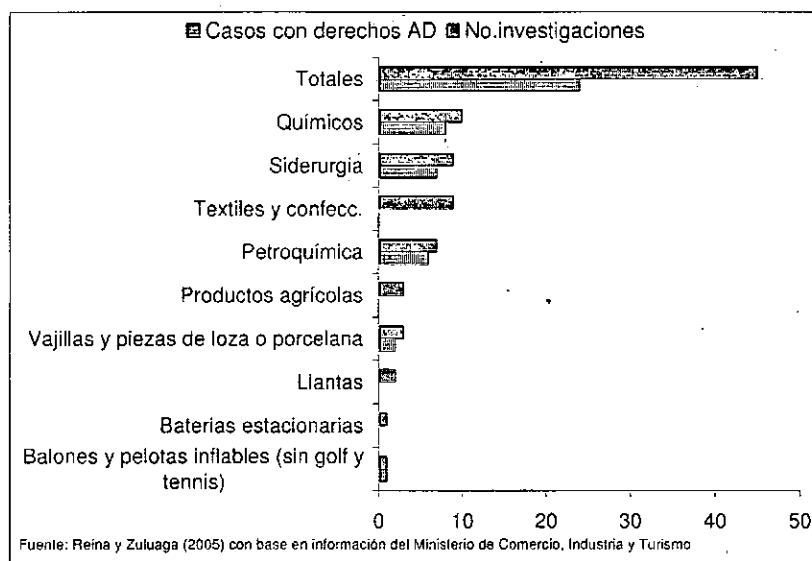
De otro lado, en la sección II.L.1. evaluamos los resultados de la negociación en cuanto a propiedad intelectual, tema relevante para los laboratorios productores de medicamentos, en la cual concluimos que con el TLC se mantienen los niveles de protección y el espectro patentable actualmente vigentes. Por lo tanto, el subsector de farmacéuticos y medicamentos no enfrentará modificaciones en este tema en el marco de un acuerdo comercial con Estados Unidos. Cabe anotar que la industria local de estos bienes se vería beneficiada con la desgravación arancelaria pactada, puesto que se traduciría en la disponibilidad de insumos para la industria a menor costo y el acceso para la población colombiana de medicamentos elaborados en EE.UU. sin el pago de aranceles. Cerca de 14% de las importaciones colombianas de farmacéuticos y medicamentos provienen de Estados Unidos, las cuales pagan un gravamen promedio de 5.9%.

Por último, como ya se mencionó en la sección II.L.3., en el área de defensa comercial se consolidaría la legislación nacional de las Partes para investigaciones por *antidumping* y derechos compensatorios. Este resultado era esperado desde el inicio de los diálogos entre las Partes en la medida en que EE.UU. ha sido renuente a modificar y hacer más transparente estos mecanismos, que tiende a utilizar con fines proteccionistas. En Colombia, si bien su uso relativo ha sido relativamente marginal, el Gráfico IV-73 muestra que entre los subsectores que más solicitan investigaciones por estos conceptos se encuentran los químicos y la petroquímica. Cabe recordar que el tema de defensa comercial incluye además la posibilidad de contar con una salvaguardia durante el período de transición, que sería de 10 años para la cadena de químicos y petroquímica. Como ya se mencionó en la sección II.L.3., en caso de considerarse necesario Colombia podría seguir utilizando la invocación de salvaguardias generales de la OMC con la entrada en vigor del TLC.

En la siguiente subsección mostramos cuáles son los principales competidores de los eslabones competitivos de la industria de químicos y petroquímica de la región en el mercado estadounidense.

Gráfico VI-74.

Colombia: imposición de medidas *antidumping*, 1990- Octubre 2006, 45 investigaciones



VI.G.4. Principales competidores en el mercado estadounidense

En el Cuadro VI-9 mostramos el escalafón de principales competidores de los eslabones competitivos ($IVCR > 1$) de la cadena químicos-petroquímica de Bogotá-Cundinamarca en el mercado de Estados Unidos. El cuadro incluye el indicador de especialización relativa en ese mercado (IEEe), las condiciones arancelarias de acceso con las que cuenta cada país y muestra la posición que ocupan los renglones de la región en este *ranking*. Como referencia el cuadro incluye también a todos los exportadores latinoamericanos, así su indicador IEEe haya resultado inferior a la unidad. El período para el cual se estimó esta información corresponde al promedio del período 2001-2005.

Se observa que Bogotá-Cundinamarca tiene competitividad relativa revelada ($IEEe > 1$) en el mercado de EE.UU en productos plásticos y ocupó un lugar privilegiado en el escalafón (segundo después de Luxemburgo). Entre sus principales competidores se encuentran los países asiáticos, centroamericanos, República Dominicana y Canadá. Entre éstos solamente Canadá, Centroamérica y República Dominicana cuentan con aranceles de acceso a EE.UU. inferiores a los que actualmente tiene Colombia por medio del ATPDEA.

En el cuadro se expone que la región no es competitiva en el mercado estadounidense en el renglón de *otros productos químicos*. Entre los países con especialización relativa en ese mercado, según el IEEe, están países europeos para los cuales aplica el arancel vigente bajo el estatus de relaciones comerciales normales (arancel NMF). Por lo tanto, Colombia podría contar en un futuro con ventajas arancelarias adicionales en relación con estos proveedores de EE.UU..

Cuadro VI-9

Principales competidores de los eslabones competitivos (IVCR>1) de la cadena químicos-petroquímica de la región en el mercado de EE.UU. y sus cond. de acceso*, prom. período 2001-05

Otros prods. químicos nep/1			Productos plásticos		
Pais y Bog. Cund.	IEEe	Arancel aplicado por EE.UU.*	Pais y Bog. Cund.	IEEe	Arancel aplicado por EE.UU.*
Croacia	8,75	4,06%	Luxemburgo	3,20	4,74%
Irlanda	7,17	4,06%	Bog. Cund (2)	2,91	0,35%
Eslovenia	6,10	4,06%	Otros Asia	2,36	4,74%
Dinamarca	5,76	4,06%	China	2,26	4,74%
Suiza	4,47	4,06%	Grecia	1,85	4,74%
Francia	3,97	4,06%	Rep. Dominic.	1,82	0,26%
Suecia	3,67	4,06%	Hong Kong	1,69	4,74%
Argentina (29)	0,48	1,82%	Canadá	1,54	0,0%
Brasil (34)	0,25	1,82%	Costa Rica (20)	0,75	0,26%
Colombia (35)	0,24	0,0%	Colombia (23)	0,67	0,35%
Guatemala (36)	0,24	1,35%	México (26)	0,65	0,0%
México (37)	0,23	0,00%	Argentina (38)	0,32	0,97%
Bog. Cund (38)	0,17	0,0%	Guatemala (39)	0,31	1,58%
Perú (44)	0,12	0,0%	Brasil (41)	0,30	0,97%
Costa Rica (48)	0,06	0,00%	Honduras (48)	0,12	1,58%
			Venezuela (52)	0,04	4,74%

Fuente: cálculos de Fedesarrollo con datos Comtrade y USITC. /1: sector industrial residual. * El cálculo de los promedios arancelarios incluye los aranceles *ad-valorem* y los equivalentes arancelarios de las tarifas específicas: no incluye equivalentes de cuotas y tarifas mixtas. Se excluyeron del escalafón los países marginales, según su participación en las exportaciones mundiales (último cuartil de una distribución normal). N.a.: no aplica; n.d.: no disponible.

VI.G.5. Fortalezas y debilidades de la cadena frente a un TLC con EE.UU.

Con base en lo anterior y dada la diversidad de subsectores que componen la cadena de químicos y petroquímicos, el TLC tendría diferentes tipos de efectos en el sector. En términos generales el TLC es una oportunidad importante de mejorar la competitividad de la cadena, por su alta dependencia de insumos de Estados Unidos. Sin embargo, para que esto se materialice, el sector deberá aprovechar las nuevas oportunidades de exportación que ofrece ese mercado, pues tradicionalmente los principales destinos de exportación han sido los países andinos, México y Centroamérica, con excepción del renglón de pinturas que ha logrado insertarse en el mercado estadounidense.

En los renglones de productos plásticos y de fibras sintéticas es donde prevalecen algunos de los más grandes problemas de competitividad derivados del hecho de que esta cadena no está totalmente integrada. A pesar de esta situación, las cifras revisadas en esta sección muestran que los productos plásticos de la región ya registran competitividad relativa revelada en los mercados mundiales, lo cual podría potencializarse en el futuro en la medida en que ganen acceso a materias primas a menor costo. En general, este subsector en Colombia enfrenta una marcada insuficiencia de materias primas básicas como aromáticos y olefinas.

El sector privado colombiano productor de las mercancías ubicadas en los primeros eslabones de la cadena está apostándole a que logrará producir materias primas de óptima calidad y precio competitivo en el mediano plazo. Mientras se ratifica e implementa el TLC, el futuro

de la competitividad de segmentos como los plásticos está claramente atado a que la anterior visión, que busca integrar la cadena colombiana, se convierta en una realidad.

En el marco de estas condiciones generales de la cadena química y petroquímica, cada uno de los subsectores que la compone enfrenta retos y oportunidades diferenciados que dependen de su condiciones específicas de producción y competitividad. Teniendo en cuenta que estamos hablando de una cadena que abarca cinco sectores CIIU a tres dígitos, así como un sector CUCI a dos dígitos y un subsector CIIU adicional a cuatro dígitos, que por su tamaño y complejidad ocupa el cuarto lugar en la industria manufacturera estadounidense, queda claro los detalles de esa competitividad subsectorial trascienden los alcances de este trabajo y deben ser objeto de estudios más específicos.

VI.H. Metalurgia y metalmecánica ¹⁰²

La cadena de metalurgia y metalmecánica, tanto de Colombia como de la región Bogotá-Cundinamarca, enfrenta enormes retos competitivos para ampliar su inserción en las corrientes mundiales de comercio. Esta industria no está integrada en el país en la medida en que es deficitaria de producción local de materias primas, como aceros largos y acero inoxidable, entre otros. Por lo tanto, si bien Colombia cuenta con producción de algunos metales esenciales como aceros planos, la industria es básicamente una transformadora de estos materiales y no cuenta con ventajas claras en la producción de bienes de capital. Como se verá en esta sección, la región Bogotá-Cundinamarca presenta tres excepciones notables a esta observación entre un total de 28 sectores CIIU (revisión 3) evaluados en este estudio. Por lo tanto, la industria tiene pendiente el reto de mejorar su competitividad para engancharse a los mercados mundiales y aprovechar los beneficios de una demanda mundial casi ilimitada.

A continuación evaluamos el contexto competitivo de la cadena de metalurgia y metalmecánica en el mundo, la ubicación de la industria regional en ese diagnóstico y la importancia del sector para la economía de Bogotá-Cundinamarca. A partir de este análisis discutimos los resultados de la negociación de un Tratado de Libre Comercio (TLC) entre Colombia y Estados Unidos para la industria. Finalmente, con base en lo anterior, evaluamos las fortalezas y debilidades de la metalurgia y la metalmecánica frente a la posibilidad de se ponga en marcha de un acuerdo comercial con EE.UU..

VI.H.1. Contexto competitivo y relevancia de la cadena de metalurgia-metalmecánica para Bogotá-Cundinamarca

a) El comercio mundial de la cadena metalurgia-metalmecánica

La industria de metalurgia y metalmecánica es un gigante en el comercio mundial. Las exportaciones de estos bienes representaron en promedio 52,4% del intercambio global de mercancías entre 2001 y 2005 (véase Gráfico VI-42). Esta cadena está compuesta por una enorme diversidad de productos, que comprenden las *industrias metálicas básicas* (CIIU 271 a 273), los *productos metálicos, maquinaria y equipo* (CIIU 281 a 333) y el *material de transporte* (CIIU 341 a 359).¹⁰³ El Gráfico VI-75 muestra la evolución de estas categorías, con el subsector de industrias metálicas básicas desagregado en sus tres componentes. Se observa que *maquinaria y equipo* es el rubro con mayor participación entre los renglones de la cadena (61,9% en promedio entre 2001 y 2005), y le sigue en importancia *material de transporte* con una participación de 26,3% en las exportaciones globales de la cadena. Sin embargo, los sectores más dinámicos han sido los correspondientes a insumos, al comparar el desempeño de la cadena en los períodos 1996-2001 vs. 2001-2005. La mayor demanda mundial por materias primas, producto de la incorporación de los países asiáticos a la economía global y el consecuente auge por insumos, ha presionado notablemente al alza el precio de estas mercancías.

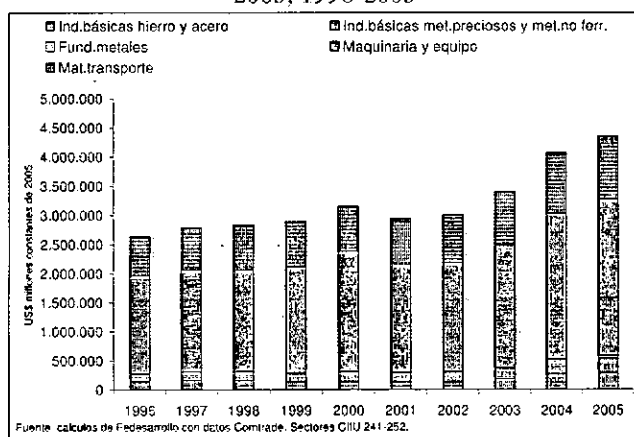
¹⁰² La cadena metalurgia y metalmecánica incluye 28 sectores CIIU (revisión 3) a 3 dígitos, que comprenden las *industrias metálicas básicas* (CIIU 271 a 273), los *productos metálicos, maquinaria y equipo* (CIIU 281 a 333) y el *material de transporte* (CIIU 341 a 359). Véase el Anexo 4 de la sección XIV para una descripción completa de estos 28 sectores.

¹⁰³ Véase el Anexo 4 de la sección XIV para una descripción de estos sectores.

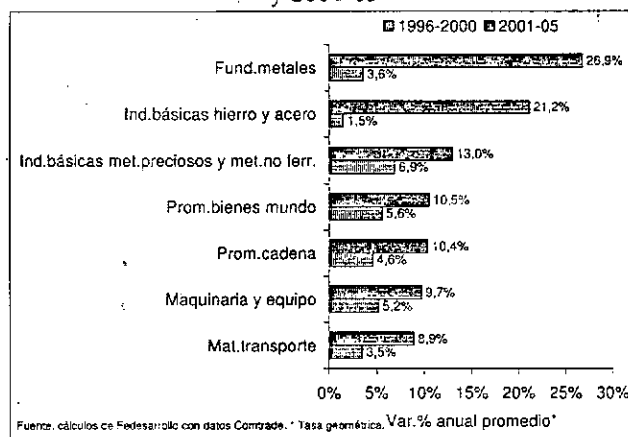
Gráfico VI-75

Cadena de metalurgia-metalmecánica en el comercio mundial, 1996-2005

a) Evolución de la cadena, US\$ millones constantes de 2005, 1996-2005



b) Dinámica de la cadena, var.anual real prom. 1996-2000 y 2001-05



b) Competitividad relativa de la cadena en el nivel mundial

El Cuadro VI-10 presenta los resultados de la estimación del indicador IVCR para algunos subsectores seleccionados que componen esta cadena, para todos los países del mundo registrados en la base de datos Comtrade.¹⁰⁴ El cuadro muestra todos los países que obtuvieron un IVCR >1 en cada caso. Bogotá-Cundinamarca aparece como competitiva en los subsectores de *fundición de metales* (CIIU 273) y *vehículos y autopartes* (CIIU 341 y 343). Como se mencionó en el Capítulo IV, adicionalmente el renglón de *lámparas eléctricas y equipos de iluminación* también obtuvo un IVCR >1. Con excepción de estos tres casos, los sectores de la región resultan con una participación marginal en el comercio internacional (último cuartil de una distribución normal). Por lo tanto, claramente la región no es un actor destacado en el intercambio global de bienes de la cadena.

Cabe destacar del cuadro que existe un conjunto considerable de países competitividad relativa en los mercados mundiales, entre los cuales hay una variedad considerable de naciones desarrolladas y en vías de desarrollo.

¹⁰⁴ Al igual que en el caso de la cadena químicos-petroquímica, calculamos el IVCR para renglones seleccionados de la cadena de metalurgia-metalmecánica porque la magnitud del sector en el comercio mundial implicaba unas necesidades de información exageradas frente al propósito del ejercicio para esta sección.

Cuadro VI-10

Cadena metalurgia-metalmecánica: escalafón de países competitivos en el comercio mundial según eslabones seleccionados, IVCR >1, promedio del período 2001-2005

Industrias básicas de hierro y acero		Ind. básicas metales preciosos y metales no ferrosos		Fundición de metales		Maquinaria y equipo		Vehículos y autopartes	
Rumania	1822	Zambia	26,5	Mozambique	941	Japón	712	Alemania	1,75
Ucrania	12,04	Perú	14,7	Georgia	434	Filipinas	196	México	1,62
Luxemburgo	7,47	Chile	12,3	Rumania	51,26	Israel	10,55	Rep. Checa	1,57
Sudáfrica	4,23	Australia	5,8	Bulgaria	47,73	India	10,25	Portugal	1,38
Kazakhstán	3,86	Kazakhstán	5,5	Estonia	45,46	Italia	8,18	Bélgica	1,35
Eslovaquia	3,09	Sudáfrica	5,3	Ucrania	37,02	Francia	5,17	Eslovenia	1,31
Turquía	2,89	Bahráin	4,9	Lituania	35,47	Singapur	2,00	Suecia	1,22
Bulgaria	2,64	Bulgaria	3,8	Kazakhstán	28,78	Malasia	1,88	Corea Rep.	1,2
Brasil	2,49	Grecia	2,9	Rusia	22,71	Finlandia	1,79	Polonia	1,13
Rusia	2,41	Noruega	2,4	Polonia	20,83	Hong Kong	1,55	Austria	1,12
Finlandia	2,13	Rusia	2,4	P.Bajos	18,66	Irlanda	1,52	Bog-Cund*	1,06
Suecia	1,80	Canadá	1,8	Rep. Checa	18,05	Corea Rep.	1,45	Colombia*	0,27
India	1,67	N. Zelanda	1,66	G. Bretaña	16,71	México	1,35		
Austria	1,65	Brasil	1,40	Sudáfrica	15,46	China	1,34		
Rep. Checa	1,55	Indonesia	1,36	Dinamarca	14,81	Tailandia	1,25		
Corea Rep.	1,54	Suiza	1,27	Australia	14,12	EE.UU.	1,17		
Venezuela	1,52	Colombia (17)	1,25	EE.UU.	13,93	Rep. Checa	1,13		
Bélgica	1,47	Venezuela	1,24	Eslovaquia	13,44	Alemania	1,02		
Colombia (19)	1,46	Polonia	1,22	Francia	12,92	Bog-Cund*	0,27		
Japón	1,41	Ucrania	1,19	Hungría	12,76	Colombia*	0,09		
Argentina	1,29	Bog-Cund	0,50	Colombia*	10,88				
Bog-Cund*	0,54			Bog-Cund*	2,85				

Fuente: cálculos de Fedesarrollo con datos Comtrade y DANE. Se excluyeron del escalafón los países marginales, según su participación en las exportaciones mundiales (último cuartil de una distribución normal). Sectores CIU revisión 3: Ind. básicas de hierro y acero 271; Industrias básicas de metales preciosos y metales no ferrosos 272; Fundición de metales 273; Maquinaria y equipo 281 a 333; Vehículos y autopartes 341 y 343. * Colombia y/o Bogotá-Cundinamarca clasifica entre los países marginales. En paréntesis el lugar del país o la región en el escalafón mundial.

c) La cadena en la región

La cadena de metalurgia y metalmecánica tiene una enorme importancia para la economía de Bogotá-Cundinamarca. Esta industria representa 22,4% de la producción industrial y 19,3% del empleo manufacturero regional.¹⁰⁵ La gran mayoría de empresas regionales son micro y pequeñas. Adicionalmente, las exportaciones de la cadena regional equivalen en promedio a 24,8% ventas totales de mercancías de la región (promedio del período 2002-2006, y como veremos más adelante sus principales mercados están ubicados en los países andinos.

La cadena regional exporta una proporción baja de su producción. El Gráfico VI-76 revela que el indicador de *apertura exportadora* se acerca a 29% en promedio entre los 28 subsectores que la componen. El gráfico muestra que hay dos subsectores que vuelcan más de 50% de su producción local hacia los mercados internacionales, los cuales son *industrias básicas de metales preciosos y metales no ferrosos* (básicamente oro) y *aparatos e instrumentos médicos*.

¹⁰⁵ Fuente: DANE-EAM, cifras a 2004.

Gráfico VI-76

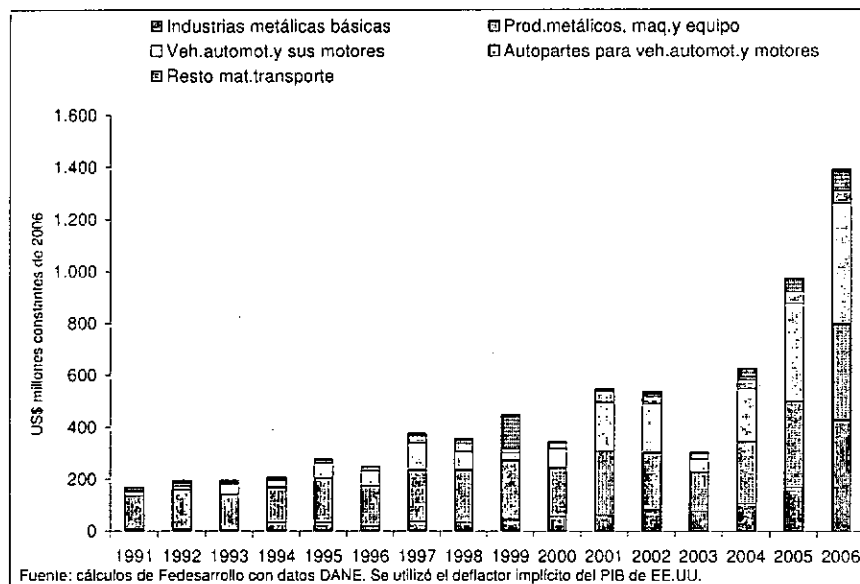
Cadena metalurgia-metalmecánica de Bogotá-Cundinamarca: apertura exportadora 2004



En 2006 las exportaciones de la cadena de la región aumentaron significativamente, como se muestra en el Gráfico VI-77. Este comportamiento se explica por el auge de los productos básicos en los mercados mundiales, lo cual se traduce en un efecto esencialmente vía precio sobre los bienes que exporta el subsector de *industrias metálicas básicas*.

Gráfico VI-77

Exportaciones cadena regional metalurgia-metalmecánica, US\$ millones constantes de 2006, 1991-2006

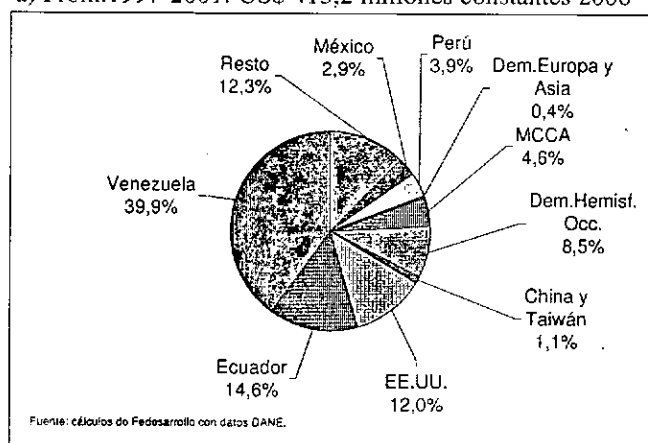


En el Gráfico VI-78 se expone la distribución porcentual entre mercados de las ventas externas de la cadena de la región para el promedio de dos períodos: 1997-2001 y 2002-2006. Venezuela y Ecuador son los principales destinos en los dos períodos presentados. Por su parte, Estados Unidos es el tercer mercado de importancia para la industria de la región, con una tendencia a incrementar su participación como destino. En efecto, esta participación pasó de 12% entre 1997-2001 y a 16,9% entre 2002-2006. Cabe anotar que la importancia relativa de EE.UU. como mercado es mayor para Colombia que para la región, pues representa cerca de 33% de sus ventas totales.

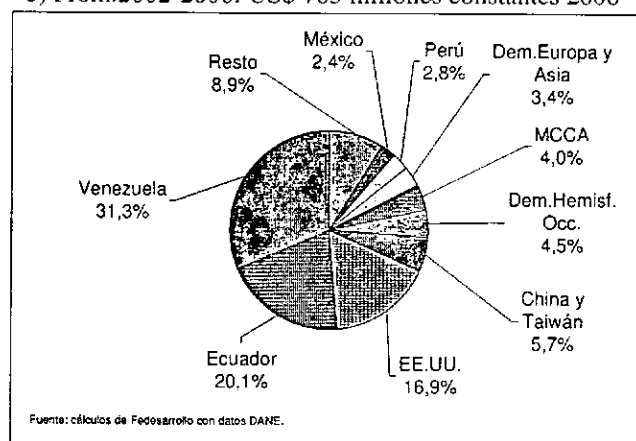
Gráfico VI-78

Metalurgia -metalmecánica: distribución porcentual de las exportaciones de la cadena de la región períodos 1997-2001 y 2002-2006, precios constantes de 2006

a) Prom.1997-2001: US\$ 413,2 millones constantes 2006



b) Prom.2002-2006: US\$ 765 millones constantes 2006



Como se mencionó en la introducción de esta sección, Colombia y la región son transformadoras de metales y poco competitivas en la producción de bienes de capital. Estas características se comprueban en el Gráfico VI-79, que presenta el grado de *penetración de importaciones* de los distintos subsectores de la región que componen la industria de metalurgia y metalmecánica. A pesar de la protección que Colombia impone en la frontera mediante aranceles a países distintos a aquellos con los que tiene acuerdos de libre comercio, el gráfico muestra que la penetración de importaciones es relativamente alta en todos los renglones, con excepción de unos pocos productos.

En el Gráfico VI-80 se señala el valor y el origen de las materias primas que importa la cadena regional. Se comprueba el impacto de los mayores precios en el comercio de estos insumos. En la parte b) del gráfico se indica que Venezuela, Mercosur y la Unión Europea son los principales proveedores de la región de estas mercancías. Estados Unidos representó en promedio 7,6% de las compras de estos insumos de la región entre 2002 y 2006. Cabe recordar, como se explicó en la sección II.B.2. de este estudio, que Venezuela y Mercosur cuentan con preferencias arancelarias para ingresar al mercado colombiano.

Gráfico VI-79

Cadena metalurgia-metalmecánica de la región: penetración de importaciones, 2004

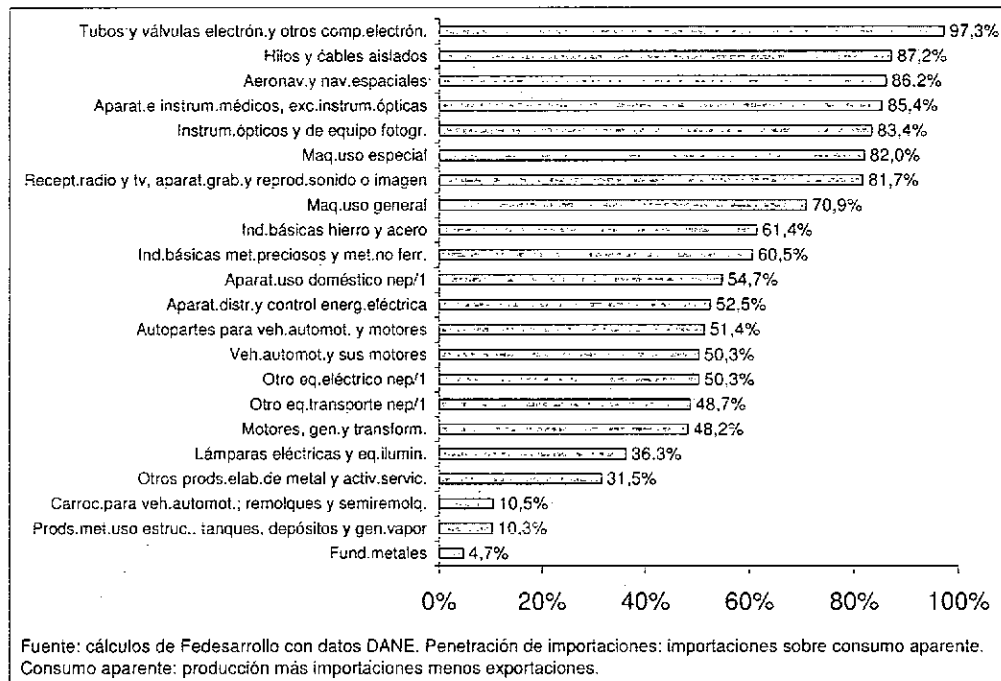
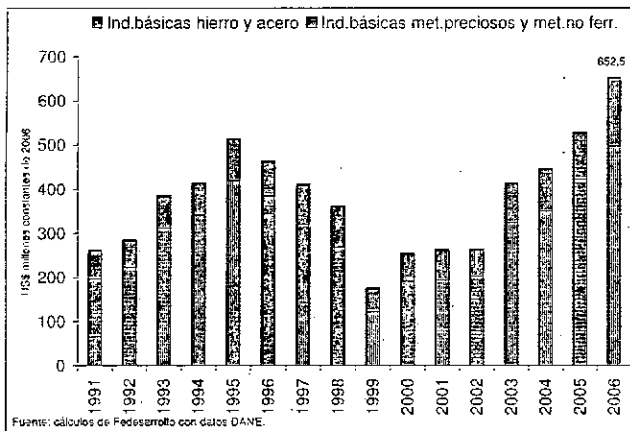


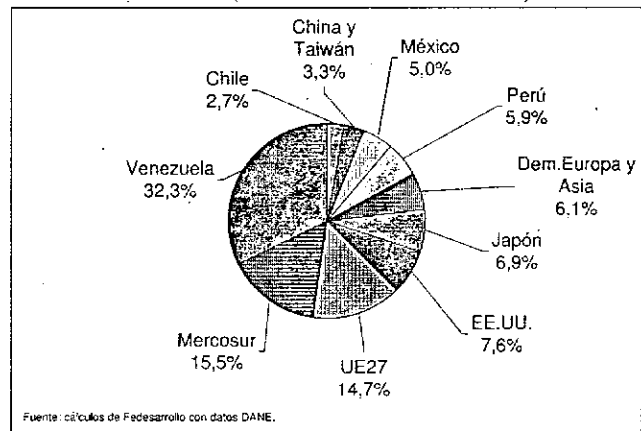
Gráfico VI-80

Materias primas cadena metalmecánica: valor y distribución % de las importaciones de la región

a) Impo. de la región. US\$ millones constantes de 2006



b) Distrib. % origen impo. de la región, prom. período ,2002-06 (US\$ 461 millones de 2006)



A partir de esta información básica de la industria de metalurgia y metalmecánica, en la siguiente sección presentamos un análisis de los resultados de la negociación en acceso a mercados para este sector.

VI.H.2. Resultados de la negociación en acceso a mercados para la cadena

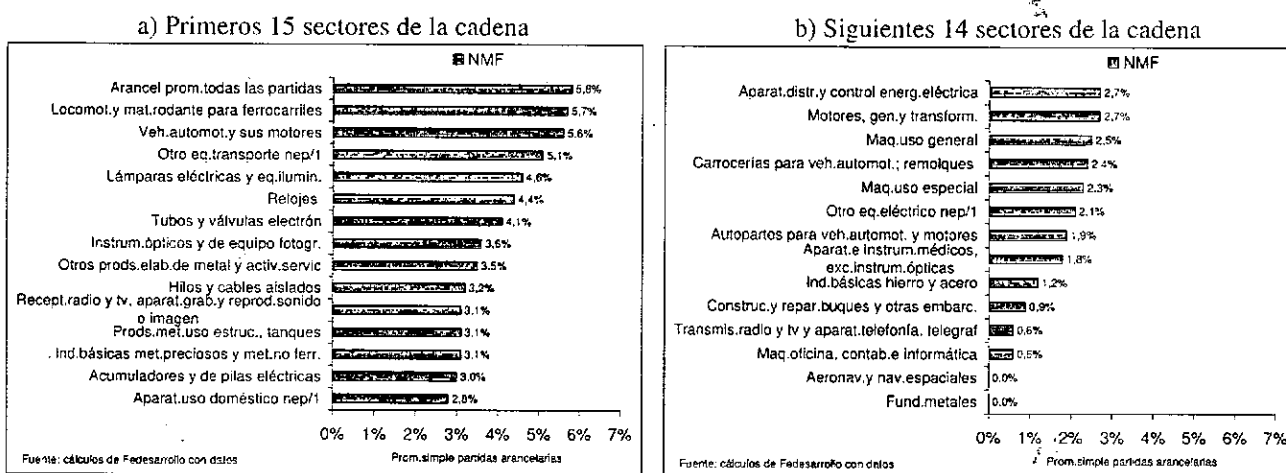
Con base en los textos definitivos del TLC entre Colombia y Estados Unidos, en esta subsección evaluamos los siguientes aspectos relacionados con el área de acceso a los mercados para el caso de la industria de metalurgia y metalmecánica: cronogramas definitivos de desgravación arancelaria, comercio de bienes usados y remanufacturados, normas de origen y acceso al mercado de compras públicas.

a) Acceso arancelario

Las bases de la negociación de un TLC con Estados Unidos para la cadena incorporaron un trato asimétrico que favorece a Colombia. Por un lado, Estados Unidos consolidaría con el acuerdo comercial el acceso libre de aranceles que tiene actualmente todo el sector de la metalurgia y la metalmecánica. A modo de ejemplo, en el Gráfico VI-81 se documentan los aranceles vigentes para aquellos países sin preferencias arancelarias para ingresar sus mercancías a ese país. Estas tarifas promedio serían las que Colombia tendría que enfrentar si pierde las preferencias actualmente consignadas bajo el programa ATPDEA.

Gráfico VI-81

Cadena metalurgia-metalmecánica: condiciones de acceso arancelario a Estados Unidos para países con relaciones normales de comercio (arancel NMF, sin preferencias o TLCs)



Por otra parte, la industria nacional podrá importar de forma inmediata sin el pago de aranceles las materias primas no producidas, como los aceros largos. Así mismo, toda la maquinaria y equipo que cumpla la condición de no producido en el país no tendrá que pagar aranceles desde ese instante. En cuanto a los insumos producidos en Colombia, como los aceros planos, se acordó desgravar sus aranceles en un plazo de cinco años. Los bienes finales con producción nacional se ubicaron en el plazo de desgravación a 10 años. En el Cuadro VI-11 se resumen las anteriores características del plazo de desgravación que Colombia concedió a EE.UU., según los promedios simples por partidas arancelarias de los 28 sectores CIU que componen la cadena. En ese cuadro se señala el arancel base y el promedio vigente en cada momento del tiempo, mientras se cumple con los cronogramas pactados.

Por lo tanto, la industria nacional tendría con el TLC un acceso inmediato a materias primas y maquinaria y equipo no producidas en el país. Igualmente, el sector contará con un tiempo razonable para introducir mejoras en su competitividad para enfrentar una mayor presencia de producción estadounidense en el mercado local.

Cuadro VI-11

Cadena metalurgia-metalmecánica: arancel base y cronograma arancelario de desgravación para el acceso a Colombia, prom. % simples partidas arancelarias por sectores CIU revisión 3

CIU rev.3	Descripción	Arancel Base	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
271	Ind.básicas hierro y acero	8,7	2,5	2,0	1,4	0,9	0,4	0,3	0,2	0,2	0,1	0,0
272	Ind.básicas met.preciosos y met.no ferr.	7,2	1,0	0,8	0,6	0,4	0,2	0,2	0,1	0,1	0,0	0,0
273	Fund.metales	2,3	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
281	Prods.met.uso estruc., tanques, depósitos y gen.vapor	14,1	9,1	7,9	6,6	5,4	4,1	3,3	2,5	1,7	0,8	0,0
289	Otros prods.elab.de metal y activ.servic.trabajo metales	14,3	9,0	7,9	6,8	5,7	4,6	3,7	2,8	1,8	0,9	0,0
291	Maq.uso general	11,6	4,2	3,6	3,0	2,4	1,8	1,5	1,1	0,7	0,4	0,0
292	Maq.uso especial	10,7	1,6	1,4	1,1	0,9	0,7	0,5	0,4	0,3	0,1	0,0
293	Aparat.uso doméstico nep/1	17,9	10,9	9,6	8,2	6,9	5,5	4,4	3,3	2,2	1,1	0,0
300	Maq.oficina, contab.e informatic.	6,5	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
311	Motores, gen.y transform.	12,7	2,9	2,3	1,6	0,9	0,3	0,2	0,2	0,1	0,1	0,0
312	Aparat.distr.y control energ.eléctrica	12,1	2,9	2,3	1,7	1,1	0,4	0,4	0,3	0,2	0,1	0,0
313	Hilos y cables aislados	14,3	5,8	5,6	5,4	5,2	5,0	5,0	0,0	0,0	0,0	0,0
314	Acumuladores y de pilas eléctricas	8,2	3,1	2,8	2,5	2,2	1,9	1,7	0,6	0,4	0,2	0,0
315	Lámparas eléctricas y eq. ilumin.	12,5	4,8	3,9	3,1	2,2	1,3	1,1	0,8	0,5	0,3	0,0
319	Otro eq.eléctrico nep/1	9,1	2,5	2,1	1,7	1,3	0,9	0,7	0,5	0,4	0,2	0,0
321	Tubos y válvulas electrón.y otros comp.electrónicos	5,7	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
322	Aparatos transmis.radio y tv y aparatos telefonía y telegrafía	10,6	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
323	Recept.radio y tv, aparat. reprod.sonido o imagen.	14,5	4,0	3,4	2,8	2,3	1,7	1,3	1,0	0,7	0,3	0,0
331	Aparat.e instrum.médicos, exc.instrum.ópticas	7,6	0,9	0,7	0,6	0,4	0,2	0,2	0,1	0,1	0,0	0,0
332	Instrumentos ópticos y de equipo fotográfico	6,8	0,6	0,5	0,4	0,4	0,3	0,3	0,2	0,1	0,1	0,0
333	Relojes	7,5	1,4	1,2	1,1	0,9	0,8	0,6	0,5	0,3	0,2	0,0
341	Veh.automot.y sus motores	23,2	17,9	15,9	13,9	11,9	9,9	8,0	6,0	4,0	2,0	0,0
342	Carrocerías para veh.automot.; remolques y semiremolques	16,7	9,6	7,4	5,3	3,2	1,1	0,9	0,7	0,4	0,2	0,0
343	Autopartes para veh.automot. y motores	11,0	5,9	4,5	3,0	1,6	0,2	0,2	0,1	0,1	0,0	0,0
351	Construcción y repar.buques y otras embarcaciones	10,0	2,4	1,9	1,5	1,0	0,6	0,5	0,4	0,2	0,1	0,0
352	Locomot.y mat.rodante para ferrocarriles y tranvías	14,2	0,6	0,5	0,4	0,4	0,3	0,3	0,2	0,1	0,1	0,0
353	Aeronav.y nav.espaciales	6,4	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
359	Otro eq.transporte nep/1	16,9	10,5	9,2	7,8	6,5	5,1	4,1	3,1	2,0	1,0	0,0
	Prom.cadena	10,9	3,7	3,2	2,6	2,1	1,6	1,3	0,9	0,6	0,3	0,0

Fuente: cálculos de Fedesarrollo con datos Mincomercio y textos definitivos del TLC. Colombia: promedio simple de 1768 partidas arancelarias a 8 dígitos.

b) Bienes usados y remanufacturados

Como ya se mencionó en la sección II.D., la importación de bienes usados quedó sujeta al régimen de licencia previa, con lo cual en la práctica muy probablemente Colombia no registraría compras de estos bienes. Cabe subrayar que con la condición de la licencia previa se elimina la posibilidad de que EE.UU. exporte a Colombia productos usados, como vehículos, incluso los modelos fríos.

Los bienes remanufacturados podrán ser objeto de comercio cuando entre en vigor el Acuerdo. Para que este comercio se materialice las mercancías tendrán que cumplir con un conjunto amplio de condiciones. Por ejemplo, las mercancías tendrán exigencias de etiquetado y seguridad, y deberán componerse total o parcialmente de mercancías recuperadas, que sean el resultado del desensamblaje de mercancías usadas en partes individuales, y sometidas a limpieza, inspección, comprobación u otros procesos según sean necesarios para regresarla a su condición de funcionamiento normal. No obstante todo lo anterior, en la medida en que este comercio se reglamente en el marco del TLC es indudable que este comercio podría competir con la producción local de maquinaria y equipo. Así mismo, la posibilidad de adquirir bienes remanufacturados también podría beneficiar a renglones del sector, que adolece de carencias de la tecnología para producir algunos bienes más sofisticados y con mayor valor agregado.

c) Origen

Las normas de origen pactadas con Estados Unidos para el ámbito de la metalurgia y la metalmecánica siguen en términos generales la metodología de cambio de clasificación arancelaria, y se considera que estas disposiciones no serían una barrera para que el sector aproveche la desgravación arancelaria negociada con EE.UU.. En el taller convocado por la CCB, el gremio del sector (la cámara Fedemetal) precisó que la metodología involucra el cambio de posición a cuatro dígitos del arancel, que implica un grado de transformación que involucra un grado óptimo de agregación de valor para la cadena. Sin embargo, existen tres disposiciones particulares de agregación de valor regional para mercancías del sector, que por considerarse de interés se exponen a continuación.

En primer lugar, el valor de contenido regional (VCR) será de 45% según el método de reducción de valor o 35% según el método de aumento de valor para los siguientes productos: manufacturas de fundición de hierro, desperdicios y desechos de cobre, hojas y tiras delgadas de aluminio, calderas, máquinas y aparatos y artefactos mecánicos; y motores y generadores eléctricos, cámaras fotográficas y cinematográficas y relojes. Cabe recordar que la definición de estas metodologías se encuentra en la sección II.C. de este estudio.

En segundo término, el VCR tendrá que cumplir 35% de acuerdo con el método de reducción de valor y de 30% de acuerdo con el método de aumento de valor en el caso de diodos, transistores y semiconductores, partes y accesorios de máquinas de escribir, máquinas de procesamiento de datos, otras máquinas y aparatos de oficina, e instrumentos y aparatos medicoquirúrgicos.

Por último, para motores, motores diésel para vehículos, partes de motores, vehículos, chasis, carrocerías, y partes de vehículos (*materiál de transporte*) el VCR será de 35% según el Método de Costo Neto.

Cabe señalar que la metalurgia y metalmecánica podrán seguir utilizando el Plan Vallejo y las zonas francas, siempre y cuando cumplan con las anteriores normas de origen.

d) Compras públicas

Al igual que otros sectores evaluados en este capítulo, el TLC abriría un nuevo mercado para esta cadena mediante la explotación de las posibilidades que ofrece la participación en las licitaciones del gobierno federal estadounidense y los 9 Estados participantes en este capítulo. Como se mencionó en la sección II.K., el capítulo sobre compras públicas incluye una cláusula evolutiva que permitiría la adhesión de otros niveles de gobierno de ese país a sus disciplinas. Por lo tanto, esta posibilidad podría constituirse en una oportunidad importante de mercado para los bienes de esta cadena y otras ya mencionadas en este estudio.

VI.H.3. Principales competidores en el mercado estadounidense

El escalafón de principales competidores de los eslabones competitivos ($IVCR > 1$) de la industria regional de metalurgia y metalmecánica se presenta en el Cuadro VI-12. Este cuadro contiene el valor del indicador IEEe para todos los países competitivos en el mercado estadounidense ($IEEe > 1$), la ubicación de las naciones latinoamericanas, y las condiciones de acceso arancelario actualmente vigentes en cada caso. Además se incluye en el *ranking* los hallazgos pertinentes para el sector de la región Bogotá-Cundinamarca.

Entre los productos competitivos de la industria analizada en esta sección, el cuadro muestra que Bogotá-Cundinamarca tiene una especialización relativa en el mercado estadounidense solamente en *fundición de metales*, pero este es un renglón que no enfrenta ninguna barrera arancelaria en Estados Unidos. Para *lámparas eléctricas y equipo de iluminación*, y *vehículos automotores y sus motores* se observa que el arancel aplicado por EE.UU. varía significativamente entre países. Como ya se mencionó, Colombia accede a ese mercado de forma preferencial mediante el ATPDEA, lo cual le otorga una ventaja relativa frente a otros proveedores. Evidentemente para estos dos sectores sería de especial importancia la aprobación del un TLC con EE.UU., ya que les permitiría tener un acceso libre de aranceles a dicho mercado.

Cuadro VI-12

Principales competidores de eslabones competitivos (IVCR>1) de la cadena metalurgia-metalmecánica de la región en el mercado de EE.UU. y sus cond.acceso*, prom. período 2001-05

Fundición de metales			Lámparas eléctricas y equipo de iluminación			Vehículos automotores y sus motores		
País y Bog.Cund.	IEEe	Arancel aplicado por EE.UU.	País y Bog.Cund.	IEEe	Arancel aplicado por EE.UU.	País y Bog.Cund.	IEEe	Arancel aplicado por EE.UU.
Panamá	17,55	0,0%	Hungría	7,54	4,63%	Eslovaquia	8,95	5,55%
Barbados	9,61	0,0%	China	4,49	4,63%	Alemania	2,72	5,55 %
Ghana	8,38	0,0%	Polonia	3,58	4,63%	Japón	2,66	5,55 %
Líbano	7,73	0,0%	Rep. Checa	2,06	4,63%	Suecia	2,11	5,55 %
Suecia	4,01	0,0%	Hong Kong	1,87	4,63%	Corea Rep.	1,92	5,55 %
Rep. Dominic.	3,94	0,0%	Eslovaquia	1,69	4,63%	Canadá	1,83	0,0%
Guatemala	3,44	0,0%	Dinamarca	1,51	4,63%	Austria	1,54	5,55 %
Nicaragua (15)	2,18	0,0%	México (10)	1,35	0,00%	México (8)	1,39	0,0%
Bog. Cund (16)	2,08	0,0%	Bog. Cund (23)	0,41	0,0%	Brasil (15)	0,31	4,94%
El Salvador (18)	1,68	0,0%	Costa Rica (32)	0,18	0,0%	Bog. Cund (19)	0,01	0,0%
Costa Rica (20)	1,50	0,0%	Ecuador (35)	0,14	0,0%	Colombia (49)	0,00	0,0%
Honduras (21)	1,23	0,0%	Brasil (44)	0,07	0,00%			
México (22)	1,19	0,0%	Argentina (45)	0,06	0,00%			
Colombia (24)	0,96	0,0%	Colombia (50)	0,05	0,0%			
Ecuador (28)	0,63	0,0%						
Venezuela (29)	0,59	0,0%						
Chile (31)	0,42	0,0%						
Argentina (41)	0,18	0,0%						
Brasil (42)	0,18	0,0%						
Perú (45)	0,12	0,0%						

Fuente: cálculos de Fedesarrollo con datos Comtrade y USITC. * El cálculo de los promedios arancelarios incluye los aranceles *ad-valorem* y los equivalentes arancelarios de las tarifas específicas; no incluye equivalentes de cuotas y tarifas mixtas. Se excluyeron del escalafón los países marginales, según su participación en las exportaciones mundiales (último cuartil de una distribución normal). N.a.: no aplica; n.d.: no disponible.

VI.H.4. Fortalezas y debilidades de la cadena frente a un TLC con EE.UU.

La cadena de metalurgia y metalmecánica de Colombia y la región enfrentará oportunidades y amenazas cuando se ponga en marcha el proceso de mayor integración económica con Estados Unidos. Por las limitaciones tecnológicas y de producción local de materias primas, se espera que el TLC con Estados Unidos sea favorable para la adquisición en EE.UU. de maquinaria e insumos. De hecho, la posibilidad de importar maquinaria remanufacturada incluso podría considerarse como un factor positivo para algunos subsectores de la cadena.

Desde el punto de vista de las opciones de exportación, a pesar de las diferencias tecnológicas los empresarios del sector consideran que puede haber nichos de mercado con potencial. Para descubrirlos, éstos cuentan con un plazo de diez años antes que la oferta de Estados Unidos que compite con la doméstica entre libre de aranceles a nuestro país. Entre estos nichos se destacan tres renglones de la industria regional, que resultaron competitivos en el comercio mundial: *fundición de metales, lámparas eléctricas y equipo de iluminación y vehículos y autopartes.*

Adicionalmente, desde el punto de vista de cadenas internacionales de suministro, la industria metalmecánica podría buscar opciones en el exterior al evaluar, mediante un ejercicio de

inteligencia de mercados, las posibilidades de flexibilizar su producción para convertirse en proveedores de países que ensamblan bienes finales de este sector. Este cambio en la forma de hacer negocios podría ubicar las ventas del sector de la región más allá de los mercados andinos, mejorar las posibilidades de asociatividad entre empresarios de un sector compuesto esencialmente por firmas pequeñas, e incluso podría abrirle camino para explotar a fondo las posibilidades en curso en el marco de la profundización del comercio con los países miembros del Mercosur.

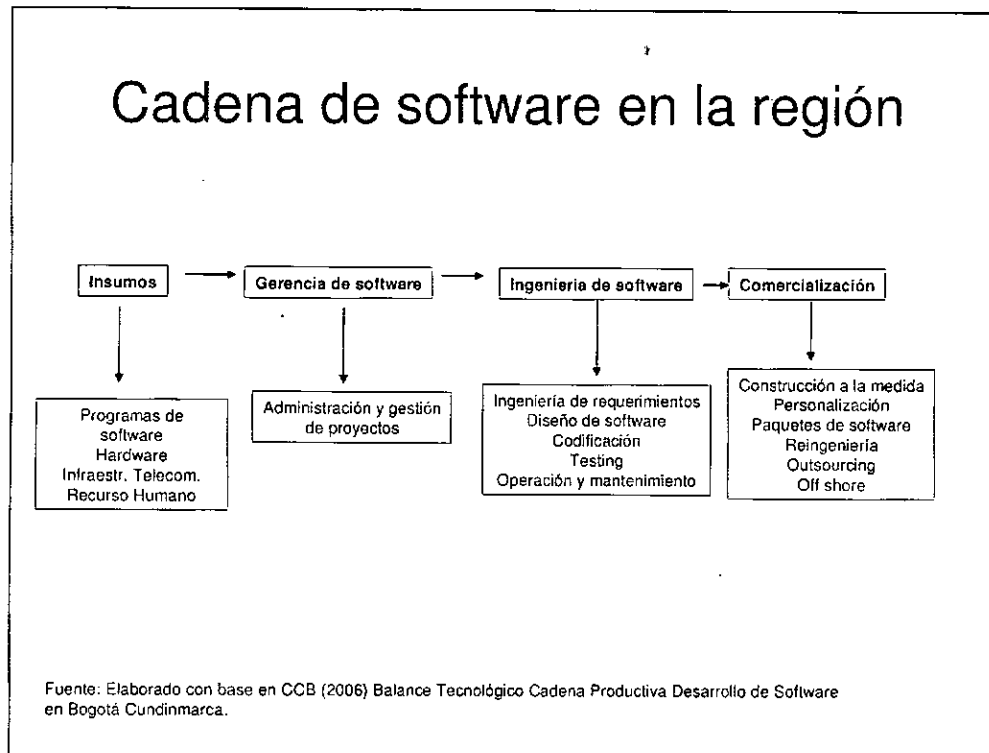
Con todo, el TLC implicaría la posibilidad de una reducción de costos para la cadena en cuanto a insumos, maquinaria y equipo provenientes de Estados Unidos. Este hecho mejoraría la competitividad de la cadena, que en tiene la característica de no estar integrada en nuestro país. De hecho, las restricciones de tecnología impiden que en el mediano plazo tanto el país como la región sean proveedores competitivos de bienes de capital, por lo cual consideramos que este sector debería enfocar sus esfuerzos en integrarse a las cadenas internacionales de suministro. De esta manera la cadena podría sortear con éxito los retos que impone un acuerdo comercial con la economía más grande del mundo.

En el marco de estas consideraciones acerca de la competitividad de la cadena de metalurgia y metalmecánica, hay especificidades para cada uno de los múltiples subsectores que la componen en cuanto a sus posibilidades y sus riesgos en el marco del TLC. Teniendo en cuenta que se trata de una cadena que abarca 28 sectores CIIU a tres dígitos, que representan 52% del comercio mundial, queda claro que sus especificidades subsectoriales trascienden los alcances de este trabajo y deberán ser objeto de estudios específicos que profundicen en cada uno de esos sectores.

VI.1. Servicios de software

La cadena de software se compone de cuatro eslabones principales: producción de insumos o productos de software, producción de servicios el cual comprende las actividades de gerencia de software e ingeniería de software, y comercialización, que incluye actividades de acompañamiento y tercerización. (Gráfico VI-82).

Gráfico VI-82



La industria de desarrollo de software ha experimentado una profunda transformación en la última década. En los años ochenta esta industria se dedicaba sólo a desarrollar productos, y a partir de los noventa se ha ido transformando en un sector que provee servicios, los cuales además deben incorporar las nuevas tecnologías de información y comunicaciones.

