

CAMARA DE COMERCIO DE BOGOTÁ

IMPACTO DEL TLC EN LA REGIÓN

Bogotá, 2005

Presentación	5
INTRODUCCIÓN	7
SECCION I LOS TRATADOS DE INTEGRACION COMERCIAL	10
CAP.1 El Tratado de Libre Comercio entre Colombia y Estados Unidos	10
Antecedentes	10
¿Qué es un tratado de libre comercio?	11
Objetivos del TLC con Estados Unidos	12
Temas de la negociación	13
Equipo negociador	16
Otros integrantes: el “Cuarto de al Lado”	17
Fases del proceso de negociación	17
La agenda interna	18
CAP. 2 Otros Tratados de Colombia	20
2.1. Comunidad Andina - CAN	20
2.2 Tratado de Libre Comercio Grupo de los Tres G3	22
2.3. Acuerdo de Complementación Económica Colombia Chile	22
2.4. Acuerdo de Alcance Parcial Colombia Costa Rica	24
2.5. Acuerdo de Alcance Parcial Colombia El Salvador	24
2.6. Acuerdo de Alcance Parcial Colombia Guatemala	24
2.7. Acuerdo de Alcance Parcial Colombia Honduras	25
2.8 Acuerdo de Alcance Parcial Colombia Panamá	26
2.9. Acuerdo de Alcance Parcial Colombia Cuba	27
2.10 Acuerdo de Complementación Económica Colombia Nicaragua	28
2.11 Comunidad Andina Mercosur CAN-MERCOSUR	28
2.12 Acuerdo de Preferencias Colombia CARICOM	29
2.13. Asociación de Estados del Caribe	29
2.14. Comunidad Andina Unión Europea	30
SECCION II LA ECONOMÍA REGIONAL	31
CAP. 1 El tratado de libre comercio con Estados Unidos en la economía regional	31
1.1. Característica de la economía regional	31
1.2 Escenarios del posible impacto del TLC en la economía regional	36
CAP. 2 El TLC con Estados Unidos y la competitividad de los sectores económicos de la región Bogotá Cundinamarca	41
2.1 Industria y Minería	41
A. Sectores competitivos	42
B. Sectores con potencial exportador	45
C. Sectores vulnerables	47
2.2 Agropecuario y Agroindustrial	51
A. Sectores competitivos	51
B. Sectores con potencial exportador	53
C. Sectores vulnerables.	54
2.3. El Sector Servicios	58
A. Los modos de suministro de servicios	58
B. Evolución reciente del comercio transfronterizo	59
C. Resultados IVCR servicios transfronterizos	60

SECCION III EXPECTATIVAS Y PROPUESTAS DE LOS EMPRESARIOS FRENTE AL TLC 61

1. Expectativas de los empresarios frente al TLC	61
2. Cadenas productivas de la región	69
2.1 HORTOFRUTICOLA	69
A. Características	69
Tamaño y evolución	69
Exportaciones	71
C. Importaciones	72
B. Perspectivas de las negociaciones	74
C. Percepciones y expectativas de los empresarios (encuesta)	75
D. Inquietudes y propuestas de los empresarios (talleres empresariales)	77
2.2 PRODUCTOS LACTEOS	79
A. Características	79
Tamaño y evolución	79
Exportaciones	80
Importaciones	82
Competitividad	84
B. Perspectivas de la negociación	89
C. Expectativas de los empresarios (Encuesta)	89
2.3 CUERO Y CALZADO	92
A. Características	92
Tamaño y evolución	92
Exportaciones	95
Importaciones	100
Competitividad relativa	102
B. Expectativas de los empresarios (Encuesta)	103
C. Reflexiones finales	104
2.4 INDUSTRIAS GRÁFICAS	106
A. Características	106
Tamaño y evolución	106
Exportaciones	107
Importaciones	110
Competitividad	111
B. Perspectivas frente al TLC	112
C. Expectativas de los empresarios (Encuesta)	114
D. Propuestas de los empresarios (Taller)	116
2.5 QUÍMICOS Y PETROQUÍMICA	118
A. Características	118
Tamaño y evolución	118
Exportaciones	120
Importaciones	124
B. Competitividad relativa	127
C. Expectativas de los empresarios (Encuesta)	128
D. Propuestas de los empresarios (Taller)	129
CAP. 3 Políticas públicas frente al TLC con Estados Unidos	130
1. Políticas, programas y proyectos	131
A. Experiencia nacional y local	131
A.2 Instrumentos Financieros	133
A.3 Garantías	133
A.4 Exenciones tributarias	134
A.5 Flexibilización de regulaciones laborales	134
A.6 Asesoría empresarial	134
A.7 Reversión laboral	137
A.8 Inversión en infraestructura	139

A.10 Fortalecimiento institucional: instancias de coordinación	139
B. Experiencia Internacional	140
B.1 Zonas empresariales	140
B.2 Instrumentos Financieros	143
B.3 Flexibilización de regulaciones laborales	144
B.4 Reconversión laboral	145
B.5 Fortalecimiento institucional	147
2. Conclusiones y recomendaciones	148
CAP.4 La agenda de la Cámara de Comercio de Bogotá para el TLC con Estados Unidos	154
1. La agenda para la competitividad de la región	154
2. Internacionalización de las empresas de la región	158
Bibliografía	161

Presentación

Cuando la Cámara de Comercio de Bogotá tomó la decisión de solicitar a diferentes entidades de reconocida trayectoria en la investigación y en la elaboración de propuestas de política para el desarrollo económico y social del país, lo hizo con el propósito de dar respuestas a solicitudes de los empresarios, académicos, entidades públicas y privadas, sobre cuál sería el impacto que tendría para la región el Tratado de Libre Comercio que decidió Colombia, Ecuador y Perú negociar a partir de marzo del 2004 con Estados Unidos.; pero también, se planteó la necesidad de recoger las inquietudes, percepciones y experiencias de los empresarios sobre sus expectativas para afrontar el nuevo escenario de comercio con ese país.

En general, las percepciones sobre las posibles implicaciones del TLC para la región han sido diversas, unas se basan en experiencias particulares de empresarios que realizan negocios con empresas estadounidenses, y otras, son extraídas de estudios que abordan el tema desde una perspectiva de país. Es por lo tanto, indispensable dar respuesta a esas inquietudes bajo la orientación de un marco conceptual y teórico que permita explicar el impacto del TLC en los agregados económicos y en sectores estratégicos para la región.

De igual manera, la realización del estudio tuvo el propósito de elaborar una propuesta, que recoge los intereses de la región para presentarla al equipo negociador nombrado por el gobierno nacional.

El proceso de elaboración del estudio demoró un año, periodo en el que se formuló la metodología de trabajo y se realizaron ocho talleres (hortofrutícola, productos lácteos, cuero y calzado, artes gráficas, química y petroquímica, textiles y confecciones, metalmecánica y salud) con cerca de 2000 empresarios, quienes en los auditorios de la Cámara debatieron los resultados del estudio para cada una de las cadenas productivas y expresaron sus experiencias y propuestas sobre cada tema.

A si mismo, los resultados se incluyeron en la agenda de trabajo de la Cámara de Comercio de Bogotá, con la finalidad de contribuir a crear las condiciones para que los empresarios de la región puedan aprovechar los beneficios del tratado y afrontar su

impacto. De igual manera, como parte del proceso de divulgación del estudio, funcionarios de la entidad presentaron sus resultados a los empresarios de las diferentes localidades de Bogotá y a los municipios del Departamento que lo han solicitado, así como, a otros departamentos del país.

Con base en este proceso, se identificaron las necesidades de las empresas de la región y la CCB elaboró el Proyecto de Apoyo a la Globalización dirigido a la micro, pequeña y mediana empresa para que ésta pueda mejorar su competitividad.

El Proyecto, se encuentra en ejecución, y tiene como objetivo el de implementar un sistema integral de atención a los emprendedores y empresarios mipymes de Bogotá y su región, pertenecientes a las diez Cadenas productivas foco de la CCB (textil-confecciones, cuero-calzado, orgánicos, alimentos, salud, educación superior, metalmecánica, obra civil, construcción y biotecnología), mediante el cual se fortalezca el liderazgo de la Cámara de Comercio de Bogotá en la orientación, preparación, acompañamiento y financiación para la puesta en marcha y consolidación de mejores empresas, que favorezca la articulación de la región en un escenario de negocios dado por el proceso de globalización.

Por lo tanto, el trabajo realizado por Fedesarrollo y la Cámara de Comercio de Bogotá que presentamos, es el resultado de una labor conjunta con los empresarios de la región, y que servirá de apoyo no solo al equipo negociador, sino a la región en su proceso de construcción de opciones de política pública y empresarial para hacer de esta una región con mejor calidad de vida, con un sector externo como agente más protagónico del crecimiento económico regional, para que Bogotá se ubique entre las primeras cinco ciudades que ofrecen mejores condiciones para hacer negocios en América Latina.

INTRODUCCIÓN

El impacto del tratado de libre comercio, TLC, entre Colombia y Estados Unidos en la economía conformada por la región del Distrito Capital de Bogotá y el Departamento de Cundinamarca, es el propósito de este trabajo.

Evaluar los efectos que tendrá el Tratado en dicha región, implicó hacer uso de metodologías que tuvieran en cuenta las asimetrías entre economías de tamaño tan diferente y las diferencias en las políticas de comercio exterior de Colombia y de Estados Unidos. También, significó evaluar distintos posibles escenarios de negociación del Tratado, porque sus efectos serán diferentes si ambos países acuerdan la liberalización plena de aranceles; si Colombia desmonta el sistema de franja de precios (SAFP); o si no hay Tratado y Colombia perdiera las preferencias arancelarias otorgadas por Estados Unidos en el marco del ATPDEA

De otra parte, dado que los efectos del TLC serán diferentes para los distintos sectores económicos de la región, fue necesario evaluar su impacto en las actividades de la minería, la industria, la agricultura y la agroindustria teniendo en cuenta aspectos como la competitividad relativa y el potencial exportador de los sectores de la región, su complementariedad comercial con los bienes que Estados Unidos importa de la región, los principales competidores de los bienes que la región exporta a ese mercado y, los bienes que la región importa de Estado Unidos

Complementa estos análisis los aportes de los empresarios quienes a mediados del año pasado, respondieron la encuesta de Opinión Empresarial de FEDESARROLLO sobre el Tratado a 270 industriales por encargo de la Cámara de Comercio de Bogotá así como, su participación en ocho talleres que se desarrollaron con empresarios de algunos sectores económicos con los propósitos de darles a conocer y validar los resultados de los análisis de impacto del Tratado en la economía regional y en los sectores económicos e identificar sus percepciones, expectativas y temores, frente al Tratado así como, sus propuestas a los gobiernos nacional y local para aprovechar las oportunidades y enfrentar las amenazas que pueden derivarse del mismo.

Los aspectos estudiados sumados a la importancia estratégica que para la economía Colombiana tiene la de la región Bogotá – Cundinamarca, fueron los factores principales que motivaron a la Cámara de Comercio de Bogotá para elaborar este trabajo para el cual, contó con la asesoría de FEDESARROLLO quien aportó la aplicación del modelo de equilibrio general que permitió valorar el impacto del Tratado en las variables macroeconómicas como el producto bruto de la región; el empleo; los flujos comerciales con Estados Unidos, el resto del mundo y las demás regiones colombianas y; los cambios en la productividad de los factores de producción como el trabajo y el capital. Para el análisis del impacto del Tratado en los sectores económicos su mayor aporte es anticipar las oportunidades y vulnerabilidades que estos podrán enfrentar. Ambos análisis, el de las variables macroeconómicas como las de la competitividad sectorial, fueron posibles por la riqueza y amplitud de la información local, nacional e internacional acopiada lo que no tuvo similar alcance en el caso del sector servicios por sus limitaciones y poca confiabilidad en el país y en el mundo. No obstante, el aporte en este caso se logró con el análisis sobre los modos de prestación de estos servicios y la tendencia creciente que registran en los flujos del comercio mundial.

Los temas analizados y las señales dadas por los empresarios fueron la base para que este trabajo abordara dos aspectos adicionales:

Primero, los elementos orientadores para la definición y adopción de políticas públicas por parte de las instituciones locales que contribuirían a fortalecer su liderazgo en el desarrollo económico y la competitividad de la ciudad y de la región como los propósitos fundamentales para mejorar la calidad de vida de sus habitantes y la productividad de las empresas convirtiendo los procesos de integración comercial en temas centrales de su agenda de mediano y largo plazo.

Segundo, presentar la nueva propuesta de la Cámara de Comercio de Bogotá para contribuir a la globalización de las empresas de la región como complemento a lo que viene haciendo como aliada del Consejo Asesor Regional de Comercio Exterior, CARCE, y del Consejo Regional de Competitividad, CRC, de Bogotá y Cundinamarca orientando las actividades y programas con énfasis en las cadenas productivas que la misma Cámara viene impulsando y las microempresas y PYMES de Bogotá y Cundinamarca.

SECCION I LOS TRATADOS DE INTEGRACION COMERCIAL

Colombia, con el objeto de fortalecer su integración con los mercados internacionales, en las últimas dos décadas ha celebrado acuerdos comerciales con diversos países del mundo. Estas experiencias han contribuido a consolidar un marco de referencia para las negociaciones que actualmente realiza el país con Estados Unidos, para la celebración de un Tratado de Libre Comercio, TLC.

En esta sección se hace una síntesis sobre la organización y funciones del equipo negociador de Colombia para la realización del proceso de negociación y de los acuerdos de comercio que en la actualidad se encuentran vigentes.

CAP.1 El Tratado de Libre Comercio entre Colombia y Estados Unidos

Antecedentes

Desde inicios de la década del noventa, varios países en América Latina empezaron a manifestar sus intenciones de suscribir tratados de libre comercio con Estados Unidos. En 1994, después de cuatro años de negociación¹, México fue el primer país latinoamericano que incursionó en un tratado de libre comercio con Estados Unidos.

Este fue concebido por parte de México como parte de una estrategia de política comercial de liberalización de las importaciones para impulsar la transformación de su base industrial y aumentar las exportaciones. De acuerdo con los negociadores y el gobierno, el tratado sería la oportunidad de tener acceso al mercado más grande y con mayor poder adquisitivo a nivel mundial².

En el 2003, Chile fue el segundo país latinoamericano, que después de dos años de negociación firmó un TLC con Estados Unidos. Este entró en vigencia a partir del 1 de enero de 2004. Las expectativas del TLC en Chile son las de ampliar los mercados de sus productos, mayor atracción de inversión

¹ El 21 de agosto de 1990 el presidente Carlos Salinas de Gortari le solicitó oficialmente al presidente George Bush la negociación de un acuerdo de libre comercio. El 17 de diciembre de 1992 se firmó el tratado entre Estados Unidos, Canadá y México y entró en vigencia el 1 de enero de 1994.

² Ver VILLERREAL René (2004). TLCAN, 10 años después. Experiencia de México y lecciones para América Latina. Grupo Editorial Norma, Bogotá, Colombia.

extranjera, mayores economías de escala y más bajos costos de producción por la llegada de productos y materias primas más baratas y el aumento del comercio exterior del país³.

Recientemente fue ratificado por parte de los Congresos de los respectivos países el tercer TLC entre Estados Unidos y cinco países centroamericanos (Guatemala, El Salvador, Honduras, Nicaragua, Costa Rica, República Dominicana). Estos países desde 1984 tienen preferencias arancelarias para entrar en el mercado norteamericano en el marco de la Iniciativa de la Cuenca del Caribe (CBI).

Con el tratado de libre comercio los países centroamericanos esperan estimular la expansión y diversificación del comercio de bienes y servicios, eliminar los obstáculos al comercio y buscar nuevas oportunidades para sus empresas en el mercado norteamericano.

La experiencia más reciente de un TLC se lleva a cabo entre los países de la Comunidad Andina (Colombia, Ecuador y Perú) con Estados Unidos. Estos países, en el 2003 plantearon a Estados Unidos su intención de iniciar conversaciones para la celebración de un TLC. En mayo del 2004, se iniciaron las conversaciones con la primera ronda de negociaciones en Cartagena, y se han realizado doce rondas⁴, se espera que finalice esta parte del proceso en noviembre del 2005, para que a partir del primer semestre del 2006 inicie el trámite en los Congresos de los respectivos países, y entre en vigencia en el 2007.

¿Qué es un tratado de libre comercio?

Es un acuerdo de carácter comercial entre dos o más países por medio del cual se busca que circulen libremente bienes, servicios e inversiones en un plazo acordado entre las partes.

³ Ver al respecto, Dirección General de Relaciones Económicas Internacionales de PROCHILE (2003). TLC Chile Estados Unidos. Santiago de Chile, Junio.

⁴ Inicialmente se pactaron ocho rondas de negociación, pero se ampliaron dada la extensión y sensibilidad de algunos temas como el Agrícola y de Propiedad Intelectual.

Para el caso del TLC Andino con los Estados Unidos será un acuerdo en el que Colombia, Perú y Ecuador precisarán unas condiciones para permitir que los bienes, servicios e inversiones de los tres países entren al mercado norteamericano libres de aranceles y de obstáculos, y fijar las condiciones de entrada de los productos, servicios e inversiones de Estados Unidos al mercado colombiano y de los otros dos países andinos⁵.

Objetivos del TLC con Estados Unidos

Entre los principales objetivos del TLC manifestados por el gobierno se encuentran⁶:

- Mejorar el bienestar de la población. Con el TLC se espera que aumente el empleo y mejore su calidad, a consecuencia del mayor crecimiento económico, el aumento del comercio exterior y la mayor inversión extranjera.
- Incrementar y diversificar las exportaciones de bienes, tanto agrícolas como industriales, y de servicios del país.
- Ofrecer a los inversionistas un ambiente de negocio estable y seguro, que incentive la atracción de inversión extranjera en las diferentes regiones del país.
- Conseguir que los exportadores colombianos puedan participar en igualdad de condiciones en las compras que realiza el sector público en los demás países.

⁵ El TLC Andino – Estados Unidos es negociado simultáneamente por Ecuador, Perú y Colombia con Estados Unidos, pero cada país firmará por separado un Tratado. Es decir, serán tres (3) tratados.

⁶ Elaborado con base en las exposiciones del Gobierno Nacional expresadas en. Ministerio de Comercio, Industria y Turismo. Revista Negociaciones internacionales. Números 2 y 7 de diciembre de 2003 y mayo de 2004 respectivamente. Y Ministerio de Comercio, Industria y Turismo. Las 100 preguntas del TLC, Bogotá, Colombia, 2004.

- Proteger de manera razonable la propiedad intelectual, sin comprometer la salud de la población, ni la posibilidad de contar con medicamentos y otros productos a precios accesibles al público.
- Generar condiciones que logren mayores transferencias de nuevas tecnologías de otros países.
- Diseñar un sistema efectivo para la solución de las controversias que surjan con ocasión del tratado.
- El deseo de tener acceso privilegiado al mercado más grande del mundo. Esto significa, por lo menos, conservar las preferencias arancelarias ATPDEA.

Temas de la negociación

De acuerdo con la Organización Mundial del Comercio, OMC, los tratados de libre comercio deben incluir temas que garanticen el acceso real a los mercados de los países participantes y, deben establecer normas que definan los términos o parámetros que rigen las condiciones de intercambio entre esos países en el marco del acuerdo. Los temas de acceso y las disciplinas son:

De acceso ⁷	Disciplinas ⁸
<ul style="list-style-type: none"> • Bienes Industriales • Bienes Agrícolas • Servicios • Inversiones • Compras Públicas 	<ul style="list-style-type: none"> • Propiedad Intelectual • Política de Competencia • Subsidios • Antidumping • Solución de Controversias • Temas laborales y ambientales

Para el TLC de los países Andinos con Estados Unidos se definieron 21 mesas temáticas y una para los jefes de negociación. Estas contemplan los siguientes aspectos:

Mesa temática	Objetivo
1. Acceso a mercados de bienes industriales	Eliminar progresivamente las barreras arancelarias y no arancelarias, así como otras medidas de efecto equivalente, que restringen el comercio de bienes industriales entre los países participantes.
2. Normas de origen	Establecer los requisitos de origen para el comercio de textiles y bienes industriales entre las partes.
3. Agricultura	Eliminar progresivamente las barreras arancelarias y no arancelarias, así como otras medidas de efecto equivalente, que restringen el comercio de bienes agrícolas entre los países participantes. Diseño de mecanismos para contrarrestar las distorsiones en los mercados internacionales debidas a los subsidios.
4. Medidas sanitarias y fitosanitarias	Establecer un marco regulatorio sobre medidas sanitarias y fitosanitarias para facilitar el comercio y tener un acceso real al mercado de las partes.
5. Obstáculos técnicos al comercio	Profundizar en lo posible las disciplinas existentes en la OMC para eliminar los obstáculos al comercio y lograr un mayor cumplimiento de las mismas.
6. Procedimientos aduaneros	Promover el funcionamiento eficiente, transparente y ágil de las aduanas. Se procura una administración aduanera que facilite el comercio exterior, incentive el control aduanero y

⁷ Son las condiciones negociadas para la entrada de productos, servicios e inversiones a los mercados de las partes contratantes de forma recíproca y con reglas claras de juego.

⁸ Son las normas establecidas para tener un acceso real al mercado de las partes contratantes.

	contribuya a la modernización de las aduanas. Acordar mecanismos de cooperación para la modificación e implementación de procedimientos necesarios para la aplicación del TLC.
7. Asuntos ambientales	Busca que los países participantes mantengan unos estándares mínimos en términos de legislación e institucionalidad en aspectos ambientales y no reduzcan su alcance ni su nivel de cumplimiento.
8. Asuntos laborales	Busca que los países participantes mantengan unos estándares mínimos en términos de legislación e institucionalidad laboral y no reduzcan su alcance ni su nivel de cumplimiento.
9. Política de competencia	Garantizar que los beneficios del proceso de liberación del acuerdo, no sean menoscabados por prácticas empresariales anticompetitivas.
10. Defensa comercial	Mejorar las reglas y procedimientos relativos a la operación y aplicación de las legislaciones sobre dumping y subvenciones.
11. Compras del sector público	Ampliar el acceso a los mercados para las compras del sector público de los países participantes; lograr un marco normativo que asegure la apertura y la transparencia en los procedimientos de las compras del sector público.
12. Inversión	Establecer un marco jurídico justo y transparente que promueva la inversión a través e la creación de un ambiente estable y previsible que proteja al inversionista, su inversión y los flujos relacionados.
13. Servicios transfronterizos	Establecer disciplinas para reducir las distorsiones y el trato discriminatorio en el comercio de servicios, estableciendo condiciones de certidumbre y transparencia a los proveedores de los países participantes.
14. Servicios financieros	Establecer disciplinas para reducir las distorsiones y el trato discriminatorio en el comercio de servicios financieros, estableciendo condiciones de certidumbre y transparencia a los proveedores de los dos países.
15. Servicios de telecomunicaciones	Establecer disciplinas para reducir las distorsiones y el trato discriminatorio en el comercio de servicios de telecomunicaciones, estableciendo condiciones de certidumbre y transparencia a los proveedores de los dos países.
16. Comercio electrónico	Establecer un marco regulatorio para el comercio electrónico.
17. Propiedad intelectual	Reducir las distorsiones del comercio en materia de propiedad intelectual, promover y asegurar una adecuada y efectiva protección de los derechos de propiedad intelectual.
18. Solución de controversias	Establecer un mecanismo justo, transparente y eficaz para la solución de controversias entre los países participantes. Diseñar medios para facilitar y fomentar el uso del arbitraje y otros medios

	alternativos de solución de diferencias para resolver controversias en el marco del acuerdo.
19. Asuntos institucionales	Definir las instancias y las instituciones por medio de las cuales se administre y vigile el acuerdo una vez entre en vigencia.
20. Cooperación	En esta mesa se analizan los posibles mecanismos de cooperación que puedan otorgar diferentes organismos bilaterales y multilaterales
21. Textiles	Negociar las condiciones de acceso para los productos de la cadena textil confecciones en materia de niveles arancelarios con que se beneficiaran los productos de la cadena, las condiciones bajo las cuales los productos de esta cadena serán considerados como elaborados en los países signatarios del Acuerdo para que accedan a las preferencias arancelarias.
22. Jefes de negociación	Coordinar la negociación de las distintas mesas temáticas.

Equipo negociador

El Equipo Negociador fue creado mediante el Decreto 2314 del 21 de julio de 2004⁹, con el propósito de analizar a profundidad la incidencia de las negociaciones comerciales y colaborar en la definición de la posición del país en el proceso de negociación.

El Equipo Negociador lo componen funcionarios de diferentes entidades del Gobierno Nacional; en cada tema participan representantes de los Ministerios y entidades vinculadas, incluyendo Superintendencias, Comisiones de Regulación, e Institutos. La Coordinación General del Equipo Negociador está a cargo del Ministro de Comercio Industria y Turismo¹⁰, la Coordinación de las Negociaciones Comerciales Internacionales del Viceministro de Comercio Exterior¹¹ y la de Jefe de las Negociación TLC Andino-Estados Unidos por Colombia, a cargo de Hernando José Gómez. En el Equipo para las

⁹ www.mincomercio.gov.co. Consulta completa del Decreto

¹⁰ Doctor Jorge Humberto Botero, Ministro de Comercio Industria y Turismo.

¹¹ Eduardo Muñoz Gómez Viceministro de Comercio Exterior

Negociaciones también participan el Consejo Asesor Empresarial y los representantes del sector privado y de la academia¹².

Otros integrantes: el “Cuarto de al Lado”

El “Cuarto de al Lado”, abierto por el Gobierno Nacional, es un espacio de consulta del interés nacional y construcción colectiva de los elementos requeridos para definir los intereses y estrategias de Colombia en las negociaciones comerciales internacionales. En este participan la comunidad empresarial y académica. Funcionará durante todo el proceso de negociación del TLC Andino-Estados Unidos.

Los comentarios, recomendaciones y propuestas sobre la negociación, efectuadas por los participantes del Cuarto de al Lado, los tiene en cuenta el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo como responsable de coordinar este proceso. Los participantes en el Cuarto de al Lado son multiplicadores de los resultados que se generen en el proceso de negociación, para que la comunidad empresarial, académica y la opinión pública en general conozcan y entiendan su evolución y las decisiones adoptadas¹³.

Fases del proceso de negociación

El proceso se dividió en tres fases¹⁴, que han estado acompañadas de diversas actividades de consulta, concertación y apoyo.

Fase 1: Prerondas y rondas I y II.

En esta fase se avanzó en la definición, priorización y ponderación de asuntos (o temas) e intereses o propósitos de cada país en la negociación; y en la

¹² Ministerio de Comercio Industria y Turismo: www.mincomercio.gov.co. Le corresponde a la Procuraduría General de la Nación la vigilancia del proceso.

¹³ www.mincomercio.gov.co

¹⁴ La distribución en las tres fases de la negociación se hizo con base en las presentaciones del Ministerio de Comercio, Industria y Turismo. Véase al respecto. www.mincomercio.gov.co. última consulta consulta 12 de abril de 2005.

creación de opciones, con base en los problemas u obstáculos identificados por el sector privado para acceder al mercado de Estados Unidos.

Fase 2: Rondas III y IV

En esta fase se crearon las propuestas, que se presentaron para conocimiento de los negociadores de Estados Unidos, quienes a su vez, presentaron las de su interés.

Fase 3: Rondas V a XIII

Entre la V y XIII ronda, se trabaja en la definición de paquetes de acuerdo¹⁵ en cada uno de los temas en que se dividió la negociación. A sí mismo, se definen de manera bilateral los asuntos más sensibles en las diferentes mesas. Estos asuntos se han estado tratando en minirondas entre Estados Unidos y cada país Andino en forma independiente.

La agenda interna

Dados los nuevos retos que debe afrontar la economía colombiana y la de sus regiones, el gobierno nacional promulgó la metodología y el proceso de ejecución de un instrumento denominado la Agenda Interna¹⁶, que es un acuerdo de voluntades y decisiones entre el Gobierno Nacional, las Entidades territoriales y el sector privado sobre las acciones estratégicas que debe realizar el país para mejorar su productividad y competitividad, en un proceso de concertación con las regiones y los sectores productivos.

El objetivo central de la Agenda Interna será definir las medidas necesarias para aprovechar eficientemente las oportunidades que ofrecen los acuerdos comerciales, la adecuación institucional a los compromisos adquiridos en

¹⁵ Paquete de acuerdo es un conjunto de asuntos de la negociación referidos a un temas o sector en particular.

¹⁶Departamento Nacional de Planeación, Documento CONPES (2004). Agenda interna para la productividad y la competitividad: metodología. No. 3297, Bogotá, julio.

dichos acuerdos y acompañar a los sectores productivos y a las regiones en el proceso de implementación del mismo¹⁷.

La Agenda estableció cuatro etapas a seguir:

1. Preparación

En esta etapa se hizo un diagnóstico para elaborar una propuesta de las medidas, nuevos proyectos e iniciativas identificadas como prioritarias por el sector, la región o el departamento en el marco de los TLC.

2. Preparación y priorización

Se realizaron foros para establecer las acciones prioritarias de los sectores público y privado que permitan diseñar una estrategia compartida, para aprovechar los TLC que suscriba Colombia.

3. Definición

En esta etapa se realizan análisis técnicos y financieros de las propuestas para definir la factibilidad de los proyectos.

4 Seguimiento y ajuste

En esta fase se contempla hacer seguimiento y evaluación a los diferentes proyectos en el corto, mediano y largo plazo.

¹⁷ Ibid. Op. Cit.

CAP. 2 Otros Tratados de Colombia

Colombia desde los años sesenta inicio un proceso de integración comercial con un grado de apertura relativamente discreto hacia los mercados vecinos, que a partir de inicios de los noventa se profundizó con una fuerte reducción de los aranceles. La orientación que desde entonces guió este proceso fue la búsqueda de instrumentos de entrada a los diferentes mercados del mundo para apoyar el crecimiento económico del país. El resultado, en la actualidad, Colombia tiene acceso preferencial a los principales mercados del mundo y pertenece a importantes bloques económicos orientados al libre comercio, enmarcados en la normativa de la Organización Mundial del Comercio, de la cual el país hace parte desde 1995.

2.1. Comunidad Andina - CAN

El proceso de integración con los países andinos se inició con el Grupo Andino (Bolivia, Colombia, Chile, Ecuador y Perú) en 1969. Luego, en 1996 se dio un avance con la creación de la Comunidad Andina (sin Chile).

La Comunidad Andina en sus inicios fue una zona de libre comercio que luego avanzó hacia la unión aduanera porque en su territorio circulan libremente los bienes de los países miembros sin gravámenes de ningún tipo, en tanto que las importaciones procedentes de fuera de la subregión pagan un arancel común.

Los objetivos de la Comunidad Andina están orientados a profundizar la integración regional a través de un mercado común, mediante el cual las políticas monetarias, fiscal, cambiaria, medio ambiente y de servicios sean acordadas por consenso y con carácter supranacional, además de la promoción del desarrollo equilibrado y armónico de sus miembros en condiciones de equidad.

Los mecanismos utilizados para la consecución de sus objetivos son:

1. La armonización de políticas económicas y sociales mediante la aproximación de las legislaciones nacionales en las materias pertinentes.
2. Programación conjunta, la intensificación del proceso de industrialización subregional y la ejecución de programas sectoriales de desarrollo industrial.
3. Puesta en marcha de un programa de liberación e intercambio comercial.
4. Adopción de un Arancel Externo Común AEC.
5. Preparación de programas destinados a acelerar el desarrollo del sector agropecuario.
6. Canalización de recursos dentro y fuera de la subregión para financiar inversiones necesarias para el proceso de integración.
7. Integración física.
8. Tratamiento preferencial para Bolivia y Ecuador.

Desde 1999, el Consejo Presidencial Andino estableció la meta de disponer de un Mercado Común en el 2005 que asegure las cuatro grandes libertades de circulación que caracterizan un Mercado Unico Interior:

- Libre Circulación de Bienes
- Libre Circulación de Servicios
- Libre Circulación de Capital
- Libre Circulación de Personas

Para asegurar estas cuatro libertades, la Comunidad Andina intensifica la armonización de instrumentos y políticas económicas en materia aduanera, normativas técnicas y sanitarias, tributarias y fiscales, cambiarias, inversiones, incentivos a las exportaciones intrasubregionales, política agrícola externa común, política industrial y automotriz, estabilidad de precios, niveles de gasto público y de endeudamiento externo, bancarias y del mercado de valores, integración física, requisitos migratorios, homologación de títulos, entre otros temas que le brindarán al empresario un espacio ampliado homogéneo, con legislación comunitaria en dichos temas.

2.2 Tratado de Libre Comercio Grupo de los Tres G3

El Tratado de Libre Comercio del Grupo de los Tres entre Colombia, México y Venezuela, se firmó en junio de 1994 y entró en vigencia el 1 de enero de 1995.

Este tratado fue el primer esfuerzo de Colombia para integrarse con una economía de mayor desarrollo relativo, a través de un instrumento amplio que incluye un programa de liberación, normas de acceso, reglas de origen, normalización técnica, comercio de servicios, compras del Estado, inversiones, propiedad intelectual, regulación del mercado ampliado, salvaguardias, competencia, prácticas desleales y solución de controversias; además de otras disciplinas, como cooperación energética, transporte aéreo y marítimo y finanzas, entre otras.

En general, el Tratado establece la total eliminación de los aranceles en un plazo de 10 años, mediante la aplicación de un programa automático y progresivo de desgravación arancelaria equivalente al 10% cada año. Actualmente, está en proceso de renegociación especialmente el tema de las normas de origen.

2.3. Acuerdo de Complementación Económica Colombia Chile

El Acuerdo de Complementación Económica -ACE 24- fue suscrito entre Colombia y Chile el 6 de diciembre de 1993, con el objeto de establecer un espacio económico ampliado, de conformidad con lo establecido en el Tratado de Montevideo en 1980, e incorporado a la legislación colombiana con el Decreto 2717 de 1993. Las características principales del Acuerdo son sus disciplinas y la liberación comercial. Las normas que rigen el Acuerdo se refieren a: origen, técnicas y sanitarias, salvaguardias, prácticas comerciales, tratamiento en materia de tributos internos, compras gubernamentales, promoción comercial, inversión, coordinación de políticas comerciales,

transporte marítimo y aéreo, solución de controversias y administración del Acuerdo a través de la Comisión Administradora.

El Programa de Liberación se aplicó de manera rápida, con una primera lista de desgravación inmediata que cubría más del 50% de los productos que intercambiaban los dos países, una segunda lista de desgravación general en tres (3) años (1994-1996) y una tercera lista de desgravación más lenta, en cinco (5) años (1994-1997). Adicionalmente se definió la apertura en el sector automotor desde el inicio del acuerdo en 1994 y se llevaron a una lista de excepciones, las producciones consideradas sensibles.

En reunión de la Comisión Administradora del Acuerdo en 1997, se acordaron los plazos para liberar estos productos, mediante varias listas con diferentes plazos. Entre 1997 y 2003 se liberó la mayoría de los productos de la lista de excepciones y sólo quedan dos listas por desgravar:

En la primera parte se encuentran 134 subpartidas arancelarias que están siendo desgravadas entre el año 2002 y el 2006, corresponden a pastas alimenticias, salvados y demás residuos del cernido, jugos de cítricos, petróleo y sus derivados, objetos de vidrio y cerámicos, tableros de madera y algunas manufacturas de cobre.

En la segunda parte se encuentran 166 subpartidas, que serán desgravadas del 1° de enero de 2007 al 31 de diciembre de 2011, las cuales corresponden a productos sensibles para los dos países, como lácteos, cereales, semillas oleaginosas y aceites, azúcar, tortas y demás residuos de aceites y grasas, adhesivos a base de caucho, aceite esteárico y oleico y demás ácidos grasos.

A junio de 2002 la liberación de los aranceles cubre el 96% del universo arancelario y representa la eliminación total de los aranceles para el 95% del comercio entre los dos países. Después del mercado andino, el mercado chileno es el más abierto para los empresarios colombianos.

2.4. Acuerdo de Alcance Parcial Colombia Costa Rica

Colombia suscribió en los años ochenta con Costa Rica el Acuerdo de Alcance Parcial No. 7 en el marco del artículo 25 de la ALADI – Asociación Latinoamericana de Integración, por el cual le concede a Costa Rica preferencias arancelarias sin reciprocidad para 68 subpartidas Nandinas, preferencias que no han sido muy utilizadas. Comprende productos como: truchas, atunes, anchoas, langostas; frijoles, maíz; jengibre; tomillo y laurel; nueces y almendras de palma; aceites naturales; cascos para motocicletas; paraguas y sombrillas; maquinaria eléctrica; partes y piezas para bicicletas; lentes de vidrio para gafas, entre otros.

2.5. Acuerdo de Alcance Parcial Colombia El Salvador

Colombia otorgó preferencias arancelarias unilaterales a El salvador para 96 productos, en virtud del AAP N° 8 de 1984 en el marco del artículo 25 de la ALADI. Estas preferencias están vigentes en Colombia mediante el decreto 732 de 1990. Los principales productos incluidos son: Salmones, sardinas, bacalaos, arenques, róbalo; merluzas; frijoles; maíz amarillo; nueces; marañón; pimienta; caucho; clavo; cartón revestido; libros técnicos; sierras y tableros; circuitos impresos y acumuladores eléctricos.

2.6. Acuerdo de Alcance Parcial Colombia Guatemala

Colombia otorgó a Guatemala preferencias arancelarias sin reciprocidad para 27 ítems o subpartidas nandinas, en virtud del Acuerdo de Alcance Parcial (AAP) N° 5 suscrito en 1984 en el marco de la Aladi. De los países del Triángulo del Norte, Guatemala es el país que más ha utilizado las preferencias, seguido por Honduras.

Del total de productos negociados, un poco más de cien fueron acordados con una preferencia de 100% recíproco. Entre los productos acordados se destacan: fungicidas, raticidas, gelatinas, machetes agrícolas, manufacturas de

aluminio, hierro y acero, artefactos de madera, productos químicos, preparaciones alimenticias, frutas y hortalizas.

Cerca de 30 productos fueron acordados con una preferencia a favor de Guatemala, entre estos se encuentran camarones, langostinos, herbicidas, insecticidas, manufacturas de metal, máquinas y aparatos eléctricos de uso doméstico, artículos de caucho, lavaplatos y fregaderos y preparaciones químicas.

A favor de Guatemala se negociaron cerca de 30 productos entre los que se destacan: botellas y demás recipientes, máquinas y aparatos eléctricos, artículos de calzado, preparaciones con cacao y palmitos. Con una preferencia recíproca del 50% sobre el arancel vigente, se negociaron una decena de productos, entre éstos se encuentran: insecticidas, pilas, conductores eléctricos, líquidos para freno y productos de aluminio. El resto de productos fueron acordados con asimetrías pequeñas a favor de Guatemala; en general, estas asimetrías equilibraban aranceles que en su mayoría son más altos en Colombia que en Guatemala. Entre éstos se destacan manufacturas de cuero, artículos de mesa, levaduras, bombones, chicles y atunes.

2.7. Acuerdo de Alcance Parcial Colombia Honduras

El 30 de mayo de 1984, Colombia y Honduras, en desarrollo del Tratado de Montevideo 1980, suscribieron el Acuerdo de Alcance Parcial (AAP) N° 9 sin reciprocidad para Colombia. Posteriormente, suscribieron dos protocolos modificatorios con mutuos compromisos en materia de preferencias arancelarias en algunos productos de interés de las partes. Se otorgaron preferencias de arancel cero para unos ochenta productos.

Honduras otorgó preferencias a Colombia en los siguientes productos: Ajos; frijoles; maíz amarillo; sorgo; aceite de palma; tabaco; frijoles negros; maíz amarillo; sorgo; aceite de palma comestible; concentrados para elaboración de bebidas; ron; tabaco rubio; bentonita; cloro a granel; concentrados para elaboración de bebidas; aceite de pino y otras maderas.

Colombia otorgó preferencias a Honduras en los siguientes productos: Atún, camarón, tabaco negro y rubio, insecticidas, fungicidas, herbicidas, botellas plásticas, neumáticos, madera contrachapada, puertas, papeles de uso doméstico e higiénico, pañales, cajas de cartón, algodón, bragas, sostenes, baldosas, fregaderos, clavos, cocinas, machetes, limas, alicates, molinillos, aparatos para servir alimentos, refrigeradores, hornos, calentadores, muebles de metal y construcciones prefabricadas

2.8 Acuerdo de Alcance Parcial Colombia Panamá

Con el fin de fortalecer el intercambio comercial se suscribió en Cartagena el 9 de julio de 1993, un Acuerdo de Alcance Parcial (AAP) de tipo comercial entre Colombia y Panamá que permite el otorgamiento de preferencias, con respecto a los gravámenes y demás restricciones aplicadas a la importación de los productos negociados por ambas partes cuando estos sean originarios y provenientes de sus respectivos territorios.

Colombia otorgó preferencias a Panamá en los siguientes productos: Bebidas alcohólicas; harina de pescado; raticidas para la venta al por menor de uso doméstico; esponjas de fibras plásticas para fregar; paraguas y/o sombrillas de todo tipo de material (algodón, nylon, o cualquier tipo de fibra sintética); paraguas y/o sombrillas de todo tipo de material (algodón, nylon, o cualquier tipo de fibra sintética); cajas mortuorias de hierro o acero, envases de aluminio, para bebidas gaseosas, cervezas y otras bebidas; carrocerías para mercancías secas refrigeradas, sin o con aislamiento sin o con unidad de refrigeración; carrocerías para mercancías secas refrigeradas, sin o con aislamiento sin o con unidad de refrigeración; carrocerías para mercancías secas refrigeradas, sin o con aislamiento sin o con unidad de refrigeración

Panamá otorgó preferencias a Colombia en los siguientes productos: Trajes de baño, de punto, de fibras sintéticas, para hombre o niño; trajes de baño, de punto, de fibras sintéticas, para mujer o niña; suelas y tacones de caucho o de plástico; limas, escofinas y herramientas similares, de mano; pilas secas;

licuadoras, de uso doméstico; planchas eléctricas, de uso doméstico; exclusivamente, fusibles para tensión; aisladores eléctricos de cerámica; botones de metales comunes, sin forrar con materias textiles.

2.9. Acuerdo de Alcance Parcial Colombia Cuba

Colombia y Cuba, suscribieron en la ciudad de Montevideo el día 15 de septiembre de 2000, el Acuerdo de Alcance Parcial (AAP) de Complementación Económica (CE) N° 49, el cual deja sin efecto y reemplaza el AAP N° 33 suscrito el 8 de julio de 1994, así como a sus Tres Protocolos Adicionales y sus correspondientes Anexos.

Cuba otorga preferencias a Colombia en: Filetes y demás carnes de pescado refrigerados o congelados; quesos y requesón; miel natural; extracto de malta; preparaciones alimenticias de harina que no contengan cacao; reparaciones para la alimentación infantil; agua, incluida el agua mineral, y la gaseada; alcohol etílico sin desnaturalizar; manufacturas de plástico; Artículos de vidrio para servicio de mesa tocador, oficina y para adorno de interiores; alambre de hierro o acero sin alea; depósitos, tambores, barriles, botes; cajas y recipientes similares de aluminio; aparatos receptores de radio telefonía, entre otros.

Colombia otorga preferencias a Cuba en: Filetes y demás carnes de pescado refrigerados o congelados; pescado seco, salado o en salmuera cocido o ahumado, harina polvo y pellets de pescado; miel natural; papas patatas frescas o refrigeradas; extracto de malta y preparaciones alimenticias; agua incluida el agua mineral y la gaseada; alcohol etílico sin desnaturalizar; carburos aunque no sean de constitución química definida; papel y cartón kraft sin estucar ni recubrir en rollos y hojas; Artículos de vidrio para servicio de mesa; alambre de hierro o acero sin alea; alambre de cobre: matas de cobalto y demás productos intermedios de la metalurgia; cuchillos con hoja cortante o dentada; aparatos receptores de radio telefonía, radio telegrafía, radio difusión; hilos, cables y demás conductores eléctricos; construcciones prefabricadas de madera

2.10 Acuerdo de Complementación Económica Colombia Nicaragua

El Acuerdo de Alcance Parcial (AAP) N° 6 fue suscrito con Nicaragua en 1984 en el marco del artículo 25 de la Asociación Latinoamericana de Integración (Aladi) y fue puesto en vigencia en Colombia mediante el Decreto 2500 del 2 de septiembre de 1985. En este Acuerdo, Colombia otorga rebajas arancelarias a Nicaragua en algunos productos más no recibe preferencias arancelarias por parte de este país. Los productos más significativos incluidos en el acuerdo son: ajos, sorgo, jengibre, maíz, ron, tabaco, arena, caolín, cloro, productos para curtiembres; cedro; clavos de cobre y acumuladores eléctricos.

2.11 Comunidad Andina Mercosur CAN-MERCOSUR

Acuerdo de Alcance Parcial N°11, que en primera instancia fue un Acuerdo Marco para la creación de la Zona de Libre Comercio entre la Comunidad Andina y el Mercosur, firmado el 16 de abril de 1998. Este Acuerdo dio como resultado la firma del "Acuerdo de Complementación Económica No. 59, entre Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay, Estados Partes del MERCOSUR y Colombia, Ecuador y Venezuela, Países Miembros de la Comunidad Andina"

El Decreto 141 del 26 de enero de 2005 pone en vigencia el Acuerdo de Complementación Económica No. 59, suscrito entre Colombia, Ecuador y Venezuela, países miembros de la Comunidad Andina - CAN y Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay, países del MERCOSUR. Entró en vigencia el 1 de febrero de 2005, pero se encuentra en estudio por parte del Congreso de Colombia.

Este acuerdo significa tener posibilidades y oportunidades para la producción nacional por el acceso preferencial arancelario otorgado a Colombia para productos como las confecciones, calzado y cuero, artes gráficas y llantas,

entre otros y, para el abastecimiento de maquinaria y equipo, materias primas e insumos provenientes de Brasil y Argentina.

2.12 Acuerdo de Preferencias Colombia CARICOM

Este Acuerdo tiene por objetivo fundamental fortalecer las relaciones comerciales y económicas y de cooperación técnica entre las Partes, mediante:

- a. La promoción y expansión del intercambio de productos.
- b. La promoción y protección de las inversiones orientadas a aprovechar las ventajas que ofrecen los mercados y a fortalecer su competitividad en el comercio internacional.
- c. La facilitación de la creación y operación de empresas mixtas regionales.
- d. El desarrollo de actividades de cooperación técnica y científica.
- e. La promoción de actividades del sector privado, incluyendo intercambios empresariales.

Los productos incluidos en el acuerdo comprenden productos para el consumo humano; legumbres y vegetales, animales vivos; frutas naturales y conservadas; café y té; azúcares confitería y chocolates; jugos concentrados; licores; grasas y aceites vegetales; medicamentos; maseras; cueros; textiles; vestuario; máquinas y aparatos mecánicos y aparatos electrodomésticos.

