



Informe Final

**EL DISTRITO CAPITAL FRENTE AL TRATADO DE LIBRE
COMERCIO ENTRE COLOMBIA Y ESTADOS UNIDOS:
IMPACTO POTENCIAL EN LA ECONOMÍA REGIONAL Y
RESPUESTAS DE POLÍTICAS PÚBLICAS**

FEDESARROLLO

Mauricio Reina
Cristina Gamboa
Arturo Harper

Bogotá D.C., Agosto de 2005



Informe Final

**EL DISTRITO CAPITAL FRENTE AL TRATADO DE LIBRE
COMERCIO ENTRE COLOMBIA Y ESTADOS UNIDOS:
IMPACTO POTENCIAL EN LA ECONOMÍA REGIONAL Y
RESPUESTAS DE POLÍTICAS PÚBLICAS**

FEDESARROLLO

Mauricio Reina

Cristina Gamboa

Arturo Harker

Bogotá, agosto de 2005

TABLA DE CONTENIDO

TABLA DE CONTENIDO	i
I. INTRODUCCIÓN	7
II. LIBERALIZACIÓN COMERCIAL, POBREZA Y POLÍTICAS DE APOYO: TEORÍA Y EVIDENCIA EMPÍRICA	11
II.A. Revisión de la literatura: teoría y evidencia empírica.....	12
II.A.1. Efectos de largo plazo.....	13
II.A.2. Efectos de corto plazo: costos de ajuste	21
II.B. La experiencia de América Latina y Colombia de principios de los años noventa.....	31
II.B.1. La liberalización comercial, crecimiento económico y pobreza.....	34
II.B.2. La liberalización comercial y el empleo	36
II.B.3. Liberalización comercial y desigualdad salarial.....	41
II.C. Programas de apoyo ante cambios estructurales.....	43
II.C.1. Programas para el factor trabajo	44
II.C.2. Programas para la reconversión empresarial y apoyo para el acceso de las Mipymes al crédito	48
II.C.3. Programas de apoyo a los grupos más vulnerables	49
II.C.4. Criterios adicionales para las políticas de apoyo	51
III. LA AGENDA DE NEGOCIACIONES COMERCIALES CON ESTADOS UNIDOS	53
III.A. Acuerdos comerciales de nueva generación	54
III.A.1. La ampliación temática de las negociaciones comerciales.....	54
III.A.2. La agenda de las negociaciones con Estados Unidos	56
III.A.3. Modalidades de negociación.....	58
III.B. Inversión y comercio transfronterizo de servicios.....	60
III.C. Acceso a mercados	63
III.C.1. Las barreras arancelarias y no arancelarias.....	64
III.C.2. Situación actual de acceso al mercado estadounidense	66

III.C.3.	Situación actual de acceso al mercado colombiano.....	73
III.D.	Propiedad intelectual	76
III.E.	El capítulo laboral en los TLCs suscritos por Estados Unidos.....	81
III.F.	Fortalecimiento de la capacidad comercial.....	86
III.G.	Otros temas en la agenda de negociación	87
III.G.1.	Administración aduanera	87
III.G.2.	Medidas sanitarias y fitosanitarias.....	87
III.G.3.	Obstáculos técnicos al comercio.....	88
III.G.4.	Defensa comercial	88
III.G.5.	Contratación pública.....	90
III.G.6.	Telecomunicaciones	91
III.G.7.	Comercio electrónico.....	92
III.G.8.	Política de competencia	92
III.G.9.	Medio ambiente	93
III.G.10.	Solución de controversias	93
IV.	CARACTERÍSTICAS PRINCIPALES DE LA ECONOMÍA DE BOGOTÁ-CUNDINAMARCA.....	94
IV.A.	Actividad económica	94
IV.B.	La industria manufacturera de la región Bogotá-Cundinamarca	101
IV.C.	Población	106
IV.D.	Mercado laboral.....	107
IV.E.	Pobreza y desigualdad	116
IV.F.	Flujos comerciales de bienes	125
IV.F.1.	Aclaraciones metodológicas	125
IV.F.2.	Comercio exterior de Bogotá-Cundinamarca: comparación con otras regiones e importancia en el total nacional.....	126
IV.F.3.	Estados Unidos como el principal socio comercial de la región	129
IV.G.	Flujos comerciales de servicios	135
IV.G.1.	Aspectos metodológicos	135
IV.G.2.	Las barreras al comercio de servicios.....	138
IV.G.3.	Evolución reciente del comercio transfronterizo	140

IV.G.4.	La balanza de servicios	143
IV.H.	Situación fiscal de Bogotá, D.C.....	144
IV.H.1.	Ingresos.....	145
IV.H.2.	Gastos, balance fiscal y capacidad de ahorro	147
V.	IMPACTO POTENCIAL DE UN TLC CON ESTADOS UNIDOS EN LA ECONOMÍA REGIONAL	154
V.A.	Revisión de los distintos estudios sobre el impacto de un TLC con EE.UU...154	
V.A.1.	Modelos de equilibrio general computable.....	155
V.A.2.	Modelos gravitacionales	165
V.A.3.	Modelos de equilibrio parcial	166
V.A.4.	Análisis de los temas de negociación y su probable efecto económico ..169	
V.A.5.	Ejercicios de competitividad relativa sectorial	172
V.B.	Efectos sectoriales: identificación de sectores competitivos y no competitivos 173	
V.B.1.	Metodología de análisis	174
V.B.2.	Resumen de los resultados.....	180
V.B.3.	Resultados IVCR servicios transfronterizos.....	184
V.B.4.	Sectores competitivos y con potencial exportador: agropecuario, agroindustria, minería e industria	186
V.B.5.	Sectores no competitivos o vulnerables: agropecuario, agroindustria, minería e industria	196
V.C.	Otros impactos: el caso de las mipymes	206
VI.	EFFECTOS SOCIALES: POBLACIÓN REGIONAL VULNERABLE.....	210
VI.A.	Estructura del consumo y el ingreso de los hogares	212
VI.A.1.	Portafolio de ingresos de los hogares	212
VI.A.2.	Canasta de consumo de los hogares.....	220
VI.B.	Estructura del mercado laboral	222
VI.B.1.	Mercado de trabajo formal: caracterización de la población desempleada 223	
VI.B.2.	Caracterización del mercado de trabajo informal	229

VII. HERRAMIENTAS DE POLÍTICA PÚBLICA ANTE UN CAMBIO ESTRUCTURAL.....	242
VII.A. Reconversión laboral	245
VII.A.1. Análisis del portafolio de programas de apoyo a la reconversión laboral	
246	
VII.A.2. Recomendaciones de política	250
VII.B. Reconversión del capital.....	267
VII.B.1. Análisis del portafolio de programas de apoyo a la reconversión del capital	
268	
VII.B.2. Recomendaciones de política	270
VII.C. Apoyo a la población más vulnerable.....	276
VII.C.1. Análisis del portafolio de programas de apoyo a la población más vulnerable	
277	
VII.C.2. Análisis del enfoque y complementariedad de programas de apoyo a la población más vulnerable	277
VII.D. Apoyo al sector rural	292
VII.D.1. Portafolio de programas para el apoyo al sector rural	292
VII.D.2. Análisis del enfoque de las políticas de apoyo al sector rural	293
VII.E. Demanda por políticas públicas según los empresarios industriales de Bogotá-Cundinamarca	297
VIII.CONCLUSIONES Y RESUMEN	299
VIII.A. Liberalización comercial, pobreza y políticas de apoyo: teoría y evidencia empírica (Capítulo II)	300
VIII.A.1. La apertura comercial en América Latina	302
VIII.A.2. Políticas de apoyo ante cambios estructurales.....	305
VIII.B. La agenda de negociaciones comerciales con Estados Unidos (Capítulo III)	
306	
VIII.C. Características socio-económicas básicas de Bogotá-Cundinamarca (Capítulo IV)	
312	
VIII.C.1. Actividad económica	312
VIII.C.2. Producción industrial.....	312

VIII.C.3. Desempleo	312
VIII.C.4. Pobreza	313
VIII.C.5. Comercio exterior	313
VIII.C.6. Situación fiscal.....	314
VIII.D. Estudios sobre el impacto de un TLC con EE.UU. en Colombia y la región (Capítulo V)	315
VIII.D.1. Producción y empleo	315
VIII.D.2. Retorno a los factores de producción.....	316
VIII.D.3. Bienestar	317
VIII.D.4. Exportaciones e importaciones	318
VIII.D.5. Recaudo arancelario.....	318
VIII.D.6. Escenario alternativo de pérdida de acceso preferencial al mercado de EE.UU. 318	
VIII.E. Identificación de sectores competitivos y no competitivos (Capítulo V)....	319
VIII.E.1. Servicios	319
VIII.E.2. Bienes	319
VIII.E.3. Mipymes	320
VIII.F. Efectos sociales: población regional vulnerable (Capítulo VI)	321
VIII.F.1. Caracterización del portafolio de ingresos	322
VIII.F.2. Caracterización del consumo	324
VIII.F.3. Desempleo y empleo informal.....	325
VIII.G. Herramientas de política pública ante un cambio estructural (Capítulo VII) 327	
VIII.G.1. Reconversión laboral	328
VIII.G.2. Reconversión del capital.....	330
VIII.G.3. Apoyo a la población más vulnerable.....	332
VIII.G.4. Apoyo al sector rural	332
IX. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS	334
X. ANEXO 1: METODOLOGÍA DE ANÁLISIS DE COMPETITIVIDAD RELATIVA	345
X.A. Definición e interpretación de indicadores de competitividad relativa	345

X.A.1.	Índice de Ventaja Comparativa Revelada (IVCR)	345
X.A.2.	Índice de Balanza Comercial Relativa (IBCR).....	345
X.A.3.	Índice de Complementariedad Comercial (ICC)	346
X.A.4.	Índice de Especialización de las Exportaciones Específico (IEEe).....	347
X.A.5.	Tasa de Protección Efectiva (TPE).....	347
X.B.	Composición de los productos agropecuarios y sus derivados.....	348
XI.	ANEXO 2: DESCRIPCIÓN DE LAS AGREGACIONES DE PAÍSES	349

EL DISTRITO CAPITAL FRENTE AL TRATADO DE LIBRE COMERCIO ENTRE COLOMBIA Y ESTADOS UNIDOS: IMPACTO POTENCIAL EN LA ECONOMÍA REGIONAL Y RESPUESTAS DE POLÍTICAS PÚBLICAS

Proyecto de investigación de Fedesarrollo para la Personería de Bogotá, D.C. *

Informe Final, agosto de 2005

I. INTRODUCCIÓN

La negociación para establecer un Tratado de Libre Comercio (TLC) entre Estados Unidos (EE.UU.) y Colombia ha entrado en una fase decisiva. Luego de varias rondas de negociación, en el momento de escribir este documento se espera que a en pocos meses terminen las negociaciones del principal acuerdo de liberalización comercial que haya firmado Colombia en su historia reciente.

Un TLC con Estados Unidos constituye una gran oportunidad para que la economía de Bogotá-Cundinamarca se inserte de manera positiva en el proceso de globalización económica y, por la vía de una mayor internacionalización, alcance tasas de crecimiento más altas y sostenidas. Cabe señalar que Estados Unidos juega hoy un papel central en el comercio exterior de la región, pues representó en promedio 28,3% de las importaciones totales y 33,7% de las exportaciones entre 2000 y 2004.

Una mayor integración comercial con Estados Unidos implica a la vez enormes desafíos para los sectores productivos y las autoridades gubernamentales. Algunos sectores de la economía regional tendrán que adecuarse para competir en el mercado estadounidense y otros tendrán que hacerlo para enfrentar la creciente exposición a la competencia en los mercados locales. Adicionalmente, algunos sectores productivos de baja competitividad se contraerán ante la mayor competencia, lo que implicará el desplazamiento de los

* Mauricio Reina, Investigador Asociado de Fedesarrollo, es el Director de este proyecto. El equipo de trabajo está compuesto además por Cristina Gamboa, Investigadora de Fedesarrollo, y Arturo Harker, Investigador Junior de la misma institución. Los autores agradecen los valiosos comentarios de Felipe Barrera y la colaboración de Lucas Higuera, Subdirector Social e Investigador Asistente de Fedesarrollo, respectivamente, y la financiación de la Personería de Bogotá, D.C. para este estudio.

factores productivos empleados en ellos y la necesidad de reubicarlos, con el fin de mitigar los costos sociales y económicos que puedan generarse. Cuando el ajuste a través de los mercados es lento y costoso, es necesaria la intervención de los gobiernos tanto en el nivel nacional como regional o local.

La oportuna respuesta de las políticas públicas a esta situación cobra especial importancia en el caso de la economía de Bogotá-Cundinamarca, pues es el principal polo de desarrollo nacional con casi 30% del PIB colombiano y 21% de la población del país. Actualmente la región goza de una sólida situación fiscal y un importante dinamismo en varios sectores productivos.¹ Sin embargo, las condiciones sociales del Distrito y el departamento constituyen un motivo de preocupación, pues el desempleo afecta a 15% de las personas en edad de trabajar en la región y la pobreza a 51,8% de los bogotanos, lo cual se ve agravado por crecientes flujos de desplazados. Por este motivo las autoridades gubernamentales nacionales y locales deben evaluar las respuestas de política económica y social que permitan a la ciudad maximizar los beneficios y minimizar los costos del TLC con Estados Unidos.

En consideración a lo anterior, este trabajo tiene dos objetivos centrales. Por una parte, se trata de evaluar los principales efectos de un potencial Tratado de Libre Comercio (TLC) entre Colombia y Estados Unidos sobre la economía de Bogotá-Cundinamarca, en particular en el campo social. Por otra parte, el trabajo busca brindar elementos de juicio para la aplicación de políticas públicas orientadas a que la ciudad-región maximice los beneficios y minimice los costos sociales asociados con este acuerdo comercial.

Para avanzar hacia esos objetivos, la investigación desarrolla seis grandes líneas de trabajo. En primera instancia, en el Capítulo II se revisa la literatura empírica reciente acerca de los efectos de la liberalización comercial sobre la pobreza, así como la experiencia nacional y regional en cuanto a episodios de apertura comercial a finales de los años ochenta y principios de la década pasada. Este capítulo también reseña experiencias de relevancia para el caso colombiano sobre el uso de instrumentos para

¹ Cárdenas, M., J.C. Chaparro, C. Gamboa, M. Meléndez y M. Reina (2004b). “Tratado de Libre Comercio Colombia – Estados Unidos: análisis del impacto económico sobre la región Bogotá-Cundinamarca”.

minimizar los costos asociados con el proceso de transición hacia una economía más internacionalizada.

En segundo término, para acotar el análisis al caso específico de un TLC con Estados Unidos, en el Capítulo III evaluamos los distintos componentes de la agenda de negociación en curso con ese país. De los tópicos que constituyen esa agenda, se destacan y analizan en profundidad cuatro que tienen el impacto más directo sobre el empleo y las condiciones de vida de la población: *acceso a los mercados* de bienes y servicios, *inversión, propiedad intelectual y disposiciones laborales*.

En tercer lugar, en el Capítulo IV caracterizamos los principales aspectos de la economía de Bogotá-Cundinamarca, con el fin de apoyar el análisis del impacto de un TLC en el ámbito económico y social en la región. Esta evaluación provee el contexto necesario para el análisis empírico de los efectos económicos y sociales de la eliminación de las barreras al comercio inherentes a un TLC con EE.UU.

Posteriormente, en el Capítulo V revisamos los estudios recientes sobre los efectos económicos y sociales de una mayor liberalización comercial para el caso colombiano y de Bogotá-Cundinamarca. Así mismo, presentamos los resultados de ejercicios de competitividad relativa orientados a determinar los sectores de la región con fortalezas y debilidades relativas ante una mayor internacionalización de la economía. Este análisis de competitividad relativa clasifica los sectores productores de bienes y servicios de Bogotá-Cundinamarca como *competitivos* o *no competitivos* frente a una liberalización comercial, y tiene en cuenta además el empleo regional vinculado con estos sectores y su grado de intensidad factorial.

En el Capítulo VI se proporcionan elementos para la identificación de los sectores de la población en condición de vulnerabilidad relativa frente a los efectos esperados de la mayor apertura comercial, mediante el análisis de la estructura de la canasta de consumo y el portafolio de ingresos de los hogares de Bogotá. Siguiendo las sugerencias de la literatura económica, este análisis se complementa con una evaluación de la estructura del desempleo en el Distrito Capital, con particular interés en el fenómeno de la informalidad.

En el Capítulo VII se presenta un inventario de las herramientas de política de las que disponen la Nación y el Distrito, las cuales podrían usarse para minimizar los efectos sociales negativos de corto plazo que podría generar una mayor integración comercial con EE.UU. También se analiza el conjunto de programas mencionado para evaluar su pertinencia en el marco del cambio estructural objeto de análisis en esta investigación. Por último, el Capítulo VIII presenta un resumen de la investigación y sus principales conclusiones.

II. LIBERALIZACIÓN COMERCIAL, POBREZA Y POLÍTICAS DE APOYO: TEORÍA Y EVIDENCIA EMPÍRICA

El consenso en la corriente económica ortodoxa es que la liberalización comercial en el largo plazo produce efectos positivos sobre el ingreso real de un país y el bienestar de su población, a través de la ampliación de las posibilidades de consumo y las ganancias en eficiencia en la producción. No obstante, dada su naturaleza, este cambio económico estructural implica un proceso de ajuste en el corto plazo, por la reasignación de los factores productivos al cambiar los precios relativos cuando se eliminan las barreras al comercio.

En el ámbito de formulación de la política económica y social es primordial prever si los costos de ajuste de una mayor apertura comercial, además de ser compensados por las ganancias de largo plazo, recaen de manera desproporcionada sobre la población más vulnerable.² En principio una mayor apertura comercial debe tener un impacto redistributivo en el corto plazo a través del cambio en los precios relativos y la reasignación de los factores de producción, el cual será heterogéneo entre sectores pues no todos enfrentarán costos de ajuste en magnitudes similares. Por lo tanto, para estudiar el *impacto social* de una liberalización comercial el análisis debe centrarse en identificar si los costos de ajuste de la liberalización comercial en el corto plazo recaerán asimétricamente sobre los hogares más pobres y, además, si existen los instrumentos e instituciones adecuados para que éstos puedan sobrellevar y minimizar los costos de la transición hacia una economía más internacionalizada.

Este capítulo presenta una revisión de la literatura económica reciente acerca de los efectos de la liberalización comercial sobre la pobreza, así como un repaso breve de la experiencia internacional y nacional en cuanto a episodios de apertura comercial, con

² Mientras la pobreza se refiere al estado de bienestar de los hogares, la vulnerabilidad se refiere a un problema dinámico de bienestar. Pritchett, Suryhadi y Sumarto (2000) definen vulnerabilidad como un estado en el que se cuenta con una alta probabilidad de caer en la pobreza. En este documento utilizamos esta definición cuando nos referimos a población o hogares vulnerables.

énfasis en los instrumentos y políticas utilizados para minimizar los costos asociados con la reubicación de factores productivos.

El capítulo está organizado de la siguiente manera. En la sección II.A resumimos la evidencia empírica sobre los efectos de corto y largo plazo de una mayor apertura comercial en la economía, y nos detenemos en su incidencia sobre la población más vulnerable. En la sección II.B evaluamos la experiencia de la apertura comercial en América Latina y Colombia de principios de los años noventa. Finalmente, la sección II.C analiza los programas de apoyo o remediales que pueden utilizarse para mitigar los costos ligados con el proceso de ajuste inducido por un cambio estructural, como es el caso de una apertura comercial.

II.A. Revisión de la literatura: teoría y evidencia empírica

La literatura empírica sobre la relación entre liberalización comercial y pobreza ha proliferado en años recientes. Sin embargo, todos los estudios que utilizan datos para buscar sustento para una hipótesis o teoría particular coinciden en que el efecto directo de una liberalización comercial sobre la pobreza no se puede observar y cuantificar fácilmente. De hecho, tanto la apertura comercial como los cambios en los niveles de pobreza por lo general vienen acompañados de otros fenómenos históricos, que ocurren de manera simultánea.³ Por ello los estudios empíricos enfrentan dificultades para aislar satisfactoriamente cada uno de los acontecimientos y sus efectos. Además, como se menciona más adelante, en la práctica los fenómenos en cuestión tampoco son fáciles de medir. Por todas estas razones, en la literatura se ha optado por tratar de aislar o descomponer la relación entre liberalización comercial y pobreza. Por lo tanto, los estudios empíricos se concentran en identificar y cuantificar los canales de transmisión a través de los cuales una liberalización comercial podría afectar los niveles de pobreza en un país.

³ Por ejemplo, la liberalización comercial unilateral latinoamericana de finales de los años ochenta y principios de los noventa hizo parte de un programa amplio de reformas estructurales, mediante el cual las distorsiones financieras se redujeron, se eliminaron los controles de divisas, comenzó la privatización de empresas comerciales del Estado y, en general, se promovió la desregulación. Adicionalmente, se adoptaron reformas complementarias importantes en áreas como la participación privada en infraestructura y la liberalización de la inversión extranjera.

Con el fin de organizar la discusión, en esta subsección utilizamos el marco analítico desarrollado por Winters, McCulloch y McKay (2004).⁴ El gran aporte de estos autores consiste en evaluar y clasificar la gran cantidad de trabajos empíricos sobre los canales de transmisión de la liberalización comercial a la pobreza, y proveer una taxonomía para agruparlos. Cabe anotar que, por definición, en estos trabajos la alusión a *pobreza* incluye la posibilidad de que los individuos pasen a engrosar las filas de desempleados u observar un deterioro en sus condiciones ingresos salariales. Adicionalmente, en esta sección complementamos el marco analítico con el estudio de Gindling y Takacs (2004), que discute específicamente los efectos de *corto plazo* de una apertura comercial y los *costos de ajuste* involucrados en un proceso de mayor apertura comercial.⁵

A continuación nos concentramos en (i) los efectos de la liberalización comercial sobre el crecimiento económico, y el impacto del crecimiento sobre la pobreza en el *largo plazo*, y (ii) los efectos sobre el recaudo arancelario y el gasto del gobierno. En la sección II.A.2 evaluamos los efectos de *corto plazo* de una apertura comercial introduciendo el concepto de *costo de ajuste*, y la distinción entre *costo social* y *costo privado*. Adicionalmente en esa subsección presentamos la teoría y la evidencia empírica sobre el impacto en el corto plazo de la liberalización comercial sobre las siguientes cuatro unidades económicas: (i) los hogares; (ii) el empleo y salarios; (iii) las micro, pequeñas y medianas empresas; y (iv) el sector rural.⁶

II.A.1. Efectos de largo plazo

a) Crecimiento económico y pobreza

Como ya se mencionó, el análisis del impacto de la liberalización comercial sobre la pobreza presenta serias limitaciones empíricas. La apertura comercial y los cambios en los niveles de pobreza suelen venir acompañados por otros fenómenos históricos que ocurren de manera simultánea, por lo cual en la práctica es difícil separar sus efectos y

⁴ Winters, A., N. McCulloch y A. McKay (2004), "Trade Liberalization and Poverty: The Evidence So Far".

⁵ Gindling, T.H. y W. Takacs (2004), "Trade Liberalization, Adjustment Costs, and Poverty".

⁶ Cabe señalar que la clasificación de los efectos de corto y largo plazo utilizada en este capítulo puede realizarse de diferentes maneras, puesto que algunos de los efectos mencionados más adelante pueden

establecer su causalidad. Por este motivo, los analistas han optado por descomponer los canales de transmisión entre una mayor apertura comercial y su impacto en materia de crecimiento económico y pobreza.

¿La liberalización comercial estimula el crecimiento económico?

Como se verá a continuación, la teoría económica explica claramente las razones por las cuales se espera que la apertura comercial fomente mayores tasas de crecimiento. Sin embargo, existen dificultades empíricas para establecer sin lugar a duda que la liberalización comercial estimula el crecimiento económico. No obstante, la mayor parte de la literatura propone que bajo ciertas circunstancias la apertura comercial puede aumentar el ingreso real de una economía. No existe evidencia alguna que indique que economías con elevadas barreras al comercio presenten de forma sistemática altos niveles de crecimiento, por lo cual no puede afirmarse que la apertura comercial produce un menor crecimiento.

La teoría económica sobre el comercio internacional ofrece varias razones por las cuales se puede esperar que una mayor apertura económica estimule el crecimiento económico en el largo plazo. La conclusión central del modelo neoclásico es que la liberalización del comercio aumenta el ingreso real de una economía en el largo plazo o, en otras palabras, las posibilidades de consumo de un país en el agregado.⁷ La eliminación de las barreras al comercio reduce o elimina las distorsiones en los precios de los productos transables en una economía. Al ajustarse los precios hacia los niveles predominantes en el mercado mundial se crean los incentivos necesarios para que las economías transformen su estructura productiva y se especialicen en actividades en las cuales sus costos son

presentarse en el corto plazo y, además, seguir vigentes en el largo plazo. No obstante, consideramos que la distinción escogida es adecuada para el propósito general de este documento.