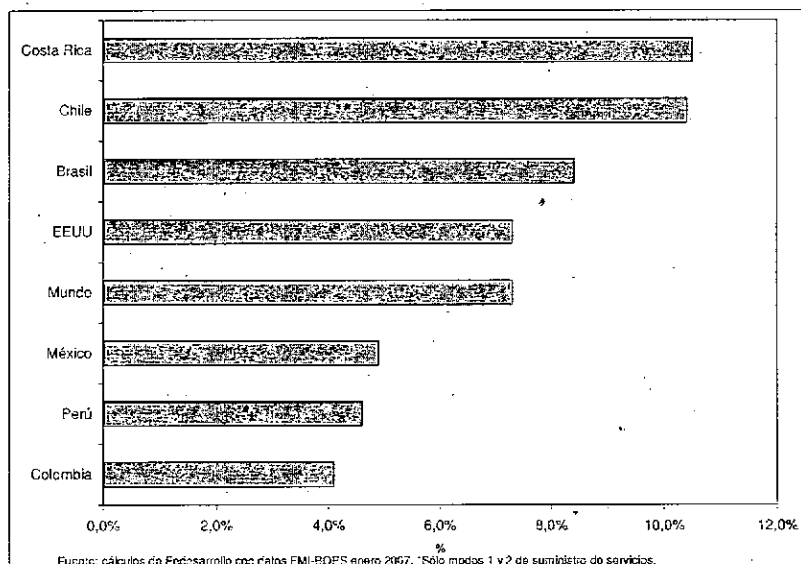
El desarrollo de la industria de servicios software no puede verse aislado de la evolución del comercio de servicios. En las últimas décadas los servicios han ido ganando una creciente importancia tanto en las economías como en el comercio internacional. En efecto, entre 1985 y 2005 los servicios transfronterizos crecieron anualmente 9,5% en promedio, medio punto porcentual por encima del comercio de bienes.

Si bien Estados Unidos, Europa y Japón son los principales exportadores de servicios, varios países en desarrollo han incursionado con éxito en ese mercado. El Gráfico IV-83 muestra las excelentes tasas de crecimiento de las exportaciones de servicios de países como Costa Rica,

Chile y Brasil para el período 1985-2005, las cuales han estado por encima del promedio mundial.

Gráfico VI-83

Crecimiento de las exportaciones de servicios transfronterizos*, 1985-2005



Entre los países más dinámicos en la exportación de servicios en la última década se cuentan Irlanda, Grecia, China y Brasil. Este dinamismo obedece en buena medida al creciente auge del *offshoring* o la tercerización de servicios. El acelerado progreso en las tecnologías de la información y las comunicaciones (TICs) ha facilitado la segmentación de los procesos productivos cambiando el paradigma tradicional del comercio internacional. Esta transformación es evidente en el caso de los servicios.

En efecto, en los últimos dos siglos, la especialización había estado estrechamente ligada con la ubicación geográfica específica. En la actualidad los sectores productivos se organizan en cadenas globales de suministro (*global supply chains*), que permiten transformar la división internacional del trabajo en un proceso de producción global. Para satisfacer la creciente demanda por parte de estas cadenas globales de suministro las tareas deben migrar a distintos países. Los países en desarrollo, en particular los asiáticos, se constituyen en oferentes de oportunidades interesantes para ese proceso por los bajos costos de su mano de obra y el alto nivel de calificación. En este sentido, no es de extrañar que India, China, Malasia y Singapur estén en la cabeza en el ranking de mejores opciones globales para la tercerización de servicios u *offshoring*, de acuerdo con el Índice Global de Localización de provisión de servicios de A.T. Kearney de 2005.

La tercerización de servicios puede llevarse a cabo en procesos productivos que implican tareas cognitivas rutinarias o procesos manuales repetitivos. Entre estas tareas pueden mencionarse actividades de contabilidad, servicios legales, programación computacional, y servicios de administración y consultoría, entre otros.

El auge de la tercerización de servicios ofrece importantes oportunidades para el sector, especialmente en el contexto del TLC que contempla un capítulo de comercio electrónico que sienta las bases para el desarrollo de oportunidades de negocios. En esta sección se presenta un breve análisis de los principales resultados y retos para el sector de servicios de software frente al TLC.

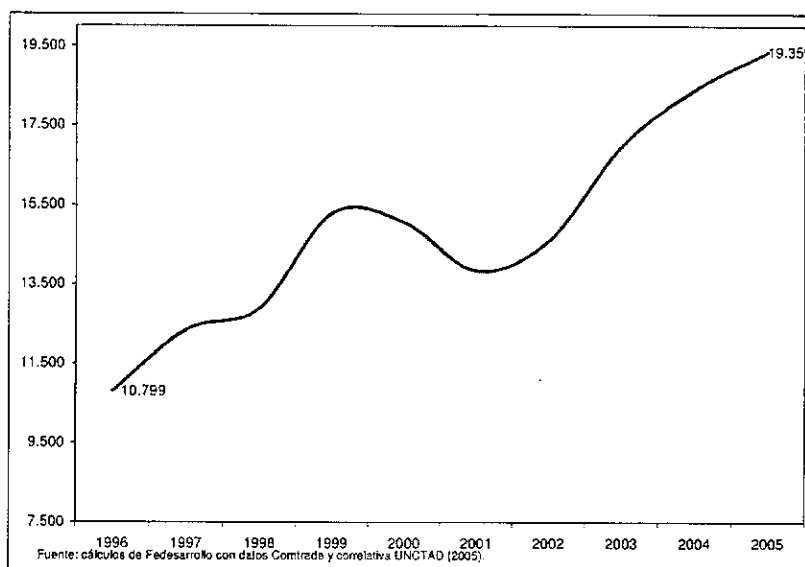
VI.1.1. Contexto competitivo y relevancia de la cadena de servicios de software

a) El comercio mundial de la cadena de servicios de software

Como se observa en el Gráfico VI-84 las exportaciones mundiales de bienes de software han mostrado una tendencia creciente en la última década, acorde con el acelerado crecimiento de las TICs, hasta llegar a más de US\$ 19.000 millones en 2005.

Gráfico VI-84

Exportaciones mundiales de bienes de software (1996-2005, Millones de US\$)



Los principales exportadores de bienes de software son Estados Unidos, Alemania, Singapur e Irlanda (Gráfico VI-85). Mientras tanto, los principales importadores de este tipo de bienes son el Reino Unido, Alemania, Canadá, Francia y Estados Unidos (Gráfico VI-86).

Gráfico VI-85

Principales exportadores de bienes de software (Promedio 2001-2005)

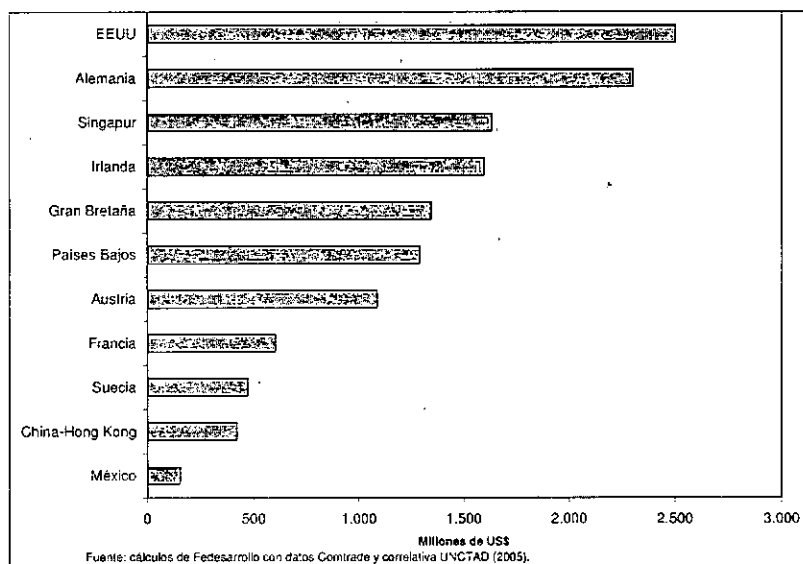
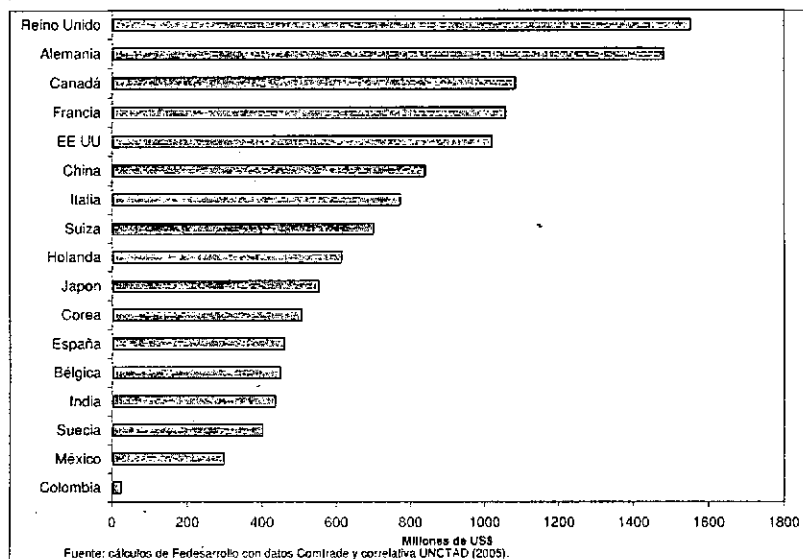


Gráfico VI-86

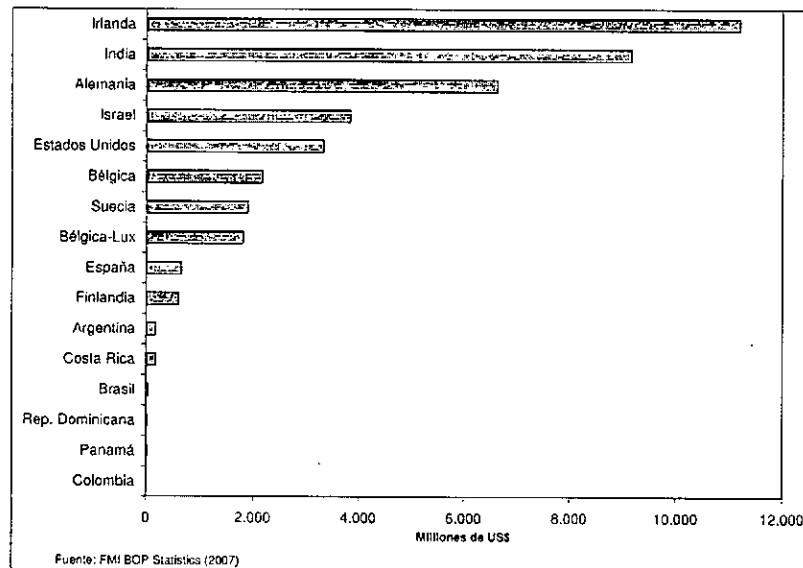
Principales importadores de bienes de software (Promedio 2001-2005)



En servicios de cómputo, los principales exportadores para el período 2001-2005 son Irlanda, India, Alemania, Israel y Estados Unidos, en su orden (Gráfico VI-87)

Gráfico VI-87

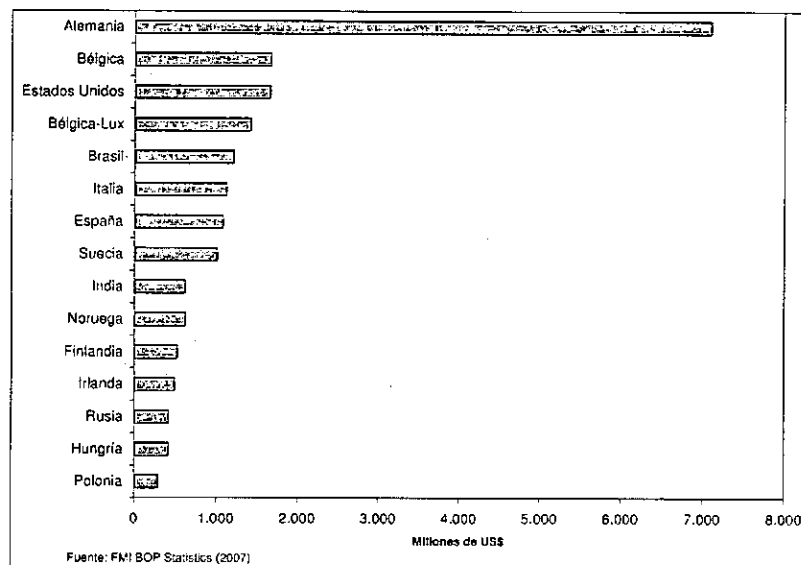
Países exportadores de servicios de cómputo, promedio 2001-2005



Entre tanto, Alemania, Bélgica, Estados Unidos y Brasil están entre los principales importadores de servicios de cómputo para el período 2001-2005 (Gráfico VI-88).

Gráfico VI-88

Países importadores de servicios de cómputo, promedio 2001-2005



En servicios de información tanto los principales exportadores como los principales importadores en el período 2001-2005 fueron Estados Unidos y España (Gráficos VI-89 y VI-90).

Gráfico VI-89

Países exportadores de servicios de información, promedio 2001-2005

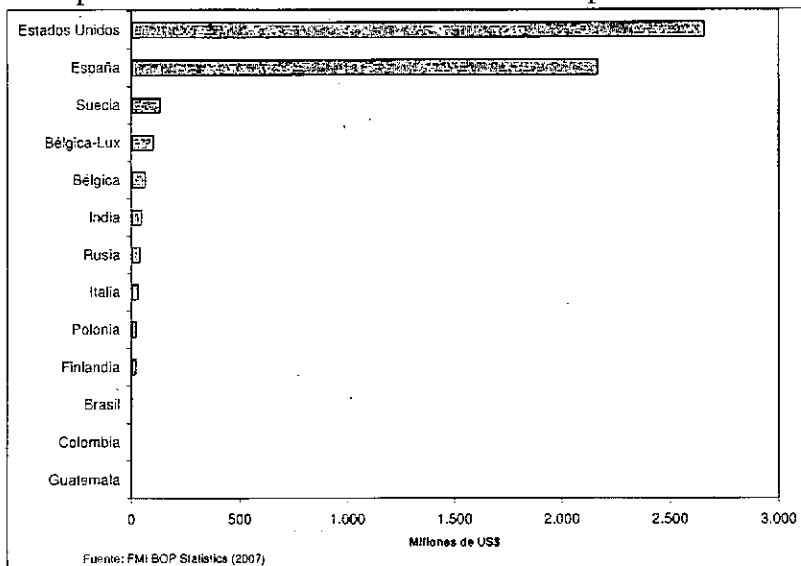
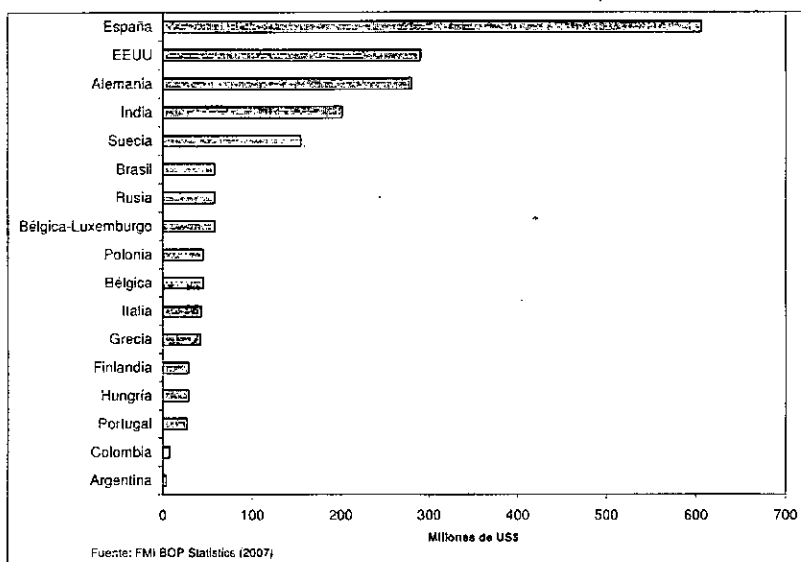


Gráfico VI-90

Países importadores de servicios de información



b) Competitividad relativa de la cadena en el nivel mundial

Si bien Estados Unidos está entre los más grandes proveedores de bienes y servicios de software, no necesariamente es el país más competitivo cuando se calculan índices como el IVCR o el IBCR.

En productos de software los países más competitivos en el periodo 2001-2005 fueron Irlanda, Austria y Singapur. Singapur e Irlanda también resultan muy competitivos por el IBCR (Gráficos VI-91 y VI-92).

Gráfico VI-91

Índice de Ventaja Comparativa Revelada de productos de software, promedio 2001-2005

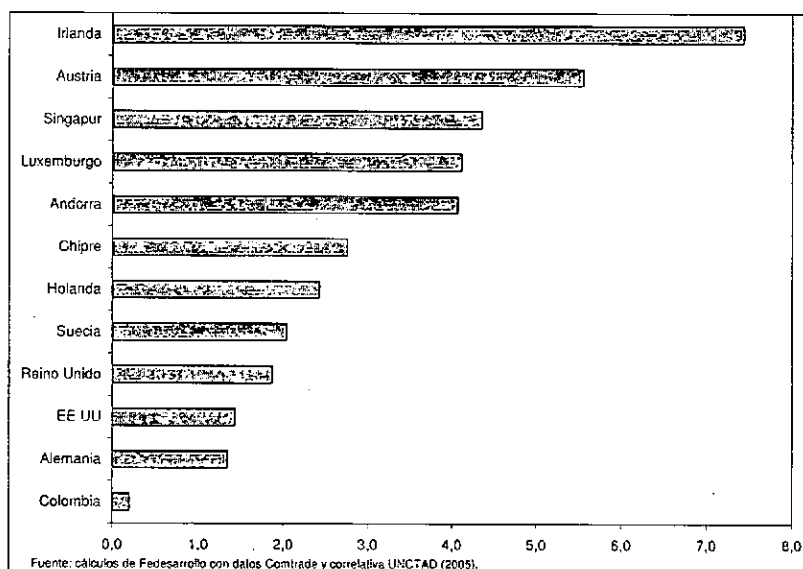
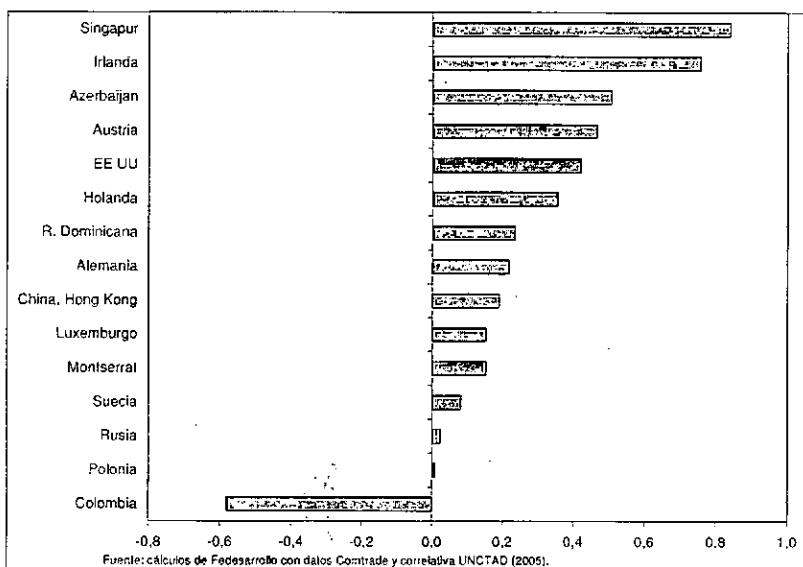


Gráfico VI-92

Balanza comercial relativa productos de software, promedio 2001-2005



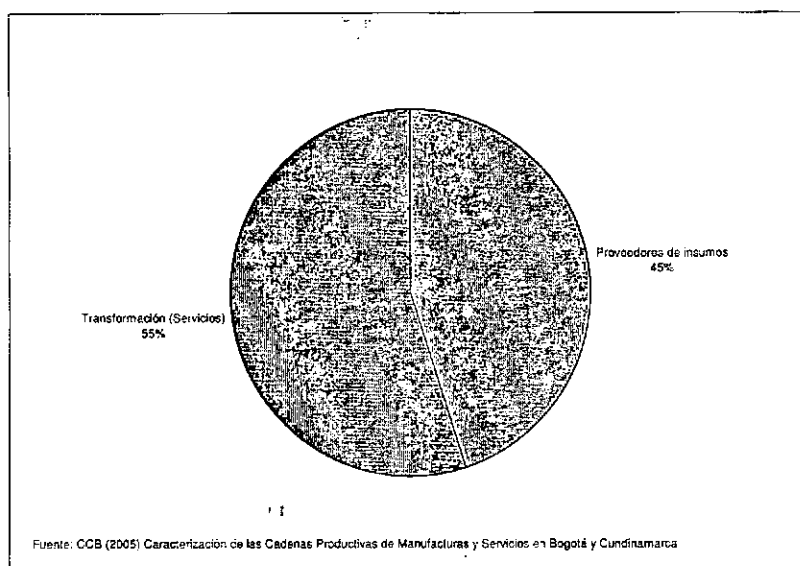
c) La cadena en la región

En 2004 había 5.688 empresas registradas en la Cámara de Comercio de Bogotá en actividades relacionadas con la cadena de software. En el eslabón de transformación que es el

directamente dedicado al desarrollo de software había 2.480 empresas. Así, 45% de las empresas son proveedores de insumos y 55% se dedica a la provisión de servicios (Gráfico VI-93).

Gráfico VI-93

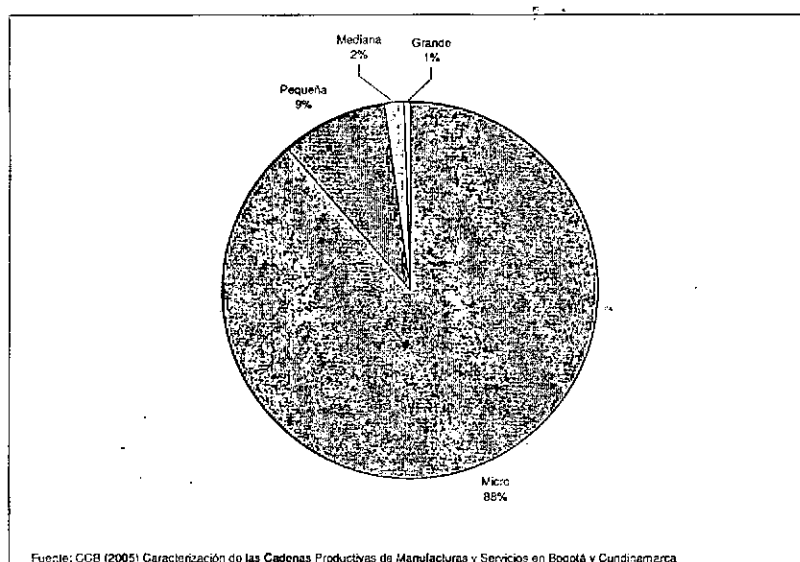
Empresas de la cadena de software Bogotá – Cundinamarca, 2004



La mayoría de las firmas del sector son microempresas. En efecto, para 2004 88% de las firmas son microempresas y casi 9% empresas pequeñas (Gráfico IV-94).

Gráfico VI-94

Tamaño de las empresas de software Bogotá-Cundinamarca, 2004



Bogotá es uno de los mayores exportadores de productos de software del país. Sin embargo, el Valle del Cauca es la única región con IBCR positivo (Gráficos VI-95 y VI-96).

Gráfico VI-95

Exportaciones de bienes de software de Colombia por principales regiones, prom.2001-05

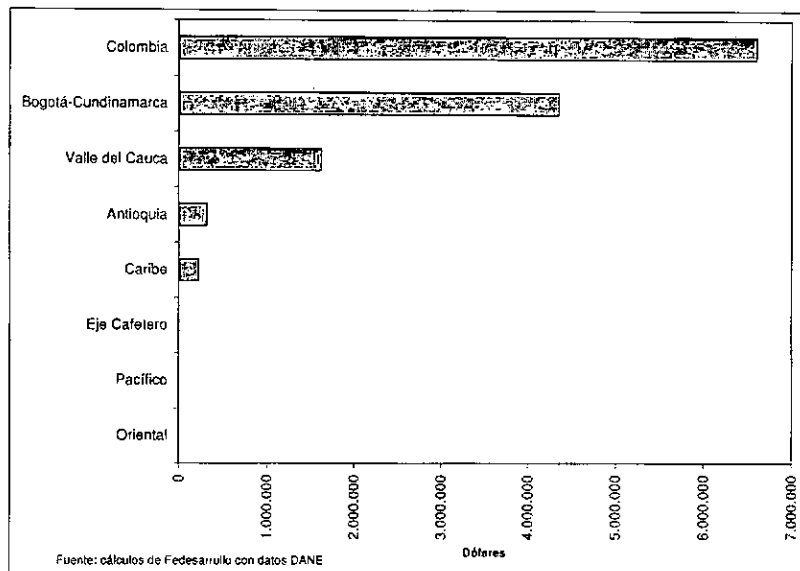
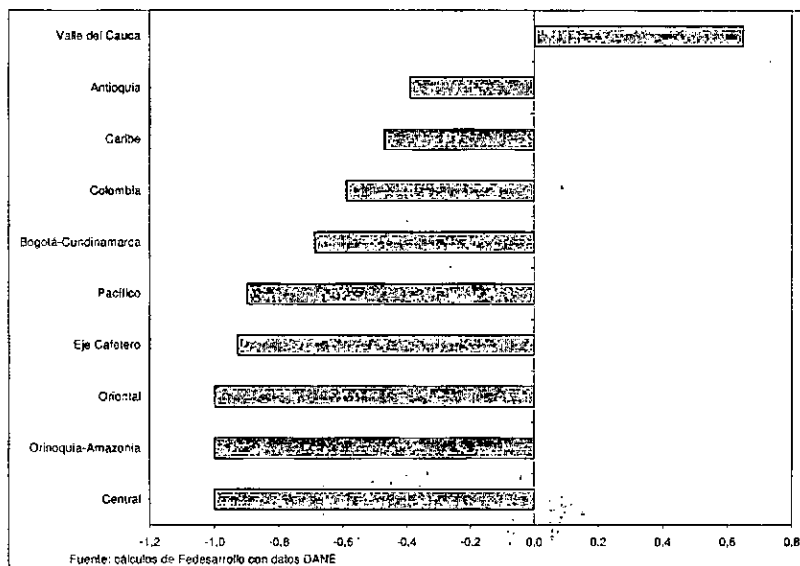


Gráfico VI-96

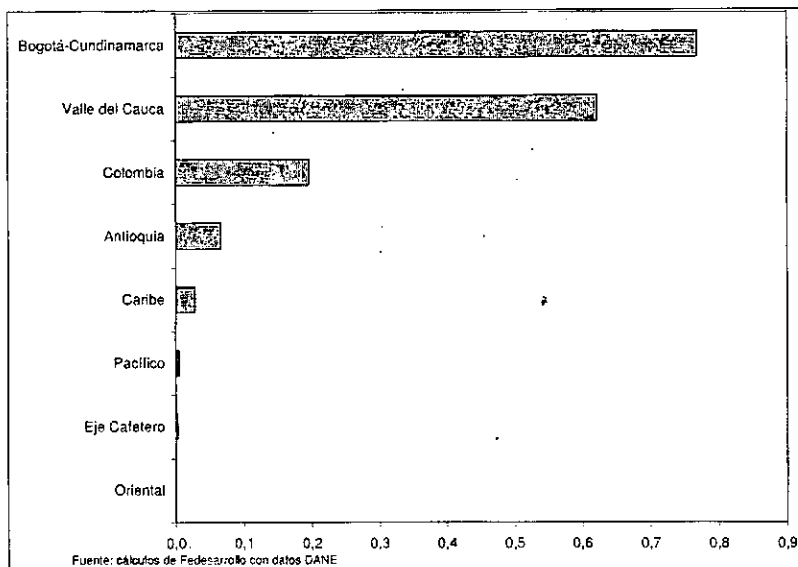
Balanza Comercial Relativa de software, promedio 2001-2005



Sin embargo, el IVCR muestra que La región de Bogotá y Cundinamarca junto con el Valle del Cauca tienen una buena competitividad relativa en productos de software (Gráfico VI-97).

Gráfico VI-97

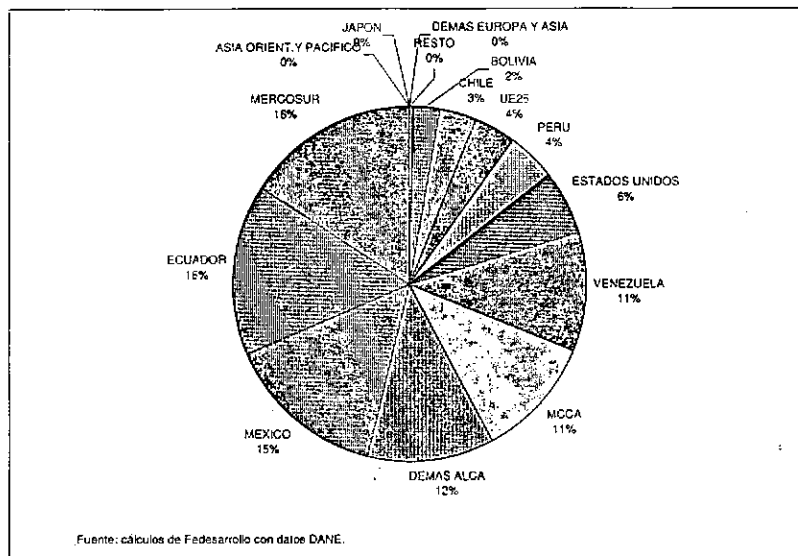
Ventaja Comparativa Revelada en productos de Software, promedio 2001-2005



Los principales mercados de destino de los productos de software de la región son, en su orden, Ecuador, MERCOSUR, México, Venezuela y los países centroamericanos. Estados Unidos representó un 6% de nuestras ventas externas de productos de software en el período 2001-2005 (Gráfico VI-98).

Gráfico VI-98

Exportaciones de productos de software de la región por destino, promedio 2001-2005



VI.1.2. Resultados de la negociación en acceso a mercados para la cadena

En materia de servicios, el TLC consolidó las legislaciones nacionales, como se vio en el Capítulo II. El Tratado no implica cambios sustanciales en las condiciones actuales para la prestación de servicios en el Modo 1 (suministro transfronterizo) y el Modo 2 (Consumo en el extranjero). Sin embargo, el TLC implica un desafío para el sector de servicios de software en cuanto a la necesidad de mejorar el acceso a comunicaciones y conectividad para desarrollar estos modos de prestación.

En el Modo 3 (Presencia comercial) se consolida la legislación nacional en materia de inversión extranjera y se crea un mecanismo de solución de controversias. Cabe anotar que el Tratado le permite a Colombia conservar el requisito para las concesiones obtenidas del Estado Colombiano. En el Modo 4 (Presencia física de personas) se mantienen las mismas restricciones por el tema de visas, pero se creó un Grupo de Trabajo sobre Servicios Profesionales que premitirá avanzar especialmente en el reconocimiento de títulos.

Este Grupo de Trabajo deberá diseñar procedimientos para el desarrollo de acuerdos de reconocimiento mutuo de títulos y procedimientos sobre estándares de licenciamiento y certificación de prestadores de servicios. En particular, el Tratado incluye un compromiso específico de trabajo para buscar el otorgamiento de licencias temporales a ingenieros.

Colombia se reservó el derecho de permitir que un profesional estadounidense ejerza solamente si la jurisdicción regional de Estados Unidos donde él ejerce ofrece un tratamiento similar a los colombianos en requisitos de autorización, licenciamiento o certificación para ejercer dicha profesión.

Estados Unidos no asume compromisos para las medidas del nivel estatal disconformes con los compromisos de liberalización en servicios del TLC, es decir los compromisos en materia de servicios aplican para el nivel Federal.

Es importante destacar que en el capítulo de Telecomunicaciones se acordó el acceso a la infraestructura de telecomunicaciones, tanto para operadores como para empresas, lo cual hace más eficiente la prestación de servicios de información.

VI.1.3. Principales competidores en el mercado estadounidense

Como se vio al analizar la competitividad de la cadena en el nivel mundial, este sector se caracteriza por el hecho de que Estados Unidos es uno de los principales productores tanto de bienes de software como de servicios de información. No obstante, también se vio que en los últimos años han surgido importantes proveedores de servicios de información y servicios de cómputo como Irlanda, India, Brasil, España y, en la región, Costa Rica y Chile.

A nivel internacional, India se ha consolidado como uno de los mayores productores de software; Irlanda, como proveedor de servicios especializados, y Estados Unidos

tradicionalmente ha estado a la vanguardia en desarrollo, implementación y comercializaron de software así como en investigación y desarrollo.

En el balance tecnológico de la cadena adelantado por la Cámara de Comercio se analizó la actividad productiva de desarrollos a la medida de acuerdo con las necesidades de los clientes.¹⁰⁶ Entre los desafíos de competitividad que enfrenta la región está la necesidad de que las empresas asimilen la tendencia mundial de desarrollo de software como la provisión de un servicio que incluye actividades como diseño, soporte y postventa. Para esto se necesita una alta integración de la cadena, para asegurar eficiencia en los productos, los procesos y las aplicaciones. No obstante, hay empresas en la región que tienen fortalezas en el desarrollo de software a la medida. Otras de las debilidades de la cadena son la falta de especialización y certificación del recurso humano, y la baja capacidad de innovación e inversión en investigación y desarrollo de las empresas locales.

De acuerdo con el Balance Tecnológico, Colombia puede competir en el mercado de desarrollo de servicios a la medida de las necesidades de los clientes, nicho en el que competiría con Chile y Costa Rica. De otro lado, en la medida en que los países de América Latina, con excepción de Brasil, compiten en el nicho de mercado de servicios de software en español se constituyen en los principales competidores para Colombia especialmente en actividades de tercerización.

VI.I.4. Resultados destacados del TLC para la cadena

Además de la creación de Grupo de Trabajo de Servicios Profesionales, el Tratado incluye un capítulo sobre Comercio Electrónico en el cual se fijan las condiciones para el intercambio comercial de productos digitales. Los productos digitales se definen como programas de cómputo, texto, video, imágenes, grabaciones de sonido y otros productos codificados digitalmente.

En el Tratado se establece que los derechos aduaneros se aplicarán sobre el medio portador y no sobre el producto digital. Adicionalmente, y tal vez uno de los resultados más importantes para el sector, se acordó que la importación y exportación de datos por medio electrónico no generará derechos aduaneros. Adicionalmente, se acordó que el suministro electrónico de servicios estará cubierto por las disciplinas de inversión, servicios transfronterizos y servicios financieros. En este capítulo también se prevé la cooperación entre agencias gubernamentales para proteger a los consumidores.

Finalmente, es importante señalar la reforma que el TLC introduce al régimen de Agencia Comercial por el tipo de relación que opera por lo general entre los distribuidores de los bienes y servicios de software y los fabricantes. El TLC flexibiliza este régimen al modificar la indemnización equitativa entre el principal y el agente al terminar un contrato sin justa causa. Además, la presunción de exclusividad también se elimina con lo cual puede haber más de un agente comercial en una zona geográfica para los mismos productos y actividades.

¹⁰⁶ Cámara de Comercio de Bogotá (2006), "Balance Tecnológico: Cadena productiva desarrollo de software en Bogotá y Cundinamarca".

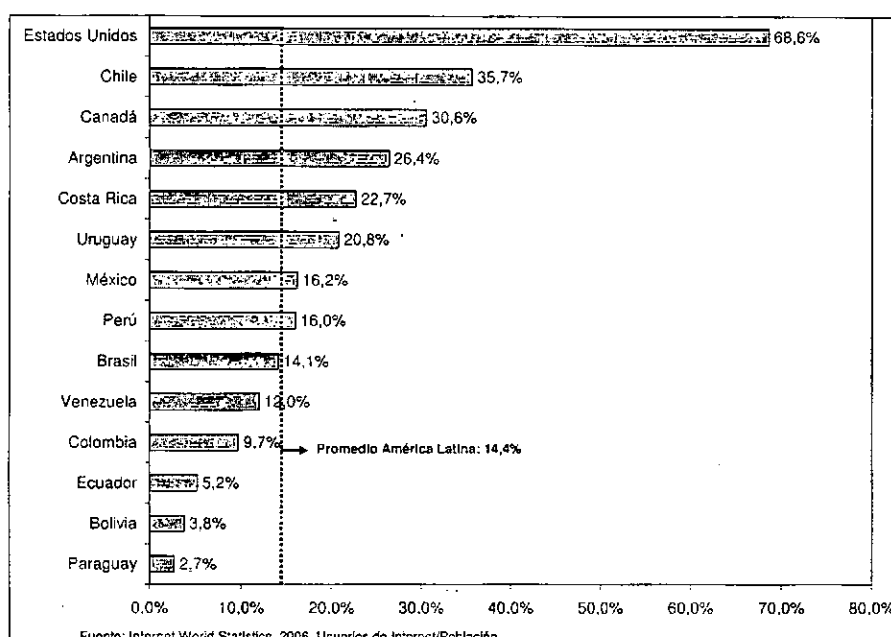
VI.1.5. Fortalezas y debilidades de la cadena frente a un TLC con EE.UU.

El mercado de Estados Unidos ofrece una oportunidad especialmente para que los productores de servicios de software de la región exploten actividades como *off-shoring* (subcontratación), desarrollos a la medida, pruebas (*testing*) y adaptación a los mercados locales (*localizing*), tal y como se concluye en el Balance Tecnológico elaborado por la CCB para el sector en 2006.

Sin embargo, se identifican por lo menos tres desafíos claves para que la industria de software de la región pueda aprovechar las nuevas posibilidades de negocios. El primero de estos desafíos es la infraestructura de telecomunicaciones, que debe ser adecuada para soportar servicios de información (banda ancha) y todavía es costosa respecto de otros países. De hecho, Colombia todavía es uno de los países de la región con una de las penetraciones demográficas más bajas de Internet junto con los otros países andinos. (Gráfico VI-99)

Gráfico VI-99

Penetración demográfica de Internet, 2006



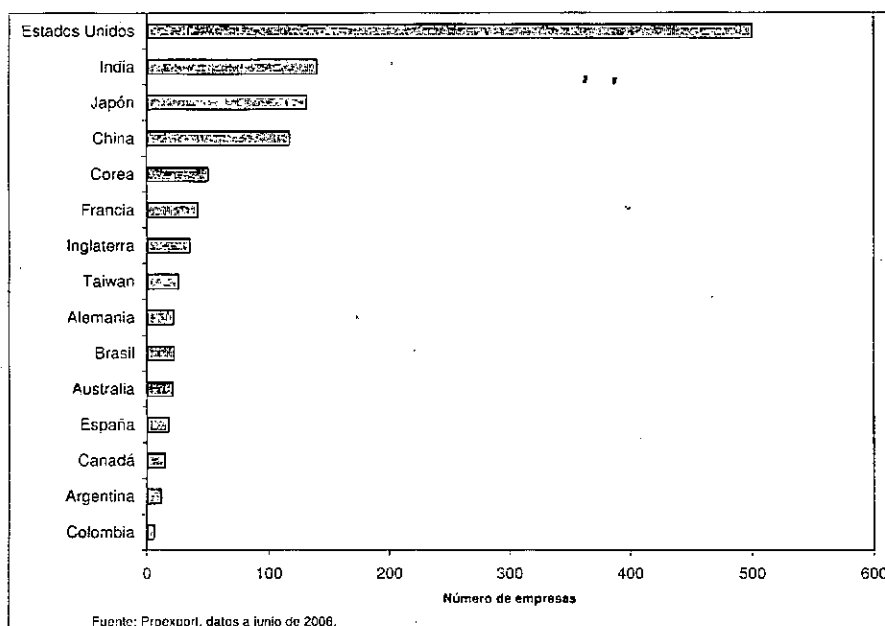
En segundo lugar tanto el hardware como el software cambian de manera permanente y acelerada lo cual impone un reto al país para situarse a la vanguardia de la innovación, y para controlar el contrabando y la piratería, problemas muy graves en Colombia.

En tercer lugar, un desafío central se presenta en materia de capital humano. Es necesario que el país fortalezca no sólo la preparación técnica sino otro tipo de habilidades como idiomas (inglés, francés y mandarín). En particular, la falta de especialización y certificaciones del recurso humano se constituyen en restricciones para acceder de manera más agresiva a los mercados internacionales.

A modo de ilustración en el Gráfico VI-100 se presenta el número de empresas de software certificadas por CMMI para garantizar la calidad de sus procesos y productos en diferentes países. Después de Estados Unidos, se destacan países como India y China con 140 y 117 empresas, respectivamente. Colombia a mediados de 2006 contaba con 6 empresas certificadas.

Gráfico VI-100

Valoración en Capability Maturity Model Integration para Software



VI.I.6. A modo de balance: las posibilidades de exportar software en el marco del TLC

Los productores de software de los países en desarrollo tiene la gran oportunidad de aprovechar los procesos de tercerización que caracterizan a la economía estadounidense en la actualidad. Para dar una idea de la importancia de esas oportunidades, vale la pena recordar cálculos de la Universidad de Berkeley y la firma de consultoría McKinsey que estiman que 11% de los empleos de Estados Unidos son susceptibles de tercerización en otros países. De hecho, la consultora Forrester Research estima que de aquí a 2015 se habrán fugado de Estados Unidos 3,3 millones de empleos por concepto de procesos de tercerización.

En el caso específico del software, países de la región como Costa Rica y Brasil han podido aprovechar esas oportunidades. A modo de ilustración, vale la pena recordar que las exportaciones de servicios de software de Costa Rica representan más de quince veces las de Colombia, lo que da una idea de la posibilidad que hemos desaprovechado hasta el presente. Por ello no es extraño que Brasil esté planeando multiplicar cinco veces sus exportaciones de software de aquí al año 2010.

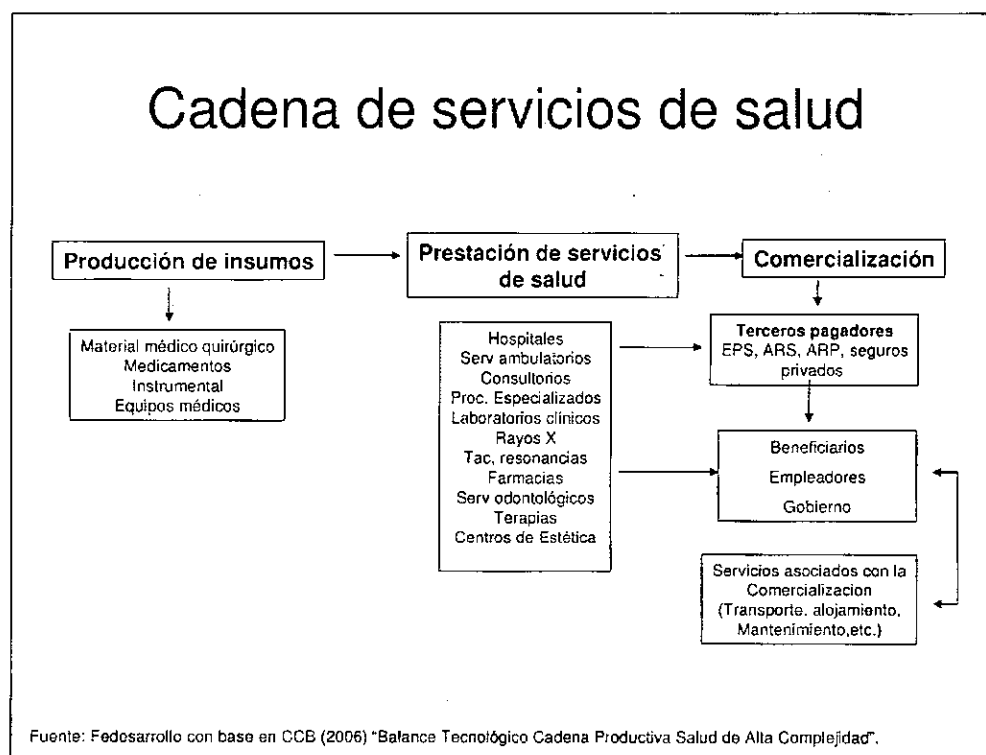
En este contexto, la negociación del TLC constituye una oportunidad para dinamizar las exportaciones del sector de software de la región, especialmente en la medida en que abre los ojos de los empresarios hacia las posibilidades de exportar. Como ya se mencionó, en el caso específico del software existen posibilidades en el desarrollo de soluciones a la medida, pruebas y subcontratación, entre otras. En ese conjunto sobresale la opción del desarrollo de soluciones a la medida, pues es un área en que los ingenieros locales han demostrado tener fortaleza creativa. De hecho, en el taller sectorial convocado por la CCB, el gremio del sector subrayó que la recursividad es uno de los rasgos más sobresalientes del trabajo de los programadores colombianos.

Sin embargo, las posibilidades efectivas de explotar las posibilidades de penetrar el mercado estadounidense están limitadas por los tres cuellos de botella que mencionamos más arriba. Es imperativo avanzar en la mejora de la infraestructura de telecomunicaciones, en particular en la banda ancha que permita soportar el tráfico de los servicios de información. Así mismo, es esencial trabajar en una cultura de la innovación que le permita a los empresarios del sector estar a tono con los avances continuos que se registran en los sectores del hardware y el software. Finalmente, existe una clara limitación para el desarrollo del sector en la calificación de sus recursos humanos, no sólo en cuanto a su formación técnica sino también idiomática en un entorno cada vez más globalizado.

VI.J. Servicios de la salud

La cadena de servicios de salud comprende numerosas empresas y entidades de distinto tipo. La Cámara de Comercio ha diseñado una definición de esta cadena que comprende proveedores de insumos, empresas de transformación y empresas de comercialización. En el primer grupo se ubican empresas de fabricación de jeringas, dientes postizos, instrumentos quirúrgicos, y empresas de comercialización de materias primas y maquinaria para servicios de salud y la industria farmacéutica. En el eslabón de transformación están empresas como las instituciones prestadoras de salud, hospitales y centros especializados de servicios médicos. En comercialización se incluyen empresas dedicadas a la comercialización de productos terminados farmacéuticos, medicinales y cosméticos tanto al por mayor como al por menor (Gráfico VI-101).

Gráfico VI-101



La prestación de servicios de salud en Colombia se caracteriza por tener altos niveles de calidad y costos bajos en términos internacionales. Como se vio en la sección anterior, el comercio mundial de servicios creció entre 1985 y 2005 por encima del comercio de bienes, lo cual muestra el potencial que esta actividad tiene especialmente para países en desarrollo que disponen de mano de obra calificada a menor costo.

En el taller realizado con empresarios del sector de la salud de la región Bogotá-Cundinamarca en 2004 por Fedesarrollo y la CCB se identificaron cuatro factores negativos en la competitividad de este sector frente a la negociación de un acuerdo comercial con Estados Unidos. En primer término, las exportaciones de servicios de salud a ese país tienen

un potencial limitado. El mercado estadounidense de salud se caracteriza por una amplia cobertura de los seguros médicos entre la población, por lo cual el mercado se circunscribiría a enfermedades no cubiertas. En segunda instancia, existen limitaciones respecto a la transferibilidad de los seguros médicos estadounidenses y la circulación internacional de pacientes, por lo cual es poco probable que personas con esos seguros en EE.UU. contemplen la posibilidad de venir a Colombia a demandar servicios de salud. En tercer lugar, hay una gran competencia en la oferta de servicios de salud, en particular de países como Cuba y Costa Rica que además se apoyan en una combinación entre servicios de salud y de turismo. Adicionalmente, el sector de la región tiene competencia en la oferta por parte de ciudades como Medellín y Cali, que también están impulsando iniciativas similares a la de Salud Capital que es un proyecto de turismo médico que se ha venido trabajando en la región. Por último, hay limitaciones relacionadas con visas para que médicos colombianos y, en general, personal que labora en el sector pueda trabajar en Estados Unidos.

En esta sección se presenta un breve análisis de los principales resultados y retos para la cadena de servicios de salud de la región.

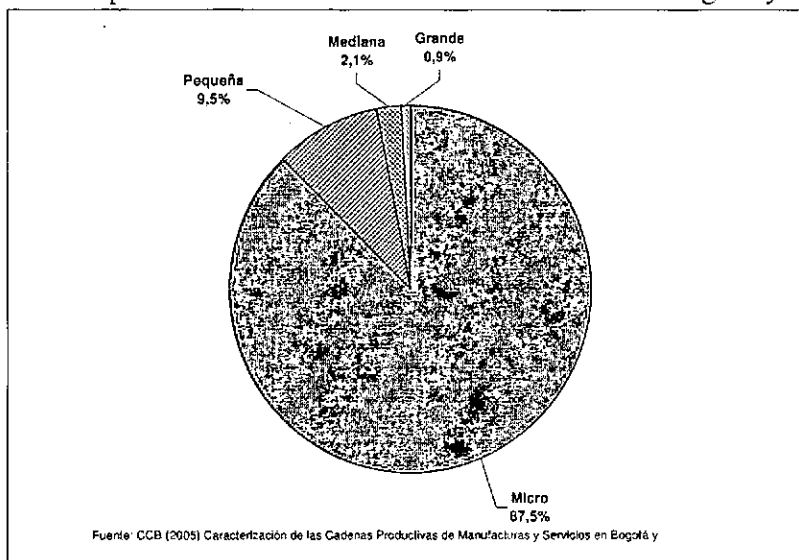
VI.J.1. Contexto competitivo y relevancia de la cadena de servicios de salud

a) La cadena en la región

En 2004 había 11.084 empresas registradas en la Cámara de Comercio de Bogotá en la cadena de salud, de las cuales casi 88% eran micro empresas, 9,5% eran pequeñas empresas, 2,1% medianas y apenas 0.9% grandes empresas (Gráfico VI-102).

Gráfico VI-102

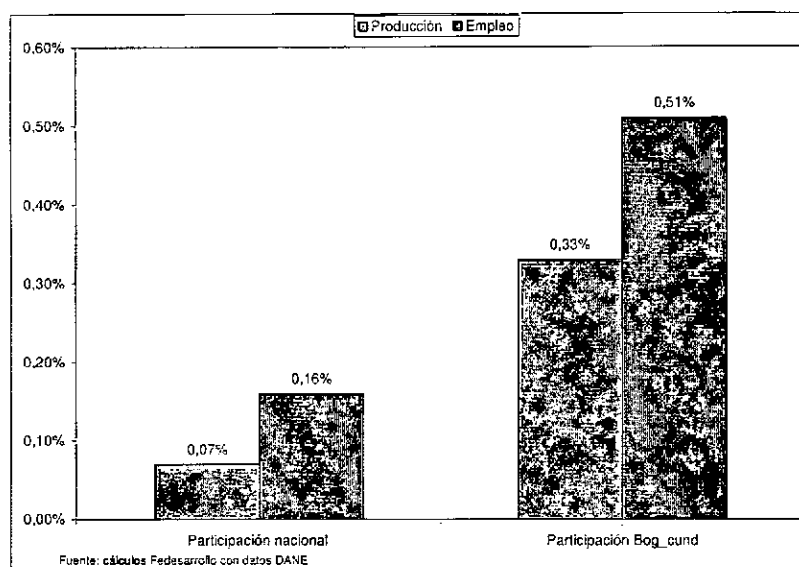
Tamaño de las empresas en el sector de servicios de salud en Bogotá y Cund., 2004



Bogotá y Cundinamarca tienen una participación importante en el eslabón de producción de insumos de la cadena de servicios de salud. Para 2004 la producción de aparatos e instrumentos médicos de la región representó 0,51% del empleo industrial de la región y 0,33% de la producción industrial de la región (Gráfico VI-103).

Gráfico VI-103

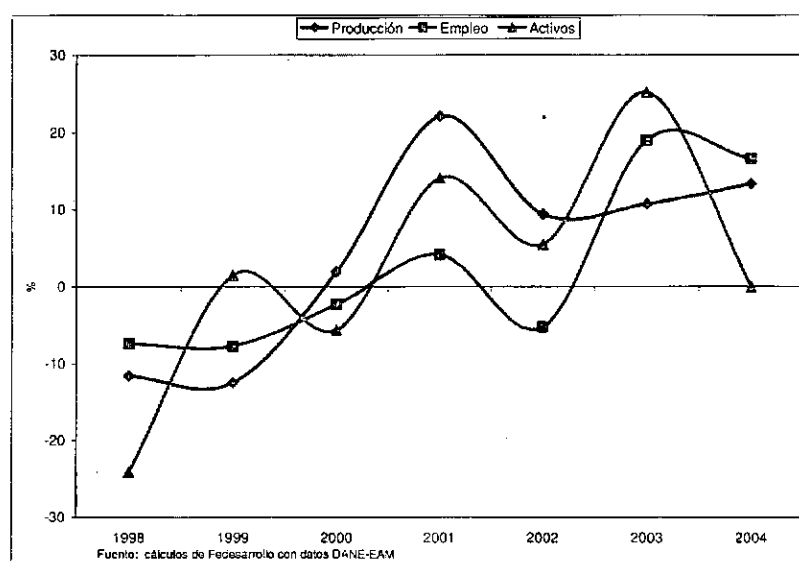
Participación de Aparatos e instrumentos médicos en la producción y el empleo industrial de Bogotá y Cundinamarca y la industria nacional, 2004



La producción de aparatos e instrumentos médicos ha registrado una tendencia creciente a partir de 2000, si bien los activos en el sector no han registrado la misma tendencia (Gráfico VI-104).