2.13. Asociación de Estados del Caribe

La Asociación de Estados del Caribe (AEC) se constituyó el 24 de julio de 1994 en Cartagena de Indias (Colombia) y entró en funciones el 17 de agosto del año siguiente en la primera cumbre de jefes de Estado y de Gobierno, con sede en Trinidad y Tobago. Está integrada por 35 países: 24 estados independientes, en calidad de miembros plenos y 11 territorios dependientes con el estatus de miembros asociados. Además un país participa en sus foros como observador.

2.14. Comunidad Andina Unión Europea

Acuerdo de diálogo político y de cooperación firmado el 15 de diciembre de 2003. Se espera que después del TLC con Estados Unidos, se inicien conversaciones para suscribir un acuerdo comercial.

SECCION II LA ECONOMÍA REGIONAL

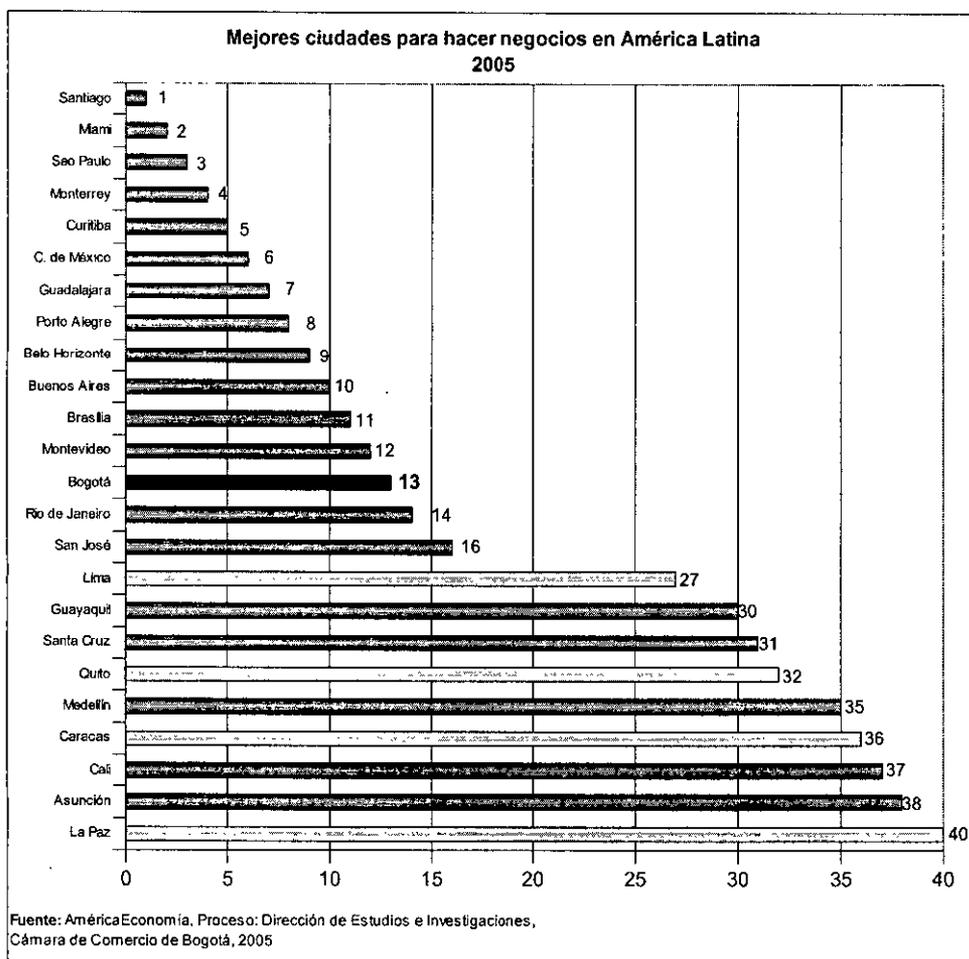
En esta sección se analizan las características de la economía regional y se presentan los resultados del impacto del TLC en la economía de Bogotá y Cundinamarca, en sus principales agregados y sectores económicos. Con base en la metodología utilizada, se identificaron los sectores competitivos, con potencial exportador y los más vulnerables al TLC, así mismo, se destacan las oportunidades que el mercado de Estados Unidos les ofrecerá en el marco del tratado.

CAP. 1 El tratado de libre comercio con Estados Unidos en la economía regional

1.1. Característica de la economía regional

El Distrito Capital de Bogotá y el Departamento de Cundinamarca conforman la principal economía regional de Colombia y aunque no goza de la ventaja de localizarse cerca a los puertos, es la más competitiva del país y de las capitales de los países de la Comunidad Andina de Naciones, CAN.

Gráfica 1

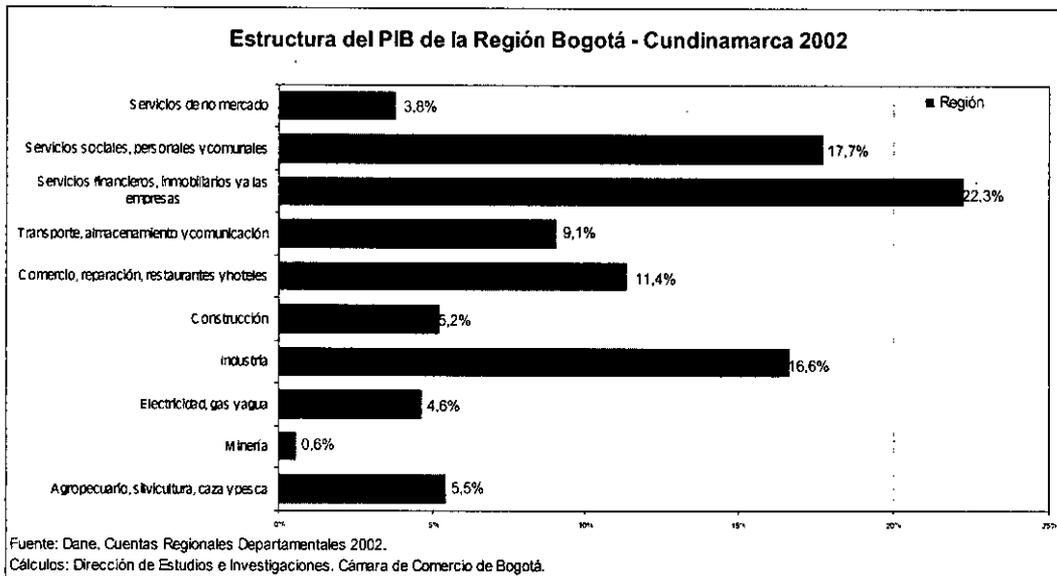


En el 2004 su población superaba los 9 millones de habitantes¹⁸, con \$25 mil millones, aportaba cerca del 31% del PIB nacional¹⁹ y tenía uno de los ingresos per cápita más alto de las regiones colombianas (US\$2.749 dólares) y del país (US\$2.259). Su estructura económica es la más diversificada de Colombia, con predominio del sector servicios y menor peso de los sectores agropecuarios de minas y canteras. Sin embargo, Bogotá y Cundinamarca son dos economías que se complementan y el PIB de la ciudad es cuatro veces superior al del Departamento. Según registros de la Cámara de Comercio de Bogotá, el 31% de las empresas o sociedades del país, se ubican en esta región aunque el mayor número, 203.000, se localiza en Bogotá y son principalmente microempresas y PYMES²⁰.

Gráfica 2

¹⁸ La población de Bogotá es de 7 millones y la de Cundinamarca de 2.3 millones. De ese total, 7.6 millones de habitantes se localiza en Bogotá y 21 municipios de Cundinamarca circunvecinos a Bogotá

¹⁹ En el 2004 el PIB de Bogotá fue de US\$20.4 mil millones y el de Cundinamarca de US\$5.1 mil millones.

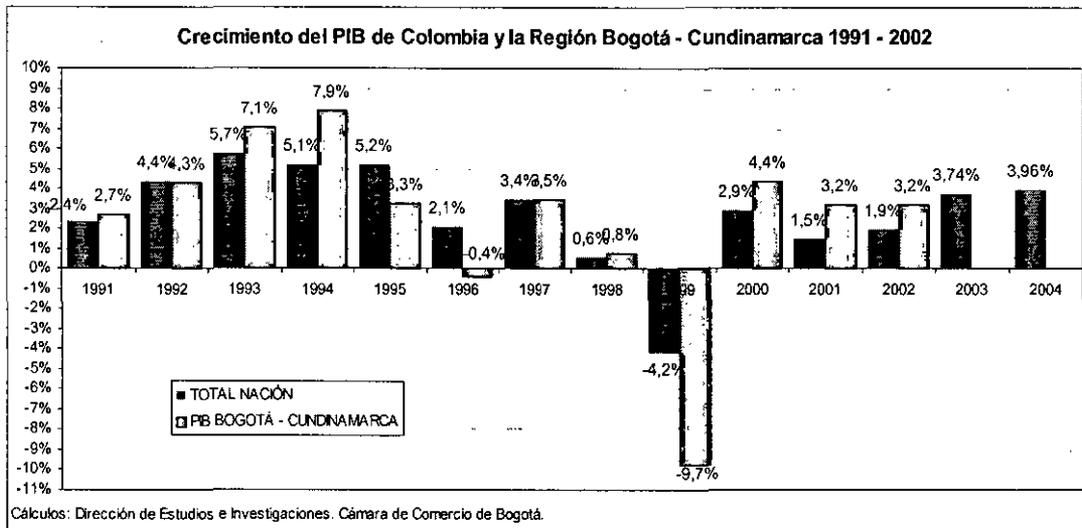


En años recientes las tendencias de la economía de la región se han caracterizado por registrar tasas de crecimiento que se han movido entre periodos de severa recesión y de lenta recuperación; importante dinamismo de sus exportaciones hacia mercados externos las que se han constituido en notable fuente de su crecimiento y; por registrar a su vez, pérdida del dinamismo en la inversión extranjera directa. Como consecuencia de su inestable desempeño económico, el desempleo y la pobreza han crecido y el ingreso per cápita no obstante ser el mejor de Colombia, se ha deteriorado. Es así como a finales de la década de los años 90 llegó a tasas de desempleo del 20%, aunque a finales de 2004 bajaron al 15 %. En términos de pobreza se estima que más de 3 millones de personas se encuentran en esta situación y de esta manera, Bogotá es una de las ciudades con menor calidad de vida, en el 2004 ocupó el puesto 21 entre 24 ciudades latinoamericanas²¹.

Gráfica 3

²⁰ Ver al respecto CCB (2005) Observatorio Económico de Bogotá, El comportamiento empresarial de Bogotá, 2004. No. 18, abril. En el 2004 en la región se registraron 235.927 empresas.

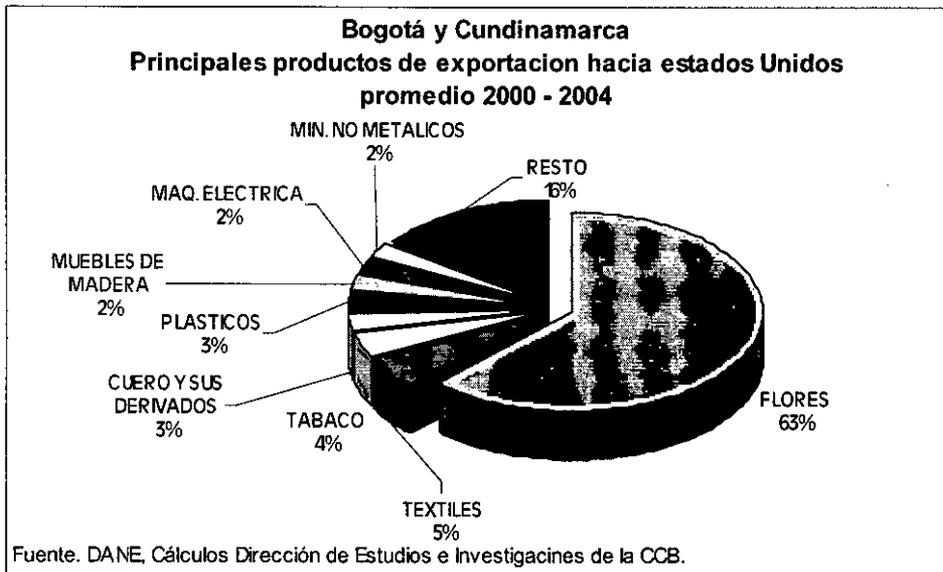
²¹ Ver al respecto, Felipe Labarca Zárate. En busca de la ciudad creativa. Revista América Economía, no. 299, 6-19 de mayo de 2005.



En comercio exterior la región tiene una balanza comercial negativa porque importa más de lo que exporta. Es así que en el periodo 1995 – 2004, mientras exporto US\$1.838 millones, importó US\$ 7.289 millones promedio anual. Ello a pesar que, la dinámica de las exportaciones de la región entre 1991 y 2004 fue superior al promedio anual nacional pasando de US\$ 941 millones a US\$ 2.690 millones lo que se tradujo en que estas llegaran a ser 16% del total de las exportaciones colombianas.

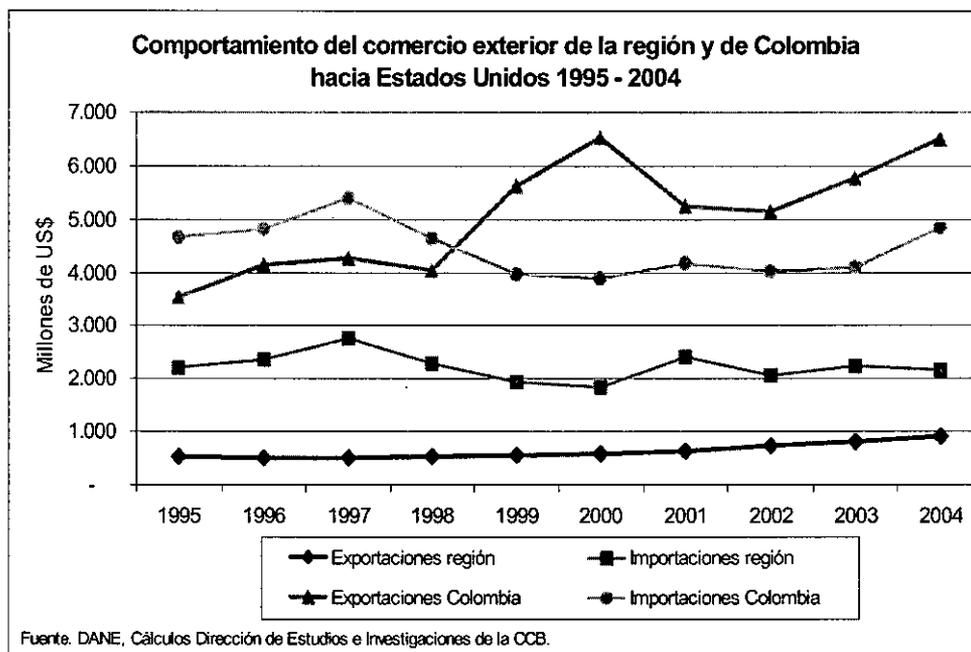
Estados Unidos, de tiempo atrás, y con gran estabilidad, ha sido el principal país de destino de las exportaciones de la región: en 1991 exportó a ese país US\$ 385 millones y en 2004, US\$902 millones, lo que significa, 40% y 34% del total. Los países de la CAN son los otros socios comerciales más importantes (38% en el 2004). Con Estados Unidos los bienes que la región más exporta son. *Productos agropecuarios; textiles y sus manufacturas; Máquinas y aparatos, material eléctrico y sus partes; Pieles, cueros, peletería y sus manufacturas; y Manufacturas de piedra, yeso fraguable, cemento, cerámica y vidrio.*

Gráfica 4



Por su parte, sus importaciones en el mismo período, tuvieron un dinamismo superior al de las exportaciones y a las importaciones de la Nación. Como resultado, actualmente el 53.2% de las importaciones colombianas se dirigen a la región Bogotá - Cundinamarca.

Gráfica 5



En compras externas que la región realiza, Estados Unidos es también su principal proveedor: cerca de 31% desde inicios de los 90. La *Unión Europea* (19%), *Asia Oriental y el Pacífico* (14%) y, *Venezuela* (7%), son otros de sus más importantes proveedores. Los principales productos que la región compra a Estados Unidos son. *Aeronaves* y

Equipos y aparatos de radio, televisión y telecomunicaciones Fabricación de maquinaria para oficina, cálculo y contabilidad, Producción agropecuaria, Sustancias químicas básicas excepto abonos y Equipo profesional y científico.

1.2 Escenarios del posible impacto del TLC en la economía regional

El TLC entre Colombia y Estados Unidos tendrá repercusiones significativas y diferenciales para el conjunto de la economía regional y para sus diferentes sectores económicos, según las condiciones en las que finalmente se suscriba el tratado. En algunos casos, los indicadores más importantes de la economía como el PIB, el empleo y el comercio exterior serán positivos mientras que en otros, sucederá lo contrario. Es decir, el Tratado modificará la ubicación y remuneración de los factores de producción (trabajo y capital), la estructura de consumo y el comercio internacional. En cuanto a los sectores económicos, para algunos los efectos serán positivos porque impulsará su crecimiento mientras que para otros, en la medida que reduzca su crecimiento, serán negativos.

En consecuencia, para valorar el impacto total del tratado en la economía de la región, es necesario considerar ambos efectos; los regionales y los sectoriales.

El modelo de equilibrio general computable (MEGC)²² al ser un conjunto de ecuaciones y supuestos, permitió simular la transición de la economía regional antes y después del tratado acorde a tres escenarios posibles para valorar su impacto. Para cada escenario fueron contemplados tres tipos de choques: el cambio de arancel que Colombia aplica a Estados Unidos; el cambio de arancel que Estados Unidos aplica a Colombia y; el efecto indirecto sobre la economía regional de los cambios en el resto del país.

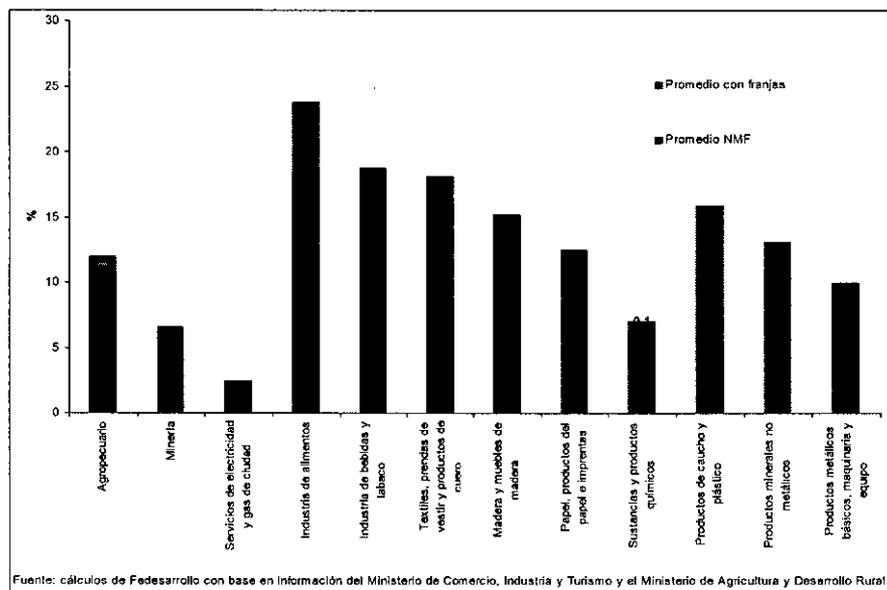
Los tres escenarios de cambio de política evaluados fueron: El primero, el de la liberalización total de aranceles de Colombia y Estados Unidos. El Segundo, el de la

²² Este Modelo permite evaluar los resultados esperados en la economía regional desde un equilibrio económico inicial a un equilibrio final después de someterla a choques exógenos por el cambio de política. Las ecuaciones son las decisiones de consumo y ahorro de los hogares, las de producción de las empresas y las de comercio exterior en función, principalmente, de los precios de mercado. El procedimiento para estimar los efectos fue con la matriz de contabilidad social para Bogotá y Cundinamarca para luego definir tres escenarios de política arancelaria (la liberalización total, el desmonte del sistema de franja de precios y la no negociación del tratado y pérdida de las preferencias arancelarias otorgadas por Estados Unidos a Colombia) que se incorporaron como choques exógenos. Al final, el modelo genera una nueva matriz de contabilidad social para cada uno de los escenarios de política, que son comparados con la matriz original. Sus mayores limitaciones está en los cambios de política porque excluye modificaciones de instrumentos de política comercial y económica como las normas origen, propiedad intelectual. De otra parte, excluye los efectos esperados por cambios en la productividad de los procesos productivos. Finalmente, por restricciones de información solo fue posible descomponer la actividad económica regional en 30 sectores.

eliminación por parte de Colombia del componente fijo de los bienes que se encuentran cobijados por el Sistema Andino de Franjas de Precios (SAFP). El tercero, la no celebración del tratado con la consecuente pérdida de las preferencias arancelarias del ATPDEA y el paso al Sistema General de Preferencias o a Nación Más Favorecida, según el caso de cada producto.

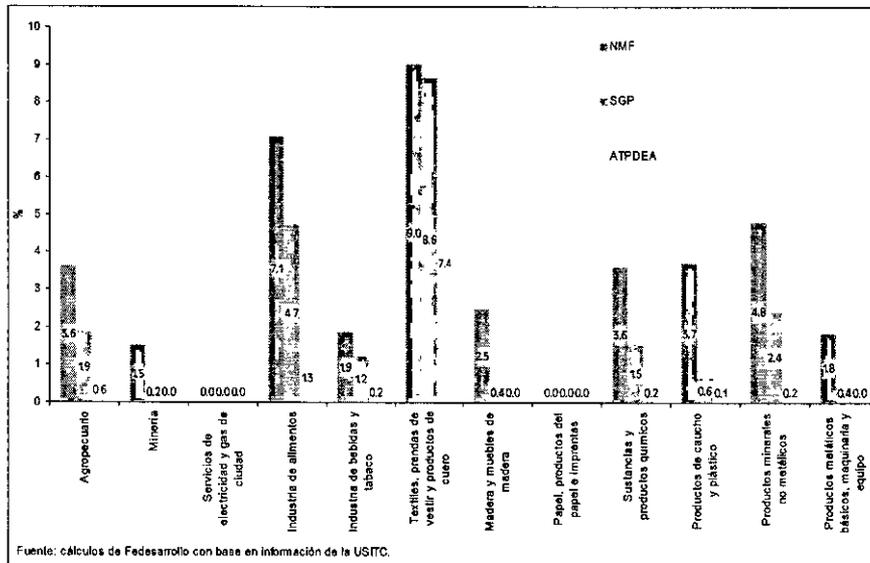
El análisis de los aranceles promedio de Colombia y Estados Unidos, indica que en el caso de Colombia los sectores industriales con menor encadenamiento de valor agregado cuentan con las mayores tasas arancelarias promedio. Adicionalmente, el sistema de franja de precios (SAFP), modifica el arancel promedio exclusivamente en tres sectores: la industria de alimentos, la actividad agropecuaria y los productos químicos.

Gráfica 6
Arancel colombiano promedio por sector económico



En el caso de Estados Unidos, se destaca el alto arancel promedio nominal del sector textiles y confecciones aún bajo el ATPDEA. De retornar al Sistema General de Preferencias (SGP), todos los sectores enfrentarían tarifas promedio más altas, aunque los mayores incrementos proporcionales ocurrirían en el sector de la madera y muebles de madera y en los productos industriales derivados de materiales no metálicos como el vidrio.

Gráfica 7
Aranceles promedio de Estados Unidos por sector económico según esquema



En relación al impacto que podría tener el Tratado sobre la economía regional en los cambios en el resto del país, es de esperar que sus flujos de comercio con las otras regiones colombianas cambien como efecto de los tres escenarios. En el caso del de la liberalización comercial con Estados Unidos, puede ocurrir que el crecimiento de algunos sectores económicos en el resto del país demande mayores insumos provenientes de industrias ubicadas en la región lo que significaría que sus flujos se incrementen.

Los resultados de los tres escenarios son:

Primero, en cuanto al PIB regional se evidencia que su mejor comportamiento sería el que ocurriría en el segundo escenario es decir, en el que Colombia elimina el componente fijo de los bienes que se encuentran cobijados por el SAFT, recientemente negociado entre CAN y MERCOSUR. No obstante, hay que subrayar que ese escenario es levemente mejor al primero, es decir, el de liberalización total de los aranceles tanto para Colombia como para Estados Unidos. La expansión económica de la región en el segundo escenario significa que el producto regional crece 1.5%, las exportaciones 3.4 %, las importaciones 2.1%, el empleo 1.3% y el consumo privado 1.7 %. En contraste en el tercer escenario, es decir, si no se firma el tratado y Colombia y los demás países beneficiarios por el ATPDEA perdieran las preferencias arancelarias otorgadas por Estados Unidos, regresando al Sistema General de Preferencias o a Nación Más Favorecida, implica una caída del producto regional de 0.8 % como efecto de la caída de los demás indicadores regionales, incluyendo las importaciones.

Cuadro 1
Bogotá y Cundinamarca
Impacto del TLC en las principales variables económicas
Variaciones porcentuales

ESCENARIO	IMPACTO						
	PIB	Exportaciones totales	Importaciones totales	Exportaciones a EE.UU	Importaciones de EE.UU	Empleo	Consumo
Escenario 1. Liberalización arancelaria con los EE.UU	1,4%	3,1%	2,1%	7,5%	39,7%	1,17%	1,6%
Escenario 2. Eliminación del componente fijo del SAFF.	1,5%	3,4%	2,1%	7,8%	36,9%	1,31%	1,7%
Escenario 3. Pérdida de preferencias	-0,8%	-1,6%	-0,5%	-7,0%	-0,5%	-0,67%	-0,7%

Fuente: Cálculos de Fedesarrollo. Variaciones porcentuales entre el eq. base y cada escenario
Nota. Son crecimientos adicionales por efectos del TLC.

En los escenarios expansivos, el motor principal de crecimiento son los sectores de: establecimientos financieros, inmuebles y servicios a las empresas, seguido por la industria manufacturera y los servicios sociales de mercado. El resultado es la combinación de los efectos directos sobre la región de la modificación de los aranceles, que permite la expansión de toda la industria así como del efecto indirecto de la mayor demanda de servicios financieros y educativos por el resto del país. Los sectores con menor dinamismo son la minería y la construcción, que obtienen una tasa de crecimiento menor a la promedio. En el escenario contraccionista el sector agropecuario es el de peor desempeño porque su valor agregado cae cerca de 4%.

Segundo, en el uso de factores, el empleo de capital reacciona más que proporcional al cambio en el producto. Por lo tanto, su tasa de crecimiento es mayor en los escenarios primero y segundo y, menor en el tercero. Adicionalmente, el cambio en el empleo total permite que la relación capital - trabajo aumente levemente bajo la liberalización arancelaria o la eliminación del componente fijo de la franja.

Cuadro 2

Bogotá y Cundinamarca
Impacto del TLC en la remuneración a los factores
Variaciones porcentuales

Factores de producción	Escenario 1	Escenario 2	Escenario 3
PIB total a precios de factores	1,37	1,53	-0,82
Remuneración al trabajo	1,17	1,31	-0,67
Remuneración al capital	1,54	1,72	-0,94
Relación capital - trabajo	0,36	0,41	-0,26

Fuente: Fedesarrollo

Tercero, la tasa de crecimiento del valor agregado bajo el escenario segundo es mayor para todos los sectores y no sólo para los tres sectores protegidos por el sistema de las franjas de precios. El valor agregado real de cada sector crece por lo menos lo mismo que bajo el escenario con plena liberalización arancelaria.

Cuarto, el mayor dinamismo sectorial en los escenarios 1 y 2, ocurre en el sector de los textiles, prendas de vestir y productos de cuero, con tasas de crecimiento superiores a 4%. Le siguen los servicios de intermediación financiera, la industria de bebidas y tabaco, los servicios de enseñanza de mercado, el sector agropecuario y los servicios sociales de salud. En ambos escenarios, entre 18 y 19 sectores de los 30 analizados crecen a una tasa mayor que la del total de la economía regional, lo cual indica que ganarán participación en la estructura económica.

Por otra parte, el sector de productos no metálicos básicos, maquinaria y equipo reduce su valor agregado en todos los escenarios. Finalmente un sector como el de fabricación de papel, productos de papel e impresos aunque son competitivos en el escenario de liberalización arancelaria, logra un bajo crecimiento de sus exportaciones al compararse con otros sectores industriales porque las barreras en este sector trascienden las arancelarias.

Quinto, la liberalización arancelaria incrementaría tanto las importaciones como las exportaciones de la región con Estados Unidos aunque es diferente lo que ocurre en cada caso. Por un lado la región sustituye parte de sus importaciones agrícolas e industriales del resto del mundo y del resto del país por importaciones de Estados Unidos lo que implica un aumento de estas en 37%. En el caso de las exportaciones los flujos aumentan con todos los socios (**Cuadro 3**). Es importante resaltar, el comportamiento de exportaciones de servicios al resto del país. La región es una

exportadora neta de algunos servicios como intermediación financiera, educación y salud.

Cuadro 3

Bogotá Cundinamarca
Impacto del TLC en los flujos de comercio por socio comercial

Flujos de Comercio con		Escenario 1	Escenario 2	Escenario 3
Estados Unidos	Importaciones	39,7%	36,9%	-0,5%
	Exportaciones	7,5%	7,8%	-7,0%
Resto del País	Importaciones	-2,4%	-2,0%	-0,5%
	Exportaciones	2,6%	2,9%	-0,9%
Resto del mundo	Importaciones	-2,9%	-2,6%	-0,6%
	Exportaciones	2,5%	2,6%	-1,3%
Total	Importaciones	2,1%	2,1%	-0,5%
	Exportaciones	3,1%	3,4%	-1,6%

Fuente. Fedesarrollo

CAP. 2 El TLC con Estados Unidos y la competitividad de los sectores económicos de la región Bogotá Cundinamarca

El tratado de libre Comercio entre Colombia y Estados Unidos tendrá efectos para los sectores económicos de la economía regional dependiendo de factores como los siguientes: Primero, el alcance de los acuerdos que definirá escenarios como los mencionados en el capítulo anterior; Segundo, las oportunidades que logren los sectores económicos de la región según su capacidad de competir en el mercado mundial y en el de Estados Unidos; Tercero la complementariedad comercial entre los bienes que la región exporta y Estados Unidos demanda y; Cuarto, la intensidad exportadora de los Estados Unidos en los bienes que la región compra de ese país.

Para evaluar, su impacto en los sectores económicos de la región, se presentan en este capítulo los resultados de la aplicación de los índices de: Ventaja Comparativa revelada (IVCR), de complementariedad Comercial (ICC) y, de Intensidad Importadora (III) e intensidad exportadora (IIE) para los sectores de la industria y minería, la agricultura y la agroindustria. Con un enfoque diferente, y por la importancia para la región y en su comercio internacional, se analiza el comportamiento del sector servicios.

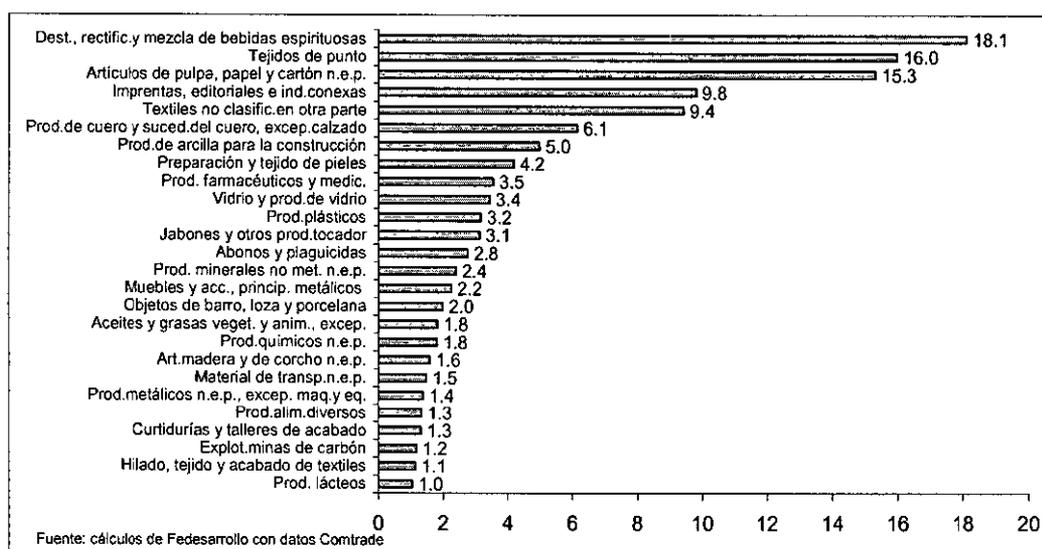
2.1 Industria y Minería

A. Sectores competitivos

La industria y la minería de la región, según los índices de ventaja comparativa revelada (IVCR) tiene 26 sectores competitivos, es decir, la participación de sus exportaciones en las de la región es superior a la que en términos relativos lo es en el mercado mundial. Es decir, sin Tratado estos sectores han logrado ser competitivos en el mercado mundial.

Gráfica 8

Industria y minería: Índice de Ventaja Comparativa Revelada, IVCR>1, 26 sectores competitivos de la región Bogotá-Cundinamarca, promedio 1998-2002



De los sectores competitivos sin embargo, Estados Unidos registra intensidad importadora (III) solamente en 7 de ellos. Esto significa que en estos existen las mayores posibilidades de expansión en razón a la demanda que sobre ellos existe en ese mercado. Los sectores son: Muebles y accesorios, principalmente metálicos, Material de Transporte n.e.p., Objetos de barro, loza y porcelana, Artículos de madera y de corcho n.e.p., Productos del cuero y sucedáneos del cuero, excepto calzado; Productos metálicos, excepto maquinaria y equipo n.e.p.; y Productos minerales no metálicos.

No obstante, según el Índice de Complementariedad Comercial (ICC)²³, entre los bienes en los que la región es competitiva y Estados Unidos demanda, 17 se destacan por su alta complementariedad, siendo en su orden, los artículos de pulpa, papel y

²³ El ICC resulta de multiplicar el índices de ventaja comparativa revelada (IVCR) y el índice de intensidad importadora (III).

cartón, productos de cuero y sucedáneos del cuero, excepto calzado, Imprentas, editoriales e industrias conexas, tejidos de punto, muebles y accesorios., principalmente metálicos, Productos de arcilla para la construcción, textiles no clasificados en otra parte, productos plásticos, productos minerales no metálicos n.e.p., objetos de barro, loza y porcelana, productos farmacéuticos y medicamentos, vidrio y productos de vidrio, Material de transporte n.e.p., artículos de madera y de corcho n.e.p., productos metálicos n.e.p., excepto maquinaria y equipo, Jabones y otros productos de tocador y Abonos y plaguicidas.

De otra parte, acorde, al Índice de Especialización de Exportaciones (IEE)²⁴, los países que exportan a Estados Unidos los bienes en los que la región es competitiva, enfrentan barreras arancelarias superiores a los que Estados Unidos aplica a Colombia, es decir, están en desventaja. Es así que de los 26 sectores competitivos de la región, para 19 el arancel para Colombia es cero mientras que el país competidor tiene arancel mayor como sucede con los productos de curtiembres y talleres de acabado en los que el arancel para la región es 0.4 % mientras que para países como Nueva Zelandia, Islandia y Uruguay es entre 15 % y 3% (**cuadro 4**). En contraste, también hay casos en los que el arancel de los países competidores es inferior como sucede para los artículos de papel, pulpa y cartones en los que el arancel para la región es 11,6% y para Venezuela, Trinidad y Tobago e Indonesia, es entre 10 % y 1.8 %. En productos de cuero, el único país competidor que tiene un índice superior al de la región (7,4%) es Portugal (9,65%).

²⁴ El índice de especialización de exportaciones permite determinar cuáles países tienen la mayor ventaja comparativa en el mercado de EU. Cuando el índice es superior a 1 el país tiene ventaja competitiva en ese mercado.

Cuadro 4

Índice de Especialización de Exportaciones (IEE) en el mercado de Estados Unidos:
principales competidores de los 26 sectores industriales y mineros competitivos de la
región Bogotá-Cundinamarca y sus condiciones de acceso a Estados Unidos* 1998-
2002

CIIU	Sector	Arancel pref. a Colombia	Países más competitivos en el mercado de E.U. y sus condiciones de acceso a ese mercado (en paréntesis)			
2100	Explot.minas de carbón	0.00%	Venezuela 10,06 (0,0%)	Trinidad y Tobago 3,22 (0,0%)	Indonesia 1,88 (0,0%)	
3112	Prod. lácteos	0.61%	Nueva Zelanda 21,06 (6,7%)	Lituania 5,95 (6,7%)	Uruguay 2,60 (6,4%)	Nicaragua 1,44 (0,6%)
3115	Aceites y grasas veget. y anim., excep. manteca	0.00%	Filipinas 4,36 (1,9%)	Nicaragua 3,84 (0,0%)	Senegal 2,89 (1,9%)	Canadá 1,45 (0,0%)
3121	Prod.alim.diversos	2.02%	Rep.Dominicana 16,92 (2,0%)	Madagascar 4,27 (4,0%)	Jamaica 3,61 (2,0%)	Nueva Zelanda 2,85 (5,5%)
3131	Dest., rectific.y mezcla de bebidas espirituosas	0.00%	Panamá 571,71 (0,0%)	Italia 5,33 (0,0%)	Francia 4,37 (0,0%)	
3213	Hilado, tejido y acabado de textiles	11.43%	Anguilla 9,44 (11,9%)	Macao 5,53 (11,9%)	Corea Rep. 1,94 (11,9%)	El Salvador 1,28 (11,4%)
3219	Tejidos de punto	3.00%	Canadá 1,29 (0,0%)			
3231	Textiles nep	n.d	Uruguay 29,18 (n.d.)	Argentina 10,57 (n.d.)	Dominica 4,50 (n.d.)	Paraguay 3,05 (n.d.)
3232	Curtidurías y talleres de acabado	0.00%	Islandia 15,08 (2,8%)	Uruguay 6,63 (0,0%)	Rep.Africa Cent. 6,58 (2,8%)	Nueva Zelanda 5,91 (2,8%)
3233	Preparación y tejido de pieles	2.28%	Rep.Dominicana 46,14 (0,0%)	Sri Lanka 4,78 (0,0%)	China 2,29 (0,0%)	Filipinas 1,65 (0,0%)
3319	Prod.de cuero y suced.del cuero,	0.00%	Portugal 9,65 (1,4%)	Honduras 5,36 (0,0%)	Islas Cook 4,73 (1,4%)	Tailandia 2,97 (1,4%)
3419	Art.madera y de corcho n.e.p.	0.00%	Canadá 2,15 (0,0%)			
3420	Artículos de pulpa, papel y cartón n.e.p.	0.00%	S.Tomé y Príncipe 4,40 (0,0%)	Anguilla 2,02 (0,0%)	Canadá 1,30 (0,0%)	
3512	Imprentas, editoriales e ind.conexas	0.00%	Togo 7,92 (1,9%)	Trinidad y Tobago 4,54 (0,0%)	Ruanda 2,59 (1,9%)	Canadá 2,49 (0,0%)
3522	Abonos y plaguicidas	0.00%	Irlanda 1,66 (0,2%)			
3523	Prod. farmacéuticos y medic.	0.00%	Dominica 10,67 (0,0%)	Guatemala 2,64 (0,0%)	Andorra 2,35 (0,0%)	Panamá 1,07 (0,0%)
3529	Jabones y otros prod.tocador	0.00%	Guatemala 3,35 (0,0%)	Grenada 2,06 (0,0%)		
3560	Prod.químicos n.e.p.	3.79%	Rep.Dominicana 4,03 (0,0%)	China 2,22 (9,7%)		
3610	Prod.plásticos	0.00%	Rep.Dominicana 3,85 (0,0%)	Nicaragua 2,76 (0,0%)	Antigua y Barb. 2,50 (0,0%)	Sri Lanka 2,14 (7,0%)
3620	Objetos de barro, loza y porcelana	0.00%	México 1,31 (1,1%)	Rep.Dominicana 1,29 (0,0%)		
3691	Vidrio y prod.de vidrio	0.00%	Jamaica 44,59 (0,0%)	Antigua y Barbuda 2,62 (0,0%)	S.Tomé y Príncipe 2,36 (3,2%)	Italia 1,85 (4,0%)
3692	Prod.de arcilla para la construcción	0.00%	Bahamas 8,16 (0,0%)	Grecia 6,70 (0,0%)	Líbano 4,34 (0,0%)	Chipre 3,98 (0,0%)
3699	Prod. minerales no met. nep	0.00%	(Ninguno)			
3812	Muebles y acc., princip. metálicos	0.00%	China 1,63 (1,3%)	Canadá 1,39 (0,0%)		
3819	Prod.metálicos n.e.p., excep. maq.y eq.	0.00%	Rep.Dominicana 1,99 (0,0%)	China 1,40 (2,5%)		
3849	Material de transp.n.e.p.	0.00%	China 3,90 (4,4%)			

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

Notas: n.d.: no disponible. Los países destacados en verde y amarillo tienen acuerdos de libre comercio con EE.UU.

* 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.

En algunos casos, sin embargo, el arancel no es el principal obstáculo para el acceso de los bienes de la región al mercado de los Estados Unidos; son las barreras de tipo no arancelario. Esta situación, en el caso de la industria, afecta de manera especial al sector de textiles y confecciones mientras este vigente un acuerdo que mediante contingentes arancelarios regula el comercio de estos productos.

En el periodo 1998-2002, estos sectores le reportaron a la región el 63% de sus exportaciones, es decir US\$765 millones en promedio anual a todos los mercados de los cuales, US\$116 millones tuvieron como destino a Estados Unidos.

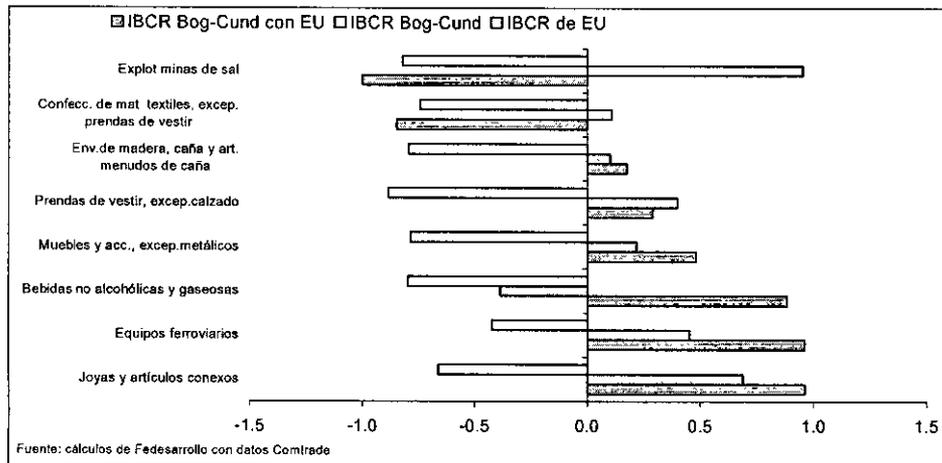
B. Sectores con potencial exportador

La industria y la minería de la región tiene sectores que no son competitivos pero con potencial exportador porque su *Índice de Balanza Comercial Relativa (IBCR)* es positivo. En otras palabras, son productos netamente exportadores respecto a todos los socios comerciales de la región. Estos sectores son los de *explotación de minas de sal; joyas y artículos conexos; equipos ferroviarios; prendas de vestir, excepto calzado; muebles y accesorios, excepto metálicos; confecciones de materiales textiles excepto prendas de vestir, y envases de madera, caña y artículos menudos de caña.* Otro sector el de bebidas no alcohólicas y gaseosas también tiene potencial exportador en Estados Unidos.

En el periodo 1998-2002, estos productos representaron en promedio 4,7% del total exportado por la región de productos mineros e industriales, y 13% de los mismos con destino al mercado estadounidense. (**Gráfica 9**).

Gráfica 9

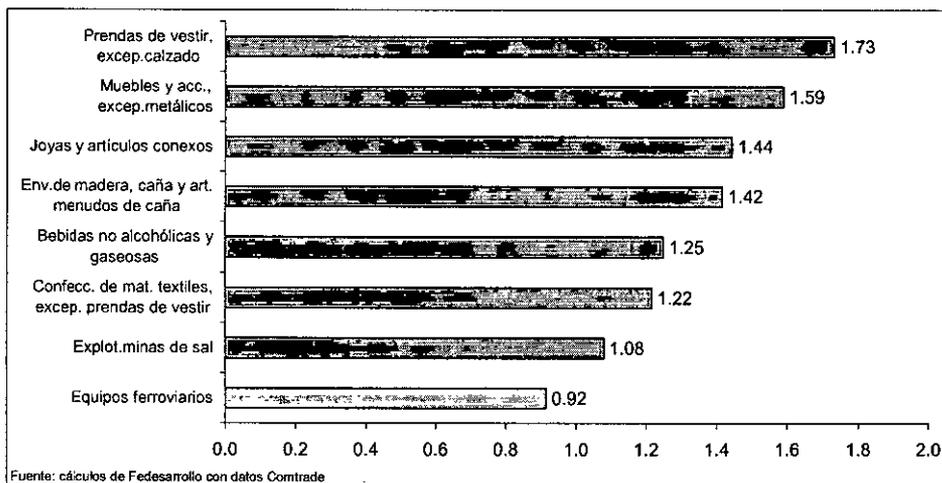
Industria y minería: Sectores no competitivos con potencial exportador de Bogotá-Cundinamarca, promedio 1998-2002, Índice de Balanza Comercial Relativa (IBCR)



De los ocho rubros industriales y mineros en los que la región tiene potencial exportador, Estados Unidos importa en seis (Gráfica 10) y solamente el de *Fabricación de muebles y accesorios, excepto los metálicos* tiene complementariedad comercial con EU.

Gráfica 10

Industria y minería: Sectores no competitivos con potencial exportador Índice de Intensidad Importadora (III) de Estados Unidos, promedio 1998-2002



C. Sectores vulnerables

Los sectores no competitivos o vulnerables son los que tienen una posición de debilidad relativa frente a una mayor integración comercial con Estados Unidos.