⁷ Nos referimos al modelo estándar *Heckscher-Ohlin*, el cual supone que los mercados de los productos y factores son perfectamente competitivos, que las funciones de producción y la productividad de los factores son idénticas para todos los países, que existen retornos constantes a escala en la producción, y que las preferencias de consumo de los bienes y servicios dependen solamente del precio relativo (ya que las preferencias de los consumidores son idénticas). Este modelo predice que si los productos utilizan los factores de la producción en diferentes proporciones, y los países tienen una dotación de factores diferente, cada país ganará al especializarse en la producción (y la exportación) de los bienes y servicios intensivos en el factor relativamente abundante del país. Según esto, la liberalización comercial ampliará la producción de las industrias de exportación y reducirá la producción en industrias que compiten con las importaciones. Como se verá más adelante, en este modelo la especialización en la producción afecta la distribución de ingresos, ya que se espera que aumenten los ingresos reales del factor relativamente

relativamente menores. Los recursos productivos se reasignan de las actividades ineficientes, protegidas antes por las barreras comerciales, a sectores rentables orientados a la exportación. De esta manera, según la teoría clásica de comercio internacional, el aumento en el ingreso real de una economía luego de una apertura comercial obedece a la ubicación más eficiente de los recursos productivos y la especialización de las economías en las actividades en las que cuentan con una ventaja comparativa.

Adicionalmente, la nueva teoría de crecimiento (o teoría de crecimiento endógeno) argumenta que entre las fuerzas dinámicas positivas de largo plazo de una liberalización comercial se encuentra también la difusión del conocimiento y su impacto sobre los incentivos para innovar. Así, el impacto positivo de la apertura comercial se trasmite a través del acceso a nuevas tecnologías, y mejores bienes intermedios y de capital. Además, la economía en general se beneficia de una mayor competencia (mayor variedad y calidad de productos por un menor precio) y de economías de escala en la producción.

Sin embargo, los beneficios de una liberalización comercial no están totalmente garantizados en la teoría económica. Existen modelos teóricos en los cuales una mayor apertura comercial podría conducir a que una economía se especialice en sectores poco dinámicos (por ejemplo, en sectores de recursos naturales como la minería) y, por ende, en el largo plazo podría reducir el ritmo de crecimiento.⁸ No obstante, De Ferranti *et al.* (2002) muestran que las actividades relacionadas con los recursos naturales han sido fuente de dinamismo económico, y que han permitido a países como Australia y Finlandia incursionar en actividades basadas en el conocimiento, que han redundado en ganancias en materia de crecimiento de la productividad. En última instancia la determinación del impacto neto de una apertura comercial sobre el ingreso real de una economía es una cuestión empírica y depende de las particularidades de cada país.

Los trabajos empíricos de *corte transversal* entre países realizados durante la década pasada concluyen que la apertura comercial sí beneficia el crecimiento.⁹ Rodríguez y Rodrik (2001) señalan, sin embargo, que las conclusiones de todos estos trabajos se basan

abundante de cada país, a la vez que los ingresos reales del factor relativamente escaso disminuyan (Gindling y Takacs, 2004, *op. cit.*).

⁸ Rodríguez y Rodrik (2001) discuten este tipo de modelos teóricos.

en un débil fundamento empírico. En Winters *et al.* (2004) se destacan cuatro de las complicaciones primordiales que hacen parte de la crítica a los estudios de corte transversal. El primer problema que enfrenta esta literatura es la cuantificación del nivel de apertura de los países, ya que para generar una buena medida de esta variable es necesario agregar diversos tipos de barreras comerciales (aranceles, cuotas y barreras no arancelarias en general) y medidas de transparencia y estabilidad del régimen tarifario.¹⁰ En segunda instancia, a veces no es claro en los ejercicios econométricos de estos trabajos en qué dirección va la causalidad entre las variables que miden la apertura comercial y las medidas de crecimiento económico.¹¹ En tercer término, los modelos estadísticos no tienen en cuenta variables que capturan el efecto de las instituciones que complementan el efecto de largo plazo de la liberalización comercial sobre el crecimiento. Entre éstas se encuentran las políticas destinadas a promover la inversión, facilitar la resolución de conflictos y promover la acumulación de capital humano.¹² Por último, estos estudios pueden contar con la complicación que el nivel de apertura comercial esté correlacionado con otras variables que sí explican el crecimiento.¹³

Existen otras aproximaciones empíricas al tema en cuestión, que son distintas a los trabajos empíricos de corte transversal entre países que han sido cuestionados. Una primera alternativa son los *estudios de caso*, que son específicos a un país o región donde se tiene en cuenta una gran variedad de causas y de canales del crecimiento económico. Entre los trabajos que siguen esta línea, y que además han encontrado que la apertura comercial es un factor determinante en el crecimiento, se encuentran Michaely, Papageorgiou y Choski (1991), Reinikka y Collier (2001) y Edwards y Lederman (2002). Una segunda alternativa metodológica es analizar los *canales de transmisión de*

⁹ Entre éstos se encuentran Dollar (1992), Sachs y Warner (1995) y Edwards (1998).

¹⁰ Véase, por ejemplo, Pritchett (1996) y Anderson y Neary (1996).

¹¹ Frankel y Romer (1999) e Irwin y Tervio (2002) tratan de solucionar esta complicación empírica utilizando otras variables que tratan de cuantificar los niveles de apertura de una economía. Rodríguez y Rodrik (2001) critican esta metodología argumentando que las variables que se utilizan como representación de la apertura pueden estar correlacionadas con variables que estimulan el crecimiento económico (independientemente de si hay o no apertura comercial). Sin embargo, Frankel y Rose (2002) consideran que la crítica de Rodríguez y Rodrik (2001) no es válida pues encuentran evidencia a favor de la relación causal positiva entre apertura y crecimiento económico.

¹² Taylor (1998), Wacziarg (2001), Rodrik (1999) y Baldwin (2002) resaltan la importancia de ciertas instituciones en la multiplicación de los efectos de la apertura comercial sobre el crecimiento de una economía.

*liberalización comercial a crecimiento económico.*¹⁴ En esta última línea se ha documentado extensamente la conexión positiva entre apertura comercial y aumentos en la productividad, incluso para el caso colombiano.¹⁵

¿El crecimiento económico alivia la pobreza?

El crecimiento económico sostenido puede ser un mecanismo efectivo para la reducción de la pobreza absoluta.¹⁶ Aunque no todos los individuos se benefician directamente del aumento en los niveles de ingreso, el crecimiento económico genera recursos adicionales para que el gobierno los redistribuya entre la población más pobre. No obstante, bajo coyunturas muy particulares (por ejemplo, una enorme desigualdad en los ingresos que precede a la liberalización) existe la posibilidad de que el crecimiento no reduzca la pobreza absoluta, e inclusive puede acompañarse por un empeoramiento en los niveles de pobreza relativa, o mayor desigualdad.¹⁷ Por lo tanto, al igual que con la conexión entre apertura comercial y crecimiento, el impacto de un aumento del ingreso real de una economía sobre el nivel de pobreza es una cuestión empírica.

Por medio de ejercicios econométricos de corte transversal entre países y de estudios de países a través del tiempo, Dollar y Kraay (2004) concluyen que para países menos desarrollados los regímenes de comercio abiertos conducen a mayores tasas de crecimiento económico y a una reducción de los niveles de pobreza.¹⁸ El Gráfico II-1 muestra que los países en desarrollo (PED) con mayor orientación hacia afuera o más

¹³ Véase Krueger (1978 y 1990).

¹⁴ Levine y Renelt (1992), Taylor (1998) y Wacziarg (2001) siguen esta línea metodológica. Estos estudios tratan de asociar la apertura comercial con la mayor acumulación de capital.

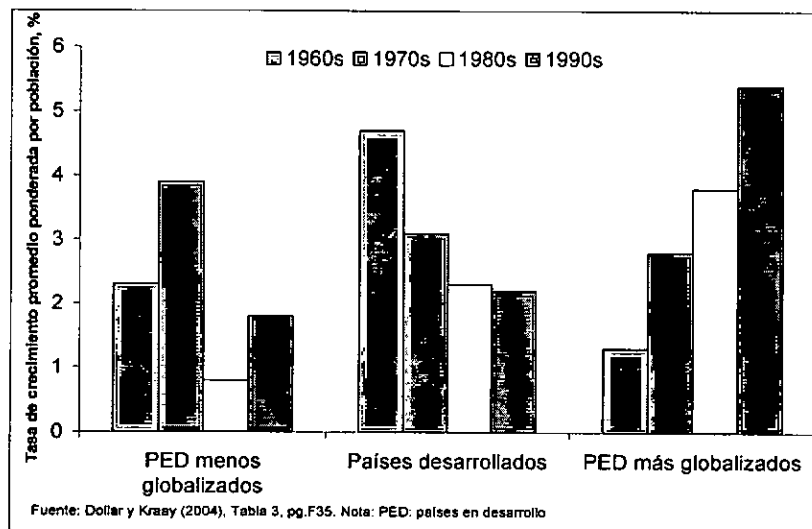
¹⁵ Véase, por ejemplo, Medina, Meléndez y Seim (2003), que encuentran que entre 1977-1999 la productividad industrial en Colombia ha sido más dinámica en los sectores que han estado expuestos a una mayor competencia.

¹⁶ Cabe aclarar que existen diversas definiciones de pobreza. La definición de pobreza como la privación de las capacidades o posibilidades básicas propuesta por Amartya Sen parece ser la más amplia. Bajo esta perspectiva la pobreza sobrepasa la dimensión de la carencia de ingresos, e integra factores como la salud, la educación, el sentimiento de seguridad, y la exclusión social y económica. Sin embargo, en la práctica la definición más utilizada se basa en niveles de ingreso y/o de consumo. Bajo esta definición la pobreza es la incapacidad de un individuo u hogar de obtener los recursos suficientes para satisfacer sus necesidades básicas. Adicionalmente, hay medidas de pobreza relativa y absoluta. Las medidas de pobreza absoluta tratan de identificar qué fracción de la población es pobre, mientras que las de pobreza relativa o desigualdad buscan capturar la disparidad en los niveles de calidad de vida entre los hogares o individuos dentro de una economía. En otras palabras, las medidas de desigualdad pretenden medir cuanto más gana o consume la población más rica que la población más pobre.

¹⁷ Aghion, Caroli y García-Peñalosa (1999) muestran que la desigualdad es uno de los determinantes del crecimiento de una economía.

globalizados crecieron a tasas superiores que los PED menos globalizados, e incluso a un ritmo superior que el observado en países desarrollados miembros de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE). En efecto, el gráfico muestra que en los años noventa los PED más globalizados crecieron a una tasa anual promedio de 5% per cápita, los países en desarrollo 2,2% per cápita y los PED menos globalizados apenas 1,4% per cápita. Por lo tanto, los autores demuestran que el comercio internacional es fuente de crecimiento.

Gráfico II-1
Crecimiento promedio del PIB per cápita, ponderado por población, muestra compuesta por 101 países, 1960-1999



La literatura que utiliza estudios de caso de países brinda evidencia más sólida acerca de la relación entre el crecimiento económico y la pobreza, según Winters *et al.* (2004). Un trabajo reciente del Banco Mundial (2005b) sobre 14 países encuentra que el nivel de crecimiento económico es un determinante central en el ritmo de reducción de la pobreza. Este estudio señala que en promedio entre 1993 y 2002 un aumento de 1 punto porcentual en el PIB per cápita en los países analizados produjo una reducción de 1,7% en la pobreza.¹⁹

¹⁸ Dollar, D. y A. Kraay (2004), "Trade, Growth and Poverty".

¹⁹ Los países evaluados en Banco Mundial (2005b) son Bangladesh, Bolivia, Brasil, Burkina Faso, El Salvador, Ghana, India, Indonesia, Rumania, Senegal, Túnez, Uganda, Vietnam y Zambia.

Al igual que otros trabajos de caso sobre el tema, una de las conclusiones principales del Banco Mundial (2005b) es que el crecimiento favorecerá en mayor o menor grado a los pobres dependiendo de si las condiciones de los hogares y las instituciones gubernamentales les permiten aprovechar las oportunidades generadas. Las condiciones de los hogares se refieren, por ejemplo, a su nivel de acceso a servicios públicos y educación secundaria. Entre los factores institucionales se encuentran factores básicos como la estabilidad macroeconómica, mercados de factores sin fallas en su funcionamiento, una adecuada definición de derechos de propiedad, un buen clima para la inversión y un amplio acceso a servicios de educación e infraestructura. Cabe anotar que todas estas condiciones se denominan en este tipo de estudios como los fundamentos para un crecimiento pro-pobres.²⁰

b) Recaudo arancelario y gasto público

Uno de los efectos potenciales de una liberalización comercial en el largo plazo es la reducción de los ingresos fiscales de un país. En la medida que una mayor apertura comercial se alcanza mediante la reducción o eliminación de los impuestos directos e indirectos al comercio, en el largo plazo este cambio estructural puede desequilibrar las finanzas de un Estado. Más importante aún, es pertinente analizar si este desequilibrio puede afectar el bienestar de los renglones más pobres de la población vía un aumento en la tributación o vía una reducción en el gasto social. A continuación se presenta, primero, la literatura que estudia el efecto de la liberalización comercial sobre el recaudo fiscal y, luego, los estudios que evalúan si el desequilibrio fiscal tiene un impacto sobre los hogares pobres.

¿Una liberalización reduce el recaudo fiscal?

En la literatura teórica y empírica no se ha establecido una conexión simple entre una reforma comercial y el recaudo fiscal de un gobierno. Como ya se ha mencionado, la reducción de los impuestos directos e indirectos al comercio tendrá un impacto sobre los ingresos corrientes de un gobierno en la medida en que se vaya cumpliendo con el programa de desgravación pactado. No obstante, teóricamente una reducción en las

²⁰ Véase Kraay (2005) para un desarrollo comprehensivo de las políticas que fomentan un crecimiento pro-pobres.

tarifas arancelarias incrementaría la recaudación sólo si éstas se ubican por encima del nivel óptimo de tarifas que maximizan el recaudo.²¹ También puede aumentarse el recaudo si la reforma comercial involucra la sustitución de barreras cuantitativas al comercio por aranceles. De igual manera, reformas que mejoren la eficiencia en la recolección pueden incrementar significativamente el recaudo del gobierno.²² Usualmente una liberalización comercial se acompaña de un incremento en los volúmenes de comercio y de una simplificación del régimen comercial, que puede incrementar la eficiencia en la recaudación. Por lo tanto, el efecto de la liberalización del comercio sobre el balance fiscal de un país debe determinarse empíricamente.

¿La reducción en el recaudo arancelario afecta a los hogares pobres?

Como ya se mencionó, una reforma comercial puede no generar un impacto negativo significativo sobre el recaudo de impuestos por el cobro de aranceles. Sin embargo, en el caso en que los ingresos fiscales disminuyan de manera importante resulta pertinente evaluar su efecto sobre los hogares pobres. El gobierno puede responder a la caída de sus ingresos de dos maneras: aumentando la carga tributaria o reduciendo el gasto. Por un lado, el impacto del aumento en la carga tributaria sobre los hogares pobres dependerá de si los nuevos impuestos son progresivos o regresivos. Por otro lado, los hogares más pobres se verán directamente afectados por la liberalización comercial si la respuesta del gobierno ante la caída del recaudo arancelario es reducir el gasto social. Sin embargo, no hay evidencia directa en los estudios que relacione una apertura comercial con reducciones en el gasto social. Los trabajos existentes describen los efectos de ajustes estructurales sobre la pobreza en países en desarrollo a través del impacto de una reducción en el gasto público y en el gasto social. El consenso en esta corriente de estudios es que el gasto social ha tendido a estar relativamente protegido de eventuales recortes en países en desarrollo.²³

²¹ Sobre este tema véase, por ejemplo, Ebrill, Stotsky y Gropp (1999).

²² Pritchett y Sethi (1994) encuentran que en los países en desarrollo existe una gran brecha entre los aranceles oficiales y los aranceles que efectivamente se pagan. Los autores explican que las exenciones y la evasión explican este fenómeno.

²³ Véase, por ejemplo, Van der Gaag (1991).

II.A.2. Efectos de corto plazo: costos de ajuste

a) Cambio en los precios relativos y costos de ajuste

Como ya se mencionó, los países ganan con la liberalización comercial en el largo plazo debido a que, al eliminar las barreras al comercio, su producción se traslada a los sectores económicos en los cuales tienen ventajas comparativas. Sin embargo, una mayor apertura comercial trae consigo *costos de ajuste* debido a que pone en marcha un proceso de reubicación de los factores productivos en la medida en que actividades productivas domésticas previamente protegidas dejan de ser rentables, y los sectores dinámicos y competitivos se expanden, tanto en el mercado interno como externo. Las barreras comerciales, directa o indirectamente, mantienen los precios de los productos importados y de los que compiten con las importaciones por encima de los precios internacionales. A la vez, estas barreras mantienen los precios de los productos exportables por debajo del nivel internacional. El objetivo de la liberalización comercial es eliminar o reducir estas restricciones comerciales. De esta manera, en el corto plazo puede esperarse que un TLC con Estados Unidos reduzca los precios en el mercado interno, donde compiten los productos importados desde ese país, y el aumento de los precios de los exportados y con potencial exportador.

Tanto los consumidores como los productores domésticos reaccionan frente a este cambio en los precios relativos. Gindling y Takacs (2004) explican que gran parte de la reubicación de los factores de producción obedece al ajuste que deben hacer las empresas previamente protegidas frente a la competencia internacional, que involucra cambiar sus métodos de producción y reducir sus costos. En particular, estas firmas a menudo ajustan su estructura de costos despidiendo trabajadores, los cuales dejan de percibir ingresos, y posiblemente deben incurrir en gastos asociados con su reentrenamiento o reubicación. Al igual que la mano de obra, otros activos productivos como la tierra y el capital pueden permanecer desempleados en el corto plazo durante el proceso de ajuste.

De esta manera, los *costos de ajuste* producto de una liberalización comercial están determinados por (i) el costo de oportunidad de los factores productivos desempleados, y (ii) el costo de oportunidad de los recursos utilizados en la reconversión de factores

productivos. Por un lado, los costos de ajuste son *costos sociales de ajuste* cuando se refieren a la pérdida temporal de bienestar del país en su conjunto debido a la desviación de recursos de las actividades productivas hacia la reubicación de los factores productivos. Por otro lado, los *costos privados de ajuste* se relacionan con las pérdidas de individuos producto de una apertura comercial.²⁴

Si bien en algunos casos los *costos de ajuste privados* y los *sociales* pueden ser los mismos, en otras instancias pueden ser radicalmente diferentes.²⁵ Sin embargo, si se tiene como objetivo mejorar (o no empeorar) la distribución del ingreso y los niveles de pobreza, entonces es necesario evaluar la magnitud potencial de los costos de ajuste sociales y los costos de ajuste privados de los hogares económicamente más vulnerables. Sólo de esta forma puede establecerse cuáles políticas de apoyo son necesarias para mitigar en el corto plazo los costos de ajuste mientras que los beneficios de largo plazo se materializan.

La dimensión de los costos de ajuste (sociales y privados) depende de las características particulares de la economía y la población de los países. Entre los determinantes de la extensión de los mismos se encuentran los ocho siguientes:²⁶

1. **La situación macroeconómica.** Los trabajadores desplazados de los sectores vulnerables pueden sufrir un período más largo de desempleo durante una recesión económica. A su vez, la duración del desempleo probablemente será mayor para los trabajadores desplazados si inicialmente el nivel de desempleo en la economía es alto.
2. **Qué tan sustituibles son los factores entre sectores económicos vulnerables (no competitivos) y competitivos.** Si en los sectores competitivos y vulnerables (o no competitivos) se utiliza mano de obra con el mismo nivel de calificación y los mismos bienes de capital, los recursos utilizados con el fin de reubicar estos factores serán relativamente bajos. Por el contrario, si las actividades productivas

²⁴ La distinción entre los costos de ajuste sociales y privados fue propuesta por Bale (1976). Entre los trabajos que desarrollan estos conceptos se encuentran in Takacs y Winters (1991), y Matusz y Tarr (2000).

²⁵ Véase Gindling y Takacs (2004), *op.cit.*

en expansión requieren de mano de obra con niveles de calificación más altos, el costo y el tiempo del proceso de reconversión laboral serán más alto.²⁷

3. **La distribución por edades de los trabajadores desplazados.** Los trabajadores de mayor edad tienen un horizonte de empleo más corto. Por esta razón será difícil que las empresas inviertan en el reentrenamiento de los trabajadores mayores desplazados.
4. **La distancia geográfica entre los sectores vulnerables y competitivos.** Los costos de reconversión laboral serán mayores si los trabajadores desplazados tienen que asumir unos costos adicionales relacionados con su traslado de residencia para conseguir empleo.
5. **Instituciones y rigidez en el mercado laboral.** Una institucionalidad que imponga una rigidez salarial (tal como el salario mínimo legal) aumentará el número de empleados desplazados de las actividades productivas no competitivas.²⁸ Esto obedece a que el ajuste relacionado con los costos laborales no podrá hacerse vía salarios, sino mediante el número de empleados. Adicionalmente, unos costos de despido relativamente altos hacen que las firmas en los sectores competitivos estén menos dispuestas a absorber el exceso de oferta laboral.
6. **Acceso al mercado de crédito.** El acceso al crédito puede ayudar al proceso de reentrenamiento o reubicación de los trabajadores desplazados. Si existen restricciones para acceder al mercado de crédito seguramente va a ser difícil que las empresas y los trabajadores puedan obtener los recursos necesarios para cubrir los costos de ajuste de manera satisfactoria.²⁹
7. **La existencia programas gubernamentales para facilitar el proceso de ajuste.** Los programas de asistencia para facilitar el proceso de ajuste, tales como

²⁶ *Ibid.*

²⁷ Michaely *et al.* (1991).

²⁸ Mutti (1978) y Baldwin, Mutti y Richardson (1980).

²⁹ Baccheta y Jansen (2003).

programas de reentrenamiento o reubicación laboral, pueden reducir significativamente los costos sociales y privados de ajuste.

8. **El gradualismo o velocidad de la apertura comercial.** Si una reforma comercial es gradual, de tal manera que la producción y el empleo en los sectores no competitivos se contraen lentamente, la masa de empleados desplazados será menor y los sectores competitivos contarán con más tiempo para absorber el nuevo desempleo. No obstante, hay que considerar que una liberalización más rápida podría contar con una mayor credibilidad, lo que implicaría que las empresas podrían tener mayor disposición de expandir la producción relacionada con sectores competitivos.

La anterior lista de factores sugiere que los *costos de ajuste de corto plazo* de una liberalización comercial tienden a ser mayores en países en desarrollo. Adicionalmente, si los costos de ajuste se concentran en la población pobre o vulnerable a caer en situación de pobreza, el impacto social de la liberalización comercial será más elevado. Como se discutirá a continuación, para establecer si estos costos recaerán de manera desproporcionada sobre los hogares vulnerables, el análisis debe partir por evaluar las características particulares de este sector de la población.

b) Impacto sobre los hogares pobres

Para establecer el impacto directo del cambio en los precios relativos producto de una apertura comercial sobre los hogares más pobres se deben estudiar dos cuestiones. En primer término, hay que analizar si es probable que los hogares pobres deban asumir costos de ajuste relativamente altos. Para aproximarnos a su magnitud más adelante profundizamos en la composición de su canasta de consumo, la estructura de su portafolio de ingresos y de las características de la vinculación laboral de los hogares. En segunda instancia, hay que evaluar qué tan difícil es para los hogares pobres sobrellevar los costos de ajuste. En la medida en que los hogares pobres no dispongan de los recursos para responder al proceso de ajuste que implica una liberalización comercial, los costos asociados con este proceso serán mayores y más duraderos. A continuación presentamos

una breve descripción del marco metodológico estándar utilizado para el análisis del efecto de un cambio en los precios relativos sobre los hogares.

McCulloch (2003) presenta una metodología simple diseñada para evaluar la magnitud del impacto de una reforma estructural sobre los hogares pobres a través del cambio en los precios relativos.³⁰ El propósito de este marco metodológico es capturar los canales a través de los cuales una variación en los precios relativos puede afectar el bienestar de los hogares. Como esta metodología se preocupa de los efectos de corto plazo, en el análisis se supone que ante un cambio en precios no hay una respuesta en la composición de la canasta de consumo, ni en el portafolio de ingreso de los hogares. Bajo este modelo teórico el impacto de un cambio en los precios sobre el bienestar de un hogar depende de la importancia relativa de sus diferentes fuentes de ingresos, y los diversos bienes y servicios que componen su canasta de consumo. En otras palabras, en el corto plazo los cambios en el bienestar de un hogar producto de una mayor apertura comercial dependen de los efectos (negativos y positivos) que tenga la variación de los precios sobre los diferentes componentes de su ingreso y consumo.

Las fuentes de ingreso de un hogar promedio son las cuatro siguientes:

1. Ingresos laborales;
2. Ingresos por producción propia;
3. Renta de activos financieros o bienes de capital;
4. Transferencias, ya sean estatales o familiares.

Aunque es probable que el portafolio de ingresos de los hogares más pobres contenga varias de las anteriores fuentes de ingreso, cabe esperar que no esté tan diversificado como el de los hogares más ricos. Por esta razón, Gindling y Takacs (2004) argumentan que la mayor parte de los costos de ajuste de corto plazo en los países en desarrollo son resultado de la destrucción de empleos en los sectores económicos no competitivos frente a la apertura comercial. Por lo tanto, los costos de ajuste recaerán de manera desproporcionada sobre los hogares más vulnerables cuando gran parte de los ingresos de la población más pobre provenga de los sectores transables no competitivos ante una

³⁰ El marco teórico presentado en McCulloch (2003) fue propuesto por Nicita, Olarreaga y Soloaga (2002).

apertura comercial. Así mismo, los hogares pobres probablemente deberán asumir el costo del proceso de reentrenamiento si los sectores económicos competitivos y en expansión utilizan mano de obra con niveles de calificación más altos que aquella vinculada a los sectores vulnerables. A su vez, si los costos de reentrenamiento y/o reubicación son demasiado altos, muchos de los nuevos desempleados se verán obligados a vincularse en actividades menos productivas en el sector informal de la economía.