Gráfico VI-104

Evolución del sector de Aparatos e instrumentos médicos de Bogotá y Cundinamarca



La producción de farmacéuticos de la región también ha mostrado un desempeño positivo, especialmente por el dinamismo de las exportaciones que se registro desde finales de los noventa. En la actualidad el sector de farmacéuticos tiene una vocación exportadora más marcada que el sector de aparatos e instrumentos médicos. Sin embargo éste último ha ido aumentando sus exportaciones hasta llegar en 2005 a casi US\$ 35 millones. Las exportaciones

de farmacéuticos y medicamentos de la región en 2005 ascendieron a US\$ 118 millones (Gráfico VI-105). Cabe anotar que la región exporta casi 50% de los farmacéuticos y medicamentos que vende el país (Gráfico VI-106).

Gráfico VI-105

Exportaciones Aparatos e instrumentos médicos y de Farmacéuticos y medicamentos de la región, US\$ Millones

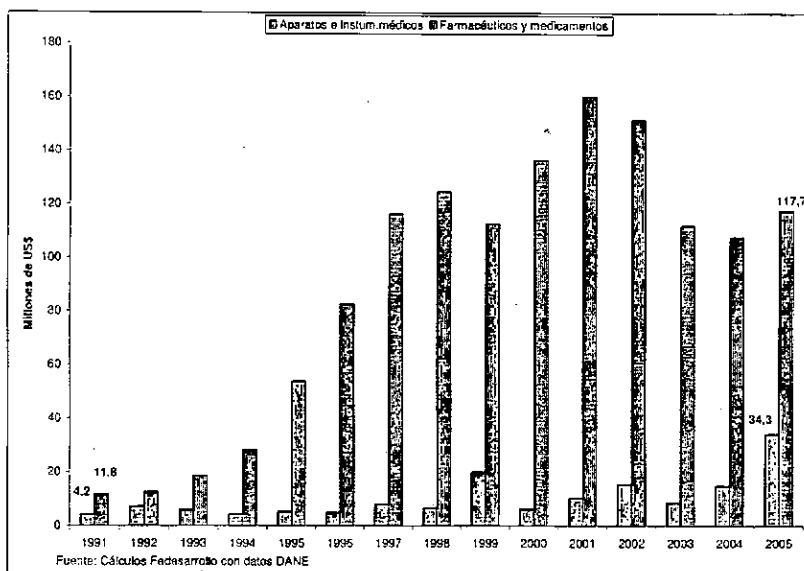
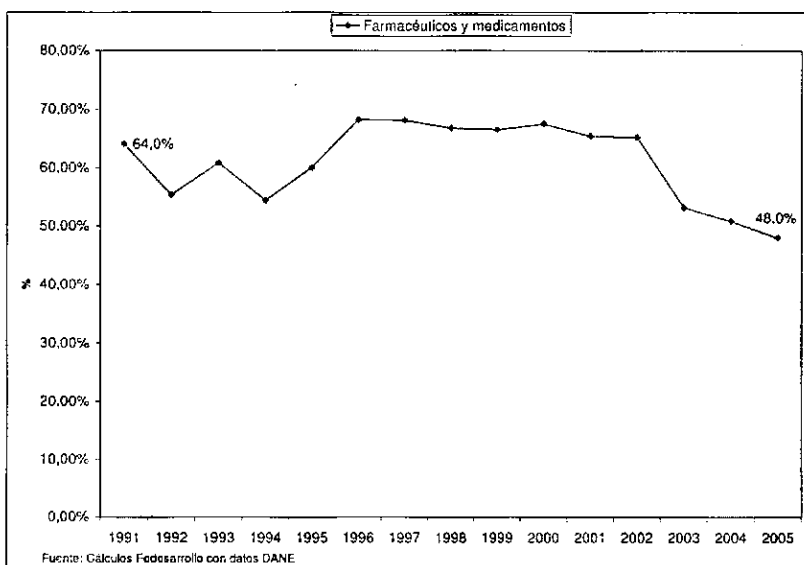


Gráfico VI-106

Participación de las exportaciones de farmacéuticos y medicamentos de la región en las del total del país

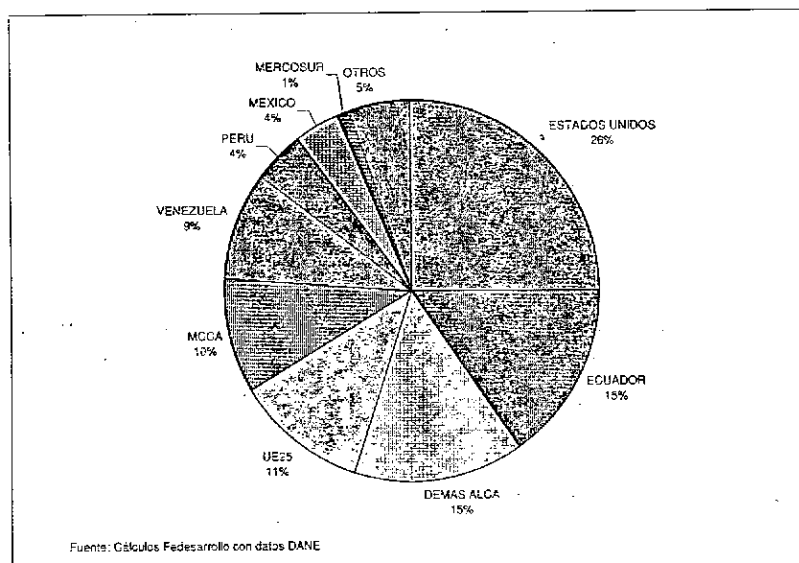


Los mercados de destino de las exportaciones tanto de aparatos e instrumentos médicos como de farmacéuticos y medicamentos son relativamente diversificados. En el caso de aparatos e

instrumentos médicos Estados Unidos es el socio más importante con un 26% para el periodo 2001-2005, seguido de Ecuador con 15%. Venezuela, la Unión Europea y los países centroamericanos también son mercados de destino importantes para estos productos (Gráfico VI-107).

Gráfico VI-107

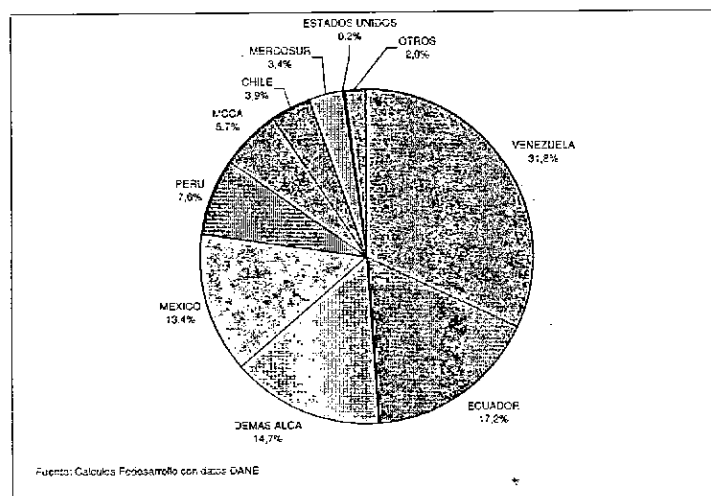
Mercados de destino de las exportaciones regionales de aparatos e instrumentos médicos, promedio 2001-2005



En farmacéuticos y medicamentos los mercados de destino de las exportaciones son principalmente regionales, con un porcentaje mínimo de ventas externas al mercado de Estados Unidos. Los principales destinos de exportación son Venezuela, Ecuador, México y Perú (Gráfico VI-108).

Gráfico VI-108

Mercados de destino exportaciones regionales de farmacéuticos y medicamentos, prom.2001-05

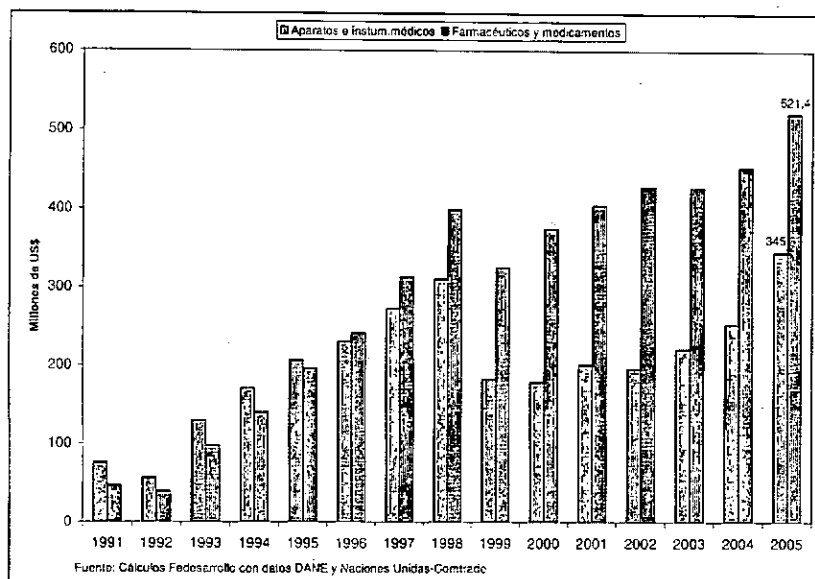


La intensidad importadora de la región es alta, tanto para aparatos e instrumentos médicos como para farmacéuticos y medicamentos. En 2005 las importaciones de aparatos e

instrumentos médicos ascendieron a US\$ 345 millones y las de farmacéuticos a US\$ 521 millones (Gráfico VI-109)

Gráfico VI-109

Importaciones de Aparatos e instrumentos médicos y de Farmacéuticos y medicamentos de la región, US\$ Millones



Estados Unidos y los países de la Unión Europea son los principales proveedores de la región en este mercado (Gráficos VI-110 y VI-111). En Aparatos e Instrumentos Médicos Estados Unidos fue el principal proveedor entre 2001 y 2005.

Gráfico VI-110

Principales proveedores de Aparatos e instrumentos médicos de la región (Promedio 2001-2005)

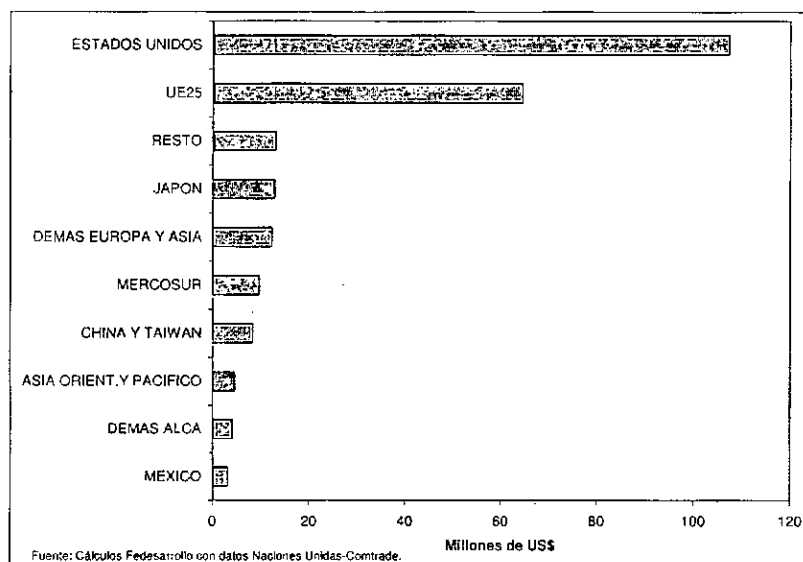
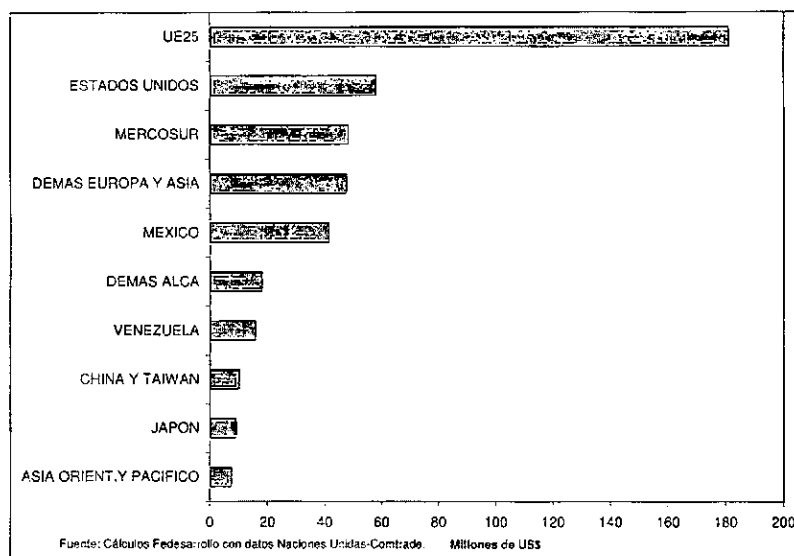


Gráfico VI-111
Principales proveedores de Farmacéuticos y medicamentos de la región
(Promedio 2001-2005)



VI.J.2. Resultados de la negociación en acceso a mercados para la cadena

a) Bienes

Para el eslabón de bienes de la cadena de servicios de salud, que comprende aparatos e instrumentos médicos y farmacéuticos y medicamentos, las condiciones de desgravación arancelaria del TLC implican una consolidación del acceso preferencial derivado de ATPDEA y del SGP. Adicionalmente, se dará una reducción inmediata de aranceles a materias primas y productos finales del sector no cubiertos por esos tratamientos preferenciales. Así, con el TLC se desgravan todos los insumos y los productos provenientes de EE.UU. Sólo en el caso de Aparatos e instrumentos médicos producidos en el país, el programa de desgravación será de 10 años.

La norma de origen para los bienes de este sector se rige principalmente por el principio de cambio de clasificación arancelaria. El valor de contenido regional se usa en algunos casos con valores de entre 35%-45%, especialmente para productos como aparatos e instrumentos médicos.

Tal y como se expuso en el Capítulo II, el TLC contiene un capítulo sobre propiedad intelectual que es clave para el sector de farmacéuticos y medicamentos en la medida en que a través de la regulación de sus patentes tiene efectos importantes para la salud pública. En efecto, mientras más se protejan los derechos de propiedad intelectual, más se limita la capacidad de los gobiernos de generar competencia en el mercado de productos genéricos, lo

cual eleva los precios de los medicamentos y afecta la capacidad de compra por parte de la población más pobre, especialmente en los países en desarrollo.

El TLC mantiene los niveles de protección y el espectro patentable que actualmente opera en Colombia con algunas modificaciones. En patentes la protección sigue otorgándose por 20 años como se estableció en Colombia desde 1994. La protección a datos de prueba será de cinco años como Colombia lo hace desde 2002 (Decreto 2085). El Tratado no contempla el patentamiento de segundos usos, seres vivos y procedimientos quirúrgicos.

Colombia asumió con el TLC compromisos de mayor eficiencia y transparencia en las oficinas de patentes y registro sanitario. Deberá haber compensación por demoras injustificadas en otorgar una patente, después de un período de transición de 2 años. En cuanto a las acciones administrativas o *linkage*, se acordó en el TLC la obligación de informar las solicitudes de comercialización, tomar medidas preventivas para impedir la comercialización de producto patentado, pero el Invima no determinará la validez o la infracción de una patente.

b) Servicios

En servicios el sector se verá beneficiado del desmonte de barreras al comercio de carácter regulatorio de acuerdo con los distintos modos de suministro y de conformidad con el tratamiento recíproco otorgado por Estados Unidos. En la práctica, Colombia mantiene el nivel de apertura actual en la prestación de servicios de salud es decir al modo 3 de inversión extranjera y se reservó el derecho de mantener las restricciones al modo 4 de movimiento de personas. Entre estas restricciones se cuentan:

- Restricciones al número de médicos extranjeros operando en el territorio nacional (Ley 14 de 1962 Art. 2)
- Restricciones para trabajar por un año para médicos y cirujanos extranjeros, y especialistas en anestesiología en misiones científicas o docentes, como consultores o asesores (Circular 0020 del 3 de julio de 1998 Min. de Salud, Art. 1)
- Restricciones a cargos de dirección de enfermería en entidades oficiales a profesionales colombianos (Decreto 2184 de 1976, Art. 11)
- Obligación de calificación de títulos para profesión para-médica de microbiólogo, bacteriólogo y laboratoristas clínicos, de países con los cuales Colombia no tenga Tratados o Convenios sobre equivalencia de títulos universitarios. Adicionalmente, el gobierno puede limitar el número si considera que la oferta nacional es suficiente (Ley 44 de 1971 Art. 2)

En particular, Colombia se reservó el derecho de adoptar o mantener cualquier medida que permita a un profesional, que es un nacional de Estados Unidos, ejercer solamente en la medida en que la jurisdicción regional de EE.UU. en donde ese profesional ejerce su práctica, ofrezca un tratamiento consistente con las obligaciones a los nacionales colombianos en los procesos y requisitos de autorización, licenciamiento o certificación para ejercer dicha profesión.

Igualmente, Colombia se reservó el derecho de adoptar o mantener cualquier medida que imponga limitaciones sobre los servicios sociales y de salud y servicios profesionales relacionados con la salud. Así como el derecho de adoptar o mantener cualquier medida con respecto a la aplicación y ejecución de leyes, y al suministro de servicios de seguridad social, bienestar social, educación y capacitación pública, salud y atención infantil.

Por su parte, Estados Unidos no asumió en el Tratado compromisos para medidas existentes en el nivel estatal que sean disconformes con los compromisos de liberalización en servicios en el TLC. Adicionalmente, Estados Unidos se reserva el derecho de adoptar o mantener cualquier medida con respecto a los servicios sociales, que se establezcan o se mantengan por razones de interés público. Esta reserva cubre actividades como seguro o seguridad de ingreso, seguridad social, bienestar social, educación pública, capacitación pública, salud y atención infantil.

VI.J.3. Principales competidores en el mercado estadounidense

En aparatos e instrumentos médicos los principales exportadores al mercado de Estados Unidos son México, Alemania y Japón (Gráfico VI-112). Los principales competidores de acuerdo con el Índice de Especialización de Exportaciones Específico son Costa Rica, Irlanda y Suiza (Gráfico VI-113). Colombia, ni la región de Bogotá y Cundinamarca aparecen como actores importantes en este mercado.

Gráfico VI-112

Principales exportadores de aparatos e instrumentos médicos a Estados Unidos

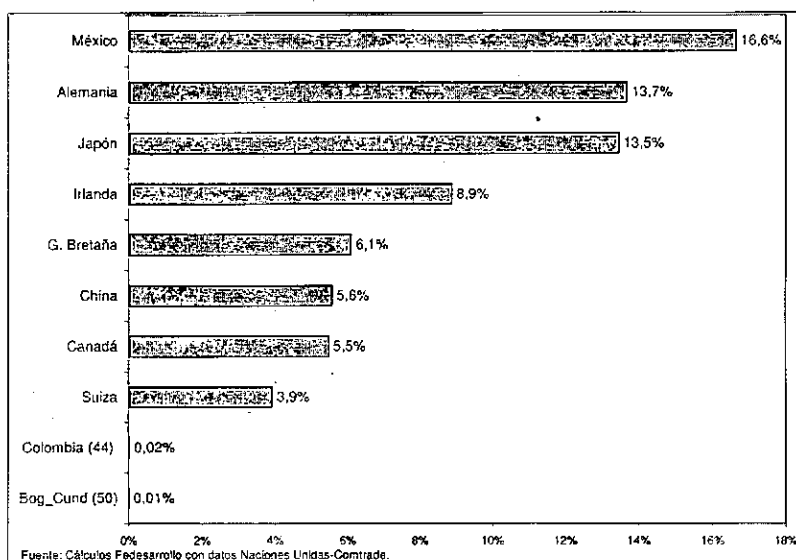
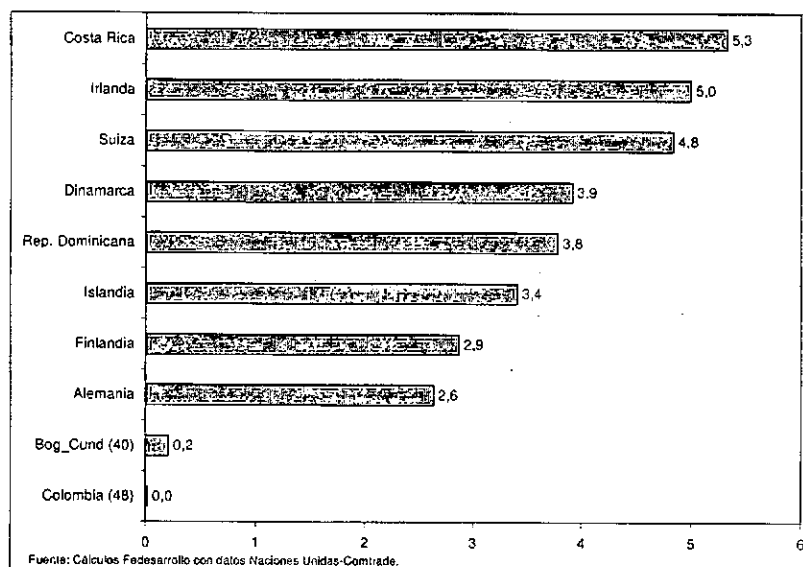


Gráfico VI-113

Principales competidores de la región del sector de Aparatos e Instrumentos médicos en el mercado de Estados Unidos (IEEe promedio 2001-2005)



En productos farmacéuticos y medicamentos los principales exportadores al mercado estadounidense y los países que proporcionalmente han ganado mayor participación en ese mercado son los países europeos. Como se observa en los Gráficos VI-114 y VI-115 países como Irlanda, Gran Bretaña, Croacia y Eslovenia son importantes competidores en el mercado de Estados Unidos. En este caso también, ni Colombia ni la región de Bogotá y Cundinamarca juegan un papel importante en este mercado.

Gráfico VI-114

Principales exportadores de Productos Farmacéuticos a Estados Unidos (prom. 2001-05)

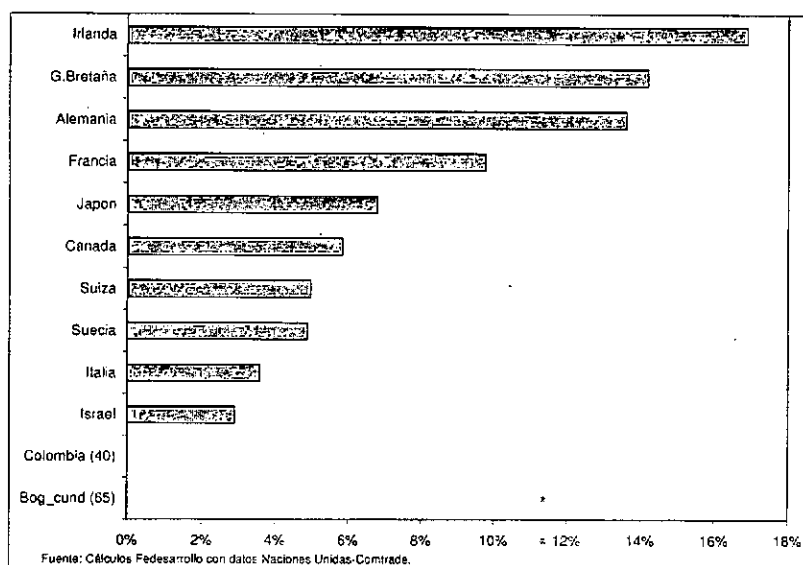
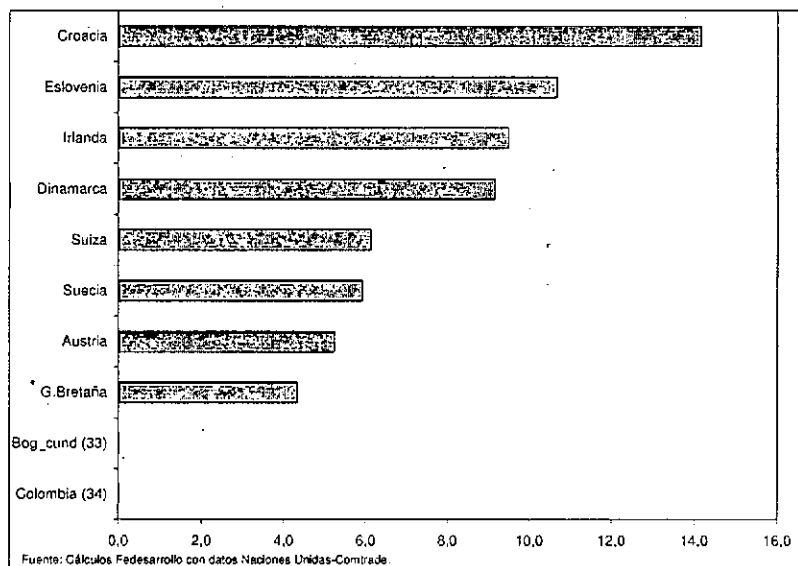


Gráfico VI-115

Principales competidores de la región del sector de Productos farmacéuticos y medicamentos en el mercado de Estados Unidos (IEEe promedio 2001-2005)



VI.J.4. Resultados destacados del TLC para la cadena

Además de la desgravación inmediata de los insumos y los productos de esta cadena, con excepción de los aparatos e instrumentos médicos producidos en el país, los resultados más importantes del TLC tienen que ver con los compromisos que los países adquirieron para avanzar en el tema de homologación de títulos.

Si bien este tema no implica una apertura inmediata al movimiento de personas para la prestación de servicios, representa un avance frente a la ausencia de instancias para trabajar sobre el tema. De manera recíproca, como ya se mencionó, Colombia se reservó el derecho de mantener restricciones en esta materia, pues EE.UU. cedió poco en materia de liberalización del modo 4 de prestación de servicios.

En cuanto a temas transversales contenidos en el TLC que puedan tener efecto sobre el sector de servicios de salud es importante destacar que el Tratado permitirá el uso de zonas francas y Plan Vallejo, siempre que los productos cumplan con las normas de origen.

La posibilidad de importar productos remanufacturados podrá constituirse en una oportunidad especialmente para el eslabón de prestación de servicios de esta cadena. Por esta vía se podrán adquirir a menor costo maquinaria y equipo para el sector.

Los compromisos adquiridos en materias de compras públicas representan oportunidades de mercado a través de las licitaciones del nivel Federal y de nueve estados en particular.

VI.J.5. Fortalezas y debilidades de la cadena frente a un TLC con EE.UU.

La cadena de servicios de salud enfrentará una mayor competencia de productos estadounidenses en el eslabón de bienes, aparatos e instrumentos médicos y farmacéuticos y medicamentos. No obstante, especialmente el sector de farmacéuticos y medicamentos no ha estado protegido por los niveles arancelarios más altos de manera que ha experimentado una exposición paulatina a la competencia de productos extranjeros.

Es en el caso de servicios de salud donde más desafíos representa el TLC, especialmente para explotar el interés exportador que se ha dado en los últimos años. En efecto, el sector de servicios de salud en Colombia se caracteriza por contar con altos niveles de calidad y prestigio, bajos costos en términos internacionales y empresas con interés exportador. Las iniciativas adelantadas por la CCB y otras entidades y gremios en el país dan cuenta de ese interés exportador.

Según la OMS, Colombia está en los primeros lugares de América Latina por su sistema de salud y es el país número 22 entre 191 países por el notable desarrollo humano y tecnológico de la medicina en el país. Si bien Colombia tiene potencial para proveer servicios de calidad, existen distintas limitaciones para llevar a cabo una estrategia más agresiva de inserción en el mercado internacional.

Como ya se mencionó, las exportaciones de servicios de salud a EE.UU. enfrentan la limitación de la amplia cobertura de seguros médicos por lo cual el mercado objetivo se circunscribe a enfermedades no cubiertas. En el mismo sentido, las restricciones a la transferibilidad de los seguros médicos y a la cobertura para la circulación internacional de pacientes se constituyen en limitantes importantes a la prestación de servicios de salud a pacientes estadounidenses.

Sin embargo, algunos países han logrado con éxito incursionar en la provisión de servicios de salud en el nicho de las cirugías electivas no cubiertas, este mercado es de las personas que se denominan *"too rich for Medicaid, too poor for insurance"*. Se estima que 61 millones de estadounidenses están sub-asegurados o no asegurados. A este grupo se suman los empleadores que auto-aseguran a sus trabajadores, y dividen con ellos la ganancia de usar servicios médicos más baratos. Hospitales de países como Tailandia y Malasia han vendido con éxito servicios a este nicho de mercado. En 2005 el Hospital Bumrungrad de Bangkok recibió 55.000 pacientes estadounidenses para atender diversos servicios de cirugía. La competitividad se da esencialmente por costos pues los procedimientos en Tailandia y Malasia cuestan entre 20% y 25% de lo que cuestan en Estados Unidos.

El principal reto que enfrenta el sector de servicios de salud de la región para desarrollar una estrategia de inserción en el mercado de Estados Unidos es cumplir con los requisitos de acreditación de instituciones, certificación de profesionales y la homologación de títulos por parte de otros países. En este sentido, es de crucial importancia que el sector aproveche el Grupo de Trabajo Permanente para avanzar en el reconocimiento de títulos que se creó en el Tratado. Igualmente, el sector debe continuar trabajando en el desarrollo de estándares para licenciamiento que le permitan cumplir con los estándares de EE.UU. en servicios de salud.

Estos estándares se pueden lograr con acreditaciones aceptadas internacionalmente como las de la *Joint Commission for International Accreditation of Hospital Organizations*.¹⁰⁷

Como se ha visto, la negociación del TLC permitió avanzar en particular en la homologación de títulos mientras las limitaciones relacionadas con el acceso a la prestación de servicios en ese mercado deberán seguir siendo materia de trabajo por las empresas interesadas en este tipo de negocios.

Sin embargo, la Cámara de Comercio ha venido trabajando en una nueva iniciativa que difiere de la estrategia de turismo médico y se concentra en la provisión de servicios de médicos de alta complejidad a través de centros de excelencia. Este trabajo ha hecho evidente que la definición de una cadena de servicios de salud es compleja por la diversidad de disciplinas, áreas de conocimiento y especializaciones que hay en el sector salud, las cuales tienen sus propios procedimientos e intervenciones. Por eso la Cámara de Comercio definió una cadena de servicios médicos de alta complejidad altamente relacionados entre sí.¹⁰⁸

Como resultado de ese trabajo se propone una estrategia para este subsector que se resume en la creación de centros de excelencia con alto potencial exportador. En particular, el proyecto se concentra en las áreas de rehabilitación o prostodoncia y cirugía estética. De nuevo, el balance evidencia que en Estados Unidos los estándares internacionales son mucho más exigentes que los que operan en Colombia para licenciamiento y acreditación, por lo cual uno de los principales desafíos de competitividad identificados es la búsqueda de acreditaciones de aceptación internacional para las instituciones.

VI.J.6. A modo de balance: las posibilidades de exportar servicios de salud en el marco del TLC

Uno de los sectores productivos en los que el país y la región presentan mayores oportunidades de exportación a Estados Unidos en el marco del TLC es el de los servicios de salud. Para dar una idea de la magnitud de estas oportunidades basta recordar que 55.000 pacientes estadounidenses viajaron en 2005 hasta Tailandia para aprovechar los diferenciales de precio que se registran frente a los costos de la salud en Estados Unidos. Se estima que los procedimientos en países como Tailandia y Malasia cuestan entre 20% y 25% de lo que valen en el mercado estadounidense.

El sector prestador de servicios de salud de la región puede competir por una porción de ese mercado, con una proximidad mucho mayor a Estados Unidos (que facilita el transporte de pacientes que valoran la comodidad en los desplazamientos), con unos costos competitivos y con una calidad que ha sido reconocida internacionalmente. Hay que recordar que Colombia ha sido destacado por la Organización Mundial de la Salud como uno de los países con mayor desarrollo humano y tecnológico en la medicina en América Latina.

¹⁰⁷ La JCIA es el brazo internacional de la Comisión Conjunta de Acreditación de Organizaciones de Salud de Estados Unidos (*Joint Commission for the Accreditation of Healthcare Organizations* (JCAHO)) el ente que acredita más de 18.000 hospitales en Estados Unidos. La JCIA ha acreditado 11 hospitales internacionales en Europa, América del Sur y el Medio Oriente.

¹⁰⁸ CCB (2006), "Balance tecnológico: cadena productiva salud de alta complejidad en Bogotá y Cundinamarca".

Sin embargo, las posibilidades de aprovechar estas oportunidades se ven limitadas por cuellos de botella del sector que han demostrado ser difíciles de superar. En primer lugar, a pesar de los esfuerzos de entidades como la CCB, ha sido muy difícil conseguir procesos de asociación entre las entidades prestadoras de servicios de salud que permitan conformar una oferta amplia que sea atractiva para el paciente estadounidense. Las clínicas y los profesionales del sector parecen preferir el trabajo individual orientado hacia el mercado local, que el colectivo enfocado en el mercado internacional.

En segundo término, el país y la región tienen grandes competidores que ya nos han tomado ventaja en América Latina. Países como Panamá, Costa Rica y México han desarrollado atractivos paquetes de turismo de salud que les han permitido posicionarse como alternativas interesantes para los pacientes estadounidenses. En tercer término, es esencial que las entidades del sector trabajen en procesos de certificación ante las autoridades competentes de Estados Unidos (*Joint Commission for International Accreditation*), labor que es exigente y dispendiosa y que para la mayor parte de las instituciones de la región aún está por explorar. En ese mismo sentido es fundamental aprovechar al máximo el grupo de trabajo que se estableció en el TLC para el reconocimiento de títulos profesionales.

VII. ENCUESTA SOBRE EL IMPACTO REGIONAL DEL TLC

En este capítulo se presentan los resultados generales y sectoriales de la encuesta aplicada por la CCB y Fedesarrollo sobre las expectativas regionales en torno a un eventual acuerdo de libre comercio con Estados Unidos. Las respuestas a la encuesta se recogieron en talleres con empresarios y gremios de cada uno de los nueve sectores analizados, que abarcan renglones de la agricultura, la industria y los servicios (véase Capítulo VI). La muestra de la encuesta se compone de 672 personas que contestaron el cuestionario, entre cerca de 1.900 asistentes a los talleres que tuvieron lugar entre febrero y marzo de 2007. Las respuestas por sectores se distribuyen así: cadena hortofrutícola: 78 respuestas; sector de productos lácteos: 42; cuero y calzado: 61; textiles y confecciones: 99; industrias gráficas: 35; metalurgia y metalmecánica: 76; química y petroquímica: 98; cadena de servicios de salud: 93; y servicios del software: 90. En el Anexo ubicado en la sección XVI de este documento se encuentra el formulario de la encuesta con las respectivas preguntas.

A continuación evaluamos los resultados generales de la encuesta. Luego profundizamos en los tópicos relacionados con las percepciones sobre la actividad exportadora, las expectativas sobre compras externas y las principales demandas del sector privado sobre las políticas públicas en el nivel nacional y local. Por último presentamos los requerimientos de servicios de la CCB que los encuestados consideran más pertinentes en el contexto de una mayor internacionalización de la economía regional.

Un aspecto interesante que se encuentra al analizar la encuesta es que los resultados no varían de manera significativa de un sector a otro. Sin embargo, hay unos pocos de sectores que registran resultados diferentes a los generales para un par de preguntas. En ese contexto, en la última sección de este capítulo complementamos el análisis general de la encuesta con rasgos destacados que observamos en el nivel sectorial. Este ejercicio complementa el que se presentó en el Capítulo VI de este documento, donde se evaluaron con profundidad las fortalezas y debilidades de cada uno de los nueve sectores en el marco de un acuerdo comercial con Estados Unidos.

VII.A. Resultados generales de la encuesta

El análisis de las respuestas obtenidas a la encuesta realizada entre los asistentes a los talleres sectoriales convocados por la CCB revela que la mayoría tiene escasa experiencia en exportar a Estados Unidos y en importar desde allí, pero que esperan poder estrechar los lazos comerciales con ese país con la puesta en vigor del acuerdo comercial. El Gráfico VII-1 muestra que 88,2% de los encuestados reportó que no exporta o no ha exportado en los últimos tres años a Estados Unidos. Sin embargo, 83,4% de los mismos espera poder hacerlo si Colombia suscribe un TLC con ese país. Por lo tanto, los encuestados son bastante optimistas respecto a entrar a competir en ese mercado, de existir un acuerdo preferencial de comercio con EE.UU..

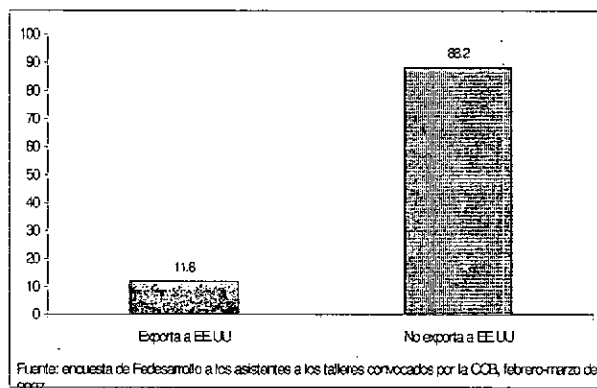
En el caso de las compras externas, el 21,6% de los encuestados revelaron que utilizan insumos importados de ese país, que representan en promedio 27,1% de sus costos totales. De

esta manera, un TLC con Estados Unidos podría contribuir a reducir estos costos, en la medida en que el acuerdo contempla un programa de desgravación arancelaria, lo que contribuiría a incrementar la competitividad de estas industrias.

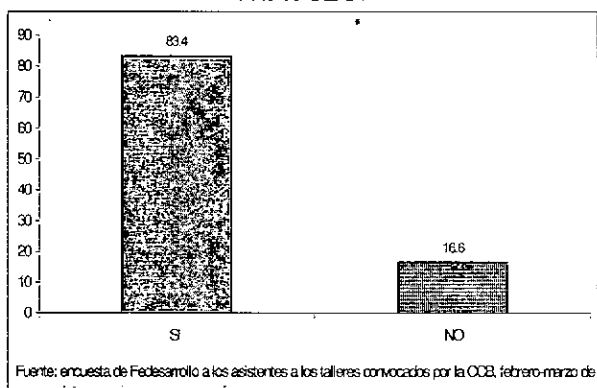
Gráfico VII-1

Encuesta CCB-Fedesarrollo: total Bogotá-Cundinamarca

a) ¿Exporta usted o ha exportado en los últimos 3 años a Estados Unidos?



b) Si usted no exporta a EE.UU. ¿espera poder hacerlo con el TLC?



De las personas que reportaron no utilizar insumos importados de Estados Unidos, 56,2% declararon que sí lo harían con un TLC. Esto significa que existe una alta probabilidad de sustitución de proveedores de insumos de la región con compras de Estados Unidos en caso de materializarse el tratado.

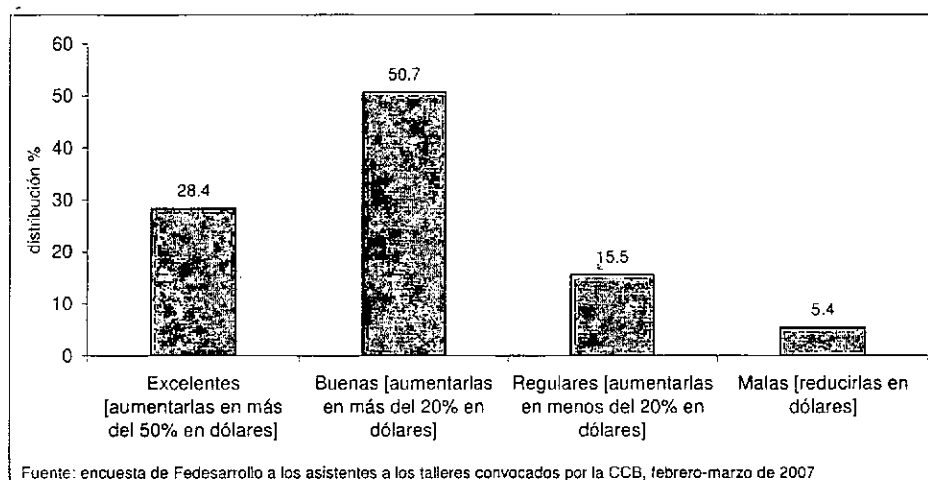
En cuanto a la importancia de las preferencias arancelarias otorgadas de forma unilateral por Estados Unidos a Colombia, 38,1% de los encuestados en los talleres afirmaron que sí las utilizan para ingresar a ese mercado. Si bien este porcentaje es modesto, sobresale de la encuesta que 82% de los actuales exportadores consideran que han perdido oportunidades de exportación al manifestar que no las aprovechan.

VII.B. Percepciones sobre la actividad exportadora

Los exportadores de la región tienen expectativas alentadoras sobre la ampliación de sus ventas a EE.UU. como efecto de un TLC con ese país. El Gráfico VII-2 muestra que casi 80% de los exportadores afirma que tienen *excelentes* (ampliación de más de 50% de las ventas denominadas en dólares) o *buenas* (ampliación de más de 20%) probabilidades de incrementar sus exportaciones a Estados Unidos en ese nuevo entorno comercial. Además, 15,5% afirma que espera un incremento de las mismas de menos de 20% (*regulares*), mientras que solamente 5,4% expresa que esperaría una reducción en sus exportaciones a ese país.

Gráfico VII-2

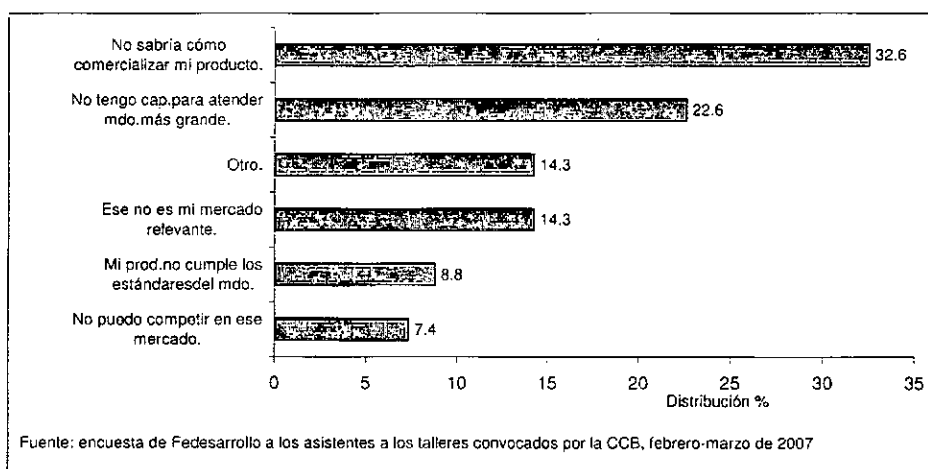
Si usted exporta a Estados Unidos, ¿cuáles son las probabilidades de ampliar sus ventas a ese país con el TLC?



Entre las personas encuestadas que manifestaron no participar en la actividad exportadora a Estados Unidos, el Gráfico VII-3 muestra que la principal razón reportada para no hacerlo es la falta de conocimiento en la comercialización de sus productos en ese mercado (32,6% del total de respuestas). Entre los otros motivos mencionados para no exportar a EE.UU., un alto porcentaje de las respuestas indica que los encuestados consideran que no tienen capacidad de atender un mercado más grande (22,6%) o que ese país no es su mercado relevante (14,3%), mientras otros consideran que no pueden cumplir los estándares del mismo (8,8%), o no pueden competir en ese mercado (7,4%).

Gráfico VII-3

Si usted no exporta a Estados Unidos, ¿cuáles son las razones?

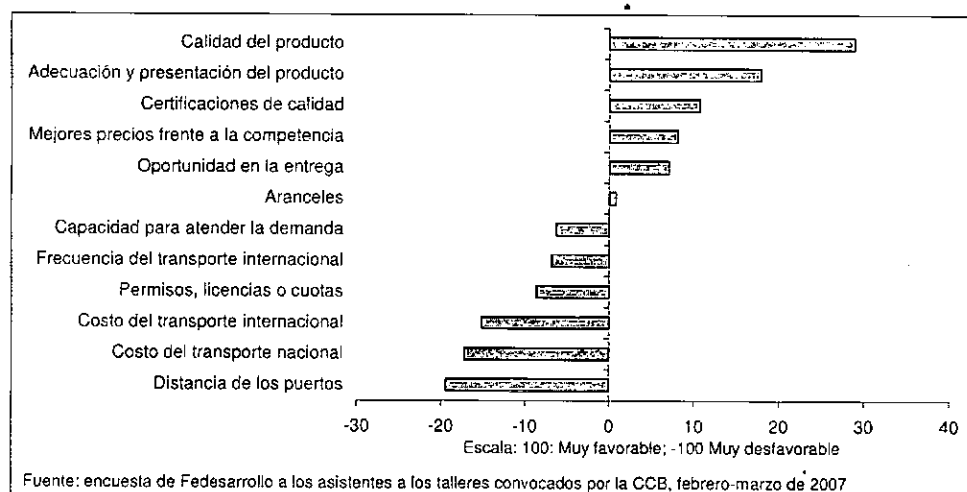


Al extender el análisis del mercado estadounidense a las ventas externas en general, los exportadores de Bogotá-Cundinamarca consideran que el tema del transporte, tanto nacional

como internacional, es el factor más adverso que enfrentan. El Gráfico VII-4 muestra en una escala de muy favorable (100) a muy desfavorable (-100) que entre los factores negativos para exportar se encuentran la distancia a los puertos, el costo del transporte nacional, el costo del transporte internacional, la exigencia o existencia de permisos, licencias o cuotas en los mercados de destino, y la frecuencia del transporte internacional. Cabe destacar que los empresarios de la región expresan que consideran que la calidad, adecuación y presentación de su producto están a su favor al participar en mercados internacionales (véase el Gráfico VII-4).

Gráfico VII-4

¿Cómo afectan o han afectado su actividad exportadora los siguientes factores?



VII.C. Expectativas sobre las compras del exterior

Los resultados de la encuesta permiten afirmar que los asistentes a los talleres perciben que su vulnerabilidad frente a las importaciones de Estados Unidos es relativamente baja. El Gráfico VII-5 muestra que 26,5% de los encuestados no registra competencia en el mercado interno por parte de productos importados de ese país, y para 35,4% de los mismos menos del 25% de su competencia proviene de bienes estadounidenses. Respecto al resto de respuestas, para 20,2% de las personas encuestadas los productos estadounidenses representan entre 25 y 50% de su competencia en el mercado local, para 11,7% representan entre 50 y 75%, y para 6,1% representan más de 75%.

Adicionalmente, la encuesta revela que menos de 40% de los asistentes a los talleres de la CCB tiene grandes temores de perder mercado ante un incremento de importaciones originarias de Estados Unidos. En el Gráfico VII-6 puede observarse que 19,2% y 44% del total de los encuestados estima que enfrenta bajo y moderado riesgo de perder mercado ante productos estadounidenses, respectivamente. Por su parte, 30% de los encuestados declara que percibe un alto riesgo de perder mercado, mientras las personas que afirman que su negocio está en peligro de desaparecer como consecuencia de la presencia de más bienes estadounidenses en el mercado local constituyen sólo 6,8% del total de los encuestados.

Gráfico VII-5

¿Qué porcentaje de su competencia en el mercado interno está constituida por productos importados de Estados Unidos?

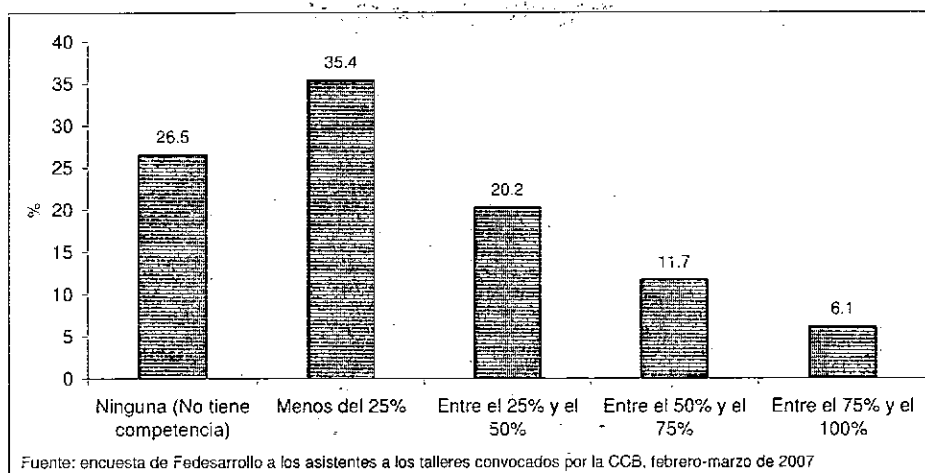
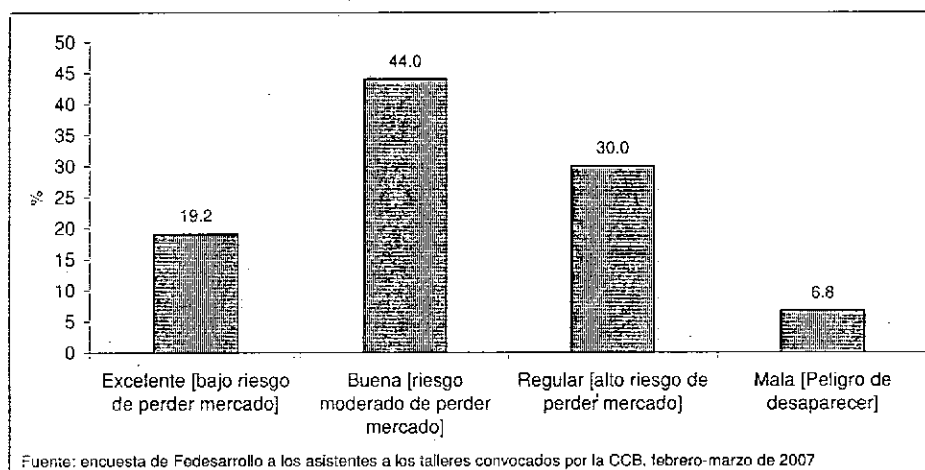


Gráfico VII-6

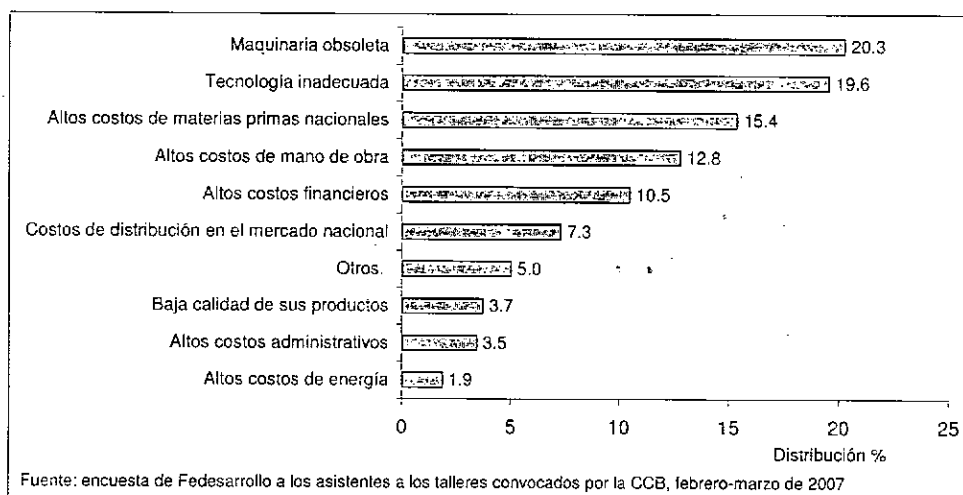
¿En qué posición está su empresa frente a los productos importados de EE.UU. que compiten actualmente en el mercado interno o que con el TLC podrían entrar a competir?



En el Gráfico VII-7 puede verse que los encuestados identificaron como principales obstáculos para competir con productos importados factores como la existencia de maquinaria obsoleta en sus plantas de producción (20,3% de las respuestas), tecnología inadecuada (19,6), los altos costos de las materias primas nacionales (15,4%), el alto costo de la mano de obra (12,8%) y los altos costos financieros (10,5%). Cabe destacar que los empresarios señalaron que temas como costos administrativos (3,5%) y los costos de energía (1,9%) aparecen como los factores menos adversos para enfrentar la competencia que representa el ingreso de productos importados al mercado local.