En la minería los cuatro productos vulnerables son : *Extracción de minerales no ferrosos; Extracción de balastro, arena y canto rodado; Extracción de minerales para fabricación de abonos y químicos; y, Explotación de minas y canteras de yeso, asbesto, mica, cuarzo, abrasivos naturales, excepto otros minerales no metálicos no especificados en otra parte.* Estos tienen aranceles aplicados por Colombia que oscilan entre 5% y 10% siendo Estados Unidos, los países suramericanos, México, Canadá, India y Marruecos los principales proveedores de la región. Es decir, en estos productos los principales proveedores tienen una ventaja comparativa en sus ventas a la región según el IEE, con excepción de las realizadas por Estados Unidos de *Explotación de minas y canteras de yeso, asbestos, mica, cuarzo y abrasivos naturales, excepto otros minerales no metálicos.* (Cuadro 5). Adicionalmente, según el IBCR de Estados Unidos, ese país es un importador neto de todos estos productos, con excepción de *Extracción de balastro, arena y canto rodado* por lo que es probable que una eventual desgravación arancelaria con E.U., producto de un TLC con ese país, incremente sus ventas hacia la región, en particular de *Extracción de balastro, arena y canto rodado.*

Cuadro 5

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

CIIU	Descripción	Arancel aplic. por Colombia NMF	Impto.de la región en US\$ millones	Principales cuatro países proveedores y correspondiente índice de competitividad (IEEe, en paréntesis)			
2302	Extrac.minerales no ferrosos	7.5%	3.8	Perú 44,4% - (55,6)	EE.UU. 29,2% - (0,9)	Australia 9,4% - (58,4)	Brasil 4,7% - (1,2)
2901	Extrac.balastro, arena y canto rodado	5.0%	4.7	EE.UU. 34,2% - (1,1)	Italia 11,4% - (4,2)	Brasil 10,9% - (2,7)	Vzla 10,0% - (1,4)
2902	Extrac.minerales para fab.abonos y químicos.	5.0%	1.7	India 23,0% - (56,3)	Perú 17,8% - (22,3)	Marruecos 17,0% - (260,6)	Vzla 11,1% - (1,6)
2909	Explot.minas y canteras de yeso, asbesto, mica, cuarzo, abrasivos naturales, excep. otros min.no	10.0%	4.3	Canadá 42,5% - (14,3)	Brasil 14,5% - (3,6)	EE.UU. 10,8% - (0,3)	México 8,2% - (1,6)

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. Vzla: Venezuela. 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.

De los 47 sectores industriales vulnerables, Estados Unidos es el principal proveedor de 27 aunque otros países que venden similares bienes a la región son más competitivos como es el caso de *Elaboración de alimentos y preparaciones para animales* (**Cuadros 6 y 7**). De otra parte, de acuerdo al índice de la balanza comercial relativa, IBCR, de Estados Unidos, ese país es exportador neto en 6 de los 47 sectores industriales vulnerables a saber: *Preparaciones de tabaco y sus productos; Elaboraciones de alimentos y preparaciones para animales; Productos de la molinería; Aeronaves; Pinturas, barnices y lacas; y Matanza de ganado, preparación y conservación de carnes.*

De todas maneras, Estados Unidos es el principal país de origen de las compras externas de la región y en consecuencia, en el escenario de un acuerdo que reduzca los aranceles colombianos a los exportadores de Estados Unidos, se traducirá muy probablemente en el incremento de las importaciones de la región en estos bienes, excepto en los segmentos en los que ese país no tenga especialización relativa en el mercado regional. Querría ello decir que los posibles incrementos de las importaciones regionales, provenga por parte de estos renglones.

Cuadro 6

Primeros 24 sectores vulnerables de Bogotá - Cundinamarca: origen de las importaciones, competitividad relativa de los principales proveedores y condiciones de acceso* al mercado regional

CIU	Descripción	Arancel aplic. por Colombia NMF	Impo. de la región en US\$ millones	Principales cuatro países proveedores y correspondiente índice de competitividad (IEE, en paréntesis)			
3111	Matanza de ganado, prep. y conserv. carnes	12.5%	15.3	EE.UU. 56,2% - (1,8)	Venezuela 11,1% - (1,6)	España 8,4% - (3,1)	Canadá 5,8% - (2,0)
3113	Env. y conser. frutas y vegetales en grat.	15.0%	20.1	Chile 46,2% - (27,1)	EE.UU. 22,3% - (0,7)	Vzla 8,7% - (1,2)	España 3,6% - (1,4)
3114	Pescados, crustáceos y otros	15.0%	18.3	Ecuador 65,2% - (36,4)	Chile 11,5% - (6,7)	Perú 10,5% - (13,1)	Argentina 3,1% - (2,2)
3116	Prod. molinería	15.0%	19.6	Vzla 46,6% - (6,6)	Chile 13,0% - (7,6)	México 12,5% - (2,4)	Ecuador 10,2% - (5,7)
3117	Prod. de panadería	20.0%	9.4	Vzla 32,2% - (4,6)	EE.UU. 22,8% - (0,7)	Ecuador 10,2% - (5,7)	Italia 9,0% - (3,3)
3118	Ingenios y refineries de azúcar	15.0%	2.2	Bolivia 36,1% - (45,2)	México 27,0% - (5,3)	Honduras 3,8% - (1,517,5)	EE.UU. 5,7% - (0,2)
3119	Cacao, fab. chocolate y prod. de confitería	15.0%	11.9	Ecuador 37,8% - (21,1)	Vzla 16,2% - (2,3)	Argentina 10,0% - (7,2)	España 7,5% - (2,8)
3122	Elab. alimentos prep. para anim.	12.5%	19.4	EE.UU. 28,8% - (0,9)	Vzla 20,6% - (2,9)	Perú 17,9% - (22,5)	Ecuador 6,7% - (3,7)
3132	Ind. vinícolas	17.5%	6.5	Chile 54,2% - (31,8)	Francia 21,7% - (8,0)	España 7,0% - (2,6)	EE.UU. 6,6% - (0,2)
3133	Bebidas malteadas y malta	17.5%	8.4	EE.UU. 31,0% - (1,0)	Chile 19,2% - (11,2)	México 16,1% - (3,1)	Francia 12,0% - (4,4)
3140	Prep. tabaco y sus productos	12.5%	4.3	Italia 44,8% - (16,3)	Brasil 41,4% - (10,2)	Argentina 11,1% - (8,1)	Turquía 2,7% - (60,5)
3214	Tapices y alfombras	20.0%	4.8	EE.UU. 75,8% - (2,4)	Bélgica 7,9% - (12,0)	Irán 4,1% - (348,1)	India 2,4% - (5,8)
3215	Cordelería	15.0%	0.4	EE.UU. 38,4% - (1,2)	Alemania 12,0% - (2,5)	Italia 7,5% - (2,7)	China 5,6% - (2,1)
3240	Calzado	17.5%	8.3	China 30,0% - (11,4)	Brasil 12,7% - (3,1)	España 7,5% - (2,8)	No Esp. 7,2% - (2,6)
3311	Aserraderos, talleres de acepilladura y otros	10.0%	10.2	EE.UU. 22,2% - (0,7)	Chile 21,9% - (12,9)	Vzla 21,9% - (3,1)	Ecuador 9,8% - (5,5)
3411	Pulpa de madera, papel y cartón	10.0%	93.6	Canadá 27,0% - (9,1)	Finlandia 17,4% - (39,3)	EE.UU. 11,1% - (0,4)	Suecia 7,8% - (10,0)
3412	Env. y cajas de papel y de cartón	15.0%	4.0	EE.UU. 19,9% - (0,6)	Ecuador 18,4% - (10,3)	Chile 12,4% - (7,3)	Venezuela 9,3% - (1,3)
3511	Sust. químicas básicas, excep. abonos	7.5%	335.0	EE.UU. 27,2% - (0,9)	Alemania 10,6% - (2,3)	Suiza 9,3% - (5,7)	Francia 6,2% - (2,3)
3513	Resinas sintéticas, mat. plásticas y fibras	7.5%	203.8	EE.UU. 38,3% - (0,0)	Vzla 26,1% - (3,7)	Alemania 5,2% - (1,1)	México 5,0% - (1,0)
3521	Pinturas, barnices y lacas	12.5%	15.5	EE.UU. 35,2% - (1,1)	Vzla 11,7% - (1,7)	España 10,7% - (4,0)	México 9,4% - (1,8)
3551	Llantas y neumáticos-cámaras	10.0%	57.4	Vzla 28,4% - (4,1)	EE.UU. 17,3% - (0,6)	Japón 15,8% - (2,6)	Ecuador 13,6% - (7,6)
3559	Prod. de caucho n.e.p.	10.0%	25.8	EE.UU. 39,1% - (1,2)	Japón 6,9% - (1,1)	Malasia 6,8% - (25,6)	Italia 6,4% - (2,3)
3692	Cemento, cal y yeso	7.5%	1.4	México 47,7% - (9,3)	Vzla 32,0% - (4,6)	EE.UU. 12,2% - (0,4)	Francia 3,9% - (1,4)
3710	Ind. básicas de hierro y acero	7.5%	158.2	Vzla 33,5% - (4,8)	Japón 12,8% - (2,1)	EE.UU. 8,4% - (0,3)	Brasil 7,3% - (1,8)

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. Vzla: Venezuela. 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.

Cuadro 7

Siguientes 23 sectores vulnerables: origen de las importaciones, competitividad relativa de los principales proveedores y condiciones de acceso al mercado regional*

CIIU	Descripción	Arancel aplc. por Colombia NMF	Impto.de la región en US\$ millones	Principales cuatro países proveedores y correspondiente índice de competitividad (IEEe, en paréntesis)			
3720	Recup.y fundición de cobre y aluminio	10.0%	36.0	EE.UU. 32,6% - (1,0)	Vzla 17,8% - (2,5)	Alemania 12,5% - (2,6)	México 7,0% - (1,4)
3811	Prod.metálicos, excep. maq. y equipo	12.5%	48.3	EE.UU. 50,1% - (1,6)	China 7,5% - (2,9)	Brasil 4,4% - (1,1)	Reino Unido 4,4% - (2,2)
3813	Elementos estructurales metálicos	10.0%	6.3	EE.UU. 37,9% - (1,2)	Vzla 12,8% - (1,8)	España 6,6% - (2,5)	Italia 6,5% - (2,4)
3821	Construc.motores y turbinas	10.0%	38.5	EE.UU. 42,7% - (1,4)	Reino Unido 12,1% - (6,0)	Canadá 7,8% - (2,6)	Suiza 7,0% - (4,3)
3822	Construc.maq.y equipo para agricultura	7.5%	14.7	Brasil 27,8% - (6,9)	EE.UU. 25,1% - (0,8)	Japón 9,0% - (1,5)	México 8,1% - (1,6)
3823	Construc.maq.para metales y madera	10.0%	36.4	EE.UU. 30,0% - (1,0)	Italia 9,0% - (3,3)	Alemania 7,8% - (1,6)	Brasil 6,7% - (1,6)
3824	Construc.maq.y equip.especiales para la	12.5%	77.5	Alemania 29,7% - (6,3)	EE.UU. 16,8% - (0,5)	Italia 16,3% - (6,0)	Suiza 6,2% - (3,8)
3825	Maq.oficina,cálculo y contabilidad	10.0%	394.4	EE.UU. 39,2% - (1,2)	No esp. 14,5% - (5,2)	México 13,2% - (2,6)	Brasil 6,4% - (1,6)
3829	Construc.maq., aparatos y equipos no	12.5%	152.2	EE.UU. 34,8% - (1,1)	Japón 8,1% - (1,3)	Sudáfrica 6,5% - (27,7)	Italia 6,1% - (2,2)
3831	Construc.maq.y aparatos eléctricos Ind.	7.5%	117.1	EE.UU. 38,3% - (1,2)	Alemania 9,7% - (2,1)	Francia 8,7% - (3,2)	Brasil 5,1% - (1,3)
3832	Equipos y aparatos de radio, televisión y	10.0%	714.3	EE.UU. 32,3% - (1,0)	México 12,1% - (2,3)	No esp. 10,2% - (3,6)	Canadá 6,2% - (2,1)
3833	Aparatos y acc.eléctricos de uso	12.5%	34.7	EE.UU. 37,8% - (1,2)	Corea Rep 25,3% - (11,2)	China 10,6% - (4,0)	México 8,9% - (1,7)
3839	Aparatos y sumin. eléctricos n.e.p.	10.0%	104.9	EE.UU. 39,2% - (1,2)	China 7,1% - (2,7)	España 6,5% - (2,4)	Vzla 5,7% - (0,8)
3841	Construc.navales y reparación de barcos	8.8%	1.8	EE.UU. 85,4% - (2,7)	Japón 9,1% - (1,5)	Bélgica 1,9% - (2,9)	Noruega 0,9% - (5,0)
3843	Vehículos automotores	17.0%	612.3	Japón 31,3% - (5,1)	No esp. 13,7% - (10,4)	Vzla 11,1% - (1,6)	EE.UU. 9,1% - (0,3)
3844	Motocicletas y bicicletas	10.6%	4.9	China 28,4% - (10,7)	Taiwan 14,5% - (11,2)	EE.UU. 10,0% - (0,3)	Alemania 7,2% - (1,5)
3845	Aeronaves	5.0%	482.2	EE.UU. 83,4% - (2,7)	Italia 2,4% - (0,9)	España 2,2% - (0,8)	Rusia 1,9% - (5,8)
3851	Equipos profesionales y científ.	10.0%	181.1	EE.UU. 49,9% - (1,6)	Alemania 8,5% - (1,8)	España 4,8% - (1,8)	Brasil 4,5% - (1,1)
3852	Aparatos fotográficos e instrum.de óptica	12.5%	49.6	EE.UU. 39,9% - (1,3)	Japón 16,8% - (2,7)	China 10,4% - (3,9)	No esp. 8,6% - (3,1)
3853	Relojes	12.5%	10.8	China 39,1% - (14,8)	Suiza 22,9% - (14,2)	EE.UU. 8,8% - (0,3)	Japón 8,2% - (1,3)
3902	Instrum.música	7.5%	1.6	China 20,5% - (7,7)	EE.UU. 18,7% - (0,6)	Taiwan 14,9% - (11,5)	Japón 8,7% - (1,4)
3903	Instrum.deporte y atletismo	13.3%	8.4	EE.UU. 25,9% - (0,8)	China 12,8% - (4,8)	Taiwan 10,5% - (8,1)	Italia 7,0% - (2,6)
3909	Otras ind.manuf.diversas	12.5%	7.4	Argentina 21,9% - (15,8)	China 19,0% - (7,2)	EE.UU. 17,9% - (0,6)	Vzla 8,2% - (1,2)

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. Vzla: Venezuela. 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.

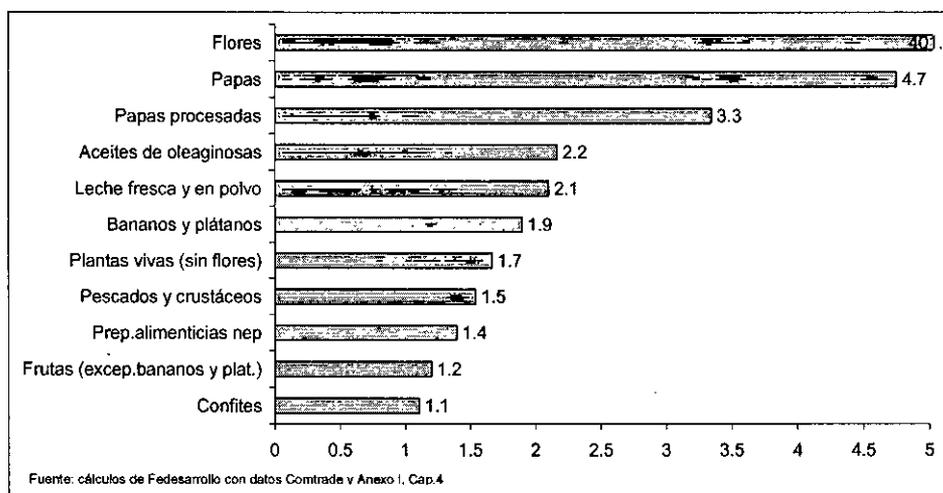
2.2 Agropecuario y Agroindustrial²⁵

A. Sectores competitivos

Los índices de ventaja competitiva revelada (IVCR) e intensidad importadora (III) indican que de 49 sectores agrícolas y agroindustriales producidos en Bogotá y Cundinamarca, solo 11 son competitivos en los mercados mundiales (Gráfica 11). En el periodo 1998-2002, estos sectores le reportaron a la región un promedio anual en ventas de US\$588 millones, de los cuales US\$ 415 millones se exportaron a Estados Unidos.

Gráfica 11

Sector agropecuario y agroindustrial: Índice de Ventaja Comparativa Revelada, IVCR>1
11 productos competitivos de la región Bogotá-Cundinamarca, periodo 1998-2002

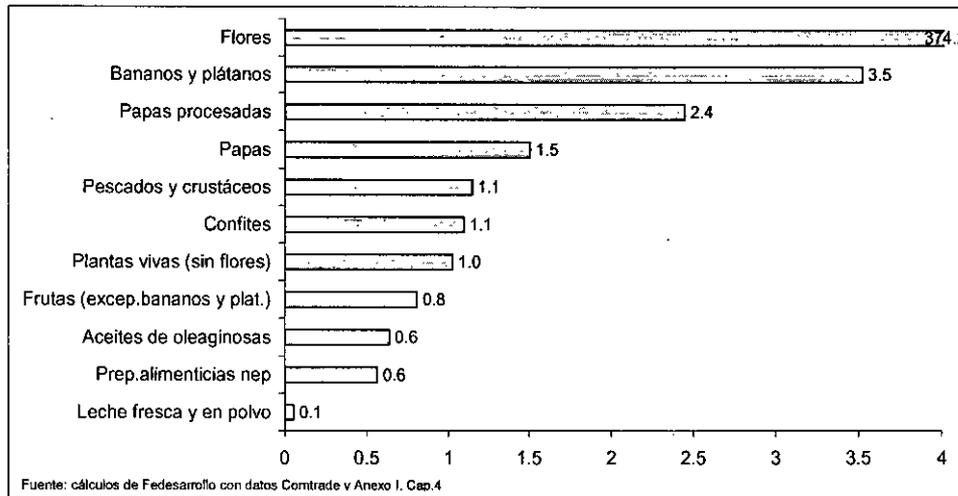


De otra parte, sobre los productos agrícolas y agroindustriales competitivos de la región, existe complementariedad comercial con Estados Unidos en todos ellos con excepción de *Frutas (excepto bananos y plátanos)*, *Aceites de oleaginosas*, *Preparaciones alimenticias n.e.p.* y *Leche fresca y en polvo* (Gráfica 12). La mayor complementariedad comercial con Estados Unidos la tienen las *Flores*, seguidas por *Bananos y Plátanos*, *Papas procesadas*, *Papas*, *Pescados y crustáceos frescos*, *Confites* y *Plantas vivas*. Los productos con ICC inferior a la unidad, son *Frutas (sin bananos y plátanos)*, *Aceites de oleaginosas*, *Preparaciones alimenticias n.e.p* y *Leche fresca y en polvo*.

²⁵La clasificación utilizada para identificar las partidas arancelarias de productos agropecuarios y sus derivados se hizo siguiendo la definición del ámbito agrícola de la Organización Mundial del Comercio (OMC) y Zuluaga *et al.* (2002) (ver Anexo 1)

Gráfica 12

Sector agropecuario y agroindustrial: Índice de Complementariedad Comercial (ICC) con Estados Unidos, productos competitivos de la región Bogotá-Cundinamarca, período 1998-2002



Los principales competidores de los productos competitivos de la región en el mercado de Estados Unidos, son los países de Centroamérica que, con excepción de Panamá, recientemente (2005) aprobaron un TLC con Estados Unidos. En *Frutas y Papas*, los principales competidores son Chile y Canadá, respectivamente. Igualmente, 9 de los 11 productos competitivos de la región tienen un arancel preferencial de 0, situación muy similar para los competidores, excepto en los casos de bananos y plátanos, leche fresca y en polvo, y aceites oleaginosas (Cuadro 8)

Las ventas a Estados Unidos de los sectores con potencial exportador y vulnerables o no competitivos oscilaron entre US\$17 millones y US\$1 millón promedio anual en el período 1998 - 2002.

Cuadro 8

Índice de Especialización de Exportaciones (IEE) en el mercado de Estados Unidos: principales competidores de los 11 sectores agropecuarios y agroindustriales competitivos de la región y sus condiciones de acceso a Estados Unidos*, 1998-2002

Sector	Arancel pref. a Colombia	Países más competitivos en el mercado de E.U. y sus condiciones de acceso a ese mercado (en paréntesis)			
Bananos y plátanos	0.00%	Guatemala 79,90 (0,0%)	Honduras 63,86 (0,0%)	Ecuador 63,74 (0,0%)	Costa Rica 57,41 (0,0%)
Confites	0.00%	Belice 1,70 (0,0%)	Argentina 1,39 (5,0%)	Ecuador 1,35 (0,0%)	México 1,35 (0,0%)
Flores	0.00%	Ecuador 41,06 (0,0%)	Costa Rica 6,07 (0,0%)	Guatemala 3,81 (0,0%)	Rep.Dominic. 3,41 (0,0%)
Frutas (excepto banan.y plátanos)	0.00%	Chile 16,49 (0,8%)	Costa Rica 13,91 (0,0%)	Honduras 13,65 (0,0%)	Belice 12,70 (0,0%)
Leche fresca y en polvo	1.66%	Nueva Zelanda 20,71 (5,5%)	Panamá 14,11 (1,7%)	Nicaragua 8,97 (1,7%)	Moldova 6,23 (5,5%)
Aceites de oleaginosas	0.00%	Filipinas 4,54 (1,6%)	Senegal 4,52 (1,6%)	Nicaragua 3,99 (0,0%)	Nueva Zelanda 1,81 (1,6%)
Papas	0.00%	Canadá 4,53 (0,0%)	Rep.Dominic. 1,48 (0,0%)		
Papas procesadas	0.00%	Canadá 4,49 (0,0%)			
Pescados y crustáceos	0.00%	Samoa 75,46 (0,07%)	Panamá 39,36 (0,0%)	Grenada 34,76 (0,0%)	Seychelles 28,48 (0,14%)
Plantas vivas (sin flores)	0.00%	Islas Cook 11,36 (1,1%)	Guatemala 10,73 (0,0%)	Costa Rica 8,28 (0,0%)	Madagascar 3,37 (0,0%)
Prep.alimenticias nep	1.59%	Rep.Dominic. 23,30 (1,6%)	Madagascar 5,57 (1,6%)	Jamaica 4,27 (1,6%)	Guatemala 2,57 (1,6%)

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

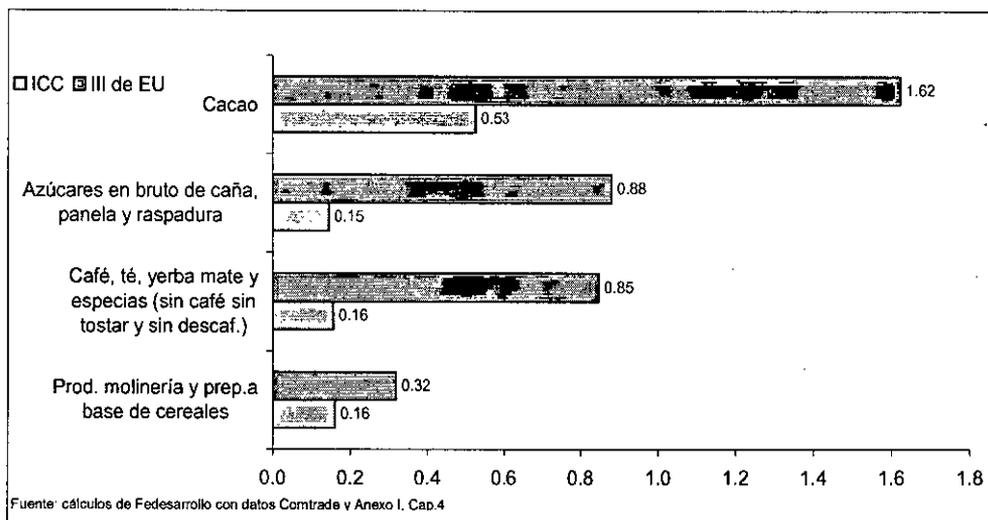
Notas: los países destacados en verde y amarillo tienen acuerdos de libre comercio con Estados Unidos. * El cálculo de los promedios arancelarios incluye los aranceles *ad-valorem* y los equivalentes arancelarios de las tarifas específicas; no incluye equivalentes de cuotas y tarifas mixtas.

B. Sectores con potencial exportador

En cuatro productos agrícolas y agroindustriales no competitivos, la región Bogotá-Cundinamarca es exportadora neta. Estos representaron en promedio 0,3% del total exportado por la región a los distintos mercados entre 1998 y 2002. Son cacao con el mayor *Índice de Balanza Comercial Relativa* específico con Estados Unidos, *Azúcares en bruto de caña, panela y raspadura; Productos de molinería; y preparaciones a base de cereales y Café, té, yerba mate y especias (sin café sin tostar y sin descafeinar)*. De estos Estados Unidos *importa Cacao pero ninguno tiene complementariedad comercial con ese país (ICC<1) (Gráfica 13)*.

Gráfica 13

Sector agropecuario y agroindustrial: Índice de Intensidad Importadora (III) de Estados Unidos e Índice de Complementariedad Comercial para productos no competitivos con potencial exportador de la región Bogotá-Cundinamarca, período 1998-2002



C. Sectores vulnerables.

De los sectores agropecuario y agroindustrial de la región, 26 son sectores vulnerables, importadores netos. En el periodo 1998 – 2002 representaron el 2,8% de las exportaciones totales de la región y; 0,4% de sus ventas a Estados Unidos, el principal país que importa de 13 de los 26 sectores vulnerables. Estos son: Animales vivos, Cereales en granos, Gomas, resinas y demás jugos, Grasas animales o vegetales, excepto de oleaginosas, Otros azúcares y Semillas y frutos de no oleaginosos (Cuadro 9).

Cuadro 9

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

Sector Agroindustrial	Arancel aplic. por Colombia NMF	Impo. de la región en US\$ millones	Principales cuatro países proveedores y correspondiente índice de competitividad (IEEs), (en paréntesis)			
Algodón	10.0%	14.3	EE.UU. 53.8% - (1,7)	Burk.Faso 24.53% - (454,4)	China 5.2% - (2,0)	México 3.9% - (0,8)
Animales vivos	7.5%	2.5	EE.UU. 28,9% - (0,9)	Vzla 20,7% - (2,9)	Perú 10,8% - (13,6)	Países Bajos 7,7% - (9,7)
Avicultura	12.5%	2.2	EE.UU. 31,5% - (1,0)	Vzla 17,61% - (2,5)	Brasil 16,0% - (4,0)	Argentina 11,5% - (8,3)
Bebidas y líquidos alcohólicos	13.3%	24.9	Reino Unido 19,8% - (9,8)	Ecuador 17,2% - (9,6)	Chile 14,6% - (8,6)	México 11,6% - (2,2)
Came de bovino	20.0%	1.6	Paraguay 49,8% - (474,4)	EE.UU. 26,2% - (0,8)	Argentina 17,0% - (12,3)	Canadá 5,6% - (1,9)
Came porcina procesada	20.0%	1.1	Vzla 41,1% - (85,7)	EE.UU. 38,7% - (221,8)	España 7,15% - (0,0)	Italia 5,0% - (0,2)
Cereales en granos	13.3%	165.1	EE.UU. 47,4% - (0,0)	Canadá 27,2% - (0,1)	Argentina 6,0% - (0,1)	Vzla 4,1% - (0,1)
Chocolates	20.0%	6.8	Ecuador 30,1% - (17,0)	Vzla 20,9% - (1,1)	Argentina 16,5% - (0,7)	EE.UU. 5,9% - (0,1)
Frutas procesadas	15.0%	8.2	EE.UU. 35,3% - (1,1)	Chile 32,0% - (0,6)	Vzla 17,5% - (0,0)	Brasil 3,0% - (0,9)
Gomas, resinas y demás jugos	10.0%	6.5	EE.UU. 45,4% - (0,4)	Alemania 18,2% - (0,2)	Dinamarca 7,8% - (0,0)	Francia 5,6% - (0,2)
Grasas y aceites animales o vegetales,	10.0%	1.2	EE.UU. 59,0% - (0,4)	Brasil 19,1% - (0,0)	Perú 8,4% - (8,1)	Alemania 5,3% - (0,0)
Hortalizas	15.0%	3.1	China 47,9% - (0,7)	Chile 25,8% - (36,6)	Vzla 14,4% - (0,1)	Ecuador 2,9% - (0,0)
Hortalizas procesadas	20.0%	2.6	Chile 72,9% - (0,0)	Perú 7,8% - (0,0)	Italia 5,6% - (0,0)	EE.UU. 4,8% - (0,0)
Lana y otros pelos de animales para tejidos	10.0%	0.1	Portugal 72,7% - (0,0)	Bélgica 13,4% - (65,9)	EE.UU. 4,7% - (10,0)	China 4,5% - (0,0)
Legumbres	10.0%	38.3	Canadá 76,1% - (0,0)	México 9,0% - (0,0)	EE.UU. 7,0% - (0,0)	China 2,4% - (0,0)
Legumbres procesadas	20.0%	0.7	EE.UU. 51,7% - (0,7)	España 15,1% - (0,0)	Vzla 12,1% - (0,0)	Perú 12,1% - (7,6)
Materias trenzables y demás	10.0%	0.3	EE.UU. 55,9% - (136,1)	Perú 15,5% - (31,0)	Benin 12,2% - (0,0)	Guatemala 4,0% - (0,1)
Semillas de oleaginosas	10.0%	23.5	Bolivia 37,7% - (0,0)	Paraguay 21,2% - (0,0)	Vzla 19,0% - (0,0)	EE.UU. 14,4% - (0,0)
Demás carnes	20.0%	0.1	EE.UU. 60,4% - (1,6)	España 35,6% - (16,6)	Vzla 2,3% - (8,2)	Chile 1,2% - (6,5)
Otros azúcares	12.5%	4.0	EE.UU. 20,6% - (1,0)	Bolivia 19,6% - (0,0)	México 15,4% - (0,0)	Honduras 12,9% - (0,0)
Pescados y crust.procesados	20.0%	12.3	Ecuador 86,2% - (9,8)	Perú 4,4% - (0,0)	España 3,5% - (3,0)	Vzla 2,2% - (0,0)
Prod.elab.cereales	17.5%	25.6	Vzla 18,6% - (0,0)	EE.UU. 14,1% - (0,2)	Irlanda 13,6% - (0,0)	México 12,7% - (0,0)
Productos lácteos	20.0%	3.0	EE.UU. 43,3% - (14,3)	Rep. Checa 16,8% - (0,0)	Francia 11,2% - (3,5)	Países Bajos 7,0% - (48,3)
Residuos prod.agropec.y desperdicios	12.5%	56.7	Bolivia 47,3% - (0,0)	EE.UU. 23,4% - (0,0)	Vzla 7,5% - (0,0)	Perú 6,5% - (0,0)
Semillas y frutos no oleaginosos	10.0%	10.2	EE.UU. 57,3% - (0,0)	Brasil 19,5% - (4,3)	Países Bajos 4,0% - (0,0)	No esp. 3,5% - (0,0)
Tabaco sus sucedáneos	12.5%	4.3	Italia 44,7% - (42,4)	Brasil 41,4% - (213,3)	Argentina 11,1% - (521,9)	Turquía 2,7% - (373,9)

Fuente: cálculos de Fedesarrollo con datos Ministerio de Comercio, Industria y Turismo y DANE.

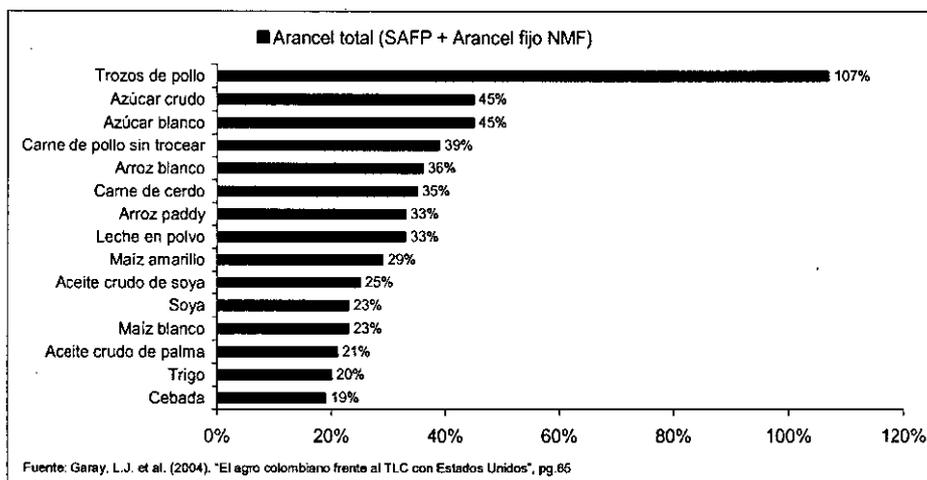
Notas: * Los países sombreados en amarillo enfrentan arancel de 0% en virtud de los acuerdos en el marco de la Comunidad Andina. Vzla: Venezuela. Los países en verde (México) y rosado (Chile) tienen programas de desgravación vigentes con Colombia, mediante los cuales enfrentan aranceles inferiores al NMF. Los países en azul (MERCOSUR) tienen programas de desgravación vigentes con Colombia menos avanzados que los destacados en verde.

Los resultados sobre los productos agropecuarios y agroindustriales deben mirarse con cautela porque Colombia aplica aranceles variables determinados por el Sistema Andino de Franjas de Precios (SAFP), que eleva sustancialmente para algunos productos el promedio NMF. Por tanto, la "vulnerabilidad" de estos sectores en un entorno de mayor integración comercial con Estados Unidos, dependerá de lo que se negocie respecto al SAFP.

El SAFP se aplica a 13 productos agrícolas (carnes, aceites, lácteos, maíz, arroz, soya, trigo, cebada y azúcar) y más de 150 posiciones arancelarias de productos asociados con los mismos²⁶. Las franjas de precios pretenden atenuar los efectos de las oscilaciones de los precios agrícolas internacionales sobre el mercado doméstico, sin embargo, las distorsiones causadas por este sistema pueden ser incluso mayores que las generadas por las ayudas y subsidios otorgados por los países de la OCDE a sus agricultores (Banco Mundial, 2003). Por esta razón el arancel efectivamente aplicado por Colombia a segmentos incluidos en este sistema, entre abril de 1995 y agosto de 2003, fue en todos los casos, con excepción de la cebada, superior al promedio NMF (Gráfica 14).

Gráfica 14

Sistema Andino de Franjas de Precios (SAFP): protección arancelaria al agro
Promedio período abril 1995 - agosto 2003



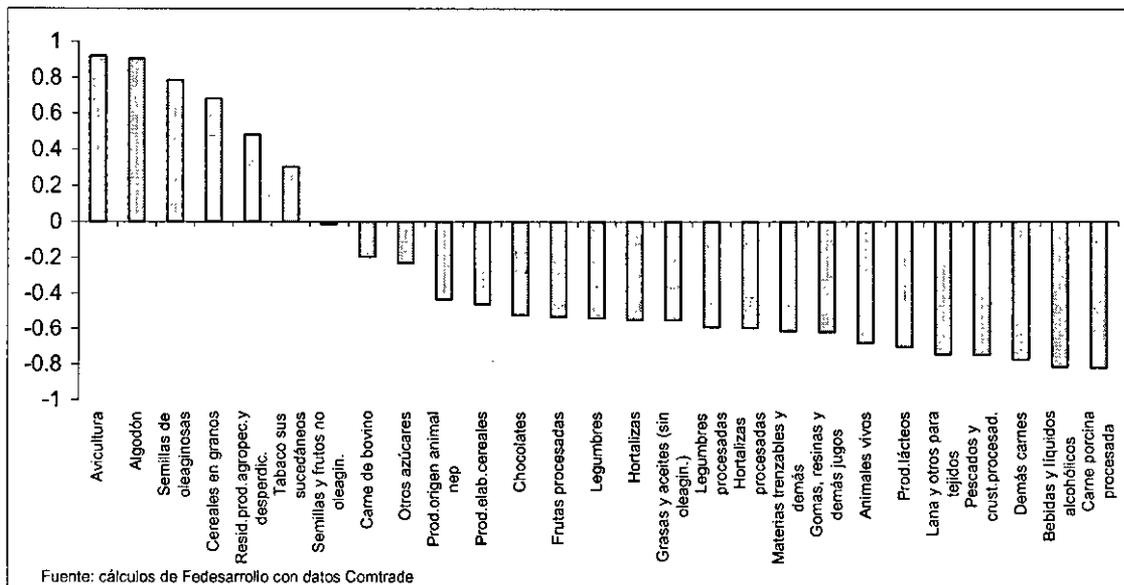
²⁶ Ver Ministerio de Agricultura y Desarrollo Social. El Agro Colombiano frente al TLC los Estados Unidos. Bogotá, Colombia, julio de 2004.

Por último, y como complemento a lo anterior, Estados Unidos es un exportador neto de 6 de los 26 productos vulnerables de la región. Estos son: *Avicultura*, *Algodón*, *Semillas de oleaginosas*, *Cereales en granos*, *Residuos de productos agropecuarios y desperdicios* y *Tabaco y productos sucedáneos*. Es decir, son productos en los que la vulnerabilidad de los productos regionales puede llegar a ser tan alta que tienen el riesgo de perder los actuales mercados en el país.

En conclusión, la negociación de una eventual desgravación entre Colombia y Estados Unidos reduciría las barreras arancelarias que enfrenta Estados Unidos en el mercado colombiano a un nivel inferior al NMF. Por esta razón, los tomadores de decisión podrían considerar situar en las nóminas más largas de desgravación los productos de la región identificados como vulnerables.

Gráfica 15

Sectores agropecuarios y agroindustriales vulnerables de Bogotá-Cundinamarca, ordenados según el IBCR de Estados Unidos, período promedio 1998-2002



2.3. El Sector Servicios

Este es un sector estratégico de la economía mundial, de Colombia y lo es aun más para la región Bogotá - Cundinamarca por ser el de mayor dinamismo en el comercio mundial y el de mayor peso en el producto bruto regional.

A. Los modos de suministro de servicios

Actualmente, el comercio internacional de servicios se realiza en 4 modos de prestación, según categorías definidas por el Acuerdo General sobre el Comercio de Servicios (GATS) de la manera siguiente:

Modo 1, comercio transfronterizo (CT): tiene lugar cuando el servicio transado cruza una frontera nacional. Bajo esta modalidad el servicio es el que viaja, de forma análoga al comercio de bienes.

Modo 2, consumo en el extranjero (CE): ocurre cuando el consumidor se desplaza al país proveedor del servicio para adquirirlo. Ejemplos son el turismo, servicios de mantenimiento de barcos y aviones, y los de educación y salud.

Modo 3, presencia comercial (PC): tiene relación con la inversión extranjera directa (IED), ocurre cuando una empresa de un país ubica una filial o subsidiaria en otro país para prestar sus servicios en él.

Modo 4, presencia física de personas (PFP): involucra el desplazamiento temporal de personas de un país a otro para suministrar un servicio. Ejemplos son los proveedores independientes de servicios (consultoría) y empleados de firmas multinacionales trasladados temporalmente a otro país

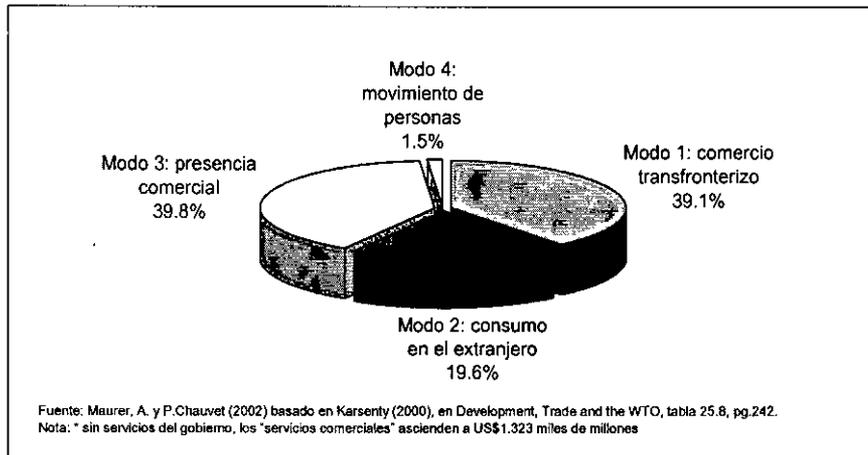
Las cifras disponibles y confiables sobre las transacciones internacionales y nacionales sobre los cuatro modos expuestos, son escasas pero, se estima que en 1998, el intercambio de servicios bajo las cuatro formas de suministro alcanzó US\$2,2 billones.²⁷ y que los modos 1 y 3, que tienen relación con el comercio transfronterizo y la Inversión Extranjera Directa, IED, en el comercio internacional son los más

²⁷ Maurer y Chavet (2002) Hoekman *et al.*, pg.239. Hoekman, B, A. Mattoo y P. English (2002). *Development, Trade and the WTO: A Handbook*, Banco Mundial, Washington, D.C., junio. Este trabajo agrega a las cifras de BP otras fuentes de información sobre el movimiento temporal de personas, los flujos de inversión extranjera directa (IED) y las transferencias entre filiales de empresas multinacionales (*Foreign Affiliate Transfers*, FATS).

importantes: estos representan 79% mientras los 2 y 4 representan 21%. Es decir como en el comercio internacional de los servicios predominan los países desarrollados, las mayores transacciones son las que implican movilidad de capital y tecnología y en menor medida las que se relacionan con las de personas. (Gráfica 16)

Gráfica 16

Distribución de los flujos de comercio mundial de servicios por modos en 1998

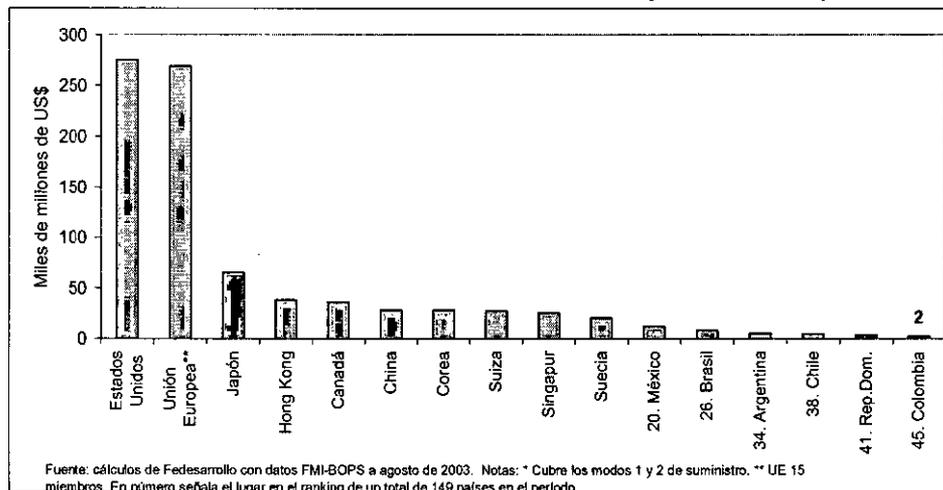


B. Evolución reciente del comercio transfronterizo

Este tipo de comercio, modos 1 y 2, es dominado por los países desarrollados en especial por Estados Unidos, la Unión Europea (UE) y Japón los tres exportadores más importantes: en 1998 exportaron 66% del comercio mundial, y el comercio entre sí de estos países fue el 42% del comercio mundial²⁸ (grafica 17)

Gráfica 17

Principales exportadores de servicios transfronterizos en el mundo*, promedio anual período 1997-2001



²⁸ Maurer, A. y P.Chauvet (2002), en Hoekman *et al.*, pg.239.

Como se mencionó, el comercio de servicios ha sido el más dinámico del comercio internacional en los últimos tiempos. Según la Balanza de Pagos (BP) que considera los modos 1 y 2 de suministro transfronterizo, entre 1985 y 2001 este comercio creció a tasa anual promedio de 8,4%, mientras que el comercio de bienes lo hizo al 7,4%. En valor, el comercio mundial de servicios transfronterizos fué de US\$1,5 billones en 2001, el 25% del comercio mundial de bienes y servicios.

Para Estados Unidos entre 1985 y 2001, el comercio de servicios transfronterizos y el de bienes crecieron a una tasa anual promedio de 7,8%. En el 2001, el valor de su comercio de servicios (exportaciones más importaciones) fue US\$486.620 millones, es decir 4,8% del PIB de Estados Unidos. Cabe anotar que este último porcentaje es considerablemente inferior al registrado para el promedio de países industrializados en los que el promedio anual es 9% del PIB.

La evolución reciente del comercio de servicios transfronterizos de Colombia ha sido menos dinámica que la registrada para el promedio mundial y para Estados Unidos. Entre 1994 y 2001, creció 4,6% anual en promedio, mientras que el de bienes creció a tasa inferior al 3,1% en el mismo período. En valor, el comercio de servicios del país alcanzó alrededor de US\$6.245 millones en 2004, cifra que equivale a 19% del comercio de bienes y servicios, superior al promedio latinoamericano (14%)²⁹.

C. Resultados IVCR servicios transfronterizos

Estados Unidos es un exportador de servicios transfronterizos. Sin embargo, lo importante es la competitividad relativa de los mismos en el mercado mundial y los indicadores señalan que la brecha entre Colombia y Estados Unidos, tiende a cerrarse.

Colombia es competitivo en el suministro transfronterizo servicios de comunicaciones, turismo y transporte, sectores que registran un IVCR superior a la unidad para el período promedio 1997-2001. En el mismo periodo EU tuvo una competitividad relativa en los sectores de regalías y licencias, servicios personales, culturales y recreacionales y turismo.

²⁹ Para Bogotá, la tendencia descrita es similar. Ver, Cámara de Comercio de Bogotá. Informe del sector externo de Bogotá y Cundinamarca 2003 y primer semestre del 2004. Bogotá, diciembre de 2004.

SECCION III EXPECTATIVAS Y PROPUESTAS DE LOS EMPRESARIOS FRENTE AL TLC

Con el propósito de conocer las expectativas y las propuestas de los empresarios de la región Bogotá – Cundinamarca, en el marco del estudio se realizaron encuestas a empresarios de la industria y ocho talleres con empresarios de cada una de las cadenas seleccionadas. Estos resultados se acompañan con análisis sobre la competitividad de cada una de las cadenas productivas, las políticas públicas que se requieren para afrontar el TLC, la agenda de competitividad propuesta por el Consejo Regional de Competitividad y el programa de la CCB para la internacionalización de las empresas.

1. *Expectativas de los empresarios frente al TLC*

La Encuesta de Opinión Empresarial (EOE) desarrollada por Fedesarrollo a 270 empresas de 18 renglones industriales de Bogotá y Cundinamarca con ventas anuales superiores a \$ 200 millones entre mayo y Junio de 2004, respecto al eventual acuerdo de libre comercio con Estados Unidos permite conocer las expectativas, acciones y requerimientos de los empresarios de la región.