Un cambio en los precios relativos afecta también el patrón de consumo de largo plazo de los hogares. Ya que en el modelo teórico propuesto se supone que no hay una respuesta en la composición de la canasta de consumo, en el corto plazo un cambio en precios afecta el ingreso real de los hogares y, por ende, su consumo total. Por un lado, los hogares se verán beneficiados por la reducción en los precios de los bienes importados. Por otro lado, dependiendo de la estructura del mercado, el precio de algunos productos exportados puede incrementarse. Es importante destacar que el impacto neto depende de cómo se transmitan los cambios de precios en la frontera de un país hacia su mercado interno. Los costos de transporte, distribución y comercialización, y la integración de los mercados son determinantes fundamentales de la transmisión del cambio en los precios desde las fronteras hacia el interior. Adicionalmente, debe tenerse en cuenta que esta aproximación teórica es pesimista, ya que no se tienen en cuenta los efectos producidos por la sustitución de bienes en el consumo, producto de los cambios relativos en los precios.

Cabe anotar que la evidencia empírica del impacto de corto plazo de una variación en los precios relativos sobre el bienestar general de los hogares más pobres es muy reducida. Es más, casi toda la literatura existente se centra en el estudio del impacto del cambio en el precio de un bien agrícola (por ejemplo el arroz) sobre el bienestar de los hogares cultivadores.³¹ Como se discute en la sección II.B y V.A, una porción mayoritaria los estudios evalúa el impacto de la apertura comercial sobre el empleo y los salarios en el largo plazo. Así mismo, hay pocos trabajos que relacionan la vulnerabilidad de los

³¹ Entre estos estudios se encuentran: Ravallion y van de Walle (1991), Barrett y Dorosh (1996) para Madagascar y Levinsohn, Berry y Friedman (1999) para Indonesia.

hogares de caer en estado de pobreza como resultado de una mayor apertura comercial.³² Aunque no existe evidencia concluyente, algunos resultados de estos trabajos empíricos indican que, en algunos casos, la liberalización comercial ha aumentado los riesgos que enfrentan los hogares pobres y ha aumentado la vulnerabilidad. No obstante, los resultados de estos estudios dependen de las condiciones de cada país respecto a las características de los hogares, del mercado laboral y de la estructura productiva.

c) Empleo y salarios

Según el modelo neoclásico de comercio internacional, luego de una liberalización comercial los países tenderán a especializarse en la producción (y la exportación) de los bienes y servicios intensivos en el factor relativamente abundante en la economía.³³ Dado que en los países en desarrollo la mano de obra no calificada es más abundante que la mano de obra calificada, el marco teórico neoclásico predice que una mayor apertura comercial tendrá un impacto positivo sobre la pobreza y la desigualdad. La liberalización comercial debería aumentar la demanda por trabajo no calificado (factor relativamente abundante) y de esta manera debería reducir la brecha salarial entre trabajo calificado y no calificado. Este resultado sigue el teorema de *Stolper-Samuelson*, según el cual un aumento en el precio de un bien intensivo en mano de obra no calificada será acompañado por un aumento en su producción y, por ende, en el salario real. No obstante, este resultado teórico debe tomarse con precaución ya que supone una oferta fija de los factores productivos y la flexibilidad en los salarios.

Una perspectiva alternativa más acorde con la realidad del mercado laboral de los países en desarrollo es suponer que la oferta laboral es perfectamente elástica, lo cual implica que cualquier cambio en la demanda laboral produce un ajuste en el empleo y no en los salarios. De hecho, la existencia de un salario mínimo en el mercado formal en diversos países introduce una rigidez al proceso de ajuste ante una mayor internacionalización de la economía, que permitiría esperar que el empleo se convierta en la variable de ajuste en vez de los salarios. Por lo tanto, para determinar la transmisión del impacto final de una

³² Como ya se mencionó en la nota al pie 2, en este trabajo utilizamos la definición de Pritchett, Suryhadi y Sumarto (2000) sobre vulnerabilidad, como un estado en el que se cuenta con una alta probabilidad de caer en la pobreza.

apertura comercial sobre los salarios y el empleo debe considerarse la elasticidad de la oferta laboral y la estructura regulatoria del mercado laboral, que puede contemplar la exigencia de salarios mínimos e implicar segmentación del mercado por trabajo (como la existencia de la informalidad).

Cabe anotar que en la medida en que las importaciones de bienes de capital y maquinaria tienden a aumentar, producto de la liberalización comercial, podría presentarse un cambio tecnológico sesgado hacia el uso de trabajo calificado, que tendería a aumentar más los retornos del trabajo calificado en términos relativos frente al del no calificado.

d) Las micro, pequeñas y medianas empresas y la mayor apertura comercial

La importancia de las empresas de menor tamaño en materia de generación de empleo aumenta en la medida en que avanza la participación de las mismas en el PIB, la cual tiende a ser superior en los países desarrollados en comparación con los países menos desarrollados.³⁴ Un estudio del Banco Mundial encuentra que en los países en desarrollo de ingreso medio las pequeñas y medianas empresas (Pymes) generan cerca de 37% del empleo, el mercado informal representa 32% del empleo y el resto de actividades 31%.³⁵ Por su parte, la participación de las pequeñas y medianas empresas en el PIB es en promedio de 15,6% en los países menos desarrollados a 51,4% en los países desarrollados.³⁶

En este contexto, Beck y Dermiguc-Kunt (2005) señalan que las pequeñas y medianas empresas presentan un potencial de crecimiento importante si existen reducidas barreras a la entrada para las firmas y acceso al crédito para las mismas. Por lo tanto, las micro, pequeñas y medianas empresas (Mipymes) podrían ser vulnerables ante una mayor liberalización comercial en la medida en que, por lo general, cuentan con un acceso limitado al crédito, o enfrentan un entorno competitivo poco favorable para el desarrollo de iniciativas privadas.

³³ En la subsección II.A.1.a) se introducen los supuestos básicos del modelo *Heckscher-Ohlin*.

³⁴ Beck y Dermiguc-Kunt (2005).

³⁵ Ayyagari, Beck y Demirguc-Kunt (2003). Cabe anotar que los autores muestran que el tamaño del empleo informal se reduce en la medida en que aumenta el nivel de desarrollo de un país.

Como ya se ha mencionado, una mayor apertura comercial requiere la adaptación en el sector productivo de una economía (por ejemplo, la reconversión tecnológica o el reentrenamiento de mano de obra) a las nuevas condiciones de competencia en el mercado interno y oportunidades derivadas de participar en la actividad exportadora. Además, para reorientarse hacia el mercado internacional y poder engancharse en las cadenas internacionales de valor las Mipymes deben aumentar su escala de producción, para lo cual podrían considerar opciones de asociatividad empresarial.³⁷ De esta manera, para enfrentar estos retos las Mipymes tendrán que asumir algunos costos de ajuste que podrían ser relativamente altos. En la medida en que estas empresas tienen potencial de crecimiento y capacidad de adaptación, y además concentran una parte importante del empleo, las políticas que faciliten su inserción en las cadenas internacionales y su acceso al crédito (en particular el microcrédito para los establecimientos más pequeños) podrían reducir considerablemente los costos sociales y privados asociados con el proceso de ajuste frente a una liberalización comercial.

En la revisión de literatura encontramos algunos estudios sobre la relación entre la liberalización comercial, el desempeño de las Mipymes y su impacto sobre el empleo y pobreza. El estudio de corte transversal de Beck, Dermiguc-Kunt y Levine (2005) encuentra evidencia econométrica sobre una relación positiva entre el tamaño del sector manufacturero Mipyme y el crecimiento económico.³⁸ Cabe anotar que este hallazgo coincide con los resultados de Levine y Renelt (1992), que fueron citados en la nota al pie 14 de este documento. Beck, Dermiguc-Kunt y Levine (2005) explican que, de acuerdo con sus resultados, un sector Mipyme manufacturero de tamaño relativamente grande es una característica de economías que tienen éxito en alcanzar tasas de crecimiento altas y sostenidas. Sin embargo, los resultados de sus estimaciones no arrojan evidencia sólida sobre la relación entre el tamaño relativo del sector Mipyme y la

³⁶ *Ibid.*

³⁷ Vasconcellos (2003).

³⁸ El trabajo de Beck, Dermiguc-Kunt y Levine (2005) utiliza una base de datos sobre la participación del empleo Mipyme en el total manufacturero de 54 países y crecimiento para el período 1990-2000. En ese trabajo las firmas Mipyme son aquellas de menos de 250 empleados. Los autores tienen en cuenta una serie de factores que pueden ser específicos a cada país y varios determinantes del desarrollo económico en sus ejercicios.

reducción de la pobreza, lo cual sugiere que se requiere profundizar las investigaciones en el futuro en este campo.

El marco metodológico utilizado para evaluar la competitividad relativa de distintos sectores de una economía frente a una mayor apertura comercial en principio podría ser replicado para el caso de las Mipymes. Sin embargo, como se menciona en el Capítulo VI de este documento, las deficiencias de información sobre las Mipymes en Colombia nos impiden realizar un ejercicio de este estilo.

e) El sector rural y la liberalización comercial

Según la teoría neoclásica del comercio internacional, un país abundante en tierra debería derivar beneficios de una liberalización comercial, puesto que la hipotética expansión agrícola podría aumentar la demanda por trabajo no calificado. No obstante, existen importantes distorsiones en el comercio internacional agrícola e imperfecciones en el mercado de la tierra en la mayoría de los países en desarrollo que hacen que los beneficios de la apertura en el caso del sector agrícola sean asimétricos y, además, específicos al caso de cada país.³⁹

Según el Banco Mundial (2005b), la población rural de los países en desarrollo por lo general está en situación de pobreza, lo cual incentiva la búsqueda de ingresos de origen no agrícola incluso ante la ausencia de cambios estructurales como una apertura comercial. En particular, los trabajadores rurales han tendido a migrar a las ciudades e insertarse en el sector no transable, que incluye actividades como la construcción.⁴⁰ La tendencia de migración de trabajadores no calificados del campo a sectores urbanos se registra particularmente en países con imperfecciones en el mercado de la tierra (por ejemplo, exceso de concentración o derechos de propiedad débiles), y que generan mayores oportunidades para los pobres en las ciudades, lo cual puede acentuarse ante una apertura comercial.⁴¹

³⁹ Banco Mundial (2005b), *Pro-Poor Growth in the 1990s: Lessons and Insights from 14 Countries*, pgs.41-57.

⁴⁰ Banco Mundial (2005b), *op.cit.*. Sin embargo, los más pobres en zonas rurales tienden a depender de cultivos de subsistencia y, por lo tanto, cuentan con pocos vínculos con el resto de la economía.

⁴¹ *Ibid.*

Como se mencionó en la sección II.A.2.c), el incremento en las importaciones de bienes de capital y maquinaria producido por la liberalización comercial podría generar un cambio tecnológico sesgado hacia el uso del trabajo calificado, que podría replicarse en el caso del sector agroindustrial rural (aunque en menor medida respecto al industrial). De presentarse este fenómeno, la mayor demanda relativa por trabajo calificado tendería a aumentar relativamente los retornos al trabajo calificado frente al no calificado en el segmento agroindustrial.

Por lo tanto, para evaluar la magnitud de costos de ajuste que pueden enfrentar los hogares rurales en principio se podría seguir el análisis de la composición de su canasta de consumo y la estructura de su portafolio de ingresos, según la metodología ya expuesta en la sección II.A.2. Adicionalmente, el análisis tendría que sofisticarse de tal manera que considere las particularidades del comercio internacional agrícola y las condiciones particulares del país que afectan la competitividad del sector agrorural, como los factores que inciden sobre el mercado de la tierra. No obstante todo lo anterior, la información disponible en el país impide avanzar hacia este objetivo. La Encuesta de Calidad de Vida del Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE) es representativa para el nivel nacional, Bogotá y las principales regiones del país, pero no para el nivel departamental. Esta característica trunca su utilización para descomponer la canasta de consumo y el origen de los ingresos del sector rural cundinamarqués, con el fin de evaluar la magnitud de los costos de ajuste que podría enfrentar producto de una mayor apertura comercial. En la medida en que este tipo de información básica de los hogares rurales de Cundinamarca esté disponible en el futuro, se podría avanzar en un mejor entendimiento de esta materia.

En la siguiente sección repasamos la experiencia latinoamericana durante las dos décadas precedentes, período en el cual la mayoría de los países redujeron sus barreras al comercio.

II.B. La experiencia de América Latina y Colombia de principios de los años noventa

En el transcurso de las últimas dos décadas, la mayoría de países de América Latina modificaron su política comercial de manera unilateral y avanzaron hacia una estrategia

de desarrollo económico orientada hacia afuera, que reemplazó el modelo de sustitución de importaciones con iniciativas de integración económica en el nivel regional y multilateral.⁴² Las barreras arancelarias se redujeron en promedio de 30% a 10% entre 1980 y 1999 en América Latina, mientras que la frecuencia de la utilización de barreras no arancelarias (BNAs, como licencias previas, cuotas y precios administrados por el gobierno) cayó de 18,3% en promedio entre 1989 y 1994 a apenas 8% en el lapso 1995-1998.⁴³

A pesar de la reducción sustancial de las barreras al comercio, la apertura comercial resultante tuvo matices entre los principales países de la región, lo cual se puede observar comparando el valor de su comercio (exportaciones e importaciones de bienes y servicios) como porcentaje del PIB. El Gráfico II-2 muestra que Argentina, Colombia, Chile, México y Venezuela aumentaron su participación en el comercio internacional como proporción del PIB entre 1985 y 1995, mientras que Brasil y Perú registraron reducciones para este indicador.

El Gráfico II-2 señala además que Chile y México son los países más abiertos al comercio. En 2002 el intercambio de Chile y México con el mundo ascendió a 68% del PIB y 56,4% del PIB, respectivamente, mientras que el comercio de Colombia representó 40,7% del PIB en igual año. Cabe señalar que Chile y México estuvieron entre los primeros países de la región que emprendieron reformas estructurales y un programa de internacionalización de su economía y, como se verá mas adelante, también presentan en la actualidad los mejores resultados en materia de desempleo y pobreza frente a otros países considerados en el Gráfico II-2.

El viraje latinoamericano en busca de un modelo de desarrollo económico orientado hacia afuera motivó diversos trabajos sobre múltiples tópicos, entre los cuales hay varios que tratan de aislar el efecto de la liberalización sobre el crecimiento y la pobreza, la cual comprende por definición las dimensiones adicionales de desempleo y desigualdad.

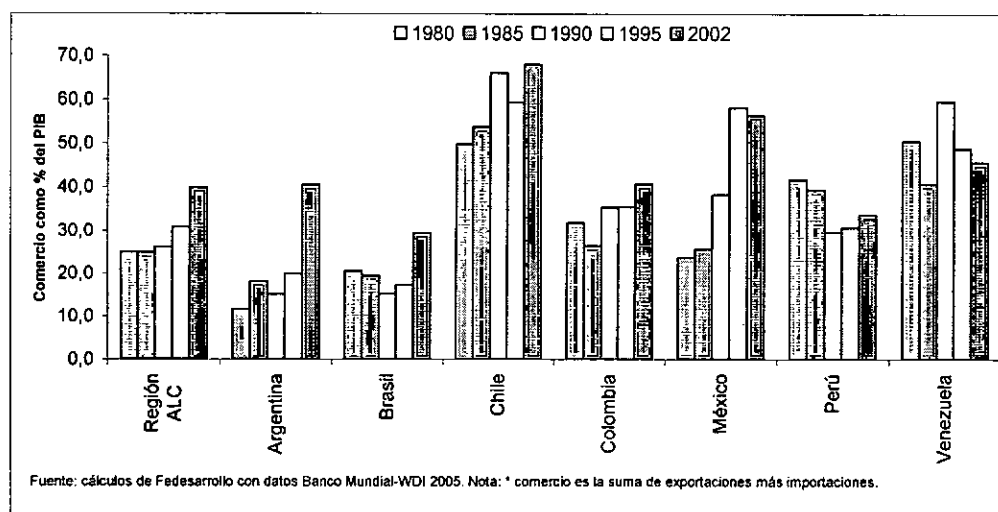
⁴² Véase Edwards (1995) para una revisión de la experiencia latinoamericana y Echavarría y Gamboa (2004) para el caso de Colombia y Venezuela. Cabe anotar que la agenda de integración económica latinoamericana tenía como premisa el concepto de “regionalismo abierto” que abarca los conceptos de acuerdos preferenciales de libre comercio abiertos y no excluyentes.

⁴³ Fuente Banco Mundial (2003).

Como ya se mencionó en la sección II.A, la descomposición de los efectos de la liberalización comercial sobre cada una de estas variables es clave, puesto que la apertura comercial tiende a coincidir en el tiempo con otra serie de fenómenos económicos, como reformas macroeconómicas, financieras y otros cambios estructurales que también inciden en el ámbito social. Esta descomposición adquiere mayor importancia si tenemos en cuenta que, como señala A. Gaviria (2005), la secuencia en el tiempo de la ocurrencia de los procesos de nuestro interés es bastante clara. En un primer momento tuvo lugar la liberalización comercial en América Latina y, en segunda instancia, aumentó la desigualdad y el desempleo en la región. Como subraya ese autor, la precedencia en el tiempo, sin embargo, no implica necesariamente una relación de causalidad. A continuación reseñamos algunos de los trabajos que se enfocan primordialmente en descomponer los efectos de la liberalización comercial sobre el crecimiento económico, la pobreza, el desempleo y la desigualdad (salarial).⁴⁴

Gráfico II-2

América Latina: comercio exterior de bienes y servicios como porcentaje del PIB*, 1980-2002



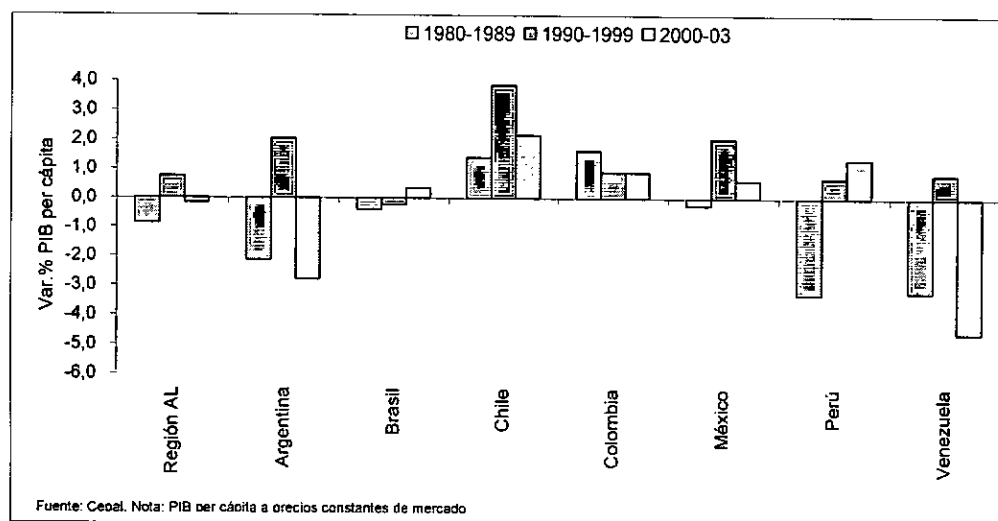
⁴⁴ Cabe señalar que los resultados de estos trabajos son reiterativos, por lo cual sólo hacemos mención de los más recientes y completos en cuanto a enfoque metodológico, según las pautas ya discutidas en este capítulo.

II.B.1. La liberalización comercial, crecimiento económico y pobreza

Como ya se mencionó, la liberalización comercial de finales de los años ochenta y principios de los noventa en América Latina fue acompañada por otra serie de reformas estructurales. Loayza, Fajnzylber y Calderón (2002), luego de controlar por factores cíclicos y variables, encuentran que las reformas estructurales de los años noventa, incluyendo la apertura comercial, tuvieron un impacto positivo sobre el crecimiento económico. Para ilustrar a grandes rasgos lo anterior, el Gráfico II-3 señala que todos los principales países de la región, excepto en Brasil, registraron un crecimiento promedio en el PIB per cápita modestamente superior en la década pasada que en los años ochenta.

Gráfico II-3

América Latina: variación real del producto interno bruto (PIB) por habitante, precios constantes de 1990

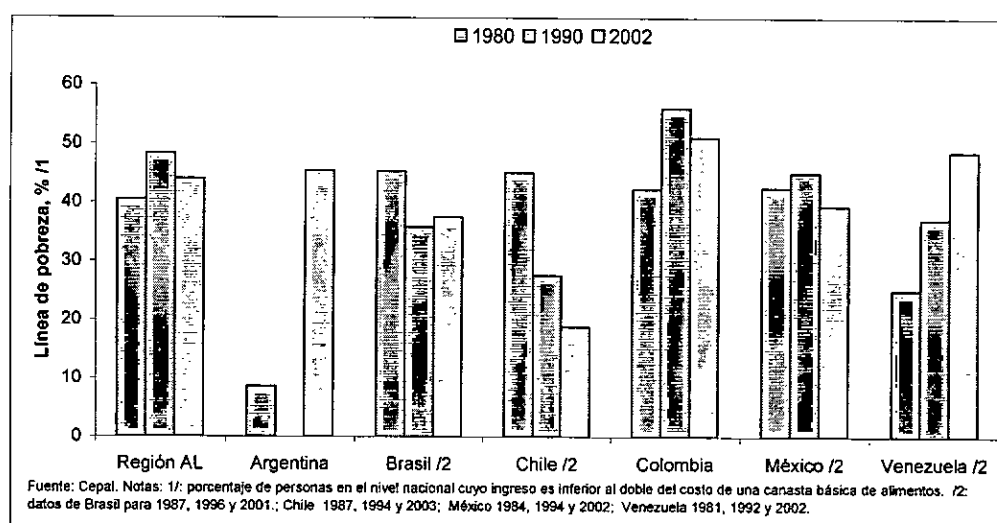


Estudios sobre la experiencia mexicana en cuanto a su integración comercial y económica con Estados Unidos y Canadá a partir de 1994 proveen alguna evidencia sobre el aporte positivo de la liberalización comercial al crecimiento económico. Lederman *et al.* (2003) descompone los efectos producto de la ocurrencia simultánea de eventos económicos con la mayor liberalización comercial mexicana en el marco del acuerdo NAFTA. Ese trabajo, por ejemplo, separa los efectos de la crisis económica y financiera mexicana desatada con la devaluación de diciembre de 1994.⁴⁵ El trabajo de Lederman *et al.* (2003) encuentra que NAFTA está ayudando a que México alcance mayores niveles de

desarrollo económico, pues sugiere que las exportaciones totales de México y los flujos de inversión extranjera directa a ese país hubieran sido inferiores en 25% y 40%, respectivamente, entre 1994 y 2002, de no existir ese acuerdo comercial. Como es conocido, mayores exportaciones e inversión aportan al incremento del producto nacional y a la generación de nuevas plazas de trabajo.

Así mismo, Lederman *et al.* (2003) señala que las mayores oportunidades económicas brindadas por el comercio pueden explicar una parte de la reducción moderada en la pobreza en México entre 1994 y 2002, que se ilustra en el Gráfico II-4. Como se menciona más adelante, cabe anotar que la convergencia en materia de desarrollo regional en México es aún una tarea pendiente, pues incluso antes del NAFTA el campo mexicano se encontraba en una situación de atraso relativo bastante severa.⁴⁶

Gráfico II-4
América Latina: población en situación de pobreza, total nacional, 1980-2002 /2



Por otra parte, el trabajo de Ocampo *et al.* (2004) simula una reducción unilateral en las barreras arancelarias y no arancelarias en Colombia, y encuentra que reduce la pobreza en el nivel urbano, rural y nacional.⁴⁷ De hecho, ese estudio estima que la liberalización

⁴⁵ Véase, por ejemplo, Audley *et al.* (2003), Lederman *et al.* (2003), Polaski (2004) y Tornell *et al.* (2004).

⁴⁶ Lederman *et al.* (2003), *Lessons from NAFTA for Latin American and Caribbean (LAC) Countries: A Summary of Research Findings*, pgs.95-109.

⁴⁷ Ocampo *et al.* (2004), "Crecimiento de las exportaciones y sus efectos sobre el empleo, la desigualdad y la pobreza en Colombia", pg.22-23.

comercial reduciría la pobreza en el total nacional en cerca de seis puntos porcentuales, respecto al año base de la simulación.

Goldberg y Pavnik (2005) analizan si la liberalización comercial colombiana de principios de los años noventa puede explicar la reducción en la pobreza urbana del país durante el período 1984 y 1995, pero no encuentran ninguna base para afirmar que la disminución de los aranceles redujo los ingresos de los trabajadores. Las autoras concluyen que la liberalización no incidió sobre la pobreza urbana (ni la desigualdad salarial), aunque reconocen que pudo haberlo hecho a través de una reducción en los precios de los bienes de la canasta básica de consumo de los hogares.