Gráfico VII-7

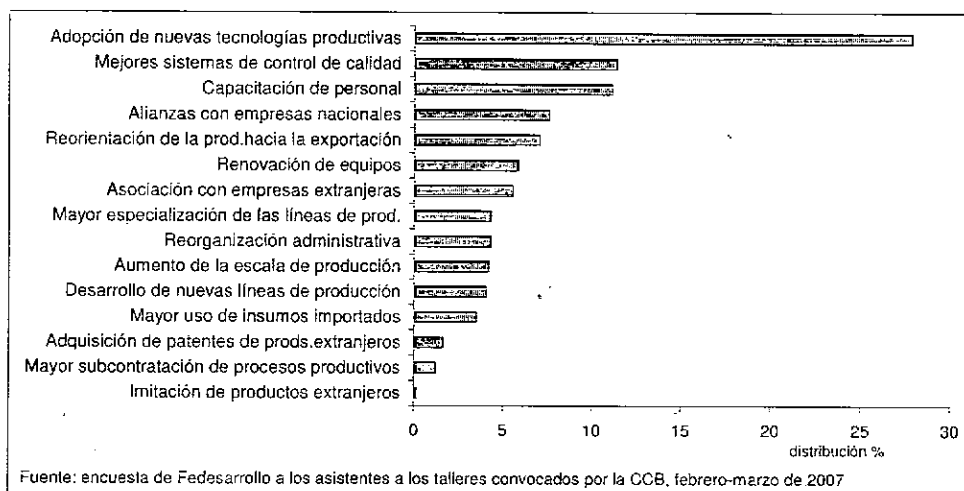
¿Cuáles son los principales obstáculos para enfrentar la mayor competencia de productos importados?



El Gráfico VII-8 muestra cuáles son las estrategias preferidas por los asistentes a los talleres para enfrentar una mayor competencia de productos de Estados Unidos. Las prácticas se orientan hacia la adopción de nuevas tecnologías productivas (27,9% del total de respuestas), la adopción de mejores sistemas de control de la calidad (11,4%), la capacitación del personal (11,1%), las alianzas con empresas nacionales (7,6%), la reorientación de la producción a la exportación (7,1%) y la renovación de equipos (5,8%), entre las principales.

Gráfico VII-8

¿Cuáles son las estrategias que utilizaría para enfrentar la mayor competencia de productores de Estados Unidos?



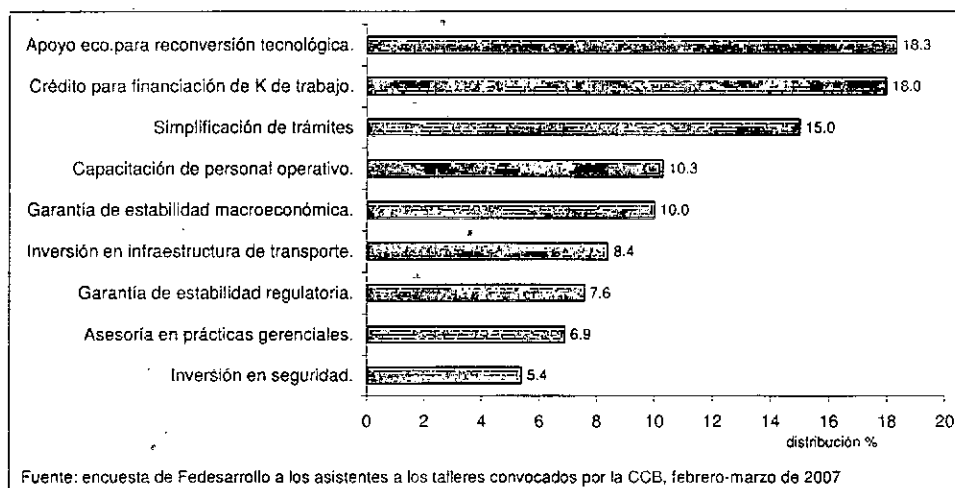
VII.D. Demanda de políticas públicas

Un aspecto muy importante de las expectativas de los encuestados es el papel que las políticas del gobierno nacional y el gobierno local deben jugar en el proceso de adaptación empresarial a las nuevas condiciones de competencia que resultarían de la entrada en vigor de un TLC con Estados Unidos.

El Gráfico VII-9 indica que entre las medidas que los encuestados esperan que el **gobierno nacional** implemente para facilitar su adaptación a la mayor apertura comercial se destacan el apoyo económico para la reconversión tecnológica (18,3%), la creación de líneas de crédito para la financiación de capital de trabajo (18%), y la simplificación de trámites (15%). Adicionalmente, los encuestados quisieran que el gobierno nacional orientara sus esfuerzos a ayudarlos con la capacitación del personal operativo (10,3%), a generar garantías de estabilidad macroeconómica (10%) y a aumentar la inversión en infraestructura de transporte (8,4%).

Gráfico VII-9

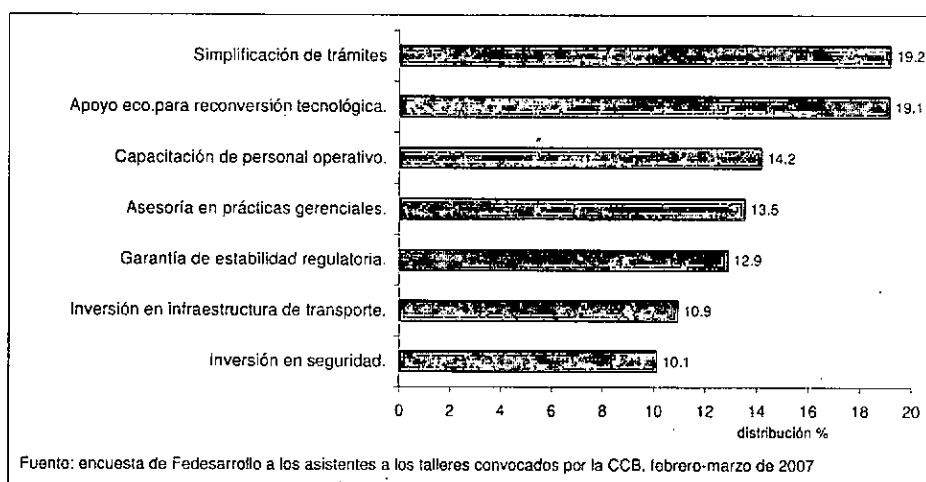
Del gobierno nacional: ¿Qué medidas gubernamentales pueden facilitar su adaptación al nuevo grado de competencia que enfrentaría bajo el TLC con Estados Unidos?



En cuanto a las medidas que se espera que el **gobierno local** impulse para apoyar la labor del sector privado en un entorno de mayor apertura comercial, las preferencias de los encuestados son muy similares a las del caso anterior. El Gráfico VII-10 muestra que entre las diferentes políticas propuestas a los encuestados sobresale la simplificación de trámites (19,2%), el apoyo económico para la reconversión tecnológica (19,1%), y la capacitación del personal operativo (14,2%). Otras políticas que los empresarios esperan que adopte la administración local para facilitar su adaptación a las nuevas condiciones del mercado son la asesoría en prácticas gerenciales (13,5%), y garantías de estabilidad regulatoria (12,9%).

Gráfico VII-10

¿Qué medidas gubernamentales pueden facilitar su adaptación al nuevo grado de competencia que enfrentaría bajo el TLC con Estados Unidos? a) Del gobierno local



VII.E. Servicios de la Cámara de Comercio de Bogotá

En su última sección, la encuesta incluyó preguntas sobre los servicios de la Cámara de Comercio de Bogotá, orientadas a identificar cuáles son los que los empresarios encuestados identifican como los más relevantes en tres áreas fundamentales para maximizar los beneficios potenciales del TLC: i) con el objeto de aumentar las exportaciones regionales a Estados Unidos; ii) para defender el mercado interno y competir con la oferta estadounidense; y iii) para promover la inversión extranjera a la región Bogotá-Cundinamarca.

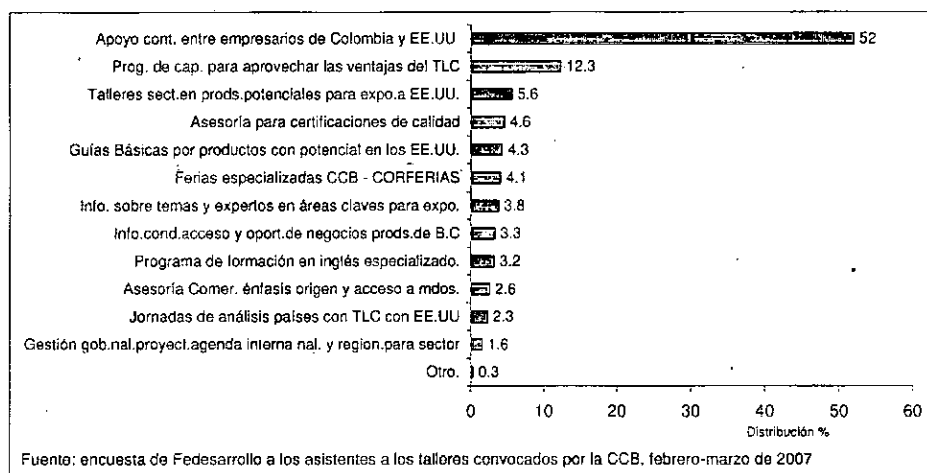
VII.E.1. Servicios para aumentar las exportaciones

El Gráfico VII-11 muestra que los encuestados consideran que el servicio más importante de la CCB para aumentar las exportaciones regionales al mercado estadounidense debe orientarse a establecer contactos entre empresarios de Colombia y Estados Unidos (52% del total de respuestas), tales como misiones comerciales o ruedas de negocios internacionales. Ese gráfico muestra que los servicios relacionados con programas de capacitación para aprovechar las ventajas del TLC también son vistos como muy positivos por parte de los encuestados en cuanto a su potencial de incrementar las exportaciones regionales (12,3% del total de respuestas).

Luego de estas dos políticas, siguieron una serie de opciones con más de 4% de frecuencia de respuestas: talleres sectoriales en productos potenciales para exportar a EE.UU. (5,6% del total de respuestas), asesoría para certificaciones de calidad (4,6%), guías básicas por productos con potencial en los Estados Unidos (4,3%), y ferias especializadas (4,1%). Cabe anotar que el último lugar entre los servicios calificados aparecen aquellos relacionados con la gestión ante las autoridades sobre proyectos de Agenda Interna, tanto nacional como regional (1,6%).

Gráfico VII-11

De los siguientes servicios que ofrece la CCB, señale los que considera más importantes para aumentar las exportaciones a Estados Unidos

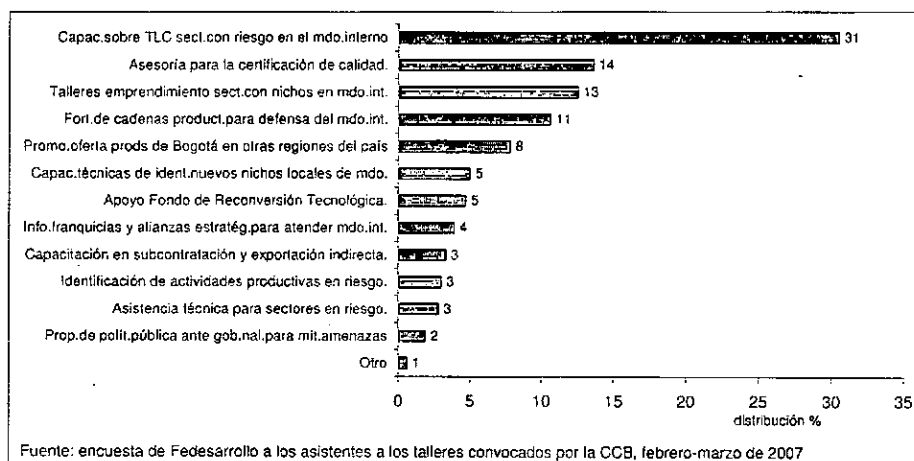


VII.E.2. Servicios para defender el mercado interno y competir con productos estadounidenses

Los encuestados manifestaron que el servicio de la CCB que más aportaría para defender el mercado interno y competir con productos de Estados Unidos sería la capacitación sobre el TLC para sectores con riesgo en el mercado interno (31% del total de respuestas). Le siguen en frecuencia de respuestas superior a 5% las opciones de asesoría para la certificación de calidad (14% del total de respuestas), talleres para el emprendimiento en sectores con nichos en el mercado interno (13%), fortalecimiento de cadenas productivas para la defensa del mercado interno (11%), y la promoción de la oferta de productos de Bogotá en otras regiones del país "Colombia le compra a Bogotá" (8%).

Gráfico VII-12

De los siguientes servicios que ofrece la CCB, ¿Cuáles considera más importantes para que su empresa pueda defender el mercado interno y competir con productores de Estados Unidos?



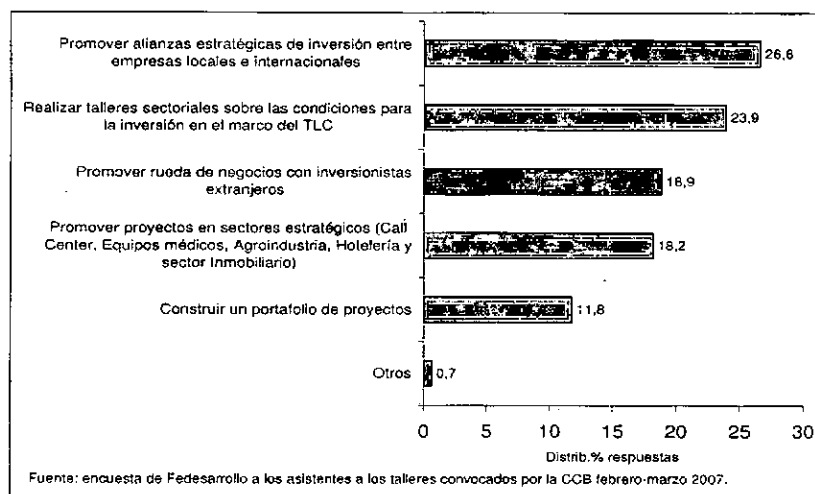
En consideración de lo anterior, la encuesta señala que existe una deficiencia generalizada de información pertinente para los empresarios de la región sobre cómo hacer negocios con Estados Unidos. Así mismo, esta carencia se extiende al tema de identificación de las vulnerabilidades relativas de sectores que enfrentarían una mayor competencia en el mercado local con la puesta en marcha de un acuerdo comercial con ese país.

VII.E.3. Servicios para promover la inversión extranjera

La encuesta aplicada en los talleres sectoriales también indagó sobre los servicios de la CCB que más ayudarían a promover la inversión extranjera directa (IED) en Bogotá y Cundinamarca. En el Gráfico VII-13 se observa que los principales servicios demandados en esta área son los dos siguientes: promover alianzas estratégicas de inversión entre empresas locales e internacionales (26,6% del total de respuestas) y realizar talleres sectoriales sobre las condiciones para la inversión en el marco del TLC (23,9%). Le siguieron en importancia las opciones de promover ruedas de negocios con inversionistas extranjeros (18,9%), promover proyectos en sectores estratégicos (*call centers*, equipos médicos, agroindustria, hotelería y sector inmobiliario) (18,2%), y construir un portafolio de proyectos para atraer más IED (11,8%).

Gráfico VII-13

De los siguientes servicios que ofrece la CCB, ¿cuáles considera más importantes para promover la inversión extranjera directa en Bogotá y Cundinamarca?



VII.F. Resultados destacados de la encuesta desde una perspectiva sectorial

Como ya se mencionó, los resultados de la encuesta no varían de manera significativa de un sector a otro. Sin embargo, hay unos pocos de sectores que registran resultados diferentes a los generales para un par de preguntas. En esta sección profundizamos en esos resultados.

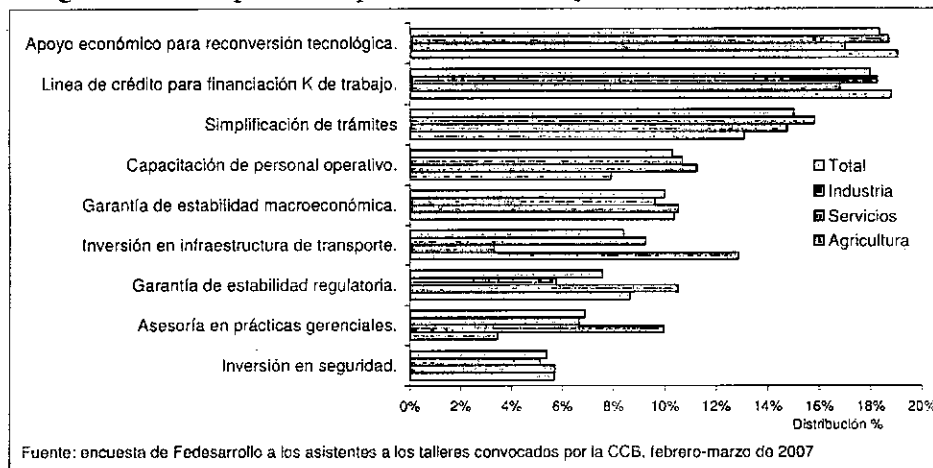
Cabe recordar las áreas temáticas que cubre la encuesta aplicada: las percepciones sobre la actividad exportadora; las expectativas sobre compras externas; las demandas del sector

privado sobre políticas públicas en los niveles nacional y local; y los requerimientos de servicios de la CCB para aumentar las exportaciones regionales, defender el mercado interno, y promover la IED. En este contexto, las variaciones más significativas de las respuestas sectoriales a la encuesta frente a las generales ya analizadas se concentran en la demanda de políticas del gobierno nacional y del local más demandas por los empresarios en el marco de una mayor integración económica con Estados Unidos.

Las prioridades de demanda de políticas públicas cambian levemente al desagregar el total de las respuestas por sectores económicos. El Gráfico VII-14 muestra que para las personas participantes en los talleres relacionados con la **agricultura** es más importante la inversión en infraestructura de transporte (12,9% de las respuestas) y la garantía de estabilidad macroeconómica (10,4%), que la capacitación del personal operativo (7,9%). Para los segmentos de **servicios** sólo el 3,3% respondieron que la inversión en infraestructura de transporte es la prioridad, ya que para este grupo las garantías de estabilidad regulatoria y la asesoría en prácticas gerenciales tiene mayor importancia relativa. Estas dos opciones recibieron 10,5% y 10% del total de respuestas en los talleres sobre servicios, respectivamente. En la **industria**, la principal diferencia en el escalafón de prioridades de políticas públicas radica en que la asesoría en prácticas gerenciales ocupa el séptimo lugar en importancia (6,7% de las respuestas), cuando esta opción para el total de encuestados se ubicó en octavo lugar.

Gráfico VII-14

Del gobierno nacional: ¿Qué medidas gubernamentales pueden facilitar su adaptación al nuevo grado de competencia que enfrentaría bajo el TLC con Estados Unidos?



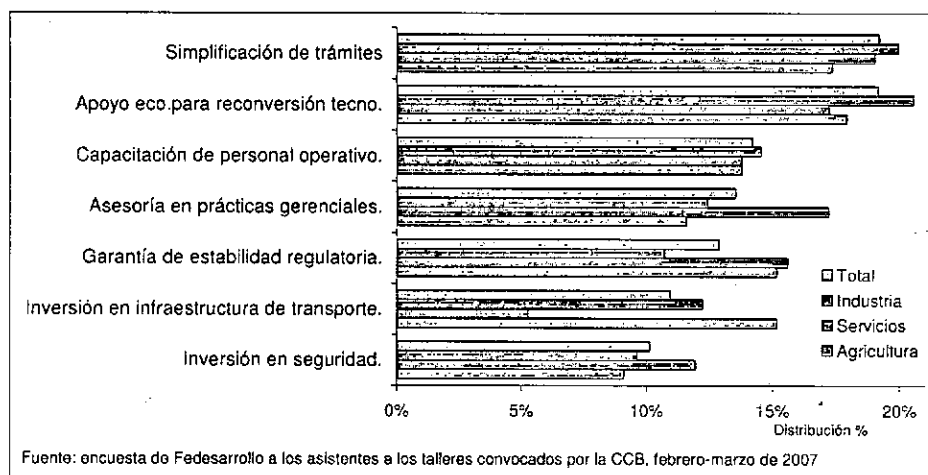
Al examinar las demandas de política pública al gobierno local por sectores, las preferencias de los encuestados relacionados con las actividades de **servicios** y **agricultura** sufren algunos cambios de interés. En el Gráfico VII-15 se muestra que para la **agricultura** la garantía de estabilidad regulatoria (15,2%) y la inversión en infraestructura y transporte (15,2%) son mucho más importantes que para el resto de sectores.

Aunque para las cadenas de **servicios** las medidas más importantes siguen siendo la simplificación de trámites (19,0%) y el apoyo económico para la reconversión tecnológica, el tercer lugar en el escalafón sectorial sufre alteraciones por la mayor relevancia del tema de

asesoría en prácticas gerenciales. En el caso de los sectores de la *industria* los resultados son similares a los generales ya analizados, pero se observa una mayor preferencia relativa por la inversión en infraestructura de transporte (12,2%) en comparación con la garantía de estabilidad regulatoria (10,7%).

Gráfico VII-15

b) Del gobierno local (desagregado en industria, servicios y agricultura)



VII.G. Conclusiones de la encuesta

La encuesta aplicada a los asistentes a los talleres describe un panorama alentador frente a la suscripción de un TLC entre Colombia y Estados Unidos. Los encuestados, de una parte, confían en que podrán aumentar de forma importante sus ventas a Estados Unidos ante una mayor integración económica con esa nación. La encuesta señala que hacia el futuro podría esperarse un incremento en la participación de ese país como destino de las ventas externas regionales. Sin embargo, entre los principales cuellos de botella mencionados por los encuestados para mejorar su desempeño exportador, aparece la existencia de notables problemas en el campo del transporte de sus mercancías, en particular para grandes distancias.

Por otro lado, las personas que no exportan dicen tener problemas de comercialización y capacidad de atender pedidos a mayor escala. Al mismo tiempo, los encuestados que afirman no participar en la actividad exportadora sostienen que sus condiciones de vulnerabilidad ante la competencia de productos estadounidenses en el mercado local son relativamente bajas. En este mismo sentido, las perspectivas para la economía regional según esta encuesta son positivas, puesto que los encuestados vislumbran que probablemente será leve la pérdida de mercado ante productos importados de Estados Unidos.

Es vital que instituciones como la Cámara de Comercio de Bogotá complemente los esfuerzos gubernamentales con servicios que mejoren el conocimiento empresarial en torno a las actividades de comercio exterior, para que así se materialicen las expectativas sobre el TLC que tienen los empresarios de la región. Para enfrentar estos retos es necesario que los gobiernos nacional y local enfoquen sus esfuerzos en la solución de este tipo de obstáculos para el progreso de la actividad privada orientada a los mercados externos. En términos

generales, los resultados de la encuesta muestran que los empresarios de la región solicitan del gobierno nacional políticas de apoyo económico para reconversión tecnológica y líneas de crédito para financiación de capital de trabajo. En el nivel local las prioridades de política solicitadas por los encuestados son la simplificación de trámites y el apoyo económico para la reconversión tecnológica.

Finalmente, los servicios más solicitados a la Cámara de Comercio de Bogotá se concentran en las siguientes áreas: apoyo para establecer contactos entre empresarios de Colombia y Estados Unidos; programas de capacitación para aprovechar las ventajas del TLC; provisión de información pertinente sobre el TLC para sectores con riesgo de perder mercado local; asesoría para la certificación de calidad; promoción de alianzas estratégicas para aumentar la IED; y realización de talleres sobre las condiciones de inversión en el marco del TLC.

VIII. APOORTE A LA FORMULACION DE POLITICAS PUBLICAS

De conformidad con el parágrafo iv) de la cláusula IV del contrato para la elaboración de este trabajo, el objetivo de este capítulo es presentar una propuesta de aporte a la formulación de políticas públicas con base en el análisis de las necesidades expresadas por los empresarios de los sectores objeto de estudio, durante los talleres sectoriales y en la encuesta que respondieron en dichos talleres. Así mismo, las necesidades sectoriales identificadas en los talleres y en la encuesta se analizan a la luz de los proyectos de la Agenda Interna Regional.

VIII.A. Principales desafíos derivados del TLC para las cadenas productivas analizadas

En esta sección se presentan las principales conclusiones de los talleres sectoriales y la encuesta aplicada en los mismos sobre los factores determinantes para enfrentar el TLC. Especialmente se hace énfasis en las respuestas que los encuestados dieron sobre los factores críticos para aumentar exportaciones al mercado de Estados Unidos y enfrentar la mayor competencia de productos importados de ese país en el mercado doméstico.

La información detallada sobre los principales temas contenidos en el TLC que tienen un impacto sobre las distintas cadenas productivas y los resultados específicos de particular importancia para cada una de ellas se presenta en los capítulos II , IV y VI de este estudio. En esta sección sólo se hace referencia a los aspectos que revisten importancia desde el punto de vista de las recomendaciones de política.

En este contexto, hay cuatro temas en el TLC que tienen un impacto transversal sobre los distintos sectores analizados. El primero de ellos es el desmonte de las barreras arancelarias. En términos generales, el TLC implica para Colombia una consolidación de las preferencias comerciales otorgadas por Estados Unidos en virtud del ATPDEA, que cubrían un amplio porcentaje del universo arancelario de productos. Adicionalmente, en el TLC habrá desgravación inmediata o en un plazo de cinco años para Colombia para la mayoría de los productos no cubiertos por el ATPDEA, con excepción de los productos del sector agropecuario considerados sensibles, los cuales estarán sometidos a un esquema de contingentes y a plazos de desgravación de entre 8 y 19 años de manera recíproca. El acceso de Estados Unidos a Colombia será libre de aranceles de manera inmediata en algunos sectores como textiles y confecciones, y también habrá plazos de desgravación de entre 5 y 10 años para algunos sectores como cuero, papel, y productos metal mecánicos.

El segundo tema es el de las normas de origen. El régimen de origen negociado utiliza principalmente el criterio de cambio de clasificación arancelaria, con valor de contenido regional para productos específicos. En particular, el sector textil confección estará sometido a un régimen de origen especial de acuerdo con el nivel de integración vertical de la industria, lo que promueve el uso de materias primas de producción regional.

El tercer tema del TLC que tiene efectos transversales sobre las diversas cadenas es el que ver con el mantenimiento y uso de diferentes mecanismos comerciales que permiten mejorar la

competitividad de los distintos sectores. Con el TLC la industria nacional podrá seguir usando los mecanismos de Zonas Francas y Plan Vallejo, siempre que los bienes cumplan con las normas de origen establecidas en el acuerdo. Adicionalmente, el tratado contempla la importación de maquinaria usada y remanufacturada, de conformidad con la normativa que se desarrolle en el país sobre la materia. Esta posibilidad contribuirá a reducir costos para las empresas que tienen proyectos de reconversión tecnológica.

El cuarto tema tiene que ver con el mercado de compras públicas. El TLC contiene las disciplinas y los umbrales específicos mediante los cuales las empresas podrán acceder a los respectivos mercados de compras públicas estadounidenses del nivel federal y de nueve estados específicos ya mencionados.

Finalmente, para el sector servicios el TLC consolida el nivel de apertura de mercados que actualmente rige en las legislaciones nacionales. En la medida en que el Tratado no contempla asuntos relacionados con visas, no representa avances en el tema de movilidad de personas de negocios y específicamente de prestadores de servicios. No obstante, como ya ha sido mencionado, el Tratado crea las instancias para el reconocimiento y homologación de títulos profesionales.

A continuación se presentan los principales desafíos que los sectores analizados enfrentan actualmente para poder hacer un aprovechamiento del Tratado. Adicionalmente, se analizan las opiniones de los empresarios asistentes a los distintos talleres sobre cinco temas centrales contenidos en la encuesta desde el punto de vista de acciones de política: i) Las estrategias que utilizarían para enfrentar la mayor competencia de productores de los Estados Unidos; ii) Los principales obstáculos para enfrentar la mayor competencia de productos importados en el mercado doméstico; iii) Las medidas gubernamentales que pueden facilitar la adaptación al nuevo grado de competencia que implica el TLC; iv) Los servicios que ofrece la Cámara de Comercio de Bogotá considerados más importantes para aumentar las exportaciones a Estados Unidos; y v) Los servicios que ofrece la Cámara de Comercio de Bogotá considerados más importantes para defender el mercado interno y competir con productores de Estados Unidos.

VIII.A.1. Sector cuero y calzado

El TLC consolidó la preferencia comercial que el sector de cuero y calzado ha tenido en el mercado de Estados Unidos en virtud del ATPDEA, excepto para 17 productos sensibles para Estados Unidos. Esos productos involucran materiales sintéticos y se desgravarán en un plazo de 10 años. Sin embargo, no hay tradición de producción de esos productos en Colombia.

Los empresarios del sector consideran que en el caso de productos de marroquinería puede haber restricciones derivadas de las normas de origen en la medida en que los textiles usados para la fabricación de ciertos productos deben ser de la región. Sin embargo, se puede recurrir al *Mecanismo de Mercancías en Escaso Abasto*, explicado en el capítulo II de este estudio, para importar materias primas con producción insuficiente en la región.

Entre los principales desafíos que enfrenta el sector se destaca el del cumplimiento de las normas ambientales, el cual se constituye en un desafío de tipo tecnológico. Como se

menciona en el Balance Tecnológico para el sector de marroquinería que realizó la Cámara de Comercio de Bogotá, el proceso de curtiembres debe ir migrando de manera rápida hacia tecnologías de producción más limpias. Para los empresarios del sector la meta debe ser contar con certificaciones ambientales para evitar barreras comerciales a los productos del sector en el mercado internacional.

Como se explicó con detalle en capítulos anteriores, para el sector calzado en particular las principales tareas para fortalecer la competitividad son: i) fortalecer la asociatividad para alcanzar las mayores escalas de producción; ii) buscar la especialización en nichos de mercado específicos; y iii) establecer vínculos con la cadena internacional de valor (*demand-driven value chain*). Estos dos últimos objetivos requieren que el sector se prepare para atender de manera eficiente cambios en la moda, así como el mejoramiento de su capacidad de gestión y de la ingeniería de sus procesos. Entre tanto, el principal desafío para la marroquinería es el mejoramiento de la calidad de la materia prima, seguido del fortalecimiento del proceso de diseño para agregar más valor a los productos.

a) Las estrategias que utilizarían para enfrentar la mayor competencia de productores de los Estados Unidos

Los empresarios del sector de cuero y su manufacturas identificaron en la encuesta como uno de los factores definitivos para enfrentar la competencia de productores estadounidenses la adopción de nuevas tecnologías productivas (30% de los encuestados), seguido de la capacitación de personal (16,7%), la adopción de (Cuadro VIII-1).

Este resultado es acorde con el promedio que resultó para el total de sectores encuestados, en el cual la adopción de nuevas tecnologías y la capacitación del recurso humano son las estrategias identificadas como fundamentales para enfrentar un ambiente más competitivo.

b) Los principales obstáculos para enfrentar la mayor competencia de productos importados en el mercado doméstico

Para el sector de cuero y calzado, los principales obstáculos para enfrentar la mayor competencia de productos importados son los siguientes: maquinaria obsoleta (31,6%), tecnología inadecuada (22,8%) y altos costos de mano de obra (17,5%) (Cuadro VIII-2).

De nuevo la necesidad de contar con mejores tecnologías es identificada por los empresarios del sector como un obstáculo para su competitividad en el mercado doméstico. Se destacan en este sector también el costo financiero y el costo de las materias primas como obstáculos para competir.

c) Las medidas gubernamentales que pueden facilitar la adaptación al nuevo grado de competencia que implica el TLC

Entre las medidas gubernamentales que los empresarios del sector de cuero y calzado identifican como más importantes para adaptarse a las nuevas condiciones de competencia se

destacan en el **nivel nacional**: líneas de crédito para capital de trabajo (20,8%), apoyo económico para reconversión tecnológica (19,7%) y capacitación de personal operativo (14,2%). Este resultado es muy similar al del promedio de todos los sectores encuestados, excepto porque para ese promedio la simplificación de trámites es un aspecto muy importante y para este sector en términos relativos es más importante la capacitación del personal (Cuadro VIII-3).

En el **nivel local**, los empresarios del sector consideran como las medidas más importantes, una vez más, el apoyo para reconversión tecnológica (22,7%) y la capacitación del personal operativo (20,2%). Les siguen, en orden de importancia, la asesoría en prácticas gerenciales (17,2%) y la simplificación de trámites (16,0%) (Cuadro VIII-4).

d) Los servicios que ofrece la Cámara de Comercio de Bogotá considerados más importantes para aumentar las exportaciones a Estados Unidos

Los empresarios del sector de cuero y calzado identificaron entre los servicios más importantes provistos por la Cámara de Comercio de Bogotá para aumentar exportaciones al mercado estadounidense las misiones comerciales y ruedas de negocios (66,7%) y los programas de capacitación para aprovechar ventajas derivadas del TLC (9,3%). Los talleres sectoriales sobre potenciales productos de exportación y la asesoría para certificaciones de calidad también son importantes, con frecuencias de respuesta similares (7,4%) (Cuadro VIII-5).

e) Los servicios que ofrece la Cámara de Comercio de Bogotá considerados más importantes para defender el mercado interno y competir con productores de Estados Unidos

Para los empresarios del sector de cuero y calzado las principales contribuciones de la Cámara de Comercio de Bogotá para la defensa del mercado interno se dan, en su orden, en las áreas de capacitación sobre sectores en riesgo en el mercado interno (32,7%), fortalecimiento de cadenas productivas (16,4%), talleres de emprendimiento sobre nichos en el mercado interno (14,5%), asesoría para certificaciones de calidad (10,4%) y promoción de la oferta de productos de Bogotá en otras regiones del país (10,4%) (Cuadro VIII-6).

Cuadro VIII-1

¿Cuáles son las estrategias que utilizaría para enfrentar la mayor competencia de productores de los Estados Unidos?
Porcentaje de respuestas

Opciones	TOTAL	Ind. Gráficas	Cuero y calzado	Metalur. y Metalmec.	Textiles y Confecciones
a. Adopción de nuevas tecnologías productivas	27,9	19,0	30,0	40,5	26,3
b. Adopción de mejores sistemas de control de calidad	11,4	9,5	11,7	12,2	11,6
c. Renovación de equipos	5,8	6,3	11,7	6,8	2,1
d. Mayor uso de insumos importados	3,5	4,8	0,0	4,1	5,3
e. Reorganización administrativa	4,3	7,9	8,3	6,8	2,1
f. Capacitación de personal	11,1	12,7	16,7	6,8	6,3
g. Mayor subcontratación de procesos productivos	1,2	3,2	1,7	2,7	2,1
h. Aumento de la escala de producción	4,2	0,0	5,0	0,0	4,2
i. Mayor especialización de las líneas de producción	4,3	6,3	0,0	2,7	6,3
j. Desarrollo de nuevas líneas de producción	4,1	7,9	1,7	5,4	3,2
k. Adquisición de patentes de productos extranjeros	1,6	1,6	0,0	0,0	3,2
l. Imitación de productos extranjeros	0,1	0,0	0,0	0,0	0,0
m. Reorientación de la producción hacia la exportación	7,1	4,8	3,3	2,7	10,5
n. Asociación con empresas extranjeras	5,6	7,9	6,7	1,4	9,5
o. Alianzas con empresas nacionales	7,6	7,9	3,3	8,1	7,4
Opciones	Química y petroquímica	Servicios de Software	Sector Hortofrut	Servicios de Salud	Sector Lácteo
a. Adopción de nuevas tecnologías productivas	29,3	33,0	24,1	20,0	33,3
b. Adopción de mejores sistemas de control de calidad	6,5	11,4	13,1	14,1	11,9
c. Renovación de equipos	1,1	4,5	8,0	5,9	9,5
d. Mayor uso de insumos importados	8,7	1,1	2,2	1,2	4,8
e. Reorganización administrativa	3,3	3,4	1,5	8,2	0,0
f. Capacitación de personal	14,1	14,8	10,9	10,6	7,1
g. Mayor subcontratación de procesos productivos	0,0	0,0	0,7	1,2	0,0
h. Aumento de la escala de producción	6,5	2,3	8,8	2,4	4,8
i. Mayor especialización de las líneas de producción	7,6	3,4	1,5	4,7	9,5
j. Desarrollo de nuevas líneas de producción	2,2	4,5	2,9	5,9	4,8
k. Adquisición de patentes de productos extranjeros	0,0	2,3	1,5	4,7	0,0
l. Imitación de productos extranjeros	1,1	0,0	0,0	0,0	0,0
m. Reorientación de la producción hacia la exportación	7,6	3,4	8,8	9,4	11,9
n. Asociación con empresas extranjeras	4,3	9,1	4,4	4,7	0,0
o. Alianzas con empresas nacionales	7,6	6,8	11,7	7,1	2,4

Fuente: Encuesta de Fedesarrollo a los asistentes a los talleres convocados por la CCB, febrero-marzo de 2007.

VIII.A.2. Sector textiles y confecciones

Como ya se mencionó, para la cadena textil-confección el TLC consolida la preferencia comercial establecida en el ATPDEA de tal manera que habrá acceso inmediato recíproco para los productos de este sector. Se destaca el acceso inmediato para la fibra de algodón, de modo que Colombia podrá contar con esta materia prima sin pagar aranceles.

De otro lado, este sector cuenta con normas de origen específicas que propenden por el uso de materias primas de la región. En el TLC no se incluyó el principio de acumulación extendida previsto en ATPDEA, el cual sólo se mantiene para las fibras de nylon provenientes de Israel, México y Canadá. El Tratado contempla el denominado *Mecanismo de Poco Abasto*, explicado en el capítulo II de este estudio, para flexibilizar la norma de origen cuando haya limitaciones de abastecimiento de determinadas materias primas textiles en la región. Así

mismo, el Tratado contempla la posibilidad de realizar consultas y modificaciones al régimen de origen.

El tratado contiene una salvaguardia especial para el ámbito textil-confección, que estará vigente durante el período de transición (5 años). Las medidas de salvaguardia para este sector podrán establecerse por dos años prorrogables por 1 más y deberá otorgarse compensación. En el capítulo II de este estudio también se expone con mayor detalle los mecanismos de salvaguardia contenidos en el Tratado.

Entre los principales desafíos para el sector textil confección, los empresarios identificaron en el taller los siguientes: el desarrollo de productos basados en diferenciación por diseño y calidad, la necesidad de hacer frecuentes cambios de colección y la adaptación a cambios tecnológicos relacionados con diseño, especialmente con el uso de nuevas texturas y materiales en el diseño. También se identificaron como factores determinantes para el futuro del sector la construcción de marcas propias en nichos de mercado específicos y la generación de procesos de asociación empresarial. Uno de los puntos más importantes a tener en cuenta para que esta cadena pueda explotar las oportunidades del TLC en el mercado de Estados Unidos es aprovechar la cercanía de ese país, ofreciendo flexibilidad en los plazos de entrega.

Cuadro VIII-2

¿Cuáles son los principales obstáculos para enfrentar la mayor competencia de productos importados?

Porcentaje de respuestas

Opciones	TOTAL	Ind. Gráficas	Cuero y calzado	Metalur. y Metalmec.	Textiles y Confecciones
a. Maquinaria obsoleta	20,3	28,6	31,6	34,7	30,1
b. Tecnología inadecuada	19,6	9,5	22,8	14,7	10,8
c. Altos costos de mano de obra	12,8	7,9	17,5	12,0	23,7
d. Altos costos de materias primas nacionales	15,4	17,5	10,5	18,7	14,0
e. Altos costos administrativos	3,5	6,3	0,0	1,3	3,2
f. Altos costos financieros	10,5	14,3	12,3	9,3	3,2
g. Baja calidad de sus productos	3,7	1,6	0,0	4,0	1,1
h. Altos costos de energía	1,9	4,8	0,0	0,0	2,2
i. Costos de distribución en el mercado nacional	7,3	6,3	0,0	4,0	9,7
j. Otros.	5,0	3,2	5,3	1,3	2,2

Opciones	Química y petroquímica	Servicios de Software	Sector Hortofrut	Servicios de Salud	Sector Lácteo
a. Maquinaria obsoleta	12,9	8,6	11,6	8,9	29,3
b. Tecnología inadecuada	27,1	34,6	19,0	20,3	14,6
c. Altos costos de mano de obra	8,2	11,1	9,1	15,2	9,8
d. Altos costos de materias primas nacionales	28,2	3,7	18,2	7,6	19,5
e. Altos costos administrativos	3,5	7,4	2,5	3,8	2,4
f. Altos costos financieros	5,9	12,3	10,7	19,0	9,8
g. Baja calidad de sus productos	2,4	4,9	8,3	6,3	0,0
h. Altos costos de energía	1,2	0,0	4,1	1,3	2,4
i. Costos de distribución en el mercado nacional	5,9	3,7	14,0	7,6	9,8
j. Otros.	4,7	13,6	2,5	10,1	2,4

Fuente: Encuesta de Fedesarrollo a los asistentes a los talleres convocados por la CCB, febrero-marzo de 2007.

a) Las estrategias que utilizarían para enfrentar la mayor competencia de productores de los Estados Unidos

Los empresarios del sector textil-confección identificaron en la encuesta como uno de los factores definitivos para enfrentar la competencia de productores estadounidenses la adopción de nuevas tecnologías productivas (26,3% de los encuestados), seguido de la adopción de mejores sistemas de control de calidad (11,6%), la reorientación de la producción hacia la exportación (10,5%), la asociación con empresas extranjeras (9,5%) y las alianzas con empresas nacionales (7,4%) (Cuadro VIII-1).

Este resultado es relativamente diferente al promedio que resultó para el total de los sectores encuestados, en el cual la adopción de nuevas tecnologías y la capacitación del recurso humano son las estrategias identificadas como fundamentales para enfrentar un ambiente más competitivo. En el caso del sector textil confección se evidencia un interés por fortalecer la inserción en el mercado externo a través de una mayor orientación hacia la exportación y la búsqueda de asociaciones con empresas extranjeras.

b) Los principales obstáculos para enfrentar la mayor competencia de productos importados en el mercado doméstico

Los principales obstáculos identificados por los empresarios del sector textil-confección para enfrentar la mayor competencia de productos importados son, en su orden, los siguientes: maquinaria obsoleta (30,1%), altos costos de mano de obra (23,7%), altos costos de materias primas nacionales (14,0%) y tecnología inadecuada (10,8%) (Cuadro VIII-2).

La tecnología también se identifica como un obstáculo para la competitividad del sector en el mercado doméstico. Se destacan en este sector también los costos de las materias primas y de la mano de obra, circunstancia preocupante teniendo en cuenta que esta actividad es intensiva en ese factor.

c) Las medidas gubernamentales que pueden facilitar la adaptación al nuevo grado de competencia que implica el TLC

Entre las medidas del *gobierno nacional* que los empresarios del sector textil-confección identifican como más importantes para adaptarse a las nuevas condiciones de competencia se destacan las siguientes: líneas de crédito para capital de trabajo (20,1%), simplificación de trámites (18,0%), apoyo económico para reconversión tecnológica (17,6%) y capacitación de personal operativo (14,4%). Este resultado es muy similar al del promedio de todos los sectores encuestados. Sin embargo en esta cadena se destaca la importancia que tiene la simplificación de trámites (Cuadro VIII-3).

De otro lado, los empresarios del sector consideran que las medidas más importantes que puede tomar el *gobierno local* son, de nuevo, el apoyo para reconversión tecnológica (21,0%) y la simplificación de trámites (20,6%). Le siguen en orden de importancia, la capacitación

del personal operativo (14,7%) y la asesoría en prácticas gerenciales (13,1%) (Cuadro VIII-4). Si bien este resultado es muy similar al del promedio de encuestados, se destaca la importancia que tiene la simplificación de trámites para este sector.

d) Los servicios que ofrece la Cámara de Comercio de Bogotá considerados más importantes para aumentar las exportaciones a Estados Unidos

Entre los servicios más importantes para aumentar exportaciones al mercado estadounidense provistos por la Cámara de Comercio de Bogotá, el sector textil-confección identificó, al igual que el resto de sectores, las misiones comerciales y ruedas de negocios (80,3%) y los programas de capacitación para aprovechar ventajas derivadas del TLC (7,0%) (Cuadro VIII-5).

e) Los servicios que ofrece la Cámara de Comercio de Bogotá considerados más importantes para defender el mercado interno y competir con productores de Estados Unidos

Para el sector textil-confección las principales contribuciones de la Cámara de Comercio de Bogotá para la defensa del mercado interno se deberían dar, en su orden, en las áreas de capacitación sobre sectores en riesgo en el mercado interno (38,7%), talleres de emprendimiento sobre nichos en el mercado interno (20,0%), fortalecimiento de cadenas productivas (12,0%) y asesoría para certificaciones de calidad (10,7%) (Cuadro VIII-6). Se destaca la importancia relativa que tiene para este sector la identificación de nichos en el mercado interno.

VIII.A.3. Sector industrias gráficas

Como se explicó con detalle en capítulos anteriores, el sector de industrias gráficas consolidó en el TLC el acceso libre de aranceles al mercado estadounidense que tenía en virtud del ATPDEA. No obstante, los insumos provenientes de EE.UU. se desgavaran a cinco años en Colombia, lo cual afecta la competitividad relativa de la cadena.

De otro lado, en el tratado se mantienen los estímulos previstos en la Ley del Libro, y este es uno de los sectores que puede verse especialmente beneficiado por la posibilidad de importar maquinaria y equipo remanufacturados a un menor costo. Cabe anotar que en el Acuerdo se excluyeron los servicios de impresión del ámbito de las compras públicas de los dos países miembros.

De la revisión de la literatura y la discusión de los talleres se concluye que entre los principales desafíos que enfrenta la cadena están los siguientes: la continuación de la estrategia de industrialización de la actividad de reforestación para aumentar su competitividad, el retraso relativo en la posibilidad de acceder a materias primas a menor costo, la necesidad de conocer mejor el mercado estadounidense y lograr la penetración del nicho de habla hispana con productos gráficos.

Cuadro VIII-3

¿Qué medidas gubernamentales pueden facilitar su adaptación al nuevo grado de competencia que enfrentaría bajo el TLC con Estados Unidos?

Porcentaje de respuestas

Opciones	TOTAL	Ind. Gráficas	Cuero y calzado	Metalur. y Metalmecc.	Textiles y Confecciones
DEL GOBIERNO NACIONAL					
a. Apoyo económico para reconversión tecnológica.	18,3	21,2	19,7	21,5	17,6
b. Línea de crédito para financiación de capital de trab.	18,0	19,2	20,8	18,9	20,1
c. Capacitación de personal operativo.	10,3	8,7	14,2	8,6	14,4
d. Asesoría en prácticas gerenciales.	6,9	7,7	8,7	6,9	8,1
e. Inversión en infraestructura de transporte.	8,4	11,5	7,1	9,0	6,0
f. Inversión en seguridad.	5,4	2,9	2,2	5,6	4,9
g. Simplificación de trámites	15,0	15,4	13,7	14,6	18,0
h. Garantía de estabilidad regulatoria.	7,6	5,8	3,8	5,6	3,9
i. Garantía de estabilidad macroeconómica.	10,0	7,7	9,8	9,4	7,0
Opciones	Química y petroquímica	Servicios de Software	Sector Hortofrut.	Servicios de Salud	Sector Lácteo
DEL GOBIERNO NACIONAL					
a. Apoyo económico para reconversión tecnológica.	16,3	19,1	15,9	14,8	25,0
b. Línea de crédito para financiación de capital de trab.	14,3	17,3	19,3	16,3	17,9
c. Capacitación de personal operativo.	7,5	13,7	6,8	8,7	10,0
d. Asesoría en prácticas gerenciales.	3,6	12,6	4,2	7,2	2,1
e. Inversión en infraestructura de transporte.	13,0	2,2	13,3	4,6	12,1
f. Inversión en seguridad.	7,5	4,7	8,3	6,8	0,7
g. Simplificación de trámites	16,3	13,3	13,3	16,3	12,9
h. Garantía de estabilidad regulatoria.	8,8	9,0	8,7	12,2	8,6
i. Garantía de estabilidad macroeconómica.	12,7	8,3	10,2	12,9	10,7

Fuente: Encuesta de Fedesarrollo a los asistentes a los talleres convocados por la CCB, febrero-marzo de 2007.

a) Las estrategias que utilizarían para enfrentar la mayor competencia de productores de los Estados Unidos

Los empresarios del sector de artes gráficas también identificaron en la encuesta como uno de los factores definitivos para enfrentar la competencia de productores estadounidenses la adopción de nuevas tecnologías productivas (19,0% de los encuestados), seguido de la capacitación de personal (12,7%) y la adopción de mejores sistemas de control de calidad (9,5%). La reorganización administrativa y las alianzas con empresas extranjeras y nacionales tienen un grado de importancia similar (7,9%), seguido por la renovación de equipos (6,3%) (Cuadro VIII-1).

Este resultado es acorde con el promedio que resultó para el total de sectores encuestados, en el cual la adopción de nuevas tecnologías y la capacitación del recurso humano son las estrategias identificadas como fundamentales para enfrentar un ambiente más competitivo.

b) Los principales obstáculos para enfrentar la mayor competencia de productos importados en el mercado doméstico

Para los empresarios del sector de industrias gráficas los principales obstáculos para enfrentar la mayor competencia de productos importados son, en su orden, los siguientes: maquinaria obsoleta (28,6%), altos costos de materias primas nacionales (17,5%), altos costos financieros

(14,3%), tecnología inadecuada (9,5%) y altos costos de mano de obra (7,9%) (Cuadro VIII-2).

Se destaca la importancia relativa que tienen los distintos costos contemplados en las encuestas para este sector. Tanto los costos de materias primas como los costos financieros y de mano obra se consideran obstáculos para mejorar la competitividad del sector.

También es importante tener en cuenta que aún para competir en el mercado doméstico los empresarios de este sector consideran que operan con maquinaria obsoleta y tecnología inadecuada.

c) Las medidas gubernamentales que pueden facilitar la adaptación al nuevo grado de competencia que implica el TLC

Entre las medidas del *gobierno nacional* que los empresarios del sector de industrias gráficas identifican como más importantes para adaptarse a las nuevas condiciones de competencia se destacan las siguientes: líneas de crédito para reconversión tecnológica (21,2%), líneas de crédito para capital de trabajo (19,2%), simplificación de trámites (15,4%) e inversión en infraestructura de transporte (11,5%). Este resultado difiere del promedio de encuestados, en particular por la importancia que los empresarios de este sector le dan a la infraestructura de transporte (Cuadro VIII-3).

De otro lado, los empresarios del sector consideran que las medidas más importantes que debe adoptar el *gobierno local* son la simplificación de trámites (23,7%), el apoyo para reconversión tecnológica (20,6%), la inversión en infraestructura de transporte (13,4%) y la capacitación del personal operativo (12,4%) (Cuadro VIII-4). De estos resultados se destaca la importancia que los empresarios de este sector le dan a la simplificación de trámites en el nivel local de gobierno, preferencia que no aparece en un lugar importante en las respuestas sobre el gobierno nacional. Así mismo, la inversión en infraestructura de transporte es una necesidad sobre la que también esperan que trabaje el gobierno local.

d) Los servicios que ofrece la Cámara de Comercio de Bogotá considerados más importantes para aumentar las exportaciones a Estados Unidos

Los empresarios del sector de industrias gráficas identificaron entre los servicios más importantes para aumentar exportaciones al mercado estadounidense provistos por la Cámara de Comercio de Bogotá las misiones comerciales y ruedas de negocios (53,8%) y los talleres sectoriales sobre potenciales productos de exportación (11,5%). Los programas de capacitación para aprovechar ventajas derivadas del TLC, las guías básicas sobre productos con potencial en EE.UU. y la asesoría para certificaciones de calidad también son importantes y comparten una misma frecuencia de respuestas: 7,7% cada opción (Cuadro VIII-5).

- e) Los servicios que ofrece la Cámara de Comercio de Bogotá considerados más importantes para defender el mercado interno y competir con productores de Estados Unidos

Las principales contribuciones de la Cámara de Comercio de Bogotá para la defensa del mercado interno según los empresarios del sector de industrias gráficas se dan, en su orden, en las áreas de capacitación sobre sectores en riesgo en el mercado interno (27,3%), apoyo para crear el Fondo de Reconversión Tecnológica (18,2%), fortalecimiento de cadenas productivas (13,6%) y capacitación para identificar nichos de mercado locales (13,6%) (Cuadro VIII-6). Se destaca la importancia relativa que tiene para este sector el Fondo de Reconversión Tecnológica.

VIII.A.4. Sector Químico y Petroquímico

Como ya se explicó en capítulos anteriores, el TLC consolida el tratamiento preferencial contemplado en el ATPDEA y en el SGP para el acceso al mercado de Estados Unidos para los productos del sector petroquímico. El acceso al mercado colombiano es diferente para distintas categorías de productos del sector. Los monómeros (materias primas para la elaboración de resinas) y la cadena del polietileno tendrán acceso inmediato. Los productos de la cadena del PVC, la cadena de polipropileno y la cadena del poli estireno se desgravarán entre 7 y 10 años, con el fin de permitir la integración de la cadena y la consolidación de las inversiones en la Refinería de Cartagena y la planta de olefinas.

En el caso de farmacéuticos y medicamentos, cabe recordar que las disciplinas en propiedad intelectual mantienen los niveles de protección y el espectro patentable.

Para esta cadena el TLC ofrece la oportunidad de explotar el potencial de los productos que han demostrado ser competitivos, como es el caso de los plásticos. El sector debe avanzar en la integración de todos los eslabones de la cadena, lograr la expansión de la refinería de Cartagena y producir materias primas de óptima calidad y precio competitivo en el mediano plazo.