En general, los resultados de la encuesta muestran una actitud positiva de los empresarios de la región frente a la suscripción de un acuerdo comercial entre Colombia y Estados Unidos. Los exportadores, de una parte, confían en aumentar sus ventas a Estados Unidos aunque advierten que sus principales limitaciones para mejorar su desempeño exportador están fundamentalmente asociadas a los problemas de conectividad de la región con los mercados externos. En consecuencia lo que más solicitan de los gobiernos nacional y Distrital son las inversiones en infraestructura y transporte y apoyo económico para la modernización de sus empresas.

Para los empresarios no exportadores además de tener la expectativa de poder hacerlo, creen que su vulnerabilidad ante la competencia de productos estadounidenses en el mercado local es relativamente baja.

1.1. Exportaciones regionales

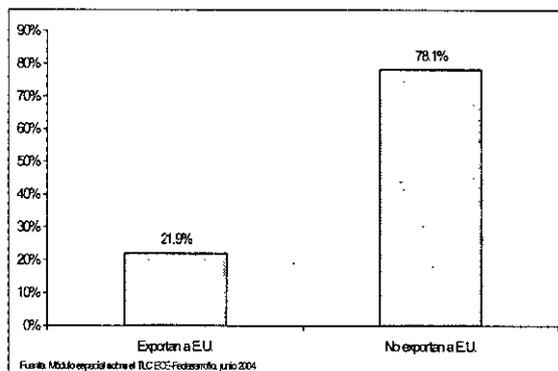
Orientación exportadora.

La mayoría de las empresas encuestadas, 78%, no exporta o no ha exportado en los últimos tres años a Estados Unidos. Sin embargo, más de la mitad, 54%, tiene la expectativa de hacerlo si Colombia suscribe el TLC con ese país (Gráfica 18)

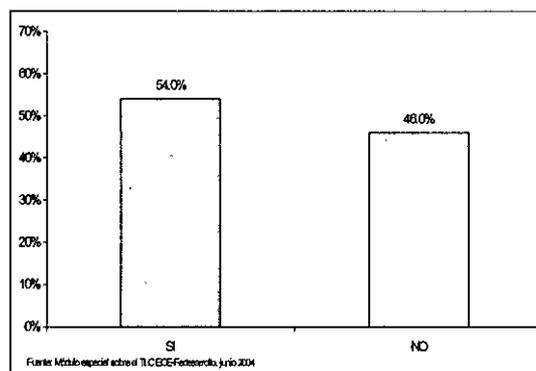
Gráfica 18

Resultados generales del módulo de la EOE-Fedesarrollo
Total de la industria en Bogotá-Cundinamarca

a) ¿Exporta Usted o ha exportado en los últimos 3 años a los Estados Unidos?



b) Si usted no exporta a E.U. ¿espera poder hacerlo con el TLC?



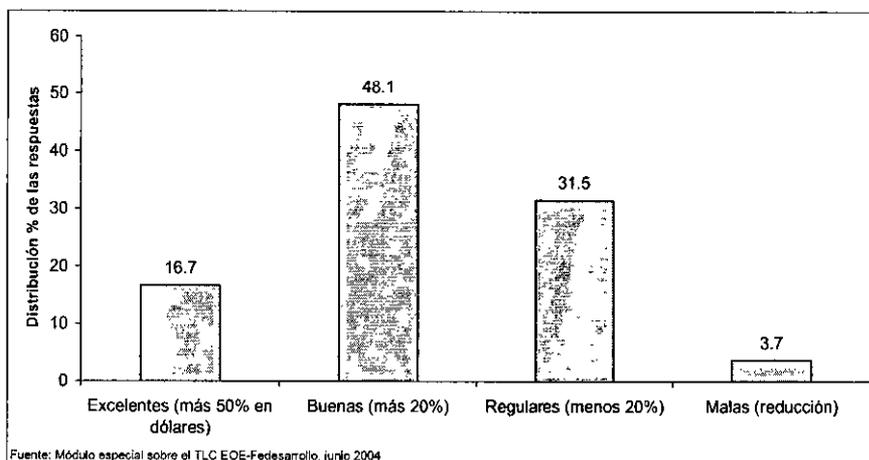
Paradójicamente las empresas de la región no han aprovechado sustancialmente las preferencias arancelarias (ATPA – ATPDEA) otorgadas unilateralmente por Estados Unidos a Colombia: solamente el 30% de los exportadores de la región las han utilizado.

EMPRESAS EXPORTADORAS

Quienes han exportado tienen la expectativa de ampliar sus ventas a Estados Unidos como consecuencia del TLC: el 65% espera que sus ventas se incrementen entre el 20% y 50 %, el 31% en menos de 20% y solamente el 4% espera una reducción. (Gráfica 19)

Gráfica 19

Si usted exporta a Estados Unidos, ¿cuáles son las probabilidades de ampliar sus ventas a ese país con el TLC?



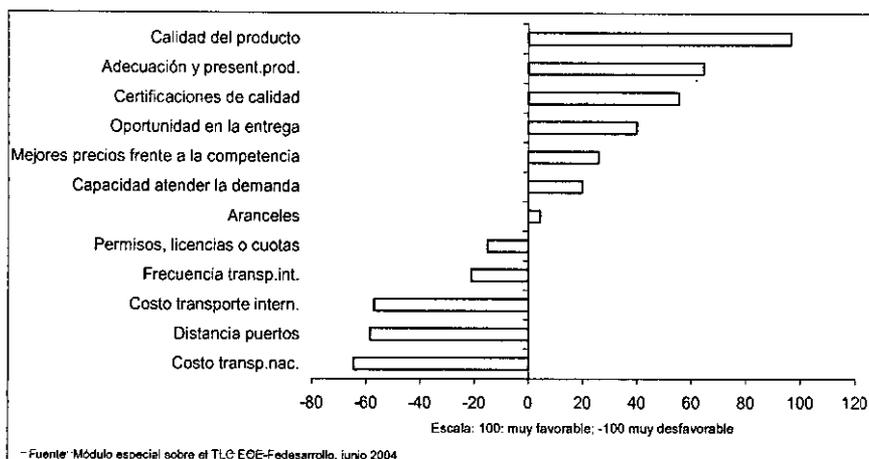
Factores que afectan a las empresas exportadoras.

Las empresas exportadoras, sin embargo, consideran que el transporte, tanto nacional como internacional, es el factor más adverso para vender sus productos en los mercados externos. En cuanto al Transporte el costo es el factor que más incide en su pérdida de competitividad. Así mismo, la distancia de Bogotá y Cundinamarca a los puertos, la frecuencia del transporte internacional y la exigencia o existencia de permisos, licencias o cuotas en los mercados de destino (Gráfica 20).

Como factores positivos los empresarios de la región destacan la calidad, adecuación y presentación de sus productos (Gráfica 20)

Gráfica 20

Factores que afectan la actividad exportadora de las empresas de la Región

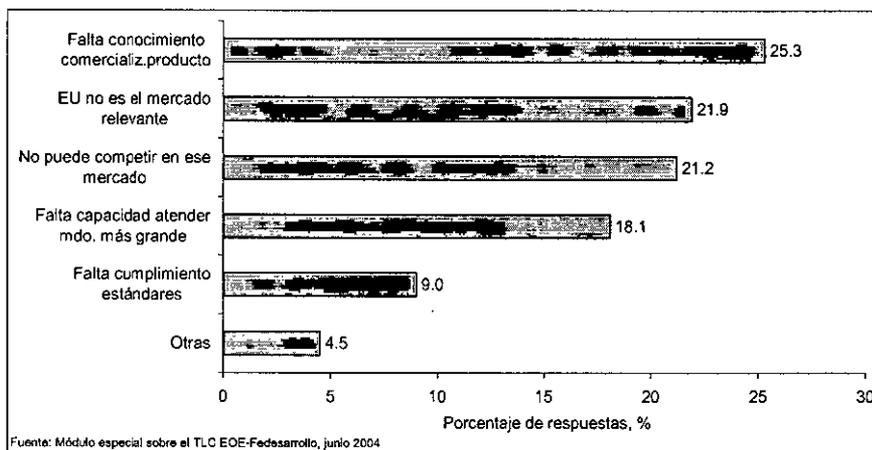


Empresas no exportadoras

Las empresas que no exportan a Estados Unidos, consideran que la principal razón para no hacerlo es fundamentalmente la falta de conocimiento en la comercialización de sus productos en ese mercado. Le siguen en importancia otras razones como la de considerar que ese país no es su mercado relevante; que no pueden competir en ese mercado; que no tienen capacidad de atender un mercado más grande o que; no pueden cumplir los estándares exigidos por ese país. (Gráfica 21)

Gráfica 21

Si usted no exporta a Estados Unidos, ¿cuáles son las razones?



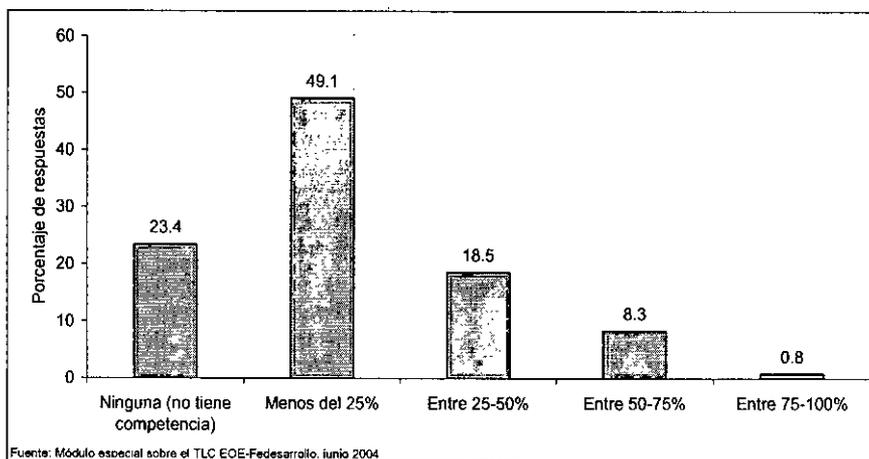
2. Importaciones regionales

Para los empresarios de la región el mercado de Estados Unidos es más importante como proveedor de sus compras externas que como lugar de destino de sus exportaciones. Es así que más de la mitad de las empresas, 53%, importan insumos de ese país insumos que representan 20% de sus costos totales. Por esta razón, tienen la expectativa que el TLC con Estados Unidos les brinde la oportunidad de reducir costos y por este efecto, mejorar su competitividad. En consecuencia, muchas de las empresas, 67%, que aún no importan insumos de Estados Unidos empezarían a hacerlo lo que significa que los proveedores locales de tales insumos, estarían en riesgo de perder el mercado a menos que tengan la posibilidad de competir con los precios de los insumos externos.

No obstante, quienes abastecen el mercado local no perciben que la competencia con los proveedores de Estados Unidos sea una seria amenaza. Es así que mientras que un poco menos de la cuarta parte de las empresas locales considera que no tiene ninguna competencia en el mercado interno y casi la mitad, considera que la competencia apenas cubre el 25% del mercado local. Quienes creen que la competencia cubre entre el 50 % y 75% son menos del 10 % de las empresas locales encuestadas. (Gráfica 22)

Gráfica 22

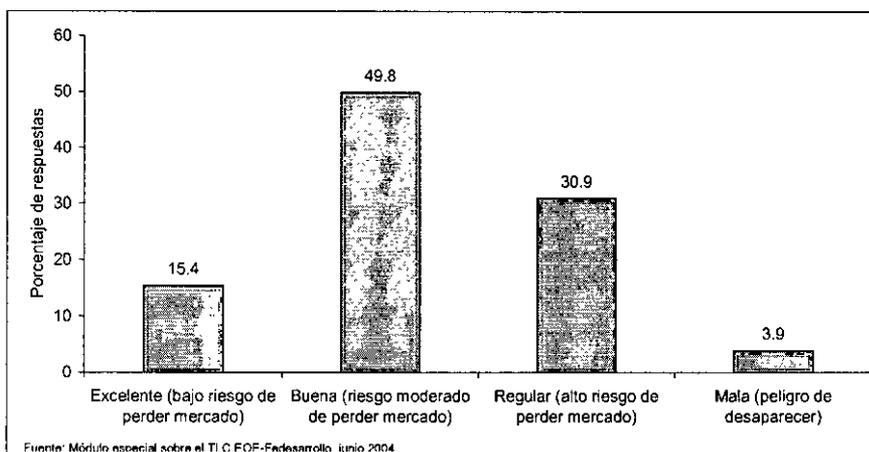
Porcentaje de la competencia entre proveedores de Estados Unidos y de la Región
en el mercado interno



Adicionalmente, menos de la mitad de los industriales de Bogotá - Cundinamarca tiene grandes temores de perder su mercado local como efecto del incremento de las importaciones de Estados Unidos: 65% de los empresarios cree que enfrenta bajo y moderado riesgo; 31% percibe alto riesgo y; 4 % afirman que están en peligro de desaparecer (Gráfica 23).

Gráfica 23

Riesgo de las empresas de la región frente a los productos importados de Estados Unidos

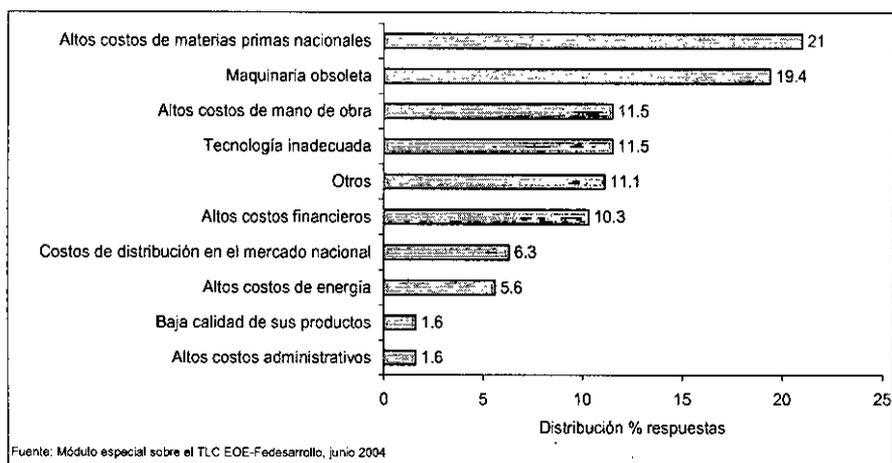


Como principales obstáculos para competir con los productos importados de Estados Unidos los empresarios consideran que los más importantes son los altos costos de las materias primas nacionales, la maquinaria obsoleta en sus plantas de producción, el alto costo de la mano de obra y la tecnología inadecuada. Por el contrario,

consideran como menos adversos los costos administrativos y la calidad de los productos. Llama la atención el que no sobresalgan factores como los costos financieros y de la energía eléctrica por ser recurrentes en la mayoría de encuestas similares (Gráfica 24).

Gráfica 24

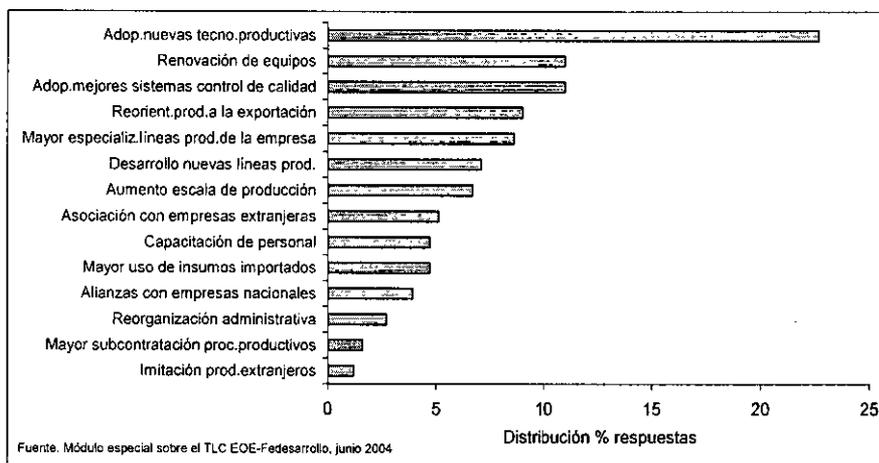
Principales obstáculos de las empresas de la Región para enfrentar la competencia de productos importados Estados Unidos



Las estrategias que los empresarios de la región más utilizarían para enfrentar una mayor competencia de productos de Estados Unidos son en orden de importancia: la adopción de nuevas tecnologías productivas, la renovación de equipos, la adopción de mejores sistemas de control de la calidad, la reorientación de la producción a la exportación y, mayor especialización de las líneas de producción de la empresa (Gráfica 25)

Gráfica 25

Estrategias de las empresas de la Región para enfrentar la mayor competencia de productores de Estados Unidos?

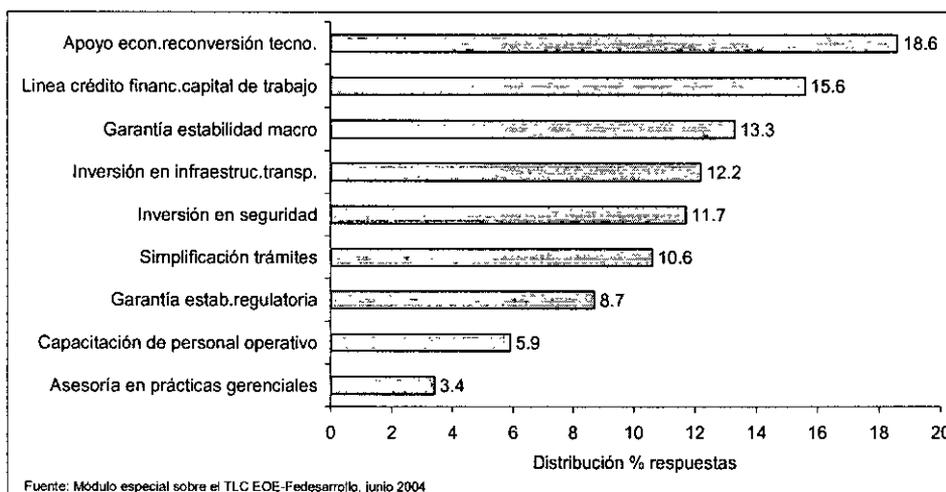


3. Políticas de los gobiernos Nacional y Distrital

Como medidas que las empresas de la región esperan que el gobierno nacional adopte para facilitar su adaptación a las nuevas condiciones del mercado destacan el apoyo económico para la reconversión tecnológica, la creación de líneas de crédito para la financiación de capital de trabajo y estabilidad macroeconómica. Adicionalmente, esperan que el gobierno nacional invierta en infraestructura de transporte, en seguridad y, en la simplificación de trámites (26).

Gráfica 26

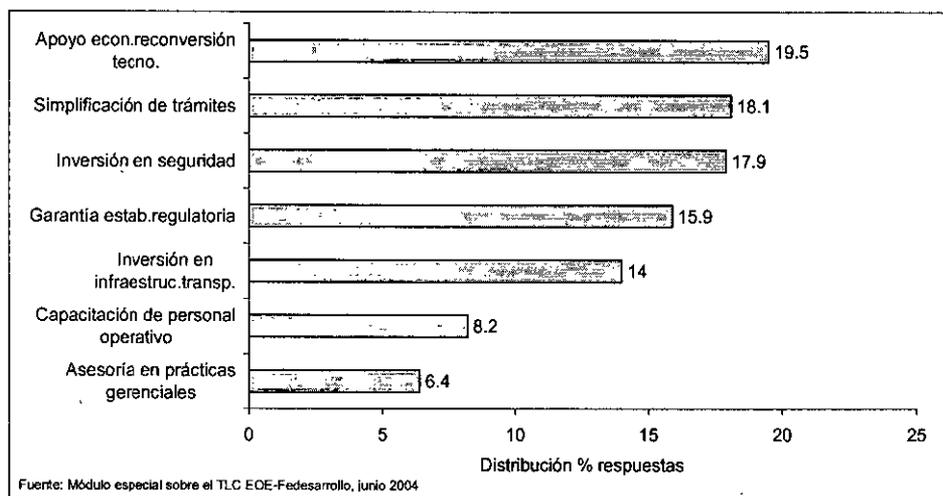
Medidas del gobierno nacional que facilitarían la adaptación de las empresas de la Región a la competencia que enfrentaría con Estados Unidos.



Las medidas que esperan del gobierno Distrital para apoyar el sector privado en un entorno de mayor competencia comercial, son similares: apoyo económico para la reconversión tecnológica, simplificación de trámites, inversión en seguridad, estabilidad regulatoria e inversión en infraestructura de transporte (Grafica 27)

Gráfica 27

Medidas del gobierno Distrital que facilitarían la adaptación de las empresas de la Región a la competencia que enfrentaría con Estados Unidos



2. Cadenas productivas de la región

Para que los empresarios conocieran los resultados del estudio y con el objetivo de incorporar a los mismos las percepciones y problemáticas de la actividad exportadora de ocho cadenas productivas, se realizaron en la CCB ocho talleres para cada una de las siguientes cadenas: Hortofruticultura, productos lácteos, industrias gráficas, textiles y confecciones, cuero y calzado, químicos y petroquímica, metalurgia y metalmecánica y servicios de salud.

2.1 HORTOFRUTICOLA

A. Características

Tamaño y evolución

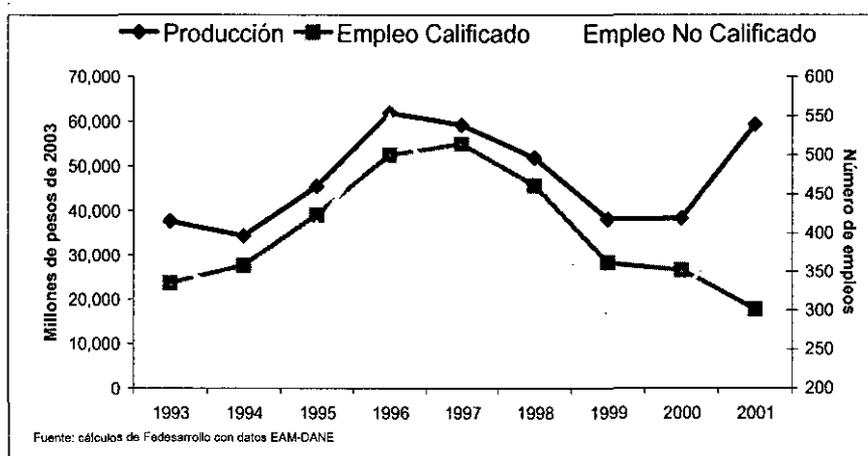
El sector Hortofrutícola en la región Bogotá – Cundinamarca lo integran fundamentalmente unidades productivas de escala de producción micro y pequeña: De 1971 empresas, 96 % son unidades de estas características. La estructura empresarial

que caracteriza al sector, indica que la asociatividad de las empresas en cadenas productivas y / o clusters, es una estrategia vital para fortalecer su participación en la producción regional y darle capacidad para incursionar en los mercados internacionales.

El subsector industrial de *Envasado de frutas, verduras y legumbres*, según la Encuesta Anual Manufacturera (EAM) del DANE estaba conformado por 12 empresas cuya producción y empleo apenas representó 1,2% y 3% en promedio en el período 1991-2001 del sector de *Alimentos procesados*. Su comportamiento en la década de los años 90 en términos de producción y empleo, muestra que ha tenido épocas de dinamismo (a inicios de la década), de recesión (entre 1997 y 2000) y de leve recuperación (a partir de 2001), observándose mayor participación del empleo no calificado. Esto indica que su desempeño ha sido inestable y que no logra consolidarse como actividad estratégica para el desarrollo y crecimiento de la economía regional (Gráfica 28).

Gráfica 28

Evolución del subsector industrial de *Envasado de frutas, verduras y legumbres* en Bogotá y Cundinamarca, 1993-2001



A su vez, su desempeño económico se refleja en el decrecimiento de sus exportaciones pues sus ventas al exterior, disminuyeron 1,4% al pasar de US\$22,3 millones en 1991 a US\$18,8 millones en 2003.³⁰, lo que significó que su peso en el total de las exportaciones regionales, pasara de 2,7% en 2002 a 0.9% en 2003. Este comportamiento es similar al del sector en el resto del país, tendencia contraria a la observada a nivel mundial y en particular, de países en desarrollo en productos como *Frutas frescas y procesadas*.

Otros países en desarrollo como Argentina, Chile, México y Brasil han logrado dinamizar sus exportaciones porque definieron nichos específicos más dinámicos y menos distorsionados. En México la producción de tomates se multiplicó por cinco en los años 70 y en mango fresco el cambio fue espectacular. En Perú, el mango fresco dio un salto interesante de 2.2 a 14 millones de dólares en los 90, y en espárragos de US\$5 a US\$38 millones. En Argentina los limones y limas dieron un gran salto. Chile se convirtió en potencia exportadora agrícola. Costa Rica, es un productor grande de piña y, Brasil lo es en jugo de naranja desde los años 80. Brasil tiene hoy el 77% del mercado mundial de jugo de naranja congelada; Costa Rica, tiene el 30% del mercado de piña en el mundo; el mango mexicano el 28%; Chile con sus uvas 20%, tomate mexicano el 15%, y Perú con el espárrago 10% y el mango 6%.

Exportaciones

Entre 1991 y 2003 el principal renglón de exportación hortofrutícola de la región fue *Frutas frescas (excepto bananos)*, con participación promedio de 51% del promedio del total exportado por sector. Le siguen en importancia: *Papas (17%), Bananos y plátanos (10%), Papas procesadas (7%), Hortalizas (6%), Frutas procesadas (5%), Legumbres (3%), Hortalizas procesadas (0,6%) y Legumbres procesadas (0,2%)*.

El análisis del *Índice de Balanza Comercial Relativa (IBCR)* para los productos hortofrutícolas de la región y de Estados Unidos, en el periodo 1998-2002 permite deducir que Bogotá-Cundinamarca es una región exportadora neta de *Papas, Papas procesadas y Bananos y plátanos* y que Estados Unidos es un importador neto de todos los productos hortofrutícolas, con excepción de *Frutas (excepto bananos), Papas y Papas procesadas*. La Unión Europea es el principal socio comercial de la región: entre 1991 y 2003, adquirió en promedio 45% de las ventas externas de estos bienes. Le siguen en importancia, Venezuela (30%) y Estados Unidos (10%). Los demás países de la CAN y MERCOSUR, no son compradores de los bienes que produce la región

³⁰ Las exportaciones comprenden los siguientes productos hortofrutícolas, sin procesar y sus derivados (procesados): *Bananos y plátanos, Frutas (excepto bananos y plátanos), Hortalizas y Legumbres*.

Según el *Índice de Ventaja Comparativa Revelada (IVCR)*,³¹ se encontró que de todos los productos hortofrutícolas producidos en la región en el periodo 1998-2002, solamente *Papas y Papas procesadas* son competitivos.

Según los aranceles promedio que Estados Unidos aplica a los productos agropecuarios y agroindustriales de Colombia, se observa que existen importantes picos en *Tabaco y sus sucedáneos* y en *Semillas de oleaginosas*, productos que tienen aranceles superiores a 19%. Estos promedios arancelarios incorporan el efecto de 1.159 productos que tienen preferencias por el ATPA – ATPDEA. No obstante, el porcentaje presentado considera que algunos productos tienen un arancel 0% por las preferencias SGP. Por lo tanto, el universo hortofrutícola colombiano no enfrenta mayores aranceles para ingresar al mercado estadounidense.

Sin embargo, como es conocido, las barreras para acceder al mercado estadounidense no se limitan al arancel sino a los *requisitos sanitarios y técnicos* que ese país exige a los exportadores para el ingreso de los productos. Un ejercicio realizado por la Asociación Nacional de Industriales (ANDI), documentó que 46% de 188 subpartidas del sector hortofrutícola sin procesar, reportaron *barreras sanitarias y técnicas* en ese mercado.

No obstante, hay países de la región que han ganado posicionamiento en el mercado hortofrutícola en Estados Unidos y que la región Bogotá Cundinamarca no ha explorado suficientemente el mercado internacional. Un estudio del Banco Mundial³², precisa los cultivos competitivos del sector agrícola colombiano destacando que de seis sectores³³ Colombia tiene potencial en cinco, siendo muy fuertes los de frutas y verduras.

C. Importaciones

Según el *Índice de Intensidad Importadora (III)*, Estados Unidos es importador importante de los productos hortofrutícolas regionales competitivos y con potencial exportador como es el caso de *Bananos y plátanos*, razón por la que su IBCR es positivo.

³¹ Fedesarrollo (2004) Tratado de Libre Comercio Colombia - Estados Unidos: Análisis del Impacto económico sobre a región Bogotá Cundinamarca. Bogotá

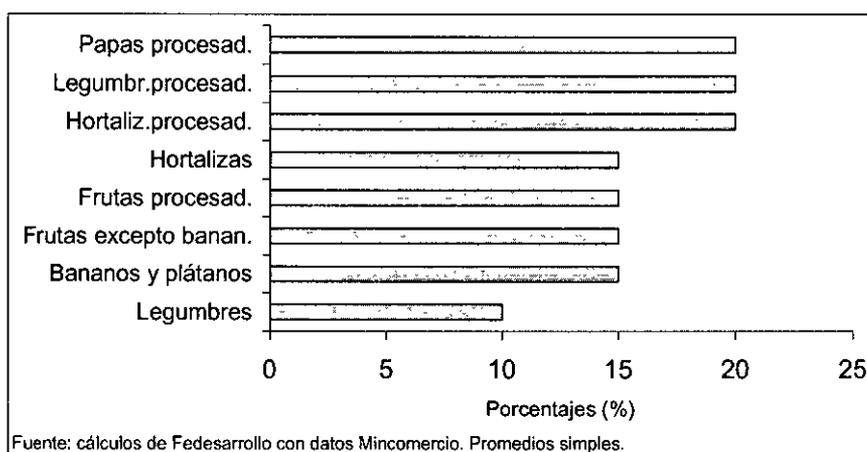
³² Banco Mundial. Fuentes y Fundamentos de la Competitividad Agrorural en Colombia, 2003

En el periodo 1998 y 2002, la importación de bienes hortofrutícolas de Estados Unidos ascendió en promedio a US\$ 7.749 millones. En este lapso México fue su principal proveedor y Colombia el octavo. Los otros proveedores importantes son Chile (11%), Costa Rica (8%) y Canadá (8%). Estos cuatro países han suscrito acuerdos de libre comercio con de Estados Unidos lo que les ha facilitado el acceso a ese mercado por la remoción de barreras sanitarias, durante el proceso de negociación y luego en la etapa de implementación.

Chile junto con los demás países del ALCA, le proveen a la región Bogotá – Cundinamarca, los productos hortofrutícolas que importa por un valor promedio de US\$91,8 millones en el periodo 1998-2002. Estados Unidos, le vendió en el mismo periodo 12,4% de las compras externas de la región. No obstante, el acceso de los proveedores estadounidenses a la región, según el promedio arancel *Nación Más Favorecida* (NMF), oscila entre 10% y 20% (Gráfica 29). Por tanto, el desmonte de los aranceles colombianos a productos estadounidenses podría contemplar por parte de los productores locales, plazos amplios de desgravación en especial, para el renglón de *Frutas procesadas*, pues Estados Unidos es el principal proveedor de la región.

Gráfica 29

Acceso al mercado colombiano:
promedio arancel Nación Más Favorecida (NMF)



Por su parte, y en respuesta a esta situación, Estados Unidos solicita la eliminación del sistema de andino franjas de precios (SAFP), que se aplica esencialmente a trece productos (carnes, aceites, lácteos, trigo, maíz, arroz, soya y azúcar, entre otros) y 150

³³ Granos y soya; frutas y verduras; cultivos de ciclo largo; tubérculos, algodón y tabaco; productos ganaderas; y especies forestales.

posiciones arancelarias de bienes asociados, sustitutos o derivados de esos 13 productos. Estos productos tienen aranceles variables, en función del comportamiento de sus precios internacionales. Cuando los precios bajan sube el arancel, y cuando los precios internacionales son altos baja el arancel. El SAFF se ha traducido, en aranceles bastante altos, entre 1998 y el 2002 en promedio fueron de 69%, 67%, 61% y 54%. El significado es que los productos bajo este sistema, están más protegidos que los productos hortofrutícolas y en general que el resto de la economía.

Para los productores locales que defienden el SAFF hay dos argumentos: primero, la protección de esos sectores, es una manera de defenderlos de los grandes subsidios y ayudas internas que dan los países desarrollados a su sector agrícola, que hoy en día ascienden más o menos a trescientos mil millones de dólares (US\$300.000 millones). Segundo, el tema de seguridad porque se protege de caer el empleo rural en manos de la subversión o del narcotráfico. Por el contrario quienes no están de acuerdo con mantener el SAFF, argumentan que este sistema termina siendo más proteccionista que los mismos aranceles y que los cultivos con franjas de precios no son los que más empleo generan. En una lista de 14 productos³⁴ en los primeros 10 lugares solo hay 2 productos con franja; y entre los cuales están sectores como las frutas, la papa, plátanos.

B. Perspectivas de las negociaciones

Para el sector agrícola, el acuerdo de las partes es que se definan varias listas: una de productos de desgravación inmediata, y otras a cinco años, a diez, a más de diez años, y finalmente una que liga los aranceles a contingentes. En síntesis, la oferta de Estados Unidos tiene una mayor concentración en inmediata, y la oferta de Colombia en los plazos más largos.

En hortofrutícola, las ofertas de Estados Unidos en porcentaje de las partidas arancelarias, está concentrada en inmediata (32%), y cinco años (16%), aunque asciende la participación en los plazos más largos. Esta oferta que es el punto de partida es ya de por sí atractiva para este sector, por ello es que resulta preocupante para el sector tener enfrentadas estas oportunidades con las franjas de precios de otros bienes agrícolas. En cuanto a la oferta colombiana, hay concentración en la lista de los cinco años y hay algunos productos importantes que están en inmediata como

³⁴ Flores, banano, papa, plátano, frutales, palma africana, yuca, cacao, caña de azúcar, algodón, maíz, soya, arroz y trigo.

por ejemplo los que son claramente exportables, banano y plátanos, frutas, etc. Pero las hortalizas y legumbres procesadas, están concentradas en la lista de cinco años, y algunos más con valores importantes en la lista de diez años como la papa y las papas procesadas, dos de los productos competitivos en la región.

Además de la oferta agrícola que se acaba analizar, Colombia tiene otros asuntos supremamente delicados, como las franjas, quiere tener aranceles específicos, quiere mantener cupos de importación y quiere tener salvaguardia agrícola que se active cuando los productos de Estados Unidos entran en volúmenes importantes o a precios muy reducidos.

Todo lo anterior indica que la negociación agrícola es compleja, desgastadora, y con pocas posibilidades de avance para sectores como el hortofrutícola, que no depende de las franjas, pero si de una mayor apertura del mercado de Estados Unidos.

C. Percepciones y expectativas de los empresarios (encuesta)

La encuesta de Opinión Empresarial, comentada en el capítulo anterior, que fue respondida por 350 empresarios de la industria de la región Bogotá – Cundinamarca refleja coincidencias y algunas diferencias menores con las respuestas dadas por los empresarios del sector Hortofrutícola:

Los resultados de las respuestas del sector Hortofruticola son:

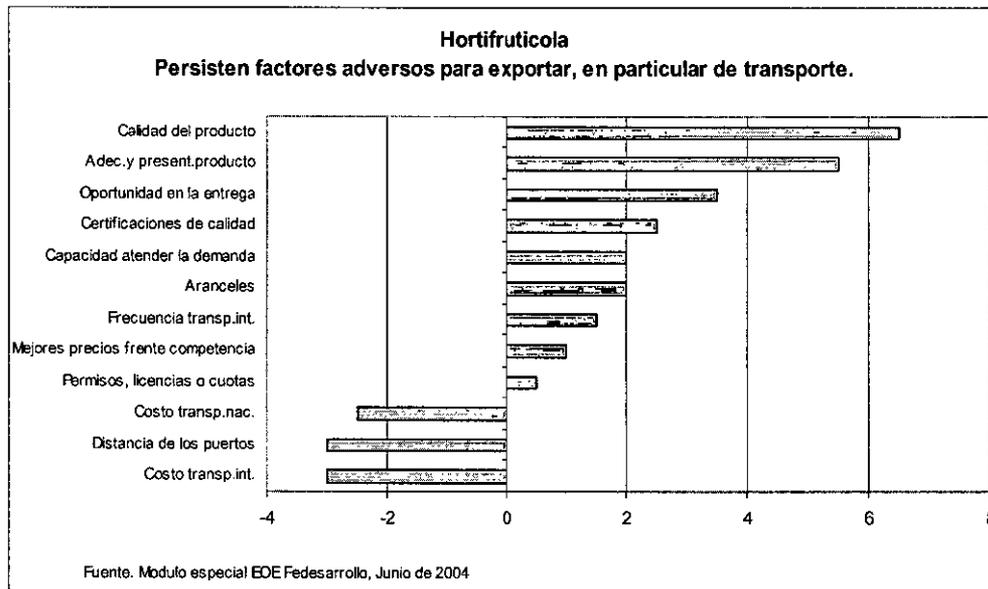
Primero, en relación a su experiencia exportadora a Estados Unidos

- Se evidencio que el porcentaje de empresarios que tienen la expectativa de poder exportar con el TLC es menor a la del empresariado en general, expectativa que se diferencia con el optimismo de empresarios de otros países como Perú, Costa Rica, Chile, Brasil y México que han colonizado mercados internacionales con productos agrícolas y en particular de este subsector.
- Se verifico que los empresarios de este subsector en su totalidad no han hecho uso de las preferencias arancelarias otorgadas por el ATPA – APTDEA fundamentalmente por su poca información y desconocimiento del mercado estadounidense y por los costos en trámites y la no sostenibilidad de incentivos.
- Para la mayoría (65%) de los empresarios de este subsector que exportan a Estados Unidos, con el TLC existe la expectativa de ampliar sus ventas a ese país

aunque ninguno cree que será de manera inmediata. Algunos empresarios son conscientes que la demanda en el mercado de Estados Unidos es amplia pero sienten que existen barreras, no solo arancelarias sino fitosanitarias, que requerirían ser objeto de la negociación. El tema obviamente se enfrenta a la solicitud que Estados Unidos reclama de Colombia, cual es el desmonte del sistema de franjas de precios que protege a algunos sectores

- Las ventajas que consideran les posibilitaran exportar a Estados Unidos por la calidad de los productos, la entrega oportuna y la adecuación y presentación del producto.
- Como factores adversos, el costo del transporte y la distancia a los puertos son los más destacados. (Gráfica 30)

Gráfica 30

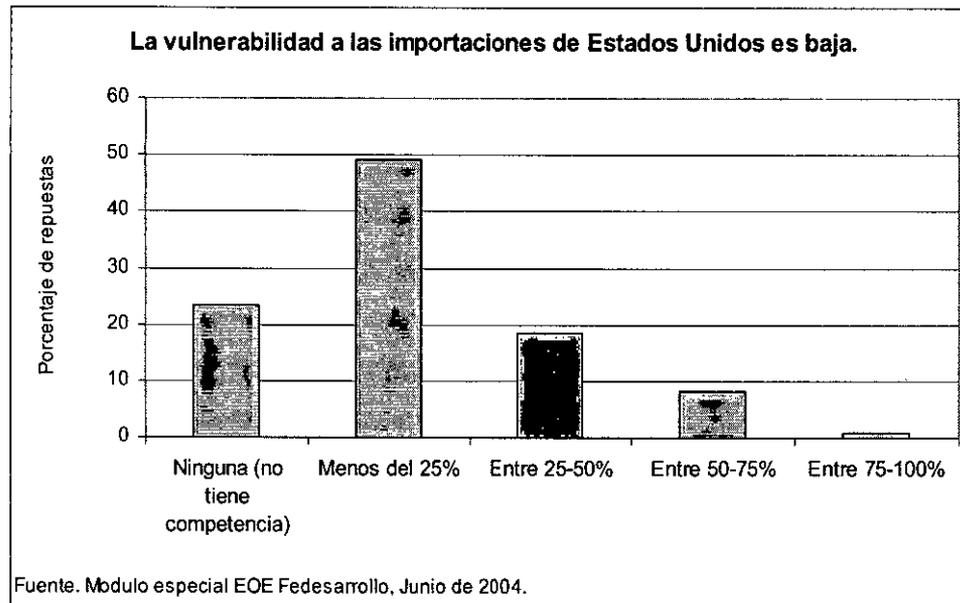


Segundo, sobre la experiencia importadora de insumos desde Estados Unidos y los competidores del ese país que venden a la región se destacan las expectativas siguientes:

- Sobre las condiciones competitivas de las empresas frente a los productos importados de Estados Unidos el optimismo es alto, es decir, tienen bastante confianza frente a la competencia porque la perciben como muy baja. Actualmente el 29% compra insumos importados de Estados Unidos y creen que la demanda de tales insumos con el TLC, no aumentará. Este comportamiento contrasta con sectores como el de textil y confecciones o de industrias gráficas que dependen

del la fibra o del papel que les venden los proveedores de Estados Unidos (Gráfica 31)

Gráfica 31



- Señalan como obstáculos para competir con los productos importados, en orden de importancia, la tecnología inadecuada, maquinaria obsoleta, altos costos de energía, costos de distribución en el mercado nacional, baja calidad de sus productos, altos costos administrativos, y altos costos de la mano de obra. Es claro que la mano de obra no es el principal problema pero la reconversión industrial, si lo es.
- Como estrategias para enfrentar la competencia destacan el desarrollo de nuevas líneas de productos, mejores sistemas de control de calidad, nuevas tecnologías productivas, reorientación de la producción hacia la exportación, aumento en la escala de producción y alianzas con empresas internacionales.
- Sobre las políticas gubernamentales de los gobiernos nacional y local demandan apoyo económico para reconversión tecnológica, líneas de crédito para capital de trabajo, inversión en infraestructura para transporte, seguido de estabilidad de la tasa de cambio. Del gobierno local reclaman, además de apoyo a la reconversión tecnológica, simplificación de trámites, seguridad, inversión en infraestructura de transporte, capacitación de personal operativo.

D. Inquietudes y propuestas de los empresarios (talleres empresariales)

El taller empresarial contó con la participación de los principales gremios y empresarios del sector así como con las instituciones públicas de los gobiernos nacional, distrital y departamental que desarrollan programas de apoyo a los empresarios. Muchos de ellos forman parte del CARCE y de asociaciones empresariales conformadas por los mismos empresarios. Los propósitos del taller fueron dar a conocer los resultados de este estudio y conocer sus recomendaciones a las instituciones públicas, a los gremios que los representan y a la misma Cámara de Comercio de Bogotá.

Las inquietudes y propuestas que surgieron con su participación fueron:

- Reconocieron el gran potencial que la región tiene en la producción y exportación de hortalizas, las ventajas de estar localizada en un país que como Colombia está cerca de los diferentes mercados de Estados Unidos, el valor estratégico que en esos mercados tiene la demanda de productos orgánicos, experiencias positivas de productores de frutas como la uchuva, granadilla, tomate de árbol y pitahalla en municipios como Gachetá y, una experiencia como la de la compañía Bavaria que está exportando fruta que le compra a productores Cundinamarqueses brindándoles asesoría técnica y acuerdos por contrato
- Reiteraron como obstáculos a superar los de: a) la prevalencia de una estructura empresarial micro que no trabaja en cadenas o redes que les faciliten gestionar su actividad siendo que la mayor dificultad para entrar en los mercados internacionales es el tamaño. Se menciona como ejemplo el caso de demandas de exportación de frutas exóticas que por la pequeña escala de producción no esta en capacidad para atender la demanda de un país como Canadá. Para los productores es claro que o se tiene el tamaño crítico o no se llega y que el costo de transporte es más alto entre más pequeña sea la exportación. b) las devoluciones que realiza la empresa exportadora, que también con frecuencia hace pedidos discontinuos. Se mencionó que en el caso de la fruta fresca esas devoluciones son entre el 20 y 40% del pedido beneficiando al exportador y perjudicando al productor. c) el exportador reclamó mayor planificación de los productores para atender las escalas de producción que se les demanda., Señalaron que los productores trabajan con una visión cortoplacista lo que lleva a que se presente escasez como sucede con frecuencia en el caso de la fruta fresca lo que implica que el productor no cumpla los contratos
- Formularon recomendaciones como las de a) a la Cámara de Comercio desempeñar un importante papel en apoyar la producción de hortalizas en la

Sabana de Bogotá, mediante su certificación b) al gobierno Departamental, distrital y a la CAR desarrollar los proyectos que se requieren para la descontaminación del río Bogotá para que los productores de hortalizas puedan certificarse. c) Focalizarse en estrategias para afrontar el mercado internacional, resolver los problemas básicos de tenencia de tierra, dispersión de tecnología y nichos de productos d) solucionar el problema de las devoluciones de pedidos introduciendo un esquema de productor exportador, que pase directamente de Cundinamarca al consumidor en Estados Unidos o que el caso de la agroindustria se especialice en el uso de técnicas para fruta deshidratada d) La agricultura por contrato trae beneficios al agricultor porque le brinda estabilidad, apalancamiento financiero, entre otros e) Focalizarse en productos en los que los productores puedan generar valor agregado, que ofrezcan nuevas oportunidades y que por lo general estén asociados a productos nativos del trópico. Por ejemplo, exportar pie de curaba. Empresas como Tuti Fruti y Orense lo han demostrado. f) Que las grandes cadenas sean las que intermedien en las exportaciones, ya que pueden intercambiar sus productos con cadenas de otros países. Los pequeños proveedores locales les venderían a esas cadenas. Las grandes cadenas se han internacionalizado, se han globalizado, siguiendo la tendencia mundial. En Colombia existen Carrefour y similares.

2.2 PRODUCTOS LACTEOS

A. Características

Tamaño y evolución

La estructura empresarial que caracteriza la cadena de productos lácteos de la región Bogotá – Cundinamarca conformada por 1.634 empresas registradas es dominada por la microempresa y la pequeña empresa: 88,2% y 11,6% respectivamente. Esta estructura, advierte la necesidad de trabajar en la asociatividad como estrategia para mejorar su productividad y competitividad en los mercados internacionales.