II.B.2. La liberalización comercial y el empleo

Nuestra discusión sobre los efectos de la liberalización comercial en el empleo en América Latina y Colombia se realiza distinguiendo dos momentos en el tiempo: el largo plazo y el corto plazo. Esta diferenciación, que puede encontrarse también en la literatura, responde al interés de esta investigación por identificar los *costos de ajuste* de corto plazo en los mercados de factores ante un cambio estructural, como una mayor internacionalización de la economía nacional.

a) El largo plazo

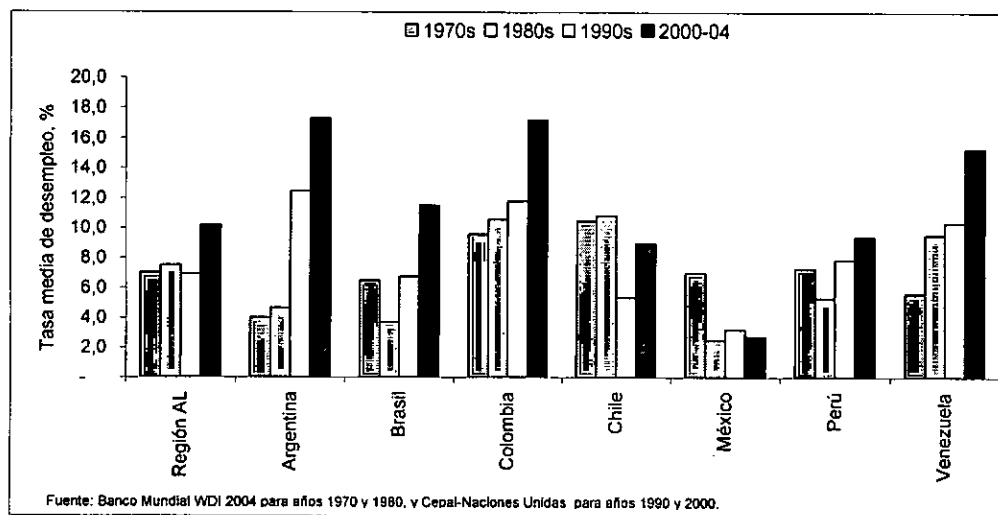
De Ferranti *et al.* (2002) y BID (2003) señalan que no existe evidencia de una relación sistemática entre mayor apertura comercial y desempleo en el *largo plazo*. Para discutir sus hallazgos principales, el Gráfico II-5 muestra las tendencias de largo plazo en el empleo de la región latinoamericana. En él se observa que los niveles de desempleo no resultaron más elevados en los años noventa que en las dos décadas anteriores, que no se caracterizaron por una importante liberalización del comercio, sino por una estrategia de sustitución de importaciones.

Los resultados empíricos, que se discuten en De Ferranti *et al.* (2002), indican que los altos niveles de desempleo durante la década pasada no son producto de la apertura

comercial o, en términos más amplios, de las reformas estructurales.⁴⁸ En cambio, el desempleo latinoamericano obedece a los prolongados períodos de transición que se observan en los mercados de factores luego de cambios estructurales y a la presentación de nuevos choques. Entre los determinantes de la duración de la transición se encuentran, por una parte, la elasticidad de la oferta laboral, término que abarca costos de despido, salario mínimo y existencia de distorsiones, como la segmentación, entre otros. Por otra parte, la duración del período de transición se relaciona también con la respuesta de la demanda por trabajo, ya sea calificado, no calificado o informal, ante una mayor apertura comercial.

Según De Ferranti *et al.* (2002), a Chile le tomó 10 años lograr un aumento sostenido en el empleo y los salarios después de las reformas de los años setenta. Cabe recordar que desde 1985 Chile presenta los mejores resultados de la región, y que en la actualidad tiene la tasa de desempleo más baja de América Latina, junto con México que fue otro de los primeros países en emprender reformas macroeconómicas y profundizar su integración comercial con otros países.

Gráfico II-5
Tasa media de desempleo en América Latina, 1970-2004



En comparación con Chile o México, países como Argentina y Colombia, que no abrieron su economía significativamente al comercio, experimentaron inestabilidad

⁴⁸ Para un resumen de la discusión presentada en De Ferranti *et al.* (2002), véase Gill *et al.* (2003).

macroeconómica a finales de la década pasada y, por lo tanto, no consiguieron reducir el desempleo ni fomentar la creación de puestos de trabajo.

Vale la pena comentar que durante los años noventa la mayoría de los países de la región experimentó un importante aumento del empleo informal. De hecho, la CEPAL ha estimado que seis de cada 10 nuevos puestos de trabajo que se crearon en esa década corresponden al sector informal. No obstante, no hay evidencia que este fenómeno se relacione con la liberalización comercial en general, ni con la subcontratación en las cadenas de producción internacional en particular. Como señala el estudio del BID (2003), en países como Argentina, Brasil y México el crecimiento del empleo informal en la década pasada obedeció al aumento de las oportunidades laborales en sectores no transables, que como la construcción suelen ser informales.

De hecho, los ajustes macroeconómicos y la legislación laboral tienen una relación mucho más estrecha con el aumento del empleo informal que la liberalización del comercio. Goldberg y Pavcnik (2003) estudian el impacto de la liberalización comercial de Brasil y Colombia a principios de los años noventa sobre el mercado informal. Para Brasil no encuentran evidencia de relación alguna entre apertura comercial e informalidad, mientras que para Colombia sí encuentran cierto apoyo para establecer una relación entre las dos variables para el período que antecedió a la reforma laboral de 1990. Más recientemente, la combinación del incremento del salario mínimo y la desaceleración económica de finales de los años noventa en Colombia dejó a muchos trabajadores sin empleo en el sector formal (BID, 2003).

Por otra parte, la evaluación de la experiencia mexicana en el contexto del acuerdo NAFTA realizada por Lederman *et al.* (2003) apunta a que ese tratado tuvo un impacto positivo en el número absoluto y la calidad de empleos en México. Este hallazgo puede complementarse con los mencionados en Audley *et al.* (2003), Polaski (2004) y Blecker (2005) que señalan que, si bien el tratado tuvo un impacto positivo en el número absoluto de empleos, en el agregado el incremento resultó marginal, en particular como proporción de la rotación estacional que se presenta normalmente en el mercado laboral. A grandes rasgos, entre 1994 y 2002 el acuerdo generó un aumento sostenido en el empleo de la industria maquiladora mexicana, pero el empleo en el resto de la industria tendió a

reducirse o mantenerse igual.⁴⁹ Por su parte, el empleo agrícola se redujo, pero en una proporción inferior que el incremento registrado en otras actividades económicas. Se destaca que la contracción de empleos agrícolas en México no generó la hecatombe del sector que predecían algunos analistas cuando se firmó NAFTA. De hecho, el estudio de Lederman *et al.* (2004) señala que la agricultura mexicana ha mantenido niveles satisfactorios de actividad bajo una mayor apertura comercial, producto de una mayor demanda en un contexto de crecimiento económico, mejoras en productividad (basada en parte en mejores técnicas de riego) y hasta cierto punto por la existencia de apoyos a los ingresos rurales mediante el programa Procampo, que se discute más adelante. Así mismo, cabe señalar que Lederman *et al.* (2003) documenta que los campesinos más pobres no sufrieron de reducciones en sus ingresos por pérdidas de empleo, pues su manutención proviene en esencia de cultivos de subsistencia. En suma, como registra Gaviria (2005), “lo que se ganó en la maquila se perdió en el campo” en el caso mexicano, pues los ganadores fueron los asalariados urbanos y los perdedores los trabajadores agrícolas que perdieron su empleo.

La simulación de Botero (2004) sobre el impacto económico y social de un acuerdo comercial entre Colombia y Estados Unidos, cuyos resultados se discuten detenidamente en la sección V.A de este documento, provee resultados similares al observado en México en los últimos años. Este autor encuentra que el empleo en el agregado en Colombia aumentaría marginalmente (como porcentaje del empleo total o de la rotación estacional que se presenta normalmente en el mercado laboral) ante una liberalización comercial con Estados Unidos, y que este crecimiento se compondría de incrementos de plazas en sectores de servicios e industriales, y contracción en el empleo agrícola.

Por último, hay una línea de trabajos, como Tornell *et al.* (2004), que registran el leve impacto positivo de la liberalización en el crecimiento mexicano, pero los atribuyen a problemas en otros frentes. Por ejemplo, estos estudios mencionan que las inflexibilidades en el mercado laboral y las barreras de acceso al crédito bancario impidieron que NAFTA tuviera mayores impactos sociales positivos en México. Así

⁴⁹ Deficiencias en las estadísticas laborales de empleo en México impiden tener una noción exacta de esta variación en el empleo no maquilador.

mismo, Lederman *et al.* (2003) registra que NAFTA no es una condición suficiente para asegurar la convergencia económica entre las regiones de ese país y con sus socios del norte. En consecuencia, estos trabajos sugieren que México debería continuar avanzando en reformas domésticas, en particular en el campo financiero y en su estabilidad jurídica y regulatoria, para continuar progresando en la reducción del desempleo y la pobreza. Cabe destacar que los estudios reconocen que el acuerdo NAFTA no es la panacea, por lo cual también sería importante propender por mejorar algunos aspectos del tratado ⁵⁰

b) El corto plazo

En el *corto plazo*, es decir durante el período de transición para liberalizar el comercio, los estudios han mostrado que el efecto de una apertura comercial sobre el desplazamiento de mano de obra desde las industrias vulnerables hacia las rentables en un contexto de mayor competencia ha sido mucho menor de lo esperado. Como señala el trabajo del BID (2003), la experiencia de América Latina con la reforma comercial de los años 1990 produjo cambios leves en la composición del empleo y desplazamiento de los trabajadores, o *desempleo friccional*.⁵¹

No hay evidencia, además, de que los pobres sufran más por este fenómeno de *desempleo friccional*, cuyos efectos pueden atenuarse con programas remediales, como se discute más adelante en la sección II.C. Trabajos para Brasil, Colombia, México y Marruecos, que utilizan datos de encuestas de hogares de las décadas de los ochenta y noventa, concluyen que la reubicación de mano de obra entre sectores luego de una reducción de barreras comerciales fue mínima.⁵²

Cabe señalar, sin embargo, que estos estudios encuentran que los salarios en las industrias expuestas al comercio exterior se redujeron al liberalizarse más el comercio.

⁵⁰ Al igual que el trabajo de Palmetter (1995) citado en la nota al pie 91 en la sección III.C de este documento, Lederman *et al.* (2003), *op. cit.*, critica el carácter proteccionista de algunas *normas de origen* del NAFTA.

⁵¹ Las fricciones existentes dentro de los diversos segmentos del mercado laboral, así como entre ellos, demoran la conexión entre los desempleados que buscan un trabajo y las vacantes existentes, y originan el *desempleo friccional*. Por ejemplo, este tipo de desempleo comúnmente se relaciona con la falta de información sobre las plazas de trabajo disponibles y demoras por parte de los empresarios en contactar desempleados cuando hay una vacante.

Este resultado implica que en estos países la posibilidad de recortar los salarios mitigó en parte los efectos de corto plazo de la apertura comercial sobre el empleo. En particular, Attanasio, Goldberg y Pavcnik (2004) concluyen que en Colombia las empresas no competitivas redujeron los salarios porque la legislación laboral hacía costoso el despido y porque en las industrias vulnerables (antes protegidas) se ofrecían salarios superiores a los del mercado antes de la liberalización. De esta manera, los hallazgos de los autores indican que el impacto de una mayor apertura comercial sobre el empleo en el corto plazo depende de la estructura del mercado laboral y, en particular, de su marco regulatorio.

Es importante mencionar que aunque en la literatura empírica no existe una respuesta unívoca al interrogante sobre si el ajuste de *corto plazo* a una liberalización se da vía empleo o vía salarios, los estudios evidencian apenas un leve impacto sobre el empleo o los salarios. Existe una gran variedad de explicaciones para estos resultados. Krueger (1983) encuentra que, si bien las exportaciones de manufacturas en países en desarrollo son intensivas en mano de obra, los efectos de la apertura comercial sobre el empleo son casi nulos debido a distorsiones en los mercados de los factores productivos (capital, trabajo y tierra). Adicionalmente, cabe señalar que otros estudios encuentran apenas un leve impacto de la liberalización sobre el empleo.⁵³

II.B.3. Liberalización comercial y desigualdad salarial

Berhman, Birdsall y Székely (2001) utilizan información de 17 países de América Latina y 19 encuestas de hogares para analizar los efectos sociales de la liberalización comercial en la región en el largo plazo. Este estudio concluye que la liberalización comercial no tuvo efectos significativos sobre desigualdad en los años ochenta y noventa en América Latina. De hecho, los autores encuentran que la liberalización comercial disminuyó levemente la concentración del ingreso, es decir que el efecto fue marginalmente progresivo.

⁵² Véase Revenga (1997), Currie y Harrison (1997), Hanson y Harrison (1999), Feliciano (2001) y Goldberg y Pavcnik (2004).

⁵³ Véase Rama (1994) para Uruguay, Currie y Harrison (1994) para Marruecos, Revenga (1997) para México, Márquez y Pagés-Serra (1998) para América Latina, Levinsohn (1999) para Chile, y Moreira y Najberg (2000) para Brasil.

Para explicar este resultado, los autores señalan que la apertura comercial produjo dos impactos principales en materia salarial, que al ser de signo contrario tendieron a cancelarse mutuamente. En primera instancia, como ya se mencionó en este capítulo, la teoría neoclásica del comercio internacional predice que la liberalización aumenta la demanda por trabajo no calificado, el factor relativamente más abundante. Esta mayor demanda por trabajadores de menor calificación ocasionó, durante los años noventa, una reducción en la brecha salarial respecto al trabajo más calificado y, por lo tanto, mejoró la distribución del ingreso regional. En segundo término, la apertura comercial en la región impulsó un proceso de cambio tecnológico sesgado a favor del trabajo calificado, que produjo una ampliación de las brechas salariales y un empeoramiento de la distribución. La idea básica de este último proceso es que la mayor apertura comercial permite mayores niveles de compras externas de bienes de capital, que pueden requerir mano de obra calificada para su explotación productiva. Berhman, Birdsall y Székely estiman que los dos efectos sobre los salarios fueron de magnitudes similares durante los años noventa en América Latina.

Para el caso colombiano, Attanasio, Goldberg y Pavcnik (2003) encuentran que la reducción arancelaria unilateral de finales de los ochenta y principios de los noventa afectó la distribución del ingreso a través de tres canales. Igual resultado se encuentra en Goldberg y Pavcnik (2001), Ocampo *et al.* (2001), Santamaría (2004) y Ocampo *et al.* (2004).⁵⁴ En primer término, la liberalización aumentó el retorno a la educación superior debido a un cambio tecnológico sesgado hacia la mano de obra calificada. En segunda instancia, la apertura comercial produjo cierta reducción en los salarios industriales, que afectó principalmente a los rangos salariales bajos y una fracción de los trabajadores no calificados. La evidencia que presenta ese estudio sugiere que estos recortes salariales fueron más pronunciados en industrias donde se observaron las mayores reducciones arancelarias. Por último, la apertura comercial en este período desplazó parte de la fuerza laboral hacia el sector informal. No obstante, Attanasio, Goldberg y Pavcnik (2003) concluyen que todos los factores mencionados apenas explican una pequeña parte del

⁵⁴ Por ejemplo, Ocampo *et al.* (2004) comenta que la liberalización comercial (disminución de aranceles y eliminación de restricciones cuantitativas) *per se* no tiene efectos perversos en la distribución y la

aumento en la desigualdad observada en Colombia en el período objeto de estudio, lo cual sugiere que el efecto de la liberalización comercial sobre la distribución del ingreso fue relativamente marginal.

La anterior revisión de los trabajos empíricos sugiere que los efectos sociales de una mayor liberalización comercial en el largo plazo son reducidos. En América Latina, la apertura comercial de finales de los años ochenta y principios de los noventa propició un mayor crecimiento económico, que pudo contribuir a la reducción de la pobreza y a la generación algunos nuevos puestos de trabajo, pero de manera marginal como proporción de la rotación estacional que se presenta normalmente en el mercado laboral. Sin embargo, existe evidencia de que la apertura comercial en la región estuvo acompañada por un aumento en la desigualdad salarial, producto del cambio técnico sesgado hacia el trabajo calificado, por lo cual los “ganadores” tendieron a concentrarse en las zonas urbanas y los “perdedores” en las áreas rurales. De otro lado, los efectos tras la mayor apertura comercial en cuanto a *desempleo friccional* en el corto plazo resultaron marginales, según la experiencia internacional revisada en esta sección.

A continuación nos concentramos en los programas remediales que han sido o pueden ser utilizados en países de interés para Colombia, con el fin de atenuar los efectos negativos de corto plazo relacionados con la transición hacia una economía más internacionalizada.

II.C. Programas de apoyo ante cambios estructurales

Los programas de apoyo ante cambios estructurales se pueden agrupar en seis grandes grupos de políticas: i) asistencia laboral para el ajuste comercial (o *Trade Adjustment Assistance*, TAA); ii) seguro para los desempleados o pagos por cesantía laboral; iii) programas de empleo, o fondos de inversión social; iv) programas de reconversión empresarial, en particular para las Mipymes; v) transferencias focalizadas; y vi) instituciones para acceder al microcrédito.⁵⁵ Esta clasificación reconoce la necesidad de apoyar y facilitar la reubicación de los trabajadores y del capital Mipyme vinculados a la

pobreza. Para explicar el deterioro de la desigualdad salarial, los autores enfatizan en el papel del cambio tecnológico asociado con la internacionalización de la economía.

⁵⁵ Gindling y Takacs (2004), *op. cit.* desarrollan estos programas, excepto el de reconversión empresarial pues no consideran que sea un instrumento para aliviar el costo de ajuste de corto plazo sobre la población más vulnerable.

producción no competitiva ante un cambio estructural, para minimizar los costos de ajuste de corto plazo durante el período de transición. Así mismo, esta agrupación de programas refleja la exigencia de contar con políticas para atender de manera horizontal y no excluyente a la población más vulnerable, es decir aquella que puede estar en situación de pobreza o caer en ella.

Cabe señalar que estos programas pueden corresponder tanto a políticas gubernamentales (i.e. un seguro para los desempleados) como a instrumentos que se encuentran en los mercados (i.e. las líneas de crédito para la reconversión del capital). Adicionalmente, la mayoría de los programas o instrumentos enumerados pueden ser igualmente utilizados para reducir la incidencia de los costos de ajuste producto de otros cambios o choques estructurales distintos a una apertura comercial, entre los cuales encontramos eventos tales como una recesión, una crisis cambiaria o una reducción en el tamaño del Estado. Por lo tanto, si bien los programas o instrumentos de apoyo a los trabajadores desplazados pueden tener un carácter temporal en el tiempo, quizá el resto de programas deberían ser permanentes con el fin de que la economía esté preparada para hacerle frente a este tipo de eventualidades y evitar así la profundización de sus funestos efectos sociales (Gindling y Takacs, 2004). Además, la importancia de los programas distintos a los apoyos temporales al desempleo crece al considerar que la evidencia internacional discutida en la sección II.B.2 sugiere que los efectos de la liberalización comercial sobre el empleo son relativamente menores.

II.C.1. Programas para el factor trabajo

La experiencia de la apertura comercial de Chile y México en los años setenta y noventa, respectivamente, así como la de Colombia a principios de los noventa, señala que estos países utilizaron algunos de los instrumentos enunciados en esta sección, mientras que otros no fueron implementados. El Cuadro II-1 muestra, con base en la información disponible, que estos países no utilizaron una *política de asistencia ante el ajuste comercial*.⁵⁶ De hecho, estos programas de TAA (por su sigla en inglés) existen, por

⁵⁶ El trabajo de Gindling y Takacs (2004), *op. cit.*, hace una abstracción de los distintos programas orientados a minimizar los costos de ajuste de corto plazo ante un cambio estructural, pero no revisa la experiencia latinoamericana por la falta de literatura específica sobre este tópico puntual. De hecho, cabe

ejemplo, en Canadá, Australia y Estados Unidos, y se enfocan en proveer reentrenamiento laboral. Gindling y Takacs destacan que esta clase de política pública, la cual requiere de importantes recursos fiscales, resulta valiosa para mitigar la resistencia de los trabajadores ante la liberalización comercial, pero que sus resultados de impacto en cuanto a empleo y salarios no han sido muy positivos. Además, estas transferencias pueden entenderse como regresivas, ya que en términos de equidad no benefician a los segmentos más vulnerables de la población.

Cuadro II-1
Programas de ajuste ante cambios estructurales Chile, México y Colombia

Política o programa	Chile 1970s	México 1990s	Colombia 1990s
Facilitación de la movilidad de los trabajadores:	✓	✓	✓
Asistencia laboral directa para el ajuste comercial (TAA)			
Reconversión habilidades laborales (capacitación)	✓	✓	✓
Con subsidios en fase lectiva	✓		✓*
Programas de empleo	✓		✓
Pagos por cesantía laboral (cuentas de ahorro)	✓		✓
Bolsas de empleo	✓	✓	✓
Reconversión o fomento empresarial:	✓	✓	✓
Seguros de crédito y garantías financiamiento	✓		✓
Líneas de crédito reconversión tecnológica	✓	✓	✓
Líneas de crédito Mipyme	✓	✓	✓*
Apoyo a los grupos más vulnerables (pobres):	✓	✓	✓
Apoyos directos rural		✓	
Transferencias condicionales sector rural	✓	✓	✓*
Red de apoyo social	✓		✓*
Apoyo al microcrédito	✓	✓	✓*

Fuente: elaborado con información de De Ferranti *et al.* (2000 y 2005), Meléndez y Paredes (2005), y BID (2001).
Nota: * programas implementados en Colombia a finales de la década pasada ante la crisis de 1998-99.

En América Latina hay programas relacionados con la asistencia a los trabajadores, pero de carácter distinto en su formulación al estar enfocados a proveer *entrenamiento vocacional* (en lugar de reentrenamiento laboral). Al igual que en el caso de los programas TAA en países desarrollados, las evaluaciones de estos programas tampoco muestran gran efectividad en reducir la duración del desempleo, en particular en programas de este estilo utilizados en Colombia (a través del SENA) y México (a través

aclarar que la revisión de los programas y políticas adoptados en Chile, México y Colombia en años pasados que se presenta en esta sección proviene de diversos trabajos desarrollados con una óptica distinta a la de nuestro interés principal, pero que brindan información general sobre los mismos.

del Programa de Becas de Capacitación para Desempleados, PROBECAT).⁵⁷ Cabe anotar que los programas de educación vocacional tienden a favorecer sobre todo a la clase baja-media y media, por lo cual se considera que son útiles para ayudar a mitigar los costos privados de ajuste de corto plazo ante un cambio estructural.

Cabe anotar que la intervención pública en este campo del entrenamiento vocacional, tanto en el nivel nacional como regional, se justifica por dos motivos principales. En primera instancia, generar empleo es difícil pues los trabajadores sufren un deterioro acumulativo en sus capacidades al no actualizarlas continuamente. En segundo término, los empresarios tienden a rechazar a las personas que llevan mucho tiempo sin empleo porque ponen en duda su capacidad laboral, lo cual puede remediarse hasta cierto punto con una capacitación de los individuos.⁵⁸

Un programa reciente, puesto en marcha a partir de la crisis económica colombiana de 1998-99, que avanza en la dirección de capacitar para el trabajo a la población desempleada más vulnerable, es *Jóvenes en Acción*. A noviembre de 2004, este programa colombiano había graduado a 41.369 jóvenes desempleados entre 18 y 25 años de los niveles 1 y 2 del SISBEN.⁵⁹ Este tipo de programa podría ser útil ante un nuevo choque o cambio estructural, como una apertura comercial, en el contexto de una *red de apoyo social*, que se menciona más adelante.

Gindling y Takacs (2004) destacan, sin embargo, que los programas de asistencia ante la apertura comercial no deberían enfocarse exclusivamente en los trabajadores ubicados en sectores no competitivos, pues el desempleo puede obedecer a otros factores en el corto plazo. En este sentido, los autores hacen un llamado para que dos políticas de apoyo al desempleo, *seguros contra el desempleo* o *pagos por cesantía*, estén disponibles para todos los trabajadores que enfrenten algún tipo de choque macroeconómico, ya sea una recesión o una apertura comercial.

⁵⁷ Véase De Ferranti *et al.* (2000), *Securing Our Future in a Global Economy*, pg.94, para México y Gaviria y Nuñez (2003) para Colombia.

⁵⁸ Ibáñez y Martínez (2003), "Perfil social de Bogotá: 1999-2002", Capítulo 5, pg.61.

⁵⁹ DNP (2004), *Red de Apoyo Social: Conceptualización y Evaluación de Impacto*. El programa *Jóvenes en Acción* ofrece formación para el empleo en una fase lectiva y una fase práctica, con un apoyo para sostenimiento (transporte y nutrición), a los jóvenes. El pago se realizaba a las entidades capacitadoras sobre cada joven egresado.

Gindling y Takacs (2004) discuten la relevancia de considerar transferencias de dinero a los trabajadores que pierden su empleo, ya sea mediante *seguros contra el desempleo* o *pagos por cesantía*. La escogencia de una u otra alternativa tiene consecuencias sobre la duración de la transición ante la liberalización comercial, puesto que el seguro de desempleo lo asume el Estado, mientras que los pagos por cesantía recaen sobre las empresas que pueden estar debilitadas ante la mayor competencia en su mercado local. Cabe anotar que tanto los seguros contra el desempleo como los pagos por cesantía los reciben todos los trabajadores, sin distinción de si son pobres o no, por lo que la literatura recomienda estos instrumentos por su transversalidad y transparencia en cuanto a su apoyo a trabajadores que pierden su empleo.

El esquema de cesantías en Colombia se diseñó en 1990 con el uso de cuentas de ahorro individual, y su rango de cobertura corresponde exclusivamente a zonas urbanas y empleados formales. De Ferranti *et al.* (2000) señalan que la cobertura legal del esquema de cesantías colombiano abarca 47,2% de los trabajadores urbanos y no cubre los quintales más pobres de población.⁶⁰ En cuanto al seguro contra el desempleo, Colombia introdujo este instrumento en 2002, pero su cobertura se ha visto limitada por restricciones fiscales.