Cuadro VIII-4

¿Qué medidas gubernamentales pueden facilitar su adaptación al nuevo grado de competencia que enfrentaría bajo el TLC con Estados Unidos?

Porcentaje de respuestas

Opciones	TOTAL	Ind. Gráficas	Cuero y calzado	Metalúrg. y Metalmec.	Téxtil y Confecciones
DEL GOBIERNO LOCAL					
a. Apoyo económico para reconversión tecnológica.	19,1	20,6	22,7	22,0	21,0
b. Capacitación de personal operativo.	14,2	12,4	20,2	16,3	14,7
c. Asesoría en prácticas gerenciales.	13,5	9,3	17,2	13,4	13,1
d. Inversión en infraestructura de transporte.	10,9	13,4	10,4	11,5	9,1
e. Inversión en seguridad.	10,1	9,3	7,4	7,7	9,9
f. Simplificación de trámites	19,2	23,7	16,0	21,1	20,6
g. Garantía de estabilidad regulatoria.	12,9	11,3	6,1	8,1	11,5
Opciones	Química y petroquímica	Servicios de Software	Sector Hortofrut	Servicios de Salud	Sector Lácteo
DEL GOBIERNO LOCAL					
a. Apoyo económico para reconversión tecnológica.	17,7	19,7	16,3	14,5	20,8
b. Capacitación de personal operativo.	10,5	15,4	13,3	11,9	14,6
c. Asesoría en prácticas gerenciales.	9,4	19,3	10,7	14,9	13,1
d. Inversión en infraestructura de transporte.	16,2	4,6	16,7	6,0	12,3
e. Inversión en seguridad.	12,3	10,0	10,7	14,0	6,2
f. Simplificación de trámites	19,5	16,6	17,6	21,7	16,9
g. Garantía de estabilidad regulatoria.	14,4	14,3	14,6	17,0	16,2

Fuente: Encuesta de Fedesarrollo a los asistentes a los talleres convocados por la CCB, febrero-marzo de 2007.

a) Las estrategias que utilizarían para enfrentar la mayor competencia de productores de los Estados Unidos

Este sector es uno de los que identificó en la encuesta como uno de los factores definitivos para enfrentar la competencia de productores estadounidenses la adopción de nuevas tecnologías productivas (29,3% de los encuestados), seguido de la capacitación de personal (14,1%), el mayor uso de insumos importados (8,7%), mayor especialización en líneas de producción (7,6%), reorientación de la producción a la exportación (7,6%) y alianzas con empresas nacionales (7,6%) (Cuadro VIII-1). Se destaca en este sector el hecho de que la adopción de mejores sistemas de control de calidad, así como la renovación de equipos, no son estrategias tan importantes como para el promedio de la industria.

No obstante, las principales estrategias del sector químico y petroquímico son acordes con el promedio que resultó para el total de sectores encuestados, en el cual la adopción de nuevas tecnologías y la capacitación del recurso humano son las estrategias identificadas como fundamentales para enfrentar un ambiente más competitivo.

b) Los principales obstáculos para enfrentar la mayor competencia de productos importados en el mercado doméstico

Según los empresarios del sector químico y petroquímico, los principales obstáculos que tienen para enfrentar la mayor competencia de productos importados son, en su orden, los siguientes: altos costos de materias primas nacionales (28,2%), tecnología inadecuada (27,1%), maquinaria obsoleta (12,9%) y altos costos de mano de obra (8,2%) (Cuadro VIII-2).

Si bien las estrategias asociadas con el acceso a nuevas tecnologías son identificadas por los empresarios del sector como un obstáculo para su competitividad en el mercado doméstico, se destaca la alta incidencia que tiene en la cadena el costo de las materias primas. En contraste, los empresarios de este sector no encuentran tan importantes como el promedio de los encuestados el costo financiero y el costo de la mano de obra.

- c) Las medidas gubernamentales que pueden facilitar la adaptación al nuevo grado de competencia que implica el TLC

Entre las medidas del *gobierno nacional* que los empresarios del sector de química y petroquímica identifican como más importantes para que les ayuden a adaptarse a las nuevas condiciones de competencia se destacan las siguientes: apoyo económico para reconversión tecnológica (16,3%), simplificación de trámites (16,3%), líneas de crédito para capital de trabajo (14,3%), e inversión en infraestructura de transporte (13,0%). Este resultado es similar al del promedio de encuestados, excepto porque para este sector tiene una mayor importancia relativa la simplificación de trámites y la garantía de estabilidad macroeconómica (12,7%) (Cuadro VIII-3).

En cuanto a las políticas del *gobierno local*, los empresarios del sector consideran como las medidas más importantes la simplificación de trámites (19,5%), el apoyo para reconversión tecnológica (17,7%), la inversión en infraestructura de transporte (16,2%) y la garantía de estabilidad regulatoria (14,4%). Adicionalmente, este es uno de los pocos sectores en los que la inversión en seguridad en el nivel local es importante (12,3%) (Cuadro VIII-4).

- d) Los servicios que ofrece la Cámara de Comercio de Bogotá considerados más importantes para aumentar las exportaciones a Estados Unidos

El sector de química y petroquímica identificó entre los servicios más importantes provistos por la Cámara de Comercio de Bogotá para poder aumentar exportaciones al mercado estadounidense las misiones comerciales y ruedas de negocios (59,5%) y los programas de capacitación para aprovechar ventajas derivadas del TLC (16,7%). Los talleres sectoriales sobre potenciales productos de exportación (7,1%) también son un servicio importante para este sector así como las ferias especializadas (3,6%) (Cuadro VIII-5).

- e) Los servicios que ofrece la Cámara de Comercio de Bogotá considerados más importantes para defender el mercado interno y competir con productores de Estados Unidos

Para los empresarios del sector de química y petroquímica las principales contribuciones de la Cámara de Comercio de Bogotá para la defensa del mercado interno se pueden dar, en su orden, en las áreas de capacitación sobre sectores en riesgo en el mercado interno (33,8%), talleres de emprendimiento sobre nichos en el mercado interno (13,8%), fortalecimiento de

cadenas productivas (10,0%), asesoría para certificaciones de calidad (8,8%) y capacitación en identificación de nichos en el mercado local (7,5%) (Cuadro VIII-6).

VIII.A.5. Sector de metalurgia y metalmecánica

Como se ha discutido en detalle en capítulos anteriores, el TLC consolida el acceso preferencial al mercado de EE.UU. derivado del ATPDEA para el sector de metalurgia y metalmecánica. En el caso del acceso de los productos estadounidenses a Colombia, el programa de desgravación es de 10 años para los productos producidos en Colombia, mientras los bienes no producidos en el país tendrán acceso inmediato libre de arancel al mercado colombiano.

En este sector la posibilidad de importar maquinaria y equipo usados y remanufacturados tiene un efecto de doble vía. Por un lado, ofrece al sector la posibilidad de disponer de maquinaria más moderna a un menor costo y, por otro lado, son productos que podrían competir directamente en ciertos subsectores con la producción local.

Entre los mayores desafíos que se identificaron en el taller de este sector se destaca la necesidad de que los productores logren insertarse en cadenas globales de suministro. Esta inserción podría darse, por ejemplo, a través de constituirse en proveedores de países que ensamblan bienes finales de este sector.

Debe destacarse que hay un plazo de diez años para que el sector enfrente de manera paulatina la competencia de productos de Estados Unidos. Durante este plazo el sector deberá llevar a cabo los ajustes necesarios para enfrentar un entorno cada vez más competitivo.

Cuadro VIII-5

De los siguientes servicios que ofrece la Cámara de Comercio de Bogotá, señale los que considera más importantes para aumentar las exportaciones a los Estados Unidos.

Porcentaje de respuestas

Opciones	TOTAL	Ind. Gráficas	Cuero y calzado	Metalur. y Metalmec.	Textiles y Confecciones
a. Apoyo para establecer contactos (Misiones comerciales, ruedas de neg.)	52,0	53,8	66,7	55,1	80,3
b. Programas de capacitación para aprovechar las ventajas del TLC	12,3	7,7	9,3	15,9	7,0
c. Jornadas de análisis con países que han suscrito TLC con EEUU	2,3	3,8	0,0	1,4	0,0
d. Ferias especializadas Cámara de Comercio de Bogotá - CORFERIAS	4,1	3,8	1,9	1,4	0,0
e. Información sobre condiciones de acceso y oportunidades de negocios	3,3	3,8	1,9	2,9	0,0
f. Talleres sectoriales en productos potenciales para exportar a EEUU.	5,6	11,5	7,4	4,3	1,4
g. Información sobre temas y expertos en áreas claves para exportar	3,8	0,0	1,9	2,9	2,8
h. Guías Básicas por productos con potencial en los Estados Unidos.	4,3	7,7	0,0	7,2	0,0
i. Programa de formación en inglés especializado.	3,2	0,0	0,0	4,3	1,4
j. Ventanilla de Asesoría Comercial con énfasis en temas de origen y acceso a mercados	2,6	0,0	0,0	0,0	4,2
k. Asesoría para certificaciones de calidad	4,6	7,7	7,4	4,3	1,4
l. Gestión ante el gobierno nacional de los proyectos de la agenda interna nal. y reg.	1,6	0,0	1,9	0,0	1,4
m. Otro.	0,3	0,0	1,9	0,0	0,0

Opciones	Química y petroquímica	Servicios de Software	Sector Hortofrut	Servicios de Salud	Sector Lácteo
a. Apoyo para establecer contactos (Misiones comerciales, ruedas de neg.)	59,5	66,2	25,9	57,1	51,2
b. Programas de capacitación para aprovechar las ventajas del TLC	16,7	9,1	10,2	17,1	20,9
c. Jornadas de análisis con países que han suscrito TLC con EEUU	2,4	1,3	4,6	2,9	0,0
d. Ferias especializadas Cámara de Comercio de Bogotá - CORFERIAS	3,6	5,2	8,1	0,0	4,7
e. Información sobre condiciones de acceso y oportunidades de negocios	2,4	5,2	5,1	2,9	2,3
f. Talleres sectoriales en productos potenciales para exportar a EEUU.	7,1	0,0	9,6	1,4	4,7
g. Información sobre temas y expertos en áreas claves para exportar	1,2	0,0	8,6	1,4	4,7
h. Guías Básicas por productos con potencial en los Estados Unidos.	2,4	3,9	6,6	2,9	7,0
i. Programa de formación en inglés especializado.	1,2	2,6	4,6	7,1	2,3
j. Ventanilla de Asesoría Comercial con énfasis en temas de origen y acceso a mercados	1,2	1,3	5,6	1,4	2,3
k. Asesoría para certificaciones de calidad	1,2	3,9	8,1	2,9	0,0
l. Gestión ante el gobierno nacional de los proyectos de la agenda interna nal. y reg.	0,0	1,3	3,0	2,9	0,0
m. Otro.	1,2	0,0	0,0	0,0	0,0

Fuente: Encuesta de Fedesarrollo a los asistentes a los talleres convocados por la CGB, febrero-marzo de 2007.

- a) Las estrategias que utilizarían para enfrentar la mayor competencia de productores de los Estados Unidos

Los empresarios del sector de metalurgia y metalmecánica identificaron en la encuesta como uno de los factores definitivos para enfrentar la competencia de productores estadounidenses, la adopción de nuevas tecnologías productivas (40,5% de los encuestados), seguido de la adopción de mejores sistemas de control de calidad (12,2%), renovación de equipos (6,8%), capacitación de personal (6,8%), y reorganización administrativa (6,8%) (Cuadro VIII-1).

Este resultado es acorde con el promedio obtenido para todos los sectores, en el cual la adopción de nuevas tecnologías es la estrategia identificada como fundamental para enfrentar un ambiente más competitivo. Sin embargo, cabe destacar que para esta cadena no está entre las estrategias más importantes la reorientación de la producción a la exportación, a pesar de su menor apertura exportadora relativa.

- b) Los principales obstáculos para enfrentar la mayor competencia de productos importados en el mercado doméstico

Según los empresarios del sector de metalurgia y metalmecánica, los principales obstáculos que tienen para enfrentar la mayor competencia de productos importados son, en su orden, la

maquinaria obsoleta (34,7%), los altos costos de materias primas nacionales (18,7%), la tecnología inadecuada (14,7%) y los altos costos de mano de obra (12,0%) (Cuadro VIII-2).

Como sucede en otras cadenas, el uso de tecnologías inadecuadas es identificado por los empresarios del sector como un obstáculo para su competitividad en el mercado doméstico. Se destacan en este sector la importancia que tiene como obstáculo para competir el costo de las materias primas nacionales.

c) Las medidas gubernamentales que pueden facilitar la adaptación al nuevo grado de competencia que implica el TLC

Entre las medidas del *gobierno nacional* que los empresarios del sector de metalurgia y metalmecánica identifican como más importantes para adaptarse a las nuevas condiciones de competencia se destacan las siguientes: apoyo económico para reconversión tecnológica (21,5%), líneas de crédito para capital de trabajo (18,9%), simplificación de trámites (14,6%), garantía de estabilidad macroeconómica (9,4%) e inversión en infraestructura de transporte (9,0%). Si bien este resultado es muy similar al del promedio de encuestados, se destaca la importancia que tiene para los empresarios de este sector la estabilidad macroeconómica y la infraestructura de transporte, mientras la capacitación de personal no es en términos relativos tan importante (Cuadro VIII-3).

En cuanto al *gobierno local*, los empresarios del sector consideran como las medidas más importantes las siguientes: el apoyo para reconversión tecnológica (22,0%), la simplificación de trámites (21,1%) y la capacitación del personal operativo (16,3%). Le siguen, en orden de importancia, la asesoría en prácticas gerenciales (13,4%) y la inversión en infraestructura de transporte (11,5%) (Cuadro VIII-4).

d) Los servicios que ofrece la Cámara de Comercio de Bogotá considerados más importantes para aumentar las exportaciones a Estados Unidos

El sector de metalurgia y metalmecánica identificó entre los servicios más importantes para aumentar exportaciones al mercado estadounidense provistos por la Cámara de Comercio de Bogotá las misiones comerciales y ruedas de negocios (55,1%) y los programas de capacitación para aprovechar ventajas derivadas del TLC (15,9%). Las guías básicas sobre productos con potencial en EE.UU. (7,2%) y los talleres sectoriales sobre potenciales productos de exportación (4,3%) también son servicios importantes para este sector, al igual que los programas de inglés especializado (4,3%) (Cuadro VIII-5).

e) Los servicios que ofrece la Cámara de Comercio de Bogotá considerados más importantes para defender el mercado interno y competir con productores de Estados Unidos

Para los empresarios del sector de metalurgia y metalmecánica las principales contribuciones de la Cámara de Comercio de Bogotá para la defensa del mercado interno se pueden dar, en

su orden, en las áreas de capacitación sobre sectores en riesgo en el mercado interno (45,7%), asesoría para certificaciones de calidad (14,3%), talleres de emprendimiento sobre nichos en el mercado interno (5,7%), fortalecimiento de cadenas productivas (5,7%), y promoción de la oferta de productos de Bogotá en otras regiones del país (5,7%) (Cuadro VIII-6).

VIII.A.6. Sector de productos lácteos

Como se discutió en capítulos anteriores, el sector de productos lácteos tendrá en el TLC un plazo largo de desgravación para productos no cubiertos por ATPDEA. Dicho plazo es de entre 11 y 15 años para productos como leche líquida, mantequilla, quesos y helados, con cuotas de acceso preferencial incrementales en el tiempo que se presentan en detalle en el capítulo VI de este estudio.

Entre los productos a los que se consolidará el acceso ATPDEA están la leche en polvo, los lactosueros y el yogurt en virtud del cual Estados Unidos le otorgaba preferencia a un contingente de importación. En el TLC estos productos estarán cobijados por el esquema de cuotas incrementales tal y como se explica en el Capítulo II de este estudio.

La norma de origen para este sector se basa en el principio de cambio de clasificación arancelaria a nivel de capítulo, lo cual implica que la leche que se podrá usar en el comercio y para la fabricación de derivados debe ser de los países miembros del acuerdo.

Como se explicó en capítulos anteriores, el principal desafío que enfrenta este sector en el marco del TLC es aprovechar las mencionadas cuotas o contingentes arancelarios. Para alcanzar este objetivo los exportadores colombianos deberán contar con el registro/permiso de importador ante el USDA y la FDA. La consecución de estos permisos está estrechamente ligada con aspectos de tipo sanitario y fitosanitario. A este respecto, el TLC crea las instancias para que las autoridades de los dos países puedan profundizar en el análisis y discusión de los temas sanitarios y fitosanitarios, como se explica en el capítulo VI.

Así mismo, la escala de producción, la logística y la distribución son tres de los factores determinantes para que la industria nacional pueda mejorar su inserción en el mercado estadounidense.

El sector requiere de un profundo proceso de reconversión tecnológica para cumplir con los estándares de producto exigidos por Estados Unidos. Ese mejoramiento tecnológico no sólo se necesita en la fase de producción, sino además en las de distribución y comercialización. En este sentido, las empresas del sector identifican como uno de los retos más importantes el desarrollo de la cadena de frío. La capacitación y el acceso a recursos para la adopción de mejoras tecnológicas son dos aspectos que el sector califica como definitivos para aprovechar las oportunidades derivadas del TLC.

Un aspecto muy importante en el marco de la discusión sobre políticas para el sector tiene que ver con el uso que el gobierno les dé a los recursos del programa Agro Ingreso Seguro, pues ellos podrían contribuir a financiar la reconversión del sector, dependiendo de su reglamentación y criterios de operación.

Finalmente, cabe recordare que la industria tendrá que hacer un esfuerzo en la identificación de los nichos de mercado que puede atender, entre los que se destacan los mercados étnicos y los mercados gourmet. Así mismo, el fortalecimiento de la asociatividad también es un factor que contribuirá a mejorar su capacidad exportadora.

Cuadro VIII-6

De los siguientes servicios que ofrece la Cámara de Comercio de Bogotá, cuáles considera más importantes para que su empresa pueda defender el mercado interno y competir con productores de Estados Unidos.
Porcentaje de respuestas

Opciones	TOTAL	Ind. Gráficas	Cuero y calzado	Metalur. y Metalmecc.	Textiles y Confecciones
a. Capacitación sobre el TLC para sectores con riesgo en el mercado interno	30,5	27,3	32,7	45,7	38,7
b. Talleres para el emprendimiento en sectores con nichos en el mercado interno	12,5	9,1	14,5	5,7	20,0
c. Asesoría para la certificación de calidad.	13,6	9,1	10,9	14,3	10,7
d. Promoción de la oferta de productos de Bogotá en otras regiones del país	7,8	4,5	10,9	5,7	5,3
e. Fortalecimiento de cadenas productivas para la defensa del mercado interno.	10,6	13,6	16,4	5,7	12,0
f. Asistencia técnica para sectores en riesgo.	2,8	4,5	1,8	5,7	1,3
g. Capacitación en subcontratación y exportación indirecta.	3,3	0,0	1,8	2,9	1,3
h. Capacitación en técnicas de identificación de nuevos nichos locales de mercado	5,0	13,6	3,6	2,9	1,3
i. Suministro de información sobre franquicias y alianzas estrat. para atender el mdo interno.	3,9	0,0	0,0	4,3	4,0
j. Identificación de actividades productivas en riesgo.	3,0	0,0	1,8	0,0	0,0
k. Presentar propuestas de política pública ante el gobierno nacional para mitigar amenazas.	1,9	0,0	0,0	1,4	2,7
l. Apoyo para crear el Fondo de Reversión Tecnológica.	4,7	18,2	3,6	5,7	2,7
m. Otro	0,6	0,0	1,8	0,0	0,0

Opciones	Química y petroquímica	Servicios de Software	Sector Hortofrut.	Servicios de Salud	Sector Lácteo
a. Capacitación sobre el TLC para sectores con riesgo en el mercado interno	33,8	25,7	12,6	44,4	32,6
b. Talleres para el emprendimiento en sectores con nichos en el mercado interno	13,8	20,3	9,3	5,6	16,3
c. Asesoría para la certificación de calidad.	8,8	21,6	13,2	18,1	11,6
d. Promoción de la oferta de productos de Bogotá en otras regiones del país	6,3	8,1	10,6	5,6	9,3
e. Fortalecimiento de cadenas productivas para la defensa del mercado interno.	10,0	5,4	13,2	4,2	18,6
f. Asistencia técnica para sectores en riesgo.	2,5	2,7	3,3	2,8	0,0
g. Capacitación en subcontratación y exportación indirecta.	2,5	5,4	5,3	2,8	2,3
h. Capacitación en técnicas de identificación de nuevos nichos locales de mercado	7,5	4,1	7,9	1,4	4,7
i. Suministro de información sobre franquicias y alianzas estrat. para atender el mdo interno.	3,8	2,7	7,3	4,2	0,0
j. Identificación de actividades productivas en riesgo.	6,3	0,0	6,6	4,2	0,0
k. Presentar propuestas de política pública ante el gobierno nacional para mitigar amenazas.	1,3	1,4	2,6	4,2	0,0
l. Apoyo para crear el Fondo de Reversión Tecnológica.	2,5	2,7	7,3	1,4	4,7
m. Otro	1,3	0,0	0,7	1,4	0,0

Fuente: Encuesta de Fedesarrollo a los asistentes a los talleres convocados por la CCB, febrero-marzo de 2007.

- a) Las estrategias que utilizarían para enfrentar la mayor competencia de productores de los Estados Unidos

Los empresarios del sector lácteo identificaron como los factores definitivos para enfrentar la competencia de productores estadounidenses la adopción de nuevas tecnologías productivas (33,3% de los encuestados), la adopción de mejores sistemas de control de calidad (11,9%) y la reorientación de la producción a la exportación (11,9%). La renovación de equipos (9,5%) y la mayor especialización de líneas de producción también son estrategias importantes para este sector (9,5%) (Cuadro VIII-1).

Si bien la adopción de nuevas tecnologías y de mejores sistemas de control de calidad están entre las estrategias identificadas como fundamentales para enfrentar un ambiente más competitivo por el promedio de encuestados, este sector se destaca por la importancia que le asigna a la reorientación hacia la exportación y a la mayor especialización de las líneas de producción.

b) Los principales obstáculos para enfrentar la mayor competencia de productos importados en el mercado doméstico

Según los empresarios del sector lácteo los principales obstáculos que tienen para enfrentar la mayor competencia de productos importados son, en su orden, los siguientes: maquinaria obsoleta (29,3%), altos costos de materias primas nacionales (19,5%), tecnología inadecuada (14,6%) y altos costos de mano de obra (9,8%). Esta última opción comparte el nivel de importancia con altos costos financieros y costos de distribución en el mercado nacional (Cuadro VIII-2).

Al igual que en la mayoría de sectores, el rezago tecnológico es identificado por los empresarios del sector como un obstáculo importante para su competitividad en el mercado doméstico.

c) Las medidas gubernamentales que pueden facilitar la adaptación al nuevo grado de competencia que implica el TLC

Entre las medidas del **gobierno nacional** que los empresarios del sector lácteo identifican como más importantes para ayudarlos a adaptarse a las nuevas condiciones de competencia se destacan las siguientes: apoyo económico para reconversión tecnológica (25,0%), líneas de crédito para capital de trabajo (17,9%), simplificación de trámites (12,9%), inversión en infraestructura de transporte (12,1%), garantía de estabilidad macroeconómica (10,7%) y capacitación de personal operativo (10,0%). Este resultado es muy similar al del promedio de encuestados, excepto porque para este sector inversión en infraestructura de transporte tiene una mayor importancia relativa (Cuadro VIII-3).

En cuanto a las medidas del **gobierno local**, los empresarios del sector consideran que las más importantes son, de nuevo, el apoyo para reconversión tecnológica (20,8%), la simplificación de trámites (16,9%) y la garantía de estabilidad regulatoria (16,2%). La capacitación del personal operativo (14,6%) y la asesoría en prácticas gerenciales (13,1%) también son medidas que los empresarios del sector consideran importantes de parte del gobierno local (Cuadro VIII-4).

d) Los servicios que ofrece la Cámara de Comercio de Bogotá considerados más importantes para aumentar las exportaciones a Estados Unidos

Al igual que el resto de sectores encuestados, la cadena láctea identificó entre los servicios más importantes para aumentar exportaciones al mercado estadounidense provistos por la Cámara de Comercio de Bogotá las misiones comerciales y ruedas de negocios (51,2%) y los programas de capacitación para aprovechar ventajas derivadas del TLC (20,9%). Las guías básicas para productos con potencial en EE. UU. (7,0%) también son importantes para el sector (Cuadro VIII-5).

- e) Los servicios que ofrece la Cámara de Comercio de Bogotá considerados más importantes para defender el mercado interno y competir con productores de Estados Unidos

Para los empresarios del sector lácteo las principales contribuciones de la Cámara de Comercio de Bogotá para la defensa del mercado interno se pueden dar, en su orden, en las siguientes áreas: capacitación sobre sectores en riesgo en el mercado interno (32,6%), fortalecimiento de cadenas productivas (18,6%), talleres de emprendimiento sobre nichos en el mercado interno (16,3%), asesoría para certificaciones de calidad (11,6%) y promoción de la oferta de productos de Bogotá en otras regiones del país (9,3%) (Cuadro VIII-6).

VIII.A.7. Sector hortofrutícola

Como se discutió en capítulos anteriores, el sector hortofrutícola se caracteriza por enfrentar una demanda en expansión, tanto en el mundo como en Estados Unidos, resultado del cambio que se ha venido dando en los patrones de consumo en los países desarrollados y en desarrollo. En este sentido, el mercado internacional ofrece oportunidades especialmente en los nichos de productos saludables, frutas exóticas y productos 'étnicos'.

Dada la diversidad de pisos térmicos que caracteriza a la región de Bogotá – Cundinamarca, la disponibilidad de recurso hídrico y las salidas al mercado internacional con que cuenta la región, las frutas, las hortalizas y las hierbas aromáticas han sido identificadas como un renglón de alto potencial exportador. En la actualidad las exportaciones de la región de este tipo de productos se concentran en unos pocos productos. Los lineamientos del Megaproyecto Agroindustrial de la región —que es acorde con la Apuesta Exportadora Agropecuaria, del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural y los planteamientos de la Visión Colombia Segundo Centenario— buscan ampliar la oferta exportable de productos hortofrutícolas.

En el TLC se consolidó el acceso preferencial que las frutas y hortalizas tienen en el mercado estadounidense en virtud del ATPDEA. Sin embargo, el cumplimiento de las normas sanitarias y fitosanitarias, así como la escala de producción, se constituyen en dos de las limitaciones más importantes para que los productores de la región aprovechen esas preferencias.

Los diagnósticos que se han hecho con base en las mencionadas iniciativas permiten identificar como una de las principales necesidades de este sector el diseño de paquetes tecnológicos adecuados para los distintos productos. Esos paquetes tecnológicos están encaminados a cumplir con los estándares fitosanitarios internacionales. Para lograr ese objetivo se requiere contar con procesos de biotecnología y bioseguridad que eleven la inocuidad de los productos, así como mejorar la logística y la comercialización especialmente en lo que se refiere a la cadena de frío, los empaques y los embalajes. Adicionalmente, el desarrollo de nuevos atributos en los productos requiere de innovación en procesos y sistemas de producción y logística de distribución.

Para cumplir con la escala que exige un mercado como el estadounidense, es fundamental el fortalecimiento de los esquemas asociativos de producción. Esta estrategia requiere de un profundo proceso de estandarización tecnológica para garantizar la calidad y el cumplimiento de los estándares fitosanitarios. Este es uno de los sectores en los que los empresarios identifican como clave el fortalecimiento de los estudios de mercado para diferentes productos que se han identificado con potencial exportador.

- a) Las estrategias que utilizarían para enfrentar la mayor competencia de productores de los Estados Unidos

Los empresarios de este sector identificaron en la encuesta como factores definitivos para enfrentar la competencia de productores estadounidenses los siguientes: la adopción de nuevas tecnologías productivas (24,1% de los encuestados), la adopción de mejores sistemas de control de calidad (13,1%), las alianzas con empresas nacionales (11,7%) y la capacitación de personal (10,9%) (Cuadro VIII-1).

Este resultado es acorde con el promedio que resultó para el total de sectores encuestados en cuanto a la adopción de nuevas tecnologías, y se destaca la importancia que los empresarios del sector le dan a las alianzas con empresas nacionales para enfrentar un ambiente más competitivo.

- b) Los principales obstáculos para enfrentar la mayor competencia de productos importados en el mercado doméstico

De acuerdo con los empresarios encuestados, los principales obstáculos que tiene el sector hortofrutícola para enfrentar la mayor competencia de productos importados son, en su orden, los siguientes: tecnología inadecuada (19,0%), altos costos de materias primas nacionales (18,2%), costos de distribución en el mercado nacional (14,0%) y maquinaria obsoleta (11,6%) (Cuadro VIII-2).

Al igual que en casi todos los sectores objeto de estudio los empresarios de este sector identifican el uso de tecnología inadecuada como el principal obstáculo para mantener su competitividad en el mercado doméstico. Adicionalmente, se destaca en este sector la importancia que los empresarios del sector le asignan a los costos de distribución.

- c) Las medidas gubernamentales que pueden facilitar la adaptación al nuevo grado de competencia que implica el TLC

Entre las medidas del *gobierno nacional* que los empresarios del sector hortofrutícola identifican como más importantes para adaptarse a las nuevas condiciones de competencia se destacan las siguientes: líneas de crédito para capital de trabajo (19,3%), apoyo económico para reconversión tecnológica (15,9%), inversión en infraestructura de transporte (13,3%) y simplificación de trámites (13,3%). Este resultado es muy similar al del promedio de los encuestados, excepto porque para este sector la inversión en infraestructura de transporte es más importante en términos relativos (Cuadro VIII-3).

En cuanto al *gobierno local*, los empresarios del sector consideran como las medidas más importantes la simplificación de trámites (17,6%), la inversión en infraestructura de transporte (16,7%) y el apoyo para reconversión tecnológica (16,3%) (Cuadro VIII-4).

d) Los servicios que ofrece la Cámara de Comercio de Bogotá considerados más importantes para aumentar las exportaciones a Estados Unidos

Los empresarios del sector hortofrutícola identificó entre los servicios provistos por la Cámara de Comercio de Bogotá, aquellos que a su juicio son los más importantes para aumentar exportaciones al mercado estadounidense: las misiones comerciales y ruedas de negocios (25,9%) y los programas de capacitación para aprovechar ventajas derivadas del TLC (10,2%). Los talleres sectoriales sobre potenciales productos de exportación (9,6%) y la información sobre temas y expertos para en áreas claves para exportar (8,6%) también son servicios importantes para este sector (Cuadro VIII-5).

e) Los servicios que ofrece la Cámara de Comercio de Bogotá considerados más importantes para defender el mercado interno y competir con productores de Estados Unidos

Para los empresarios del sector hortofrutícola las principales contribuciones de la Cámara de Comercio de Bogotá para la defensa del mercado interno se pueden dar, en su orden, en las áreas de fortalecimiento de cadenas productivas (13,2%), asesoría para certificaciones de calidad (13,2%) y capacitación sobre sectores en riesgo en el mercado interno (12,6%). Los talleres de emprendimiento sobre nichos en el mercado interno (9,3%) también son servicios que los empresarios identifican como importantes (Cuadro VIII-6).

VIII.A.8. Sector servicios de salud

Como ya se ha mencionado con anterioridad, el sector de provisión de servicios de salud se ha identificado como uno de los que tienen mayor potencial exportador tanto en la región Bogotá-Cundinamarca como en el país, dada la calidad del recurso humano con que cuenta Colombia, los bajos costos relativos y la proximidad al mercado estadounidense. En la actualidad existen en el país varias iniciativas de desarrollo del denominado turismo médico, y la región Bogotá Cundinamarca ha identificado además oportunidades en la oferta de servicios de salud de alta complejidad.

Aunque el TLC no contempla temas relacionados con visas y movilidad del recurso humano, si cuenta con las instancias para avanzar en reconocimiento de títulos y el desarrollo de estándares para licenciamiento. El desarrollo de esos estándares es uno de los principales desafíos para este sector pues es uno de los factores fundamentales para aprovechar los nichos de mercado que ofrece el sector de servicios de salud en Estados Unidos.

En efecto, Estados Unidos cuenta con un seguro de salud obligatorio conocido como *medicaid* que, sin embargo, se estima que no cubre aproximadamente a 61 millones de estadounidenses de manera total o parcial. Esta cifra incluye un número importante de pacientes particulares que cada año buscan cirugías electivas, no cubiertas por el seguro de salud obligatorio.

Varios países, especialmente asiáticos, han penetrado ese nicho de mercado para proveerles a esos pacientes procedimientos que en países como Tailandia y Malasia cuestan entre 20% y 25% de lo que cuestan en Estados Unidos. Adicionalmente en América Latina países como Panamá, Costa Rica y México han implementado estrategias de turismo médico enfocadas no sólo en el mercado de Estados Unidos sino en concreto en el nicho de pacientes de habla hispana en ese país.

Las empresas de servicios de salud en Colombia han identificado el mercado potencial que podría haber en Estados Unidos, pero enfrentan obstáculos como la acreditación de instituciones, la certificación de profesionales y la homologación de títulos en el ámbito internacional. En este sentido, el sector ha iniciado un proceso de búsqueda de acreditaciones aceptadas internacionalmente como la de la *Joint Commission for International Accreditation of Hospital Organizations*.

a) Las estrategias que utilizarían para enfrentar la mayor competencia de productores de los Estados Unidos

Los empresarios de este sector identificaron como factores definitivos para enfrentar la competencia de productores estadounidenses la adopción de nuevas tecnologías productivas (20.0% de los encuestados), la adopción de mejores sistemas de control de calidad (14,1%) y la capacitación de personal (10,6%). Para este sector, como es de esperar, una estrategia también importante es la reorientación de la producción a la exportación (9,4%) (Cuadro VIII-1).

Este resultado es acorde con el promedio que resultó para el total de sectores encuestados, en el cual la adopción de nuevas tecnologías y la capacitación del recurso humano aparecen como algunas de las estrategias identificadas como fundamentales para enfrentar un ambiente más competitivo. No obstante, este sector se diferencia por la importancia que le asigna a la reorganización administrativa (8,2%), respecto del promedio.

b) Los principales obstáculos para enfrentar la mayor competencia de productos importados en el mercado doméstico

Para los empresarios del sector de servicios de salud los principales obstáculos que tienen para enfrentar la mayor competencia de productos importados son, en su orden: tecnología inadecuada (20,3%), altos costos financieros (19,0%), altos costos de mano de obra (15,2%) y maquinaria obsoleta (8,9%) (Cuadro VIII-2).

Los empresarios del sector identifican asimismo factores asociados con tecnología entre los obstáculos más importantes para su competitividad en el mercado doméstico. Este sector se

diferencia del resto porque no considera un obstáculo tan importante el costo de las materias primas.

c) Las medidas gubernamentales que pueden facilitar la adaptación al nuevo grado de competencia que implica el TLC

Los empresarios del sector de servicios de salud identifican como las medidas más importantes del *gobierno central* que les permitirían adaptarse a las nuevas condiciones de competencia las siguientes: líneas de crédito para capital de trabajo (16,3%), simplificación de trámites (16,3%), apoyo económico para reconversión tecnológica (14,8%), garantía de estabilidad macroeconómica (12,9%) y garantía de estabilidad regulatoria (12,2%). Este resultado es muy similar al del promedio de encuestados, excepto porque para los empresarios de este sector la estabilidad macroeconómica y regulatoria son factores con una mayor importancia relativa que para el promedio (Cuadro VIII-3).

En el nivel del *gobierno local* los empresarios del sector consideran como las medidas más importantes también la simplificación de trámites (16,0%) y la garantía de estabilidad regulatoria (17,0%), seguidas por la asesoría en prácticas gerenciales (14,9%) y el apoyo para reconversión tecnológica (14,5%). (Cuadro VIII-4).

d) Los servicios que ofrece la Cámara de Comercio de Bogotá considerados más importantes para aumentar las exportaciones a Estados Unidos

Como sucedió con la mayoría de las cadenas, el sector de servicios de salud también identificó entre los servicios más importantes para aumentar exportaciones al mercado estadounidense provistos por la Cámara de Comercio de Bogotá las misiones comerciales y ruedas de negocios (57,1%) y los programas de capacitación para aprovechar ventajas derivadas del TLC (17,1%), especialmente. (Cuadro VIII-5).

e) Los servicios que ofrece la Cámara de Comercio de Bogotá considerados más importantes para defender el mercado interno y competir con productores de Estados Unidos

Para el sector de servicios de salud las principales contribuciones de la Cámara de Comercio de Bogotá para la defensa del mercado interno se dan, en su orden, en las áreas de capacitación sobre sectores en riesgo en el mercado interno (44,4%), asesoría para certificaciones de calidad (18,1%), talleres de emprendimiento sobre nichos en el mercado interno (5,6%) y promoción de la oferta de productos de Bogotá en otras regiones del país (5,6%) (Cuadro VIII-6).

VIII.A.9. Sector servicios de software

El sector de productor de servicios de software se ha identificado como una de las cadenas con potencial exportador en la región Bogotá-Cundinamarca, especialmente por la tendencia mundial que existe a tercerizar (*off-shore*) este tipo de actividades. Varios países en desarrollo

han logrado llevar a cabo con éxito estrategias de tercerización en software, como se mencionó en el capítulo VI de este estudio. India, Brasil, Chile y Costa Rica se destacan entre este grupo de países.

Aunque el TLC no contempla temas relacionados con visas y movilidad del recurso humano, sí cuenta con las instancias para avanzar en reconocimiento de títulos y el desarrollo de estándares para licenciamiento. Al igual que en el sector de servicios de salud, el desarrollo de esos estándares es uno de los principales desafíos para la cadena del software pues es uno de los factores fundamentales para aprovechar los nichos de mercado que ofrece el mercado de Estados Unidos.

No obstante, el sector todavía debe realizar un trabajo de identificación de las oportunidades que se abren para la región en áreas como la subcontratación, los desarrollos a la medida, la realización de pruebas o *testing* y la adaptación a los mercados locales o *localizing*. Este trabajo de identificación responde a la evidencia de que el sector de servicios de software tiene un gran potencial en el desarrollo de actividades de carácter rutinario que pueden ser realizadas en diferentes países gracias al desarrollo de las TICs.

En efecto, como se mencionó en capítulos anteriores, algunos estudios sobre el tema dan cuenta de un millón de empleos que se han desplazado de Estados Unidos a otros países hasta 2006 como resultado de la tercerización de servicios, y se estima que esta tendencia será creciente. Adicionalmente, hay que tener en cuenta como factor favorable el que en este proceso de tercerización de servicios cada vez se requieren más hispanoparlantes

En el análisis que se hizo del sector en capítulos anteriores se identificaron tres aspectos claves para mejorar la inserción de la industria de software en el mercado internacional: i) la necesidad de mejorar la infraestructura de telecomunicaciones para soportar servicios de información (banda ancha), la cual todavía es costosa respecto de otros países; ii) el fortalecimiento de la innovación para apoyar los cambios permanentes que hay tanto en hardware como en software, lo cual va de la mano con el combate al contrabando y la piratería; y iii) el fortalecimiento del capital humano no sólo en aspectos técnicos sino en otro tipo de habilidades como el manejo de diferentes idiomas. En particular, respecto de este último tema el sector adolece de la falta de especialización y de certificaciones del recurso humano y también de las empresas.

a) Las estrategias que utilizarían para enfrentar la mayor competencia de productores de los Estados Unidos

Los empresarios de este sector identificaron como factores clave para enfrentar la competencia de productores estadounidenses la adopción de nuevas tecnologías productivas (33% de los encuestados), la capacitación de personal (14,8%) y la adopción de mejores sistemas de control de calidad (11,4%). Después de estas tres estrategias, los empresarios del sector le asignan especial importancia a la asociación con empresas extranjeras (9,1%) (Cuadro VIII-1).

Este resultado es acorde con el promedio que resultó para el total de sectores encuestados, en el cual la adopción de nuevas tecnologías y la capacitación del recurso humano son las estrategias identificadas como fundamentales para enfrentar un ambiente más competitivo.

b) Los principales obstáculos para enfrentar la mayor competencia de productos importados en el mercado doméstico

De acuerdo con los resultados de las encuestas, los principales obstáculos que tiene el sector de servicios de software para enfrentar la mayor competencia de productos importados son, en su orden, los siguientes: tecnología inadecuada (34,6%), altos costos financieros (12,3%), altos costos de mano de obra (11,1%) y maquinaria obsoleta (8,6%) (Cuadro VIII-2).

Como sucede en otras cadenas, el rezago tecnológico es identificado por los empresarios del sector como un obstáculo para su competitividad en el mercado doméstico. Se destacan en este sector frente al promedio también el costo financiero y el costo de la mano de obra como obstáculos para competir.

c) Las medidas gubernamentales que pueden facilitar la adaptación al nuevo grado de competencia que implica el TLC

Los empresarios del sector de servicios de software identifican como las medidas más importantes del **gobierno nacional** que les ayudarían a adaptarse a las nuevas condiciones de competencia las siguientes: apoyo económico para reconversión tecnológica (19,1%), líneas de crédito para capital de trabajo (17,3%) y capacitación de personal operativo (13,7%). Este resultado es muy parecido al del promedio de encuestados, y se destaca la importancia que los empresarios del sector le dan a la asesoría en prácticas gerenciales (12,6%) (Cuadro VIII-3).

De otro lado, los empresarios del sector consideran que las medidas más importantes del **gobierno local** que les ayudarían a enfrentar la competencia generada por el TLC son las siguientes: el apoyo para reconversión tecnológica (19,7%), la asesoría en prácticas gerenciales (19,3%) y la simplificación de trámites (16,6%). La capacitación del personal operativo (15,4%) y la garantía de estabilidad regulatoria (14,3%) siguen en orden de importancia como acciones que se espera tome el gobierno local (Cuadro VIII-4).

d) Los servicios que ofrece la Cámara de Comercio de Bogotá considerados más importantes para aumentar las exportaciones a Estados Unidos

Los empresarios del sector de servicios de software identificaron entre los servicios provistos por la Cámara de Comercio de Bogotá aquellos que a su juicio son los más importantes para aumentar exportaciones al mercado estadounidense: las misiones comerciales y ruedas de negocios (66,2%) y los programas de capacitación para aprovechar ventajas derivadas del TLC (9,1%). Las ferias especializadas y la información sobre condiciones de acceso y oportunidades de negocios siguen en importancia para un número igual de encuestados, 5,2% (Cuadro VIII-5).

- e) Los servicios que ofrece la Cámara de Comercio de Bogotá considerados más importantes para defender el mercado interno y competir con productores de Estados Unidos

Para los empresarios del sector de servicios de software las principales contribuciones de la Cámara de Comercio de Bogotá para la defensa del mercado interno se pueden dar, en su orden, en las áreas de capacitación sobre sectores en riesgo en el mercado interno (25,7%), asesoría para certificaciones de calidad (21,6%) y talleres de emprendimiento sobre nichos en el mercado interno (20,3%) (Cuadro VIII-6).

VIII.B. Principales conclusiones sobre los desafíos derivados del TLC

VIII.B.1. Estrategias y factores claves para operar en un ambiente más competitivo

Como complemento de los resultados generales de la encuesta aplicada en los talleres convocados por la CCB, presentados en el Capítulo VII, el análisis sectorial que se llevó a cabo en esta sección permite ver con mayor claridad en qué actividades los empresarios sienten mayores vulnerabilidades ante un contexto más competitivo generado por el TLC.

La adopción de nuevas tecnologías, la capacitación de personal y la adopción de sistemas de control de calidad son las tres estrategias que identifican todos los sectores para enfrentar un ambiente más competitivo, con distinto orden de prioridad. En este sentido, es claro que el acceso a tecnología y la formación de capital humano son dos de las áreas en que los sectores requerirán más apoyo, y así lo evidencian las medidas que piden del gobierno.

Aparte de estas tres estrategias, en el análisis sectorial se destacan algunos factores específicos que son compartidos por algunos sectores y que permiten profundizar más en el análisis de sus vulnerabilidades. Entre esos factores puede mencionarse:

- *Sectores que buscan ampliar su capacidad de producción.* Sectores como textiles y confecciones, químico y petroquímico, y hortofrutícola destacan entre sus estrategias para enfrentar un ambiente más competitivo la realización de alianzas entre empresas nacionales. Este interés es acorde con la necesidad de expandir su escala de producción para atender un mercado de gran tamaño.
- *Sectores que encuentran beneficioso hacer alianzas con empresas extranjeras.* En esta categoría se ubican los sectores textil confecciones, industrias gráficas y servicios de software que identifican como una estrategia fundamental para mejorar su competitividad la asociación con empresas extranjeras. El interés que manifiestan estos sectores es acorde, especialmente para textiles y confecciones y servicios de software con una estrategia de inserción en el mercado internacional a través de cadenas de valor en la cual operan los países que han logrado ser más competitivos en estas actividades.

- Sectores que quieren reorientar su producción a las exportaciones para enfrentar la mayor competencia de Estados Unidos. En los resultados de la encuesta se destaca el hecho de que sólo dos de los sectores analizados manifestaron una mayor preferencia relativa por este tipo de estrategia que el resto. Esos sectores son textil confecciones, el sector lácteo y el sector de servicios de salud. Adicionalmente, los empresarios del sector lácteo son los únicos de la muestra que consideran entre sus estrategias más importantes la especialización en ciertas líneas de producción.
- *Sectores que identifican problemas de tipo administrativo y gerencial.* Algunos de los sectores encuestados destacaron la necesidad que tienen de una reorganización administrativa para mejorar su competitividad. Entre estos sectores se destacan el sector de industrias gráficas, el de metalurgia y metalmecánica y el sector de servicios de salud. De otro lado, cuatro de los sectores analizados expresaron una mayor necesidad relativa de fortalecer las prácticas gerenciales para mejorar su competitividad. Esos sectores son cuero y calzado, textil confección, servicios de salud y servicios de software.
- *Sectores que se ven afectados por el alto costo de las materias primas.* Aunque el costo de las materias primas es un factor importante para todos los sectores estudiados, los sectores de cuero y calzado, químico y petroquímico y metalurgia y metalmecánica le asignan una mayor importancia relativa a este factor para competir.

Finalmente, hay un aspecto que merece especial atención y es la consideración que hicieron la mayor parte de los empresarios encuestados sobre el alto costo de la mano de obra como un obstáculo para competir. Esta consideración es preocupante especialmente para las actividades intensivas en mano de obra y genera inquietud sobre los factores en los que los distintos sectores están fundamentando su competitividad. Aunque Colombia es un país con una dotación abundante de mano de obra, el costo de este recurso depende de varios factores y es afectado por la situación macroeconómica. En este sentido, la evidencia de muchos países exitosos en el mercado internacional muestra que es difícil sustentar la competitividad en el mediano plazo en el bajo costo de la mano de obra.

VIII.B.2. Las políticas que los empresarios esperan del gobierno

La necesidad que los empresarios identifican de disponer de mejores tecnologías evidencia lo escasas que son las actividades de investigación y desarrollo en el país, y lo costoso que resulta acceder a innovación tecnológica para el sector productivo. Así lo confirma el análisis de brechas competitivas realizado por *América Economía Intelligence* en 2006, según el cual la calificación de Bogotá en investigación y desarrollo es de 5,6, frente a 35,9 de Sao Paulo 17,8 de Curitiba y 15,7 de Buenos Aires, entre otros.

En el capítulo VII se mostró que de las medidas que los empresarios esperan que el gobierno nacional implemente para facilitar su adaptación a la mayor apertura comercial se destacan el apoyo económico para la reconversión tecnológica, la creación de líneas de crédito para la financiación de capital de trabajo y la simplificación de trámites. Adicionalmente, los

encuestados quisieran que el gobierno nacional invierta esfuerzos en ayudarlos con la capacitación del personal operativo y garantías de estabilidad macroeconómica.

Merece especial atención la demanda recurrente de todos los sectores, con excepción de los de servicios, tanto al gobierno nacional como al local de inversión en infraestructura de transporte. La necesidad de contar con mejor infraestructura de transporte tiene una mayor importancia relativa para la industria gráfica, la metalurgia y metalmecánica, el sector lácteo y el sector hortofrutícola.

El análisis sectorial permite concluir que, además de la reconversión tecnológica, la financiación de capital de trabajo y la simplificación de trámites, varios de los sectores analizados consideran la estabilidad macroeconómica y regulatoria como un aporte importante del gobierno. En particular, estos dos factores son especialmente importantes para el sector de servicios de salud.

La importancia que la mayoría de los sectores le da a la necesidad de que tanto el gobierno nacional como el local simplifiquen los trámites y aumenten la inversión en infraestructura de transporte refleja los resultados para Colombia que aparecen en el estudio *Doing Business* del Banco Mundial. En efecto, como se observa en el Cuadro VIII-7, al comparar a Colombia con Chile, América Latina y los países de la OCDE, se observa que mientras en el país el número de días para exportar se estima en 34 en Chile es de 20 y en los países de la OCDE de 11. Igualmente, se destaca el costo de exportar en dólares por contenedor que en Colombia es de US\$1.745, mientras el promedio para la región es de US\$1.068 y el valor para Chile es de US\$510.

Cuadro VIII-7
Facilidad para hacer operaciones de comercio exterior

Indicador	Colombia	Chile	Región	OCDE
Docs. para exportar (número)	6	7	7	5
Tiempo para exportar (días)	34	20	22	11
Costo de exportar (US\$ por contenedor)	1.745	510	1.068	811
Docs. para importar (número)	11	9	10	6
Tiempo para importar (días)	35	29	28	12
Costo de importar (US\$ por contenedor)	1.773	510	1.226	883

Fuente: Banco Mundial, *Doing Business*, 2007.

En cuanto a las medidas que se espera que sean impulsadas por el gobierno local, se destaca que todos los sectores le dan importancia a la simplificación de trámites, al apoyo económico para la reconversión tecnológica, la capacitación del personal operativo y la asesoría en prácticas gerenciales. La asesoría en prácticas gerenciales es identificada como una medida de apoyo fundamental especialmente para los sectores de cuero y calzado y software.

VIII.B.3. Los servicios que los empresarios demandan de la CCB

En cuanto a la utilidad que los empresarios encuestados le asignan a los distintos servicios provistos por la CCB, los resultados evidencian la creciente necesidad de información que

tienen los empresarios. La necesidad de información no sólo tiene que ver con el conocimiento de los mercados de exportación sino también con oportunidades y riesgos que los sectores pueden tener en el mercado doméstico.

En efecto, para todos los sectores las ferias y misiones comerciales para establecer contactos entre empresarios de Colombia y Estados Unidos son el servicio más importante, así como los servicios relacionados con programas de capacitación para aprovechar las ventajas del TLC.

En el caso de los servicios de la CCB para defender el mercado interno, se destaca la importancia que le asignan los sectores encuestados a la capacitación para identificar sectores con riesgos en el mercado doméstico, las labores de fortalecimiento de las cadenas productivas, la identificación de nichos de mercado, y la asesoría para certificación de calidad.

En particular, el fortalecimiento de cadenas productivas para la defensa del mercado interno es un servicio identificado como importante por los sectores de cuero y calzado, textiles y confecciones, industrias gráficas, productos lácteos y hortofrutícolas. Los sectores de servicios de salud y servicios de software consideran muy importante la asesoría en certificaciones de calidad.

VIII.B.4. La Agenda Interna Regional y las necesidades identificadas por los sectores analizados en este estudio

Colombia cuenta con una amplia gama de políticas con componentes de fomento productivo y de calificación laboral que se han ido conformando desde la primera mitad de los años noventa para complementar el proceso de apertura económica y comercial. Estas políticas se han mantenido con diferentes énfasis en los distintos gobiernos, y se han construido sobre la base de la identificación de necesidades tanto en el nivel regional como en el sectorial a través de diversas instancias de coordinación.⁶⁹

Las instancias de coordinación han permitido llevar cabo un trabajo conjunto entre los sectores público y privado en diversas áreas relacionadas con la política de competitividad del país. Además de las instancias que existen en el nivel nacional, a nivel regional existen instancias como los Comités Asesores Regionales de Comercio Exterior CARCES que han permitido focalizar la discusión en las necesidades propias de las regiones.

En este contexto, la Agenda Interna Regional Bogotá Cundinamarca es una iniciativa de la Alcaldía de Bogotá D.C, la Gobernación de Cundinamarca, el Consejo Regional de Competitividad de Bogotá Cundinamarca y la Mesa de Planificación Regional que reúne un amplio número de actores de los sectores público y privado.

⁶⁹ Entre estas políticas se pueden mencionar desde los incentivos tributarios a la inversión en ciertos sectores específicos y las exenciones de aranceles a la importación de determinada maquinaria, hasta los instrumentos de desarrollo empresarial, las políticas de estímulo a la productividad y la articulación de cadenas productivas, así como la creación de diversas instancias de coordinación tanto en el nivel nacional como en el regional. Para una presentación más detallada de estas políticas véase Meléndez y Paredes (2005).