Las características de esta cadena en la región son similares a la nacional en tres aspectos: primero, el notable proceso de modernización que tuvieron sus empresas en la década de los años 90 que le imprimió importante dinamismo. Segundo, aunque los renglones básicos de leche fresca y crema son los predominantes, ha incursionado en nuevos renglones como la leche en polvo y los lácteos procesados. Tercero, su

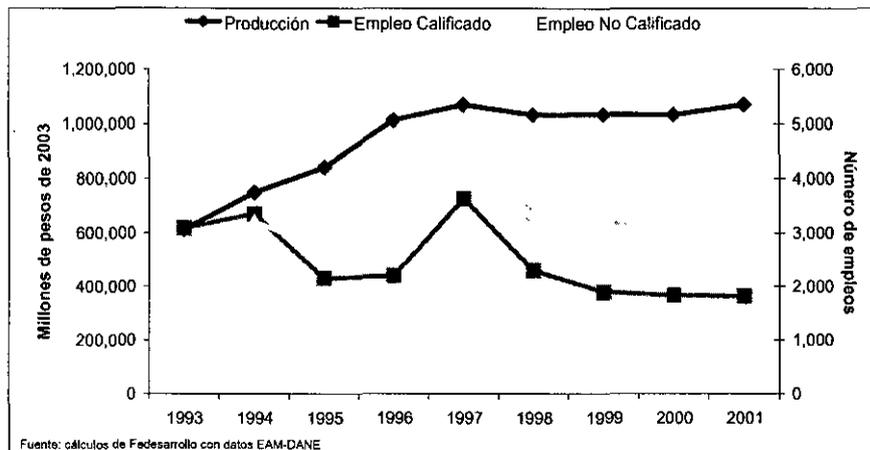
principal mercado es el doméstico, muy a pesar de su mejor desempeño reciente en sus exportaciones.

Para la región la producción de lácteos equivale en promedio a 37 % de la producción total de Colombia, el 46 % del empleo calificado, 39 % del no calificado y 38 % del capital nacional. Estas cifras indican que la cadena de Bogotá y Cundinamarca, es importante para las economías nacional y regional

El renglón de *Productos lácteos (sin leche fresca)* de la región representó en promedio 24% de la producción de *Alimentos procesados* en el período 1993-2001. Según la Encuesta Anual Manufacturera, los *Productos lácteos* de Bogotá-Cundinamarca representaron 4,6% en promedio de la producción industrial y 2,9% del empleo industrial de la misma entre 1991 y 2001. La producción de la cadena en la región creció cinco veces: paso de \$ 200 millones a \$ 1 billón. Al contrario, la generación de empleo ha tenido una tendencia decreciente (Gráfica 32)

Gráfica 32

Evolución de la industria de *Productos lácteos* en Bogotá y Cundinamarca, 1993-2001



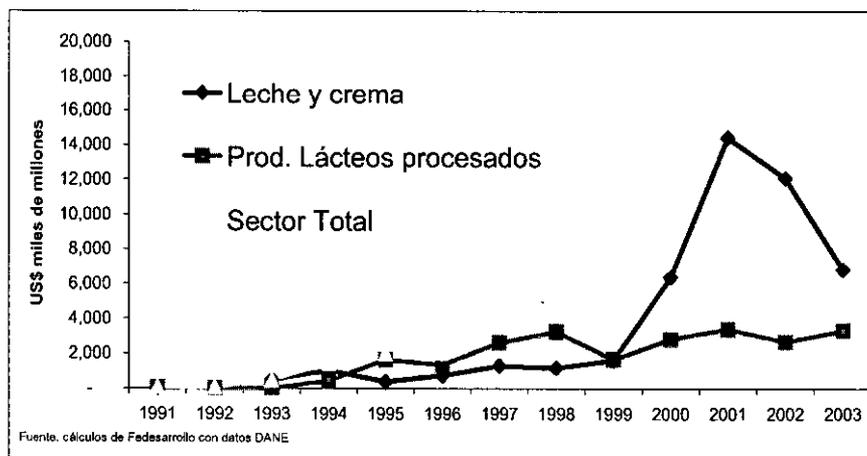
Exportaciones

Entre 1991 y 2001, la producción de lácteos mostró notable crecimiento de sus exportaciones, principalmente en productos procesados (leche en polvo, quesos, yogurt, suero agrio, y crema). Las exportaciones tuvieron su mayor auge en 2001 (US\$ 18 millones) pero disminuyeron en 2003 por el colapso del comercio con Venezuela (gráfica 33). Entre 1991 y 2003, el mercado de Venezuela compró 89,1% de las ventas

externas de la región. Ecuador (10%), es el segundo país de destino más importante. Hacia estados Unidos, sólo fueron 0.2%:

Gráfica 33

Exportaciones de productos lácteos
de la región Bogotá-Cundinamarca, 1991-2003

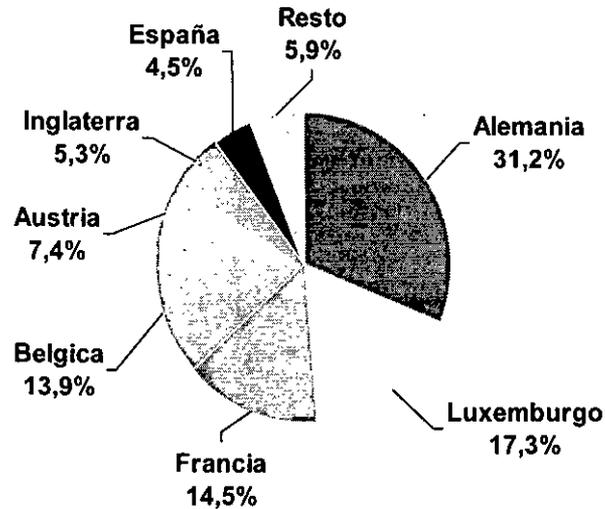


La participación de las exportaciones de productos lácteos en las exportaciones totales de la región es aún muy pequeña: 0,5% en 2003. Además, su *apertura exportadora*, apenas alcanzó un 0,73% en 2001, es decir, sus ventas se destinan principalmente a abastecer el mercado colombiano.

En el comercio mundial, las exportaciones de leche y crema en el periodo 1998 – 2002, las concentraban cuatro países: Alemania, Luxemburgo, Francia y Bélgica. (Gráfica 34). La producción de Estados Unidos fundamentalmente se destina a abastecer su mercado interno.

Gráfica 34

Principales países exportadores de leche y crema, sin concentrar y sin endulzar
Promedio 1998-2002



Fuente: cálculos Fedesarrollo con datos Comtrade

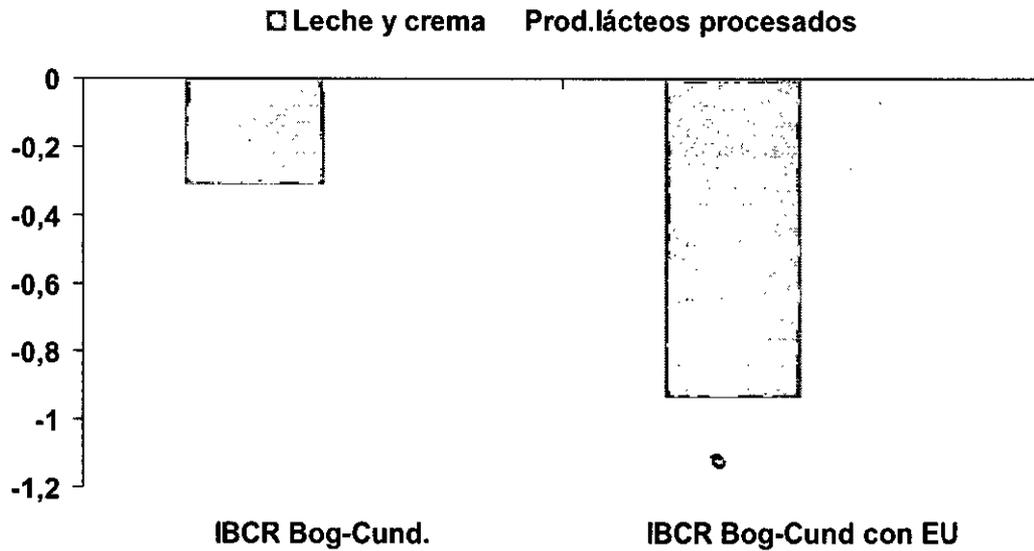
Los empresarios tienen la percepción que no existe acceso al mercado de Estados Unidos por la exigencia de requisitos sanitarios. Sin embargo, las estadísticas del DANE muestran que hay experiencias exitosas: entre 1998 y 2003, la región exportó a ese mercado un promedio de US\$ 19.9 millones en los renglones de *leche en polvo* (55% del promedio), *yogurt y sueros* (35%) y *quesos* (33%). Este hecho es interesante si se tiene en cuenta que Estados Unidos, es exportador neto de *leche en polvo*, *yogurt y sueros*.

Importaciones

Según la Balanza Comercial Relativa, IBCR; Bogotá-Cundinamarca es una región importadora neta frente al mundo y a Estados Unidos en los segmentos de leche y crema, y, productos lácteos procesados. La Balanza Comercial es menos negativa frente al mundo que frente a Estados Unidos (gráfica 35)

Gráfica 35

**Índice de Balanza Comercial Relativa
Bogotá-Cundinamarca
Promedio 1998-2002**

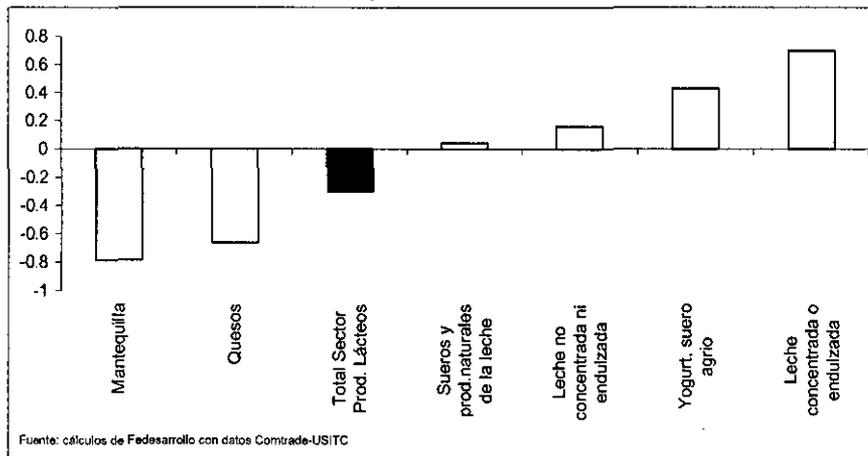


Fuente: cálculos de Fedesarrollo con datos COMTRADE y DANE

La BCR de Estados Unidos en el periodo 1998-2002, indica que en el conjunto del sector es un país importador neto. Por producto, lo es en mantequilla y de quesos, y es exportador neto de leche concentrada o endulzada (leche en polvo, yogurt, de leche no concentrada ni endulzada). Esto quiere decir que las oportunidades están en mantequilla y quesos (gráfica 36).

Gráfica 36

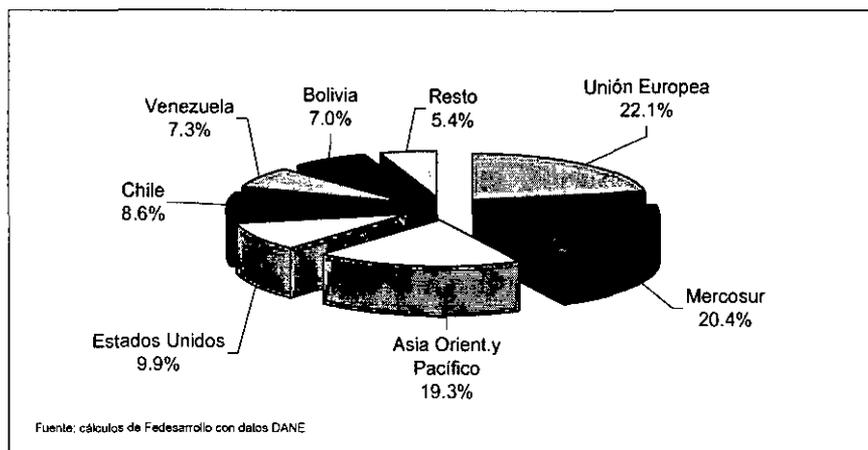
Índice de Balanza Comercial Relativa de Estados Unidos
Período promedio 1998-2002



Bogotá - Cundinamarca, esencialmente importa leche en polvo y de las restantes categorías de productos, sobresale el suero y productos naturales de leche. En el período 1998-2002, la región importó US\$16,4 millones, siendo la Unión Europea el principal proveedor, mientras que, Estados Unidos ocupa el quinto lugar (gráfica 37).

Gráfica 37

Origen de las importaciones del sector de productos lácteos de la región Bogotá-Cundinamarca, período promedio 1998-2002



Competitividad

La competitividad de las empresas de lácteos de la región comparada con la de otros países y en especial con Estados Unidos, a pesar de su modernización en años recientes, es muy baja. Algunas cifras lo ilustran.

En rendimiento de producción de leche fresca de Estados Unidos es muy superior al de Colombia: mientras el primero ocupa a nivel mundial el tercer lugar, Colombia ocupa el 106 (Cuadro 10). Por eso, en el 2003 Estados Unidos tuvo una producción de 77 millones de toneladas y Colombia de 6 millones. A nivel mundial, Colombia tiene una productividad inferior al promedio superando solamente a la India país donde la producción de leche no es estratégica para su economía. En producción de leche en polvo, la situación es similar: la capacidad de producción de Colombia es muy inferior a la de Estados Unidos aunque son los países de la Unión Europea los principales exportadores mundiales. Estas asimetrías sumadas a las políticas de subsidios y ayudas de los países desarrollados contribuyen a que la competitividad de las empresas de lácteos en la región Bogotá – Cundinamarca, sea tema difícil y sensible en las negociaciones del TLC entre los dos países.

Cuadro 10

Productos Lácteos Producción mundial de leche año 2003

	<i>Cow Milk, Whole, Fresh</i>	Producción Ton.	Rendimiento Hg/An	Puesto obtenido por rendimiento
1	Estados Unidos	77.252.000	85.042	3
2	India	36.500.000	9.407	115
3	Rusia	32.800.000	27.333	50
4	Alemania	28.350.000	65.083	13
5	Francia	24.614.100	60.449	16
5	Brasil	23.315.000	11.658	101
7	Gran Bretaña	15.056.000	68.436	11
8	Nueva Zelanda	14.354.112	37.365	40
9	China	14.335.250	20.458	65
10	Ucrania	13.400.000	29.778	45
22	Colombia	6.050.000	10.431	106
	Mundo	506.852.087	21.648	

Fuente: FAO. Nota: Toneladas métricas. Hg/AN: hectolitros por animal

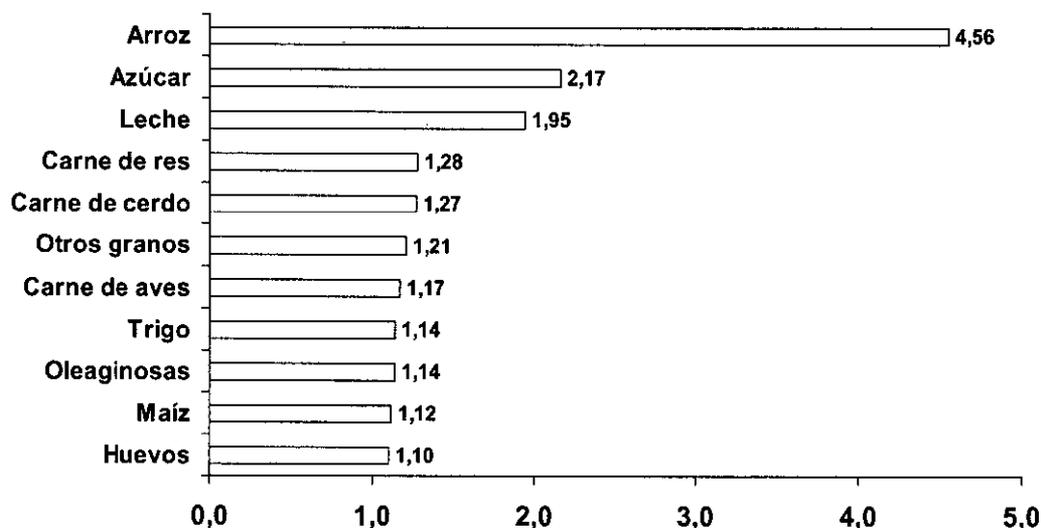
Según el Índice de Ventaja Competitiva Revelada (IVCR), en la región Bogotá Cundinamarca, los renglones de leche y crema son competitivos mientras que los lácteos procesados no lo son. Este resultado sorprende si se tiene en cuenta que los procesados son los de mayor dinamismo, diversificación y asimilación de técnicas de

mercadeo. En términos de costos de producción, solamente el departamento de Nariño en Colombia, registra ventaja competitiva y, la Sabana de Bogotá y Ubaté tienen los costos más altos. Siendo que los concentrados y los alimentos para la ganadería de leche pesan la quinta parte de los costos totales por ser su valor mayor en el mercado interno, que importados de un país como Estados Unidos, significa que el TLC puede ser una oportunidad para abastecerse de insumos críticos para la cadena.

El análisis de competitividad de estos productos no puede omitir las distorsiones existentes en el mercado mundial como efecto de las políticas gubernamentales de los países desarrollados o de la adopción de sistemas como el de Franja de Precios adoptado por Colombia para algunos bienes agrícolas. En los productos lácteos se observan dos cosas; de una parte, el subsidio al productor como porcentaje del valor bruto de la producción, es el tercero más alto de 11 productos agrícolas. De otra, la protección en frontera, es decir la relación entre el precio promedio recibido por los productores domésticos y el precio frontera (gráfica 38) tiene en lácteos una distorsión de 1.95 veces. Estos son los tipos de productos que se benefician con el SAFP. En el caso de lácteos, las distorsiones en los mercados mundiales en subsidios al productor la leche está por nivel de 50%, es decir, es un producto de los más distorsionados en los mercados mundiales, En la protección en frontera, se observa que después del arroz y el azúcar la leche son los más protegidos

Gráfica 38

Coefficiente de protección nominal
Promedio 1998-2002



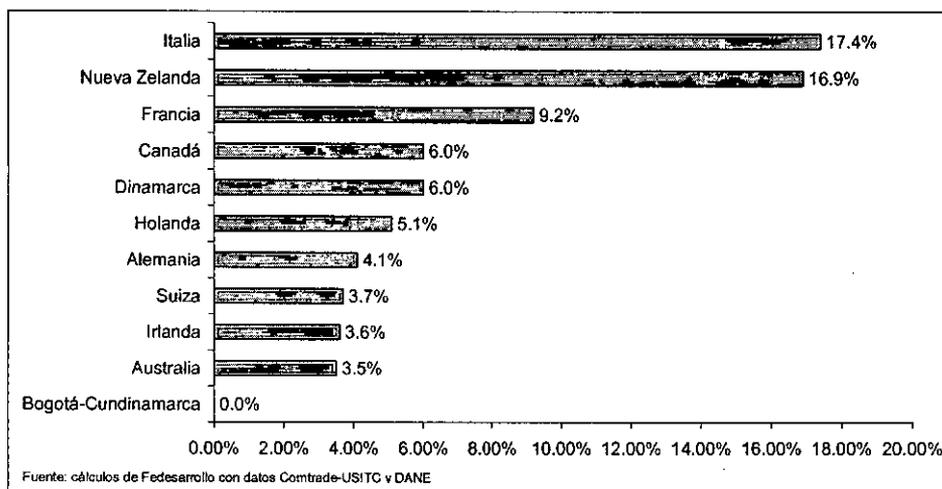
Relación entre el precio promedio recibido por los productores domésticos y el precio en frontera.

El arancel promedio de Estados Unidos para todos los productos lácteos colombianos es 1,3% (promedio simple). Sin embargo, ese país impone una serie de obstáculos sanitarios y técnicos que limitan el acceso de productos lácteos de Colombia. Un análisis de la lista de solicitudes de apertura presentadas en Lima por Colombia a Estados Unidos reportó que de 100 partidas arancelarias del sector leche y productos lácteos 73% reportan barreras sanitarias y técnicas en el mercado de Estados Unidos, lo que muestra la importancia de este tema en las negociaciones. El tema arancelario no es entonces marginal, pues si bien el arancel medio es bajo, y el 66% de las partidas tienen preferencias ATPA o ATPDEA, el remanente de productos tiene o arancel ad valorem o arancel ad valorem más arancel específico.

Los principales proveedores de lácteos de Estados Unidos son los países europeos y Nueva Zelanda. Por la aplicación de contingentes arancelarios y barreras no arancelarias, es difícil identificar cuáles son las condiciones de acceso que tienen estos países al mercado estadounidense. Canadá, probablemente cuenta con un acceso más favorable en términos relativos, pues tiene un acuerdo de libre comercio con Estados Unidos que podría estar facilitando su penetración a ese mercado. (Gráfica 39)

Gráfica 39

Principales diez proveedores de Estados Unidos,
sector productos lácteos, período promedio 1997-2003



Las condiciones de acceso al mercado colombiano tienen varios componentes. En primer lugar los aranceles corrientes de los productos lácteos procesados es 20% y leche y crema 17,5% en promedio, tasas superiores al promedio agrícola de 14%, y a la media del universo arancelario 11.7%. No obstante, el elemento crítico es el sistema de franjas de precios SAFR que a primera vista, pretende ser un mecanismo de estabilización, pero en la práctica, ha resultado ser más proteccionista que estabilizador. Esto se evidencia en el caso de la leche que para el periodo abril de 1995 a abril de 2003, el promedio de la protección en vez de estar en 20% o 15%, las tasas medias del arancel fueron 33%.

En consecuencia, el sector privado en el tema de barreras ha hecho tres solicitudes. Primera, equivalencia entre el sistema sanitario colombiano de inspección y certificación de procedimientos industriales con la FDA y la USDA de Estados Unidos. En particular, agilizar los trámites para obtener la certificación para exportar a E.U. y, la aceptación de productos provenientes de zonas libres de aftosa o de zonas de baja prevalencia, es decir, que se reconozca lo establecido para tal efecto en la Organización Internacional de Epizootias (OIE) a partir de la entrada en vigor del TLC con Estados Unidos. Segunda, que Estados Unidos elimine las restricciones cuantitativas, arancelarias y administrativas para exportar productos lácteos a ese país. Tercera, que para los productos certificados se agilice en los puertos el proceso de inspección y certificación, que actualmente son engorrosos por las medidas en la prevención de actos terroristas.

B. Perspectivas de la negociación

La negociación en el tema agrícola tiene su mayor talón de Aquiles en el tema de acceso a mercados según el intercambio de ofertas para la desgravación de ambos países.

En agricultura hay cinco listas: en general, desgravación inmediata, a cinco años, a diez años, a más de diez años y una clasificación especial que contempla la permanencia de unos contingentes arancelarios, unas cuotas arancelarias. La oferta de Colombia para productos lácteos, las concentra en más de diez años. Colombia, además propone preservar las franjas de precios, mantener la posibilidad de establecer aranceles específicos, mantener la posibilidad de tener cupos de importación y una salvaguardia agrícola para que cuando crezcan las importaciones de productos desde Estados Unidos, o a precios muy bajos, se dispare inmediatamente un arancel para compensar.

La oferta de Estados Unidos, en la canasta mantiene los contingentes, es decir, abriría su mercado por cuotas aunque el incumplimiento de estas se gravará con el arancel actual, tema que podría ser menor para los productores de la región que están lejos de alcanzar la cuota aunque no deja de ser una oferta proteccionista y restringida. En cuanto a los subsidios, la Organización Mundial del Comercio, OMC, los declaró ilegales, desde la perspectiva de la normatividad multilateral, los subsidios de Estados Unidos al algodón, al régimen azucarero de la Unión Europea, a los sistemas de ayuda de los países desarrollados, es decir, en el escenario multilateral el tema avanza hacia atenuar los subsidios y ayudas por lo que se espera que Estados Unidos admita tratar este tema en la mesa de negociaciones del TLC y por lo que a su vez, demandará de Colombia el desmonte del SAFP.

C. Expectativas de los empresarios (Encuesta)

Para el sector de lácteos la muestra no fue muy grande ya que respondieron cerca de diez empresas de tamaño grande, de alta tecnificación y diversificación de productos, lo cual puede sesgar las respuestas lo que no invalida la importancia de las expectativas que tienen este universo.

Las expectativas frente a las posibilidades de acceder al mercado de Estados Unidos son:

Primera, la gran mayoría de los empresarios, 80%, no exporta a Estados Unidos, porque su producción está destinada básicamente al mercado doméstico. Sin embargo, 54% de los encuestados esperaría exportar a ese país como efecto del TLC, quiere ello decir que de 20 % que hoy exportan se aumentaría a más de la mitad lo que denota optimismo. Pero, este optimismo contrasta con el aprovechamiento que los productores regionales han hecho de las preferencias arancelarias otorgadas por ATPA y ATPDEA en razón a que la mitad no las aprovecha.

Segunda, la mayoría de las empresas de lácteos de la región, 80%, usa insumos importados de Estados Unidos que les representan el 20% de sus costos totales. Por tanto, la posibilidad de una reducción arancelaria de esos insumos, les significará reducir costos.

Tercera, el grueso de los encuestados en Bogotá - Cundinamarca que creen que no exportarían argumentan como razones para no hacerlo: primero que Estados Unidos no es el mercado relevante, es decir, están cómodos con el mercado local, con una baja apertura exportadora y con los mercados regionales. Segundo falta de conocimiento en la comercialización del producto en Estados Unidos. Tercero, distancia de los puertos. Cuarto, aranceles, permisos, licencias o cuotas, los contingentes (medidas para-arancelarias en particular las medidas sanitarias). Como aspectos positivos para exportar señalan la calidad del producto, certificaciones de calidad, capacidad de atender la demanda, confianza en la calidad del producto,

Cuarta, el grueso de empresarios de Bogotá - Cundinamarca, 80% considera que no tienen mayor competencia de Estados Unidos lo cual es razonable si se tiene en cuenta que el sector se autoabastece en 98% en el país, es decir, es un sector bastante cerrado en términos de acceso a importaciones. Frente a la competencia de Estados Unidos, el grueso de los encuestados, 80%, considera que no tendría problema.

Quinta, sobre los principales obstáculos para enfrentar la mayor competencia de productos importados, el grueso de los empresarios argumenta altos costos de mano de obra, altos costos de materias primas nacionales (insumos para la nutrición del ganado).

Sexta, como políticas que demandan al gobierno nacional mencionan: garantía de estabilidad macroeconómica, líneas de crédito para capital de trabajo, garantía en

estabilidad regulatoria, inversión en seguridad. Al gobierno local, inversión en seguridad, en infraestructura de transporte, simplificación de trámites

2.3 CUERO Y CALZADO

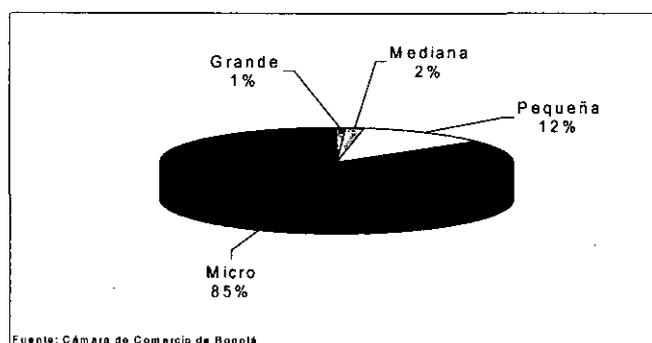
A. Características

Tamaño y evolución

Cuero y calzado es uno de los sectores más atomizados de la región. Según datos de la Cámara de Comercio de Bogotá, está compuesto por cerca de 1.600 empresas, de las cuales 97% son micro y pequeñas empresas (Gráfica 40).

Gráfica 40

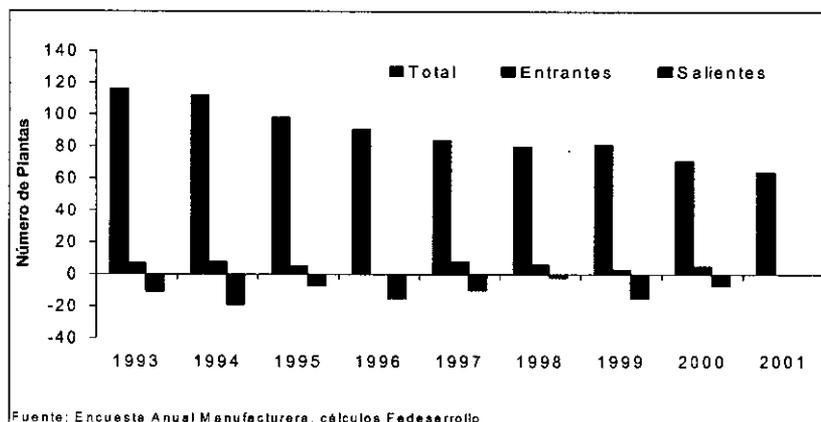
Cuero y Calzado : Tamaño de las Empresas
Bogotá - Cundinamarca



Desde inicios de la apertura económica en Colombia, el sector ha tenido un desempeño desfavorable. Según la Encuesta Anual Manufacturera del DANE, el número de establecimientos se ha disminuido de forma constante desde 1993. De hecho, entre 1993 y 2001 la disminución fue 7,2% anual promedio y, con excepción de 1998, las empresas liquidadas superaron en número a las constituidas.

Gráfica 41

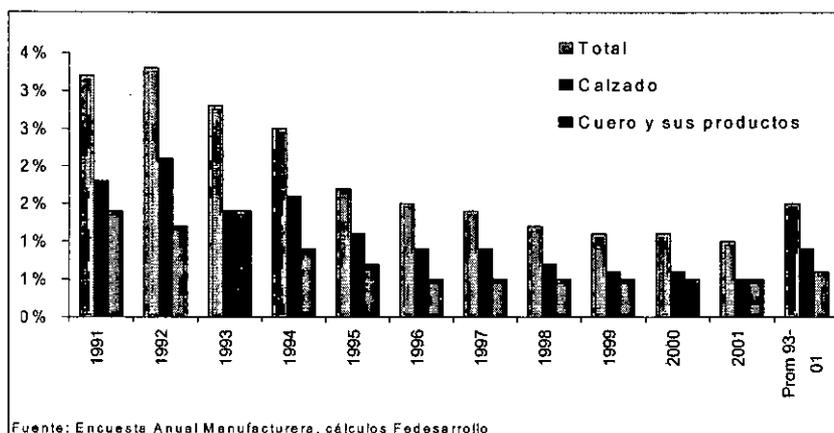
**Cuero y Calzado: entrada y salida de establecimientos
Bogotá - Cundinamarca**



Como efecto de esa tendencia, la participación del sector en la producción industrial y en el empleo de Bogotá – Cundinamarca, disminuyó. Entre 1991 y 2001 en el primer caso la disminución fue de 2.2 puntos porcentuales y en el segundo de 3.5 puntos en el mismo periodo. Según subsectores, la participación en la producción del *calzado* fue 2,5% y, la de *cuero y sus productos* 1,5% mientras que en empleo fue 2,5% y 1,5% respectivamente (gráficas 42 y 43).

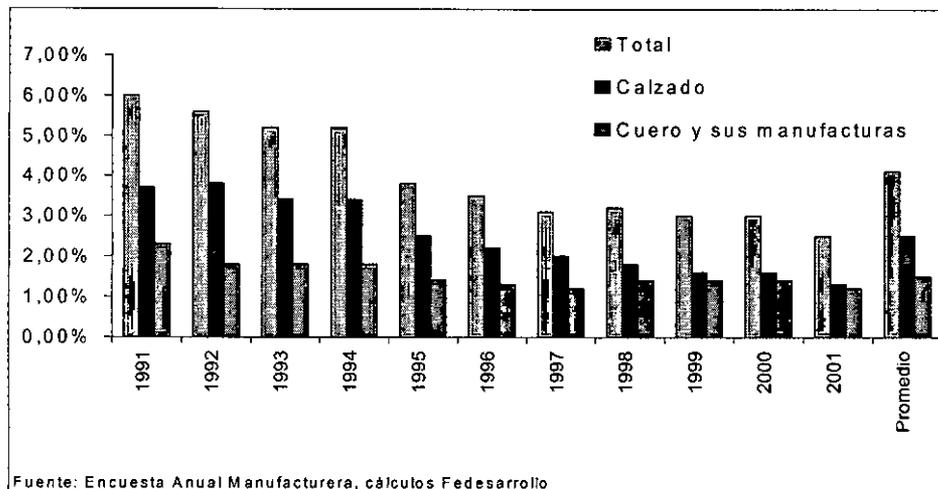
Gráfica 42

**Cuero y Calzado : participación en la producción industrial
Bogotá y Cundinamarca**



Gráfica 43

**Cuero y calzado : participación en el empleo
Bogotá y Cundinamarca**



A nivel nacional, el subsector cuero está altamente concentrado en la región Bogotá - Cundinamarca. La Encuesta Anual Manufacturera (EAM) a nivel de establecimiento indica que en la región se localizan más del 40% de las empresas y del empleo calificado y no calificado que este sector ocupa en el país. (1993-2001).

En el caso del *calzado*, la concentración de establecimientos en la región es menor (33%), pero en relación a las demás variables supera en todos los casos 40% (cuadro 11)

Cuadro 11

*Cuero y calzado: Utilización de insumos y producción
Bogotá y Cundinamarca,
Miles de pesos de 2003,
promedio 1993-2001*

Variable	Cuero	Calzado
Empleo Calificado	535	842
Empleo No Calificado	2,277	3,627
Capital	35.320.255	52.398.784
Insumos	69.058.728	91.725.731
Energía (kw)	6.890.636	14.314.540
Producción	103.521.106	169.474.921
No.de establecimientos	37	51
Por establecimiento, (miles de \$ de 2003)		

Empleo Calificado	14	16
Empleo No Calificado	61	68
Capital	963.732	997.226
Insumos	1.804.873	1.713.209
Energía (kw)	181.569	275.237
Producción	2.778.792	3.243.929
No.de establecimientos	37	51
Totales por subsector, % sobre el total de país		
Empleo Calificado	42,4	42,3
Empleo No Calificado	41,2	40,3
Capital	29,1	53,6
Energía (kw)	29,0	41,4
Insumos	18,6	44,0
Producción	31,1	41,0
No.de establecimientos	46,1	33,5

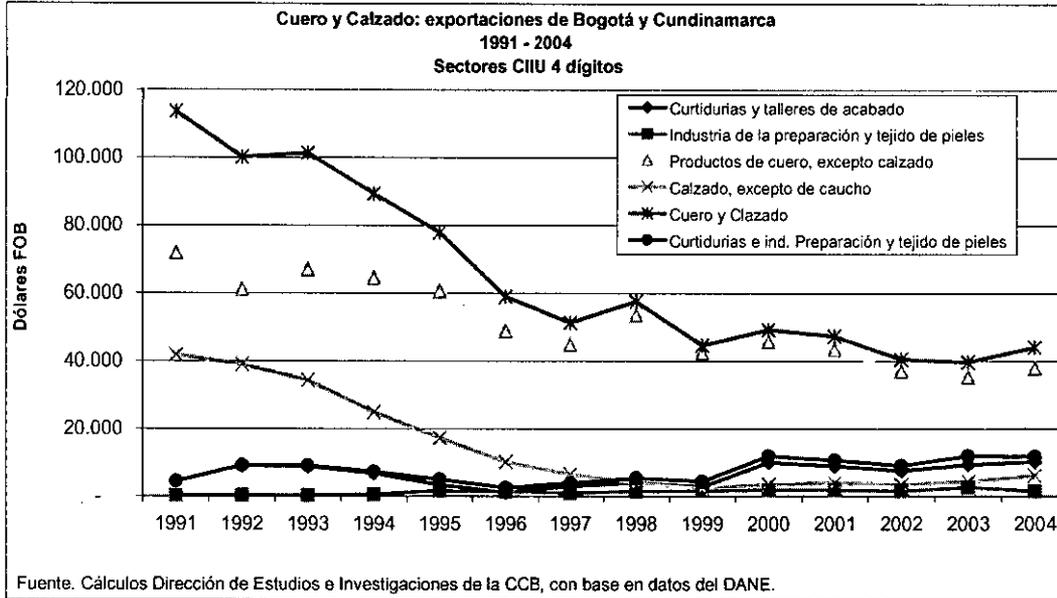
Fuente: cálculos de Fedesarrollo con datos DANE-EAM

Exportaciones

Las exportaciones de Bogotá - Cundinamarca en *cuero y calzado*, han disminuido a una tasa anual promedio de 5.6% (1991 y 2004). Sin embargo, tres de los cinco subsectores que componen el sector, han tenido tasas de crecimiento promedio anual positivas: *Curtidurías y talleres de acabado*, *Preparación y tejido de pieles* y *Curtidurías e industrias de preparación y tejido de pieles* (Gráfica 44)

Gráfica 44

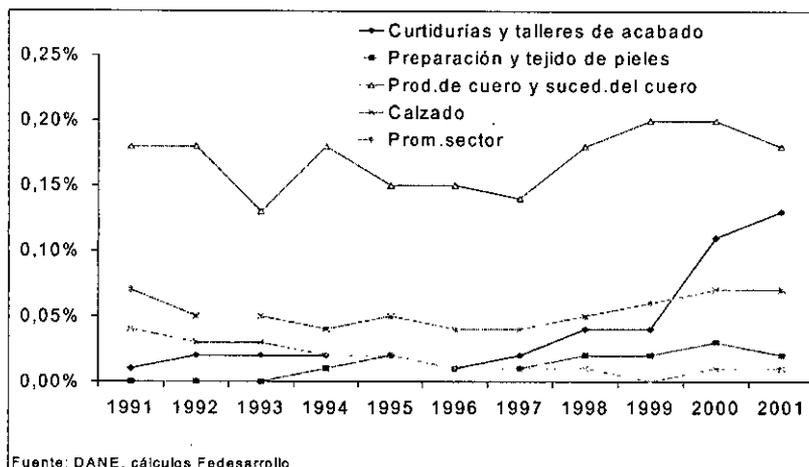
Cuero y Calzado: exportaciones de Bogotá - Cundinamarca, 1991-2004, Sectores CIIU 4 dígitos



En términos generales, el sector de *cuero y calzado* no se ha caracterizado por tener un índice de *apertura exportadora* muy alta (gráfica 45) pues en el agregado, el sector realizó ventas al exterior por sólo 0,05% en promedio de su producción entre 1991 y 2001. Sin embargo, algunos de sus subsectores, como *productos de cuero y sus sucedáneos*, y *curtidurías y talleres de acabado*, han aumentado significativamente la proporción de bienes exportados como porcentaje de su producción.

Gráfica 45

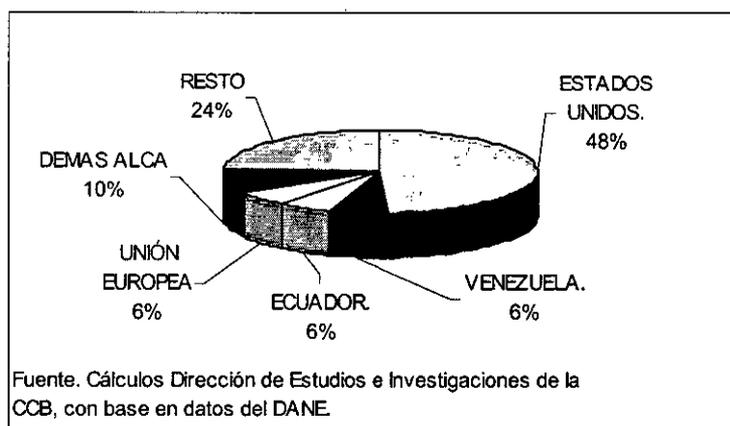
**Cuero y Calzado: Apertura Exportadora
Bogotá - Cundinamarca,
1991 - 2003**



A pesar de su baja apertura exportadora, el sector tiene muchos intereses en juego en el marco de la negociación de un TLC con Estados Unidos primero porque ese país es el principal destino de sus exportaciones con una participación promedio de 48% promedio en el período 1998-2004. Como otros destinos se destacan Venezuela, Unión Europea y Ecuador (Gráfica 46).

Gráfica 46

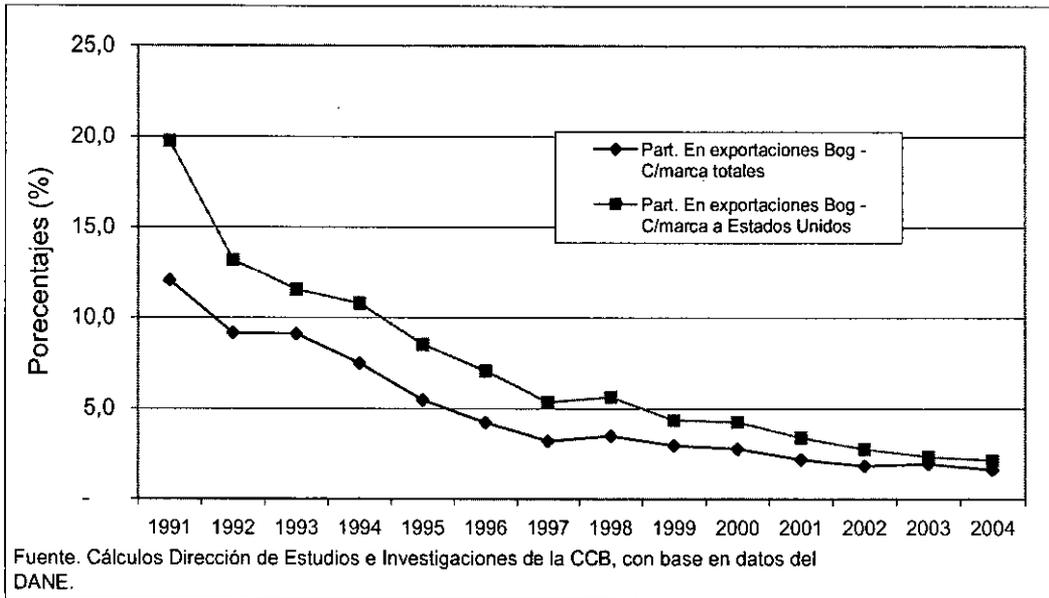
**Cuero y calzado: principales destinos de exportación
Bogotá - Cundinamarca
Promedio 1998 - 2004**



Sin embargo, las exportaciones del sector a Estados Unidos han decaído proporcionalmente: mientras en 1991 fueron 20% en 2004 fueron 2.2% (Gráfica 47)

Gráfica 47

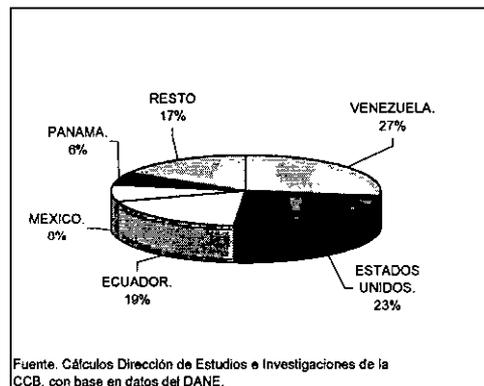
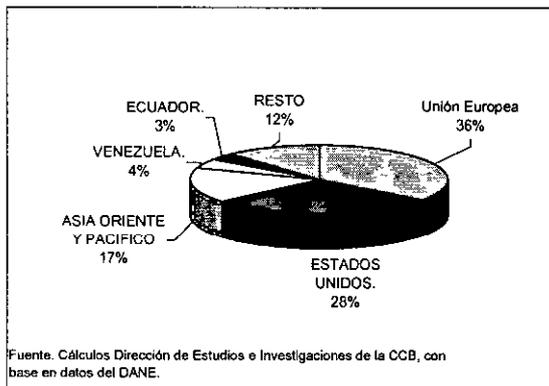
Cuero y Calzado: Participación en el total regional a todos los destinos y a Estados Unidos



Sin embargo, como efecto de las preferencias otorgadas por el ATPDEA el sector del calzado tuvo impulso en el 2003 y 2004 hacia Estados Unidos. En *curtidurías y talleres de acabados y calzado*, Estados Unidos es el segundo destino con una participación de 28% (Gráfica 48).

Gráfica 48

**Cuero y Calzado: principales destinos de exportación
Distribución porcentual – 2004**

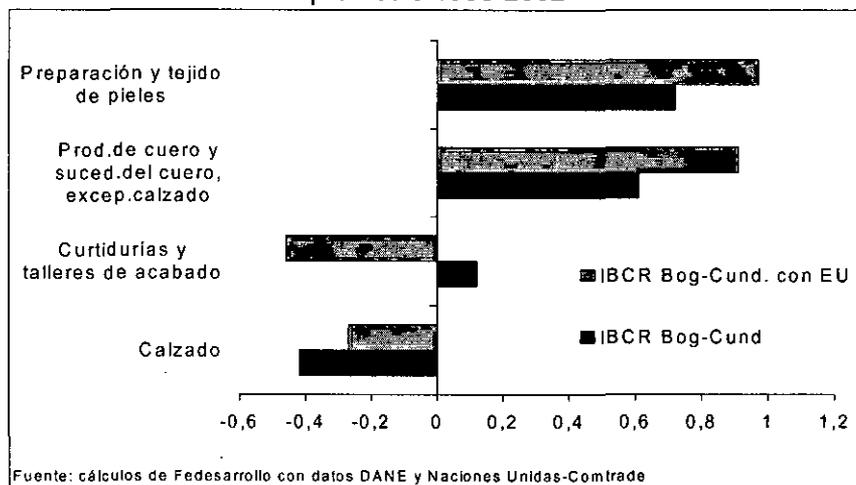


Por último, según el IBCR de Bogotá - Cundinamarca frente al mundo (período 1998-2002), la región es exportadora neta de todos los subsectores que componen el sector

de *cuero y calzado*, con excepción de este último. Al analizar el IBCR de la región con Estados Unidos, el subsector de *curtidurías y talleres de acabado* además del de *calzado*, son importadores netos (Gráfica 49).