Los *programas de empleo* o *fondos de inversión social* proveen empleo temporal a los individuos en situación de pobreza, por lo general en obras públicas de pequeña y mediana escala que sean demandadas por una comunidad rural. Además de proveer un trabajo pago a los desempleados de familias pobres, estos programas pueden sacar adelante obras de importancia para la comunidad, como caminos, hospitales o colegios, por lo general en zonas rurales. Estos programas de inversión social han sido financiados en muchos países latinoamericanos con fondos provenientes de entidades multilaterales hasta en un 70%. Ferreira *et al.* (1999) destacan las experiencias de Argentina (*Trabajar*), Bolivia y Chile en esta área como exitosas. Colombia ha incursionado en estos programas desde la creación de *Empleo en Acción*, como un componente del *Plan Colombia* ante los efectos sociales generados por la recesión de 1998-1999. Según DNP (2004), el empleo transitorio generado por este programa en los estratos más bajos de la población

⁶⁰ De Ferranti *et al.* (2000), *op. cit.*, pg.95.

(SISBEN 1 y 2), por un máximo de cinco meses y para obras con un costo de entre \$40 y \$300 millones, había beneficiado a 205.298 personas en 2.788 proyectos (principalmente urbanos) a marzo de 2004, con una inversión total de US\$ 120 millones.

II.C.2. Programas para la reconversión empresarial y apoyo para el acceso de las Mipymes al crédito

Existe la posibilidad de que el trabajo ubicado en sectores no competitivos ante una mayor liberalización comercial esté complementado o vinculado al factor capital. Por lo tanto, la experiencia de Chile, México y Colombia en décadas pasadas también ha contemplado instrumentos o programas para apoyar la reconversión empresarial y facilitar el acceso de las Mipymes al crédito. El Cuadro II-1 señala que entre estos programas se ha optado por otorgar ***seguros de crédito y garantías de financiamiento*** para la disponibilidad de crédito para la reconversión, ***apoyo para la existencia de líneas de crédito reconversión tecnológica*** y, adicionalmente, ***líneas de crédito para la pequeña y mediana empresa***.

En 1994 Colombia intentó estructurar un programa comprehensivo de fomento del desarrollo empresarial para apoyar el proceso de internacionalización de la economía, que contempló impulsar instrumentos como la adaptación tecnológica, capacitación de recursos humanos, provisión de financiamiento industrial y apoyo a programas de iniciativa empresarial.⁶¹ Para alcanzar este propósito, se suscribieron una serie de acuerdos de competitividad entre el gobierno y el sector privado para algunos sectores productivos, cuya evaluación no resultó muy positiva. De hecho, el balance realizado por entidades gubernamentales en 1999 encuentra que los acuerdos fueron un marco de diagnóstico de la competitividad sectorial y en gran medida una reiteración de buenas voluntades, que sirvieron principalmente como vehículo para la obtención de diferimientos (o reducciones) de tarifas arancelarias aplicadas a la importación de bienes, en particular de capital, no producidos en la región andina.⁶²

⁶¹ Garay, L.J. (1998), *Colombia: estructura industrial e internacionalización 1967-1996*, pg.460.

⁶² Presidencia de la República, Ministerio de Comercio Exterior y DNP (1999). "Política para la productividad y la competitividad".

II.C.3. Programas de apoyo a los grupos más vulnerables

Una ***red de apoyo social*** involucra por lo general un ***programa de empleo, transferencias focalizadas o apoyos directos a los ingresos, y microcrédito***, los cuales sirven de elementos contra-cíclicos para evitar que la población vulnerable caiga en situación de pobreza ante un cambio estructural o choque macroeconómico.⁶³ La Red de Apoyo Social de Colombia involucra los programas *Jóvenes en Acción* (véase sección II.C.1), *Empleo en Acción* (véase sección II.C.1) y *Familias en Acción*.⁶⁴ Este último se discute más adelante. Diversos estudios sobre este tema sugieren tener en operación una ***red de apoyo social permanente***, que permita a los pobres no desinvertir en educación y salud durante una crisis o choque que reduzca sus ingresos, para continuar financiado su consumo habitual.⁶⁵

a) Transferencias focalizadas

Para mitigar el riesgo de pérdidas de ingresos, las ***transferencias focalizadas***, ya sea monetarias o de alimentos, pueden enfocarse en subgrupos de pobres en condiciones particularmente vulnerables, como niños en edad escolar, mujeres embarazadas o lactantes, y los ancianos. Los diversos estudios sobre este tema de las transferencias focalizadas mencionan que su efectividad depende de los incentivos o condicionamientos que se impongan a las transferencias. Este tipo de programas han sido implementado en México (*Progres-Oportunidades*), Brasil (*Bolsa Escola*) y, hace pocos años, en Colombia (*Familias en Acción*). El programa *Familias en Acción* de Colombia otorga un subsidio en especie mensual a las familias pobres, condicionado a que los niños en edad escolar no dejen de asistir a la escuela.⁶⁶ En la primera fase evaluada del programa se beneficiaron 340.000 familias de 627 municipios de Colombia (DNP, 2004).

⁶³ Gindling y Takacs (2004), *op. cit.*, pg.24.

⁶⁴ DNP (2004), *op. cit.*

⁶⁵ Sobre este tema aplicado al caso colombiano véase Perotti (2002), Rawlings (2003) y Ayala (2004).

⁶⁶ Véase De Ferranti *et al.* (2005), Tabla 8.1, pg.279, para una comparación de los principales aspectos del diseño de los programas de transferencias condicionadas de Brasil, Colombia, Honduras, México y Nicaragua.

b) Apoyos directos a los ingresos

El instrumento de *apoyos directos a los ingresos* al sector rural ha sido utilizado en México, y su replicación en otros países ha sido limitada básicamente por falta de capacidad fiscal. En 1994 México introdujo este tipo de programa, denominado *Procampo*, para compensar a los campesinos por los efectos negativos de la liberalización comercial en el marco del acuerdo NAFTA. Según De Ferranti *et al.* (2005), el ingreso rural mexicano podría haber disminuido en cerca de 4% en 1994 ante la ausencia de los pagos directos de *Procampo*. Los desembolsos anuales por beneficiario del programa fueron del orden de US\$ 317 en 1997, cifra que representó en promedio 8% de los campesinos más pobres. Para brindar una dimensión de su cobertura, cabe mencionar que en 2002 el programa *Procampo* benefició a 2,8 millones de productores y cubrió casi toda el área cultivable de México (13,7 millones de hectáreas), a un costo de US\$ 1.200 millones en ese año.⁶⁷ Sin embargo, la alta concentración de la propiedad de la tierra presente en ese país implica que la mayoría de los subsidios termina en manos de los grandes terratenientes (más de 5 hectáreas), pues cerca de 45% de los pequeños productores (menos de 5 hectáreas) reciben solo 10% del total asignado por *Procampo*.

Según De Ferranti *et al.* (2005), la experiencia regional con los instrumentos de transferencias focalizadas y apoyos directos orientadas al sector rural indica que su costo por hogar rural es relativamente similar entre los mismos. De ser utilizados estos instrumentos para compensar una menor protección arancelaria agrícola, ambos tienen una importante ventaja sobre otros bajo una red de apoyo social: las transferencias o pagos directos son instrumentos que reciben mayor aceptación política, por su amplia cobertura, como compensación por la menor protección arancelaria. Ese trabajo señala que estos instrumentos deben complementarse con programas que mitiguen posibles pérdidas de ingresos por empleo, como seguros por desempleo. En cualquier caso, la sugerencia es evitar la duplicación de programas para la población objetivo. Para el sector rural, De Ferranti *et al.* (2005) sugiere que los apoyos o transferencias no excluyan a ningún cultivo y, además, no exijan para su desembolso que las personas produzcan

⁶⁷ De Ferranti *et al.* (2005), pg.276.

determinados productos agrícolas. De esta manera se pretende evitar que se desvíen recursos para aprovechar los apoyos o transferencias anunciadas a bienes específicos.

c) Microcrédito

Los costos privados de ajuste ante un cambio estructural pueden asumirse mediante la venta de activos, desahorrando o pidiendo préstamos. Sin embargo, los bancos comerciales son muchas veces renuentes a prestar montos bajos a los pobres rurales y urbanos que no tienen los activos tradicionalmente requeridos por las instituciones financieras para respaldar los préstamos. En este contexto, las *instituciones de microcrédito*, que brindan acceso al crédito a los pobres utilizando mecanismos alternativos para otorgarles préstamos, son cruciales para mitigar los impactos negativos de corto plazo de un choque o cambio estructural. Cabe anotar que el microcrédito no es propiamente un instrumento de política social por sí mismo, sino que puede hacer parte de una estrategia de inclusión de grupos de población marginales a recursos de financiamiento.

El acceso al crédito y a las entidades de ahorro es una condición necesaria para que los pobres puedan pedir préstamos durante momentos de crisis o transición, y adicionalmente puedan ahorrar durante los tiempos buenos. América Latina ha registrado algunos avances en cuanto a la penetración de la actividad de microcrédito, sobre todo en Bolivia, Nicaragua, El Salvador, Honduras y Chile.⁶⁸ El reto de aumentar la cobertura de la actividad de las instituciones microfinancieras en Colombia es inmenso, pues solamente el 28% de las familias cuentan con una cuenta de ahorro y, además, 30,5% de los municipios del país no cuenta con presencia financiera.⁶⁹

II.C.4. Criterios adicionales para las políticas de apoyo

La evidencia internacional disponible discutida en este capítulo sugiere que los efectos de la liberalización comercial sobre el empleo son relativamente menores, en particular si se consideran los cambios en el empleo como proporción de la rotación estacional que se

⁶⁸ Véase BID (2001), Capítulo 8, “Microcrédito y microfinanzas: ¿de la aldea a Wall Street?”

⁶⁹ Véase Marulanda (2005), “Las microfinanzas en Colombia”, en Fedesarrollo (2005), *Debates de Coyuntura Social*.

presenta normalmente en el mercado laboral. Ante esta realidad empírica, Gindling y Takacs (2004) sostienen que las políticas de apoyo para proteger a los pobres, ante los costos de ajuste asociados con cambios estructurales, no deben centrarse exclusivamente en los trabajadores expulsados de los sectores no competitivos, que reciben mayor competencia por las importaciones producto de una mayor apertura comercial. En cambio, los autores sugieren que las políticas públicas deberían proteger de manera horizontal y no excluyente a todos aquellos individuos que enfrentan alguna posibilidad de convertirse en pobres por pérdidas de su ingreso laboral en cualquier sector, y ante cualquier tipo de choque macroeconómico o de política.

Por lo tanto, el diseño de políticas públicas para proteger a los pobres de los costos de ajuste mencionados debería comenzar por un diagnóstico de sus características y dependencia del mercado laboral como fuente de sus ingresos, en la línea del marco metodológico ya discutido en este capítulo en la sección II.A.2 y sugerido por McCulloch (2003). Adicionalmente, resulta revelante identificar los sectores no competitivos ante una mayor apertura comercial y caracterizar su importancia en materia de producción, exportaciones y generación de empleo.

Como ya se documentó en este capítulo, existe sustento en la experiencia de otros países en el proceso de atenuar los costos de ajuste de la población vulnerable frente a la apertura confirma la importancia de contar con políticas de apoyo para las micro, pequeñas y medianas empresas (Mipymes) y el sector rural.. Meléndez y Paredes (2005) sugieren que los programas cuenten con pruebas piloto y luego sean objeto de una amplia divulgación, lo cual puede aplicarse a todos los programas de apoyo mencionados en este capítulo. Así mismo, los programas deben contar con metas cuantificables para poder evaluar su impacto y emprender un proceso de mejoramiento continuo de los mismos. De esta manera se podrían construir las habilidades administrativas para manejar adecuadamente estos programas, mientras que se minimizan preocupaciones posibles deficiencias en este campo.

Para avanzar en la dirección de identificar políticas de apoyo para Bogotá en un contexto de mayor apertura comercial, en el siguiente capítulo analizamos la agenda de negociación en curso entre Colombia y Estados Unidos.

III. LA AGENDA DE NEGOCIACIONES COMERCIALES CON ESTADOS UNIDOS

El capítulo anterior abordó los efectos de la liberalización comercial, en un sentido amplio, sobre el crecimiento económico y la pobreza. En la práctica, una mayor apertura comercial puede alcanzarse de diversas formas: unilateral, bilateral, regional o multilateralmente. En el caso de las iniciativas que Estados Unidos ha impulsado en la presente década, la liberalización se logra mediante acuerdos comerciales bilaterales o regionales con características distintivas frente a las de otros tratados vigentes en gran parte del mundo, e incluso respecto a las del sistema multilateral de comercio.

En este contexto, el objetivo de este capítulo es presentar el espectro temático cubierto por las negociaciones comerciales entre Colombia y Estados Unidos, con énfasis en el contenido de los Tratados de Libre Comercio (TLCs) suscritos recientemente por EE.UU. para evaluar su posible significado para Colombia. Un análisis exhaustivo de la agenda de negociación, sin embargo, desborda el propósito de este estudio, pues muchos de sus temas ameritan una investigación independiente. Por lo tanto, este capítulo busca desarrollar las distintas dimensiones que abarca la agenda de negociación de un acuerdo comercial con Estados Unidos, con particular interés en los tópicos que tienen el impacto más directo sobre el empleo y las condiciones de vida de la población. Estos temas son los cuatro siguientes: *acceso a los mercados* de bienes y servicios, *inversión*, *propiedad intelectual* y *disposiciones laborales*. Esta discusión provee el contexto necesario para el análisis empírico de los efectos económicos y sociales de la eliminación de las barreras al comercio inherentes a un TLC con EE.UU. que se presenta en los dos capítulos subsiguientes.

La sección III.A analiza la evolución temática de los acuerdos de *nueva generación* que impulsa Estados Unidos, en particular en cuanto a los tópicos que van más allá de lo establecido en las disciplinas multilaterales. La sección III.B profundiza sobre los capítulos de *inversión* y *comercio transfronterizo de servicios*, mientras que la sección III.C desarrolla el tema de *acceso a los mercados*. En cuanto a este último tema, la sección III.C incluye una evaluación de la situación actual de acceso de los bienes

colombianos al mercado de EE.UU., así como las que enfrentan los productos estadounidenses para ingresar al mercado nacional. La sección III.D analiza el contexto e implicaciones de las negociaciones en *propiedad intelectual*. En la sección III.E discutimos el capítulo *laboral*, puesto que resulta de interés en el marco de los objetivos generales de este documento. La sección III.F desarrolla la importancia de que prosperen los proyectos e iniciativas encaminadas a fortalecer la capacidad comercial de nuestro país. Por último, la sección III.G presenta una breve explicación de los otros temas de la agenda de negociación entre Colombia y Estados Unidos, que no fueron mencionados en las secciones anteriores de este mismo capítulo.

III.A. Acuerdos comerciales de nueva generación

En la medida en que el espectro temático de las negociaciones comerciales se ha ampliado en las últimas dos décadas, el análisis del impacto económico y social de los tratados de libre comercio se convierte en una tarea compleja. La agenda de los *acuerdos comerciales de nueva generación*, término que se discute más adelante, no se limita a la consecución de reducciones arancelarias para impulsar el comercio de bienes entre las Partes. Por el contrario, estos tratados involucran una agenda muy amplia que conduce a una liberalización profunda y con pocas excepciones de las corrientes de comercio de bienes, servicios e inversión entre las Partes.

III.A.1. La ampliación temática de las negociaciones comerciales

La cobertura temática de las negociaciones comerciales se ha ampliado de forma considerable en las últimas décadas. El Acuerdo General sobre Aranceles y Comercio de Bienes (GATT, por su sigla en inglés) nació en 1947 como parte del nuevo orden económico de la posguerra y por muchos años se centró en la negociación de tópicos que afectan el comercio de *bienes*, en particular las barreras arancelarias.⁷⁰ En 1982, antes de iniciarse la Ronda de Uruguay (1986-1994) en el seno del GATT, Estados Unidos planteó incluir en la agenda multilateral los *servicios* y aspectos de la *inversión* relacionados con el comercio. En la medida en que las propuestas estadounidenses no fueron acogidas en

⁷⁰ Entre 1947 y 1994, se realizaron ocho rondas de negociación, de las cuales las primeras siete se concentraron esencialmente en acordar rebajas arancelarias entre los países miembros del GATT y, en

el GATT y los países miembros se rehusaron a iniciar una nueva ronda de negociaciones multilaterales con este fin, en 1983 Estados Unidos optó por suscribir el primer tratado de libre comercio (TLC) con Israel. Este evento evidenció la disposición de Estados Unidos a abandonar la ruta multilateral para buscar una mayor liberalización mediante acuerdos comerciales más ambiciosos llamados de *nueva generación*. Un tratado de *nueva generación* abarca disciplinas para una liberalización profunda del intercambio de bienes y servicios, y para los aspectos de la inversión, medio ambiente y derechos laborales relacionados con el comercio, y los derechos de propiedad intelectual, entre otros.

El TLC entre Estados Unidos e Israel abrió el camino para las iniciativas estadounidenses de *nueva generación* en el nivel bilateral y regional, como el TLC Canadá-Estados Unidos de 1989 y el *North American Free Trade Area* (NAFTA) entre Canadá, Estados Unidos y México de 1993. Ese acuerdo de comercio preferencial alentó la inclusión de temas novedosos en la agenda multilateral, como la *inversión* y el *comercio transfronterizo de servicios*, durante la Ronda de Uruguay. De esta manera, en los últimos años Estados Unidos demostró que si la ruta multilateral no resulta adecuada para alcanzar una mayor liberalización del comercio en áreas de creciente interés, ese país está dispuesto a favorecer la negociación de acuerdos comerciales de carácter bilateral o regional.⁷¹

Precisamente esta es la situación que se presenta en la actualidad, pues las negociaciones multilaterales bajo la denominada Ronda Doha se encuentran en una encrucijada por el tema de los subsidios a la agricultura, el cual enfrenta principalmente a la Unión Europea, Japón y Estados Unidos. Faltando pocos meses para la realización de la reunión ministerial de la OMC que tendrá lugar en Hong Kong, China en diciembre de 2005, el debate sobre los *métodos y modalidades* para reducir los subsidios a la agricultura entre estos países desarrollados se encuentra estancado, lo cual revela su falta de voluntad para

general, en temas asociados con el comercio de bienes. Actualmente se encuentra en curso la Ronda Doha, que se inició en 2001.

⁷¹ Véase Hilaire, A. y Y. Yang (2003). "The U.S. and the New Regionalism - Bilateralism". Este trabajo menciona que Estados Unidos también considera una amplia gama de objetivos, aparte de los comerciales, en la negociación de TLCs recientes, tales como intereses de seguridad nacional y protección a los derechos de los trabajadores según los estándares de la Organización Internacional del Trabajo (OIT).

erradicarlos. Esto explica que el ejecutivo estadounidense esté impulsando con vigor la ruta bilateral para alcanzar una mayor liberalización del comercio.⁷²

Los resultados de la Ronda de Uruguay (RU) son relevantes en varios aspectos, entre los cuales vale la pena destacar la creación de la Organización Mundial del Comercio (OMC). Aparte de incluir el texto original del GATT de 1947, la RU incorporó en la estructura de la OMC una serie de nuevos temas, entre los cuales se encuentran los siguientes tres acuerdos: el Acuerdo General sobre el Comercio de Servicios (GATS, por su sigla en inglés), el Acuerdo sobre Aspectos sobre los Derechos de Propiedad Intelectual relacionados con el Comercio (TRIPS, por su sigla en inglés), y el Acuerdo sobre las Medidas en Materia de Inversiones Relacionadas con el Comercio (TRIMS, por su sigla en inglés).⁷³

Como se señala a continuación, los TLCs suscritos por Estados Unidos en años recientes tienden a denominarse como *OMC-plus*, pues ese país ha incluido en los nuevos tratados comerciales una serie de tópicos nuevos o estándares superiores respecto a los multilaterales.

III.A.2. La agenda de las negociaciones con Estados Unidos

El Cuadro III-1 presenta la estructura temática de los Tratados de Libre Comercio (TLCs) negociados por Estados Unidos desde 2000, cuya numeración sigue de cerca el ordenamiento de los textos jurídicos por capítulos de los acuerdos comerciales resultantes. A su vez, los tópicos del cuadro están cubiertos por las distintas mesas de negociación establecidas para las discusiones de un TLC entre Colombia y Estados Unidos. Ese cuadro ilustra la extensa y comprehensiva agenda de negociación en curso con nuestro país para suscribir un acuerdo comercial con Estados Unidos. Así mismo, el contenido temático listado en el cuadro corrobora que un TLC con EE.UU. tiene

⁷² Estados Unidos ha cerrado negociaciones comerciales desde 2000 con Jordania, Singapur, Chile, República Dominicana, Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua, Marruecos, Bahrain y Australia. En la actualidad, hay negociaciones anunciadas o en curso con Ecuador, Colombia, Perú, países de la Unión Aduanera de África del Sur, Panamá y Tailandia.

⁷³ Otros dos resultados importantes de la RU son, en primer lugar, la reincorporación formal al sistema multilateral de la agricultura y los textiles y confecciones; en segundo término, la RU obtuvo avances en temas de la agenda tradicional de negociaciones multilaterales, tales como mayor acceso a mercados para

implicaciones sobre muchos otros aspectos distintos al acceso a los mercados para los bienes.⁷⁴ Cabe anotar que el lineamiento principal de diversos capítulos en los TLCs recientes sigue el espíritu básico de un acuerdo de libre comercio, que busca esencialmente mayor transparencia y certeza para el desarrollo de las relaciones económicas y comerciales entre las Partes a través de unos *principios básicos*.⁷⁵

Cuadro III-1

Contenido de los acuerdos comerciales recientes negociados por Estados Unidos*

No.	Temas (en capítulos)	No.	Temas (en capítulos)
1	Disposiciones iniciales y definiciones generales	15	Entrada temporal de personas de negocios /1
2	Trato nacional y acceso de mercancías al mercado	16	Comercio electrónico
3	Agricultura	17	Derechos de Propiedad Intelectual
4	Textiles y confecciones	18	Laboral
5	Reglas de origen y procedimientos de origen	19	Política de competencia, monopolios designados y empresas del Estado /2
6	Administración Aduanera	20	Medio Ambiente
7	Medidas sanitarias y fitosanitarias	21	Transparencia
8	Obstáculos técnicos al comercio	22	Administración del Tratado
9	Defensa comercial	23	Solución de Controversias
10	Contratación pública	24	Excepciones
11	Inversión	25	Disposiciones Finales
12	Comercio transfronterizo de servicios	26	Anexo I Medidas disconformes en Servicios transfronterizos e Inversión,
13	Servicios Financieros	27	Anexo II Medidas disconformes futuras en Servicios transfronterizos e Inversión
14	Telecomunicaciones	28	Anexo III Medidas disconformes presentes y futuras en Servicios Financieros

Fuente: compendio de Fedesarrollo con base en la revisión temática de los textos de TLC EE.UU.-Chile (2003), EE.UU.-Singapur (2003), EU-Australia (2004) y DR-CAFTA (2004), y las mesas de negociación en operación en el marco de las negociaciones entre Estados Unidos y Colombia, Ecuador y Perú.

Notas: /1: los TLCs EE.UU.-Australia y DR-CAFTA no cuentan con un capítulo sobre entrada temporal de personas de negocios, puesto que incluyen un anexo sobre servicios profesionales bajo el capítulo de *comercio transfronterizo de servicios*. /2: El texto DR-CAFTA no cuenta con un capítulo sobre *política de competencia*.

Entre los temas enumerados en el Cuadro III-1, que hacen parte de tratados recientes negociados por Washington y de la agenda de negociación en curso con Colombia, se

bienes industriales, procedimientos para solución de controversias y normativa más clara para aplicación de normas técnicas e instrumentos de defensa comercial (*antidumping*, salvaguardias, etc.).

⁷⁴ Véase Ministerio de Industria, Comercio y Turismo (2004a), "Las 100 preguntas del TLC", para una explicación sucinta de todos los temas de la negociación listados en el Cuadro III-1.

encuentran materias que no están actualmente cobijadas por el sistema multilateral de comercio. Estos tópicos son *comercio electrónico, laboral, política de competencia y medio ambiente*.⁷⁶

Igualmente, Estados Unidos ha buscado mediante TLCs recientes la inclusión de normas consistentes con sus nuevos intereses comerciales y económicos, los cuales también son OMC-*plus* al no encontrarse en las disciplinas multilaterales de comercio. Existen por lo menos dos ejemplos sobre esta tendencia. En primera instancia, el capítulo de *servicios financieros* de los acuerdos comerciales de Estados Unidos con Singapur y Chile incluyó una disciplina que fija restricciones a los controles que esos países pueden imponer a los flujos de capitales de corto plazo. S.J. Key (2003) argumenta que esta materia excede el ámbito de las negociaciones comerciales por ser del dominio en el nivel multilateral del Fondo Monetario Internacional (FMI).⁷⁷ No obstante, varios acuerdos de libre comercio recientes impulsados por Estados Unidos han incluido este tipo de disposiciones ante la presión del ejecutivo estadounidense.⁷⁸ En segundo término, como se desarrolla en la sección III.D, EE.UU. ha buscado sistemáticamente en las negociaciones comerciales que los países otorguen mayores niveles de protección en cuanto a *propiedad industrial y derechos de autor y derechos conexos*, frente a los estándares establecidos en TRIPS.

En la siguiente subsección nos referimos a la modalidad de negociación preferida por los estadounidenses y su posible significado para un país como Colombia.