En la Agenda Interna convergen muchos de los resultados de las acciones adelantadas a través de las políticas y programas de competitividad del gobierno y de las mencionadas instancias de coordinación que trabajan en el tema de competitividad. Así, los planteamientos realizados en la Agenda Interna tienen en cuenta la Política de Productividad y Competitividad, el Plan Estratégico Exportador realizado por el CARCE, el Plan Regional de Competitividad, los planteamientos de la Mesa de Planificación Regional de Bogotá y Cundinamarca y de la Agenda Regional de Ciencia y Tecnología.

El objetivo de la Agenda es sentar los lineamientos para el desarrollo de la región, teniendo en cuenta principalmente su perfil económico, la importancia del esfuerzo conjunto del sector público y privado, y las posibilidades económicas de la región.⁷⁰

En el ámbito productivo este trabajo conjunto ha estado enfocado en mejorar las ventajas comparativas existentes en la región, crear otras nuevas, diversificar la estructura productiva de la región, y crear las condiciones necesarias para que la ciencia y tecnología sean factores importantes para el desarrollo regional.

La Agenda Interna tiene tres dimensiones: sectorial, transversal y regional. La dimensión sectorial está encaminada a identificar los sectores productivos estratégicos para la región por su competitividad y potencial exportador. La dimensión transversal tiene como objetivo determinar los factores estructurales que inciden en la competitividad de los sectores productivos de la región. Entre los factores estructurales están la fortaleza económica, la infraestructura y la localización, los recursos naturales, el capital humano, las empresas, la innovación y la tecnología, las instituciones, gestión del gobierno, y la inserción en la economía mundial. La dimensión regional tiene en cuenta las políticas de ordenamiento territorial y la estructura político-administrativa de la región, de infraestructura.

Como resultado especialmente de la dimensión sectorial y transversal de la agenda se han identificado unas áreas de trabajo que se espera contribuyan de manera especial a un mejor aprovechamiento del TLC por parte de los empresarios de la región. En el Cuadro VIII-8 se presentan las principales acciones que se están adelantando en estas áreas de trabajo. En particular, esas acciones se inscriben dentro de los factores de infraestructura, capital humano, innovación y la tecnología, internacionalización o inserción en la economía mundial y el medio ambiente.

⁷⁰ Véase Cámara de Comercio de Bogotá (2005), Agenda Interna Regional Bogotá-Cundinamarca.

Cuadro VIII-8
Acciones de la Agenda Interna para el TLC

Infraestructura	Aeropuerto Eldorado
	Infraestructura de conectividad regional
	Infraestructura de conectividad con puertos
Capital humano	Región bilingüe
	Capacitación técnica y tecnológica
Innovación y tecnología	Fondo de reconversión tecnológica
	Clusters productivos
	Centro de diseño e innovación
Internacionalización	Agencia para la atracción de inversión
	Plan Estratégico Exportador
Medio ambiente	Río Bogotá
	Producción limpia
	Sistema de Gestión Ambiental, SIGAR

Fuente: CCB

El trabajo sectorial y transversal ha permitido identificar en la Agenda Interna tanto un conjunto de sectores considerados estratégicos para la región como de proyectos. En este sentido, se cuenta con un amplio número de apuestas productivas que incluyen los sectores analizados en este estudio.⁷¹

Así mismo, en la Agenda se han precisado los proyectos de corto y mediano plazo que la región necesita para lograr los objetivos de desarrollo y crecimiento que se ha trazado. En el corto plazo los proyectos tienen un énfasis particular en proyectos de infraestructura de transporte aéreo, como la modernización del Aeropuerto el Dorado, y las salidas y accesos para la integración de Bogotá con la región. En el mediano plazo la Agenda contempla proyectos más ambiciosos como la doble calzada Bogotá-Girardot y el proyecto multimodal Puerto Salgar-La Dorada.

Adicionalmente, la Agenda incluye un amplio número de proyectos vinculados con la tecnología y la capacitación del recurso humano y de apoyo especialmente a las Mipymes. Cabe destacar que, entre las principales recomendaciones que la Agenda Interna hizo tanto al gobierno nacional como al regional para el logro de los objetivos establecidos se destaca, por una parte, la integración de la región en tres programas nacionales: el Plan Agroindustrial Nacional, el Centro Nacional de Productividad y la Política Nacional de Conectividad. Por otra parte, en el ámbito regional una de las recomendaciones centrales es la construcción del plan estratégico para ejecutar la Agenda Regional de Ciencia y Tecnología. Este conjunto de programas resulta de particular importancia para todos los sectores analizados en este estudio.

⁷¹ En agroindustria las apuestas productivas incluyen: flores; frutales exportables; hortalizas; hierbas aromáticas y medicinales; lácteos con valor agregado y productos alimenticios procesados. En industria: textiles y confecciones; cuero, calzado y marroquinería, productos químicos y plástico; productos de aseo, farmacéuticos y agroquímicos; papel, imprenta, artes gráficas; automotor y autopartes; bebidas; materiales de construcción, cerámica y vidrio. En el sector de servicios se incluye: turismo; salud de alta complejidad; informática, telecomunicaciones y desarrollo de software; servicios empresariales y profesionales.

De la revisión de los proyectos y recomendaciones planteados en la Agenda Interna resulta evidente que tanto las autoridades económicas como el sector productivo tiene un diagnóstico claro sobre las principales necesidades de la región para mejorar la competitividad que se refleja en el paquete de proyectos que propone.

Esas necesidades y áreas de trabajo contenidas en la Agenda Interna corresponden a los principales obstáculos que los empresarios de los sectores analizados en este estudio encuentran para enfrentar un ambiente más competitivo en el marco del TLC. En efecto, el fortalecimiento de la ciencia y la tecnología en la región y de la capacitación del recurso humano son parte fundamental del paquete de proyectos propuesto por la Agenda Interna. Como se observa en el Cuadro VIII-8 el Fondo de Reconversión Tecnológica, el Centro de Diseño y la capacitación técnica y tecnológica son proyectos que responden a las estrategias que los empresarios quieren implementar.

Así mismo, la Agenda Interna se ocupa de identificar los proyectos de infraestructura especialmente de transporte vitales para la región y también contempla el tema de trámites dentro de los factores estructurales relacionados con la gestión de gobierno.

En este sentido, podría decirse que la región ya cuenta con un acervo de políticas públicas que le permiten responder a las vulnerabilidades identificadas por los empresarios. Sin embargo, las particularidades de cada uno de los sectores analizados en este estudio hacen evidente que todavía es necesario llevar a cabo un trabajo de focalización de las distintas políticas de desarrollo productivo de la región que por definición tienen un marcado énfasis transversal. En esta labor la CCB puede contribuir de manera importante por su experiencia en la provisión de servicios para sectores específicos.

En este contexto, en la siguiente sección se presentan las principales conclusiones sobre los aportes a la formulación de las políticas públicas como resultado del análisis sectorial desarrollado en este estudio.

VIII.B.5. Aportes a la formulación de políticas publicas en temas específicos

El análisis presentado en las secciones anteriores permite concluir que las políticas previstas en la Agenda Interna abarcan la mayor parte de las medidas solicitadas por los empresarios en los talleres sectoriales convocados por la CCB y en las respectivas encuestas.

A continuación se presentan seis áreas en las cuales se evidencia la necesidad de que los programas y políticas hagan unos énfasis específicos, y en las cuales la CCB podría contribuir de manera importante a través de los servicios que presta a las empresas y de su participación en el debate sobre políticas públicas.

a) Desarrollo de la Agenda Interna

Como ya se mencionó, las políticas contempladas en la Agenda Interna abarcan la mayor parte de las medidas que los empresarios asistentes a los talleres convocados por la CCB identificaron como fundamentales para poder aprovechar las oportunidades del TLC y

minimizar sus costos. Sin embargo, una iniciativa tan vasta como la de la Agenda Interna requiere promoción y seguimiento por parte de los distintos actores que participan en el debate sobre políticas públicas. En ese sentido, es prioritario que la CCB lidere un proceso de impulso y seguimiento de la ejecución de la Agenda Interna, con particular énfasis en las políticas importantes para los sectores más competitivos de la región Bogotá-Cundinamarca identificadas en este trabajo. Esta labor cobra aún mayor importancia en un contexto en que la aparente dilación de la ratificación del TLC puede reflejarse en una relajación colectiva frente a las necesidades de mejorar la competitividad de la economía colombiana y regional.

b) Simplificación de trámites

Desde que se llevó a cabo la apertura económica a comienzos de los noventa el gobierno, tanto nacional como local, ha realizado varias reformas encaminadas a simplificar trámites en diversas áreas, que han privilegiado el uso de *ventanillas únicas*. Sin embargo, en los resultados de la encuesta aplicada a los asistentes a los talleres convocados por la CCB sobresale la creciente importancia que los empresarios le dan a la necesidad de que tanto el gobierno nacional como el local simplifiquen trámites.

Ante esta evidencia, la CCB podría contribuir estratégicamente realizando un análisis más profundo de las áreas en las que los empresarios identifican que todavía hay trámites excesivos o engorrosos. Una vez esté claro ese diagnóstico, es fundamental que la Cámara lidere un proceso de veeduría de simplificación de trámites en los niveles nacional y local, con metas definidas y plazos específicos para su aplicación.

c) El fortalecimiento de la capacidad gerencial y administrativa

Como se vio en la sección de resultados de la encuesta, los empresarios de varios de los sectores estudiados expresaron la necesidad de llevar a cabo reorganizaciones administrativas y de contar con capacitación en el manejo gerencial.

Esta vulnerabilidad expresada por los distintos sectores es también un área en la que CCB por su experiencia en el trabajo con sectores y cadenas productivas podría contribuir de manera importante, proveyendo capacitación sobre temas gerenciales y administrativos específicos para los distintos sectores. Para avanzar de manera eficaz en esta labor, es necesario indagar más a fondo acerca de las áreas específicas en las que hay mayores restricciones en los sectores elegidos.

d) Profundización del análisis sobre necesidades tecnológicas

La CCB, conjuntamente con las instancias de coordinación de la política de ciencia y tecnología, ha desarrollado un amplio trabajo de identificación de necesidades tecnológicas en los sectores que poseen un mayor potencial exportador a través de los denominados balances tecnológicos. Para el caso del sector agrícola, el gobierno ha identificado los productos de la Apuesta Exportadora que requieren de paquetes tecnológicos específicos y está trabajando en el tema.

En este contexto, la necesidad que manifestaron los empresarios de todos los sectores estudiados de contar con tecnología adecuada y con recursos para reconversión tecnológica hace evidente que este tipo de iniciativas deben profundizarse y extenderse a sectores que actualmente no tienen una presencia muy importante en el mercado internacional.

La experiencia internacional muestra que el acceso a tecnología adecuada se puede lograr a través de la participación en las cadenas globales de valor, y a través de la adopción de esquemas de extensión agrícola e industrial. Como se explicó con detalle en este trabajo, las cadenas globales de valor son un tema fundamental para sectores como cuero y calzado, textiles y confecciones y servicios de software. En este sentido, el trabajo de la Cámara y las entidades públicas relevantes no sólo debe estar encaminado a identificar las necesidades de los sectores, sino también a promover a diferentes estrategias que les permitan reducir su brecha tecnológica.

Los esquemas de extensión agrícola e industrial son sistemas de estandarización de la calidad que permiten aglutinar numerosos productores pequeños que por sí solos no podrían acceder al mercado externo por sus escalas de producción tan pequeñas. Estos esquemas constituyen una de las opciones más efectivas de avanzar en los procesos de asociatividad que fueron identificados como una necesidad de la mayor parte de las cadenas estudiadas en este trabajo.

Para avanzar en este frente en el caso concreto de los sectores agrícolas, existe un ejemplo en el país que debe ser analizado con detalle para emular sus aspectos positivos. Colombia cuenta desde hace más de setenta años con un esquema de extensión agrícola que ha sido especialmente valorado internacionalmente para el sector cafetero. En el caso específico de los sectores analizados en este estudio, el análisis de este esquema sería de gran utilidad para ser replicado en el sector hortofrutícola.

e) Desarrollo de un sistema de capacitación del recurso humano

Es evidente que las políticas de desarrollo productivo en Colombia han considerado la innovación tecnológica y la capacitación del recurso humano como herramientas necesarias para mejorar la competitividad en el país. Sin embargo, parecería que el carácter estratégico de estas áreas se pierde dentro de todo el universo de políticas transversales que se han formulado para mejorar la competitividad. Una prueba de ello son los precarios niveles de inversión en ciencia y tecnología que tiene Colombia frente al promedio de los países de la región, como se mencionó en capítulos anteriores.

Uno de los aspectos más importantes que debe generar la capacitación en el contexto actual es el desarrollo de habilidades para aprovechar la innovación. Esta estrategia ha sido aplicada con mucho éxito por la mayoría de países asiáticos. Para avanzar en este propósito es necesario hacer una revisión de los sistemas de educación, capacitación de mano de obra, y promoción de ciencia y tecnología, a la luz de los requerimientos competitivos de los sectores con mayor potencial exportador de la región. Si bien ese proceso involucra el concurso de diversas entidades públicas, puede ser liderado por una entidad con influencia en la formulación de políticas como la Cámara.

El fortalecimiento de las habilidades para aprovechar la innovación en los esquemas de capacitación tendría efectos positivos sobre todos los sectores analizados, pero especialmente sobre el sector de servicios de software. Como se evidenció tanto en el taller como en los resultados de la encuesta de este sector, esta industria requiere el desarrollo de un esquema de capacitación del recurso humano muy especializado. Así mismo, los sectores de cuero y sus manufacturas, y textiles y confecciones se beneficiarían de esta clase de políticas, así como todos aquellos que dependan de la innovación y la diferenciación para triunfar en los mercados internacionales y aprovechar las ventajas del TLC.

f) El fomento a la conectividad dentro de una perspectiva de mercado

Colombia cuenta con una política de conectividad que está especialmente concentrada en fortalecer el acceso a las entidades del gobierno, a través de la iniciativa Gobierno en Línea, y a proveer conectividad con fines educativos. Ese enfoque es sin duda positivo, pero en cierta forma desconoce el impacto que la conectividad también tiene sobre las actividades de negocios.

El potencial que el sector de servicios de software tiene en la exportación de servicios depende en buena medida de una política muy agresiva de conectividad que le permita al país ser competitivo en la provisión de servicios *off-shoring* en este sector. Este propósito sólo se puede lograr con un avance drástico en la cobertura y la operación de redes de banda ancha, que a su vez tendría un inmenso impacto indirecto sobre la competitividad de toda la economía regional.

IX. RESUMEN Y CONCLUSIONES

Este proyecto de investigación tiene como objetivo principal actualizar los resultados del trabajo de Fedesarrollo para la Cámara de Comercio de Bogotá concluido en 2004, sobre el impacto económico de un Tratado de Libre Comercio (TLC) con Estados Unidos en la región Bogotá-Cundinamarca.

Este nuevo estudio, cuyo contenido y conclusiones sintetizamos en estas líneas, se desarrolla en siete grandes áreas de trabajo.

En primer lugar, el Capítulo II presenta la evaluación general de los resultados de la negociación de un Tratado de Libre Comercio (TLC) entre Colombia y Estados Unidos. Para ese propósito comenzamos por estudiar las características principales de la economía de Bogotá-Cundinamarca y la situación actual de acceso al mercado colombiano. Luego analizamos las implicaciones para la región y sus sectores económicos de la normativa negociada y plasmada en los textos finales del acuerdo. Al respecto hicimos una exposición analítica de los siguientes tópicos: acceso arancelario a los mercados de bienes; régimen de origen; usados, imperfectos, saldos y remanufacturados; regímenes especiales de importación-exportación; procedimientos aduaneros; medidas sanitarias y fitosanitarias; obstáculos técnicos al comercio; acceso a mercados de servicios (servicios transfronterizos, servicios financieros y telecomunicaciones); inversión; compras públicas; disciplinas (propiedad intelectual, comercio electrónico, defensa comercial, competencia y solución de controversias); herramientas para garantizar comercio justo (asuntos laborales y ambientales) y herramientas de cooperación bilateral.

En segunda instancia, en el capítulo III revisamos los estudios recientes sobre competitividad de Bogotá-Cundinamarca, con especial interés en la literatura que evalúa el impacto de un TLC en la economía nacional y regional. La gran diversidad de trabajos existentes y reseñados en ese capítulo, que utilizan una amplia gama de metodologías, fue dividida en tres grandes áreas temáticas: estimaciones sobre crecimiento, comercio y empleo; evaluaciones de impacto sobre el comercio de servicios; y factores que pueden incidir sobre la competitividad y el proceso de ajuste de la economía.

El Capítulo IV contiene el ejercicio de actualización de indicadores de competitividad comercial relativa para los sectores agropecuarios, agroindustriales, mineros, industriales y de servicios transfronterizos de Bogotá-Cundinamarca, para el promedio del período 2001-2005. La ubicación de los sectores en renglones competitivos, con potencial exportador y no competitivos se complementa con otra serie de indicadores. Por un lado, se estudia para los productos competitivos y con potencial exportador qué tan buen mercado es Estados Unidos, y para estos mismos renglones señalamos cuáles son los principales competidores de la región en el mercado estadounidense y sus respectivas condiciones de acceso arancelario. Por otro lado, para los productos no competitivos determinamos su vulnerabilidad relativa en el mercado local, lo cual involucra señalar cuáles son los principales proveedores de la región de cada sector, su grado de especialización en el mercado local y sus respectivas condiciones de acceso arancelario.

En cuarto lugar, todo el análisis anterior y los resultados de competitividad relativa se convierten en la base analítica para la estimación del impacto económico y social del acuerdo comercial sobre la economía regional que se presenta en el Capítulo V. Este ejercicio cuantitativo utiliza información detallada de la estructura económica de la región y de las sendas de desgravación arancelaria finalmente pactadas en los textos finales del TLC. La simulación de los impactos de la reducción de las barreras comerciales se realiza sobre la plataforma del Modelo de Equilibrio General Computable (MEGC) de Fedesarrollo.

Posteriormente, analizamos en el Capítulo VI la situación competitiva de las siguientes nueve cadenas productivas de la región: hortofruticultura (incluye hierbas aromáticas), productos lácteos, industrias gráficas, cuero y calzado, textiles y confecciones, químicos y petroquímica, metalurgia y metalmecánica, servicios de software y servicios de la salud. Estos estudios sectoriales utilizaron una evaluación exhaustiva de las cifras disponibles sobre los sectores (tales como producción, empleo y comercio exterior), información sobre el mercado y tendencias mundiales, y las enriquecedoras discusiones derivadas de los talleres convocados por la CCB con empresarios y gremios de los mismos. Cabe anotar que los estudios sectoriales hacen énfasis especial en las fortalezas y debilidades de estos sectores de la región en el marco de una mayor integración económica con Estados Unidos.

En el Capítulo VII se discuten los resultados de la encuesta aplicada a empresarios que asistieron a los nueve talleres sectoriales convocados por la CCB, sobre los que cabe anotar que también alimentaron el análisis sectorial presentado en el capítulo previo. Estas reuniones tuvieron lugar entre febrero y marzo de 2006. Ese capítulo menciona los resultados generales de la encuesta y los hallazgos derivados de la misma en cuatro grandes frentes: i) percepciones sobre la actividad exportadora; ii) expectativas sobre las compras del exterior; iii) demanda por políticas públicas; y iv) ordenamiento de los servicios que ofrece la CCB en cuanto a su importancia para aumentar las exportaciones, defender el mercado interno y mejorar la capacidad de competencia con productos estadounidenses, y promover la inversión extranjera directa.

Por último y con base en todo lo anterior, en el Capítulo VIII se realiza una propuesta de aporte a la formulación de políticas públicas ante una mayor apertura comercial, y un análisis de las necesidades sectoriales de Bogotá-Cundinamarca a la luz de los proyectos de la Agenda Interna Regional.

A continuación presentamos el resumen y las conclusiones del estudio de actualización de impacto del TLC sobre la economía de Bogotá-Cundinamarca realizado por Fedesarrollo para la Cámara de Comercio de Bogotá, según las anteriores líneas de trabajo.

IX.A. Evaluación general de los resultados de la negociación de un Tratado de Libre Comercio con Estados Unidos (Capítulo II)

En el Capítulo II del trabajo se presenta la evaluación general de los resultados de la negociación de un Tratado de Libre Comercio (TLC) entre Colombia y Estados Unidos. Este análisis se basa en los textos negociados por los dos países, que cabe aclarar que en el momento de redactar este estudio aún no han sido ratificados por sus respectivos Congresos.

A manera de contexto se evaluaron las características principales de la economía de Bogotá-Cundinamarca y la situación actual de acceso al mercado colombiano y estadounidense.

IX.A.1. Características de la economía de Bogotá-Cundinamarca

La economía de la región es la más importante de Colombia en cuanto a nivel de producción y generación de empleo formal, pues representa 27,6% de la economía colombiana, por lo cual el rumbo que tome la economía regional incide de forma significativa en los agregados del país. Sin embargo, el indicador de participación de las ventas externas en el PIB regional es inferior al promedio nacional y, además, es más bajo frente a lo que cabría esperar dada la importancia relativa de su economía. No obstante, la ciudad-región es la más expuesta al comercio internacional en comparación con todas las demás zonas del país, con un mayor peso relativo de las importaciones en el PIB en comparación con las exportaciones. Entre 2002 y 2006, las compras externas de Bogotá-Cundinamarca representaron en promedio 54% de las importaciones totales de Colombia. En el mismo lapso, las exportaciones de Bogotá-Cundinamarca alcanzaron el 17% del total exportado por Colombia. Esto significa que la región ha sido netamente importadora en los últimos años. En la medida que el principal socio comercial de Bogotá-Cundinamarca es Estados Unidos, resulta de particular interés y relevancia analizar los resultados de la negociación que llevaron a la estructuración de un TLC entre Colombia y ese país.

IX.A.2. Situación actual de acceso al mercado colombiano y estadounidense

El promedio del arancel *Nación Más Favorecida* (NMF) de Colombia aplicable a Estados Unidos es de 11,7%.⁷⁷ Adicionalmente, Colombia aplica al sector agropecuario y agroindustrial desde principios de los años noventa el Sistema Andino de Franjas de Precios (SAFP), que conlleva la utilización de aranceles variables para 13 productos “marcadores” (carnes, aceites, lácteos, maíz, arroz, soya y azúcar, entre otros) y cerca de 150 productos asociados. Esta es la alternativa de protección actualmente vigente para hacer frente a las distorsiones existentes en un grupo limitado de bienes en los mercados internacionales. Sin embargo, el SAFP tiene un sesgo proteccionista que muchas veces lo hace mayor que las distorsiones máximas generadas en los mercados mundiales por las ayudas y los apoyos de los países desarrollados, según diversos estudios. El acuerdo negociado con Estados Unidos implicaría el desmonte de este esquema de protección variable para las importaciones provenientes de ese país.

Por su parte, Estados Unidos ofrece tratamiento de acceso preferencial unilateral a su mercado para Colombia desde 1992. La Ley de Preferencias Arancelarias Andinas y de Erradicación de Drogas, o ATPDEA por su sigla en inglés, estará vigente hasta junio 30 de 2007 como apoyo a la lucha contra las drogas por parte de Colombia. Este esquema implica un arancel promedio para nuestro país de 2,4%. Un TLC con Estados Unidos consolidaría y volvería permanentes estas condiciones de acceso preferencial.

⁷⁷ El arancel *Nación Más Favorecida* se aplica a todos los países sin esquemas de acceso preferencial al mercado colombiano.

En cuanto a la utilización de las preferencias ATPDEA, el Capítulo II muestra que Colombia está perdiendo terreno significativo en cuanto a la utilización relativa de este esquema, y que países como Perú han logrado dar un salto competitivo en cuanto a su desempeño exportador al mercado estadounidense. Esta situación es el resultado del atraso exportador colombiano y de la región de Bogotá-Cundinamarca. Por lo tanto, para la región Bogotá-Cundinamarca el TLC es, por una parte, una opción para mejorar la inserción del sector productivo regional en el mercado internacional y, por otra, plantea desafíos importantes para algunos sectores en cuanto a aprovechamiento de las condiciones de acceso alcanzadas.

IX.A.3. Resultados de la negociación

En este contexto, el Capítulo II analizó los resultados de la negociación de un TLC entre Colombia y Estados Unidos, un ejercicio que parte de evaluar lo pactado en el área de acceso arancelario a los mercados de bienes. Luego el capítulo aborda los siguientes temas normativos contenidos en los textos del TLC: régimen de origen; usados, imperfectos, saldos y remanufacturados; regímenes especiales de importación-exportación; procedimientos aduaneros; medidas sanitarias y fitosanitarias; obstáculos técnicos al comercio; acceso a mercados de servicios en el TLC (servicios transfronterizos, servicios financieros y telecomunicaciones); inversión; compras públicas; disciplinas (propiedad intelectual, comercio electrónico, defensa comercial, competencia y solución de controversias); herramientas para garantizar comercio justo (asuntos laborales y ambientales) y herramientas de cooperación bilateral.

Antes de sintetizar las reflexiones hechas sobre algunos de esos aspectos normativos, es importante subrayar que, en términos generales, todo este ejercicio de análisis indica que el TLC ayudaría a reducir el rezago de las exportaciones colombianas y regionales de bienes y servicios, y promovería una mayor estabilidad en las reglas del juego. Este último factor podría ser determinante para fomentar la inversión nacional, de Estados Unidos y de terceros países en nuestro territorio. Cabe anotar que el ejercicio que presentamos en el Capítulo V concluye que el TLC tendría un impacto positivo sobre la producción, el comercio y el empleo de la región Bogotá-Cundinamarca, mediante una aproximación cuantitativa con un modelo de equilibrio general computable.

Concluimos que varios aspectos del TLC tendrían un impacto transversal positivo sobre la economía regional y nacional. El primero de ellos es el desmonte de las barreras arancelarias. En términos generales, el TLC implica para Colombia una consolidación de las preferencias comerciales otorgadas por Estados Unidos en virtud del ATPDEA, las cuales cubren un amplio porcentaje del universo arancelario de productos. Adicionalmente, en el TLC habrá desgravación inmediata o en un plazo de cinco años para Colombia para la mayoría de los productos no cubiertos por el ATPDEA, con excepción de los productos del sector agropecuario considerados sensibles, los cuales estarán sometidos a un esquema de contingentes y a plazos de desgravación de entre 8 y 19 años. El acceso a materias primas y bienes de capital a menor costo significará una mejora en la competitividad de muchos sectores económicos. En el caso de la agricultura cabe anotar que el acuerdo comercial con Estados Unidos elimina la posibilidad de brindar subsidios a la exportación de bienes agrícolas, utilizar aranceles variables (el SAFF, para el caso colombiano), y emplear concesiones discrecionales de licencias de importación y requisitos afines para las compras

nacionales a precios mínimos. Por su parte, el acceso de Estados Unidos a Colombia será libre de aranceles para bienes no producidos en nuestro país y en algunos sectores como textiles y confecciones, y para otros sectores industriales habrá plazos de desgravación de entre 5 y 10 años, tales como cuero, papel, y productos metalmecánicos.

El segundo aspecto del TLC que tendrá un impacto transversal es el de las normas de origen. El régimen de origen en el tratado utiliza principalmente el criterio de cambio de clasificación arancelaria, con valor de contenido regional para productos específicos. La evaluación detallada que hicimos de estas normas de origen nos permite concluir que en la mayoría de los casos no se traducirán en obstáculos para el aprovechamiento del programa de desgravación arancelaria.

El tercer tema tiene que ver con el mantenimiento y el uso de diferentes mecanismos comerciales que permiten mejorar la competitividad de los distintos sectores. Con el TLC la industria nacional podrá seguir usando los mecanismos de zonas francas, y Plan Vallejo materias primas, siempre que los bienes cumplan con las normas de origen. Adicionalmente, el tratado contempla la importación de maquinaria usada y remanufacturada, de conformidad con la normativa que se desarrolle en el país sobre la materia. Esta posibilidad contribuirá a reducir costos para las empresas que tienen proyectos de reconversión tecnológica. Cabe aclarar que Colombia podrá seguir utilizando el régimen de licencia previa para los bienes usados, lo cual en la práctica impediría la materialización de este tipo de comercio.

El cuarto aspecto del tratado con impacto transversal tiene que ver con el mercado de compras públicas. El TLC contiene las disciplinas y los umbrales específicos mediante los cuales las empresas podrán acceder a los respectivos mercados de compras públicas. Esta posibilidad constituirá un nuevo espacio de acceso a mercados que antes del acuerdo era inexistente. En el caso de Estados Unidos, el TLC cubriría las compras públicas del nivel federal y de nueve estados (Arkansas, Colorado, Florida, Illinois, Mississippi, Nueva York, Texas, Utah y Puerto Rico).

Finalmente, para el sector servicios el TLC consolida el nivel de apertura de mercados que actualmente rige en las legislaciones nacionales. En la medida en que el Tratado no contempla asuntos relacionados con visas, no representa avances en el tema de movilidad de personas de negocios y específicamente de prestadores de servicios. No obstante, el Tratado crea las instancias para un futuro reconocimiento y homologación de títulos profesionales.

IX.B. Revisión de estudios recientes sobre competitividad de Bogotá-Cundinamarca (Capítulo III)

En el capítulo III se encuentra la revisión de los estudios recientes sobre competitividad de Bogotá-Cundinamarca, con especial interés en la literatura que evalúa el impacto de un TLC en la economía nacional y regional. El tema se desarrolló en tres grandes componentes, que se resumen a continuación.

IX.B.1. Estimaciones sobre crecimiento, comercio y empleo

Existen diferentes estudios hechos por entidades del gobierno, instituciones académicas, gremios de la producción y organizaciones no gubernamentales para evaluar el impacto del TLC sobre la economía colombiana, y sobre la región Bogotá-Cundinamarca. Estos trabajos abarcan diferentes metodologías y herramientas de análisis, entre las que se cuentan modelos de equilibrio general, modelos de equilibrio parcial, modelos gravitacionales, análisis comparativos de los distintos temas de negociación y ejercicios de competitividad relativa sectorial.

Varios estudios sobre apertura comercial y crecimiento encuentran que las economías más abiertas suelen tener tasas de crecimiento más aceleradas, y en ellas la tasa de reducción de la pobreza por lo general es también más acelerada. Las distintas estimaciones de impacto de los acuerdos de libre comercio realizadas para Colombia, y para la región Bogotá Cundinamarca, dan cuenta de un efecto positivo sobre el crecimiento de la economía y sobre el empleo. Sin embargo, esto no significa que en el interior de la economía no haya procesos de recomposición entre sectores, es decir renglones que pueden perder dinamismo y experimentar una caída en el empleo mientras se surte el tránsito hacia una economía más internacionalizada.

La revisión de los diversos estudios que se presentaron en el Cuadro III-1 permite resumir cuatro conclusiones principales:

- 1) El acuerdo tendrá un impacto positivo sobre el crecimiento, tanto de la economía colombiana como de la economía de la región. No obstante, el impacto es de una magnitud relativamente modesta que fluctúa en un rango entre 0,03% y 2,0%, con excepción de los resultados de Botero (2004) que dan cuenta de un crecimiento de 4,03% del PIB.
- 2) Todos los ejercicios arrojan un aumento del dinamismo del comercio bilateral. Con excepción de Montenegro (2004) y de De Rosa y Gilbert (2006), es mayor el crecimiento esperado en las importaciones que en las exportaciones. Este resultado es consistente con el mayor esfuerzo de apertura que tendría que hacer la economía colombiana por contar actualmente con aranceles más altos que la estadounidense.
- 3) El factor trabajo es el que se beneficia más en términos relativos del cambio en las condiciones comerciales.
- 4) Finalmente, el aumento en bienestar presenta una alta variabilidad entre las distintas estimaciones en un rango que va de 3,8% a 0,21%. El bienestar se mide como la variación equivalente (VE) en términos del PIB.⁷⁸ Así, a pesar de la variabilidad de los resultados, todos los ejercicios arrojan un aumento en el bienestar de la economía.

El análisis de impacto sectorial que tienen la mayoría de estas estimaciones identifica entre los sectores con más potencial de crecimiento de las exportaciones al hortofrutícola y a la mayor parte de los industriales. En los trabajos se presentan los siguientes sectores con mayor

⁷⁸ El bienestar se mide como la variación equivalente (VE) en términos del PIB. Una VE positiva indica un cambio positivo en el bienestar de los hogares al comparar el nivel inicial de su función de utilidad con el registrado cuando se simula la eliminación de barreras al comercio.

crecimiento en las ventas a Estados Unidos: hortofrutícola, alimentos procesados, textiles, confecciones, químicos y algunos subsectores de la metalmecánica. Respecto a los sectores que pueden experimentar caídas en la producción sobresalen los cereales, el sector de pulpa y papel, los químicos, los minerales no metálicos y los productos metálicos.

IX.B.2. Evaluaciones de impacto sobre el comercio de servicios

De la revisión de los trabajos sobre impacto de la mayor apertura al comercio de servicios queda claro que la ciudad-región debe continuar avanzando en la recopilación de estadísticas sobre su intercambio y de un inventario a los obstáculos a su comercio. De los trabajos que indagan sobre los determinantes de las exportaciones de servicios de Bogotá-Cundinamarca sobresale que la región debería implementar estrategias para mejorar sus índices de penetración a internet y su capacitación en el idioma inglés, e involucrar a las mipymes en el proceso de internacionalización de sus servicios. De esta sección resulta evidente, por último, la necesidad de lograr una mayor liberalización del tránsito de profesionales. De esta manera la mayor integración comercial en materia de servicios estaría más balanceada a favor de las fortalezas relativas regionales, lo cual se espera comience a materializarse mediante el grupo especial de trabajo sobre servicios profesionales que se incorporó en los textos finales del acuerdo con Estados Unidos.

IX.B.3. Factores que pueden incidir sobre la competitividad y el proceso de ajuste de la economía

Existe otro conjunto de estudios que se concentran en destacar la importancia de contar una serie de factores para la materialización de los beneficios con la liberalización comercial. Entre esos factores están el tema institucional, la situación macroeconómica, el grado de sustitución de factores entre los sectores competitivos y los no competitivos, la estructura de edades de los trabajadores desplazados, la distancia geográfica entre los sectores vulnerables y los competitivos, la rigidez del mercado laboral, la existencia de programas gubernamentales para facilitar el proceso de ajuste, el nivel de acceso al mercado de crédito y la velocidad de la apertura comercial.⁷⁹ En la sección III.A.3. se profundiza en estos tópicos y se concluye que hay políticas de tipo transversal que pueden incidir sobre la situación competitiva de los sectores productivos de los países o regiones que profundizan sus relaciones comerciales.

Un índice que ilustra otras de las dificultades que puede haber en Colombia para enfrentar un proceso de liberalización comercial es el Indicador de Preparación calculado en Schott (2006). Ese indicador combina tres componentes, que cuantifican la estabilidad macroeconómica, la flexibilidad macroeconómica o las condiciones de mercado, y la sostenibilidad política del país. En 1994 Colombia era el país con el mejor indicador de preparación entre los países andinos con un nivel de 3,92, pero en 2005 ese indicador se ubicó en 3,63 principalmente por el deterioro en los componentes macro y de sostenibilidad política. Esta reflexión que hace Schott para Colombia también es válida para la región, la cual podría experimentar los beneficios de un TLC con finanzas públicas sólidas y una institucionalidad fuerte. Por lo tanto, es necesario que los tomadores de decisiones de política consideren todo

⁷⁹ Véase Gindling y Takacs (2004).

el conjunto de variables que pueden determinar una transición más fácil hacia una economía más abierta producto de la puesta en vigor de un TLC con Estados Unidos.

IX.C. Actualización del análisis de competitividad relativa (Capítulo IV)

El Capítulo IV presenta la actualización del análisis de competitividad relativa de productos *agropecuarios, agroindustriales, mineros, industriales y de servicios* de Bogotá-Cundinamarca para el período 2001-2005. En el trabajo de 2004 los indicadores utilizaron información para el promedio del lapso 1999-2003, y en esta ocasión utilizamos la revisión 3 de la Clasificación Industrial Internacional Uniforme (CIIU). En esta evaluación utilizamos una batería de indicadores que se estiman a partir de las cifras disponibles del comercio exterior de bienes y servicios (véase el Anexo I del documento principal), para aproximarnos a las implicaciones de la obtención de condiciones de acceso preferencial permanentes mediante un TLC con EE.UU. y de una mayor apertura de la región al comercio proveniente de ese país. En concreto este ejercicio identifica: i) los sectores en los que la región es competitiva; ii) los renglones que ofrecen mejores opciones para la región en el mercado de EE.UU.; iii) los países que serían competidores de los productos de la región en ese mercado. Adicionalmente, los indicadores permiten señalar los segmentos productivos regionales que pueden ser no competitivos o vulnerables ante una mayor integración comercial con EE.UU.. Este objetivo se alcanza mediante la identificación de: i) sectores no competitivos o vulnerables; ii) principales proveedores de los productos de esos sectores; y iii) la situación arancelaria que enfrentan actualmente esos proveedores en la región. Cabe anotar que los resultados no son del todo satisfactorios en el caso de los servicios, por una deficiencia generalizada de la información disponible para este sector económico. En total evaluamos 114 renglones agropecuarios, agroindustriales, mineros e industriales, y 8 segmentos de servicios transfronterizos (modos 1 y 2 de suministro) de Colombia. A continuación resumimos los resultados obtenidos de este análisis de competitividad relativa.

IX.C.1. Bienes competitivos o con potencial exportador

Al utilizar el *Índice de Ventaja Comparativa Revelada* (IVCR) para analizar la oferta exportadora de la región se encontró que de un total de 114 sectores de bienes hay 34 que cuentan con competitividad revelada ($IVCR > 1$) para el promedio del período 2001-2005. Esta oferta de bienes competitivos representa 79% de las exportaciones de la región y 87% de las exportaciones a Estados Unidos en ese lapso. Adicionalmente, el *Índice de Intensidad Importadora* (III) de EE.UU. permite ubicar el nivel de demanda estadounidense por la oferta exportadora regional y muestra que ese país es un buen comprador de 16 de esos 34 sectores competitivos en igual lapso. Complementamos el grupo de sectores privilegiados frente a una mayor integración con EE.UU. con aquellos que, si bien no tienen un IVCR superior a la unidad, son netamente exportadores: al analizar el resultado del *Índice de Balanza Comercial Relativa* (IBCR) con Estados Unidos y/o con el mundo, encontramos 17 sectores con *potencial exportador*. Entre estos sectores hay cinco en los que EE.UU. se especializa en su importación, por lo cual sostenemos que es un buen mercado para esos productos ($III > 1$). Cabe anotar que los aranceles promedio que enfrentan la mayoría de estos sectores para acceder al mercado estadounidense son bastante bajos. En algunos casos, las preferencias

ATPDEA brindan acceso preferencial destacado frente a otros proveedores competitivos en el mercado estadounidense, como en el caso de las confecciones.

IX.C.2. Bienes no competitivos o vulnerables

Como ya se mencionó, los indicadores utilizados en este capítulo permiten señalar los segmentos productivos regionales que pueden ser no competitivos o vulnerables ante una mayor integración comercial con EE.UU.. Los 63 sectores de bienes restantes, que no son competitivos y que no tienen potencial exportador, se clasifican en esta categoría y representan 17,8% y 9,0% de las exportaciones de la región a todos los destinos y al mercado específico de Estados Unidos entre 2001-05.

Al evaluar estos productos no competitivos o vulnerables es importante analizar los riesgos de perder mercado local como resultado de un tratado comercial con Estados Unidos, puesto que la mayor presencia de productos importados por al desgravación arancelaria podría conducir a reducciones de presencia local. Encontramos que Estados Unidos ocupa el primer o el segundo lugar como proveedor de 13 de los sectores agrícolas o agroindustriales no competitivos, de 3 de los 7 segmentos mineros no competitivos, y de 20 de los 35 renglones industriales no competitivos. Sin embargo, el hecho que EE.UU. ya tenga una participación importante en la mayoría de productos no competitivos seguramente implicará que ésta se incrementará aún más con la puesta en marcha de un TLC con ese país. Cabe señalar que en los cuadros correspondientes al Capítulo IV también se observa, de los resultados de un indicador de competitividad que calculamos para mercados específicos de interés, que EE.UU. no es necesariamente el más competitivo entre los principales países de origen de las importaciones que realiza Bogotá-Cundinamarca.

IX.C.3. Servicios

Hay una deficiencia generalizada en las estadísticas sobre el intercambio de servicios (véase la sección IV.C.1.), que limita enormemente los alcances del análisis de competitividad relativa que extendimos a este renglón de importancia para la economía de Bogotá-Cundinamarca. Como ya se mencionó en el Capítulo II, existen alternativas metodológicas para subsanar las deficiencias estadísticas, principalmente mediante la utilización de encuestas a los empresarios (véase, por ejemplo, Universidad Externado de Colombia (2004)). Sin embargo, la realización de encuestas similares excedía el propósito inicial de este trabajo. Por lo tanto, este estudio adopta una metodología que abarca los siguientes temas: evaluación de las distintas formas en que se transan en el comercio internacional los servicios (modos 1 a 4 de suministro), relevancia económica mundial, regional y local del intercambio de servicios, y estimación de indicadores de competitividad relativa con base en la información disponible sobre servicios transfronterizos.⁸⁰ Concluimos que los servicios transfronterizos (modos 1 y 2 de suministro) en el mundo han tenido un desempeño más dinámico que el comercio de bienes. Colombia no ha aprovechado esta importante dinámica global en ventas de servicios transfronterizos, mientras que países con un grado de desarrollo relativo similar al nuestro sí

⁸⁰ Cabe anotar que este trabajo no presenta el indicador de competitividad relativa de servicios transfronterizos correspondiente para Bogotá, sino expone el de Colombia, por limitaciones estadísticas que se derivan de la suspensión de la divulgación de los datos parciales que estaban disponibles para la ciudad hasta 2003 por parte del Banco de la República.

lo han hecho (Costa Rica, Chile y Brasil). Las cifras disponibles, que van hasta 2003, sobre el comercio de servicios transfronterizos de Bogotá también muestran un escaso dinamismo.

El ejercicio de competitividad relativa con base en el indicador IVCR para Colombia parece señalar que el país es competitivo en la exportación de tres sectores de servicios transfronterizos de un total de ocho evaluados.⁸¹ EE.UU. cuenta con vocación importadora en cuatro sectores. Estos resultados deben tomarse como un indicio preliminar y parcial de la competitividad relativa de Colombia en el comercio internacional de servicios, por los problemas de información que discutimos en la sección IV.C.1. Este resultado es desafortunado para el propósito de este documento, en la medida en que el sector servicios representa cerca de 76% del PIB regional 78% del empleo formal de Bogotá-Cundinamarca. En este sentido, resulta prioritario que se avance en la recopilación de estadísticas de comercio de servicios de la región. De esta manera, en un futuro se podría saber qué renglones son competitivos tanto en los mercados mundiales como en países específicos.

IX.D. Ejercicio de simulación del TLC con un Modelo de Equilibrio General para Bogotá- Cundinamarca (Capítulo V)

En el Capítulo V se discuten los resultados de la estimación del impacto económico del acuerdo comercial sobre la economía regional, que utiliza un Modelo de Equilibrio General Computable (MEGC) de Fedesarrollo a partir de una matriz insumo-producto regional y los cronogramas definitivos de desgravación arancelaria pactados entre Colombia y Estados Unidos. El capítulo evalúa los efectos de la liberalización prevista en el acuerdo sobre la economía de Bogotá-Cundinamarca ante diferentes escenarios de política arancelaria, entre los que sobresale el que contempla los esquemas de desgravación acordados en el TLC. Cabe anotar que los resultados obtenidos corresponden al mínimo efecto esperado, ya que el modelo no incorpora en su simulación, por limitaciones técnicas del instrumento, el impacto positivo de la reducción de las barreras no arancelarias, el incremento esperado en el comercio de servicios y el aumento en los flujos de inversión extranjera directa a Colombia.

A pesar de las limitaciones cuantitativas de la herramienta, los resultados del ejercicio de simulación con el MEGC son alentadores. Por un lado, los escenarios que contemplan la entrada en vigencia del TLC muestran que éste tendría efectos positivos aunque diversos sobre la economía: los exportadores e importadores se verían beneficiados por las nuevas condiciones de acceso al mercado estadounidense, por lo que su actividad se vería estimulada; en el caso de los sectores no transables, una mayor actividad económica implica requerimientos más altos de diferentes servicios por parte de las empresas de la región y del resto del país, lo que redundaría en un mayor crecimiento de estas actividades. No obstante, sectores como los relacionados con la fabricación de productos metálicos, los de productos de madera y los de caucho, sufrirían una disminución en su valor agregado. Estas conclusiones de tipo sectorial deben verse de manera complementaria a los análisis de competitividad relativa que ya se comentó, y los resultados de los talleres sectoriales adelantados en el marco de este trabajo.

⁸¹ Estos sectores son los servicios de comunicaciones, turismo, transporte y servicios personales, culturales y recreacionales, puesto que registran un IVCR superior a la unidad para el período 2001-2005.

En términos generales, los resultados presentados en este capítulo muestran que, comparado con un escenario en el que se mantienen las condiciones comerciales actuales, el Producto Interno Bruto de la región se incrementaría en 1,3 puntos porcentuales por la firma del TLC con Estados Unidos, aumento que podría llegar hasta 1,4% en caso que se llegase a una situación de desgravación total. El escenario menos optimista muestra que, en caso de que no entrara en vigor el TLC y se acabaran las preferencias arancelarias que ofrece Estados Unidos a las exportaciones colombianas, la producción de la región mostraría una caída cercana a 0,8 puntos porcentuales, marcada por una fuerte reducción de la actividad agropecuaria, la cual presentaría una caída en su valor agregado de cerca de 4%.

IX.E. Cadenas productivas de Bogotá-Cundinamarca: evaluación de su competitividad frente a una mayor apertura comercial con EE.UU.. (Cap.VI)

En el Capítulo VI del estudio analizamos la situación competitiva de las siguientes nueve cadenas productivas de la región: hortofruticultura (incluye hierbas aromáticas), productos lácteos, industrias gráficas, cuero y calzado, textiles y confecciones, químicos y petroquímica, metalurgia y metalmecánica, software y servicios de la salud. Para tal fin se estudia para cada cadena el contexto del comercio mundial; la importancia del sector respectivo para la región en cuanto a producción, empleo y comercio exterior; los principales resultados de la negociación del TLC para el sector; y, finalmente, con base en todo lo anterior se discuten las fortalezas y debilidades de cada una de esas cadenas.

En términos generales, la evaluación sectorial realizada en este trabajo arroja un panorama favorable para las nueve cadenas en el marco de una mayor integración económica con Estados Unidos. Los procesos de liberalización negociados mejoran tanto el acceso a ese mercado como las posibilidades de importar insumos y maquinaria y equipo a menor costo. Así mismo, temas de tipo transversal entre los sectores, como las normas sanitarias y fitosanitarias, normas de origen y compras públicas entre otros, resultan favorables para el desarrollo del comercio con ese país. Adicionalmente, existen grandes oportunidades por aprovechar en un mercado global cada día mas integrado, y como se observará en el Capítulo VI del trabajo hay una percepción favorable por parte de los empresarios de las cadenas de la región frente a las posibilidades que ofrece el TLC. A continuación resumimos el balance final de cada una de las cadenas, con énfasis en sus fortalezas y debilidades frente a una mayor liberalización comercial con Estados Unidos. Los detalles estadísticos sobre las cadenas se encuentran en el documento principal.

IX.E.1. Sector hortofrutícola

Las circunstancias de la cadena hortofrutícola descritas en la sección VI.B. permiten caracterizar las capacidades de la región para aumentar las exportaciones y enfrentar la competencia de los productos provenientes de Estados Unidos en el contexto del acuerdo. Sobresale que esta cadena cuenta con grandes posibilidades de expandir sus exportaciones a Estados Unidos, tanto desde el punto de vista de la demanda como de la oferta.

Las ventajas desde el punto de vista de la demanda son evidentes. El mercado de hortalizas y frutas exóticas está en franca expansión en EE.UU., como resultado de los cambios de las

preferencias de los consumidores hacia una alimentación más sana, y del auge de la demanda por productos étnicos y exóticos. Además la producción hortofrutícola de la región es de clima tropical, lo que la hace más complementaria que competitiva frente a aquella de Estados Unidos. Adicionalmente, los productos que componen la oferta exportable de la región no son objeto de los grandes subsidios y aranceles que caracterizan el comercio mundial de otros productos agrícolas. Aunque es cierto que existen barreras fitosanitarias que pueden entorpecer el comercio de bienes hortofrutícolas a Estados Unidos, el TLC negociado incluye mecanismos de cooperación que deberían permitir superar estas barreras. De hecho, del adecuado funcionamiento de estos mecanismos depende en gran parte la suerte del sector en el acuerdo. En suma, el sector hortofrutícola de la región enfrenta un mercado en franca expansión que además está libre de las distorsiones que suelen caracterizar el comercio de otros productos agrícolas.

Desde el punto de vista de la oferta, el balance que arroja el sector hortofrutícola de la región es más complejo. Por un lado, la región Bogotá-Cundinamarca cuenta con una gran variedad de pisos térmicos y de abundante disponibilidad del recurso hídrico, lo que constituye base sólida para desarrollar una oferta acorde con las necesidades del mercado. Así mismo, el sector cuenta con el respaldo de iniciativas institucionales como el Megaproyecto Agroindustrial de Bogotá-Cundinamarca que vienen impulsando entidades como la CCB, el Ministerio de Agricultura, la Alcaldía de Bogotá, la Gobernación de Cundinamarca y otras.

A pesar de contar con esas ventajas, la cadena hortofrutícola de la región debe avanzar en la superación de varias limitaciones. Por un lado, es prioritario trabajar en la base productiva para alcanzar mayores niveles de productividad y desarrollo tecnológico. No hay que olvidar que la política agrícola colombiana ha privilegiado históricamente el desarrollo de otros subsectores, lo que ha redundado en un atraso relativo de renglones como los que nos ocupan. El trabajo en la base productiva debe involucrar la solución de problemas de contaminación en los procesos de riego y la búsqueda de mayores estándares que permitan cumplir los requisitos fitosanitarios del mercado estadounidense. De otro lado, es indispensable trabajar en la articulación de los distintos eslabones de la cadena. Este imperativo no sólo abarca la necesidad de avanzar en procesos de asociatividad, como mecanismo para que los pequeños empresarios que caracterizan el sector puedan hacer frente a la gran demanda de Estados Unidos, sino además la conveniencia de generar una mayor integración vertical hacia la agroindustria que permita alcanzar una mayor agregación de valor.

Los procesos de distribución y mercadeo también representan grandes retos por superar. Es necesario trabajar intensamente en la depuración de una cadena de frío confiable desde el productor hasta el cliente, así como en el perfeccionamiento de empaques y embalajes que protejan el producto hasta su destino. Así mismo, es fundamental avanzar en estudios de demanda que permitan a los productores de la región identificar las oportunidades que ofrece un mercado inmenso como el estadounidense que para muchos aún está por descubrir.

En la medida en que el sector avance en estas tareas, no sólo podrá aprovechar las oportunidades de exportación que ofrece el TLC, sino que además tendrá las herramientas para hacer frente a unas importaciones potenciales que podrían hacer mella en el mercado doméstico, sobre todo en los eslabones de la agroindustria. Aunque el conjunto de tareas es amplio, Colombia cuenta con una exitosa experiencia previa que ha sido reconocida

internacionalmente por sus logros. La Federación Nacional de Cafeteros se ha convertido en ejemplo mundial de una organización que permitió generar procesos de asociatividad, investigación, mejoramiento de producto, comercialización, mercadeo y avance en la cadena de valor gracias a sus marcas. El sector hortofrutícola puede capitalizar esa experiencia en su favor para aprovechar plenamente las oportunidades que ofrece el TLC.

IX.E.2. Cadena de productos lácteos

De acuerdo con el análisis de la sección VI.C., el TLC representa para la cadena del sector lácteo de la región la oportunidad y el reto de transformar su orientación del mercado interno hacia los mercados internacionales. Las bajas tasas de penetración de importaciones y de apertura exportadora que registra el sector son el resultado de un modelo de desarrollo sectorial que ha ignorado los mercados externos, en parte por la baja transabilidad de los productos de los primeros eslabones de la cadena, y en parte por las barreras sanitarias que suelen obstaculizar el comercio.

Pero mientras el sector lácteo colombiano y regional se ha concentrado en el mercado doméstico, la negociación del TLC se ha dado en un contexto internacional muy distinto. En efecto, las cifras que presentamos en la sección VI.C. muestran que la expansión del mercado internacional de productos lácteos, y en concreto del mercado estadounidense, ha permitido a países de tamaño mediano como Nueva Zelanda dinamizar sus exportaciones sin contar con grandes subsidios y apoyos del Estado. Experiencias como esta, o la de los países del Cono Sur del continente, demuestran que la cadena láctea de la región tiene oportunidades significativas en el mercado estadounidense. Muchas veces se ha argumentado que esas oportunidades no existen para un país como Colombia, en la medida en que las normas fitosanitarias estadounidenses se convierten un obstáculo insalvable para nuestras exportaciones. Como se subrayó en el taller sectorial convocado por la CCB, uno de los mayores logros del TLC es la creación de un mecanismo de cooperación binacional para superar las limitaciones derivadas de las barreras fitosanitarias. Ese mecanismo debería permitir explotar las posibilidades que ofrece el otro gran logro del TLC, que se expuso en detalle en la sección mencionada: la consolidación del acceso ATPDEA para varios productos, con cuotas preferenciales incrementales.