Gráfica 49

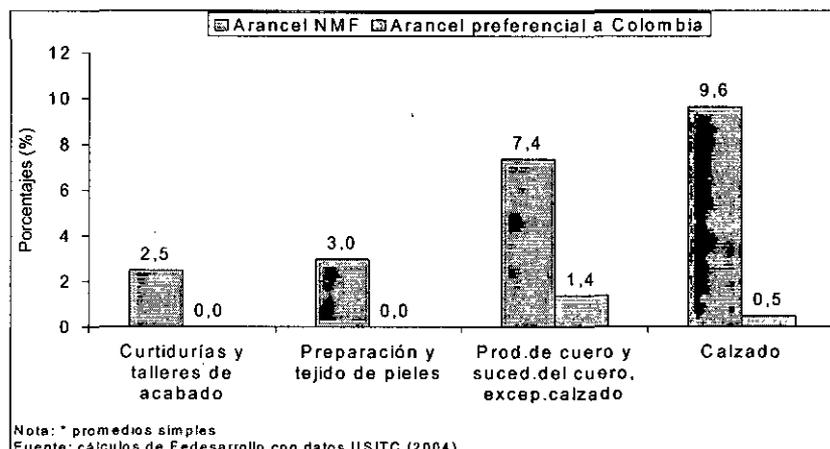
**Cuero y Calzado: Índice de Balanza Comercial Relativa
Bogotá – Cundinamarca
promedio 1998-2002**



El promedio del arancel NMF aplicado por Estados Unidos a todos aquellos países con los cuales no tiene acuerdos y con Colombia que tiene arancel preferencial demuestra que el país enfrenta barreras arancelarias muy bajas. (Gráfica 50)

Gráfica 50

**Cuero y Calzado: Condiciones de acceso a Estados Unidos
promedios simples***

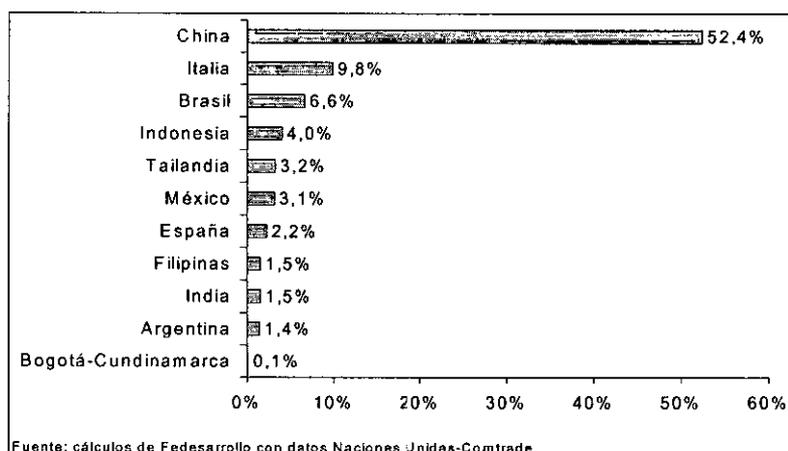


Estados Unidos como el principal importador de calzado en el mundo, adquirió un valor promedio anual de US\$31.646 millones en calzado entre 1997 y 2003. Su

principal proveedor es China, con una participación promedio de 52,4% en el mismo período (Gráfica 51). Otros países con una participación importante en el mercado de importación estadounidense, en igual lapso, son los siguientes: Italia (9,8%), Brasil (6,6%), Indonesia(4%) y Tailandia (3,2%). La región Bogotá-Cundinamarca participa apenas con 0,1% del total de las compras externas de calzado realizadas por E.U. entre 1997 y 2003.

Gráfica 51

Cuero y Calzado :Principales proveedores a Estados Unidos
promedio 1997-2003



Los países que registraron crecimientos importantes en sus exportaciones de calzado en el periodo 1998 – 2002, fueron Bulgaria, Albania, España, México, Estonia, Dinamarca, Venezuela y China. Colombia, ocupando el puesto 40, se ubica entre los ganadores. Estados Unidos, al contrario, ha sido uno de los países con comportamiento negativo al igual que Hong Kong, Argentina e Italia.

Importaciones

En el periodo 1998 – 2004, en promedio 45% de las importaciones del sector de cueros y calzado correspondieron a *productos de cuero y sus sucedáneos*. El subsector de calzado representó 36%; 18% a *curtidurías y talleres de acabado* y apenas 1% a *preparación y tejido de pieles* (Gráfica 52). El mayor volumen de las importaciones a la región (48%) en el período 1998-2002., provinieron de Asia Oriental y el Pacífico. Estados Unidos fue el segundo proveedor con 14,3% del total importado y le siguen en importancia, la Unión Europea, Mercosur y Chile.

Gráfica 52

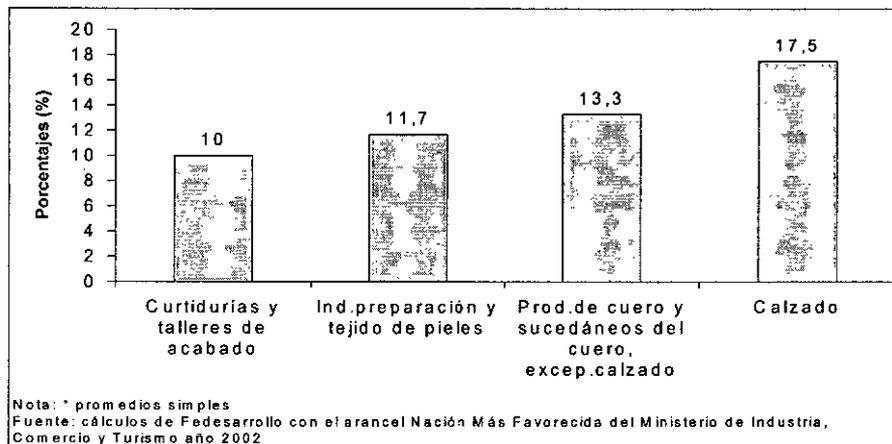
Cuero y Calzado: Importaciones de Bogotá - Cundinamarca
Distribución porcentual, promedio 1998-2004



El arancel NMF que impone Colombia a las importaciones de los productos de *cuero* y *calzado* tiene barreras arancelarias superiores a 10% siendo el más alto el de calzado, subsector que históricamente ha sido objeto del contrabando, problema que afecta a los productores nacionales (Gráfica 53).

Gráfica 53

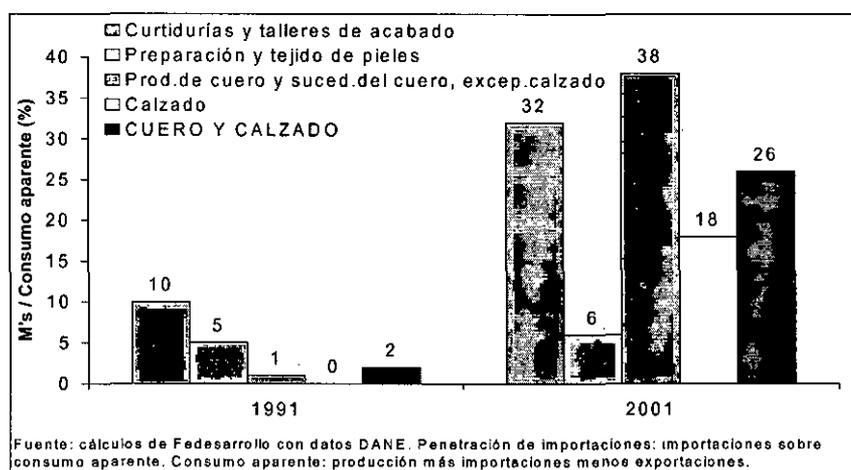
Cuero y Calzado: condiciones de acceso al mercado colombiano
promedio arancel NMF*



Al analizar la evolución de la *penetración de importaciones* del sector en la región es claro que el valor de las compras externas de todos los subsectores de cuero y calzado, excepto *preparación y tejido de pieles*, aumento significativamente entre 1991 y 2001. Para el agregado del sector la participación de las importaciones en el consumo aparente pasó de 2% en 1991 a 26% en 2001 (Gráfica 54).

Gráfica 54

Cuero y Calzado: penetración de importaciones
Bogotá - Cundinamarca

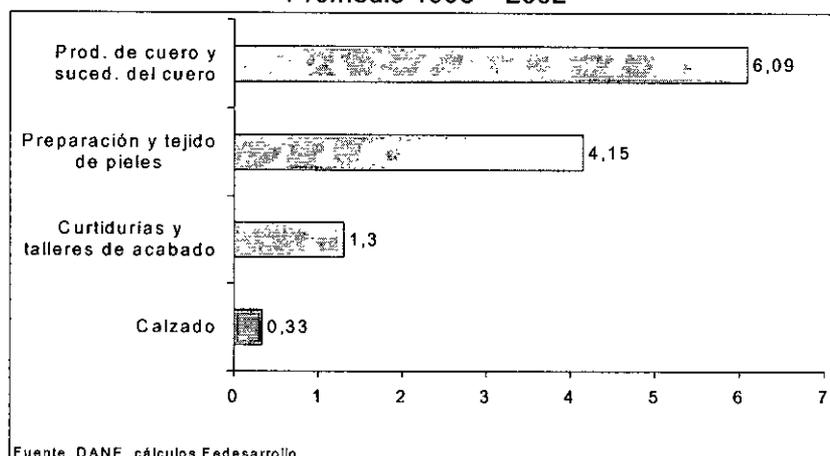


Competitividad relativa

Según el índice de competitividad comparativa Revelada, IVCR, son competitivos en materia de comercio exterior los *productos de cuero y sus sucedáneos, preparación y tejido de pieles y, curtidurías y talleres de acabado*. El subsector de *calzado por el contrario, no es competitivo*. (Gráfica 55)

Gráfica 55

Cuero y Calzado: IVCR Promedio 1998 – 2002



Según el *Índice de Intensidad Importadora, III*, de Estados Unidos, se evidencia que tiene vocación importadora de *productos de cuero y sus sucedáneos*, por lo que este subsector tiene alta complementariedad comercial con Estados Unidos.

Para formarse un juicio sobre la competitividad del sector en el mercado mundial es importante tener en cuenta, primero, que es un sector fuertemente jalonado por las decisiones las toman multinacionales de venta al detal que dominan el mercado de Estados Unidos y tercero, que los cambios rápidos de moda y diseño premian a quienes responden rápidamente a la demanda.

Las transformaciones internacionales en la producción de calzado y productos de cuero, han sido proyectadas al 2010 por la ONUDI que en términos de la estructura industrial prevén, fusiones, Joint Ventures, globalización de manufactura de cueros para automóviles y la segmentación del Trabajo. En materias primas, escasez y pérdida de calidad, mayor uso de químicos, más y mejores controles ambientales (uso de químicos eco- amigables), materias primas al alza y persistencia de diferencias en costos laborales entre países.

B. Expectativas de los empresarios (Encuesta)

A continuación se discuten los aspectos más sobresalientes de la encuesta de Fedesarrollo para los empresarios del sector industrial de *Cuero y calzado* (CIU 323 y 324) de Bogotá-Cundinamarca. Un total de 12 empresas de 270 que componen la muestra encuestada afirmó pertenecer a este sector. Cabe recordar que el análisis del

porcentaje de respuestas correspondiente al total industrial se encuentra en el primer capítulo de esta sección.

Las respuestas del sector de *cuero y calzado* a la encuesta son similares a los resultados generales. Según los resultados, 25% de los empresarios del sector afirmó que exporta o ha exportado en los últimos 3 años a Estados Unidos (21,9% para el agregado de la encuesta). Los empresarios del sector revelaron que entre las principales razones para no exportar se encuentran la falta de capacidad para atender un mercado más grande, lo cual se vincula con el dominio de la estructura microempresarial en la producción de cuero y calzado en la región.

Sin embargo, es notable que 80% de los empresarios del sector de cuero y calzado que no exportan a ese país espera poder vender segmentos de su producción en el mercado estadounidense si se materializa el TLC (54% para el agregado de la encuesta). Del total de empresarios encuestados en este sector, sólo 25% afirmó que utiliza insumos importados de Estados Unidos (53,1% para el agregado de la encuesta), por lo cual el TLC no traería grandes ganancias en competitividad de poder acceder a insumos de ese país a menores costos.

La gran mayoría de los empresarios de *cuero y calzado* sostuvieron que no enfrentan competencia importante en el mercado local por parte de producto importado de E.U.. De hecho, 8,3% de los encuestados señaló que no enfrenta ninguna competencia en el mercado interno por parte de productos importados y 41,7% afirmó que esa competencia se limita a menos de 25% del mercado local.

Por último, se destaca que el sector de cuero y calzado favorece la reorientación de su producción hacia la exportación y una mayor especialización de las líneas de producción como estrategias para enfrentar a futuro la mayor competencia internacional.

C. Reflexiones finales

En el taller con los empresarios de *cuero y calzado* de la región, se afirmó que un TLC con Estados Unidos implicaría mayores posibilidades de exportación por parte del sector a ese importante mercado. Para alcanzar este objetivo se identificaron algunos aspectos claves sobre los cuales el sector debe desarrollar acciones concretas. En primer lugar, las asociaciones entre microempresas y *Pymes* para exportar será crucial

para alcanzar las mayores escalas de producción que exige un gran mercado. En segundo término, los productores de *cuero y calzado* de la región deben propender por especializarse en nichos de mercado específicos. La ventaja comparativa del país en general en este sector está en producciones especializadas de bajos volúmenes de producción, lo que nos aleja de los segmentos en los que compiten países como China.

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 los textiles y confecciones, 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.

Entre algunos de los factores que inciden negativamente sobre la competitividad de la cadena de *cuero y calzado*, se señaló que la manufactura de cuero en el país cuenta con varias deficiencias. Entre éstas se destaca, por un lado, el mal manejo del ganado y la inseguridad que afectan la producción de cuero crudo. Por otro lado, existe una alta informalidad en las pequeñas curtiembres y sus deficientes técnicas productivas, que resultan ser poco amigables con el medio ambiente. En este sentido, cabe destacar que una amenaza futura para el sector podría provenir de una posible imposición de normas ambientales para las curtiembres por parte de países en desarrollo

Por último, un aspecto que genera gran inquietud entre las empresas del sector de cuero y calzado son los posibles efectos del reciente acuerdo entre la Comunidad Andina y MERCOSUR, pues Brasil tiene grandes fortalezas en la producción de calzado. De hecho, cabe señalar que en términos generales el sector enfrenta competencia en el mercado local en los eslabones finales, mientras ésta no es significativa en las materias primas de la cadena. Ante este panorama, el empresariado de la región está buscando mejorar su capacidad de gestión y la ingeniería de sus procesos para poder enfrentar esta eventual mayor competencia en el mercado interno de calzado.

2.4 INDUSTRIAS GRÁFICAS³⁵

A. Características

Tamaño y evolución

Las industrias gráficas son una actividad estratégica para la economía de la región Bogotá – Cundinamarca de la cadena pulpa- papel- cartón - impresión y los productos de valor agregado vinculados al eslabón final de la cadena productiva, es decir, de *Imprentas, Editoriales y Actividades Conexas*, son los que más desarrollos e innovación han tenido en los últimos años y se concentran con prevalencia en Bogotá. El eslabón de *Imprentas, Editoriales y Actividades Conexas* de las industrias localizadas en Bogotá, indica que en el periodo 1993-2001, la mayor parte del empleo calificado, no calificado, el capital y los insumos los concentro la capital colombiana (cuadro 12). Por el contrario, los productos de los otros eslabones predominan en otras regiones de Colombia razón por la que la expansión de la cadena depende de insumos que la región compra de otras regiones del país o importa de del exterior.

Cuadro 12

Utilización de insumos y producción del sector *Imprentas, Editoriales y Actividades Conexas* en Bogotá y su área metropolitana, promedio 1993-2001

Variable	Totales Promedio 1993-2001	Porcentaje sobre el total del país	Promedios por Establecimiento 1993- 2001
Empleo Calificado	6.085	56,8	42
Empleo No Calificado	7.510	49,9	52
Capital	480.909.533	59,3	3.395.424
Insumos	380.342.820	50,5	2.656.377
Energía (kw)	42.625.278	44,7	299.274
Producción	1.129.649.513	54,1	7.890.964
No. de establecimientos	144	49,2	144

Fuente: cálculos de Fedesarrollo con datos DANE-EAM

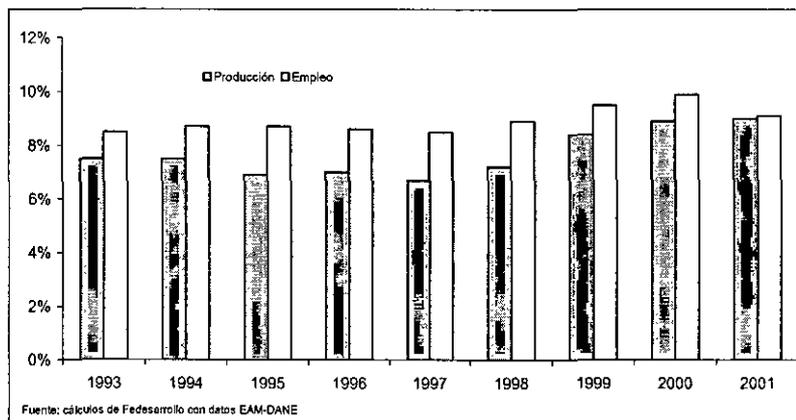
³⁵ El ámbito de análisis de la cadena regional *pulpa-papel-cartón-impresión*, denominada en esta subsección de forma genérica como *industrias gráficas*, cubre los siguientes cuatro sectores CIU (revisión 2) a cuatro dígitos:

- 3411: Pulpa de madera, papel y cartón
- 3412: Envases y cajas de papel y cartón
- 3419: Artículos de pulpa, papel y cartón no especificadas en otra parte (n.e.p.)

Para la economía de la región Bogotá – Cundinamarca, las industrias gráficas representaron 9% de su producción y del empleo industrial en el año 2000, participación que se mantuvo en los últimos 9 años. (Gráfica 56). Según registros de la Cámara de Comercio de Bogotá, está conformada por empresas cuya producción es de escala pequeña porque de 2.700 unidades económicas registradas en Bogotá, 97% son micro empresas y pequeñas empresas.

Gráfica 56

Producción de *Imprentas, editoriales e industrias conexas* en la producción y el empleo industrial de Bogotá y Cundinamarca

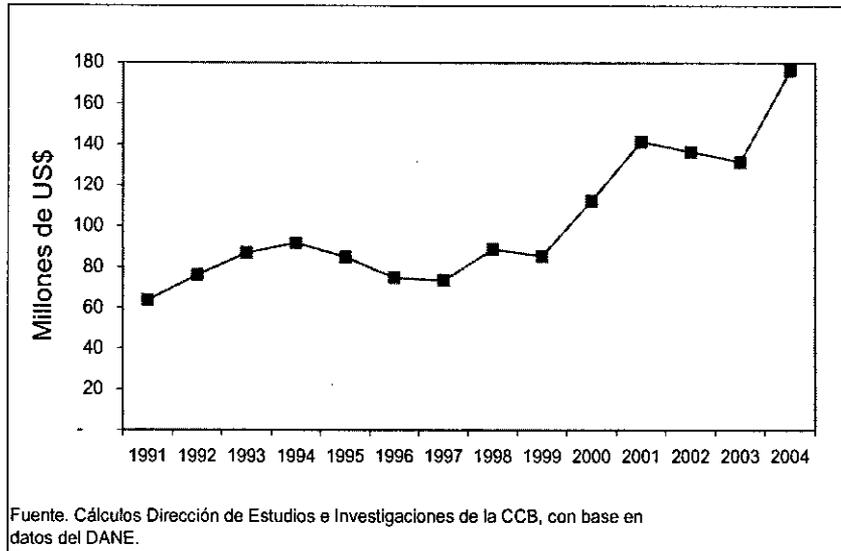


Exportaciones

Este sector es uno de los de la economía regional que en los últimos años ha mostrado una importante capacidad exportadora en el renglón de *Industrias gráficas*, Entre 1991 y 2003. (Gráfico 57), sus ventas al exterior crecieron a 8.1% anual promedio, al pasar de casi US\$ 64 millones en 1991 a US\$ 176 millones en el 2004. Por esta razón sus exportaciones representaron en promedio 36% de las del sector a nivel nacional. Esto significa que las ventas externas del sector de la región, son más importantes que las que este realiza en el resto del país.

Gráfica 57

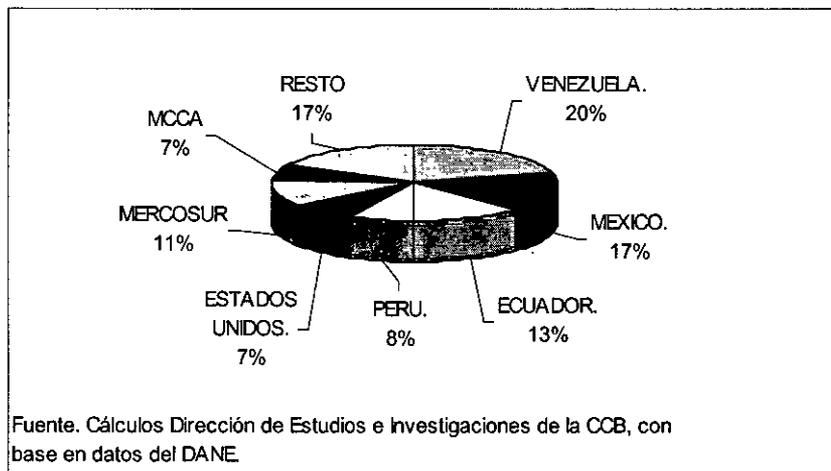
Exportaciones de *industrias gráficas* de Bogotá - Cundinamarca 1991 - 2004



El destino de las exportaciones de la *industria gráfica* de la región han sido los países hispanos, aunque el mercado de Estados Unidos ha empezado a ser explorado. Venezuela con el 20 %, en promedio en el periodo 1991- 2004, fue el principal comprador. Le siguen en importancia, México, Ecuador, los países de Mercosur, Perú, Estados Unidos y el Mercado Común Centroamericano (MCCA).

Gráfica 58

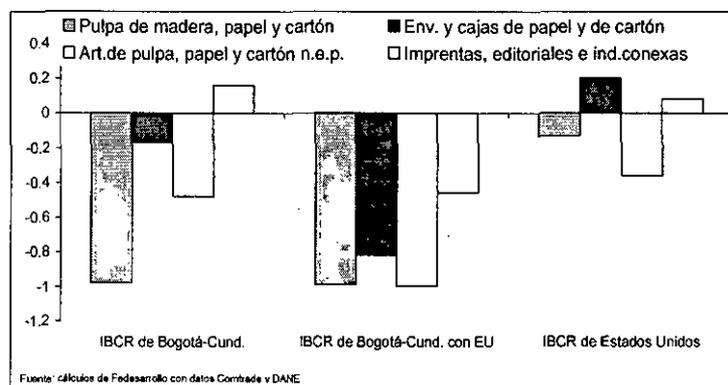
Exportaciones de *industrias gráficas* de Bogotá-Cundinamarca, 1991 - 2004



Según el IBCR³⁶, promedio para el período 1998-2002, la *industria gráfica* de Bogotá-Cundinamarca al considerar todos los mercados a los que exporta, indica que es un sector netamente exportador en el eslabón de *Imprentas, editoriales e industrias conexas*. Sin embargo, este indicador de la región con relación a Estados Unidos, en particular y para todos los subsectores de la cadena, resultan netamente importadores.

Gráfica 59

IBCR *industrias gráficas* de Bogotá-Cundinamarca y Estados Unidos, Promedio 1998-2002



Las barreras arancelarias de Estados Unidos a los productos de la cadena son prácticamente inexistentes. El universo de partidas de *Fabricación de papel y productos de papel, e Imprentas, editoriales e industrias conexas, tiene arancel (NMF) de 0%* en ese mercado, a excepción de *Fabricación de papel y productos de papel, con un arancel promedio simple de 1,3%*. Colombia para este sector, cuenta con tratamiento especial producto de las preferencias (SGP).

En el período 1998-2002, Canadá fue el principal proveedor a estados Unidos de los productos de la cadena pulpa- papel- cartón – impresión: 29% de US \$7 mil millones promedio anual, comprados al exterior. Le siguen en importancia, China, Inglaterra, Hong-Kong, México, Italia, Alemania, Singapur y Francia (Gráficas 60). Esto se explica en parte porque el arancel de aduanas de Estados Unidos en todos estos países es 0% y porque desde hace años, el comercio del libro con el objeto de apoyar labores educativas y fomentar la lectura, está libre de gravámenes. Es de destacar la creciente

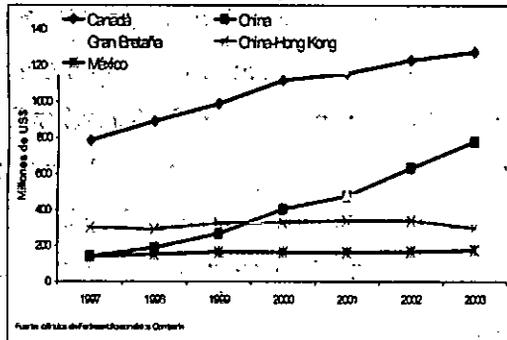
³⁶ IBCR Índice de la Balanza Comercial relativa calcula el cociente entre la diferencia entre exportaciones

participación de China a pesar de la diferencia lingüística entre Estados Unidos y esa nación.

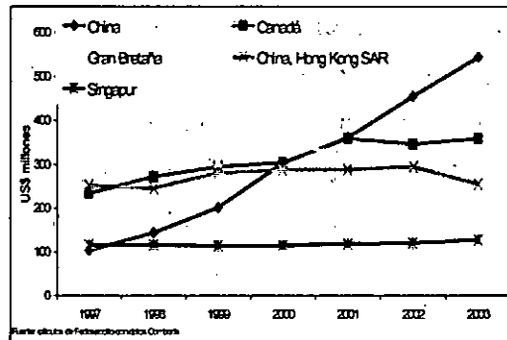
Gráfica 60

Cinco principales proveedores de *Productos editoriales, de la prensa y demás industrias gráficas y de Libros* de Estados Unidos

a) Productos editoriales, de la prensa y demás industrias gráficas



b) Libros



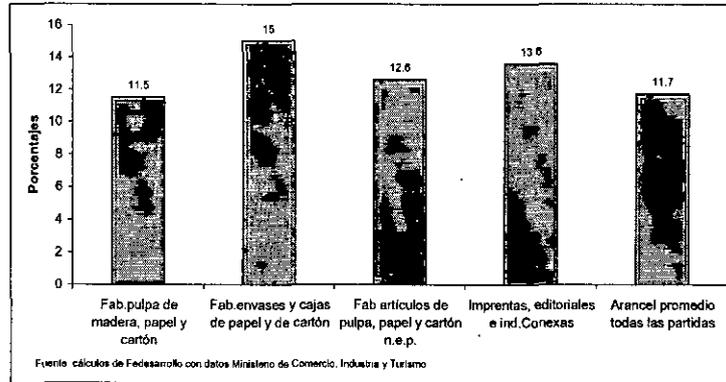
Importaciones

Las condiciones de acceso para los proveedores externos de los bienes de la cadena pulpa - papel - cartón - impresión, al mercado colombiano indican que los aranceles de aduanas vigente para la mayoría de los distintos eslabones, son superiores al promedio (11,7%), del universo de las partidas arancelarias de Colombia. Es así que para el primer eslabón es 11,5% en promedio, para envases y cajas de papel y cartón es 15%, para otros productos de papel y cartón es 12,6% y, para imprentas, editoriales e industrias conexas es 13,6%.

Gráfica 61

Acceso al mercado colombiano *industria gráfica*: promedio aranceles NMF

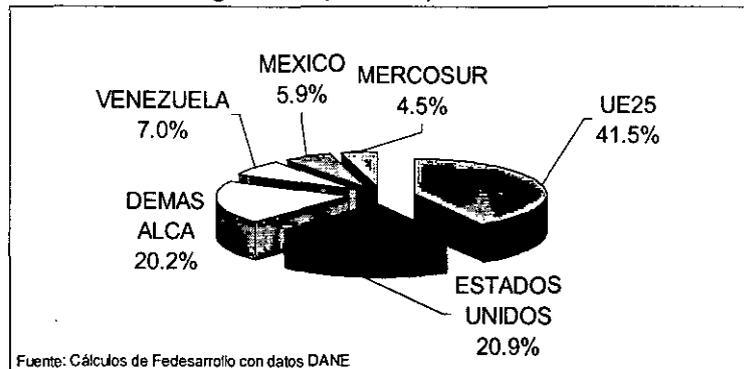
e importaciones sobre la suma total de ese comercio. Valores superiores a 0 indican situación competitiva.



Entre 1991 y 2003, la Unión Europea fue el principal origen de las importaciones de la región Bogotá - Cundinamarca de estos productos, con un promedio de 41,5% de los US\$185 millones de las compras externas en promedio en ese periodo. Le siguen en importancia las importaciones de Estados Unidos, Venezuela, México y Mercosur (Gráfica 62). Sin embargo, para *Productos de papel y sus productos*, los principales proveedores externos de la región han sido tradicionalmente Estados Unidos y Canadá. De hecho, estos dos países han abastecido el 50% y 25% respectivamente de las compras externas de la región en los últimos cinco años.

Gráfica 62

Bogotá-Cundinamarca: origen de las importaciones de bienes de la cadena de industrias gráficas, período promedio 1991-2003



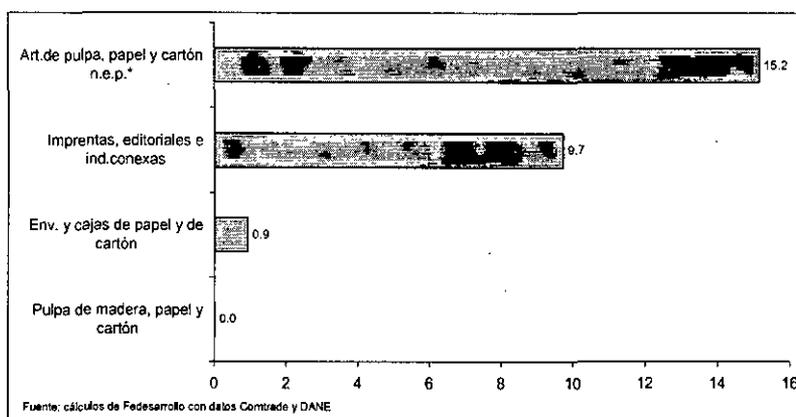
Competitividad

La cadena de industrias gráficas de la región Bogotá – Cundinamarca, según el Índice de Ventaja Comparativa Revelada IVCR³⁷, es competitiva en los mercados externos en *Artículos de pulpa, papel y cartón no especificadas en otra parte (n.e.p.)* y en

Imprentas editoriales e industrias conexas . A su vez, la región tiene complementariedad comercial con Estados Unidos en esos dos subsectores competitivos. De otra parte, ningún subsector de esta cadena tiene potencial exportador, pues los segmentos no competitivos registran balanzas comerciales relativas deficitarias.³⁸

Gráfica 63

Cadena pulpa-papel-cartón-impresión de Bogotá-Cundinamarca: resumen resultados Índice de Ventaja Comparativa Revelada (IVCR), promedio 1998 – 2002



Estos resultados de competitividad relativa, coinciden con otros estudios sobre este tema. Un estudio de Fedesarrollo³⁹ demostró que Colombia con España, son los países más competitivos en la exportación de *Libros* de todo el hemisferio occidental.

B. Perspectivas frente al TLC

En compras públicas se discute sobre la posibilidad de tratamiento igualitario para proveedores nacionales y extranjeros por parte de las entidades públicas. La mesa

³⁷ IVCR se calcula como el cociente entre la dedicación a las exportaciones de un bien en el total de las exportaciones de una región, sobre la dedicación que hay en el comercio mundial de ese mismo bien.

³⁸ Consideramos como sectores con potencial exportador aquellos que, aunque no son competitivos según el IVCR, tienen un IBCR positivo.

³⁹ Reina M., C. Gamboa y M.L. Guerra (2003) “La cultura en las negociaciones comerciales” Convenio Anfrés Bello. Fedesarrollo, diciembre.

encargada del tema plantea la manera de eliminar discriminaciones y definir trato diferencial especificando entidades que garantizaría su eliminación.

Con relación a las ofertas de acceso de mercado, los productos se clasifican en tres listas de plazo de desgravación: inmediata, a cinco años y a diez años. La oferta de Colombia tiene de una total de 192 partidas arancelarias, en inmediata el 29%, a cinco años 6% y a diez años el 65%. Por eslabones de la cadena, conformada por 5 eslabones, tenemos que la fabricación de pulpa, madera, cartón, se concentra en diez años; la fabricación de cajas, envases, papel y cartón, totalmente sesgado hacia los diez años; la fabricación de artículos de pulpa, papel y cartón no especificados, es el eslabón que más tiene en inmediata, pero la mayor parte está en diez años; imprentas, editoriales e industrias conexas, el último eslabón de la cadena, y el más competitivo, está más sesgada hacia los diez años. Esta oferta es más conservadora que la de Estados Unidos que para el sector de papel e industrias gráficas, tiene todas las partidas arancelarias en nomina de liberación inmediata, algo que no sorprende en la medida en que buena parte del sector ya está abierto en el mercado de Estados Unidos y tiene aranceles muy bajos.

La oferta colombiana refleja la política industrial que ha tenido el país, pero lo importante es de que manera los distintos eslabones de la cadena, con diferentes niveles de competitividad, acuerdan una posición unificada de negociación. Lo razonable sería que el grueso de insumos y productos se concentrara en cinco años aunque para algunos parece necesario disponer de insumos baratos en el corto plazo

Adicionalmente hay que aprovechar los beneficios de la ley del libro, para que los editores nacionales accedan a papel con arancel 0%. En compras del Estado requiere accederse a los beneficios de la ley del libro que establece que las entidades públicas del orden nacional y territorial, deben favorecer a editores colombianos frente a extranjeros. En servicios e inversión, hay que incluir las reservas y medidas disconformes que hoy le dan unas condiciones especiales al sector, por los beneficios de la ley del libro y garantizar un entorno competitivo para atraer inversión extranjera. En el tema de derechos de autor, Colombia y en general los países Andinos, tienen protección acorde a los estándares que pide Estados Unidos. El tema crítico es la piratería lo que requiere garantizar su erradicación. Finalmente, en el sector de imprentas y editoriales el tema de la diferencia cultural, o el tema del lenguaje o el idioma como una barrera es argumento que se esgrime para explicar la baja penetración en el mercado de Estados Unidos. China el principal proveedor de libros a

Estados Unidos, es el mejor ejemplo para demostrar que tal argumento no es aceptable.

C. Expectativas de los empresarios (Encuesta)

Las expectativas de los empresarios de la industria gráfica, sector de imprentas, editoriales e industrias conexas de la región Bogotá – Cundinamarca, respecto a un eventual tratado de Libre Comercio con Estados Unidos, recogidas por la Encuesta de Opinión Empresarial de Fedesarrollo⁴⁰ muestra los siguientes resultados :

Primero, la mayoría de las empresas del sector, 80%, no exporta a Estados Unidos, pero 57% de los que no exportan tienen la expectativa de hacerlo como efecto del TLC. Esta es una percepción relativamente optimista. Las fortalezas que los empresarios perciben sobre su sector son la calidad, adecuación y presentación del producto y la principal debilidad las dificultades de transporte que limita su accesibilidad a los mercados externos.

Los principales factores que inquietan a los empresarios para acceder al mercado de EEUU en el marco del TLC son: de una parte, la penetración de la cadena en el mercado de Estados Unidos por parte de China a la Organización Mundial de Comercio, OMC, porque la ha equiparado con las ventajas concedidas a Colombia y dispone de mano de obra barata y producción a gran escala. De otra, el dilema entre los intereses de las industrias de artes gráficas y los derechos de autor que se evidencia divergencias como es el caso de los contenidos digitales y las transacciones de libros por Internet. Lo anterior significa que lo que suceda con la negociación del capítulo de comercio electrónico, lleva implícito no solo el futuro de las comunicaciones sino el futuro de la transmisión de contenidos por vía digital, razón suficiente para prestar atención a la negociación de este capítulo. Aspectos adicionales que hacen más compleja las relaciones de la cadena en el mercado de EEUU es el certificado de origen y no poder utilizar mecanismos como el Plan Vallejo. Finalmente, otra dificultad es la certificación ISO 9000, lo que excluirá al 85% de microempresarios que conforman la cadena.

Como Ventaja para exportar a Estados Unidos, los empresarios consideran abrir las puertas a ese mercado, lo que implicará el cambio de mentalidad y transformaciones

de la política comercial del país. Otra ventaja será la de mejorar la competitividad interna de las empresas.

Segundo, un porcentaje importante, 64 %, usa insumos importados de Estados Unidos y 67% de las empresas que no usan insumos de Estados Unidos lo haría sí entra en vigencia el TLC con ese país. Es decir, el empresariado regional visualiza el TLC como una oportunidad para abastecerse de insumos de Estados Unidos porque ello les abarataría sus costos.

Su percepción sobre la vulnerabilidad que les genera la competencia externa por los productos importados de Estados Unidos hacia el mercado interno, el grupo empresarial del sector considera que el 86% de los proveedores locales no tiene competencia o esta es menor del 25% del mercado. Es decir, este sector no percibe que la competencia externa, sea una amenaza para su mercado. La vulnerabilidad potencial vista como temor de perder mercados frente a las importaciones de Estados Unidos, es percibida como mala o regular por el 35% de los encuestados de la industria, la balanza entonces se inclina una vez más hacia el optimismo relativo.

Tercero, al indagar sobre los principales obstáculos para competir, los empresarios destacan los altos costos financieros. Consideran que los insumos son poco competitivos, el producto final es competitivo y, el costo de las materias primas nacionales no es el cuello de botella fundamental. Esto facilita poner de acuerdo sobre la desgravación a los empresarios de los distintos eslabones de la cadena: Al contrario, maquinaria obsoleta y tecnología inadecuada, son factores que consideran importantes para la reconversión industrial y la competitividad de las empresas del sector.

Cuarto, como estrategias para enfrentar la mayor competencia tienen en mente o visualizan la renovación de equipos, reorientación de la producción hacia la exportación, aumento de escala de producción y adopción de mejores sistemas de control de calidad entre otras. De los exportadores de este sector económico de la región a Estados Unidos, 100% no aprovecha las preferencias otorgadas por el ATPDEA lo que confirma que han perdido la oportunidad de venderle a Estados

⁴⁰ La encuesta se aplicó entre junio y mayo del 2004, en 350 empresas con ingresos anuales superiores a \$200 millones, de 18 renglones industriales.

Unidos y han preferido mantenerse en el mercado doméstico o los mercados regionales.

Quinto, para enfrentar los retos que les plantea el TLC con Estados Unidos, los empresarios le piden al gobierno nacional financiación para la reconversión tecnológica, líneas de crédito para capital de trabajo, estabilidad macro que esencialmente le está apuntando al tema tasa de cambio, inversión en infraestructura, transporte y seguridad y, simplificación de tramites.

Al gobierno local, solicitan apoyo de reconversión tecnológica, simplificación de trámites, inversión en seguridad, garantía de estabilidad regulatoria, inversión en seguridad.

D. Propuestas de los empresarios (Taller)

- No permitir que los bienes y servicios que tengan un arancel cero consolidado en la OMC, tenga nuevos condicionamientos y que el TLC sirva para mejorar los procedimientos aduaneros para las importaciones procedentes de los países Andinos.
- Acordar los plazos de desgravación de aranceles según plazos requeridos de modernización de las distintas empresas. Como ejemplo, se destaca la industria del papel que ha insistido que el plazo de desgravación sea de diez años, tiempo en el que los empresarios consideran se corregirán cuellos de botella como las altas tarifas de energía que impactan en dos puntos al precio final del producto y las ineficiencias del transporte que suman otros tres puntos.
- Mejorar la logística porque por ejemplo un container con 10.000 brochures debe pagar 7 u 8 dólares por cada libra, lo que equivale al costo desde una imprenta en Boston o en California. En contraste los costos de servicios inmediatos de Estados Unidos hacia Colombia son US\$ 0. 42 la libra.
- En innovación tecnológica, se debe constatar el dinamismo que al sector le impone el cambio, al ser parte de la industria de comunicaciones y de la información lo que indica que el capítulo sobre productos digitales en el TLC debe ser oportunidad para desarrollar el sector. De otra parte, la modernización tecnológica no es solo equipos y máquinas, también es recurso humano. En ese sentido, el SENA deberá desarrollar el programa de

competencias laborales, desafío crítico para las industrias Gráficas, si se comprende que los procesos de transferencia tecnológica y el aprovechamiento de oportunidades tiene que contar con la estructura organizacional y el talento humano vinculado a las empresas del sector. Por último, el sistema nacional de innovación y desarrollo tecnológico constituido, entre otros por los Centros de Desarrollo Tecnológico para la industria de la comunicación gráfica Andigraf, y la Industria Papelera, deben ser aprovechados plenamente por el sector.

- En las compras públicas, se considera importante erradicar el monopolio de la imprenta nacional sobre las compras del Estado para dinamizar el sector por lo que se recomienda que los gobiernos nacional y regional revisen esta política.
- Con el grupo de las industrias culturales, que asocia a la Unión Colombiana de Empresas Publicitarias, Asomedios, Andiaros, la Cámara Colombiana del Libro, el Convenio Andrés Bello y una serie de entidades que están relacionadas con esta actividad y que operan fundamentalmente en Bogotá, existe la base para armar un proyecto estratégico de un cluster cultural en Bogotá.
- El empaque es otra cadena que podría tener un crecimiento importante y contribuir significativamente a la generación de empleos productivos en Bogotá y en Cundinamarca. Esta cadena cuenta con clientes en los sectores de alimentos, vestuarios, confecciones, calzado, entre otros. La asociatividad en la cadena es la que va a permitir ser exitosos en las ventas al exterior. Este planteamiento, es una tarea exigente por lo cual se requiere un esfuerzo especial de los gremios, de la Cámara de Comercio y del apoyo de los actores públicos para que Bogotá garantice costos razonables en las tarifas de servicios públicos, de tributación y de capacitación. De esa manera, la región será atractiva para la inversión extranjera y nacional. Los empresarios de la cadena han expresado que el mayor apoyo lo necesitan las empresas pequeñas y medianas. La Ley 590 sancionada recientemente por el Presidente de la República, permite que muchas más empresas accedan a los recursos de fomento que ofrecen Fomipyme, y Bancoldex Esta propuesta resalta la necesidad de actuar colectivamente para involucrar a micro y pequeños empresarios en la exportación como estrategia para superar los obstáculos que el empresario individual representa conocer el mercado, establecer contactos, y conocer oportunidades de negocios.

2.5 QUÍMICOS Y PETROQUÍMICA

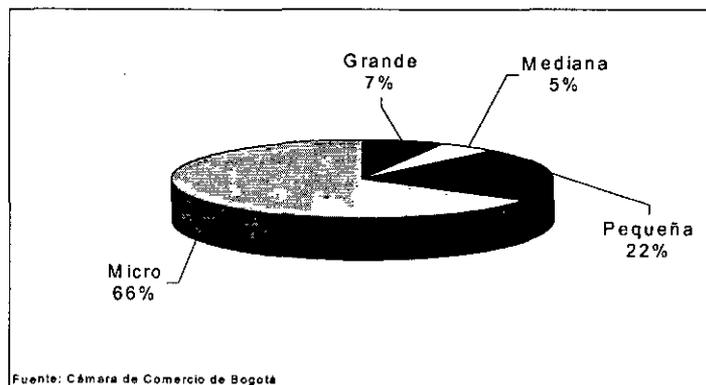
A. Características

Tamaño y evolución

En la economía de la región Bogotá – Cundinamarca, este es uno de los sectores en los que la estructura empresarial es relativamente menos concentrada pues de 2400 establecimientos, el 88% son micro empresas y 12% PYMES (Gráfica 64).

Gráfica 64

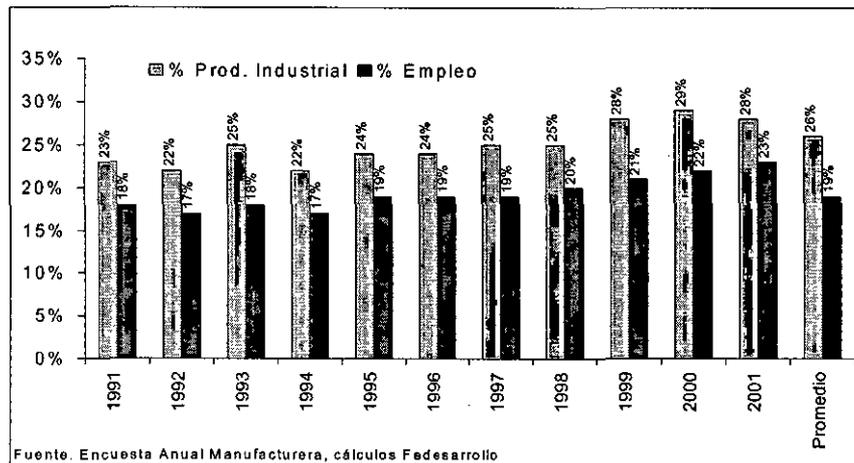
Distribución de las empresas sector *químicos y petroquímica* de Bogotá-Cundinamarca



A su vez, su participación en el PIB regional en el 2000 era apenas 6% y en el nacional 8,6%. Los subsectores más importantes son *Químicos básicos y elaborados (excepto productos de plástico y caucho)*: 4,4% y 1.5 % del PIB regional respectivamente. En la producción industrial y el empleo de la región la participación del sector es aún más importante: 26% y del 19% entre 1991 y 2001, tendencia estable en el periodo. (Gráfica 65). Si se catalogan los sectores industriales de acuerdo con el empleo que generan dentro de la región, el subsector de *Químicos industriales* ocupa el segundo lugar después del sector de *Maquinaria* (Gráfica 65)

Gráfica 65

Participación del sector *químicos y petroquímica* en el empleo y la producción industrial de Bogotá y Cundinamarca

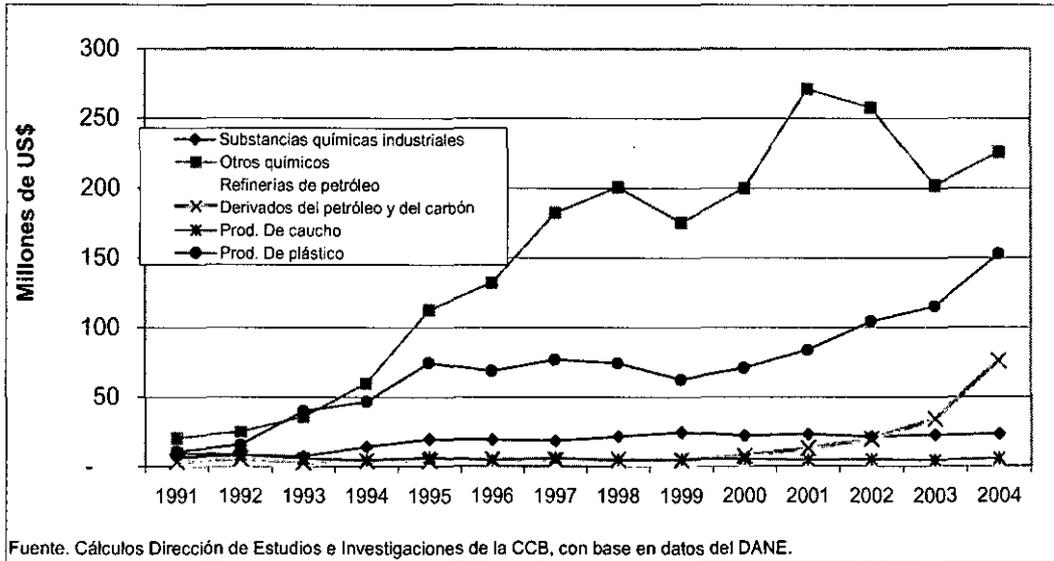


Exportaciones

Este es uno de los sectores de la economía regional que se ha destacado por su orientación a los mercados externos. Es así que mientras en 1991 exportó 5% de su producción en 2003 logró vender 18%. Sin embargo, de sus 6 subsectores los de derivados del petróleo (27% promedio anual) y productos de plástico (23%) fueron los que jalonaron el crecimiento de las exportaciones del sector (17%) (Gráfica 66)

Gráfica 66

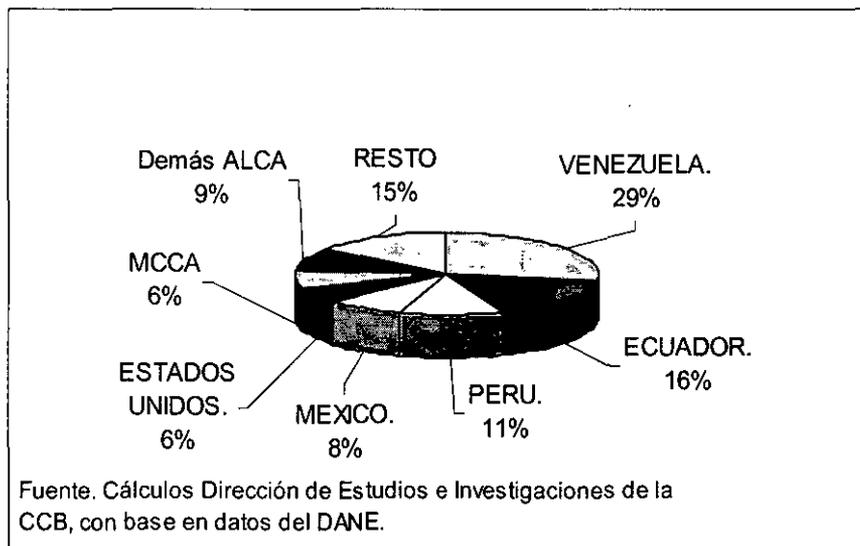
Exportaciones del sector Químicos y Petroquímica de la región Bogotá-Cundinamarca, 1991-2004 - Sectores CIU 3 dígitos



Los principales mercados de destino de las exportaciones del sector han sido los países de la Comunidad Andina de Naciones , CAN; (57 % promedio en 1998 – 2004), destacándose Venezuela, Ecuador y Perú (Gráfica 67). Estados Unidos es un mercado de destino menor aunque las exportaciones hacia ese país han tendido a incrementarse (Gráfica 68). Es así que mientras en el periodo 1998-2004 el promedio fue 6% de las exportaciones del sector, en 2004 fue 10%.