III.A.3. Modalidades de negociación

El enfoque o método de negociación de los acuerdos comerciales impulsados por EE.UU. favorece la metodología de *listas negativas* sobre el esquema de *listas positivas*. Este último método ha sido utilizado en el GATS y en el acuerdo del Mercado Común del Sur

⁷⁵ Los *principios básicos*, también llamados *obligaciones generales* por ser pilares del sistema multilateral de comercio, son el *Acceso a mercados*, el *trato Nación Más Favorecida* (NMF), la *Reciprocidad* y el *Trato Nacional* (TN). Véase OEA *et al.* (2003) para una definición de estos principios.

⁷⁶ En la sección III.E nos detenemos en el tema laboral por considerarlo de interés para el propósito de este documento.

⁷⁷ S.J. Key (2003). *The Doha Round and Financial Services Negotiations*, pgs.18-20.

⁷⁸ La restricción a los flujos de capitales de corto plazo se refiere a que Chile y Singapur no podrán imponer una medida de este estilo por más de un año. Véase M. Reina y C. Gamboa (2004), “¿Qué se negocia en servicios financieros?”, en R. Junguito y C. Gamboa (editores) *Los servicios financieros y el TLC con Estados Unidos: oportunidades y retos para Colombia*.

(Mercosur). El enfoque de *lista negativa* ha sido empleado en el NAFTA, el acuerdo entre Colombia, México y Venezuela (G-3), la Comunidad Andina (CAN), y otros acuerdos subregionales impulsados por chilenos, estadounidenses y mexicanos.⁷⁹

La *lista positiva* permite que una Parte de un acuerdo comercial defina la lista de sectores a los que se aplican los compromisos del mismo. Los sectores incluidos en la *lista positiva* de un acuerdo son afectados por los denominados *compromisos horizontales* establecidos en el mismo.⁸⁰

Por su parte, el enfoque de *lista negativa* contempla que las Partes de un acuerdo comercial especifiquen los sectores a los que no se aplican los compromisos del mismo. Para distinguir los sectores que no asumen los compromisos del acuerdo comercial bajo el enfoque de lista negativa, o que no cumplen con las *obligaciones generales* del acuerdo comercial, se utilizan listas de *reservas*, que se incluyen como un Anexo a los capítulos a los que hacen referencia (véase Cuadro III-1).⁸¹ Estas reservas definen cualquier limitación a los compromisos de los países miembros estipulados en el acuerdo en materia de *comercio transfronterizo de servicios* (denominado alternativamente también como sólo *servicios*) y/o *inversión*. Las reservas son específicas a cada país y, por lo general, se adoptan respecto a un número limitado de disposiciones.⁸²

Si bien el método de *lista negativa* tiende a promover una amplia y rápida liberalización, tiene una desventaja importante para un país en desarrollo como Colombia. En la medida en que todos los sectores que no estén en la *lista negativa* quedan sujetos a los

⁷⁹ Véase Hoekman *et al.* (2002), *Development, Trade and the WTO: A Handbook*, capítulo 33.

⁸⁰ Con este propósito también pueden asumirse *compromisos específicos*, que se aplican solamente a los subsectores explícitamente enunciados.

⁸¹ Las *obligaciones generales* de *Acceso a mercados*, el trato *Nación Más Favorecida* (NMF), la *Reciprocidad* y el *Trato Nacional* (TN) son de aplicación automática en el caso de los *bienes* en los acuerdos comerciales. En contraste, los mismos no son automáticos para las áreas de *comercio transfronterizo de servicios* y aspectos de la *inversión* relacionados con el comercio, por lo cual su aplicación entre las Partes de un acuerdo comercial es materia de negociación.

⁸² Las *listas de reservas* pueden tomar dos formas distintas. La primera es la lista de *medidas disconformes*, que es un inventario de las medidas restrictivas aplicadas por alguna de las partes que se consideran incompatibles con las principales disciplinas del capítulo de *servicios e inversión*. La inclusión de estas *medidas disconformes* implica que las disposiciones derivadas de leyes, regulaciones y otras normas incorporadas en la lista mencionada se van a mantener una vez entre en vigor el acuerdo comercial, a pesar de violar los compromisos de la negociación. La segunda *lista de reservas* contiene las *futuras medidas disconformes*, que se refieren a medidas que la parte en cuestión contempla adoptar en el futuro y que son contrarias a las obligaciones generales del acuerdo.

compromisos del acuerdo, ese universo aumenta a medida que la evolución del aparato productivo da lugar a la aparición de nuevos tipos de servicios, lo cual constituye una indudable ventaja para las economías más avanzadas e innovadoras. Por lo tanto, el enfoque de *lista negativa* obliga a contar con un inventario detallado de las leyes y regulaciones que se quieren mantener y también de las que se pueden utilizar en el futuro en relación con el desarrollo y estabilidad de los sectores.

El método de negociación predominante en las negociaciones entre Colombia y Estados Unidos en *comercio transfronterizo de servicios e inversión* es el de *lista negativa*, lo cual ha exigido que nuestro país realice un examen exhaustivo de su legislación actual con el fin de poder enfrentarlas con un alto grado de preparación.⁸³ En la siguiente sección nos detenemos en los capítulos de *inversión y comercio transfronterizo de servicios* (o *servicios*). Como ya se indicó, estas dos son áreas relativamente novedosas en el contexto comercial mundial y, adicionalmente, revisten particular interés para Colombia.

III.B. Inversión y comercio transfronterizo de servicios

La literatura especializada destaca que el establecimiento de normas adecuadas y transparentes para la inversión extranjera directa (IED) ayuda a atraer mayores flujos de capitales foráneos, que contribuyen al crecimiento económico y la reducción de la pobreza. Por lo tanto, el capítulo de *inversión* es fundamental para el país y para cualquier sector que pretenda expandir con uso de capital el tamaño de su operación en Colombia o en el territorio del socio comercial.⁸⁴ Cabe anotar que el capítulo de *inversión* incluye provisiones similares a las de 39 acuerdos bilaterales de protección de inversiones (*Bilateral Investment Treaties*, o BITs) suscritos por EE.UU. en años pasados. Si bien Colombia discutió en diversas oportunidades la posibilidad de implementar un BIT con EE.UU., esta iniciativa nunca se concretó.

⁸³ Véase los Anexos I y II de *medidas disconformes* presentes y futuras que Colombia ha presentado a EE.UU., que están disponibles en www.mincomercio.gov.co.

⁸⁴ En términos generales, los capítulos de *inversión* en TLCs suscritos por EE.UU. contienen los siguientes temas que definen su alcance: ámbito de aplicación, cláusulas de admisión, cláusulas de tratamiento, cláusulas sobre transferencias, expropiación, solución de controversias entre las Partes, y solución de controversias entre un Estado y un inversionista. Véase Secretaría de la Comunidad Andina (2003) y (2004) para una comparación analítica del capítulo de *inversión* del TLC Chile-EE.UU. y el CAFTA.

La estructura general del capítulo de *inversión* gira en torno a la remoción de barreras al Modo 3 de *presencia comercial*. Esta forma de suministro de servicios en el comercio internacional se relaciona con una empresa de un país que ubica una filial o subsidiaria en otro país para prestar sus servicios en él. Las barreras más comunes a la inversión extranjera directa (IED) son la prohibición de establecimiento, la limitación a la propiedad extranjera y las limitaciones al tipo de entidad jurídica que debe adoptar la persona o empresa extranjera para prestar sus servicios en el país (véase sección IV.G.2). Los gobiernos pueden considerar de interés mantener este tipo de barreras en algunos sectores por diversas razones.

En la actualidad, los sectores de *radiodifusión, televisión abierta, financiero y asegurador, e hidrocarburos y minería* cuentan con un régimen especial de inversión extranjera en Colombia.⁸⁵ Por lo tanto, el gobierno colombiano listará en los anexos correspondientes del TLC (Anexos I y II) las disposiciones que quiera mantener como *reservas o medidas disconformes* al capítulo de *inversión*. De esta manera, los regímenes especiales mencionados, así como otras medidas de interés que el gobierno colombiano incluya en esos anexos, no podrían ser demandados por Estados Unidos como contrarios al TLC una vez entre en vigor el mismo.

Por su parte, el capítulo sobre *comercio transfronterizo de servicios* (o *servicios*) busca la liberalización de su comercio mediante la eliminación de las barreras al Modo 1 de *comercio transfronterizo*, al Modo 2 de *consumo en el extranjero* y al Modo 4 de *movimiento temporal de personas*.⁸⁶ Como se menciona más adelante, las disciplinas para la entrada temporal de personas se han ubicado en algunos acuerdos comerciales recientes en un capítulo por aparte al de *comercio transfronterizo de servicios*.

Es importante destacar que los TLC negociados por Estados Unidos previamente muestran una asimetría en cuanto a los modos de prestación de servicios mencionados. Mientras Estados Unidos busca la apertura de otros mercados para *servicios transfronterizos e inversión*, es reacio a avanzar en las materias que restringen el

⁸⁵ Véase Coinvertir (2004). "Colombia: Marco legal 2004"..

⁸⁶ Las definiciones de estos modos y ejemplos de las barreras objeto de negociación por los tipos de suministro de servicios se encuentran en las secciones IV.G.1 y IV.G.2 de este documento.

movimiento temporal de personas (Modo 4), que se considera como una ventaja comparativa de nuestro país y de la región Bogotá-Cundinamarca. Estados Unidos y otros países desarrollados tienden a establecer una correspondencia errónea entre el movimiento temporal de trabajadores y los temas migratorios. Por lo tanto, los TLCs que ha negociado Estados Unidos abarcan compromisos que se limitan a una sola subcategoría de trabajadores, en particular a los altos ejecutivos y directivos de empresas de la otra Parte. En virtud de esta situación, Colombia debería insistir en la necesidad de mejorar las condiciones de acceso para el Modo 4 o movimiento temporal de personas.

Una alternativa es buscar que el TLC incluya un capítulo específico sobre *entrada temporal de personas*, que represente una solución real a los problemas migratorios de consultores y empresarios, y que elimine los aspectos discriminatorios asociados con el reconocimiento de títulos y los permisos de trabajo. De hecho, en los acuerdos comerciales de EE.UU. con Chile y Australia este capítulo ha sido una realidad, por lo cual Colombia debería buscar un tratamiento por lo menos igual al estipulado en esos dos tratados.

De igual manera, Colombia debería buscar que Estados Unidos incluya en el acuerdo compromisos que vayan más allá del nivel Federal, y que abarquen el desmonte de normas similares de los Estados de mayor interés para las exportaciones de servicios del país y de la región. Esta necesidad obedece a que Estados Unidos no ha negociado en TLCs recientes la remoción de las barreras a los servicios y a la inversión que existen en ese nivel subnacional de gobierno.⁸⁷

Como ya se mencionó, las negociaciones en *servicios e inversión* abarcan el ejercicio de listar como *reservas* aquellos aspectos de las leyes o regulaciones nacionales que son contrarias a las *obligaciones generales* del TLC una vez éste entre en vigor (Anexo I de *medidas disconformes*). Así mismo, se mencionó que la negociación en *servicios* contempla la elaboración de un Anexo II de *futuras medidas disconformes*, cuyo propósito bajo el enfoque de *lista negativa* es mantener un margen de maniobra para

⁸⁷ Cabe aclarar que EE.UU. ha comprometido la apertura de las compras públicas para algunos estamentos federales de ese país, mediante el uso de una lista positiva de entidades públicas y Estados a los que aplican los compromisos del capítulo sobre *contratación pública*.

futuras medidas de política respecto al sector de interés. Por lo tanto, el contenido final de estos anexos en el TLC EE.UU.-Colombia determinará los principales derroteros para el potencial de desarrollo de muchos segmentos de la economía nacional y regional.

III.C. Acceso a mercados

Uno de los objetivos de los acuerdos comerciales es reglamentar los mecanismos que obstaculizan el intercambio entre las Partes, con el fin de hacerlos transparentes y predecibles, en lugar de arbitrarios y discriminatorios. Este tema es central en la medida en que la literatura especializada ha señalado una tendencia mundial a reemplazar las *barreras arancelarias* en descenso por una mayor utilización de *barreras no arancelarias* (BNAs), fenómeno al cual no ha sido ajeno Estados Unidos. De hecho, el arancel promedio de Estados Unidos ya es relativamente bajo: en promedio de 5,1% para los países que no tienen ninguna preferencia comercial con ese país (véase Gráfico III-2 en esta sección).⁸⁸

Entre los mecanismos que se pueden utilizar para obstaculizar el comercio de terceros países se encuentran las licencias previas, las cuotas o contingentes arancelarios, las barreras técnicas, y las barreras sanitarias y fitosanitarias. Para ilustrar la complejidad de este tema basta mencionar que hay por lo menos 133 tipos distintos de BNAs que pueden limitar el acceso efectivo a los mercados según una clasificación de la UNCTAD, que viene desarrollándose desde 1991 en función de la base de datos *Trade Analysis Information System* (TRAINS) de esa institución.

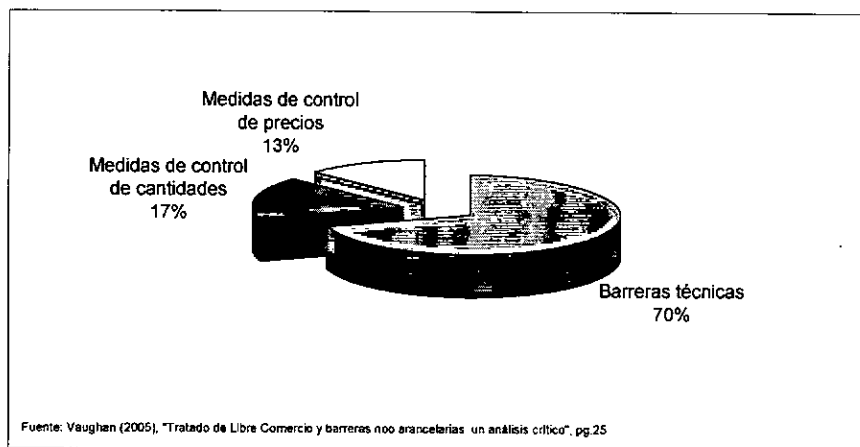
El Gráfico III-1 muestra que las BNAs registradas en la base de datos TRAINS para EE.UU. en 1999, según las últimas cifras disponibles en la UNCTAD para ese país y citadas en el estudio de Vaughan (2005), corresponden en su mayor parte a *barreras técnicas* (70%). Este último término se refiere a estándares de calidad, barreras sanitarias y fitosanitarias, estándares de seguridad, entre otras. Por su parte, las *medidas de control a las cantidades* (como las cuotas) y las *medidas de control de precios* (como mecanismos de precios de referencia, sobrecargos o aranceles variables, medidas compensatorias y derechos *antidumping*) representaron 17% y 13%, respectivamente, del

⁸⁸ Véase, por ejemplo, Maskus *et al.* (2001), UNCTAD (2002) y Calo (2004).

total de BNAs documentadas en TRAINS para 1999. Según la revisión de Vaughan (2005) de los trabajos sobre estimación de BNAs con ocasión de las negociaciones comerciales de Colombia con Estados Unidos, el autor concluye que persiste la necesidad de desarrollar metodologías para cuantificar y analizar apropiadamente las BNAs adoptadas por los distintos países.⁸⁹

Gráfico III-1

Estados Unidos: composición de las *barreras no arancelarias* en 1999



A continuación analizamos los principales aspectos de la negociación entre Colombia y Estados Unidos en cuanto a la remoción de barreras comerciales para liberalizar el comercio entre las Partes.

III.C.1. Las barreras arancelarias y no arancelarias

Con base en el principio de *Trato Nacional*, las negociaciones sobre *acceso a mercados* se enfocan en eliminar las barreras arancelarias y no arancelarias (BNAs) al comercio de bienes industriales y agrícolas.⁹⁰ Por ende, las discusiones entre Colombia y Estados Unidos contemplan la eliminación de los aranceles para la circulación de bienes entre las Partes, para lo cual se establece un cronograma de desgravación con varios plazos o *canastas*. Aunque pueden cambiar de un acuerdo a otro, estas *canastas* por lo general se

⁸⁹ Los ejercicios planteados en el Capítulo V no contemplan las BNAs en consideración de esta deficiencia estadística.

⁹⁰ El *Trato Nacional* implica que una vez el bien o servicio extranjero ha entrado en el mercado local, debe recibir el mismo trato que los bienes o servicios domésticos. Así se garantiza que los bienes o servicios extranjeros, y los proveedores de bienes o servicios extranjeros (aquellos de otro país miembro del

pactan en los siguientes plazos: A – desgravación inmediata; B – desgravación a 5 años; C – desgravación a 10 años; y D – desgravación a 15 años.

La negociación de *acceso a mercados* también incluye la negociación de *normas de origen*, cuyo propósito es evitar que productos que no clasifiquen como nacionales por su contenido sean intercambiados bajo las ventajas otorgadas en el marco del tratado. Unas normas de origen demasiado estrictas en principio podrían constituirse en barreras de acceso a los mercados, por lo cual su negociación bajo criterios razonables, que logren el evitar la triangulación de comercio, reviste la mayor importancia.⁹¹

En cuanto al acceso al mercado de productos agrícolas, cabe aclarar que el capítulo específico a este sector en TLCs recientes suscritos por EE.UU. y las negociaciones con Colombia contemplan la eliminación de las medidas arancelarias y no arancelarias en un plazo definido. De hecho, existe en los distintos tratados cierta flexibilidad con respecto a la rapidez con que las tarifas de los productos más sensibles se reducen a cero. Adicionalmente, los acuerdos comerciales tienden a eliminar explícitamente los subsidios otorgados a la exportación de bienes agrícolas, los aranceles variables y la concesión discrecional de licencias de importación y requisitos afines para las compras nacionales a precios mínimos. En relación con los productos agrícolas considerados como más sensibles, los acuerdos comerciales también han considerado una lista limitada para cuotas arancelarias durante un periodo de transición, así como mecanismos de *salvaguardia*.⁹²

Muchos de los anteriores temas del ámbito agrícola han suscitado enorme controversia en las negociaciones comerciales con Estados Unidos. De hecho, el tema agrícola llegó sin resolver a las últimas rondas de negociación entre Estados Unidos y Chile, Australia y los centroamericanos. En el centro del debate se encuentra el hecho que EE.UU. tiene millonarios apoyos y ayudas internas para su sector agrícola, del orden de US\$ 46.504

acuerdo comercial), no sean tratados menos favorablemente que los bienes o servicios y proveedores de bienes o servicios locales.

⁹¹ El ejemplo más citado sobre la utilización de las normas de origen como instrumento de protección se refiere al acuerdo NAFTA. Por ejemplo, Palmetier (1995) encontró que algunas de las normas de origen de ese tratado se utilizaron para proteger a algunos sectores o para promover el desarrollo de otros.

millones en 2004, que generan reducciones artificiales de los precios de varios productos en los mercados mundiales.⁹³ Como es natural, los países han pedido que EE.UU. elimine esas ayudas y esos apoyos en el marco de los tratados, pero las autoridades estadounidenses han señalado reiteradamente que ese tema es objeto de negociación multilateral en la OMC.

Adicionalmente, las negociaciones sobre acceso al mercado agrícola incluyen en la estructuración del capítulo correspondiente la reafirmación del compromiso de aplicación plena del Acuerdo de la OMC sobre Medidas Sanitarias y Fitosanitarias, que brinda transparencia al proceso de adopción nacional de las mismas. Adicionalmente, las negociaciones consideran previsiones para crear instancias para discutir cuestiones sanitarias y fitosanitarias de prioridad para las Partes.

Luego de haber evaluado los ejes principales de la negociación en cuanto a acceso a los mercados y la eliminación de las barreras al comercio, en las siguientes dos subsecciones consideramos el punto de partida para las negociaciones entre Estados Unidos y Colombia sobre acceso a los mercados. Es importante aclarar que el alcance de la evaluación sobre la situación de acceso está supeditada a la disponibilidad de información sobre este aspecto. Como se verá a continuación, contamos con información detallada de los niveles arancelarios y la protección efectiva (véase el Anexo X.A.5 para una definición de este término) de Colombia y Estados Unidos, pero no tenemos datos desagregados por sectores sobre la aplicación e incidencia de las barreras de carácter no arancelario.

III.C.2. Situación actual de acceso al mercado estadounidense

Estados Unidos ofrece un tratamiento de acceso preferencial unilateral para Colombia mediante el esquema ATPA-ATPDEA, vigente hasta el año 2006 como apoyo a la lucha contra las drogas, que implica un arancel promedio para nuestro país de 2,4%. A continuación presentamos los antecedentes y la cobertura de los programas ATPA y

⁹² Una *salvaguardia* permite adoptar una medida provisional, generalmente un arancel, para proteger una rama específica de la producción nacional ante un aumento imprevisto de las importaciones de un producto cualquiera, que cause o amenace causar daño grave a esa rama de producción.

⁹³ OCDE (2005). Los apoyos a los productores agrícolas de EE.UU. se concentran en la producción de azúcar, lácteos, arroz y trigo.

ATPDEA, y, adicionalmente, evaluamos el patrón de protección implícito en la estructura arancelaria estadounidense.

a) Las preferencias arancelarias

La política comercial estadounidense otorga acceso preferencial de forma unilateral a varios países en virtud del Sistema Generalizado de Preferencias (SGP), y de programas como el ATPA, el ATPDEA y la Iniciativa para la Cuenca del Caribe (CBTPA).⁹⁴ Así mismo, EE.UU. también otorga preferencias unilaterales a países de África al Sur del Sahara mediante el programa AGOA (por su sigla en inglés), que estará vigente hasta septiembre de 2007.⁹⁵

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

El *Andean Trade Preference Act*, ATPA, o Ley de Preferencias Arancelarias Andinas, fue el componente comercial del programa de guerra contra las drogas que el presidente George Bush expidió en diciembre de 1991. Estas preferencias cubrieron originalmente un universo de 5.436 partidas arancelarias (a 8 dígitos del arancel estadounidense), entre las cuales se encuentran las *Flores*, *Productos de plástico*, *Tubos de acero*, *Escobas*, *Joyas* y *Productos químicos*, entre otros, y se hicieron efectivas a partir de 1992 para Colombia y Bolivia, y posteriormente en 1993 para Ecuador y Perú. El ATPA, que vencía en 2001, fue prorrogado y ampliado por el Presidente George W. Bush en 2002 a través de la Ley de Preferencias Arancelarias Andinas y de Erradicación de Drogas, o ATPDEA por su sigla en inglés. Con el ATPDEA, las preferencias del ATPA se extendieron hasta 2006. Además, el ATPDEA amplió las preferencias a 250 partidas

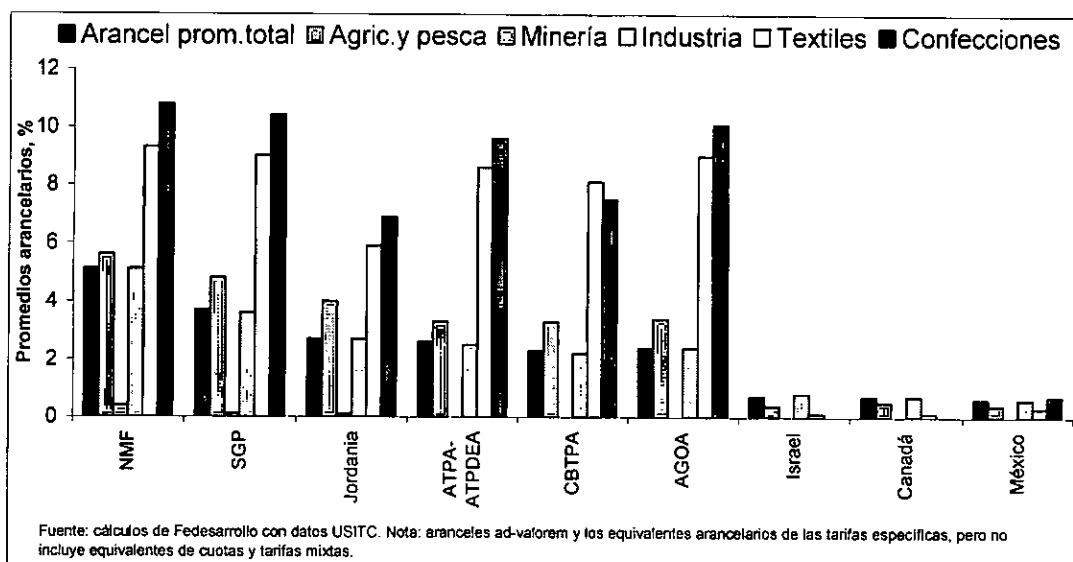
⁹⁴ Si bien el ATPDEA y CBTPA constituyen tratamientos preferenciales unilaterales que otorga Estados Unidos, la ley que establece el segundo prevé la aplicación permanente de las preferencias, mientras la ley del ATPDEA tiene un período de aplicación que se extiende sólo hasta 2006.

⁹⁵ Véase OMC (2003), *Trade Policy Review: United States*, para un recuento completo de estas preferencias unilaterales.

arancelarias adicionales (a 8 dígitos del arancel estadounidense) para incluir productos como *Confecciones*, *Petróleo crudo y sus derivados*, *Calzado y manufacturas de cuero*, y *Atún*, entre otros.⁹⁶

Gráfico III-2

Estados Unidos: niveles arancelarios aplicados según preferencias unilaterales y acuerdos de integración, sectores CIU 2 dígitos



La ampliación de las preferencias otorgadas a Colombia por Washington, en un contexto de recuperación económica doméstica e internacional, se han traducido en una creciente utilización de las mismas para acceder al mercado estadounidense. El Cuadro III-2 presenta las exportaciones de Colombia a Estados Unidos según el programa de importación aplicable por ese último.⁹⁷ La importancia de las preferencias unilaterales por programas de lucha contra las drogas, sin tener en cuenta las otorgadas a *petróleo crudo y sus derivados*, pasó de 12,9% del total exportado por Colombia a Estados Unidos en promedio entre 1997 y 2002, a 16,8% en 2004.⁹⁸

⁹⁶ Para estos nuevos productos, las preferencias se hicieron efectivas a partir de octubre de 2002.