Sin embargo, el sector lácteo debe superar varios cuellos de botella para aprovechar las oportunidades de exportación que ofrece el TLC y para hacer frente a la mayor competencia que se puede derivar de una mayor apertura al comercio. Esas limitaciones arrancan en la misma base productiva. Como mencionamos en la sección VI.C., la cadena adolece de altos costos de producción, situación que debe solucionarse al menos en parte con el acceso a insumos importados más baratos en el marco del TLC. Además es necesario avanzar en un proceso de reconversión tecnológica que permita cumplir los estándares de producto exigidos por Estados Unidos. Como se mencionó en el taller sectorial convocado por la CCB, esa reconversión abarca incluso la calidad de la leche que se usa como insumo, cuyos estándares difieren de los establecidos en el mercado estadounidense. En este frente también será necesario avanzar en la capacitación del recurso humano y en la adopción de nuevas tecnologías.

En la medida en que el sector lácteo de la región se caracteriza por la abundancia de pequeños y medianos productores, uno de los objetivos más importantes que deberá alcanzar será el de la asociatividad. Vale la pena señalar que ese reto no es exclusivo de la región y que además se puede superar de manera exitosa: hay que recordar que el mayor exportador de productos lácteos de Nueva Zelanda es una cooperativa de productores. Adicionalmente, el sector debe avanzar en el desarrollo de una cadena de frío confiable, así como en el fortalecimiento de procesos en las áreas de logística, distribución y comercialización. En este último frente será fundamental el esfuerzo que se haga en inteligencia de mercados para identificar nichos étnicos y gourmet en los que los productos colombianos puedan tener una ventaja frente a sus competidores.

Aunque los cuellos de botella del sector lácteo son variados, hay empresas de la región que ya han avanzado un largo camino y han empezado a colonizar el mercado estadounidense, con productos innovadores en nichos específicos. La experiencia de esas empresas, así como la revisión de los casos exitosos de cooperativas de productores lácteos en el mundo, debe servir de modelo a seguir para que la región avance con rapidez hacia un aprovechamiento efectivo de las ventajas que ofrece el TLC en el papel.

IX.E.3. Industrias gráficas

El sector colombiano de las industrias gráficas ha demostrado ser uno de los más competitivos de América Latina, lo que le ha permitido penetrar con éxito la mayor parte de los mercados relevantes del hemisferio. La excepción más notable a esa tendencia ha sido justamente el mercado estadounidense, que ha sido soslayado por los exportadores nacionales ya sea por desconocimiento del mismo o por simple desinterés. En este contexto, el TLC representa una oportunidad para que la cadena de las industrias gráficas confirme su bien ganado prestigio competitivo internacional, consolidando su presencia en un mercado que ofrece un inmenso potencial de expansión como es el estadounidense.

Como se mencionó en la sección VI.D. del trabajo, la negociación del TLC fue relativamente favorable para la cadena gráfica. A la consolidación del libre acceso de los productos de la cadena al mercado estadounidense y la negociación de normas de origen favorables, se suma la preservación de los beneficios de la Ley del Libro, que ha sido clave en el desarrollo competitivo del sector. Aparte de las oportunidades que esta negociación representa para los impresores y sus industrias vinculadas, el TLC impone al sector editorial el reto de conquistar un nicho de mercado de más de 30 millones de hispanoparlantes en Estados Unidos. Sin embargo, la cadena enfrenta en el marco del acuerdo el mismo reto de competitividad que ha tenido desde hace tiempo: uno de sus primeros eslabones —el papel— se desgravará en cinco años, lo que reduce el potencial competitivo de toda la cadena. Es justamente este eslabón el que más podría sufrir los rigores de la competencia generada por el TLC, lo que explica la decisión de las autoridades de negociar su liberalización en un plazo medio comparado con los demás productos de la cadena.

Claro está que si la cadena ha logrado altos niveles de competitividad en el pasado con el insumo del papel relativamente protegido, es viable que logre penetrar el mercado estadounidense con la desgravación de esa materia prima en cinco años. Además se espera que en ese lapso la puesta a punto de nuevas plantas y la inversión extranjera en la producción

de papel subsanen esta deficiencia, así como los intentos por industrializar la actividad de reforestación con el fin de incrementar su competitividad.

Los mayores retos para que las industrias gráficas aprovechen las ventajas del TLC son de otra índole. Como se mencionó en el taller sectorial convocado por la CCB, los empresarios del sector no conocen el mercado estadounidense. En ese sentido, los mayores esfuerzos de las autoridades públicas y de entidades como la CCB deberían orientarse a generar un mayor conocimiento de ese mercado, a través de misiones empresariales y ruedas de negocios que permitan colonizarlo paulatinamente.

Además de las posibilidades de exportar productos terminados, conviene explorar adicionalmente la conveniencia de aprovechar las oportunidades de la subcontratación de servicios de impresión de alta calidad como los que presentan los impresores de la región. Los bajos costos relativos del sector y el alto nivel de sus servicios le pueden dar muchas ventajas para competir en un mercado en que la subcontratación es una práctica cada vez más generalizada. Adicionalmente los empresarios de la región deben adelantarse a identificar las oportunidades de aprovechar las cuantiosas exportaciones indirectas que se harían en el marco de un TLC en la forma de embalajes y empaques.

IX.E.4. Cuero y calzado

Para maximizar los beneficios y minimizar los costos derivados que se pueden generar con el TLC, el sector productor de manufacturas de cuero y calzado de la región deberá acelerar el proceso de readecuación en que viene avanzando para hacer frente a la internacionalización. Hay que recordar que este sector (tanto en el ámbito nacional como de la región Bogotá-Cundinamarca) fue uno de los que más sufrió con el proceso de apertura económica, el aumento del contrabando y el comercio desleal generado por el lavado de divisas en los años noventa.

En medio de su paulatino proceso de recuperación en este siglo, el sector de cuero y sus manufacturas se ha encontrado con el reto de enfrentar un entorno internacional que se puede diferenciar en dos grandes segmentos: el de los precios bajos, donde los productores asiáticos son imbatibles por sus bajos costos; y el de los nichos de mayor valor agregado. Esta segmentación del mercado internacional rige también para el mercado estadounidense, y se convierte en el marco de referencia para determinar las posibilidades del sector en el TLC.

En la sección VI.E. describimos que, en términos generales, la negociación del TLC fue favorable para el sector de cueros y sus manufacturas. Las condiciones de desgravación son satisfactorias: el cuero, el calzado y la marroquinería tendrán acceso inmediato a Estados Unidos, salvo 17 productos que tienen materias primas sintéticas y que no son relevantes en el conjunto de las exportaciones regionales. De otro lado, las normas de origen negociadas también son favorables con la única excepción de esos mismos 17 productos. Adicionalmente, la posibilidad de importar bienes remanufacturados permitiría que muchos pequeños y medianos productores hicieran una reconversión tecnológica para adecuar sus técnicas productivas a las nuevas realidades del mercado.

En este contexto, los resultados del TLC ofrecen más oportunidades que retos para el sector. Sin embargo, para poder aprovechar las oportunidades del tratado y evitar los costos de una mayor competencia, tanto de Estados Unidos como del resto del mundo, el sector de cueros y calzado debe avanzar para escapar de los segmentos de precios bajos y posicionarse en los nichos de mayor valor agregado. Ese objetivo conlleva varias tareas exigentes. Por un lado, es necesario mejorar las materias primas, elevando su calidad y controlando los nocivos efectos ambientales que tiene actualmente la curtiembre de cueros en la región. Por otro lado, es necesario avanzar en los procesos de asociatividad, en la medida en que la mayor parte de los productores de la región son microempresas o pequeñas empresas que no puede alcanzar por si solas grandes escalas de producción.

Pero tal vez las tareas más importantes que deben abordar el sector de cuero y sus manufacturas de la región sean las que requiere para penetrar los nichos de mayor valor agregado del mercado estadounidense. Para alcanzar ese objetivo, el sector debe avanzar en procesos tan demandantes como la sofisticación del diseño, la depuración de la manufactura y la creación de marcas. Estos procesos requieren a su vez un mejoramiento de la capacidad de gestión y la ingeniería de producción que no está muy al alcance de la mayor parte de los productores regionales. Cabe anotar que la marroquinería ha avanzado más que el calzado en estos procesos, por lo que su experiencia puede ser emulada por los productores de zapatos que se encuentren más rezagados.

En este contexto cobra especial importancia la labor que puedan adelantar las autoridades oficiales y entidades como la CCB, para facilitar los procesos de formación de capital humano y renovación de capital físico necesarios para elevar los estándares productivos de los empresarios del sector. Si no se avanza rápidamente en estos propósitos, el sector se verá abocado a permanecer en el limbo en que está actualmente, luchando por permanecer en nichos de mercado donde difícilmente puede competir con costos bajos o con buena calidad.

IX.E.5. Textiles y confecciones

Las posibilidades del sector productor de textiles y confecciones de la región en el marco del TLC están íntimamente ligadas a su capacidad de enfrentar los retos que le ha impuesto la evolución del mercado mundial de estos productos en las últimas décadas. Al igual que el sector de cuero y sus manufacturas, la cadena de textiles y confecciones ha enfrentado un cambio sustancial en el mercado mundial desde hace un par de décadas. Por un lado, el ingreso decidido a la economía mundial de países como China, Vietnam, India y Malasia ha significado que economías como la colombiana ya no pueden competir en los nichos de mercado de bajos costos. Por otro lado, los nichos de mercado de mayor valor agregado responden cada vez más a las condiciones de lo que se ha denominado ‘demand-driven value-chain’. Esto significa que la cadena de valor de los textiles y las confecciones en los nichos de mayor valor agregado ha pasado de estar determinada por la oferta a ser jalonada por la demanda, en un proceso en que las características del producto son exigidas por un consumidor cada vez más exigente y voluble. De esta manera, para el productor juegan un papel cada vez más importante sus aptitudes para el diseño y su rápida capacidad de respuesta a las cambiantes exigencias de las colecciones del mercado.

Con este contexto en mente, se puede afirmar que la cadena textil-confección de Bogotá-Cundinamarca tiene buenas posibilidades de aumentar sus exportaciones en el marco del TLC por varios motivos. Por un lado, Colombia es uno de los pocos países con reconocidas aptitudes para el diseño en la región, así como con una mano de obra hábil para las costuras delicadas propias de las confecciones de alto valor agregado. Por otro lado, la escala de producción mediana y baja de nuestros productores permite una mayor flexibilidad para atender las exigencias de un mercado que puede tener seis o más colecciones distintas en un solo año. En ese mismo sentido, la cercanía geográfica de Colombia a Estados Unidos otorga a los productores de la región una ventaja significativa para atender esa demanda cambiante, frente a competidores de Asia e incluso de Europa como son los confeccionistas españoles.

Estas ventajas se ven potenciadas por los resultados de la negociación del TLC, que ofrece un acceso inmediato para todo el ámbito textil-confección, unas normas de origen razonables (si bien se pierde la posibilidad de acumulación andina que prevé el ATPDEA) y la posibilidad de seguir aprovechando las ventajas del Plan Vallejo y las Zonas Francas siempre y cuando se cumplan las condiciones de origen. Además vale la pena recordar que el acuerdo establece un mecanismo de defensa ante la potencial competencia del exterior generada por la desgravación recíproca: una salvaguardia especial para el ámbito textil-confección durante un periodo de transición de cinco años, aplicable por dos años y prorrogable por uno más. En este sentido también es importante destacar la posibilidad de mantener la licencia previa para importaciones de bienes usados en Colombia.

En este contexto, la posibilidad de que el sector textil-confección de la región de aprovechar los beneficios del TLC y evitar sus costos dependerá de su capacidad de avanzar en su proceso de inserción en nichos de mayor valor. En ese sentido es fundamental que las autoridades y entidades como la CCB contribuyan a dinamizar los procesos de asociatividad, el fortalecimiento del diseño y la reconversión productiva necesarios para aprovechar la calidad de nuestra manufactura y la proximidad al mercado estadounidense. En caso de no avanzar rápidamente hacia estos propósitos, la cadena textil-confección de la región se vería abocada a seguir luchando en nichos medios y bajos del mercado, donde difícilmente podrá triunfar por sus altos costos.

IX.E.6. Químicos y petroquímica

Con base en el análisis realizado en la sección VI.G. y dada la diversidad de subsectores que componen la cadena de químicos y petroquímicos, el TLC tendría diferentes tipos de efectos en el sector. En términos generales el TLC es una oportunidad importante de mejorar la competitividad de la cadena, por su alta dependencia de insumos de Estados Unidos. Sin embargo, para que esto se materialice, el sector deberá aprovechar las nuevas oportunidades de exportación que ofrece ese mercado, pues tradicionalmente los principales destinos de exportación han sido los países andinos, México y Centroamérica, con excepción del renglón de pinturas que ha logrado insertarse en el mercado estadounidense.

En los renglones de productos plásticos y de fibras sintéticas es donde prevalecen algunos de los más grandes problemas de competitividad derivados del hecho de que esta cadena no está totalmente integrada. A pesar de esta situación, las cifras revisadas en esta sección muestran que los productos plásticos de la región ya registran competitividad relativa revelada en los

mercados mundiales, lo cual podría potencializarse en el futuro en la medida en que ganen acceso a materias primas a menor costo. En general, este subsector en Colombia enfrenta una marcada insuficiencia de materias primas básicas como aromáticos y olefinas.

El sector privado colombiano productor de las mercancías ubicadas en los primeros eslabones de la cadena está apostándole a que logrará producir materias primas de óptima calidad y precio competitivo en el mediano plazo. Mientras se ratifica e implementa el TLC, el futuro de la competitividad de segmentos como los plásticos está claramente atado a que la anterior visión, que busca integrar la cadena colombiana, se convierta en una realidad.

En el marco de estas condiciones generales de la cadena química y petroquímica, cada uno de los subsectores que la compone enfrenta retos y oportunidades diferenciados que dependen de sus condiciones específicas de producción y competitividad. Teniendo en cuenta que estamos hablando de una cadena que abarca una gran variedad de sectores diversos, que por su tamaño y complejidad ocupa el cuarto lugar en la industria manufacturera estadounidense, los detalles de esa competitividad subsectorial trascienden los alcances de este trabajo y deben ser objeto de estudios más específicos.

IX.E.7. Metalurgia y metalmecánica

La cadena de metalurgia y metalmecánica de Colombia y la región enfrentará oportunidades y amenazas cuando se ponga en marcha el proceso de mayor integración económica con Estados Unidos. Por las limitaciones tecnológicas y de producción local de materias primas, se espera que el TLC con Estados Unidos sea favorable para la adquisición en EE.UU. de maquinaria e insumos. De hecho, la posibilidad de importar maquinaria remanufacturada incluso podría considerarse como un factor positivo para algunos subsectores de la cadena.

Desde el punto de vista de las opciones de exportación, a pesar de las diferencias tecnológicas los empresarios del sector consideran que puede haber nichos de mercado con potencial. Para descubrirlos, éstos cuentan con un plazo de diez años antes que la oferta de Estados Unidos que compite con la doméstica entre libre de aranceles a nuestro país. Entre estos nichos se destacan tres renglones de la industria regional, que resultaron competitivos en el comercio mundial: *fundición de metales, lámparas eléctricas y equipo de iluminación, y vehículos y autopartes.*

Adicionalmente, desde el punto de vista de cadenas internacionales de suministro, la industria metalmecánica podría buscar opciones en el exterior al evaluar, mediante un ejercicio de inteligencia de mercados, las posibilidades de flexibilizar su producción para convertirse en proveedores de países que ensamblan bienes finales de este sector. Este cambio en la forma de hacer negocios podría ubicar las ventas del sector de la región más allá de los mercados andinos, mejorar las posibilidades de asociatividad entre empresarios de un sector compuesto esencialmente por firmas pequeñas, e incluso podría abrirle camino para explotar a fondo las posibilidades en curso en el marco de la profundización del comercio con los países miembros del Mercosur.

Con todo, la sección VI.H del trabajo encuentra que el TLC implicaría la posibilidad de una reducción de costos para la cadena en cuanto a insumos, maquinaria y equipo provenientes de

Estados Unidos. Este hecho mejoraría la competitividad de la cadena, que en tiene la característica de no estar integrada en nuestro país. De hecho, las restricciones de tecnología impiden que en el mediano plazo tanto el país como la región sean proveedores competitivos de bienes de capital, por lo cual consideramos que este sector debería enfocar sus esfuerzos en integrarse a las cadenas internacionales de suministro. De esta manera la cadena podría sortear con éxito los retos que impone un acuerdo comercial con la economía más grande del mundo.

En el marco de estas consideraciones acerca de la competitividad de la cadena de metalurgia y metalmecánica, hay especificidades para cada uno de los múltiples subsectores que la componen en cuanto a sus posibilidades y sus riesgos en el marco del TLC. Teniendo en cuenta que se trata de una cadena que abarca 28 sectores CIIU a tres dígitos, que representan 52% del comercio mundial, sus especificidades subsectoriales trascienden los alcances de este trabajo y deberán ser objeto de estudios específicos que profundicen en cada uno de esos sectores.

IX.E.8. Servicios del software

En la sección VI.I. del trabajo encontramos que los productores de software de los países en desarrollo tienen la gran oportunidad de aprovechar los procesos de tercerización (*off-shoring*) que caracterizan a la economía estadounidense en la actualidad. Para dar una idea de la importancia de esas oportunidades, vale la pena recordar cálculos de la Universidad de Berkeley y la firma de consultoría McKinsey que estiman que 11% de los empleos de Estados Unidos son susceptibles de tercerización en otros países. De hecho, la consultora Forrester Research estima que de aquí a 2015 se habrán fugado de Estados Unidos 3.3 millones de empleos por concepto de procesos de tercerización.

En el caso específico del software, países de la región como Costa Rica y Brasil han podido aprovechar esas oportunidades. A modo de ilustración, vale la pena recordar que las exportaciones de servicios de software de Costa Rica representan más de quince veces las de Colombia, lo que da una idea de las posibilidades que hemos desaprovechado hasta el presente. Por ello no es extraño que Brasil esté planeando multiplicar cinco veces sus exportaciones de software de aquí al año 2010.

En este contexto, la negociación del TLC constituye una oportunidad para dinamizar las exportaciones del sector de software de la región, especialmente en la medida en que abre los ojos de los empresarios hacia las posibilidades de exportar. Como se mencionó en la sección VI.I., en el caso específico del software existen posibilidades en el desarrollo de soluciones a la medida, pruebas y subcontratación, entre otras. En ese conjunto sobresale la opción del desarrollo de soluciones a la medida, pues es un área en que los ingenieros locales han demostrado tener fortaleza creativa. De hecho, en el taller sectorial convocado por la CCB, el gremio del sector subrayó que la recursividad ante problemas complejos es uno de los rasgos más sobresalientes del trabajo de los programadores colombianos.

Sin embargo, las posibilidades efectivas de explotar las posibilidades de penetrar el mercado estadounidense están limitadas por tres cuellos de botella. Es imperativo avanzar en la mejora de la infraestructura de telecomunicaciones, en particular en la banda ancha que permita

soportar el tráfico de los servicios de información. Así mismo, es esencial trabajar en una cultura de la innovación que le permita a los empresarios del sector estar a tono con los avances continuos que se registran en los sectores del hardware y el software. Finalmente, existe una clara limitación para el desarrollo del sector en la calificación de sus recursos humanos, no sólo en cuanto a su formación técnica sino también idiomática en un entorno cada vez más globalizado.

IX.E.9. Servicios de salud

De acuerdo con la sección VI.J., uno de los sectores productivos en los que el país y la región presentan mayores oportunidades de exportación a Estados Unidos en el marco del TLC es el de los servicios de salud. Para dar una idea de la magnitud de estas oportunidades basta recordar que 55.000 pacientes estadounidenses viajaron en 2005 hasta Tailandia para aprovechar los diferenciales de precio que se registran frente a los costos de la salud en Estados Unidos. Se estima que los procedimientos quirúrgicos en países como Tailandia y Malasia cuestan entre 20% y 25% de lo que valen en el mercado estadounidense.

El sector prestador de servicios de salud de la región puede competir por una porción de ese mercado, con una proximidad mucho mayor a Estados Unidos (que facilita el transporte de pacientes que valoran la comodidad en los desplazamientos), con unos costos competitivos y con una calidad que ha sido reconocida internacionalmente. Hay que recordar que Colombia ha sido destacado por la Organización Mundial de la Salud como uno de los países con mayor desarrollo humano y tecnológico en la medicina en América Latina.

Sin embargo, las posibilidades de aprovechar estas oportunidades se ven limitadas por cuellos de botella del sector que han demostrado ser difíciles de superar en el país y en la región Bogotá-Cundinamarca. En primer lugar, a pesar de los esfuerzos de entidades como la CCB, ha sido muy difícil conseguir procesos de asociación entre las entidades prestadoras de servicios de salud que permitan conformar una oferta amplia que sea atractiva para el paciente estadounidense. Las clínicas y los profesionales del sector parecen preferir el trabajo individual orientado hacia el mercado local, que el colectivo enfocado en el mercado internacional.

En segundo término, el país y la región tienen grandes competidores que ya han tomado ventaja en América Latina. Países como Panamá, Costa Rica y México han desarrollado atractivos paquetes de turismo de salud que les han permitido posicionarse como alternativas interesantes para los pacientes estadounidenses. En tercer término, es esencial que las entidades del sector trabajen en procesos de certificación ante las autoridades competentes de Estados Unidos (*Joint Commission for International Accreditation*), labor que es exigente y dispendiosa y que para la mayor parte de las instituciones de la región aún está por explorar. En ese mismo sentido es fundamental aprovechar al máximo el grupo de trabajo que se estableció en el TLC para el reconocimiento de títulos profesionales.

IX.F. Encuesta sobre el impacto del TLC en la región (Capítulo VII)

El Capítulo VII discute los resultados de la encuesta aplicada a empresarios que asistieron a los nueve talleres sectoriales convocados por la CCB, cuya discusión nutrió el balance de

fortalezas y debilidades que se resumió en la anterior sección. De ese capítulo sobresale que la encuesta arroja un panorama alentador para las cadenas estudiadas frente a la suscripción de un TLC entre Colombia y Estados Unidos. Los encuestados, de una parte, confían en que podrán aumentar de forma importante sus ventas a Estados Unidos ante una mayor integración económica con esa nación. La encuesta señala que hacia el futuro podría esperarse un incremento en la participación de ese país como destino de las ventas externas regionales. Sin embargo, entre los principales cuellos de botella mencionados por los encuestados para mejorar su desempeño exportador aparece la existencia de notables problemas en el campo del transporte de sus mercancías, en particular para grandes distancias.

Por otro lado, las personas que no exportan dicen tener problemas de comercialización y capacidad de atender pedidos a mayor escala. Al mismo tiempo, los encuestados que afirman no participar en la actividad exportadora sostienen que sus condiciones de vulnerabilidad ante la competencia de productos estadounidenses en el mercado local son relativamente bajas. En este mismo sentido, las perspectivas para la economía regional según esta encuesta son positivas, puesto que los encuestados vislumbran que probablemente será leve la pérdida de mercado ante productos importados de Estados Unidos.

De la encuesta también se destaca la necesidad de que instituciones como la Cámara de Comercio de Bogotá complementen los esfuerzos gubernamentales con servicios que mejoren el conocimiento empresarial en torno a las actividades de comercio exterior, para que así se materialicen las expectativas sobre el TLC que tienen los empresarios de la región. Para enfrentar estos retos es necesario que los gobiernos nacional y local enfoquen sus esfuerzos en la solución de este tipo de obstáculos, para el progreso de la actividad privada orientada a los mercados externos. En términos generales, los resultados de la encuesta muestran que los empresarios de la región solicitan del gobierno nacional políticas de apoyo económico para reconversión tecnológica y líneas de crédito para financiación de capital de trabajo. En el nivel local, las prioridades de política solicitadas por los encuestados son la simplificación de trámites y el apoyo económico para la reconversión tecnológica.

Finalmente, los resultados de la encuesta muestran que los servicios de la Cámara de Comercio de Bogotá preferidos por los empresarios para apoyarlos frente al TLC se concentran en las siguientes áreas: apoyo para establecer contactos entre empresarios de Colombia y Estados Unidos; programas de capacitación para aprovechar las ventajas del TLC; provisión de información pertinente sobre el TLC para sectores con riesgo de perder mercado local; asesoría para la certificación de calidad; promoción de alianzas estratégicas para aumentar la IED; y realización de talleres sobre las condiciones de inversión en el marco del TLC.

IX.G. Aporte a la formulación de políticas públicas (Capítulo VIII)

Con base en todo lo anterior, en el Capítulo VIII se realiza una propuesta de aporte a la formulación de políticas públicas y un análisis de las necesidades sectoriales a la luz de los proyectos de la Agenda Interna Regional. El análisis presentado en ese capítulo permite concluir que las políticas previstas en la Agenda Interna abarcan la mayor parte de las medidas solicitadas por los empresarios en los talleres sectoriales convocados por la CCB y en las respectivas encuestas.

A continuación se resumen las seis áreas en las cuales se evidencia la necesidad de que los programas y políticas hagan unos énfasis específicos, y en las cuales la CCB podría contribuir de manera importante a través de los servicios que presta a las empresas y de su participación en el debate sobre políticas públicas.

IX.G.1. Desarrollo de la Agenda Interna

Como ya se mencionó, las políticas contempladas en la Agenda Interna abarcan la mayor parte de las medidas que los empresarios asistentes a los talleres convocados por la CCB identificaron como fundamentales para poder aprovechar las oportunidades del TLC y minimizar sus costos. Sin embargo, una iniciativa tan vasta como la de la Agenda Interna requiere promoción y seguimiento por parte de los distintos actores que participan en el debate sobre políticas públicas. En ese sentido, es prioritario que la CCB lidere un proceso de impulso y seguimiento de la ejecución de la Agenda Interna, con particular énfasis en las políticas importantes para los sectores más competitivos de la región Bogotá-Cundinamarca identificadas en este trabajo. Esta labor cobra aún mayor importancia en un contexto en que la aparente dilación de la ratificación del TLC puede reflejarse en una relajación colectiva frente a las necesidades de mejorar la competitividad de la economía colombiana y regional.

IX.G.2. Simplificación de trámites

Desde que se llevó a cabo la apertura económica a comienzos de los noventa el gobierno, tanto nacional como local, ha realizado varias reformas encaminadas a simplificar trámites en diversas áreas, que han privilegiado el uso de *ventanillas únicas*. Sin embargo, en los resultados de la encuesta aplicada a los asistentes a los talleres convocados por la CCB sobresale la creciente importancia que los empresarios le dan a la necesidad de que tanto el gobierno nacional como el local simplifiquen trámites.

Ante esta evidencia, la CCB podría contribuir estratégicamente realizando un análisis más profundo de las áreas en las que los empresarios identifican que todavía hay trámites excesivos o engorrosos. Una vez esté claro ese diagnóstico, es fundamental que la Cámara lidere un proceso de veeduría de simplificación de trámites en los niveles nacional y local, con metas definidas y plazos específicos para su aplicación.

IX.G.3. El fortalecimiento de la capacidad gerencial y administrativa

Como se vio en la sección de resultados de la encuesta, los empresarios de varios de los sectores estudiados expresaron la necesidad de llevar a cabo reorganizaciones administrativas y de contar con capacitación en el manejo gerencial.

Esta vulnerabilidad expresada por los distintos sectores es también un área en la que CCB por su experiencia en el trabajo con sectores y cadenas productivas podría contribuir de manera importante, proveyendo capacitación sobre temas gerenciales y administrativos específicos para los distintos sectores. Para avanzar de manera eficaz en esta labor, es necesario indagar más a fondo acerca de las áreas específicas en las que hay mayores restricciones en los sectores elegidos.

IX.G.4. Profundización del análisis sobre necesidades tecnológicas

La CCB, conjuntamente con las instancias de coordinación de la política de ciencia y tecnología, ha desarrollado un amplio trabajo de identificación de necesidades tecnológicas en los sectores que poseen un mayor potencial exportador a través de los denominados balances tecnológicos. Para el caso del sector agrícola, el gobierno ha identificado los productos de la Apuesta Exportadora que requieren de paquetes tecnológicos específicos y está trabajando en el tema.

En este contexto, la necesidad que manifestaron los empresarios de todos los sectores estudiados de contar con tecnología adecuada y con recursos para reconversión tecnológica hace evidente que este tipo de iniciativas deben profundizarse y extenderse a sectores que actualmente no tienen una presencia muy importante en el mercado internacional.

La experiencia internacional muestra que el acceso a tecnología adecuada se puede lograr a través de la participación en las cadenas globales de valor, y a través de la adopción de esquemas de extensión agrícola e industrial. Como se explicó con detalle en este trabajo, las cadenas globales de valor son un tema fundamental para sectores como cuero y calzado, textiles y confecciones y servicios de software. En este sentido, el trabajo de la Cámara y las entidades públicas relevantes no sólo debe estar encaminado a identificar las necesidades de los sectores, sino también a promover a diferentes estrategias que les permitan reducir su brecha tecnológica.

Los esquemas de extensión agrícola e industrial son sistemas de estandarización de la calidad que permiten aglutinar numerosos productores pequeños que por sí solos no podrían acceder al mercado externo por sus escalas de producción tan pequeñas. Estos esquemas constituyen una de las opciones más efectivas de avanzar en los procesos de asociatividad que fueron identificados como una necesidad de la mayor parte de las cadenas estudiadas en este trabajo.

Para avanzar en este frente en el caso concreto de los sectores agrícolas, existe un ejemplo en el país que debe ser analizado con detalle para emular sus aspectos positivos. Colombia cuenta desde hace más de setenta años con un esquema de extensión agrícola que ha sido especialmente valorado internacionalmente para el sector cafetero. En el caso específico de los sectores analizados en este estudio, el análisis de este esquema sería de gran utilidad para ser replicado en el sector hortofrutícola.

IX.G.5. Desarrollo de un sistema de capacitación del recurso humano

Es evidente que las políticas de desarrollo productivo en Colombia han considerado la innovación tecnológica y la capacitación del recurso humano como herramientas necesarias para mejorar la competitividad en el país. Sin embargo, parecería que el carácter estratégico de estas áreas se pierde dentro de todo el universo de políticas transversales que se han formulado para mejorar la competitividad. Una prueba de ello son los precarios niveles de inversión en ciencia y tecnología que tiene Colombia frente al promedio de los países de la región, como se mencionó en capítulos anteriores.

Uno de los aspectos más importantes que debe generar la capacitación en el contexto actual es el desarrollo de habilidades para aprovechar la innovación. Esta estrategia ha sido aplicada con mucho éxito por la mayoría de países asiáticos. Para avanzar en este propósito es necesario hacer una revisión de los sistemas de educación, capacitación de mano de obra, y promoción de ciencia y tecnología, a la luz de los requerimientos competitivos de los sectores con mayor potencial exportador de la región. Si bien ese proceso involucra el concurso de diversas entidades públicas, puede ser liderado por una entidad con influencia en la formulación de políticas como la Cámara.

El fortalecimiento de las habilidades para aprovechar la innovación en los esquemas de capacitación tendría efectos positivos sobre todos los sectores analizados, pero especialmente sobre el sector de servicios de software. Como se evidenció tanto en el taller como en los resultados de la encuesta de este sector, esta industria requiere el desarrollo de un esquema de capacitación del recurso humano muy especializado. Así mismo, los sectores de cuero y sus manufacturas, y textiles y confecciones se beneficiarían de esta clase de políticas, así como todos aquellos que dependan de la innovación y la diferenciación para triunfar en los mercados internacionales y aprovechar las ventajas del TLC.

IX.G.6. El fomento a la conectividad dentro de una perspectiva de mercado

Colombia cuenta con una política de conectividad que está especialmente concentrada en fortalecer el acceso a las entidades del gobierno, a través de la iniciativa Gobierno en Línea, y a proveer conectividad con fines educativos. Ese enfoque es sin duda positivo, pero en cierta forma desconoce el impacto que la conectividad también tiene sobre las actividades de negocios.

El potencial que el sector de servicios de software tiene en la exportación de servicios depende en buena medida de una política muy agresiva de conectividad que le permita al país ser competitivo en la provisión de servicios *off-shoring* en este sector. Este propósito sólo se puede lograr con un avance drástico en la cobertura y la operación de redes de banda ancha, que a su vez tendría un inmenso impacto indirecto sobre la competitividad de toda la economía regional.

X. BIBLIOGRAFÍA

- A.T. Kearney (2005). *Índice Global de Localización de provisión de servicios*, disponible en www.atkearney.com/shared_res/pdf/GSLI_Figures.pdf.
- Alcaldía Mayor de Bogotá (2004). "Bogotá frente al TLC: la posición de Bogotá frente al Tratado de Libre Comercio (TLC) que negocia el gobierno de Colombia con Estados Unidos", Departamento Administrativo de Planeación Distrital, Gráficas Colombia Ltda., Bogotá.
- Agrocadenas (2006). *Anuario 2005 Observatorio Agrocadenas Colombia: Agroindustria y competitividad, estructura y dinámica en Colombia (1992-2005)*, MADR, Bogotá.
- Araujo Ibarra & Asociados (2006) "500 Nuevos productos y servicios con potencial exportador desde Colombia al mercado de EE.UU.", véase en www.araujoibarra.com/Productos%20USA/.
- Baldwin, R. (2002). "Openness and Growth: What's the Empirical Relationship?", fotocopia.
- Baccheta, M. y M. Jansen (2003). "Adjusting to Trade Liberalization: The Role of Policy, Institutions and WTO Disciplines", *WTO Special Studies*, no.7, abril.
- Banco Mundial (2002). *Globalization, Growth, and Poverty: Building an Inclusive World Economy*, Banco Mundial, Washington, D.C.
- Blayney, D. y M. Gehlhar (2005). *US Dairy at a New Crossroads in a Global Setting*, vol.3, no.5, disponible en www.ers.usda.gov/amberwaves.
- Bussolo M., D. Roland-Holst y D. van der Mensbrugghe (1998). "The Technical Specification of Fedesarrollo's Long Run General Equilibrium Model", *Serie documentos de trabajo de Fedesarrollo*, no.4, Fedesarrollo, Bogotá, marzo.
- Cámara de Comercio de Bogotá (2005a). "Observatorio Económico de Bogotá", Cámara de Comercio de Bogotá, no.18, septiembre.
- Cámara de Comercio de Bogotá (2005b). "Perfil de Comercio Exterior de la Región Bogotá-Cundinamarca, con Estados Unidos", CCB, Bogotá.
- Cámara de Comercio de Bogotá (2005c). "Caracterización de las cadenas productivas de manufactura y servicios en Bogotá y Cundinamarca", CCB, Bogotá.
- Cámara de Comercio de Bogotá (2005d). *Balance Tecnológico: Cadena productiva de marroquinería*. CCB, elaborado por Qubit Cluster Ltda., Bogotá.
- Cámara de Comercio de Bogotá (2006a). *Balance Tecnológico cadena Productiva Hortofrutícola en Bogotá y Cundinamarca*, CCB, elaborado por Qubit Cluster Ltda., Bogotá.
- Cámara de Comercio de Bogotá (2006b). *Balance Tecnológico Cadena Productiva Ropa Interior Femenina en Bogotá y Cundinamarca*, CCB, elaborado por Qubit Cluster Ltda., Bogotá.
- Cámara de Comercio de Bogotá (2006c). *Balance Tecnológico: Cadena productiva Salud de Alta Complejidad en Bogotá y Cundinamarca*, CCB, elaborado por Qubit Cluster Ltda., Bogotá.

- Cámara de Comercio de Bogotá (2006d). *Balance Tecnológico: Cadena productiva desarrollo de software en Bogotá y Cundinamarca*, CCB, elaborado por Qubit Cluster Ltda., Bogotá.
- Cámara de Comercio de Bogotá (2006e). "El mercado de trabajo en Bogotá 2003-2005", CCB, informe del Mercado de Trabajo N° 4, Bogotá.
- Cárdenas, M., J.C. Chaparro y M. Meléndez (2004a). "Implicaciones económicas y sociales del TLC Colombia-Estados Unidos: análisis por escenarios", Informe Final de Fedesarrollo presentado al Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, fotocopia, diciembre.
- Cárdenas, M., J.C. Chaparro, C. Gamboa, M. Meléndez y M. Reina (2004b). "Tratado de Libre Comercio Colombia-Estados Unidos: análisis del impacto económico sobre la región Bogotá-Cundinamarca", Informe Final para la CCB, fotocopia, diciembre.
- Castellanos, G. (2003). "Repercusiones jurídicas de los tratados de libre comercio en las disposiciones nacionales de fomento y regulación de la cultura". documento elaborado para el Convenio Andrés Bello, Bogotá, fotocopia, noviembre.
- Cortés, M.M. y R. Pinzón (2000). *Bases de contabilidad nacional según el SCN 1993*, DANE, Bogotá.
- Departamento de Cundinamarca - Departamento Administrativo de Planeación (2003). *Cuentas económicas de Cundinamarca 1990-2002*, Empresa Editorial de Cundinamarca Antonio Nariño (EDICUNDI), Bogotá, diciembre.
- Departamento Nacional de Planeación (2004). *Cadenas Productivas: Estructura, comercio internacional y protección*, DNP, Bogotá.
- Francois, J. y K. Reinert, eds. (1997). *Applied Methods for Trade Policy Analysis. A Handbook*, Cambridge University Press, Gran Bretaña.
- Garay, L.J., F. Barberi, e I. Cardona (2006). *Evaluación de la negociación agropecuaria en el TLC Colombia - Estados Unidos*, Planeta Paz con el apoyo de Oxfam-GB, fotocopia.
- Gindling, T.H. y W. Takacs (2004). "Trade Liberalization, Adjustment Costs, and Poverty". UMBC, Department of Economics, fotocopia, agosto.
- Grossman, G.M. y E. Rossi-Hansberg (2006). "The Rise of Offshoring; It's not Wine and Cheese Anymore", Universidad de Princeton, documento preparado para el simposio sobre "The New Economic Geography: Effects and Policy Implications," Jackson Hole, Wyoming, agosto 24-26.
- Hoekman, B. A. Mattoo y P. English (2002). *Development, Trade and the WTO: A Handbook*, Banco Mundial, Washington, D.C., primera edición, junio.
- Light, M. (2003). "Acuerdo de libre comercio de la América: impactos económicos en la Comunidad Andina", Secretaría General de la Comunidad Andina, Universidad de Colorado, fotocopia.
- Lora, E. (2005). *Técnicas de medición económica. Metodología y aplicaciones en Colombia*. Tercera edición. Alfaomega Colombiana S.A.
- Medina, P., M. Meléndez y K. Seim (2003). "Productivity Dynamics of the Colombian Manufacturing Sector", *Documento CEDE*, Universidad de los Andes, Bogotá.

- Michaely, M. (1991). "The Timing and Sequencing of Trade Liberalization Policy", en M.Choski y D. Papageorgiou (editores), *Economic Liberalization in Developing Countries*, Basis Blackwell, Nueva York.
- Ministerio de Agricultura (2005). *La agricultura colombiana frente al Tratado de Libre Comercio con Estados Unidos*, Director Luis Jorge Garay, Bogotá.
- Ministerio de Agricultura (2006). *Apuesta exportadora agropecuaria 2006-2020*, MADR, Bogotá.
- Ministerio de Comercio, Industria y Turismo (2004). *Estructura productiva y de comercio exterior de Bogotá D.C.*, Mincomercio, Bogotá.
- Ministerio de Comercio, Industria y Turismo (2004). "Monografías regionales: estructura productiva y de comercio exterior de Cundinamarca", Mincomercio, Bogotá.
- Ministerio de Comercio, Industria y Turismo (2006). "Textos del tratado de libre comercio", disponible en www.tlc.gov.co/eContent/TLC/TLC.ASP, Mincomercio, Bogotá.
- Monteagudo J., L. Rojas, A. Stabilito y M. Watanuki (2004). "The New Challenges of the Regional Trade Agenda for the Andean Countries", BID, Washington, D.C., fotocopia.
- Nicita, A. y M. Olarreaga (2006). "Trade, Production and Protection 1976-2004", *World Bank Economic Review*, vol.21, no.1. Washington, D.C., octubre.
- Norton, R.D. y A. Balcázar (2003). "A Study of Colombia's Agricultural and Rural Competitiveness", United Nations Food and Agriculture Organization, The World Bank, and United States Agency for International Development, fotocopia, noviembre.
- Organización Mundial del Comercio (2006). "Examen de la política comercial de Estados Unidos", documento WT/TPR/S/160, marzo.
- ONU, Comisión Europea, FMI, OCDE, UNCTAD y OMC (2002). "Manual on Statistics in International Trade in Services", Departamento Económico y de Asuntos Sociales de Naciones Unidas, Serie M, no.86, Ginebra, Luxemburgo, Nueva York, París y Washington, D.C.
- Pyatt, G. (1985). "Commodity Balances and National Accounts: A SAM Perspective", *Review of Income and Wealth*, no. 31, pgs. 155-169.
- Reina, M., C. Gamboa y M.L. Guerra (2003). "La cultura en las negociaciones comerciales regionales", en G. Rey (coordinador), *Entre la realidad y los sueños: la cultura en los tratados de libre comercio y el ALCA*, Convenio Andrés Bello, Bogotá, noviembre.
- Reina, M., C. Gamboa y A. Harker (2005). "El Distrito Capital frente al TLC entre Colombia y Estados Unidos: impacto potencial en la economía regional y respuestas de políticas públicas", proyecto de investigación de Fedesarrollo para la Personería de Bogotá, fotocopia, abril.
- Reina, M. y C. Gamboa (2006). "Hábitos de lectura y consumo de libros en Colombia", en *Hábitos de lectura, asistencia a bibliotecas y consumo de libros en Colombia*, Fundalectura, Arte y Fotolito, Bogotá, noviembre.
- Reina, M. y S. Zuluaga (2003). "Bases para un modelo agroexportador para Colombia", Fedesarrollo, fotocopia, junio.

- Reina, M. y S. Zuluaga (2006). "Application of Safeguards and Antidumping Duties in Colombia", en M. Finger y J. Nogués (eds.), *Safeguards and Antidumping in Latin American Trade Liberalization: Fighting Fire with Fire*, Banco Mundial, Washington, D.C.
- Rey, G. (2003). "La cultura en las negociaciones comerciales regionales", *Entre la realidad y los sueños: la cultura en los tratados de libre comercio y el ALCA*, Convenio Andrés Bello, Bogotá, noviembre
- Rodríguez, F. y D. Rodrik (2001). "Trade Policy and Economic Growth: A Skeptic's guide to the Cross-national Evidence", *NBER Macroeconomics Annual*, Washington, D.C.
- Rodrik, D. (1999). "Where Did All the Growth Go? External Shocks, Social Conflict and Growth Collapses", *Journal of Economic Growth*, vol.4, no.4, pgs.385-412.
- Sala-i-Martin, X. (2006). "Economic integration, growth, and poverty: prospects for the Colombia-US Free Trade Agreement", *Policy Brief*, Columbia University, Nueva York, fotocopia.
- Scarf, H. y J. Shoven eds. (1984). *Applied General Equilibrium Analysis*. Cambridge University Press, Gran Bretaña.
- Schott, J. (2006) *Trade Relations Between Colombia and the United States*. Peterson Institute for International Economics, *Policy Analyses for International Economics*, no.79, Washington, D.C.
- Secretaría de Hacienda Distrital (2003). "Principales resultados de las cuentas económicas distritales 1990-2000", *Cuadernos de la Ciudad*, Serie Productividad y Competitividad No.3, Bogotá.
- Taylor, A. (1998). "On the Costs of Inward-Looking Development: Price Distortions, Growth and Divergente in Latin America", *Journal of Economic History*, vol.58, no.1, pgs.1-28.
- Texto del Tratado de Libre Comercio entre Colombia y Estados Unidos (2006), disponible en www.tlc.gov.co o www.ustr.gov.
- Toro, J. (2006). "El impacto del Tratado de Libre Comercio con Estados Unidos (TLC) en la balanza de pagos hasta 2010", *Borradores de Economía*. Banco de la República, enero.
- Torres, L.A. y H. Osorio (1998), "Sistema Andino de Franjas de Precios: evaluación e implicaciones para Colombia", *Documento CEDE*, Informe Final, Universidad de los Andes, Bogotá.
- Umaña, G., G. Junca y A. Zerda (2006). *Las barreras al comercio de bienes y servicios de Bogotá: una visión desde las negociaciones del TLC*. Grupo de Integración y Globalización Económica y Comercial, Centro de Investigación para el Desarrollo (CID), Universidad Nacional, y Departamento Administrativo de Planeación Distrital (DAPD), Unilibros, primera edición, Bogotá.
- Universidad Externado de Colombia (2004). "Estudio sobre Bogotá como plataforma de exportación de servicios y las negociaciones del TLC con Estados Unidos", estudio contratado por ColombiaMóvil para la Alcaldía Mayor de Bogotá, Resumen ejecutivo, Bogotá, fotocopia, noviembre.

- Wacziarg, R. (2001). "Measuring the Dynamic Gains from Trade", *World Bank Economic Review*, vol.15, no.3, pgs.393-427.
- Whalley, J. (2003). "Assessing the Benefits for Developing Countries of Liberalization in Services Trade", *NBER Working Paper Series*, no. 10181, diciembre.
- Whalley, J. (2006). "The Post MFA Performance of Developing Asia", *NBER Working Paper Series*, no. 12178, abril.
- Zuluaga, S., A. Velasco y A. Quiroga (2002). "Criterios para la negociación de acceso a mercados entre Colombia y México para el ámbito agropecuario y agroindustrial en el marco de la profundización del G-3", Fedesarrollo, fotocopia.

XI. ANEXO 1: DEFINICIÓN E INTERPRETACIÓN DE LOS INDICADORES DE COMPETITIVIDAD COMERCIAL RELATIVA

XI.A. Índice de Ventaja Comparativa Revelada (IVCR)

El IVCR se usa para determinar la competitividad relativa de los sectores o productos de un país. El índice compara la participación del producto en cuestión en las exportaciones del país, con la participación de las exportaciones mundiales del producto en las exportaciones mundiales totales. El índice siempre tiene un valor mayor que cero. Si el índice es mayor que 1, el país tiene una ventaja comparativa en el producto analizado, y si es menor que 1, el país tiene una desventaja comparativa en el producto.

$$IVCR_{ij} = (x_{ij} / X_i) / (x_{wj} / X_w)$$

IVCR_{ij} : Índice de Ventaja Comparativa Revelada del país i para el producto j

x_{ij} : Valor de las exportaciones del país i del producto j

x_{wj} : Valor de las exportaciones mundiales del producto j

X_i : Valor de las exportaciones totales del país i

X_w : Valor de las exportaciones totales mundiales

XI.B. Índice de Balanza Comercial Relativa (IBCR)

El IBCR mide la participación de la balanza comercial de un determinado sector en el comercio total de ese sector. Se puede calcular con respecto al mundo o a un mercado específico, midiendo la participación de la balanza comercial de un sector con un determinado mercado respecto al comercio de dicho sector con ese mercado.

El IBCR se ubica entre - 1 y 1, considerándose competitivos los productos cuyo indicador es superior a cero. Los productos que tienen un IBCR cercano a 1 son los más competitivos. Si el indicador es menor a cero, el sector es un importador neto del producto.

$$IBCR_j = (X_{ij} - M_{ij}) / (X_{ij} + M_{ij})$$

IBCR_j = Índice de Balanza Comercial Relativa del país j para el sector i

X_{ij} = Exportaciones del país j del bien i

M_{ij} = Importaciones del país j del bien i

XI.C. Índice de Complementariedad Comercial (ICC)

El Índice de Complementariedad Comercial es una versión modificada del IVCR. De hecho, la primera parte de la siguiente expresión corresponde al IVCR, mientras que su

segundo componente es un indicador de la *intensidad importadora* entre dos socios comerciales.

$$ICC_{ABj} = \left(\frac{x_{Aj}}{X_{At}} \right) / \left(\frac{x_{wj}}{X_{wt}} \right) * \left(\frac{m_{Bj}}{M_{Bt}} \right) / \left(\frac{m_{wj}}{M_{wt}} \right)$$

(1)
(2)

ICC_{ABj}: Índice de Complementariedad Comercial del país A con el país B para el producto j

x_{Aj}: Valor de las exportaciones del país A del producto j

x_{wj}: Valor de las exportaciones mundiales del producto j

X_{At}: Valor de las exportaciones totales del país A

X_{wt}: Valor de las exportaciones totales mundiales

m_{Bj}: Valor de las importaciones del país B del producto j

M_{Bt}: Valor de las importaciones totales del país B

m_{wj}: Valor de las importaciones mundiales del producto j

M_{wt}: Valor de las importaciones mundiales totales

Si el *IVCR* o expresión (1) es mayor a 1, puede decirse que el país A se especializa en la exportación del producto j. Si el *Índice de Intensidad Importadora* o expresión (2) es mayor a 1, puede decirse que el país B se especializa en la importación del bien j porque en términos relativos importa más de lo que se comercia mundialmente. Por lo tanto, si ambas expresiones son mayores a 1, entonces el ICC es mayor a 1 y se afirma que los países A y B tienen complementariedad comercial.¹

XI.D. Índice de Especialización de las Exportaciones Específico (IEEe)

El IEEe es una versión modificada del IEE, ya que compara la participación de las exportaciones de un sector de un país a un mercado específico en las exportaciones totales del país a ese mercado, con la participación de las importaciones de ese sector que hace ese mercado en sus importaciones totales. El IEEe toma un valor mayor a cero. A mayor valor del indicador, mayor especialización de ese país en la venta de un producto a ese mercado específico. Si IEEe es mayor que 1 hay una ventaja comparativa de ese producto en ese mercado, y si es menor que 1 el mercado importa mucho más del producto de lo que el país le está exportando.

$$IEEe_{ikj} = (x_{ikj} / X_{ik}) / (m_{kj} / M_k)$$

IEEe_{ikj}= Índice de Especialización de las Exportaciones del país i al país k del bien j

x_{ikj}= Exportaciones del país i al país k del bien j

X_{ik}= Exportaciones totales del país i al país k

m_{kj}= Importaciones del país k del bien j

M_k= Importaciones totales del país k

¹ Sin embargo, puede suceder que el ICC sea mayor a 1, pero que alguno de los dos factores sea inferior a 1. En este caso, se dice que el componente que es mayor a 1 compensa más que proporcionalmente el valor del otro factor.

Este indicador se utiliza para determinar la competitividad de los principales proveedores de la región Bogotá-Cundinamarca y para identificar los principales competidores de Bogotá-Cundinamarca en el mercado de Estados Unidos.

XI.E. Tasa de Protección Efectiva (TPE)

La TPE mide la tasa de protección arancelaria de cada país o sector, tomando en cuenta simultáneamente la protección de los bienes finales y la de sus insumos.

$$\text{TPE} = [t_x - \text{suma}(a_{yx} \cdot t_y)] / [1 - \text{suma}(a_{yx})]$$

TPE = Tasa de protección efectiva

t_x = arancel del bien x

a_{yx} = cantidad del insumo y necesario para producir el bien x

t_y = arancel del insumo y

XII. ANEXO 2: COMPOSICIÓN DE LOS PRODUCTOS AGROPECUARIOS Y SUS DERIVADOS

El siguiente cuadro detalla la construcción de los 46 renglones agropecuarios y sus derivados, que son considerados en el análisis presentado en el Capítulo IV de este informe.

Cuadro XII-1

Composición de los productos agropecuarios y sus derivados (agroindustria)

Descripción del producto	Capítulos o partidas del sist. armonizado	
	Producto agropecuario	Derivados
Algodón	5201 a 5202	
Animales vivos	01	
Avicultura	Correspondientes de 0207	Correspondientes de 0407, 0408 y 1602
Azúcares y confites	1701 a 1703	1704
Bananos y plátanos	0803	Correspondientes cap.20
Bebidas y líquidos alcohólicos	22	
Cacao y chocolates	1801 a 1805	1806
Café sin tostar y sin descafeinar *	090111	Resto 0901
Te, yerba mate	0902-0903	
Carne bovina	Correspondientes de 0201, 0202, 0206 y 0210	Correspondientes de 1602
Carne porcina	Correspondientes de 0203, 0209 y 0210	Correspondientes de 1601 y 1602
Carnes (distintas a bovina, porcina y aves)	Correspondientes a 0204, 0205, 0206, 0208	Correspondientes del cap.16
Cereales	10	11 y 19
Especias	Corresp.0904-0910	
Flores	0603	
Frutas (excepto bananos y plátanos)	08 sin 0803	Correspondientes cap.20
Grasas y aceites animales o vegetales, excepto oleaginosos	Correspondientes del cap.15	
Gomas, resinas y demás jugos	13	
Hortalizas	0702 y 0709, 0710 (sin papas)-0713	Correspondientes cap.20
Leche fresca y en polvo, y productos lácteos	0401 a 0402	0403, 0404 y 0406
Materias trensables y demás	14	
Oleaginosas	1201 a 1208 y 0405	1501 a 1518
Otros productos de origen animal	0409, 05 y 500100	Correspondientes cap.50
Papas	0701	Correspondientes cap.20
Pescado	Correspondientes del cap.03	Correspondientes del caps.03 y 16
Plantas vivas (sin flores)	06 sin 0603	
Preparaciones alimenticias nep	21 y corresp.cap.20	
Residuos prod.agropecuaria y desperdicios	23	
Semillas y frutos no oleaginosos	Correspondientes cap.12	
Tabaco sus sucedáneos	24	
Yuca	0714	

Fuente: Definición de ámbito agrícola de la OMC y S.Zuluaga *et al.* (2002). Nota: * sectores excluidos del análisis regional Bogotá-Cundinamarca. Véase aclaraciones metodológicas en la sección II.A.I. de este informe.