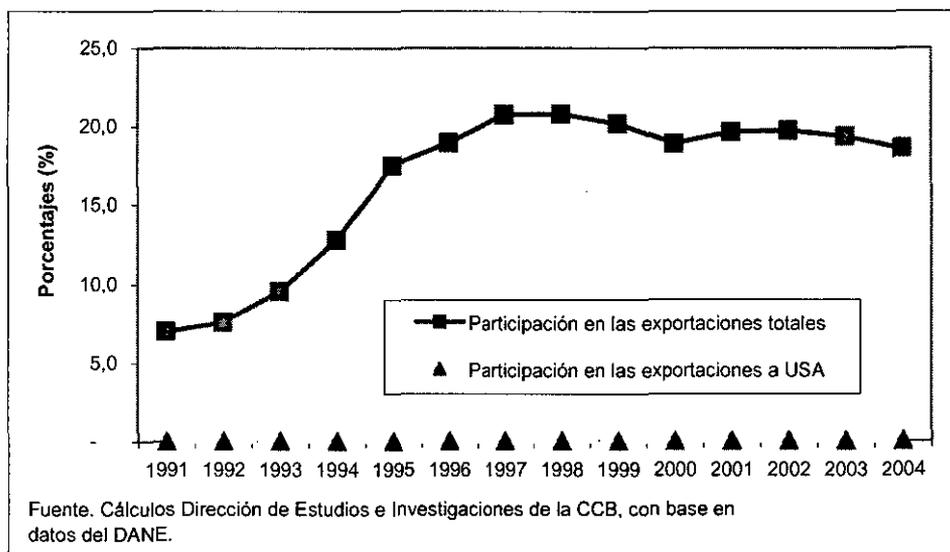
Gráfica 67

Principales destinos de exportación sector *Químicos y petroquímica* de la región Bogotá-Cundinamarca, distribución porcentual, promedio 1998 – 2004



Gráfica 68

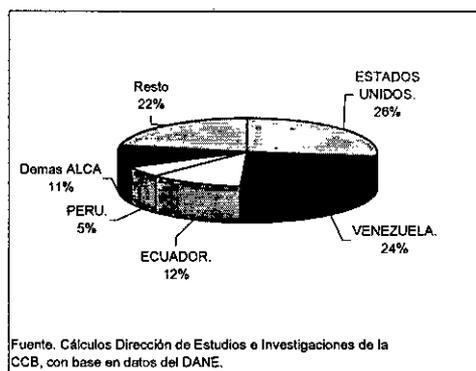
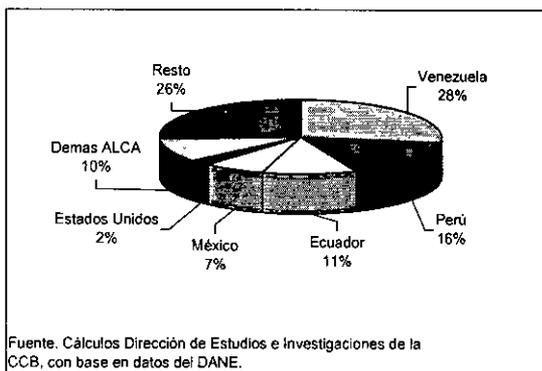
Participación porcentual de las exportaciones de sector *químicos y petroquímica* en el total regional a todos los destinos y a Estados Unidos, Bogotá-Cundinamarca, 1998 – 2004



Desde el punto de vista de los subsectores más dinámicos en exportaciones el de *Fabricación de productos plásticos* es el que más exporta a Estados Unidos: en 2003 represento 26 % mientras que a Venezuela, el segundo más importante, fue 24% (Gráfica 69).

Gráfica 69

Exportaciones sector químicos y petroquímica
Principales productos de exportación Bogotá-Cundinamarca, 2004

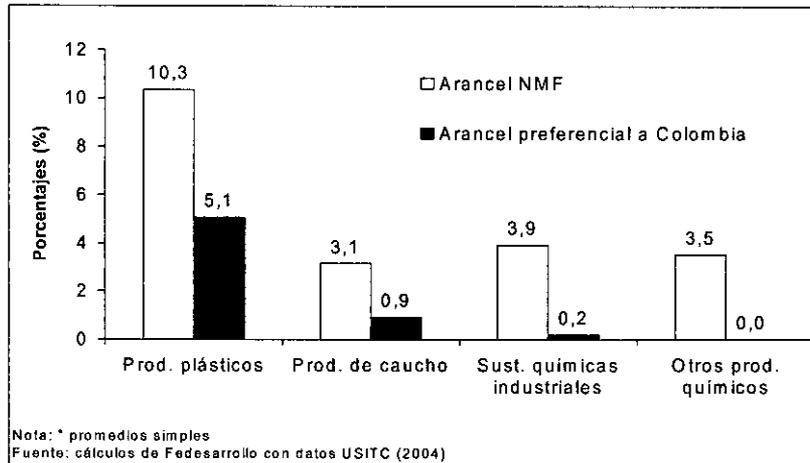


Según el *Índice de Balanza Comercial Relativa*, ningún producto del sector es exportador neto. Al contrario, todos los subsectores de la región resulta son importadores netos tanto en su relación comercial con el mundo como con Estados Unidos.

En términos de acceso de los productos de este sector a Estados Unidos, los empresarios de la región tienen barreras arancelarias bajas, excepto para los de plástico, subsector para el que el promedio arancelario es significativo (5%). Sin embargo, para este subsector como para el resto, los aranceles que Estados Unidos aplica a Colombia son inferiores al de Nación Más Favorecida, NMF (**Gráfica 70**)

Gráfica 70

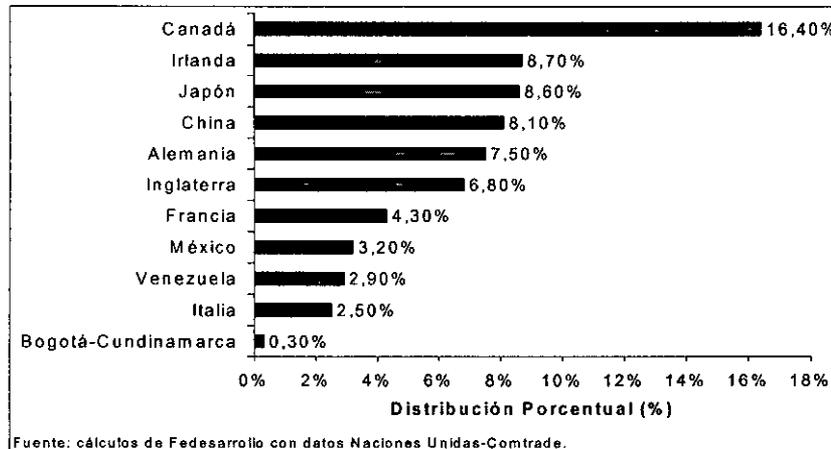
Condiciones de acceso a Estados Unidos*
 Sectores CIIU 3 dígitos, promedios simples



Al analizar los productos que le venden estos productos a Estados Unidos, se observa que los principales competidores de la región Bogotá – Cundinamarca en su orden son : Canadá, Irlanda, Japón, China, Alemania, Inglaterra y Francia que sumados le venden 60 % aproximadamente (promedio 1997 – 2003), es decir, los principales competidores de la región son países desarrollados. (Gráfica 71)

Gráfica 71

Químicos y petroquímica, principales proveedores de Estados Unidos, Promedio 1997-2003



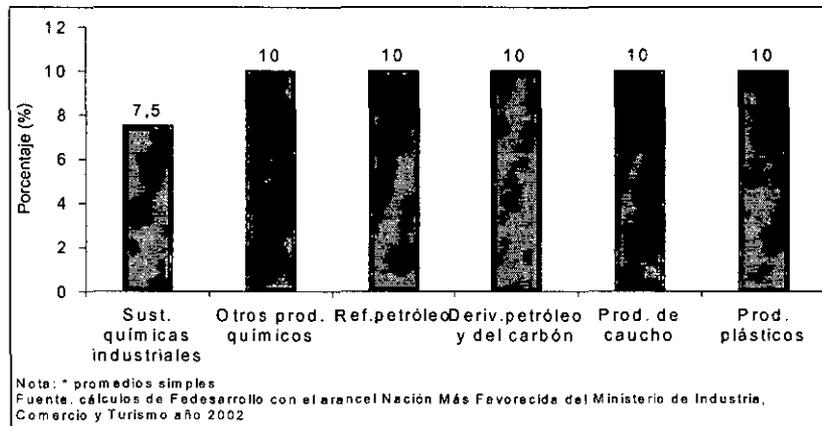
Importaciones

Para Estados Unidos, Colombia aplica un arancel promedio superior al que ese país aplica a Colombia: 10%, excepto para *Sustancias químicas industriales* (7,5%).

(Gráfica 9). No obstante, el índice de penetración de importación que el sector ha tenido para Colombia y para la región ha venido en aumento: 36% en 1991 y 41% en 2001. De hecho Estados Unidos y los países de la Unión Europea son los principales proveedores de Químicos y Petroquímica para la región Bogotá – Cundinamarca. (Gráfica 72)

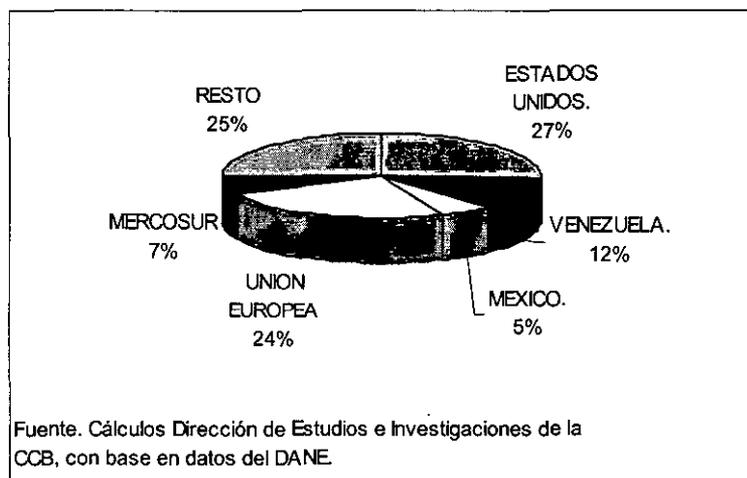
Gráfica 72

Sectores CIU 3 dígitos, promedio arancel NMF*



Gráfica 73

Importaciones del sector *químicos y petroquímica* región Bogotá-Cundinamarca
Distribución porcentual por países de origen, promedio 1998 – 2004

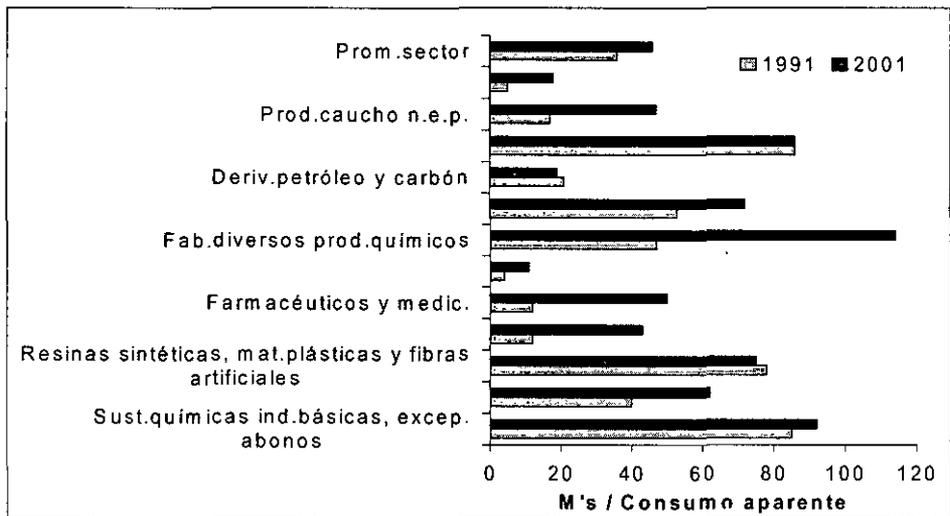


A la luz de los subsectores, las mayores importaciones de la región han correspondido al de Otros Productos Químicos, seguidas de sustancias químicas industriales.

Subsectores que seguramente con el TLC con estados Unidos, seguirán siendo los que más sigan importando. (Gráfica 74)

Gráfica 74

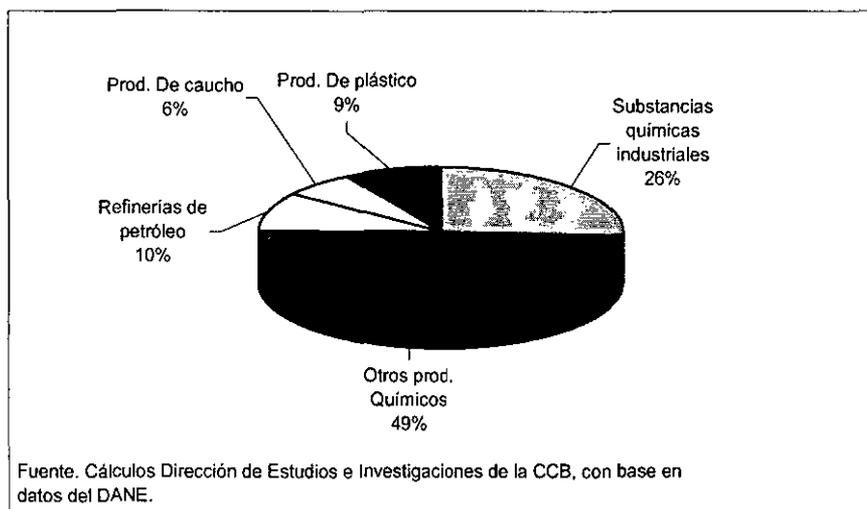
Penetración de importaciones de la región Bogotá-Cundinamarca, sector *químicos y petroquímica*



Es de suponer que la suscripción del TLC entre Colombia y Estados Unidos, conlleve a un mayor aumento de las importaciones por parte de las empresas de la región fundamentalmente porque los insumos importados de Estados Unidos, serán más baratos que los que pueden adquirir en el mercado doméstico.

Gráfica 75

Importaciones de productos *químicos y petroquímicos* región Bogotá-Cundinamarca
Distribución porcentual, promedio 1998-2004

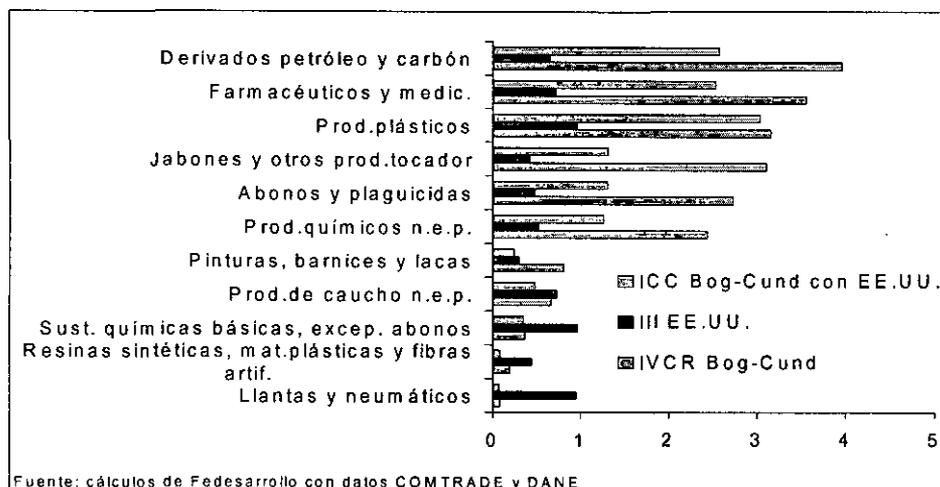


B. Competitividad relativa

Según el *Índice de Ventaja Competitiva Revelada (IVCR)* son varios los subsectores de *Químicos y petroquímica* que son competitivos en el comercio exterior (Gráfica 76). De los 26 sectores competitivos de la región, los del sector Químico y Petroquímica son: *Productos farmacéuticos y médicos, Fabricación de productos de plástico, Jabones y otros productos de tocador, Abonos y plaguicidas y, Productos químicos n.e.p.*

Gráfica 76

**Resumen competitividad sector químicos y petroquímica
Región Bogotá-Cundinamarca, promedio 1998 – 2002**



Al analizar el *Índice de Intensidad Importadora* de Estados Unidos, III EE.UU., se encontró que cinco subsectores tienen complementariedad comercial con Estados Unidos, es decir que presentan un ICC mayor que la unidad (Gráfica 76).

C. Expectativas de los empresarios (Encuesta)

Las expectativas de los empresarios de la región Bogotá – Cundinamarca en este sector frente al TLC con Estados Unidos, resultan de valorar las respuestas de 32 empresas del sector Químicos y Productos Plásticos y de Caucho. Estas arrojan los siguientes resultados:

Primero, mientras que el mercado de estados Unidos, no es importante para el sector de Químicos si lo es para el de productos plásticos y de caucho. Del primero, solo 9.4% dice exportar a ese mercado mientras que 30% para el segundo. De todas maneras, en ambos casos, ante un eventual TLC, la proporción de empresarios que exportaría y hoy no lo hace, aumentaría: 44 % de los productos químicos y 75% de los productos plásticos y de caucho. De hecho, los segundos son los que más han aprovechado las ventajas otorgadas por el ATPA – ATPDEA.

Segundo, es sobresaliente el número de empresarios de los dos subsectores que importan insumos de Estados Unidos: 70% y 78% respectivamente. Por esta razón cerca de 35% de los empresarios locales, temen perder mercado interno como efecto

de mayores importaciones de Estados Unidos. No obstante, la mayoría considera que la competencia de ese país en el mercado interno no es una amenaza.

Tercero, los altos costos de las materias primas locales, en consecuencia es mencionado como el obstáculo principal de los empresarios de la región para competir en los mercados doméstico e internacional. Le siguen en importancia, el uso de maquinaria obsoleta y los altos costos de distribución en el mercado nacional.

Cuarto, las estrategias que utilizaría para enfrentar la mayor competencia de productos en Estados Unidos para el subsector de Químicos: serían: mayor especialización en las líneas de producción, adopción de nuevas tecnologías, adopción de mejores sistemas de control de calidad, capacitación de personal, renovación de equipos. Para el de plásticos y caucho: adopción de nuevas tecnologías, mayor especialización de líneas de producción, aumento de escala de producción, mayor uso de insumos importados, renovación de equipos, alianzas con empresas nacionales.

Quinto, **las políticas que solicitan al gobierno nacional para el subsector de Químicos:** apoyo económico para reconversión tecnológica, garantía de estabilidad macro, inversión en seguridad. Para plásticos y caucho: tasa de cambio o garantía de estabilidad macro, inversión en seguridad, apoyo económico para reconversión tecnológica y, líneas de créditos de capital de trabajo.

Del gobierno local demandan en el subsector de Químicos: inversión en seguridad, simplificación de trámites, garantía de estabilidad regulatoria, inversión en infraestructura de transporte. Para los empresarios del subsector de plástico y caucho: inversión en seguridad, apoyo económico para reconversión tecnológica, garantía de estabilidad regulatoria e, inversión en infraestructura de transporte.

D. Propuestas de los empresarios (Taller)

Las principales recomendaciones de los empresarios del sector para las negociaciones del Gobierno de Colombia son :

- Fomentar las exportaciones de los productos Químicos y de Petroquímica a los países de la CAN

- Asegurar la desgravación de las materias primas que la región importa de estados Unidos.
- Tener cuidado con la negociación en el tema de propiedad intelectual especialmente en el caso de farmacéuticos y medicamentos.

CAP. 3 Políticas públicas frente al TLC con Estados Unidos

En este capítulo se revisan algunas de las políticas y programas vigentes a nivel nacional y local, y se reseña la experiencia internacional disponible que resulta relevante para el caso colombiano, con el fin de señalar los objetivos específicos para los cuales cada tipo de instrumento es utilizable. El capítulo concluye con una revisión de los criterios que deben acompañar el proceso de diseño de instrumentos y programas de política.

El tratado de libre comercio con los Estados Unidos representa una mayor exposición de la economía a los mercados internacionales. Como tal, será fuente de oportunidades y riesgos. Para maximizar las oportunidades y mitigar los riesgos resulta indispensable adelantar una agenda de políticas públicas.

En este contexto, las líneas de política que deberá implementar o fortalecer el gobierno pueden clasificarse en tres grandes categorías, de acuerdo con sus objetivos:

1. Políticas dirigidas a adecuar el aparato productivo para enfrentar la mayor competencia en el mercado local o para competir en el mercado norteamericano y a facilitar el comercio.
2. Políticas dirigidas a crear una oferta exportable en sectores en los que se identifique un mercado internacional potencial importante y en los que hasta la fecha no se haya incursionado.
3. Políticas dirigidas a facilitar la reubicación de los factores productivos que pueden resultar desplazados de su empleo actual como consecuencia de la respuesta de los mercados a los cambios en los precios relativos que resultarán de la mayor apertura.

Cada una de estas líneas de política se materializa en la práctica a través de diversos instrumentos que pueden implementarse en conjunto (como un paquete diseñado para atender diversos frentes de un objetivo común) o separadamente. El menú de instrumentos de política disponibles comprende las siguientes grandes categorías:

- Subsidios
- Instrumentos Financieros
- Exenciones tributarias
- Flexibilización de regulaciones laborales
- Asesoría empresarial
- Reconversión laboral
- Inversión en infraestructura
- Facilitación a la inversión privada (local y extranjera) a través de adecuaciones al marco regulatorio.

1. Políticas, programas y proyectos

A. Experiencia nacional y local

La política de desarrollo empresarial vigente en Colombia en el año 2003 contempla, además de mejorar el entorno (elementos macro, de seguridad, y de regulación), el impulso sectorial por la vía de políticas específicas. En esta sección se reseñan las políticas de apoyo que el gobierno ha puesto a disposición de los empresarios, clasificadas en grandes categorías. Lamentablemente en el caso colombiano la evaluación del impacto de este tipo de políticas es precaria y casi siempre limitada a datos de cobertura. En algunos casos la ausencia de evaluación obedece a que los programas de política son recientes.

A.1. Subsidios:

A la creación de empresas.

En Colombia hay algunas iniciativas tendientes a facilitar la creación de nuevas empresas. A nivel nacional, un esfuerzo reciente es la disposición de la ley 789 de

2003 de acuerdo con la cual parte de los recursos parafiscales que recibe el SENA se destinarán a la creación de empresas. Estos recursos se ejecutarán a través del Fondo Emprender, que se dedicará a financiar ideas innovadoras y con potencial mediante aportes de capital semilla.

Podrán acceder a los recursos de este Fondo los colombianos, mayores de edad, interesados en iniciar un proyecto empresarial en cualquier región del país. Las condiciones son: (1) ser aprendiz-alumno que haya finalizado la etapa lectiva en un curso de mínimo 500 horas, (2) ser egresado de un curso o programa de formación profesional integral con una duración no inferior a 500 horas, cuya certificación haya sido obtenida dentro de los últimos 12 meses, (3) ser estudiante en educación media de instituciones aprobadas por el Estado, (4) ser estudiante que se encuentre cursando los dos últimos semestres en un programa de educación superior reconocido por el Estado, (5) haber concluido materias, dentro de los últimos doce meses, de un programa de educación superior reconocido por el Estado, (6) ser profesional universitario cuyo primer título haya sido obtenido durante los últimos doce meses, de un programa de educación superior reconocido por el Estado. La presentación de un plan de negocio podrá realizarse de manera individual o asociativa. Las asociaciones tendrán que estar compuestas mayoritariamente por aprendices.

A la productividad y competitividad.

En el caso de Colombia, la asignación de recursos públicos a mejoras en la productividad y competitividad de las empresas se hace a través de la cofinanciación de proyectos dirigidos a la estimulación de la capacidad innovadora y el desarrollo tecnológico, a la prestación de asistencia técnica y al fomento y promoción de las exportaciones. La ejecución de estos recursos está en cabeza de COLCIENCIAS, el SENA, y el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, a través del Fondo Colombiano de Modernización Tecnológica de las Micro, Pequeñas y Medianas Empresas, FOMIPYME, y a través de programas de promoción a las exportaciones como Expopyme y el Programa Nacional de Productividad y Competitividad (PNPC).

A.2 Instrumentos Financieros

Créditos de fomento.

En el caso de Colombia los recursos de crédito que el Gobierno pone a disposición de los empresarios se canalizan a través de redescuentos a los intermediarios financieros. Las entidades públicas que ofrecen créditos de fomento son Bancoldex, FINAGRO (sector agrícola), Fonade y Findeter. Estas entidades cumplen funciones de banca de segundo piso. El crédito de fomento para las MIPYMES ha tenido baja participación en el total de recursos ofrecidos por los bancos, posiblemente porque la ausencia de una historia de relación con el sector financiero convierte a gran número de las empresas colombianas en clientes riesgosos, dificultando su acceso al crédito.

En el nivel de la región, la Dirección Distrital de Tesorería de la Secretaría de Hacienda en conjunto con el IFI y el FNG, diseñó el programa Apoyo a la Micro y Pequeña Empresa en Bogotá D.C.. Este programa se basa en un sistema de micro-créditos con tasas subsidiadas por el Distrito y garantías por parte del FNG hasta por el 70% del valor del crédito, y tiene como objetivo cuatro grupos empresariales: dedicados a actividades económicas no agro-industriales (Línea Bogotá), micro y pequeños empresarios agroindustriales (Línea Agroindustrial), mujeres microempresarias cabeza de familia de los estratos 1, 2 y 3 (Línea Mujer Empresaria), y las micro y pequeñas empresas de los sectores de confecciones, textiles o agroindustria de los estratos 1,2 y 3 (Convenio Fomipyme) . Según las encuestas realizadas a los beneficiarios de los créditos, se han generado más de 1.300 empleos, la mayoría fijos y para personas menores de 35 años (Cuadro II-4). El 91% de los empleados por las pequeñas empresas involucradas en el proyecto han sido vinculados al Sistema General de Salud. En el caso de las microempresas vinculadas a este proyecto, el 82% de los empleados han sido vinculados al Sistema General de Salud.

A.3 Garantías

Se trata de garantías que tienen por objeto facilitar a las empresas el acceso a crédito a través del sector financiero. En el caso colombiano el sector público apoya el acceso al crédito de estos agentes a través del Fondo Nacional de Garantías (FNG) y del Fondo Agropecuario de Garantías (FAG) (sector agrícola). Estas entidades otorgan

fianzas que respaldan de manera subsidiaria una operación de crédito o de leasing otorgada a una persona natural o jurídica hasta un porcentaje del saldo del capital e intereses durante toda la vigencia del crédito, o hasta un porcentaje del valor presente neto del contrato de leasing. Recientemente se crearon de fondos regionales de garantías, y la automatización de las garantías de bajo riesgo mediante la creación de garantías globales. Sin embargo, por la manera en la que acceden a estas garantías (a través del sector financiero) estas usualmente no llegan a las empresas más pequeñas y en esta medida su impacto es limitado.

A. 4 Exenciones tributarias

El régimen tributario vigente (Ley 788 de 2002) incluye numerosas excepciones, que conceptualmente se defienden como incentivos a la inversión, a la productividad y al desarrollo, en general, de los sectores productivos. Sin tener en cuenta los descuentos al impuesto del IVA y los aranceles, la DIAN ha cuantificado el costo fiscal de estos beneficios en un valor del orden de 3.9 billones de pesos en 2004 (cerca de U\$1,400 millones). En un ejercicio empírico para la industria manufacturera⁴¹, encuentran que las exenciones al impuesto de renta no han contribuido a mejorar la productividad.

A.5 Flexibilización de regulaciones laborales

Para mejorar la productividad empresarial en Colombia se permitió recientemente la reducción del pago de las horas extras, dominicales y festivos.

A.6 Asesoría empresarial

Para la creación de empresas. Al nivel de la región, por medio del Centro Nueva Empresa, la CCB brinda información, capacitación y orientación a los creadores de empresa, ofrece productos a la medida que contribuyen a la formulación de nuevos proyectos empresariales, y brinda acompañamiento a los nuevos empresarios en la consolidación de su actividad.

⁴¹ Medina, P., M. Meléndez y K. Seim (2003). Productivity Dynamics of the Colombian Manufacturing Sector. Documento CEDE 2003-23. Este estudio, no analiza los posibles impactos de las exenciones sobre la reactivación de zonas deprimidas, o su impacto sobre la generación de empleo.

Para apoyar la comercialización. En Colombia, a nivel nacional se han implementado programas de desarrollo de proveedores y de comercialización, que buscan promover la articulación de las MIPYMES entre sí y con las grandes empresas, y apoyar esquemas de comercialización asociativos. Una de los más salientes es la Red de Subcontratación constituida por el Ministerio de Desarrollo Económico y la Organización de las Naciones Unidas para el Desarrollo Industrial (ONUDI) en asocio con las cámaras de comercio del país, que permite a las pequeñas y medianas empresas ofrecer sus productos como partes, piezas y componentes de las cadenas de producción de los grandes sectores industriales. Esta Red viene operando activamente en los sectores metalmecánica, eléctrico y electrónico, maderero y de plásticos.

Al nivel de la región, la CCB promueve la generación de espacios de acercamiento de alto potencial comercial entre la oferta y la demanda de productos y servicios de las empresas, mediante la realización de eventos (ferias, misiones y rondas de negocios) encaminados a apoyar el aumento de las ventas de las micro, pequeñas y medianas empresas de la región. Hay también esfuerzos de carácter más continuo a través del Servicio de Información y Comercialización Empresarial, SICME, y del Programa de Inter-regionalización. El primero se especializa en detectar las necesidades concretas del mercado y en localizar la oferta de bienes y servicios con el fin de facilitar contactos entre compradores y vendedores. El segundo tiene por objeto promover los negocios desde y hacia Bogotá, con las otras regiones del país, y se apoya en la Red Nacional de Cámaras de Comercio para establecer contactos entre compradores y vendedores.

Para el comercio internacional. En el nivel de la región, como integrante del Comité Asesor Regional de Comercio Exterior (CARCE) para Bogotá y Cundinamarca, la CCB participa en la promoción de la cultura exportadora a través del Plan Estratégico Exportador Regional de Bogotá y Cundinamarca (PEER). Este es un programa mediante el cual se identifican proyectos que contribuyan a cumplir cuatro objetivos estratégicos: mejorar la productividad de la región, crear redes de productos, incrementar por siete la exportación de bienes y servicios de manera que en 10 años se alcance el promedio mundial actual de US\$ 1.000 de exportaciones per cápita , y desarrollar cadenas productivas de exportación. La implementación del Plan incluye la identificación y promoción de empresas afines en productos y/o servicios con un potencial interesante en el mercado internacional, servicios de orientación y consultoría a las empresas en su proceso de preparación para la exportación, y la

participación en Eurocentro Colombia, que es un programa desarrollado conjuntamente con la Unión Europea que tiene como objeto propiciar el acercamiento de la pequeña y mediana empresa colombiana y europea a través de la cooperación internacional.

Para promover mejoras en competitividad. En Colombia la política nacional de productividad y competitividad se desarrolla a través de la Red Colombia Compite y de los Convenios de Competitividad, que buscan facilitar la actividad productiva y exportadora del sector privado a través del establecimiento de metas y acciones concretas por parte del gobierno y de los privados.

En el nivel de la región existen varios esfuerzos. La CCB ha concentrado su apoyo en la oferta de servicios de información, orientación, tutoría y consultoría en diversos campos de la gestión empresarial. A través del Centro de Desarrollo Empresarial (CDE) se prestan servicios subsidiados de consultoría empresarial en áreas diversas. El Programa Tutor ofrece a las empresas el acompañamiento de un tutor para la aplicación de nuevas técnicas y herramientas gerenciales. Los programas Certicámara (certificación de firma digital), y Consultoría en Internet y Comercio Electrónico para PYMES (Proyecto con el BID - Agenda de Conectividad y Confecámaras) facilitan a los empresarios la incorporación de tecnología informática en sus negocios. La CCB ha promovido la conformación de redes empresariales en cadenas productivas con potencial en el mercado nacional e internacional.

La seccional Bogotá de la Asociación Nacional de Industriales (ANDI), por su parte, tiene entre sus funciones mantener a sus afiliados informados acerca de los temas económicos, laborales, tributarios, ambientales, y de comercio exterior relevantes para la actividad empresarial. La ANDI ofrece programas de orientación jurídica, seguimiento legislativo, análisis de información económica, estudios sectoriales, asesorías sobre el entorno económico, información, investigación y consulta en comercio exterior.

Para facilitar el acceso a financiamiento. En el nivel de la región la CCB viene apoyando a las MIPYMES en la búsqueda de soluciones financieras mediante la asesoría en la evaluación de la necesidad de recursos financieros, en la preparación de planes de negocio que soporten la solicitud de créditos, y en la búsqueda de aportes con nuevos inversionistas.

A.7 Reconversión laboral

En Colombia la política de capacitación laboral se ha implementado fundamentalmente a través del SENA. El presupuesto anual de esta entidad durante la última década ha sido del orden de 0.3% del PIB, y sus recursos provienen fundamentalmente de un impuesto a la planilla del empleo formal, razón por la cual su financiación no ha sufrido las consecuencias del ajuste fiscal.

A pesar de la importancia del SENA y de los recursos que ejecuta, no existe a la fecha una evaluación completa de su impacto. Varias de las actividades que realiza parecen, no obstante, adecuadas para impulsar la reconversión laboral y tecnológica y para apoyar a las MIPYMES en el contexto del TLC con los Estados Unidos. Al menos algunas de las actividades del SENA deberán servir como punto de partida en este esfuerzo que debe aprovechar las capacidades institucionales nacional y local. A continuación se reseñan brevemente las que de manera más evidente cumplirían este propósito.

- **Estudios sectoriales:** el SENA produce estudios sectoriales que contienen información sobre tecnología, mercado laboral, oferta educativa, análisis económico, organización del sector y estructura ocupacional y educativa de cada sector o cadena productiva. Con base en esta información, los miembros de las Mesas Sectoriales toman decisiones sobre las prioridades en áreas ocupacionales y niveles para la calificación de los trabajadores.
- **Articulación con la educación media y superior:** desde 1998 se ha dado un impulso especial a la formalización de acuerdos entre las Regionales del SENA y las Secretarías Departamentales de Educación para la capacitación de los Supervisores en enfoques e instrumentos de diseño y desarrollo curricular. En diciembre de 2000 había convenios firmados con las Secretarías de Caldas, Cundinamarca, Magdalena y Norte de Santander y se adelantan procesos con Bogotá D.C., Risaralda y Santander.
- **Registro de entidades oferentes de información:** en desarrollo de este programa se ha realizado la inscripción de 45 entidades oferentes de formación. Este registro es la base para la contratación que el SENA realiza para la ampliación de su cobertura.

- Formación continua: el SENA suscribe convenios con empleadores para impartir formación continua a sus trabajadores, y mejorar la eficiencia, productividad y competitividad de las organizaciones.
- Servicios tecnológicos: el SENA ofrece servicios dirigidos a mejorar los procesos industriales de las empresas, y a elevar la calidad de sus productos a través de sus Centros de Formación y laboratorios.
- Desarrollo empresarial: el SENA brinda orientación y acompañamiento a gerentes y directivos de las empresas, para analizar y definir planes y acciones estratégicas para el desarrollo integral. También presta asistencia técnica para la búsqueda de soluciones a problemas específicos que afectan la competitividad de las unidades productivas, con programas especiales, como el de formación y asesoría a creadores de empresa, FACE, y los de atención a la micro, pequeña y mediana empresa.
- Incubadoras de empresas: se trata de organizaciones sin ánimo de lucro, que buscan acelerar el proceso de creación, crecimiento y consolidación de empresas innovadoras. Son conformadas a través de alianzas entre los sectores público, privado y educativo. El SENA, desde 1999 viene apoyando y promoviendo la creación de incubadoras en el país, con el 20% de sus recursos (ley 344 de 1996). Se han constituido 464 nuevas empresas con 4.802 empleos y ventas superiores a \$43.500 millones.
- Desarrollo regional y local: el SENA imparte formación y asesoría orientada al fortalecimiento de la gestión de los entes territoriales. Este programa está dirigido a alcaldes, gobernadores, servidores públicos, líderes comunitarios, empresariales y funcionarios de ONGs.

En el nivel de la región existen también otros esfuerzos dirigidos a formar a la fuerza laboral. A partir de alianzas estratégicas con las más prestigiosas instituciones educativas de la región, la CCB viene desarrollando programas orientados a la formación y actualización empresarial. El programa "Empresa al Día" ofrece a los empresarios información permanente sobre temas de actualidad empresarial y normatividad vigente. La CCB realiza seminarios, foros, talleres, diplomados y otras actividades, de los cuales el 30% son eventos de carácter gratuito.

FENALCO provee también servicios de capacitación dirigidos al desarrollo personal y profesional de los afiliados y sus empleados, mediante la programación de cursos y seminarios, diplomados, conferencias, jornadas, foros en los diferentes temas de interés para el comercio.

A.8 Inversión en infraestructura

En el nivel de la región, como parte de la Agenda Interna Regional, se ha planteado la necesidad de impulsar algunos proyectos de infraestructura identificados como claves para mejorar la logística. Entre ellos se destacan la concesión de la operación del Aeropuerto El Dorado, la construcción de la doble calzada de la carretera Bogotá – Girardot y de la carretera Tobiagrande – Puerto Salgar, el desarrollo del Parque Tecnológico de la Sabana y el desarrollo de un sistema regional de transporte.

A.9 Facilitación a la inversión privada (local y extranjera) a través de adecuaciones al marco regulatorio

Para facilitar la inversión extranjera, en Colombia se autorizó la implementación del registro automático de la inversión y el uso de la fiducia mercantil como medio para realizar inversiones.

A.10 Fortalecimiento institucional: instancias de coordinación

Las instancias de coordinación a nivel del Gobierno Nacional son el Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología, el Consejo Asesor de la Microempresa, el Consejo Asesor de la PYME, el Consejo Nacional de Industria y el Consejo Asesor de Parques Tecnológicos. Todos estos son entes que asignan recursos, y recomiendan y definen políticas con criterios sectoriales.

En el nivel regional, igualmente, hay un gran número de instancias de coordinación que operan con la participación, y en algunos casos la coordinación del Gobierno Nacional. Entre ellas están los Convenios de Competitividad de las cadenas productivas, la Red Colombia Compite, los CARCES, los Consejos Regionales de la MIPYME, las Agendas Regionales de Ciencia y Tecnología, los Consejos Regionales de Competitividad y las Mesas Regionales del SENA.

B. Experiencia Internacional

En esta sección se reseñan algunas experiencias internacionales en los temas de zonas empresariales, instrumentos financieros, flexibilización de regulaciones laborales, reconversión laboral y fortalecimiento institucional con el fin de extraer lecciones aplicables en la región en el marco del TLC.

B.1 Zonas empresariales

La idea que subyace a este tipo de políticas es que la sobre-regulación y, en particular los impuestos excesivos, limitan los negocios.

California. Desde 1984 el Estado de California ha implementado una legislación que fomenta las zonas empresariales, actualmente existen dos programas: a) el Acta de Zonas de Empresas, que incluye cambios en los planes reguladores y de desarrollo de las zonas objeto de la política, reducción de los impuestos a la construcción, mejoramiento de la infraestructura, franquicias federales escalonadas y acceso al Programa Federal de Entrenamiento y Ubicación Laboral. Las empresas ubicadas en las zonas empresariales pueden acceder a beneficios tributarios por venta, y uso de maquinaria, gasto en maquinaria, contratación de empleados calificados, diferimiento de pérdidas operativas, deducción de intereses netos para acreedores y deducción de impuestos a la renta por parte de sus trabajadores. b) el Acta de Áreas de Empleo e Incentivos Económicos (AAE), que busca fomentar el desarrollo de la comunidad y para que un proyecto se beneficie de los incentivos tributarios, es necesario que genere empleos en áreas con alta tasa de desempleo y contribuya a algún programa de servicio comunitario aprobado por la agencia certificadora.

Francia. En el caso francés el foco de atención han sido las zonas deprimidas, declinantes y con altas tasas de desempleo, donde se han definido "Polos de Conversión Industrial" de gran similitud con las zonas empresariales norteamericanas. Entre los instrumentos aplicados están los orientados a promover la creación de nuevas empresas y empleos, como las alianzas entre confederaciones de empresas, gobierno y comunidad para asesorar a empresas en su creación y su desarrollo, el apoyo financiero a proyectos intensivos en mano de obra, y el subsidio a la contratación de trabajadores despedidos o emigrantes. El otro tipo de instrumentos utilizados está orientado a facilitar la movilidad de los trabajadores desplazados. Los más empleados son el subsidio temporal decreciente a los despedidos que encuentren

empleo con menor salario, las jubilaciones anticipadas y la creación de fondos de movilidad para cubrir los costos de mudanza y reinstalación de los trabajadores.

España. Con el objetivo de promover la industrialización en los sectores en reconversión, en España se crearon las “Zonas de Urgente Reindustrialización”. La declaración de una zona es determinada por el gobierno a través de un decreto y las empresas localizadas en ella reciben una serie de beneficios laborales, fiscales, financieros y jurídicos, además de una subvención de hasta un 30% a la inversión. Como en el caso francés, el gobierno cumple directamente la función de promover la inversión privada, el empleo, la búsqueda de proyectos de inversión y los planes de infraestructura.

Chile. El principal objetivo del gobierno de Chile fue apoyar el proceso de reactivación de la zona del carbón, que por razones estructurales se encontraba estancada, con alto desempleo y pobreza. Esta zona con alta especialización registró una crisis de origen tecnológico más que de demanda. Los trabajadores desplazados estaban altamente especializados en el sector y tenían baja calificación y por tanto poca movilidad, además de una muy baja disposición a migrar. El programa se complementó con una política de fomento productivo, a través de un programa de inversión en infraestructura y de subsidios a la inversión en la zona. Las herramientas empleadas incluyeron el co-financiamiento de hasta el 80% del valor de los estudios de pre-factibilidad de proyectos de inversión y de hasta el 60% de los estudios de factibilidad con un máximo de US \$14.000, el pago a agentes promotores de inversión con base en la inversión materializada y los empleos generados, seguros de crédito y garantías al financiamiento subsidiados por el gobierno, subsidios a la compra de terrenos en parques industriales, y subsidios a proyectos intensivos en mano de obra. Para ser receptor de estos beneficios se exigió un monto mínimo de inversión de US \$100.000.

Evaluación

La falta de información y los problemas metodológicos relacionados con la capacidad de determinar escenarios de comparación dificultan la evaluación de este tipo de programas. No hay resultados concluyentes acerca de sus beneficios. En el caso de California varios autores coinciden en que no se aprecia un incremento en la actividad económica y el empleo resultado de la conformación de las zonas especiales. Entre las causas para que los beneficios hayan sido escasamente aprovechados se

destacan la falta de información y el nivel relativamente bajo de los incentivos tributarios ofrecidos. La excepción que se señala es el sector manufacturero, que sí ha tenido un crecimiento relativamente mayor al que se hubiera esperado en la ausencia del programa.

De encuestas a las empresas se encuentra que tienen dificultades para conseguir los trabajadores con las habilidades adecuadas, incluyendo técnicas y hábitos de trabajo, lo que sugiere que la reconversión laboral no da los frutos esperados. Los beneficios tributarios con base en la contratación de trabajadores fueron empleados muy marginalmente, lo que sugiere elasticidades costo de la demanda relativamente pequeñas.

En los casos francés y español la conclusión es que la mayoría de los polos requiere de un período de tiempo de aplicación muy prolongado para lograr algún tipo de efecto significativo y tienen una alta propensión al aumento de los costos mayor a los beneficios por lo que se requiere un estricto control para terminarlos en el tiempo previsto. Colombia como otros países de menor desarrollo, dispone de instituciones menos sofisticadas que España y Francia para controlar el cumplimiento de las condiciones impuestas para entregar beneficios, lo que haría menos focalizado y más caro un programa de apoyo de este tipo.

En el caso de la Zona de Carbón de Chile en gran medida los objetivos se han conseguido, con la creación de 3.000 puestos permanentes. Esto, sin embargo, se logró con un costo por empleo generado relativamente alto. Entre las dificultades del programa se destacan la existencia del monto mínimo de inversión, que dejó fuera de los beneficiarios a microempresas y al sector informal; la poca claridad sobre la forma en que se asignaron los subsidios, y la falta de articulación entre las distintas políticas.