⁹⁷ Cabe anotar que no existen cifras equivalentes para el caso de Bogotá-Cundinamarca, pues el USITC sólo registra totales nacionales. Sin embargo, más adelante presentamos una aproximación realizada por el Ministerio de Industria, Comercio y Turismo.

⁹⁸ Sin las preferencias ATPDEA, el petróleo crudo nacional pagaría un arancel específico promedio de US\$ 0,078 por barril.

Cuadro III-2

Exportaciones de Colombia a Estados Unidos según programas de importación, cifras en millones de US \$, período 1997-2004

	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	Var. % 2004/2003
Sin preferencias	4.117,8	3.880,1	5.295,9	6.067,2	5.094,6	5.031,7	3.478,6	3.487,2	0,2%
Petróleo crudo y sus derivados bajo ATPA-ATPDEA	-	-	0,0	0,0	-	122,6	2.085,9	2.825,0	35,4%
ATPA-ATPDEA (1)	697,5	791,2	878,5	924,5	801,9	330,0	1.004,1	1.318,4	31,3%
SGP y otras preferencias (2)	85,7	45,9	50,6	71,6	73,3	221,7	169,4	201,6	19,0%
Total	4.901,0	4.717,3	6.225,1	7.063,2	5.969,8	5.706,0	6.738,0	7.832,3	16,2%

Fuente: cálculos de Fedesarrollo con datos USITC.

Notas: (1) Sin petróleo crudo y sus derivados beneficiados por el ATPA-ATPDEA. (2) SGP: Sistema Generalizado de Preferencias. Otras preferencias: aeronaves civiles, tintes y farmacéuticos.

El Gráfico III-3 muestra el indicador de aprovechamiento de estas preferencias para los 10 principales sectores que exportan bajo ATPA-ATPDEA (sin considerar *petróleo y sus derivados*) en 2003 y 2004.⁹⁹ El indicador aumentó en 8 de esos 10 sectores. Del gráfico se destaca *Textiles y confecciones*, el cual experimentó en ese lapso el mayor aumento en aprovechamiento relativo del ATPA-ATPDEA. En efecto, las exportaciones de *Textiles y confecciones* bajo este esquema preferencial pasaron de representar 52,7% del total de las ventas externas del sector a EE.UU. en 2003 a 74,9% en 2004. De forma similar a este caso, el sector de *Químicos* duplicó el aprovechamiento relativo de las preferencias en cuestión entre 2003 y 2004, pues el indicador estimado pasó de 24,8% a 40,6% en ese lapso. Así mismo, el indicador de aprovechamiento aumentó en 10 puntos porcentuales para *Cuero y sus productos* y en cerca de 4 puntos para *Productos agrícolas*, *Productos minerales no metálicos* y *Productos plásticos y caucho* en el período mencionado.

Adicionalmente, las preferencias arancelarias han sido cruciales para el desempeño exportador de algunos renglones, como la industria textil-confección. El Gráfico III-4 muestra que 9 de los 10 principales sectores exportados bajo ATPA-ATPDEA (sin considerar *petróleo y sus derivados*) registraron variaciones positivas en sus ventas a Estados Unidos entre 2003 y 2004. Entre estos sectores se destacan *Textiles y confecciones* (variación porcentual de 68,3% entre 2003 y 2004), *Productos minerales no*

metálicos (57,8%) y Químicos (53%). Cabe anotar que los 10 productos identificados en el gráfico representaron 16,3% del total exportado a EE.UU. en 2004.

Gráfico III-3

Aprovechamiento sectorial preferencias ATPA-ATPDEA* en 2003 y 2004: principales 10 sectores que utilizan ATPA-ATPDEA* (sin petróleo crudo y sus derivados), participación porcentual en el total de Colombia a EE.UU.

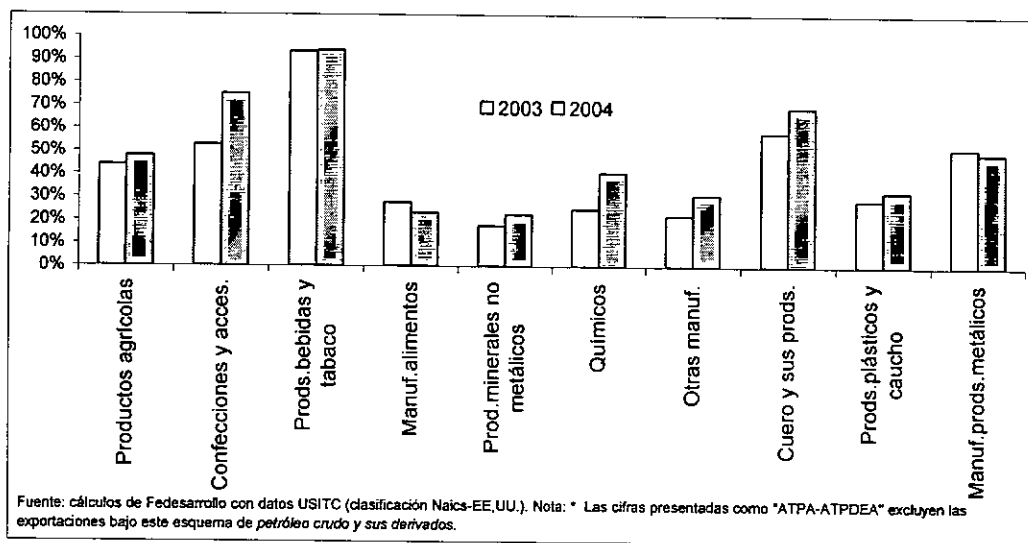
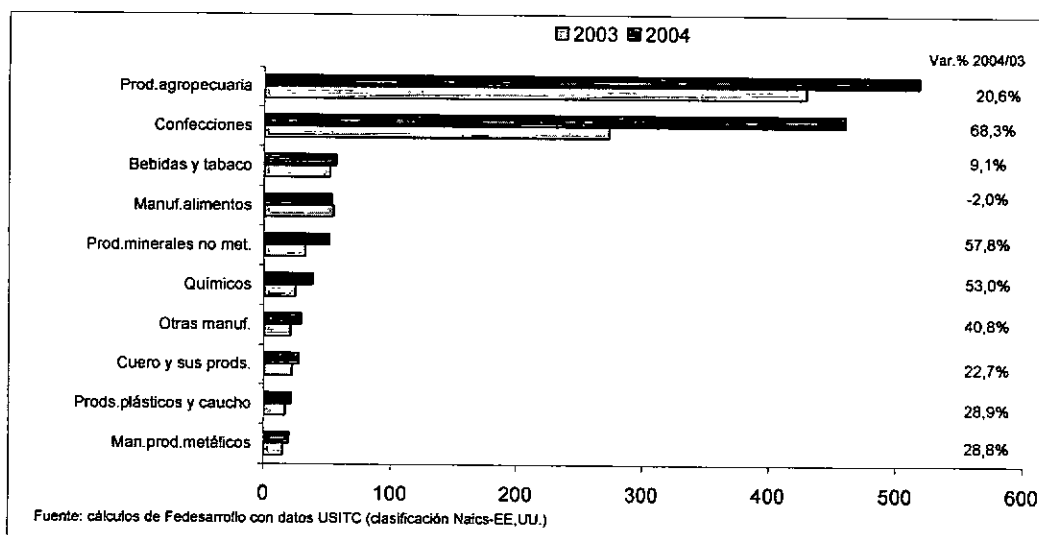


Gráfico III-4

Exportaciones de Colombia a Estados Unidos bajo ATPA – ATPDEA en 2003 y 2004: principales 10 sectores (sin petróleo crudo y sus derivados), US \$ millones



⁹⁹ El indicador de aprovechamiento lo estimamos como la razón entre el valor exportado por Colombia a EE.UU. por el programa ATPA-ATPDEA y el total de las ventas externas de nuestro país a ese mercado.

En el caso de Bogotá-Cundinamarca, un ejercicio del Ministerio de Industria, Comercio y Turismo (Mincomercio, 2004b y 2004c) identificó que la participación de las ventas externas con preferencias arancelarias sobre el total exportado de la región a EE.UU. pasó de 20,4% en 1991 a 76,3% en 2003. En este último año el Mincomercio estimó que el total exportado bajo ATPA-ATPDEA por la región ascendió a US \$ 609,2 millones y que los primeros siete renglones de exportación fueron los siguientes: *Flores y plantas vivas* (77,4% del total exportado con preferencia en 2003 por la región a EE.UU.); *Plásticos y otros derivados* (5,4%); *Cerámica* (3,3%); *Vidrio* (3,2%); *Piedras preciosas* (2,4%); *Confecciones* (2,3%); y *Metalmecánica estructural* (1,1%).

Por lo tanto, todas estas cifras confirman que las preferencias unilaterales brindadas por EE.UU. son de creciente importancia tanto para Colombia como para Bogotá-Cundinamarca.

b) El patrón de protección arancelaria estadounidense

Como ya se mencionó, Estados Unidos tiene una tarifa promedio relativamente baja. Sin embargo, la estructura arancelaria de ese país se caracteriza por el uso intensivo de contingentes y por la presencia de picos arancelarios en ciertos sectores.¹⁰⁰ El Cuadro III-3 muestra una clara tendencia de Estados Unidos a otorgar un mayor nivel de protección arancelaria a sectores del ámbito agrícola, en particular *cereales, frutas y vegetales, azúcar, grasas y aceites vegetales, productos lácteos, bebidas y tabaco*. En la industria manufacturera los mayores niveles de protección arancelaria se otorgan a los sectores de *textiles y confecciones, cueros, madera, papel y muebles, y equipo de transporte*.¹⁰¹

¹⁰⁰ Los contingentes son una mezcla de cuotas y aranceles. Estos últimos generalmente son muy elevados una vez se cumple la cuota (*extra-cuota*).

¹⁰¹ Véase OMC (2003), *Examen de política comercial de Estados Unidos*.

Cuadro III-3

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

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

Fuente: cálculos de Fedesarrollo con datos USITC.

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

M. Reina y S. Zuluaga (2003b) calcularon la *protección efectiva* para la industria de Colombia y de Estados Unidos, con datos disponibles según la *Clasificación Internacional Industrial Uniforme* (CIIU, revisión 2) a 3 dígitos para el año 1999.¹⁰² Sus resultados de *protección efectiva*, que se resumen en el Cuadro III-4, confirman lo que se observa en el análisis del arancel nominal presentado en el cuadro anterior. Estados Unidos privilegia la protección de sectores como *alimentos, textiles y confecciones* a través de una estructura arancelaria escalonada. Por su parte, Colombia tiene una protección efectiva mayor para los sectores de *confecciones, textiles y alimentos y bebidas*.

Cuadro III-4

Arancel promedio y tasa de protección efectiva con base en datos OMC-UNCTAD

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

Fuente: Reina, M. y S. Zuluaga (2003b) con base de datos de la OMC-UNCTAD.

III.C.3. Situación actual de acceso al mercado colombiano

En el Cuadro III-4 se mostró que Colombia tiene una *protección efectiva* mayor para los sectores de *confecciones, textiles y alimentos y bebidas*. El promedio del arancel *Nación Más Favorecida* (NMF) de Colombia aplicable a Estados Unidos es de 11,7%.¹⁰³ Sin

¹⁰² Esta agrupación está determinada por la disponibilidad de matrices insumo-producto para los países mencionados. Cabe señalar que los resultados corresponden a 1999, pues no contamos con información actualizada comparable entre estos dos países. Para el cálculo de la protección efectiva, véase la sección X.A.5 de este documento.

¹⁰³ El arancel *Nación Más Favorecida* se aplica a todos los países sin esquemas de acceso preferencial al mercado colombiano.

embargo, la protección otorgada por Colombia al sector agropecuario y agroindustrial merece una mención especial.

Como ya se mencionó, Estados Unidos otorga millonarios apoyos y ayudas internas para algunos segmentos de su producción agrícola, pero las autoridades estadounidenses han señalado que ese tema es objeto de negociación multilateral en el marco de la OMC. Por otro lado, Estados Unidos ha manifestado su intención de que Colombia desmonte en el marco del TLC el Sistema Andino de Franjas de Precios (SAFP), que conlleva la aplicación de aranceles variables para 13 productos “marcadores” (carnes, aceites, lácteos, maíz, arroz, soya y azúcar, entre otros) y cerca de 150 productos asociados. Ante esta solicitud, las autoridades colombianas han insistido que si Washington no accede a negociar las ayudas y apoyos agrícolas en el marco del acuerdo, el SAFP tampoco sería objeto de negociación.

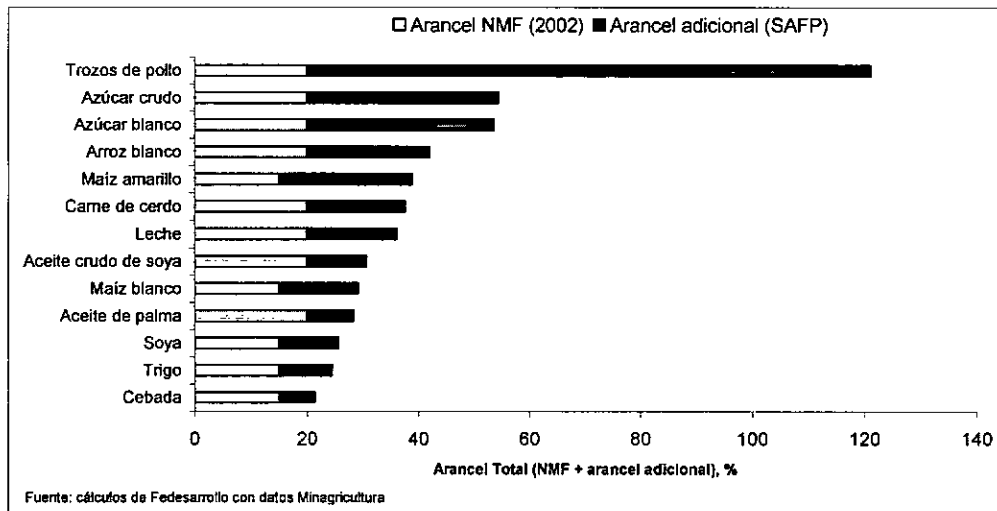
Es un hecho que Estados Unidos no negociará sus ayudas y apoyos internos en el marco de un TLC regional sino en la OMC, pues sus principales interlocutores en el tema son la Unión Europea y Japón. En ese contexto, Colombia debería buscar en la negociación la garantía de poder aplicar algún mecanismo que permitiera neutralizar los efectos de esas ayudas y esos apoyos.

Bajo su diseño actual, el SAFP no parece ser el mecanismo idóneo para hacer frente a esas distorsiones. Como señalan Torres y Osorio (1998), Norton y Balcázar (2003) y M. Reina y S. Zuluaga (2003a), el SAFP tiene un sesgo proteccionista que implica que durante amplios periodos de tiempo la protección que ofrece a la mayor parte de los productos cubiertos por el sistema sea superior a las distorsiones máximas generadas en los mercados mundiales por las ayudas y los apoyos de los países desarrollados.¹⁰⁴ El Gráfico III-5 muestra que el arancel efectivamente aplicado por Colombia a segmentos incluidos en el SAFP fue en todos los casos superior al promedio NMF durante el período

¹⁰⁴ En efecto, los niveles de protección resultantes del SAFP han sido criticados porque no cumplen su objetivo inicial de estabilizar los precios, pues la memoria de cinco años de los precios de las importaciones o de referencia utilizados en el cálculo de los aranceles variables hace que las bandas no respondan adecuadamente a caídas o incrementos en los precios internacionales. Esta característica del sistema genera distorsiones importantes en las cadenas productivas por la sobre-protección otorgada a los productos sujetos a franjas, que perjudica a las industrias que los utilizan como insumos y no hacen parte del sistema.

1996-2003. En ese contexto, Colombia debería aprovechar la oportunidad que ofrece el TLC para reemplazar el SAFP por un instrumento que no cuente con sesgos proteccionistas.¹⁰⁵

Gráfico III-5
Sistema Andino de Franjas de Precios (SAFP): protección arancelaria al agro
Promedio período 1996 - 2003



Asimismo, la preservación de este mecanismo en la negociación debería estar sujeta a los resultados de las negociaciones de los temas agrícolas en la OMC. El instrumento negociado debería poder adecuarse a los avances que se vayan registrando en el foro multilateral en el desmonte de los apoyos y las ayudas agrícolas de Estados Unidos. Esta adecuación debería darse de manera que en cada momento se evitara otorgar protección excesiva a sectores agrícolas específicos, como ha sucedido con el SAFP, pues esta protección genera un sesgo anti-exportador en el resto del sector agrícola y le resta competitividad a todas las cadenas agroindustriales.

A continuación evaluamos la agenda de negociación, en el marco de un TLC entre Colombia y Estados Unidos, en el área de *propiedad intelectual*.

¹⁰⁵ Véase Torres, L.A. y H. Osorio (1998), "Sistema Andino de Franjas de Precios: evaluación e implicaciones para Colombia", pg.46-47. Los autores proponen la utilización de una serie de mecanismos y prácticas que responden a problemas específicos de cada producto para subsanar las deficiencias del SAFP como estabilizador de los precios de bienes agropecuarios.

III.D. Propiedad intelectual

Como ya se mencionó en la sección III.A.2, Estados Unidos ha buscado sistemáticamente en las negociaciones comerciales que sus contrapartes otorguen en el área de propiedad intelectual unos mayores niveles de protección que los estándares establecidos en Acuerdo sobre Aspectos sobre los Derechos de Propiedad Intelectual relacionados con el Comercio (TRIPS, por su sigla en inglés).¹⁰⁶ Esta posición de promover reglas de *propiedad intelectual* que van más allá de los estándares multilaterales se deriva del mandato que el ejecutivo estadounidense recibió de su Congreso a través del *Trade Promotion Authority* (TPA). El TPA incluye entre sus diversos objetivos ofensivos alcanzar en los acuerdos comerciales estándares de protección similares a los establecidos en la legislación estadounidense en *propiedad intelectual*. Como se verá a continuación, varios países han cedido a las solicitudes estadounidenses en este terreno.¹⁰⁷ Cabe señalar que la legislación andina en materia de *propiedad intelectual* (Decisión 351 de 1993) se considera a la altura de los estándares del acuerdo TRIPS de la OMC.

El régimen de *propiedad intelectual* comprende dos grandes temas: 1) los *derechos de autor* y los *derechos conexos*, y 2) los derechos de *propiedad industrial*. En cuanto a *derechos de autor* y *derechos conexos*, Colombia otorga una protección de vida del autor más 50 años.¹⁰⁸ En los TLCs recientes impulsados por EE.UU. este término se extiende por 20 años adicionales. En efecto, en los acuerdos comerciales de EE.UU. con Singapur, Chile, Marruecos, Australia, Bahrain, República Dominicana y los países centroamericanos, el término de protección para los *derechos de autor* y *derechos conexos* se estableció en el periodo de vida del autor más 70 años. Adicionalmente, los acuerdos comerciales en cuestión incluyen otras obligaciones no cubiertas bajo TRIPS, entre las cuales se destaca un conjunto de normas para evitar que se incumplan los

¹⁰⁶ Fink y Reichenmiller (2005). "Tightening TRIPS: The Intellectual Property Provisions of Recent US Free Trade Agreements".

¹⁰⁷ *Ibid.* Cabe anotar que las provisiones específicas sobre *propiedad intelectual* pueden diferir entre los textos de los distintos tratados comerciales estadounidenses recientes. No obstante, existen ciertos elementos comunes entre los textos de los capítulos en los acuerdos en cuestión, los cuales son comentados en esta sección.

¹⁰⁸ Los *derechos de autor* protegen las obras artísticas, literarias, cinematográficas, fonográficas, radiales, televisivas y audiovisuales, y estimulan y retribuyen el trabajo de creación y producción. Los *derechos conexos* se refieren a los derechos de los artistas, intérpretes o ejecutantes, productores de fonogramas y

derechos de autor mediante el uso de tecnologías que facilitan la copia de obras literarias y artísticas, y las convierten en formato digital. En este sentido, el texto del capítulo sobre *propiedad intelectual* también incluye obligaciones para las Partes sobre la sanción a la piratería.¹⁰⁹

En cuanto a la *propiedad industrial* en las negociaciones concluidas y en curso, Estados Unidos ha mostrado particular interés respecto a la inclusión de ciertas obligaciones sobre patentes y provisiones sobre medicamentos.¹¹⁰ A continuación discutimos estos dos temas desde la óptica de lo que EE.UU. ha negociado respecto a los mismos en acuerdos comerciales bilaterales o regionales desde 2000.

Al igual que el TRIPS y la legislación andina, los acuerdos comerciales recientes suscritos por EE.UU. contemplan un plazo de protección de 20 años para las patentes, pero incluyen una extensión a ese término de protección equivalente al tiempo relacionado con las demoras en el proceso regulatorio de aprobación de una patente. Adicionalmente, Fink y Reichenmiller (2005) señalan que tres acuerdos comerciales (Australia-EE.UU., Marruecos-EE.UU. y Bahrain-EE.UU.) incluyen la obligación de brindar patentes a nuevos usos de productos ya conocidos, lo cual se denomina como patentes para *segundos usos*.¹¹¹ Así mismo, todos los acuerdos negociados por EE.UU., y revisados por Fink y Reichenmiller (2005), mejoran la protección de patentes para especies animales y vegetales. El único acuerdo que incluye provisiones para patentar especies vivas es EE.UU.-Marruecos, mientras que el resto de tratados revisados en el trabajo mencionado no eximen pero tampoco obligan a patentar especies animales y vegetales, lo cual sigue las provisiones de TRIPS sobre el tema.¹¹²

organismos de radiodifusión, en relación con sus interpretaciones o ejecuciones, fonogramas y emisiones de radiodifusión, respectivamente.

¹⁰⁹ Véase Fink y Reichenmiller (2005), *op. cit.*, para otras áreas en las cuales los tratados comerciales recientemente negociados por EE.UU. superan a los estándares TRIPS.

¹¹⁰ El régimen de *propiedad industrial* rige las creaciones industriales (reglamentadas por patentes), registros de modelos de utilidad, modelos industriales y modelos de dibujos industriales, y variedades vegetales, entre otros. También abarca marcas, nombres comerciales, denominaciones de origen y anuncios o avisos comerciales.

¹¹¹ Cabe anotar que el Decreto 2085 de 2002 de Colombia no otorga *segundos usos* para los medicamentos.

¹¹² Fink y Reichenmiller (2005), *op. cit.*, pg.2.

En el área de los medicamentos, los acuerdos impulsados por EE.UU. contienen una serie de provisiones que van más allá de lo establecido en TRIPS y limitan la capacidad de los gobiernos de introducir competencia en el mercado en el segmento de producción de genéricos. Por un lado, el acuerdo TRIPS incluye provisiones para que los gobiernos puedan aprobar licencias sanitarias a su discreción para la producción de genéricos durante el lapso de vigencia de una patente, por ejemplo, por razones de emergencia nacional o uso público no comercial. En los TLCs impulsados por EE.UU. revisados por Fink y Reichenmiller (2005) este *licenciamiento obligatorio* o discrecional es acotado, y las disposiciones exigen la existencia de una autorización previa del dueño de la patente para introducir competencia proveniente de productores de genéricos. Por lo tanto, esta limitación podría hacer inefectiva la potestad de los gobiernos de otorgar licencias para la producción de genéricos cuando lo consideren necesario.

Por otro lado, EE.UU. busca un nivel de protección para los *datos de prueba* superior a la establecida en TRIPS. Los *datos de prueba* se refieren a la información no divulgada y suministrada para obtener un registro sanitario, la cual demuestra la efectividad y composición de nuevas acciones farmacológicas para dicho registro. En TRIPS la protección de los *datos de prueba* se refiere a su “uso comercial injusto”, mientras que en los tratados comerciales de EE.UU. con Singapur, Chile, Marruecos, Australia, Bahrain, República Dominicana y los países centroamericanos la exclusividad sobre la información de los *datos de prueba* se establece para un período de 5 años. Durante ese lapso de protección, los laboratorios innovadores que han invertido recursos en el desarrollo de nuevos medicamentos cuentan con cinco años de exclusividad para explotarlos comercialmente, mientras que durante ese tiempo los productores de genéricos no pueden pedir la licencia para su producción. Cabe señalar que, mediante el Decreto 2085 de 2002, Colombia cuenta con igual protección (5 años) para los *datos de prueba*, mientras que Ecuador y Perú no cuentan con este tipo de legislación. Igualmente, Fink y Reichenmiller (2005) señalan que EE.UU. busca introducir una extensión a los *datos de prueba* para medicamentos cuando aparece nueva evidencia clínica para usos antes no aceptados de drogas ya registradas. Los acuerdos de EE.UU. con Bahrain y Marruecos son los únicos entre los TLCs recientes que establecen una protección

adicional de 3 años ante nueva evidencia clínica. Cabe anotar que el Decreto 2085 de 2002 de Colombia no otorga esta extensión.