XIII. ANEXO 3: DESCRIPCIÓN DE LAS AGREGACIONES DE PAÍSES

ASIA ORIENTAL Y PACÍFICO: Australia, Brunei, Camboya, Cocos (Islas), Comoras, Cook (Islas), Corea (Norte), Corea del Sur, Fidji, Filipinas, Guam, Hong Kong, Indonesia, Johnston (Isla), Kiribati, Laos, Malasia, Marshall (Islas), Micronesia, Mongolia, Myanmar, Nauru, Navidad, Niue (Isla), Norfolk (Isla), Nueva Caledonia, Nueva Zelanda, Pacífico (Islas), Palau (Islas), Papua Nueva Guinea, Polinesia francesa, Salomón (Islas), Samoa, Samoa Americana, Santa Elena, Seychelles, Singapur, T.Británico Océano Indigo, Tailandia, Tokelau, Tonga, Trio.Antártico Británico, Tuvalú, Vanuatu, Vietnam, Wake (Isla) y Wallis y Futuna (Isla).

DEMÁS HEMISFERIO OCCIDENTAL: Anguilla, Antigua y Barbuda, Antillas Holandesas, Aruba, Bahamas, Barbados, Belice, Bermudas, Caimán (Islas), Canadá, Cuba, Dominica, Granada, Guadalupe, Guyana Francesa, Guyana, Haití, Jamaica, Martinica, Monserrat (Isla), Panamá, Pitcairn (Isla), Puerto Rico, República Dominicana, San Kitts y Nevis, San Pedro y Miquelón, San Vicente y las Granadinas, Santa Lucía, Santo Tomé y Príncipe, Surinam, Trinidad y Tobago, Turcas y Caicos (Islas) e Islas Vírgenes (EEUU o Reino Unido).

DEMÁS EUROPA Y ASIA: Albania, Andorra, Armenia, Azerbaijón, Bangladesh, Belarus, Bosnia-Herzegovina, Bulgaria, Bután, Croacia, Eritreo, Feroe (Islas), Gaza y Jericó, Georgia, Gibraltar, Groenlandia, India, Islandia, Kazajstán, Kirguizistán, Liechtenstein, Macao, Macedonia, Maldivas, Marianas del Norte (Islas), Moldavia, Mónaco, Nepal, Noruega, Pakistán, Reunión, Rumania, Rusia, San Marino, Santa Sede, Sri Lanka, Suiza, Tadjikistán, Timor del Este, Turkmenistán, Ucrania y Uzbekistán.

MCCA: sigla para el Mercado Común Centroamericano, conformado por Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras y Nicaragua.

MERCOSUR: sigla para el Mercado Común del Sur, conformado por Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay.

RESTO DE PAÍSES: Afganistán, Angola, Arabia Saudita, Argelia, Bahrein, Benín, Botswana, Burkina Faso, Burundi, Cabo Verde, Camerún, Chad, Congo, Costa de Marfil, Djibouti, Egipto, Emiratos Árabes, Etiopía, Gabón, Gambia, Ghana, Guinea, Guinea Bissau, Guinea Ecuatorial, Irak, Irán, Israel, Jordania, Kenia, Kuwait, Lesotho, Líbano, Liberia, Libia, Madagascar, Malawi, Mali, Marruecos, Mauricio, Mauritania, Mozambique, Namibia, Níger, Nigeria, Omán, Qatar, República Centroafricana, Ruanda, Sahara Occidental, Senegal, Sierra Leona, Siria, Somalia, Sudáfrica, Sudán, Swasilandia, Tanzania, Togo, Túnez, Turquía, Uganda, Yemen, Zaire, Zambia y Zimbabwe.

UE: sigla para la Unión Europea con sus 27 miembros a enero de 2007, Alemania, Austria, Bélgica, Bulgaria, Chipre, Dinamarca, Eslovaquia, Eslovenia, España, Estonia, Finlandia, Francia, Grecia, Hungría, Irlanda, Italia, Letonia, Lituania, Luxemburgo, Malta, Países Bajos, Polonia, Portugal, Reino Unido, República Checa, Rumania y Suecia.

XIV. ANEXO 4: CLASIFICACIÓN INTERNACIONAL INDUSTRIAL UNIFORME REVISIÓN 3 ADAPTADA POR FEDESARROLLO PARA DATOS FUENTE DANE Y COMTRADE

Cuadro XIV-1
Descripción de la CIIU revisión 3 a 3 dígitos adaptada por Fedesarrollo

CIIU Rev. 3	Descripción CIIU Revisión 3 a 3 dígitos
011*	Producción agrícola
012*	Producción pecuaria
013*	Actividad mixta (agrícola y pecuaria)
020*	Silvicultura, extracción madera y actividades de servicios relacionados
050*	Pesca, peces en criaderos y granjas piscícolas
101	Extracción y aglomeración hulla (carbón de piedra)
102	Extracción y aglomeración carbón lignítico
103	Extracción y aglomeración turba
111**	Extracción petróleo crudo y gas natural
120	Extracción minerales de uranio y de torio
131	Extracción minerales de hierro
132	Extracción minerales metales preciosos
133	Extracción minerales metálicos no ferrosos, excepto minerales de uranio y torio y metales preciosos
141	Explotación minerales no metálicos
142	Explotación otros minerales no metálicos
143	Extracción piedras preciosas
149	Extracción otros minerales no metálicos
151*	Producción, transformación y conservación de carne y pescado
152*	Elaboración de frutas, legumbres, hortalizas, aceites y grasa
153*	Productos lácteos
154*	Productos de molinería, almidones y derivados, y alimentos preparados para animales
155*	Productos de panadería, fideos y similares
156*	Productos del café
157*	Ingenios, refinerías de azúcar y trapiches
158*	Otros productos alimenticios
159*	Bebidas
160*	Productos del tabaco
171	Preparación e hilatura de fibras textiles
172	Tejedura productos textiles
173	Acabado productos textiles (maquila)
174	Otros productos textiles
175	Tejidos y artículos de punto y ganchillo
181	Prendas vestir, excluyendo de piel
182	Preparación y teñido de pieles; artículos de piel
191	Curtido y preparación de cueros
192	Calzado
193	Artículos de viaje, bolsos mano y artículos de talabartería y otros
201	Aserrado, acepillado e impregnación de la madera
202	Fabricación de hojas de madera para enchapado; tableros y paneles

CIIU Rev.3	Descripción CIIU Revisión 3 a 3 dígitos
369	Otras industrias manufactureras nep/1
371	Reciclaje desperdicios y desechos metálicos
372	Reciclaje desperdicios y desechos no metálicos
401	Gen., captación y distribución de energía eléctrica
402	Fabricación de gas; distribución de combustibles gaseosos por tuberías
742	Actividades de arquitectura e ingeniería y otras actividades
749	Actividades empresariales nep/1
921	Actividades de cine, radio y televisión y otras actividades de entretenimiento
930	Otras actividades de servicios
000	No clasificados/1

Fuente: adaptación de Fedesarrollo de la clasificación adaptada a Colombia por el DANE (CIIU revisión 3 ajustada a Colombia) y de la clasificación internacional del Banco Mundial (Nicita y Olarreaga 2006).

Notas: n.e.p. /1: sectores residuales. * Sectores CIIU excluidos del análisis al ser reclasificados mediante la clasificación alternativa para el ámbito agropecuario y agroindustrial descrita en el Anexo 2. ** Sectores CIIU excluidos de la evaluación en la medida que la base de datos del DANE por departamentos no tiene en cuenta el origen o destino departamental de los flujos comerciales de estos bienes.

Cuadro XIV-2
Descripción de la CIIU revisión 3 agregada a 1 y 2 dígitos

Descripción	Código CIIU (rev.3)
Agropecuaria y pesca	Secciones A y B (CIIUs 01 a 05)
Minería	Sección C (CIIUs 10 a 14)
Alimentos, bebidas y tabaco	15, 16
Textiles, prendas de vestir e industrias del cuero	17, 18, 19
Industrias de madera y productos de madera (sin muebles)	20
Papel y productos de papel, imprentas y editoriales	21, 22
Sustancias químicas y productos químicos derivados del petróleo	23, 24, 25
Productos minerales no metálicos excepto los derivados	26
Industrias metálicas básicas	27, 28
Productos metálicos, maquinaria y equipo	29, 30, 31, 32, 33, 34, 35
Muebles/2	36
Otras industrias manufactureras /1	37
Luz y fuerza eléctrica	E (CIIU 401 y 402)

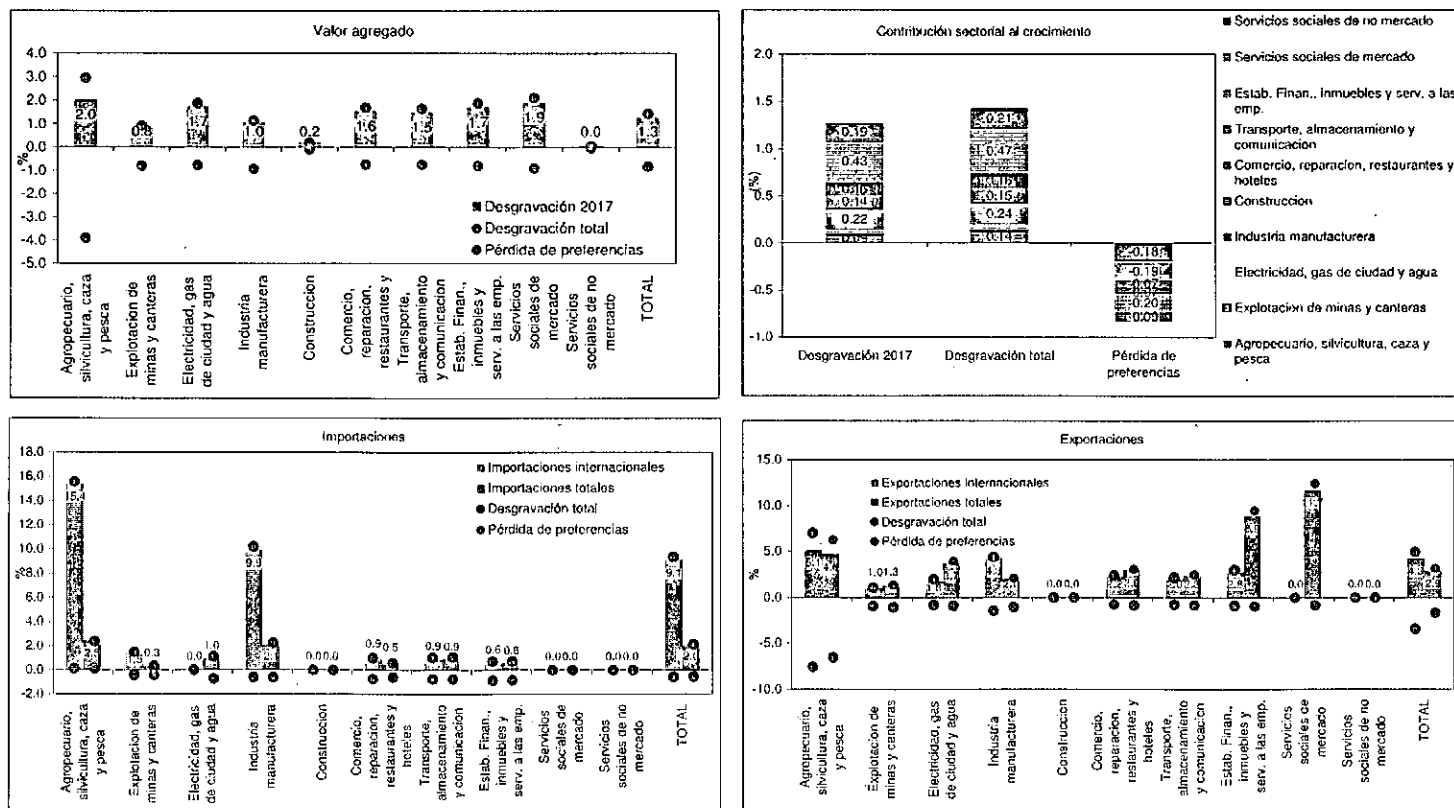
Fuente: adaptación de Fedesarrollo de la clasificación adaptada a Colombia por el DANE (CIIU revisión 3 ajustada a Colombia) y de la clasificación internacional del Banco Mundial (Nicita y Olarreaga 2006).

Notas: n.e.p. /1: sectores residuales; 2/: muebles de madera, metal y/o plástico.

CIIU Rev.3	Descripción CIIU: Revisión 3 a 3 dígitos
203	Fabricación partes y piezas de carpintería para edificios y construcciones
204	Recipientes de madera
209	Otros productos de madera; artículos de corcho, cestería y espartería
210	Papel, cartón y productos de papel y cartón
221	Actividades de edición
222	Actividades de impresión y actividades de servicios conexos
231	Productos de hornos de coque
232**	Productos de refinerías de petróleo
233	Elaboración de combustible nuclear
241	Sustancias químicas básicas
242	Otros productos químicos
243	Fibras sintéticas y artificiales
251	Productos de caucho
252	Productos de plástico
261	Vidrio y productos de vidrio
269	Prods.min.no metálicos nep/1
271	Industrias básicas hierro y acero
272	Industrias básicas metales preciosos y metales no ferrosos
273	Fundición de metales
281	Productos metálicos de uso estructural, tanques, depósitos y generadores vapor
289	Otros productos elaborados de metal y actividades de servicio de trabajo metales
291	Maquinaria de uso general
292	Maquinaria de uso especial
293	Aparatos de uso doméstico nep/1
300	Maquina de oficina, contabilidad e informática
311	Motores, generadores y transformadores
312	Aparatos de distribución y control energía eléctrica
313	Hilos y cables aislados
314	Acumuladores y de pilas eléctricas
315	Lámparas eléctricas y equipo de iluminación
319	Otro equipo eléctrico nep/1
321	Tubos y válvulas electrónicas y otros componentes electrónicos
322	Transmisión de radio y tv y aparatos telefonía y telegrafía
323	Receptores radio y tv, aparatos de grabación y reproducción de sonido o imagen, y conexos
331	Aparat.e instrum.médicos, exc.instrum.ópticas
332	Instrumentos ópticos y de equipo fotográfico
333	Relojes
341	Vehículos automotores y sus motores
342	Carrocerías para vehículos automotores ;remolques y semi-remolques
343	Autopartes para vehículos automotores y motores
351	Construcción y reparación de buques y otras embarcaciones
352	Locomotoras y material rodante para ferrocarriles y tranvías
353	Aeronaves y naves espaciales
359	Otro equipo de transporte nep/1
361	Muebles

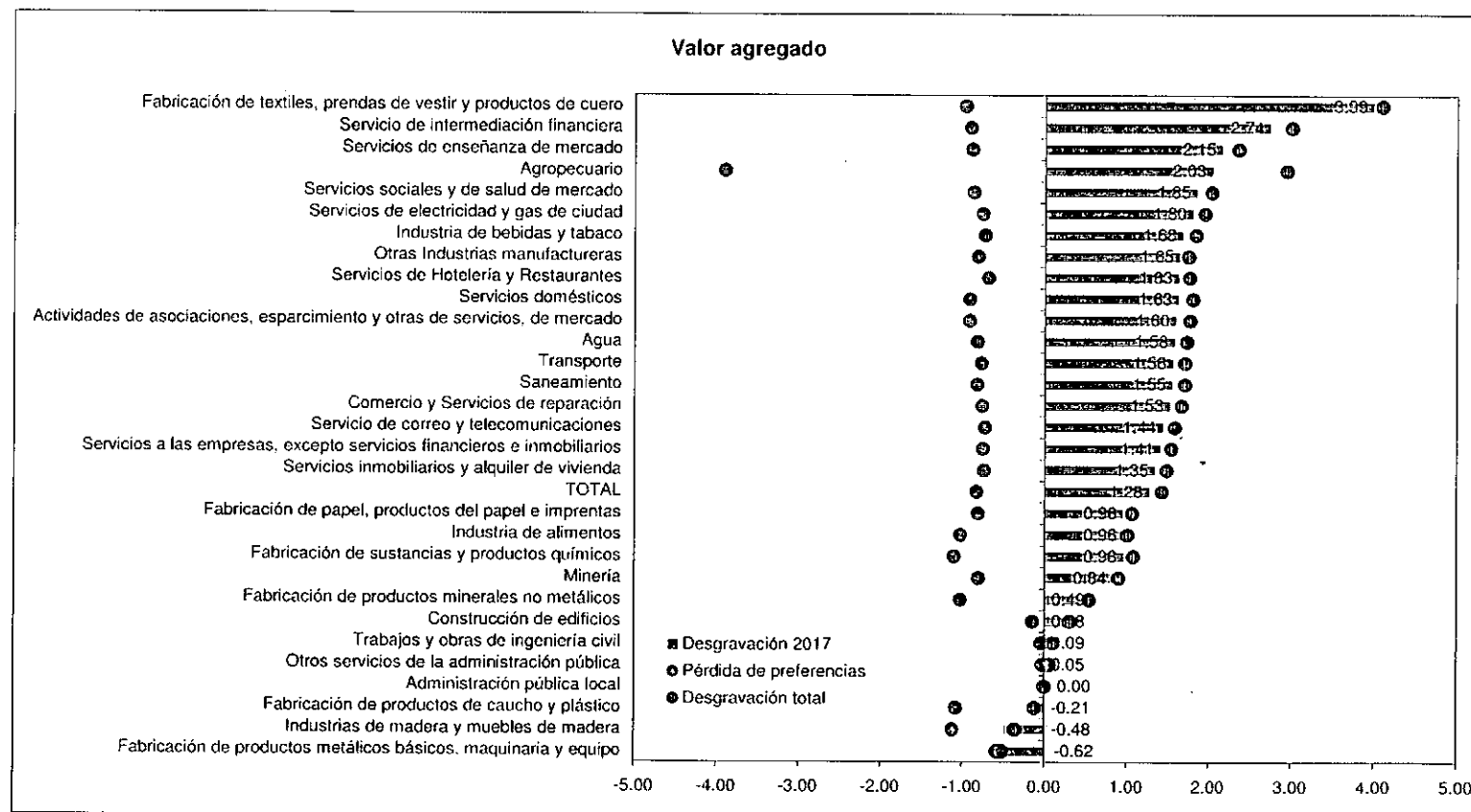
XV. ANEXO 5: CUADROS Y GRÁFICOS ADICIONALES DEL CAPÍTULO 5

Gráfico XV-1 – Principales resultados MEGC. En este gráfico se presentan los resultados para los cambios en algunas variables relevantes en tres de los escenarios: el escenario que considera la desgravación que ocurrirá en 2017 de acuerdo con el calendario ya establecido (representado con barras en los gráficos), junto con los escenarios de desgravación total (Escenario 1) y aquel que tiene en cuenta una posible pérdida de preferencias (Escenario 2), marcados con círculos negros y rojos, respectivamente.



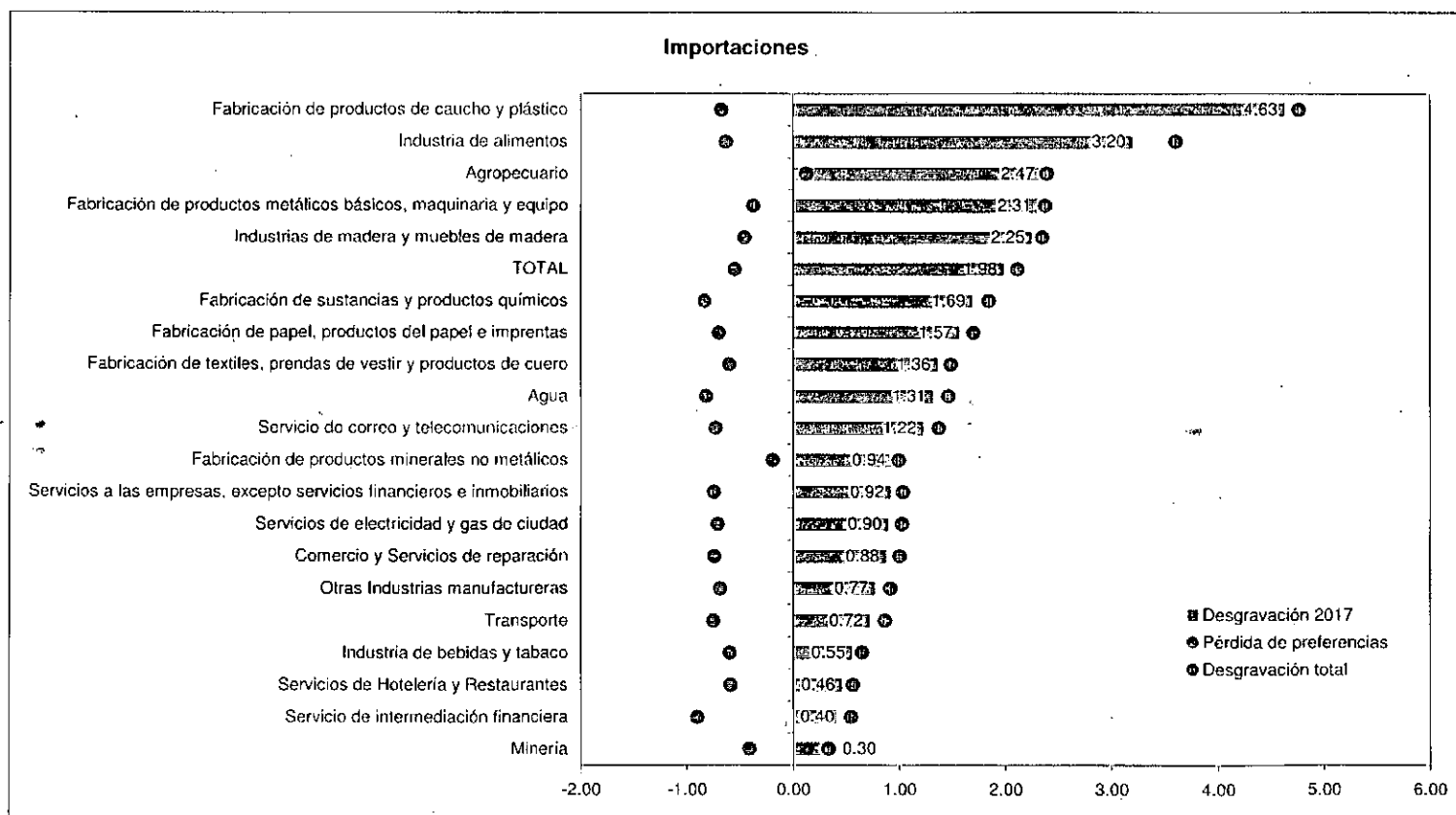
Fuente: cálculos de Fedesarrollo. Variaciones porcentuales entre el equilibrio final e inicial.

Gráfico XV-2 – Principales resultados MEGC. En este gráfico se presentan los resultados para la variación del valor agregado sectorial en tres de los escenarios incluidos en el documento: el escenario que tiene en cuenta la desgravación que ocurrirá en 2017 de acuerdo con el calendario ya establecido (representado con barras), junto con los escenarios de desgravación total (Escenario 1) y aquel que tiene en cuenta una posible pérdida de preferencias arancelarias (Escenario 2), marcados con círculos negros y rojos, respectivamente.



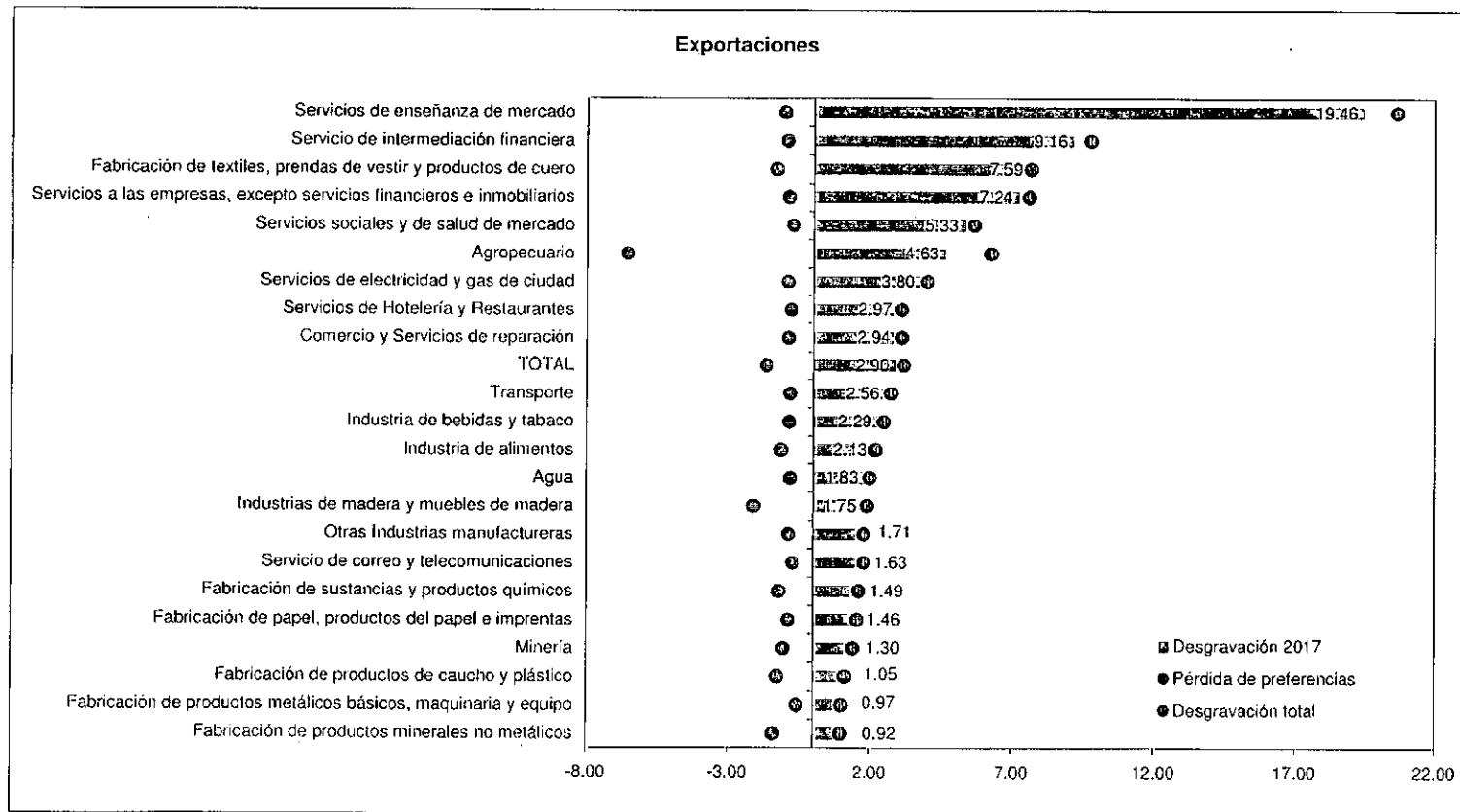
Fuente: cálculos de Fedesarrollo. Variaciones porcentuales entre el equilibrio final e inicial.

Gráfico XV-3 – Principales resultados MEGC. En este gráfico se presentan los resultados para la variación de las importaciones totales en tres de los escenarios incluidos en el documento: el escenario que tiene en cuenta la desgravación que ocurrirá en 2017 de acuerdo con el calendario ya establecido (representado con barras), junto con los escenarios de desgravación total (Escenario 1) y aquel que tiene en cuenta una posible pérdida de preferencias arancelarias (Escenario 2), marcados con círculos negros y rojos, respectivamente.



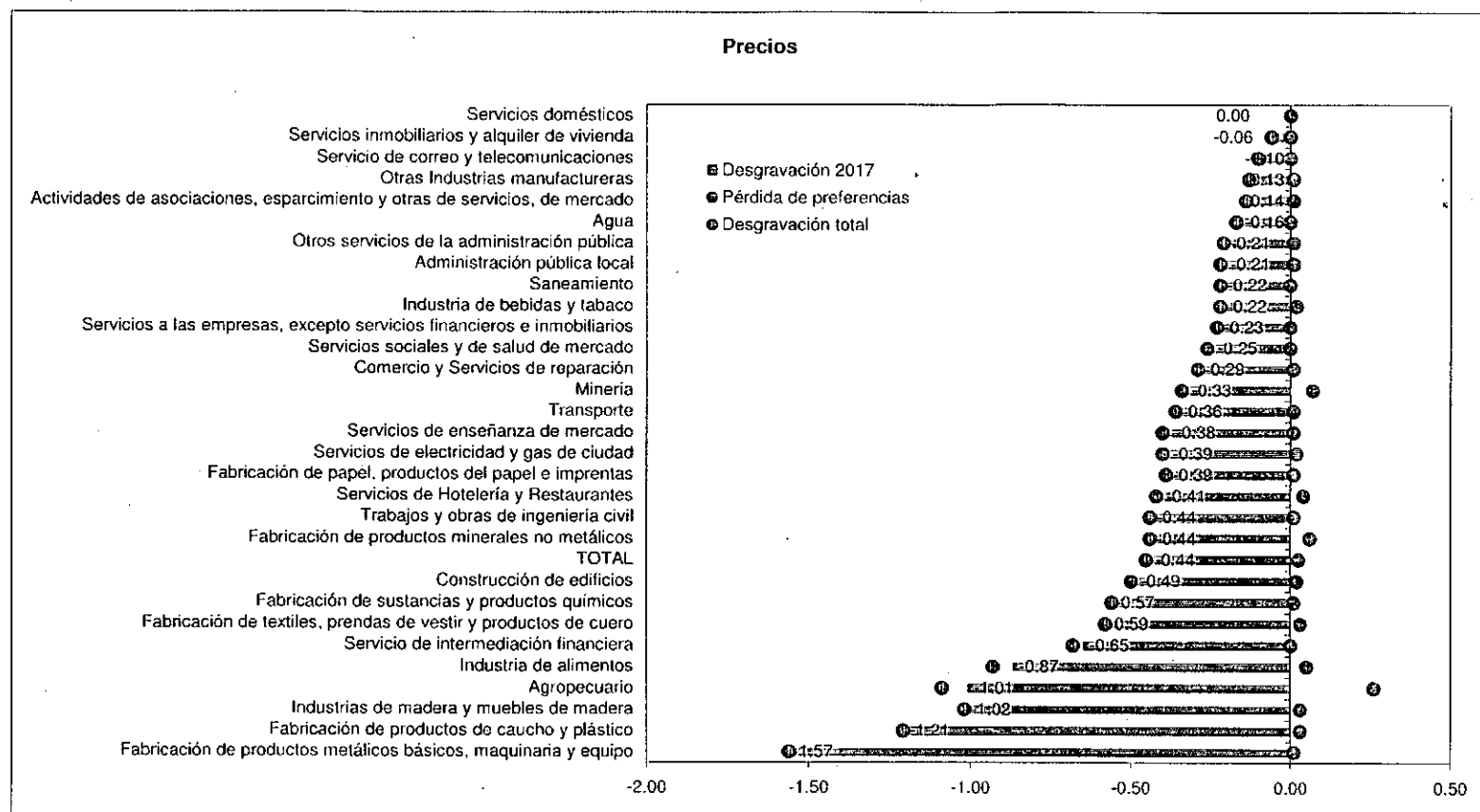
Fuente: cálculos de Fedesarrollo. Variaciones porcentuales entre el equilibrio final e inicial.

Gráfico XV-4 – Principales resultados MEGC. En este gráfico se presentan los resultados para la variación de las exportaciones totales en tres de los escenarios incluidos en el documento: el escenario que tiene en cuenta la desgravación que ocurrirá en 2017 de acuerdo con el calendario ya establecido (representado con barras), junto con los escenarios de desgravación total (Escenario 1) y aquel que tiene en cuenta una posible pérdida de preferencias arancelarias (Escenario 2), marcados con círculos negros y rojos, respectivamente.



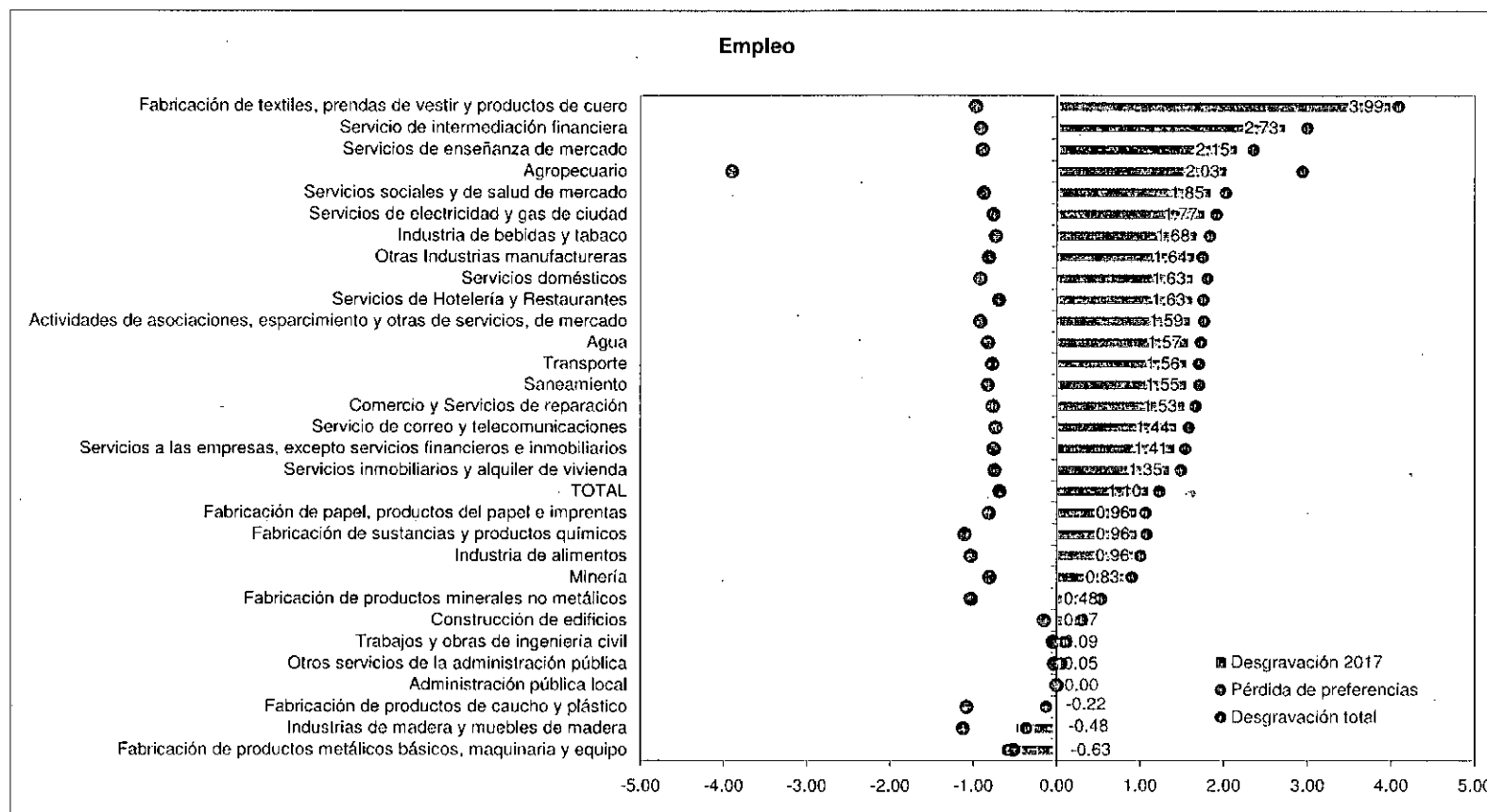
Fuente: cálculos de Fedesarrollo. Variaciones porcentuales entre el equilibrio final e inicial.

Gráfico XV-5 – Principales resultados MEGC. En este gráfico se presentan los resultados para la variación de los precios de equilibrio en tres de los escenarios incluidos en el documento: el escenario que tiene en cuenta la desgravación que ocurrirá en 2017 de acuerdo con el calendario ya establecido (representado con barras), junto con los escenarios de desgravación total (Escenario 1) y aquel que tiene en cuenta una posible pérdida de preferencias arancelarias (Escenario 2), marcados con círculos negros y rojos, respectivamente.



Fuente: cálculos de Fedesarrollo. Variaciones porcentuales entre el equilibrio final e inicial.

Gráfico XV-6– Principales resultados MEGC. En este gráfico se presentan los resultados para la variación del empleo en tres de los escenarios incluidos en el documento: el escenario que tiene en cuenta la desgravación que ocurrirá en 2017 de acuerdo con el calendario ya establecido (representado con barras), junto con los escenarios de desgravación total (Escenario 1) y aquel que tiene en cuenta una posible pérdida de preferencias arancelarias (Escenario 2), marcados con círculos negros y rojos, respectivamente.



Fuente: cálculos de Fedesarrollo. Variaciones porcentuales entre el equilibrio final e inicial.

XV.A. Anexo I del Capítulo V

Cuadro XV-1. Sectores de la matriz de Bogotá, Cundinamarca y la región

SECTORES MATRIZ CUNDINAMARCA	SECTORES MATRIZ BOGOTÁ	SECTORES MATRIZ AGREGADA
1. Café sin azúcar ni descafeinado	1. Agropecuario	1. Agropecuario
2. Cereales		
3. Pasa		
4. Palma africana		
5. Flores		
6. Café panela		
7. Otras producciones agrícolas		
8. Ganadería vacuna		
9. Avicultura		
10. Otras producciones animales		
11. Silvicultura		
12. Pesca		
13. Carbon	2. Minería	2. Minería
14. Petróleo y gas natural		
15. Otras actividades mineras		
16. Electricidad y gas de ciudad	3. Servicios de electricidad y gas de ciudad	3. Servicios de electricidad y gas de ciudad
17. Agua	4. Agua	4. Agua
18. Industria de alimentos	5. Fabricación de Productos alimenticios	5. Industria de alimentos
	6. Elaboración de productos alimenticios diversos	
19. Industria de bebidas	7. Industria de bebidas	6. Industria de bebidas
20. Industrias del tabaco	8. Industria del tabaco	7. Industria del tabaco
21. Fabricación de textiles, prendas de vestir y productos de cuero	9. Fabricación de prendas de vestir, tipo cazado	8. Fabricación de textiles, prendas de vestir y productos de cuero
	10. Industria del cuero y productos de cuero	
	11. Fabricación de calzados, tipo de caucho	
22. Industrias de madera y muebles de madera	12. Industria de madera y productos de madera	9. Industrias de madera y muebles de madera
	13. Fabricación de muebles y accesorios excepto metálicos	
23. Fabricación de papel, productos del papel e imprentas	14. Fabricación de papel y productos de papel	10. Fabricación de papel, productos del papel e imprentas
	15. Imprentas, editoriales e industrias conexas	
24. Fabricación de sustancias y productos químicos	16. Fabricación de sustancias químicas industriales	11. Fabricación de sustancias y productos químicos
	17. Fabricación de otros productos químicos	
	18. Refinerías de petróleo	
	19. Fabricación de productos diversos derivados del petróleo	
25. Fabricación de productos de caucho y plástico	20. Fabricación de productos de caucho	12. Fabricación de productos de caucho y plástico
	21. Fabricación de productos plásticos N.E.P.	
26. Fabricación de productos minerales no metálicos	22. Fabricación de objetos de barro, loza y porcelana	13. Fabricación de productos minerales no metálicos
	23. Fabricación de vidrio y productos de vidrio	
	24. Fabricación de otros productos minerales no metálicos	
27. Fabricación de productos metálicos básicos, maquinaria y equipo	25. Industria básica de hierro y acero	14. Fabricación de productos metálicos básicos, maquinaria y equipo
	26. Industria básica de metales no ferrosos	
	27. Fabricación de productos metálicos excepto maquinaria y equipo	
	28. Fabricación de maquinaria excepto la eléctrica	
	29. Fabricación de maquinaria, aparatos, accesorios y suministros eléctricos	
	30. Fabricación de material de transporte	
	31. Fabricación de equipo profesional y científico	
28. Otras industrias manufactureras	32. Otras industrias manufactureras	15. Otras industrias manufactureras
29. Construcción de edificios	33. Construcción de edificios	16. Construcción de edificios
30. Trabajos y obras de ingeniería civil	34. Trabajos y obras de ingeniería civil	17. Trabajos y obras de ingeniería civil
31. Comercio y servicios de reparación	35. Comercio y Servicios de reparación	18. Comercio y Servicios de reparación
32. Servicios de hotelaría y restaurantes	36. Servicios de Hotelaría y Restaurantes	19. Servicios de Hotelaría y Restaurantes
33. Servicios de transporte	37. Transporte	20. Transporte
34. Servicios de correo y telecomunicaciones	38. Servicios de correo y telecomunicaciones	21. Servicios de correo y telecomunicaciones
35. Servicios de intermediación financiera	39. Servicios de intermediación financiera	22. Servicios de intermediación financiera
36. Servicios inmobiliarios y alquiler de vivienda	40. Servicios inmobiliarios y alquiler de vivienda	23. Servicios inmobiliarios y alquiler de vivienda
37. Servicios a las empresas excepto servicios financieros e inmobiliarios	41. Servicios a las empresas, excepto servicios financieros e inmobiliarios	24. Servicios a las empresas, excepto servicios financieros e inmobiliarios
38. Administración pública departamental	42. Serv. de administración Pública - Distrital	25. Administración pública local
39. Administración pública municipal		
40. Otros servicios de la administración pública	43. Servicios de enseñanza de no mercado Distrital	26. Otros servicios de la administración pública
	44. Servicios sociales y de salud de no mercado distrital	
	45. Servicios de recreaciones, esparcimiento de no mercado Distrital	
	46. Serv. de administración Pública Nacional y Departamental	
41. Servicios de enseñanza de mercado	47. Servicios de enseñanza de mercado	27. Servicios de enseñanza de mercado
42. Servicios sociales y de salud de mercado	48. Servicios sociales y de salud de mercado	28. Servicios sociales y de salud de mercado
43. Actividades de asociaciones, esparcimiento y otras de servicios de mercado	49. Servicios de asociaciones, esparcimiento de mercado	29. Actividades de asociaciones, esparcimiento y otras de servicios, de mercado
44. Saneamiento	50. Saneamiento	30. Saneamiento
45. Servicios domésticos	51. Servicios domésticos	31. Servicios domésticos

Cuadro XV-2. Supuestos utilizados en cada sector para determinar el valor del flujo comercial de la región con el resto del país

- 1. Agricultura: 80% de las exportaciones regionales de Cundinamarca las absorbe Bogotá.
- 2. Minería: todas las exportaciones regionales de Bogotá y Cundinamarca son para el resto del país.
- 3. Servicios de electricidad y gas de ciudad: según cifras de Emgesa, la región cuenta con una capacidad de generación de 2061 Mw/hora. Adicionalmente, el consumo de la región en 2000 alcanzó los 792 Mw/hora. Esto quiere decir que la región consume 38% de su capacidad de generación. La proporción restante debe corresponder a exportaciones de energía de la región hacia el resto del país por medio del sistema de interconexión.
- 4. Agua: la región no exporta agua a otras regiones del país, pero si importa de ellas.
- 5 a 15. Industria: se asume que la composición de las exportaciones industriales al resto del país es proporcional al tamaño relativo de la economía del socio comercial. Según este supuesto y cifras del DANE para 2000, 24% de las exportaciones industriales de Cundinamarca al resto del país serían absorbidas por Bogotá. Por su parte, Cundinamarca recibiría 7% de las exportaciones industriales de Bogotá al resto del país. El siguiente cuadro resume estas cifras.

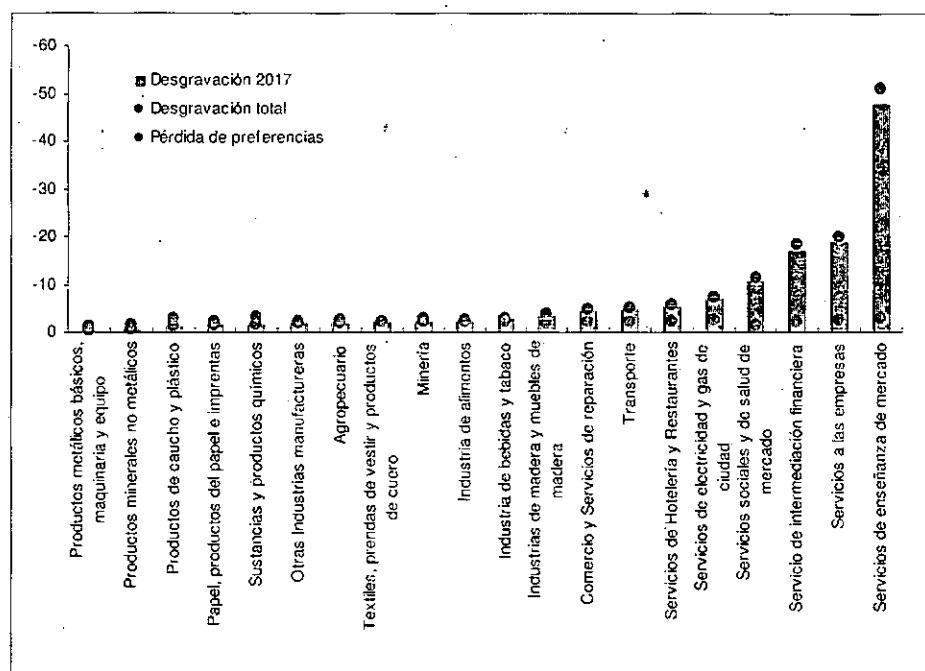
Peso relativo del PIB de Bogotá, Cundinamarca y del resto del país 2000

Millones de pesos corrientes	PIB 2000	Socios de Cundinamarca	Socios de Bogotá
Bogotá	37,840,438	24.3%	
Cundinamarca	8,932,298		7.0%
Resto del país	118,164,751	75.7%	93.0%
Total	164,937,487	100%	100%

Fuente: DANE.

- 18. Comercio: la totalidad de las importaciones regionales de reparaciones y comercio de Cundinamarca provienen de Bogotá.
- 19. Hotelería: las exportaciones y las importaciones regionales de Cundinamarca son 0. Por lo tanto, Bogotá es responsable de la totalidad del comercio que la región realiza con el resto del país.
- 20. Transporte: Bogotá no comercia con el resto del país. Por lo tanto, Cundinamarca es responsable de la región.
- 21. Correo y telecomunicaciones: Bogotá no tiene comercio regional. Todas las importaciones de la región son de Cundinamarca.
- 22. Intermediación financiera: la totalidad de las importaciones de servicios financieros de Cundinamarca provienen de Bogotá.
- 24. Servicios a las empresas: la totalidad de las importaciones regionales de Cundinamarca provienen de Bogotá.
- 27 y 28. Enseñanza y salud de mercado: al no contar Cundinamarca con comercio regional, las exportaciones de la región corresponden a Bogotá.
- 16, 17, 23, 25, 26, 29, 30 y 31: sectores no son transables.

Gráfico XV-7. Elasticidad precio de la demanda interna para todo el país



[illegible]

8. ¿Utiliza usted materias primas o insumos importados de los Estados Unidos?

NO ☐ SI ☐

¿Cree que con la firma del TLC va a utilizar materias primas importadas de los Estados Unidos?

SI ☐ NO ☐

¿Qué porcentaje de sus costos totales representan sus materias primas importadas?

¿Qué porcentaje de sus costos totales representan sus materias primas importadas de los Estados Unidos?

9. ¿Cuáles de los siguientes capítulos del TLC (o medidas contenidas en ellos) afectarán su aprovechamiento del tratado?

	Favorable	Neutro	Desfavorable
a. Normas de propiedad intelectual			
b. Medidas fitosanitarias			
c. Acceso a compras gubernamentales			
d. Normas de competencia (antimonopolio)			
e. Estándares laborales			
f. Estándares ambientales			
g. Otras normas técnicas			

10. Cómo afectan o han afectado su actividad exportadora los siguientes factores: (MF: Muy Favorable, F: Favorable, N: Neutral, D: Desfavorable, MD: Muy desfavorable)

a. Adecuación y presentación del producto	
b. Calidad del producto	
c. Certificaciones de calidad	
d. Oportunidad en la entrega	
e. Mejores precios frente a la competencia	
f. Aranceles	
g. Permisos, licencias o cuotas	
h. Costo del transporte internacional	
i. Frecuencia del transporte internacional	
j. Costo del transporte nacional	
k. Distancia de los puertos	
l. Capacidad para atender la demanda	
m. Altos costos de energía	
n. Costos de distribución en el mercado nacional	
o. Otros.	

11. De los siguientes servicios que ofrece la Cámara de Comercio de Bogotá, señale los que considera más importantes para aumentar las exportaciones a los Estados Unidos. (Elija cinco que considere más importantes, siendo 1 el más importante)

a. Apoyo para establecer contactos entre empresarios de Colombia y Estados Unidos (Misiones comerciales, rueda de negocios internacionales)

b. Programas de capacitación para aprovechar las ventajas del TLC

c. Jornadas de análisis con países que han suscrito TLC con EEUU

d. Ferias especializadas Cámara de Comercio de Bogotá - CORFERIAS

e. Información sobre condiciones de acceso y oportunidades de negocios para los productos de Bogotá - Cundinamarca.

f. Talleres sectoriales en productos potenciales para exportar a EEUU.

g. Información sobre temas y expertos en áreas claves para exportar

h. Guías Básicas por productos con potencial en los Estados Unidos.

i. Programa de formación en inglés especializado.

j. Ventanilla de Asesoría Comercial con énfasis en temas de origen y acceso a mercados

k. Asesoría para certificaciones de calidad

l. Gestión ante el gobierno nacional de los proyectos de la agenda interna nacional y regional para el sector

m. Otro.

12. De los siguientes servicios que ofrece la Cámara de Comercio de Bogotá, ¿Cuáles considera más importantes para que su empresa pueda defender el mercado interno y competir con productores de Estados Unidos. (Elija cinco que considere más importantes, s)

a. Capacitación sobre el TLC para sectores con riesgo en el mercado interno

b. Talleres para el emprendimiento en sectores con nichos en el mercado interno

c. Asesoría para la certificación de calidad.

d. Promoción de la oferta de productos de Bogotá en otras regiones del país. "Colombia le compra a Bogotá".

e. Asistencia técnica para sectores en riesgo.

f. Capacitación en subcontratación y exportación indirecta.

g. Capacitación en técnicas de identificación de nuevos nichos locales de mercado

h. Suministro de información sobre franquicias y alianzas estratégicas para atender el mercado interno.

i. Identificación de actividades productivas en riesgo.

j. Presentar propuestas de política pública ante el gobierno nacional para mitigar amenazas.

k. Apoyo para crear el Fondo de Reversión Tecnológica.

l. Otro

13. De los siguientes servicios que ofrece la Cámara de Comercio de Bogotá, ¿Cuáles considera más importantes para promover la inversión extranjera en Bogotá y Cundinamarca?. (Elija cinco que considere más importantes, siendo 1 el más importante)

a. Realizar talleres sectoriales sobre las condiciones para la inversión en el marco del TLC

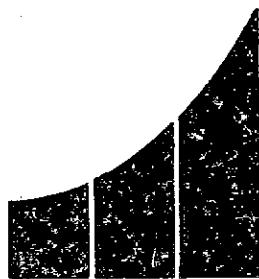
b. Promover proyectos en sectores estratégicos (Call Center, Equipos médicos, Agroindustria, Hotelería y sector inmobiliario).

c. Promover alianzas estratégicas de inversión entre empresas locales e internacionales.

d. Construir un portafolio de proyectos.

e. Promover rueda de negocios con inversionistas extranjeros.

f. Otros.



FEDESARROLLO

FUNDACION PARA LA EDUCACION SUPERIOR Y EL DESARROLLO

FEDESARROLLO es una entidad colombiana, sin ánimo de lucro dedicada a promover el adelanto científico y cultural y la educación superior, orientándolos hacia el desarrollo económico y social del país.

Para el cumplimiento de sus objetivos, adelantará directamente o con la colaboración de universidades y centros académicos, proyectos de investigación sobre problemas de interés nacional.

Entre los temas de investigación que han sido considerados de alta prioridad están la planeación económica y social, el diseño de una política industrial para Colombia, las implicaciones del crecimiento demográfico, el proceso de integración latinoamericana, el desarrollo urbano y la formulación de una política petrolera para el país.

FEDESARROLLO se propone además crear una conciencia dentro de la comunidad acerca de la necesidad de apoyar a las Universidades colombianas con el fin de elevar su nivel académico y permitirles desempeñar el papel que les corresponde en la modernización de nuestra sociedad.