De la revisión de las herramientas de política en general aplicadas en los programas de zonas especiales es evidente que parte de los problemas que se atacan son producto de rigideces en la regulación. Los permisos especiales para eximir a ciertas zonas de pagos de aplicación general y el relajamiento de la legislación laboral, tienen sentido como incentivos en un contexto de impuestos y distorsiones elevadas, y de normas laborales rígidas. Sería más razonable crear un ambiente general propicio para la inversión a partir de políticas generales y no de excepción.

En el caso de aplicar un instrumento como el de zonas privilegiadas, es conveniente limitar su número y hacerlas competir por el derecho de acceder a los programas de apoyo. La competencia a través de los proyectos propuestos para las zonas haría destinar los recursos donde la valoración social es mayor. Así mismo, si la competencia se acota y racionaliza, se limita el desperdicio de recursos a través del lobby. Esto requiere establecer claramente las bases de asignación de los beneficiarios. Es también importante que cualquier política tenga un carácter transitorio. Los programas prolongados reducen los incentivos a buscar eficiencia, y los gobiernos pierden los incentivos a cortar los subsidios.

B.2 Instrumentos Financieros

Brasil

En Brasil se instituyó el Programa de Generación de Empresas y Renta (PROGER) en 1994. Su objetivo es promover acciones que generen empleo y renta mediante el otorgamiento de líneas especiales de crédito a las pequeñas empresas de sectores que no tienen acceso a financiamiento con el sistema financiero.

Los recursos provienen del Fondo de Asistencia al Trabajador (FAT) y los agentes que conceden los créditos son el Banco do Brasil, el Banco del Nordeste y la Caja Económica Federal. Estos recursos se destinan básicamente a quienes se encuentran trabajando de manera informal, en pequeños negocios familiares con posibilidades de ingresar al sector formal de la economía, a quienes poseen micro y pequeñas empresas legalizadas y necesitan apoyo financiero para adquirir nuevas máquinas y equipo para crecer, y a quienes forman parte de una cooperativa o asociación de producción formadas por micro y pequeños productores interesados en adquirir recursos para inversiones.

Argentina

El gobierno argentino ha apoyado a las PYME a través de mecanismos como el Programa Trienal de Fomento y Desarrollo de las PYME creado en 1993 y la ley del Estatuto para las PYME (Ley 24.465/95), que tiene como objetivo "la promoción y crecimiento de las PYME a través de la creación de instrumentos orientados a facilitar el acceso al crédito, a promover la capacitación y asistencia técnica, a flexibilizar las relaciones laborales y a generar un sistema único integrado de formación y asesoramiento".

Para mejorar el acceso al financiamiento se pusieron en práctica sistemas de garantía e instrumentos alternativos de financiamiento como el warrant, el “descuento de facturas conformadas” y la “caución de facturas simples”. Entre los sistemas de garantía destacan las Sociedades de Garantía Recíproca (SGR), que tienen por objeto otorgar garantías a los socios partícipes con miras a superar el problema de los requerimientos exigidos a las PYME para acceder a créditos a través del sistema financiero. Las SGR están constituidas por mínimo 120 socios partícipes (titulares de las PYME) y por socios protectores que realicen aportes al capital social y al fondo de riesgo de las SGR. Las garantías cubren el 100% del crédito y se limitan a 5 años.

Perú

En Perú existen diferentes políticas de apoyo al financiamiento de las PYME. A nivel institucional las principales iniciativas son el Fondo de Garantía para Préstamos a la Pequeña Industria, que ofrece garantías hasta por US\$15 millones mediante cartas fianza, las cajas municipales de ahorro y crédito, y el Fondo Nacional de Compensación y Desarrollo Social, que financia la organización, supervisión y distribución de bienes que usarán las PYME de los sectores de confecciones, calzado, metalmecánica, alimentos y carpintería.

Adicionalmente se han puesto en práctica modalidades de “garantías solidarias” entre los propietarios de PYME agrupados en diferentes asociaciones, y las entidades financieras han pasado de un sistema basado en créditos personales a la creación de paquetes con opciones diferenciadas que incluyen pagarés, descuentos de letras, créditos en cuenta corriente y cartas fianza. También se han establecido relaciones indirectas entre bancos e intermediarios especializados en microempresas, mediante las cuales un banco otorga una línea de crédito al intermediario para que pueda atender los requerimientos de los pequeños empresarios.

B.3 Flexibilización de regulaciones laborales

Argentina

A fines de 1991 con la Ley de Empleo se introdujeron en Argentina nuevas formas contractuales para la iniciación de actividades de una nueva empresa, la contratación de jóvenes sin experiencia laboral o la contratación de jóvenes para completar su formación, con el fin de fomentar el empleo. Estos contratos reducían costos laborales mediante la aplicación de diferentes descuentos sobre los aportes patronales y de

menores pagos por indemnización. En 1994 comenzó a regir un esquema de reducción de aportes patronales diferencial por provincia, aplicable al personal productivo de los sectores de industria, construcción, agro y ciertos sectores de servicios, que variaba entre un mínimo de un 30% para la región Metropolitana y un máximo de 80% en regiones del Chaco, de Formosa y de Santiago del Estero. En 1995 los descuentos se extendieron a todos los sectores y al total de los ocupados.

A fines de 1996 el empleo parecía haber reaccionado positivamente a la reducción en el costo laboral, aunque en la medida en que las personas y empresas visualizan estas medidas con carácter de transitorias, su impacto ha sido menor que el que podría tener una medida permanente. Además, dado que los incentivos fueron distintos entre regiones e indujeron una mayor contratación de mano de obra en las regiones con una menor tasa de aporte, el comportamiento del empleo fue sustancialmente diferente entre la región metropolitana y el resto del país. Mientras que en el Gran Buenos Aires se redujo un 3.6% entre octubre de 1993 y octubre de 1996, la política contribuyó a la generación de empleo en las provincias y el empleo en las restantes regiones urbanas creció un 0.63%.

Evaluación

Este tipo de políticas provoca incentivos diferentes a la generación de empleo en las distintas regiones, al inducir mayor contratación de mano de obra en las regiones con una menor tasa de aporte. En el caso de Argentina, entre 1994 y 1996 la reducción diferencial de los impuestos al trabajo por región parece en efecto haber contribuido a la generación de empleo en las provincias. Sin embargo se trata de una medida que sólo viene a compensar una elevada tributación sobre el factor trabajo. Su carácter transitorio, adicionalmente, genera un impacto menor al que podrían tener medidas de carácter permanente.

B.4 Reconversión laboral

Chile

En Chile se ha implementado un conjunto de programas de capacitación y de adaptación cuyo foco central son los trabajadores desplazados. Estos programas, entre los que destaca el Programa Chile Joven iniciado en 1991, procuran ajustar la formación general de la mano de obra a los requerimientos específicos de las empresas.

El primer programa implementado en Chile fue un programa piloto conocido como de Reinserción Laboral que involucraba 1000 trabajadores de tres sectores: la minería del carbón, textiles y de confecciones, y el de cuero y calzado. El objetivo del programa fue reasignar rápidamente a los trabajadores cuando éstos quedaban desempleados (o estaban en peligro de quedar desempleados) en momentos de crisis de éstos sectores. El programa se orientó al re-entrenamiento, y la búsqueda de un nuevo puesto de trabajo, y contempló un fuerte componente de “orientación y consejería”. También ofreció un subsidio correspondiente al salario mínimo hasta la fase de posibilidades de traslado. El programa se desarrolló con co-financiamiento del BID.

Los aspectos administrativos del programa están a cargo de una unidad especializada del SENCE (servicio equivalente al SENA) denominada Unidad Coordinadora del Programa (UCP) que es la encargada, entre otras cosas, de asignar la ejecución del programa a operadores especializados del sector privado denominados Agencias de Reinserción (AR) y de relacionarse con ellas. El programa fue implementado a través de 5 licitaciones. Cada licitación se inició con la identificación de la zona o sector que debía ser apoyado. Posteriormente la UCP realizó la selección de los beneficiarios potenciales y estableció los factores condicionantes para el ingreso de los beneficiarios, que variaron en cada proceso. Los más consistentes fueron no estar en edad cercana a la jubilación (ser menor de 55 años), ser cesante o estar en peligro de serlo, haber desempeñado funciones específicas, no pudiendo haber sido ejecutivo ni poseer de un título profesional, y pertenecer a un grupo de menores ingresos relativos. El proceso continuó con una convocatoria por invitación a AR que estaban registradas y precalificadas y donde se entregó, junto a las bases generales, el perfil de los beneficiarios.

Evaluación

En el caso de Chile, el seguimiento que se dio a los procesos sugiere que el programa tuvo un impacto positivo. Sin embargo esto sólo puede señalarse con prudencia, pues el programa no contempló desde un inicio la existencia e identificación de un grupo de control. Los resultados indican que los salarios de los beneficiarios y de los no beneficiarios no difirieron entre 1997 y 1999, lo que se puede considerar como un resultado aceptable del programa. En segundo lugar, los beneficiarios (100% desempleados en 1997), estuvieron desempleados 4.7 meses en promedio en los dos años que siguieron, lo que comparado con su tiempo esperado de desempleo también

se puede considerar positivo. Por su parte, los beneficiarios tienen una percepción general positiva sobre el programa, y valoran la formación de carácter general y el trato personal. La evaluación indica, no obstante, que la elaboración de planes individuales y el proceso de orientación individual, uno de los componentes más costosos del proceso, no fueron herramientas adecuadas.

En cuanto a la focalización del programa, se detectaron problemas de auto-selección relacionados con el diseño. La urgencia de reinserción en el caso de ciertos grupos, por ejemplo hombres jefes de hogar, unido a la ausencia de pagos por participación, hizo que el programa resultara relativamente menos atractivo para estos grupos, que en cierta forma son los grupos objetivo. En aspectos como la edad y escolaridad, el perfil de los beneficiarios calzó con los objetivos del programa, con alta participación femenina en el programa (85%). En los llamados en los que se pagó por desempeño, el problema de selección surgió porque las propias AR comenzaron a hacer una selección previa más cuidadosa para tener un resultado exitoso y así recibir un mayor pago.

B.5 Fortalecimiento institucional

En el contexto de la globalización han surgido en diferentes partes del mundo organizaciones conocidas como las Agencias de Desarrollo Regional (ADR). Las ADR son instrumentos para la promoción del crecimiento y el desarrollo económico de las regiones. La Asociación Europea de Agencias de Desarrollo Regional (EURADA), define una Agencia de Desarrollo Regional (ADR) como cualquier organización que tenga una misión de desarrollo económico que abarque el interés global de una zona geográfica relevante y que tenga lazos significativos con una autoridad regional o local tanto desde el punto de vista de su financiación como de sus objetivos.

Las funciones de las ADR comprenden (1) el impulso del potencial de desarrollo endógeno de un territorio específico, (2) la dotación de infraestructura, con un componente tecnológico cada vez mayor, como son los Parques Tecnológicos, los Institutos Tecnológicos y los Centros de Empresas e Innovación, (3) el fomento a la creación de nuevas empresas, (4) el estímulo a la creación de empleo, (5) la internacionalización de las empresas regionales y la atracción de inversión extranjera, y (6) el trámite e intermediación de ayudas financieras, préstamos y subvenciones, tanto de origen comunitario como estatal o regional. La importancia relativa de cada una de estas tareas varía sustancialmente en el tiempo y de una ADR a otra.

No hay evaluaciones disponibles acerca de su impacto. Sin embargo, todos los esfuerzos por fortalecer las instituciones parecen bien encaminados, siempre que no representen duplicación de funciones.

2. Conclusiones y recomendaciones

El esquema de apoyo a sectores específicos a través de subsidios a la contratación de insumos, como la compra de maquinaria, terrenos y la contratación de mano de obra y de otros tratamientos especiales como las exenciones tributarias, resulta poco interesante para ser impulsado en países donde existen dificultades para limitar las filtraciones de los programas hacia grupos no prioritarios. En general, se debe considerar seriamente su conveniencia ya que su impacto es usualmente bajo, y su aplicación es rara vez coherente por cuenta de las presiones de lobby a las que está expuesta. A pesar de lo anterior, es posible que en algunos casos sea conveniente evaluar la aplicación de políticas sectoriales directas. En este caso, el menú de instrumentos que la región puede considerar debe balancear manejo político y técnico y buscar formas de limitar costos mediante este último.

Detrás del fomento a un sector o a una zona específica suele haber un diagnóstico de sobre regulación e impuestos excesivos, que encarecen emprender nuevos negocios. Si es el término de esa sobre regulación la que permitiría fomentar la inversión del sector privado, entonces esto sugiere una revisión general del sistema impositivo e institucional. La existencia de regímenes de excepción y la búsqueda de esas excepciones, puede ser parte del mismo problema que se procura resolver. Esto no significa que deba descartarse un esquema de incentivos a la innovación, a la creación y a la inversión tecnológica. Lo que se quiere enfatizar es la conveniencia de que los esquemas de apoyo no sean discriminatorios sino, por el contrario, de carácter más general, como por ejemplo lo es un subsidio a la capacitación en industrias nuevas.

Con esta prevención general, hay algunas recomendaciones concretas que deben tenerse en cuenta a la hora de diseñar programas de políticas de apoyo:

- 1) Basar los programas de fomento en procesos de licitación parece una estrategia conveniente, pues la competencia por fondos hace que se revelen las rentabilidades y las preferencias y que se limite el problema de mala asignación de los recursos. Así mismo, limitar el número de zonas o sectores a favorecer obliga a

considerar el costo de oportunidad directo de los recursos e introduce elementos para acotar el lobby. Se debe buscar indicadores objetivos que permitan jerarquizar las diferentes alternativas. La competencia suele neutralizar los argumentos no técnicos.

- 2) Aún cuando se privilegien zonas o sectores, los programas de reconversión laboral que se implementen deben estar enfocados hacia los recursos humanos. No todo el capital humano tiene la misma especificidad a un sector. En el caso colombiano, como en el de la mayoría de los países en el mundo, la estructura del desempleo y las variaciones en la duración del desempleo evidencian que el grado de vulnerabilidad a las crisis y oportunidades es diferente para los distintos grupos sociodemográficos. Como los recursos fiscales son limitados la focalización permitirá aumentar el impacto de cualquier programa.
- 3) Las zonas o sectores en declinación no deben inducir políticas sectoriales si existen bajos costos de migración o de movilidad de los recursos no humanos.
- 4) El instrumento que mejor evaluación ha conseguido en la experiencia reciente consiste en preparar mejor los recursos humanos y financieros para moverse entre sectores de actividad. Aunque no es fácil ni instantánea la adecuación, es fundamental contar con políticas para facilitar la reconversión de tal manera que sea posible la movilidad de un sector a otro.
- 5) Los programas de reconversión son aparentemente los más adecuados para la situación e institucionalidad de Colombia. La experiencia muestra que sus efectos pueden diferir notablemente dependiendo de cómo se materialicen. El hecho de que en muchos países de menor desarrollo estos programas hayan sido implementados y hayan sido relativamente exitosos, sugiere que Colombia es un candidato natural para realizarlos.
- 6) Las evaluaciones realizadas señalan que lo crucial es la formación general para el trabajo. Aquí es importante no confundir formación básica con la formación general que permite adquirir habilidades utilizables en más de un tipo de negocio, como inglés, computadores y tecnologías de gestión, entre otras.
- 7) Cualquier esfuerzo por facilitar la reconversión (laboral y/o tecnológica), deberá apoyarse de manera importante en las instituciones de la región. Es fundamental

fortalecer en la región el desarrollo de sistemas de capacitación y calificación descentralizados, en la línea de lo que viene siendo implementado recientemente en asocio con el SENA.

- 8) En la medida que se permita competir a quienes entregan la capacitación con base en elementos como la disponibilidad de infraestructura moderna adecuada a las necesidades de las empresas y los resultados de colocación, estos esquemas generarán los incentivos adecuados para el desarrollo y efectividad de la reconversión laboral y para la creación de habilidades apropiadas a los nuevos sectores. La experiencia muestra, por ejemplo, que el control por insumos no es suficiente y que verificar la asistencia a cursos, horas lectivas, e infraestructura, no basta para producir el efecto deseado. El pago por resultados es una reorientación correcta de algunos de los programas recientemente desarrollados, pero hay que ser cuidadosos pues la experiencia también señala que llevar este tipo de incentivos al límite genera problemas de selección que finalmente atentan contra el objetivo de los programas.
- 9) Desde el punto de vista de la implementación práctica de esquemas descentralizados, parece lógico que los gobiernos de la región participen en la creación de “fondos de entrenamiento” que sirvan para financiar estos esfuerzos.
- 10) En cuanto a los instrumentos de apoyo financiero para la promoción de la productividad, la revisión de la experiencia internacional muestra que los países han ido en un grado importante imitando el diseño de sus programas. No hay una experiencia que se pueda señalar como especialmente innovadora o creativa. Hay, sin embargo, un hecho recurrente que llama la atención en la experiencia de los países en desarrollo y es la dificultad de acceso al crédito a través del sector financiero que enfrentan las PYME y las microempresas. Colombia no es una excepción. El foco de una política adecuada de apoyo financiero al sector empresarial debe ser el desarrollo de esquemas mediante los cuales se mitigue el factor de riesgo que representa ser pequeño y no tener una historia de relación con el sistema financiero. Entre ellos llama la atención el sistema de Sociedades de Garantía Recíproca puesto en práctica con aparente éxito en Argentina.
- 11) En un contexto como el del TLC con Estados Unidos, evidentemente la política de financiamiento debe estar dirigida a apoyar a la industria a reconvertirse hacia mejores tecnologías que le permitan operar con mayor eficiencia y competitividad.

Es posible que en muchos casos la reconversión hacia una mejor tecnología no vaya necesariamente atada a la compra de bienes de capital sino al entrenamiento del capital humano en mejores prácticas de gestión. Es importante que existan recursos de crédito también aplicables a la inversión en “tecnologías blandas”.

- 12) Debe considerarse la importancia del desarrollo de la infraestructura local y regional para facilitar la movilidad de los factores productivos y su capacidad de ajuste (lo cual contribuiría a moderar los gastos en esfuerzos de reconversión en el mediano plazo). Esto debería procurarse a partir del desarrollo de esquemas de co-inversión entre el gobierno nacional y la región.
- 13) Un elemento que puede dar ventaja comparativa a sectores que no la tienen en la actualidad es la entrada de capitales extranjeros que permitan acceder a escalas grandes de producción y que permitan la “importación” de nuevas tecnologías y mejores prácticas. Para que esto sea posible se requieren medidas de política tendientes a facilitar la inversión extranjera y regulaciones que aseguren la transferencia de tecnología.
- 14) La economía se beneficiará del fortalecimiento de políticas tendientes a fomentar la integración de cadenas productivas desde la perspectiva de la dinámica exportadora o buscando reducir los costos fijos de inversión mediante la creación de empresas integradoras, programas de desarrollo de proveedores y/o sistemas para promover la subcontratación.
- 15) En muchos casos los instrumentos disponibles no son aprovechados por el sector empresarial por deficiencias de información acerca de cómo acceder a ellos. Construir canales de comunicación permanente con el sector empresarial y fortalecer los existentes debe ser un objetivo permanente del gobierno regional.
- 16) Diseñar mecanismos adecuados para la evaluación del impacto de los programas y herramientas de política que se implementen es prioritario. No basta contar con indicadores de cobertura. Deben en cada caso confrontarse los resultados con los obtenidos por grupos o sectores no beneficiarios de las políticas. Sólo una correcta evaluación y monitoreo de los programas permitirá suspenderlos cuando su valor socio-económico sea negativo.

- 17) El carácter de las políticas de apoyo empresarial debe ser transitorio. Las políticas de apoyo que se tornan permanentes traen consigo contra-incentivos para la eficiencia.

- 18) Es necesario contar con información estadística adecuada, no sólo puntual sino en el tiempo, acerca de las características de cada sector productivo y de los factores que emplea, con el fin de poder identificar correctamente las necesidades de apoyo del mismo. El gobierno de la región debería, por ejemplo, trabajar en asociación con el DANE en el diseño de mejoras a la Encuesta Anual Manufacturera, a la Encuesta Nacional de Hogares o a la Encuesta de Calidad de Vida, para facilitar el cruce de la información entre hogares y sectores industriales. Con respecto a los sectores agrícolas y de servicios se requieren esfuerzos aún mayores en este sentido.

- 19) En el corto plazo sería conveniente producir información detallada que permita una mejor caracterización de "dónde se encuentra" realmente cada uno de los sectores y sub-sectores productivos. Habría que priorizar, para concentrar el esfuerzo en algunos sectores con el fin de estudiarlos a fondo, financiando el levantamiento directo de información en los casos que sea necesario. Esto permitiría focalizar los recursos para la realización de estudios en los sectores considerados más estratégicos para la región.

Se han identificado tareas en las que deberán ser activos los gobiernos de la región para apoyar la adecuación de su economía al nuevo contexto que traerá consigo la firma del TLC con los Estados Unidos. En cuanto al rol que deben tener los gobiernos nacional y local en el diseño e implementación de los programas de política, en general, la conclusión de este estudio es que más que una delimitación de competencias, que ya existe en la normatividad vigente, se requerirá una buena coordinación de esfuerzos para evitar el gasto innecesario de recursos en duplicación de funciones y conseguir efectividad.

Los gobiernos locales deberán evaluar los instrumentos de apoyo disponibles en el nivel nacional, con el fin de que su oferta sea complementaria. En algunos casos, como es el de los programas de capacitación, los gobiernos locales deben acordar con el SENA esquemas de trabajo en equipo que les permitan liderar el diseño de los programas que se ofrecerán en la región, con el fin de que estos respondan adecuadamente a las necesidades identificadas. En general, son los gobiernos de la

región los que, una vez identificadas sus potencialidades y sus riesgos, deberán decidir hacia qué segmentos de la población regional o hacia qué sectores productivos deberá dirigirse el esfuerzo. Los gobiernos locales son los que deben escoger el rumbo de desarrollo de la región. El gobierno nacional, debe brindar acompañamiento.

CAP.4 La agenda de la Cámara de Comercio de Bogotá para el TLC con Estados Unidos

La Competitividad de Bogotá y Cundinamarca y la internacionalización de las empresas de la región, son temas estratégicos de la agenda de la Cámara de Comercio de Bogotá que tienen los propósitos de contribuir a que la región sea una de las de mejor calidad de vida en América Latina y a lograr que las empresas alcancen niveles de productividad de calidad mundial que les posibiliten competir en los mercados doméstico e internacionales.

El Tratado de Libre Comercio entre Colombia y Estados Unidos, ratifica la tarea emprendida por la institución e indica que requiere ampliarse y fortalecerse para ofrecerle sus servicios al mayor número de empresas y empresarios y para responder a las exigencias que se deriven del Tratado con Estados Unidos o de los que Colombia suscriba con otros países.

La Cámara de Comercio de Bogotá de esta manera, liderará en asocio con los gobiernos nacional y territoriales, los gremios y las empresas los procesos y las estrategias requeridas para que el TLC se convierta en la oportunidad para continuar con el desarrollo de la agenda interna de la región. Esa agenda requiere de acciones en los niveles territorial y empresarial, es decir sobre los factores que contribuyan a mejorar el entorno urbano regional y la productividad de las unidades económicas que integran las distintas cadenas de valor que conforman la economía regional.

1. La agenda para la competitividad de la región

La Cámara de Comercio de Bogotá con los actores públicos y privados de la región Bogotá – Cundinamarca desde el 2001, viene trabajando en el Consejo Regional de Competitividad, CRC, como escenario para concertar las decisiones más importantes sobre la visión de la economía regional, los objetivos y estrategias para lograrla y los proyectos para construirla a lo largo de esta década.

El CRC se organiza en una red conformada por 1800 instituciones públicas y privadas vinculadas a su grupo directivo, al consejo asesor, a los grupos de gestión y a la secretaría técnica (Grafica XX) Desde su creación en el 2001, sus socios

fundamentales son la Alcaldía Mayor, la Gobernación de Cundinamarca, el Comité Intergremial de Bogotá y Cundinamarca, la Corporación Autónoma Regional, CAR, las universidades, los empresarios y las organizaciones sociales.

Gráfica XX



Este Consejo, en el 2003 y 2004 definió el Plan regional de competitividad, insumo para la agenda interna regional a concertar con el gobierno nacional, con el propósito de preparar a la economía y a las empresas de la región para afrontar el TLC con Estados Unidos, el CAN-MERCOSUR así como con los demás tratados comerciales que Colombia suscriba con otros países o bloques de países. (Gráfica XX). La firma del TLC con estados Unidos, es el comienzo de una tarea de mediano y largo plazo que requiere acuerdos y compromisos de los actores regionales públicos y privados así como, de los diferentes niveles de gobierno y del apoyo permanente de los gremios y empresarios.

Gráfica

Plan Regional de Competitividad Bogotá-Cundinamarca 2004-2014

Visión

Bogotá y Cundinamarca, en el 2015, será la región de Colombia más integrada institucional, territorial y económicamente, con una base productiva diversificada con énfasis en servicios especializados y agroindustria, articulada al mercado mundial, para ser una de las cinco primeras regiones de América Latina por su calidad de vida

Objetivos estratégicos

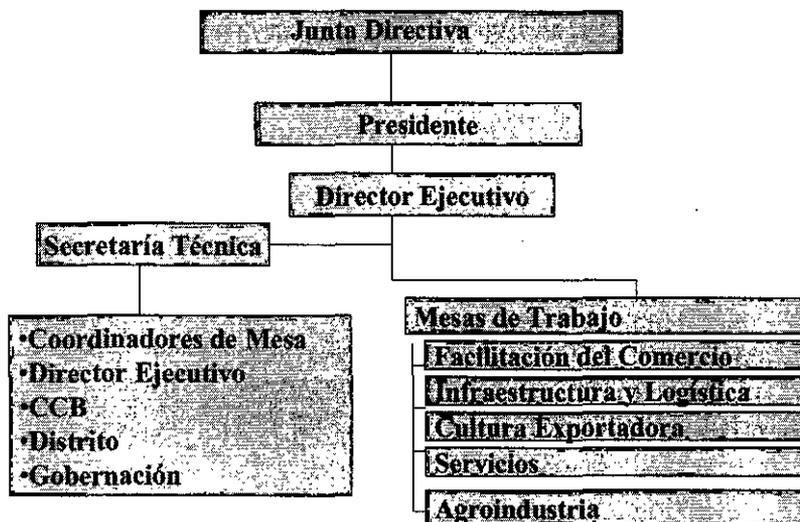


Los proyectos estratégicos definidos por el Plan regional de Competitividad para mejorar la plataforma competitiva de la ciudad y la región se distribuyen en seis grandes temas; infraestructura y logística, fortalecimiento institucional, desarrollo empresarial, formación y capacitación, sistemas de información, sostenibilidad ambiental y desarrollo social. (**Anexo 1**)

Otro escenario de concertación público – privada en el que la Cámara y los empresarios así como las instituciones del Distrito, el departamento y la Nación vienen trabajando desde 1999, es el Consejo Asesor Regional de Comercio exterior, CARCE; cuya misión ha sido promover las exportaciones de la región Bogotá Cundinamarca, Su organización esta conformada por una junta directiva y las mesas temáticas de trabajo. (Gráfica XX)

Gráfica XX

ESTRUCTURA CARCE BOGOTÁ Y CUNDINAMARCA

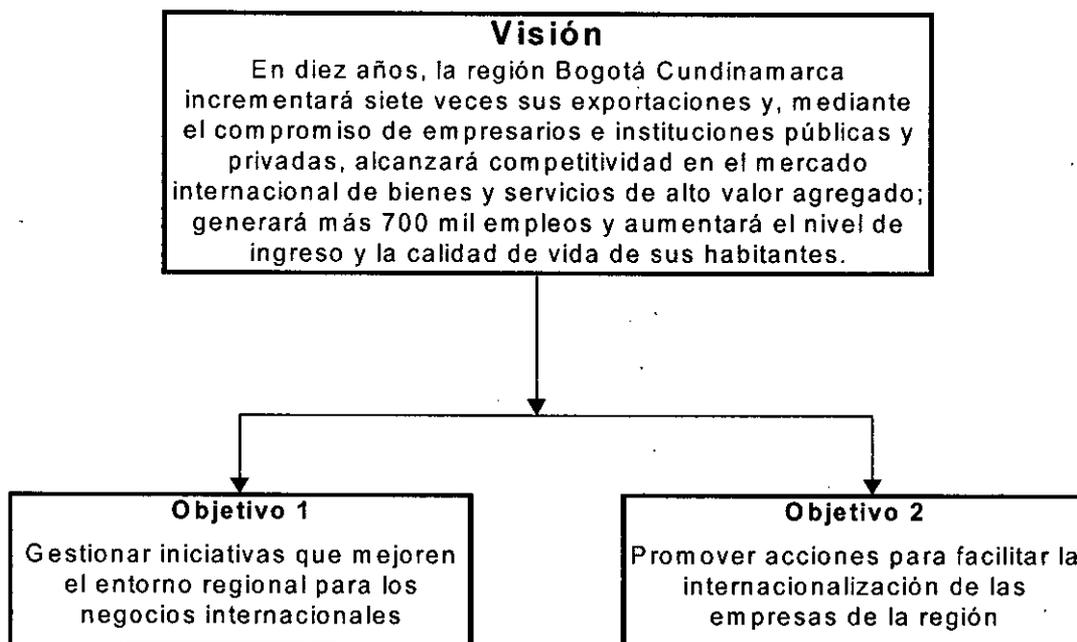


Fuente. CARCE (2005). Informe del CARCE. Bogotá, Colombia.

La Visión y objetivos del CARCE, adoptados en virtud del Plan estratégico de la región definido en el año 2000 asegura que su trabajo se enfoque a la internacionalización de la economía y de las empresas de la región y como tal es el escenario privilegiado de concertación sobre comercio exterior en el que la propia Cámara desarrolla las acciones para apoyar a los empresarios de la región en su proceso de internacionalización. (Gráfica XX)

Gráfica XX

Bogotá y Cundinamarca **Visión y objetivos del Plan Estratégico Exportador**



Fuente. Comité Asesor Regional de Comercio Exterior de Bogotá y Cundinamarca, (CARCE) Octubre de 2004

2. Internacionalización de las empresas de la región

La Cámara de Comercio de Bogotá, fortalecerá el apoyo a los empresarios de la ciudad, con el programa de apoyo a la GLOBALIZACIÓN que facilite la internacionalización de las empresas de las cadenas productivas prioritarias para la región: Salud de Alta Complejidad, Textil y Confección, Cuero y Calzado, Biotecnología, Educación Superior, Metalmecánica, Productos Orgánicos, Alimentos, Turismo, Construcción y Obras de Ingeniería Civil, Software y Artesanías

El programa lo integran seis proyectos dirigidos a las empresas micro, pequeñas y medianas, las más numerosas del entramado empresarial de la ciudad, el 86.8%, 10% y 1.8%, respectivamente. Estos proyectos incorporan servicios transversales, de comercio exterior, de creación de empresas, de desarrollo empresarial y de promoción del comercio nacional.

En cuanto a los servicios transversales, se ofrece información útil para el desarrollo de la actividad productiva, así como formación y capacitación empresarial relacionada con oportunidades empresariales en el marco del Tratado de Libre Comercio con Estados Unidos, las exigencias normativas de ese país en aspectos como

precios, empaque, diseño, o cualquier otro aspecto necesario para que las empresas estén en posibilidad de vender sus productos y servicios en ese mercado.

Igualmente, se desarrolla un programa masivo de sensibilización sobre los factores claves de la competitividad empresarial en el contexto del TLC: direccionamiento estratégico, la innovación, el diseño, la gestión por procesos, y todo aquello que incide en el mejoramiento de la competitividad. Además, divulga los acuerdos de la negociación del TLC para que los empresarios conozcan la situación de los distintos sectores de la actividad productiva. Para ello, realiza mesas de trabajo que le permiten a la Cámara acordar con los empresarios de los distintos sectores económicos, programas de capacitación en temas para la competitividad que ellos propongan y que estén relacionados con aspectos como los de logística, negociación, posibilidades de expansión mediante franquicias y otras estrategias de ventas

En comercio exterior, el programa facilita contactos y decisiones de negocios de las empresas con empresarios de Estados Unidos a través de tres componentes: Uno, el de Exploración América mediante misiones exploratorias con el fin de identificar en el mercado de Estados Unidos oportunidades para vender productos o servicios, con focalización específica en mercado, ciudad, región. Para ello establece alianzas con los gremios y con las Cámaras de Comercio de Estados Unidos. Dos, apoya a los empresarios para su participación en ferias especializadas en Estados Unidos financiando parte del costo. Tres, fomenta la asociatividad entre los empresarios de cada cadena para facilitarles colocar sus productos en el mercado de Estados Unidos.

Para promover la creación de nuevas empresas la Cámara de Comercio fortalecerá su programa NUEVA EMPRESA y creará un nuevo punto de información a emprendedores en el norte de la ciudad. En los puntos de creación de empresa ofrece programas de sensibilización, de orientación, de información, de análisis de los nuevos de los planes y suministra acompañamiento integral al emprendedor. Además, se encuentra en proceso de ampliación el portal que informa sobre las entidades de la ciudad que constituyen la red de apoyo para los creadores de empresa. También se está implementando el programa "Mentor", mediante el cual empresarios o presidentes de empresas establecidas darán acompañamiento a un mínimo a 150 nuevas empresas, a jóvenes o creadores de empresas para que con su asesoría calificada se logre la sostenibilidad y éxito.

Para mejorar la productividad y competitividad de las empresas, se ofrece asesoría y consultoría en las áreas de gestión, certificación y financiamiento. Las consultorías en mejoramiento de la gestión se subsidian parcialmente y disponen de una red de consultores, que integran más de 200 profesionales especializados, que cubren todas las áreas como el direccionamiento estratégico, los planes comerciales, la comparación de nuevas tecnologías, el mejoramiento de la logística, el diseño, las tecnologías de información y comunicación, entre otras.

En financiamiento, existe una línea de consultoría y de asesoría que apoya a los empresarios en la identificación de soluciones financieras a las empresas, y se brinda acompañamiento para el acceso al mercado financiero. Este programa incorpora una línea de crédito en conjunto con el Fondo Nacional de Garantías, con un cupo de 35 mil millones de pesos para las Pymes de la ciudad. Las empresas tienen el beneficio de un aval del 70% del valor de los créditos en esta línea de crédito.

En promoción del comercio, la Cámara desarrolla una labor proactiva para promover masivamente la oferta de productos y servicios de las PYMES con la organización en el 2005 y 2006 de la semana comercial "Compre en Bogotá", en la que habrá diez ruedas de negocios, con compradores nacionales y locales.

Con el Programa de Apoyo a la Globalización, la Cámara consolida su misión de promover el desarrollo y la internacionalización del sector empresarial, agente fundamental dentro del proceso de mejoramiento de calidad de vida de la región.

Bibliografía

Alonso J., Rodríguez J. y Hernández P., “Diagnóstico de la MYPIMES en el Distrito”, consultoría para la Secretaría de Hacienda Distrital, Bogotá, diciembre, 2003.

Arbeláez M. y Rosales M., “Sistema de Indicadores de Productividad para Ciudad Región”, consultoría para DAPD – Bogotá D. C., junio, 2004.

Cámara de Comercio de Bogotá, “Balance de la Economía Bogotana”, informe anual, varias ediciones.

Cámara de Comercio de Bogotá, “Dinámica de la inversión empresarial en Bogotá 2000 –2000”, 2003.

Cámara de Comercio de Bogotá, “Entorno bogotano de negocios 2003”, Dirección de Estudios e Investigaciones, 2003.

Cámara de Comercio de Bogotá, “La inversión pública en Bogotá y su distribución geográfica en las localidades 200”, vicepresidencia de Gestión Cívica y Local, 2004.

Cámara de Comercio de Bogotá, “Observatorio de Competitividad – situación de la competitividad en Bogotá, 2003”, #1, enero, 2004.

Cámara de Comercio de Bogotá, “Observatorio del mercado de trabajo”, publicación trimestral, varias ediciones, 2002 – 2004.

Cámara de Comercio de Bogotá, “Perfil Empresarial de Bogotá y Cundinamarca”, noviembre 2003.

Cámara de Comercio de Bogotá, Informe del sector externo de Bogotá y Cundinamarca en el 2003 y primer semestre del 2003. Bogotá, Colombia. Diciembre de 2004

Castro J. Y Núñez M., “Inversión pública distrital y crecimiento económico de Bogotá”, serie Ingresos y Gastos públicos 31, Secretaría de Hacienda Distrital #1, Bogotá, 2003.

Centanaro J., et. al., “Principales resultados de las Cuentas Económicas Distritales 1990 –2000, serie Productividad y Competitividad #3, Secretaría de Hacienda Distrital, Bogotá, 2003.

Consejo Regional de Competitividad Bogotá - Cundinamarca, “Bogotá Cundinamarca – Hacia una región competitiva. Bases del plan regional de competitividad 2004 -2014”, Bogotá, diciembre 2003. “Cuentas económicas de Bogotá 1990-2000 y matriz insumo producto 2000 – metodología y resultados”. Dirección de estudios económicos – SHD, Bogotá, 2002.

Departamento Administrativo de Planeación Distrital, Alcaldía Mayor de Bogotá, “Elementos para la discusión y definición de la agenda interna para el distrito capital y la región”, Noviembre 2004.

- Ibañez A. M. “Perfil Social de Bogotá 1999 –2002 – un análisis comparativo con Medellín, Cali y Barranquilla”, Fedesarrollo – Cámara de Comercio, Bogotá, 2003.
- Molina, H., “Distribución Espacial de la Población”, capítulo 4, Informe Final, Mesa Regional de Población, Bogotá, mayo 2003.
- Secretaría de Hacienda Distrital, “Inversión pública distrital y crecimiento económico de Bogotá”, Cuadernos de la Ciudad – serie ingresos y gastos públicos, SHD, Bogotá, 2003.
- Silva I., “Disparidades, competitividad territorial y desarrollo local y regional en América Latina”, serie gestión pública #33, ILPES - CEPAL, Santiago de Chile, abril, 2003. .
- Villareal René, “TLCAN, 10 años después. Experiencia de México y lecciones para América Latina”. Editorial Norma, Bogotá, Colombia, 2004.
- Zapata J., Castro R., Parra D., et. al., “Diagnóstico e Instrumentos Fiscales”, Fedesarrollo, consultoría para la Mesa Regional Bogotá – Cundinamarca; Bogotá, 2003.
- Zarama F., Zapata J., Castaño F., Rodríguez J., “Misión de las Finanzas de Bogotá D. C.”, Fedesarrollo – Contraloría y Personería de Bogotá, Bogotá, 2004.
- Banco Mundial (2003). “Fuentes y fundamentos de la competitividad agrorural en Colombia”, fotocopia, mayo.
- Calo Blanco, A. y Méndez Naya, J (2004). “Integración económica, barreras no arancelarias y bienestar social”. *Revista de Economía ICE*, no. 814.
- Estevadeordal, A. y C. Robert (2001). *Las Américas sin barreras: negociaciones comerciales de acceso a mercados*, Banco Interamericano de Desarrollo, Washington, D.C.
- Hoekman, B, A. Mattoo y P. English (2002). *Development, Trade and the WTO: A Handbook*, Banco Mundial, Washington, D.C., primera edición, junio.
- Maskus, K., J.S. Wilson y T. Otsuki (2001). “Quantifying the Impact of Technical Barriers to Trade”, Banco Mundial, *Working Paper Series*, no.2512, Washington, D.C.
- Ministerio de Industria, Comercio y Turismo (2004a). “Monografías regionales: estructura productiva y de comercio exterior de Bogotá”, www.mincomercio.gov.co
- Ministerio de Industria, Comercio y Turismo (2004b). “Monografías regionales: estructura productiva y de comercio exterior de Cundinamarca”, www.mincomercio.gov.co
- OCDE (2001). “Measurement of Sanitary, Phytosanitary and Technical Barriers to Trade”, por los consultores J.Beghin y J.C.Bureau, septiembre.
- Organización de las Naciones Unidas, 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, Paris y Washington, D.C.

- OMC (2004). *Trade Policy Reviews*, diversos números para Colombia y Estados Unidos.
- Reina, M. y S. Zuluaga (2003a). “Bases para un modelo agropexportador para Colombia”, Fedesarrollo, fotocopia, junio.
- Reina, M., C. Gamboa y M.L. Guerra (2003). “La cultura en las negociaciones comerciales”, documento para Convenio Andrés Bello, Fedesarrollo, diciembre.
- Reina, M. y S. Zuluaga (2003b). “Lineamientos de una estrategia de negociación de Colombia en acceso a mercados en las negociaciones del ALCA”, FEDESARROLLO, fotocopia, junio.
- Reina, M. y S. Zuluaga (2004). “Aplicación de salvaguardias y derechos *antidumping* en Colombia”, versión preliminar documento de trabajo para el Banco Mundial, agosto.
- Universidad Externado de Colombia (2004). “Estudio sobre Bogotá como plataforma de exportación de servicios y las negociaciones del TLC con Estados Unidos”, Resumen Ejecutivo, conclusiones y recomendaciones, noviembre 8.
- 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.
- Bussolo M., Roland-Holst D. y van der Mensbrugge D. (1998). “*The technical specification of Fedesarrollo’s long run general equilibrium model*”. No 4 Series documentos de trabajo. Fedesarrollo. Marzo.
- Cortés M.M. y Pinzón R. (2000). “*Bases de contabilidad nacional según el SCN 1993*”. DANE.
- Departamento de Cundinamarca - Departamento Administrativo de Planeación. (2003). “*Cuentas económicas de Cundinamarca 1990 – 2002*”. Bogotá.
- Fedesarrollo (2003). “*Diagnóstico e instrumentos fiscales para la mesa de planificación Bogotá - Cundinamarca*”.
- Francois, J. y Reinert, K. ed. (1997). “*Applied methods for Trade Policy Analysis. A Handbook*”. Cambridge University Press.
- King B. (1985) “*What is a SAM?*”. Mimeo.
- 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.
- Lora E. (1997). “*Técnicas de medición económica. Metodología y aplicaciones en Colombia*”. Fedesarrollo.
- Markusen J., Melvin J., Kaempfer W. Y Maskus K. (1995). “*International trade: theory and evidence*”. Mc Graw-Hill.
- Garay L. J. Y Barberi F. (2004). “*El agro colombiano frente al TLC con los Estados Unidos*”. Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural.
- Monteagudo J., Rojas L., Stabilito A. Y Watanuki M. (2004). “*The New Challenges of the Regional Trade Agenda for the Andean Countries*”. BID.

Pyatt G. (1985). "Commodity balances and national accounts: a SAM perspective" Review of income and wealth. No. 31. Pág. 155-169.

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.

Scarf H. y Shoven J. ed. (1984) "Applied general equilibrium analysis". Cambridge University Press.

Artana, D., M. Castiñeira, G. Kippes, O. Libonatti y N. Susmel (1997), "Política activa en la Argentina", mimeo FIEL.

CEPAL, Peres W. y G. Stumpo (coordinadores) (2002): "Pequeñas y Medianas Empresas Industriales en América Latina y el Caribe", Siglo XXI Editores.

CONPES (2002), Documento 3188 "Evaluación de Impacto de Programas Sociales".

CONPES (2004), Documento 3280 "Optimización de los instrumentos de desarrollo empresarial".

Martínez, E. (1998): "Programas de adaptación laboral FOMIN: Uruguay", en Programas de Adaptación Laboral en Latinoamérica: Cuatro experiencias de reconversión laboral, Banco Interamericano de Desarrollo.

Medina, P., M. Meléndez y K. Seim (2003): "Productivity Dynamics of the Colombian Manufacturing Sector", Documento CEDE 2003-23

Meléndez, M., F. Sánchez y M.P. Velasco (2003): Estudio del mercado de MYPIMES en Colombia, mimeo CEDE.

Paredes, R., J. Ruiz-Tagle, y V. Nieto (2000): "Evaluación del Programa de Reinserción Laboral del Sence", Documento del Ministerio del Trabajo, Santiago, Chile.

Segura, M., M. E. Muñoz, y K. Foster (1998): "Reconversión Laboral: Colombia", en Programas de Adaptación Laboral en Latinoamérica: Cuatro experiencias de reconversión laboral, Banco Interamericano de Desarrollo.

ANEXO 1

AGENDA DE PROYECTOS DEL PLAN REGIONAL DE COMPETITIVIDAD 2004 - 2008

Grupo de Gestión Tema	RELACION CON OTRAS REGIONES	REGION ATRACTIVA	CADENAS PRODUCTIVAS	CIENCIA, TECNOLOGIA E INNOVACION	REGION EXPORTADORA GARCE			
INFRAESTRUCTURA Y LOGISTICA	Agua Potable y Saneamiento Básico para Cundinamarca				Concesión del Aeropuerto El Dorado Operación Estratégica Fortalecimiento Aeropuerto El Dorado - Engativá - Aeropuerto Guaymaral Distrito de Riego La Ramada Doble Calzada Bogotá - Girardot Centro Logístico CELTA Puerto Multimodal de Puerto Salgar - La Florida Túnel de la Línea Corredor Val Tobo Grande - Puerto Salgar Ampliación Carretera Páncito - Sogamoso Navegabilidad del Río Magdalena Plan Maestro de Movilidad Regional			
		FORTALECIMIENTO INSTITUCIONAL	Institucionalidad Regional	Marca Regional Bogotá - Cundinamarca		Agenda Regional de Ciencia, Tecnología e Innovación para Bogotá y Cundinamarca	Simplificación de Trámites para Comercio Exterior	
			Región Central				Modernización de la Aduana de Bogotá	
			Redes de Ciudades					
		DESARROLLO EMPRESARIAL		Región Turística	Red de Promoción de la Asociatividad	Región Conectada - TICs	Megaproyecto Agroindustrial de Bogotá y Cundinamarca	
				Corporación Mixta Regional de Desarrollo	Unidades Locales de Desarrollo Empresarial - ULDES, Bogotá Asociativa y Emprendedora			Proyecto de Apoyo a la Globalización de las Mipymes
				Estrategia Integral de Atracción de Inversiones para Bogotá- Cundinamarca				
		FORMACION Y CAPACITACION			Formación de Jóvenes en Actitudes Empresariales, Bogotá Asociativa y Emprendedora	Programa de Competencias Laborales Bogotá Innovadora y Tecnológica - Formación de Técnicos y Tecnólogos	Región Bilingüe	
		SISTEMAS DE INFORMACION		Sistema Regional de Oportunidades de Inversión	Sistema de Información Regional de Cadenas Productivas			
				Portal del Inversionista	Observatorios de Impacto Social y Económico Locales, Bogotá Asociativa y Emprendedora			
DESARROLLO SOCIAL			Sistema de Seguridad Alimentaria Regional					
SOSTENIBILIDAD AMBIENTAL	Manejo Integral del Río Bogotá		Gestión Ambiental Empresarial, Mipymes con Producción más Limpia					
Liderazgo Privado		Liderazgo público			Liderazgo público nacional Liderazgo público - privado			