Los temas revisados de *propiedad intelectual* en el área de medicamentos han motivado un debate en torno a si las medicinas podrían subir de precio en Colombia y en otros países que han suscrito TLCs con Estados Unidos, por los mayores compromisos en *propiedad industrial* frente a los estándares vigentes en el país. La respuesta a este interrogante no se puede anticipar de manera definitiva.¹¹³ Por un lado, los medicamentos que actualmente están disponibles al público no se encarecerían sino que, por el contrario, podrían ser más baratos debido a que un acuerdo comercial con EE.UU. contemplaría la eliminación de aranceles a la importación de productos provenientes de ese país. Colombia grava actualmente las importaciones de *farmacéuticos y medicamentos* con un arancel promedio de 5,9%, que se aplica a todas las compras externas de esos productos excepto las originarias de países con los que existen acuerdos preferenciales (países de la Comunidad Andina, México y Chile).¹¹⁴

El Gráfico III-6 señala que Estados Unidos es la segunda zona de origen de las importaciones colombianas de *farmacéuticos y medicamentos*, luego de la Unión Europea.¹¹⁵ Las ventas de EE.UU. de *farmacéuticos y medicamentos* a Colombia ascendieron a US\$ 67,6 millones anual promedio entre 2000 y 2004, que representaron 13,7% del monto promedio importado de estos productos por el país en ese lapso (US\$ 495,4 millones). Los principales cinco *farmacéuticos y medicamentos* importados por Colombia de EE.UU. se detallan en el Cuadro III-5, e incluyen medicinas para uso humano claves como aquellas orientadas a tratar el cáncer y el Sida. Por tanto, la reducción de los precios de las medicinas podría ser inmediato al entrar en vigor el TLC

¹¹³ Cabe señalar que la revisión de la literatura de Archila *et al.* (2005) señala que los estudios que se han realizado en Colombia sobre el tema de propiedad intelectual en medicamentos realizan simulaciones sobre el impacto futuro de diversas medidas de protección con supuestos extremos, que no reflejan a la estructura del mercado colombiano.

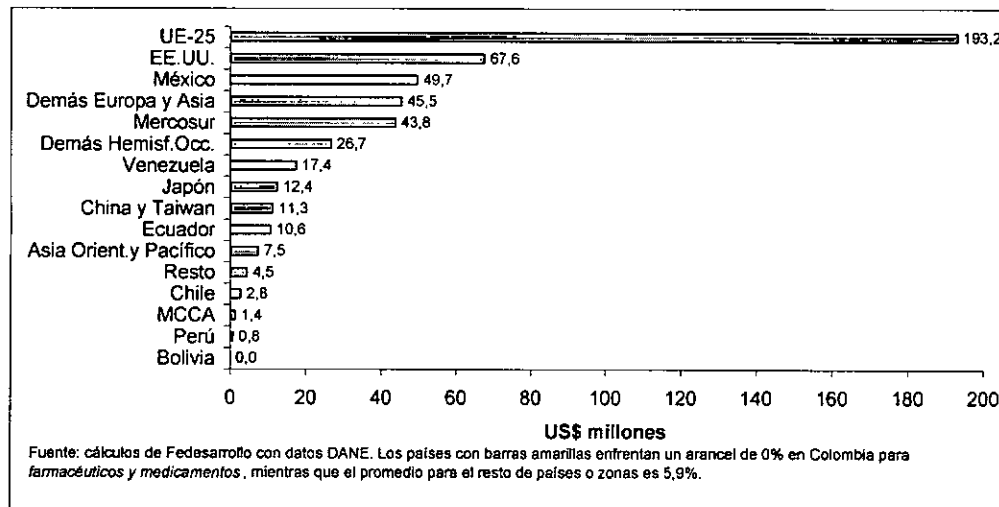
¹¹⁴ Los únicos productos con 0% en el arancel NMF vigente de Colombia son insulina y sus sales, medicamentos que tengan insulina, y tirotricina. Algunos ejemplos de tarifas vigentes en Colombia para importaciones provenientes de países sin preferencia son 10% para medicamentos para uso humano y 5% para drogas para el tratamiento oncológico o de SIDA.

¹¹⁵ Los *farmacéuticos y medicamentos* relevantes se encuentran en los Capítulos 29 y 30 del Arancel de Aduanas. En esta sección utilizamos cifras para el sector 3522 de la Clasificación Internacional Industrial Uniforme (CIU, revisión 2).

con Estados Unidos si las partidas arancelarias relevantes se ubican en la canasta de desgravación inmediata.

Gráfico III-6

Farmacéuticos y medicamentos: origen de las importaciones de Colombia y condiciones de acceso al mercado colombiano, cifras promedio anual período 2000-04, US\$ millones



Cuadro III-5

Colombia: cinco principales *farmacéuticos y medicamentos* importados de EE.UU., valor anual promedio período 2000-2004 y condiciones de acceso al mercado colombiano

Descripción partida arancelaria a 10 dígitos	US\$ millones	Arancel NMF/1
1. Medicamentos para uso humano (p.a. 3004902990)	16,2	10%
2. Demás medicamentos para uso humano para tratamientos oncológicos y del Sida (p.a. 3004902910)	11,2	10%
3. Reactivos de diagnóstico (p.a. 3002902000)	6,7	5%
4. Vacunas medicina humana (p.a. 3002200000)	3,5	5%
5. Medicamentos para uso humano que contengan vitaminas (p.a. 3004501000)	2,4	10%
Total importado de EE.UU. <i>farmacéuticos y medicamentos</i> /2	67,6	5,9% /3

Fuente: cálculos de Fedesarrollo con datos DANE y Mincomercio. Notas: p.a.: partida arancelaria. /1: el arancel NMF aplica a todas las compras externas de esos productos excepto las originarias de países con acuerdos preferenciales, que son países de la Comunidad Andina, México y Chile. /2: Sector CIU (rev.2) 3522. /3: promedio simple de 145 partidas arancelarias a 10 dígitos.

Por otro lado, en los TLCs analizados por Fink y Reichenmiller (2005) hay compromisos en materia de *propiedad industrial* que podrían causar en las contrapartes de Estados Unidos demoras en la entrada de genéricos al mercado y, por lo tanto, dilatar la eventual reducción de los precios de los nuevos medicamentos. El plazo que tomarían las nuevas medicinas en bajar de precio dependería de los términos que se negocien en el tratado,

que en principio podrían no resultar inferiores a cinco años según la legislación colombiana actualmente vigente en materia de protección de datos de prueba.

En cuanto a esto último, Fink y Reichenmiller (2005) señalan la importancia de conocer si los nuevos medicamentos son relevantes para atender los patrones actuales de enfermedades priorizadas como causales de consulta externa o ingreso hospitalario (o *patologías trazadoras*) en un país como Colombia. En este sentido, el trabajo de Archila *et al.* (2005) encuentra que sólo 1,3% y 1,6% del total de principios activos que registraron ventas en 2004 están patentados y tienen protección de datos de prueba, respectivamente.¹¹⁶ A su vez, los autores identifican que 59% de los principios activos protegidos en Colombia con patentes o con protección de datos de prueba están relacionados con alguna *patología trazadora*, pero en todos los casos registran la existencia de medicamentos alternativos a los protegidos como alternativas terapéuticas.

A pesar de no contar con una respuesta definitiva sobre la tendencia de los precios domésticos de los medicamentos en un contexto de mayor protección, hay alguna evidencia de que el principal problema de los países en desarrollo para acceder a los medicamentos es la pobreza e imperfecciones en el mercado de medicamentos, factores que podrían pesar más en los precios que los regímenes de protección de *propiedad intelectual*.¹¹⁷ En este sentido, los temas de propiedad industrial objeto de negociación en el TLC no tendrían un impacto sobre los precios de los medicamentos tan grande como se ha argumentado en ocasiones en los debates adelantados en el país sobre el tema.

En la siguiente sección discutimos el alcance del capítulo *laboral* en acuerdos comerciales impulsados por Estados Unidos.

III.E. El capítulo laboral en los TLCs suscritos por Estados Unidos

Como se mencionó en la sección III.A.2, los acuerdos de libre comercio impulsados por Estados Unidos incluyen el aspecto laboral, que no está incluido en la agenda temática que hace parte del sistema multilateral de comercio. El propósito de esta sección es evaluar cómo se vinculan los tópicos de condiciones laborales y comercio internacional

¹¹⁶ Un principio activo es el componente principal para la elaboración de un medicamento.

¹¹⁷ Véase Attaran (2004).

en tratados recientes suscritos por EE.UU. para dimensionar su significado para un país como Colombia.¹¹⁸

Tokman (2003) analiza los acuerdos laborales de cuatro tratados: el NAFTA y los acuerdos bilaterales de Estados Unidos con Chile, Jordania y Singapur.¹¹⁹ El autor señala que la inclusión del tema laboral en estos acuerdos comerciales impulsados por Washington encuentra su antecedente en NAFTA. En ese tratado, el asunto laboral no se introdujo en el texto principal del TLC sino que se incorporó a través de un memorando paralelo referente a la *solución de controversias*, que incluye un amplio número de *derechos fundamentales* (que se definen más adelante) y cuenta con estipulaciones que abren la posibilidad de llegar a sanciones pecuniarias e incluso comerciales en caso de violarse esos derechos.¹²⁰ En el resto de acuerdos estudiados por Tokman, el asunto laboral desde NAFTA se incorpora al texto del TLC respectivo mediante un capítulo específico sobre el tema.

Los capítulos laborales en los acuerdos de Estados Unidos con Chile, Jordania y Singapur parten de reconocer la primacía de la legislación laboral existente en cada país, destinada a proteger los *derechos laborales fundamentales*. El término *derechos laborales fundamentales* cubre una amplia gama de derechos y requisitos, que Tay (2002) clasifica en las siguientes cuatro categorías:

- 1) **Derechos básicos:** la prohibición de la esclavitud, la coerción física, la discriminación (en el empleo y respecto a la ocupación) y la explotación del trabajo infantil.
- 2) **Derechos civiles:** el derecho a la asociación, a la negociación colectiva y a la expresión de quejas.

¹¹⁸ Véase S.Tay (2002), en Hoekman *et al.* (2002), *op. cit.*, capítulo 45, para el debate internacional sobre la relación entre estándares laborales y el comercio. Tay señala principalmente que no existe acuerdo entre países sobre la necesidad de introducir explícitamente en tratados comerciales el vínculo entre comercio y estándares laborales, y mucho menos aún que se prevean sanciones comerciales para asegurar el cumplimiento de los derechos fundamentales del trabajo por su potencial uso como arma proteccionista.

¹¹⁹ V. Tokman (2003). "Libre comercio y estándares laborales: un vínculo en evolución".

¹²⁰ La inclusión del tema laboral en estos términos fue necesaria para la ratificación de NAFTA por parte del Congreso estadounidense, que estuvo atento a los temores expresados por las centrales sindicales de ese país y una efectista campaña presidencial de Ross Perot sobre una potencial pérdida de sus empleos producto del tratado. Véase Hufbauer *et al.* (2002).

- 3) **Derechos de subsistencia:** el derecho a un salario mínimo de subsistencia, horas de trabajo limitadas, información sobre riesgos y peligros en el trabajo, y compensación por accidentes laborales.
- 4) **Derechos de seguridad:** protección contra el despido arbitrario y derechos de retiro y compensación para los sobrevivientes.

Los principios y derechos laborales incluidos en un acuerdo comercial hacen referencia a estos *derechos fundamentales*, de acuerdo con su estado de incorporación como convenciones que hacen parte de la Declaración de la Organización Internacional del Trabajo (OIT). El texto de un capítulo laboral en acuerdos comerciales suscritos recientemente por EE.UU. lista de forma específica los derechos fundamentales a los cuales se aplica el tratado.

Con el capítulo laboral de un TLC cada país se obliga a cumplir con su propia ley y, simultáneamente, permite introducir disciplinas y obligaciones que pueden llevar a sanciones en el marco del tratado, mediante el cumplimiento de tres fases: i) llamado a consultas, ii) conformación de un comité de expertos y, eventualmente, iii) creación de un panel de solución de controversias. Además, el capítulo se refiere a la buena voluntad de las Partes en el cumplimiento de su propia legislación, por lo cual los tratados incluyen programas de cooperación técnica para apoyar al país en el desarrollo de su capacidad institucional de control y supervisión en el campo laboral. De hecho, los mecanismos de solución de controversias laborales en los TLCs recientes incluyen la reversión de los recursos provenientes de las sanciones pecuniarias en actividades de cooperación dirigidas a solucionar problemas causantes de la sanción. En otras palabras, el dinero de la sanción tendría que invertirse en el área donde se haya vulnerado los derechos de los trabajadores con el fin de mejorar su protección.

El Cuadro III-3 señala los principios y derechos del trabajo incluidos en NAFTA y los acuerdos comerciales de Estados Unidos con Chile, Jordania y Singapur. El cuadro indica que todos esos tratados cubren los derechos colectivos de asociación y de negociación, así como la eliminación del trabajo infantil, el trabajo forzoso y la discriminación en el empleo y los ingresos. Los capítulos laborales en los TLCs “agregan materias laborales

no incluidas en la Declaración de la OIT¹²¹, por lo cual podríamos denominarlos como OIT-*plus*. Por una parte, NAFTA incluye además de los derechos ya mencionados el derecho a la huelga y la protección de los trabajadores migrantes. Por otra parte, los tratados recientes excluyen los derechos relacionados con discriminación de derechos fundamentales y tampoco incorporan el derecho de huelga ni el de protección de migrantes.¹²²

Tokman (2002) precisa que ni en NAFTA ni en el TLC Chile-EE.UU. existen casos denunciados de violación de los derechos laborales que hayan llegado a la etapa de sanciones. Esto no significa, sin embargo, que el mecanismo sea ineficaz para proteger los derechos laborales. Tokman cita un trabajo de Compa (2000) que analiza 23 reclamos laborales que se registraron hasta 2000 en el marco de NAFTA, el cual encuentra que por lo menos tres fueron centrales para impulsar la resolución de temas de legislación laboral de importancia para los trabajadores.¹²³

Cuadro III-6

Principios y derechos del trabajo incluidos en acuerdos comerciales suscritos por Estados Unidos y su tratamiento

Principios y derechos	NAFTA			TLCs EE.UU. con Chile, Jordania y Singapur		
	Consulta	Comité expertos	Solución controversias	Consulta	Comité expertos	Solución controversias
Libertad de asociación / protección del derecho a organizarse	✓			✓	✓	✓
Derecho de negociar colectivamente	✓			✓	✓	✓
Derecho a huelga	✓			✓	✓	✓
Trabajo forzoso	✓	✓		✓	✓	✓
Trabajo infantil	✓	✓	✓	✓	✓	✓
Condiciones mínimas de trabajo	✓	✓		✓	✓	✓
Salarios mínimos	✓	✓	✓	✓	✓	✓
Discriminación en el empleo	✓	✓				
Igual remuneración para hombres y mujeres	✓	✓				
Prevención de enfermedades y accidentes en el trabajo	✓	✓	✓	✓	✓	✓
Compensación por enfermedades y accidentes	✓	✓				
Protección del trabajador migrante	✓	✓				

Fuente: Tokman (2003), "Libre comercio y estándares laborales: un vínculo en evolución", Cuadro 3.

¹²¹ Tokman (2003), *op.cit.*, pg.31.

¹²² *Ibid.*, pgs.31-34.

¹²³ Entre los temas resueltos se encuentra, por ejemplo, la eliminación de discriminación derivada del requisito en las maquiladoras de México de una prueba de embarazo.

En el momento de escribir este documento, el tema laboral se encuentra en proceso de definición en la negociación del TLC. En pasadas rondas de negociación entre Estados Unidos y Colombia, Ecuador y Perú, se acordó la creación de un *Consejo de Asuntos Laborales*, que haría seguimiento a la debida ejecución de los compromisos adquiridos por las Partes y apoyaría los comités nacionales de trabajo con funciones consultivas. Por otra parte, en las rondas de negociación Estados Unidos ha expresado preocupación por las cooperativas de trabajo asociado que funcionan en Colombia, pues ese país observa en ellas características que indican que podrían incurrir en *dumping social* una vez entre en vigor el acuerdo comercial. El *dumping social* se refiere al desmejoramiento deliberado de las condiciones laborales para reducir los costos de producción para competir con bienes originarios de otros países. Una manera de conseguir ese desmejoramiento sería, por ejemplo, mediante la no aplicación o falta de cumplimiento de la legislación interna. Por lo tanto, el gobierno colombiano se encuentra estudiando la legislación vigente que rige estas cooperativas con el fin de introducir correctivos de considerarse pertinente.

En consideración de todo lo anterior, el capítulo laboral de un eventual TLC entre Colombia y Estados Unidos implicaría nuevas garantías para los trabajadores en la medida que se ratificarían sus derechos. Además la legislación laboral interna se reafirmaría, lo cual convertiría en inamovibles durante la vigencia del acuerdo comercial los mínimos laborales vigentes en la actualidad en Colombia. A su vez, la creación del *Consejo de Asuntos Laborales* reforzaría las instancias nacionales de seguimiento a la debida ejecución de los compromisos adquiridos por Colombia, en particular en el marco de la OIT. Así mismo, el posible llamado a consultas laborales podría servir como incentivo para abrir espacios para el diálogo respecto a temas que sean importantes para los trabajadores y empresarios colombianos.

En la siguiente sección destacamos la importancia de la creación de otro Comité en el marco de las negociaciones entre Estados Unidos y Colombia, con el fin de mejorar el grado de preparación de nuestro país ante una mayor integración económica.

III.F. Fortalecimiento de la capacidad comercial

En la ronda novena ronda de negociación realizada en Lima en abril de 2005 se creó un *Comité Permanente de Fortalecimiento de la Capacidad Comercial*, que operará durante todo el período de transición que se defina en el acuerdo comercial entre Estados Unidos y Colombia, Ecuador y Perú. Por lo tanto, el funcionamiento del comité podría extenderse hasta 20 o 25 años para el caso de los productos agrícolas.

El objetivo principal del Comité es gestionar proyectos de cooperación internacional con recursos no reembolsables, que sirvan para dar asistencia técnica y apoyo a los sectores público y privado que requieran de ayuda para poder cumplir con los compromisos que queden plasmados en el tratado. Hasta junio de 2005 la mesa de fortalecimiento de la capacidad comercial había aprobado 37 proyectos, que se relacionan con aduanas, normas técnicas, medidas sanitarias, inversión y algunos aspectos de divulgación del Tratado, entre otros. En relación con el tema laboral, el Comité consiguió financiación con recursos estadounidenses para tres proyectos de interés: difusión de los derechos de los trabajadores; diseño y montaje de un sistema de información del mercado de trabajo; y mejoramiento de la inspección en las empresas para asegurar el cumplimiento de las normas laborales.

Según el gobierno colombiano, los proyectos de fortalecimiento de la capacidad comercial podrían enfocarse a desarrollar iniciativas prioritarias para las regiones, con lo cual podría convertirse en una fuente de financiación de base para el aprovechamiento del TLC. Así mismo, el comité podría recolectar dineros de la banca multilateral para completar la financiación de proyectos orientados a la adecuación institucional que permita la aplicación del tratado, como es el caso de las aduanas y de los institutos sanitarios y fitosanitarios. Por último, el comité también podría financiar proyectos que apoyen políticas para mejorar la competitividad de los microempresarios y pequeños empresarios.

Por lo tanto, los tomadores de decisión, y en particular las autoridades regionales, deberían contactar a los funcionarios encargados del *Comité Permanente de Fortalecimiento de la Capacidad Comercial* con el fin de utilizar de la mejor manera los recursos disponibles para facilitar el tránsito hacia una economía más abierta. Como se

discute más adelante, estos recursos serían particularmente útiles para financiar estrategias de reconversión laboral en sectores no competitivos de la ciudad región.

III.G. Otros temas en la agenda de negociación

En esta sección presentamos un breve resumen de los temas que aparecen en el Cuadro III-1, sobre los cuales no profundizamos en secciones anteriores por considerar que no impactan de la manera más directa el empleo y las condiciones de vida de la población. A continuación nos detenemos en qué se negocia para estructurar cada uno de los siguientes capítulos que han hecho parte de los TLCs recientemente impulsados por Estados Unidos: *administración aduanera, medidas sanitarias y fitosanitarias, obstáculos técnicos al comercio, defensa comercial, contratación pública, telecomunicaciones, comercio electrónico, política de competencia, medio ambiente y solución de controversias.*¹²⁴

III.G.1. Administración aduanera

El capítulo sobre *Administración aduanera* busca principalmente alcanzar mayor transparencia en esta área para el desarrollo de los flujos de comercio de bienes. Así mismo, el capítulo pretende mejorar la cooperación aduanera entre las Partes. En efecto, el capítulo contempla la inclusión de normas para obligar a las Partes a publicar todos los procedimientos administrativos, leyes y reglamentos aduaneros. Así mismo, en este sentido requiere la disponibilidad anticipada de resoluciones que modifiquen cuestiones aduaneras para comentarios. Por último, este capítulo busca garantizar que los importadores cuenten con acceso a instancias para solicitar la revisión judicial y administrativa sobre cuestiones aduaneras, y establecer un mecanismo de cooperación aduanera para combatir el transbordo ilícito.

III.G.2. Medidas sanitarias y fitosanitarias

Las *medidas sanitarias y fitosanitarias* son adoptadas por los países para proteger la salud humana o de los animales del uso de aditivos, o de la presencia de toxinas, organismos patógenos o contaminantes en los alimentos. Igualmente se busca proteger la

salud humana de enfermedades portadas por animales o plantas, así como la salud animal frente a pestes y enfermedades. En este contexto, el capítulo sobre *medidas sanitarias y fitosanitarias* busca que éstas no sean usadas de manera injustificada como barreras al comercio.

III.G.3. Obstáculos técnicos al comercio

Los *obstáculos técnicos al comercio* (OBT) son restricciones impuestas a las exportaciones de otros países con fines proteccionistas, que están respaldadas por exigencias de requisitos técnicos, de estándares industriales, o de marcado y embalaje, entre otros. Un ejemplo de este tipo de obstáculos es, por ejemplo, la imposición injustificada de reglamentos técnicos sobre las especificaciones para proteger a los agricultores del posible daño derivado de la manipulación de abonos importados, cuando este reglamento es adoptado para proteger la industria nacional de abonos y no para proteger a los nacionales del mencionado daño.

El capítulo sobre este tópico se enfoca en la adopción de estándares técnicos reconocidos mutuamente entre las Partes, con el fin de minimizar la probabilidad de que las mismas los utilicen como pretexto para entorpecer el comercio.

III.G.4. Defensa comercial

El capítulo sobre *Defensa comercial* hace referencia a las salvaguardias y los derechos *antidumping* y compensatorios. Conviene definir brevemente cada uno de estos remedios antes de explicar cómo se tratan en el capítulo en cuestión. Adicionalmente, presentamos la evidencia disponible sobre su uso relativo en Estados Unidos y nuestro país.

En primera instancia, las *medidas de salvaguardia* (o *countervailing duties*, CVD) permiten adoptar una medida provisional, generalmente un arancel, para proteger una rama específica de la producción nacional ante un aumento imprevisto de las importaciones de un producto cualquiera, que cause o amenace causar daño grave a esa rama de producción. En segundo término, los *derechos antidumping* (o *anti-dumping duties*, AD) surgen de investigaciones sobre importaciones realizadas con un valor de

¹²⁴ Esta subsección utiliza definiciones y explicaciones temáticas encontradas en Mincomercio (2004), “Las

venta inferior al del mercado de origen, que causan daño a la industria doméstica. Por último, los *derechos compensatorios* corresponden a remedios comerciales ante la comprobación de aplicación de subsidios a las exportaciones realizadas por las contrapartes comerciales.

En este contexto, el capítulo sobre *defensa comercial* establece las provisiones necesarias para que las Partes puedan adoptar una *salvaguardia provisional*, la cual podría usarse como alivio comercial durante el período de transición o lapso de cumplimiento del cronograma de desgravación. En cuanto a los derechos *antidumping* y compensatorios, el capítulo sobre *defensa comercial* remite a las Partes a conservar sus derechos y obligaciones de conformidad con el Acuerdo sobre la OMC sobre la aplicación de derechos *antidumping* y compensatorios. En este sentido, cabe señalar que el citado acuerdo de la OMC sobre el tema ha resultado bastante ineficiente para evitar la aplicación de legislaciones *antidumping* de corte proteccionista en diversos países, como Estados Unidos.¹²⁵ Cabe señalar que la reciente enmienda a la ley que gobierna los derechos *antidumping* y los compensatorios en EE.UU. generó un subsidio indirecto para la industria de ese país, ya que ordena que los recursos recaudados por el remedio comercial sean transferidos a los sectores afectados.¹²⁶ De hecho, este último procedimiento habilitó desembolsos a los productores domésticos afectados por una suma de US\$ 840 millones entre 2001 y 2003.¹²⁷

El examen de la política comercial estadounidense realizado por la OMC (2003) destaca que el uso activo de estas medidas por parte de Estados Unidos genera gran incertidumbre entre sus socios comerciales. La iniciación de una investigación por AD puede afectar la operación comercial de los exportadores, puesto que en la mayoría de los casos EE.UU. aplica derechos AD preliminares mientras se adopta una decisión definitiva. Los países miembros de la OMC han cuestionado el uso intensivo de estas medidas por parte de EE.UU., en particular el uso reiterado de la enmienda de Byrd. Cabe señalar que en 2001 el número total de inicio de investigaciones por *antidumping* en

100 preguntas del TLC”.

¹²⁵ Véase Tavares *et al.* (2001), “Antidumping in the Americas”.

¹²⁶ Nos referimos a la Enmienda Byrd de 2000, que ha sido cuestionada por la OMC como contraria al espíritu del sistema multilateral de comercio.

EE.UU. alcanzó su nivel más alto desde 1992, pero las iniciaciones disminuyeron sustancialmente desde 2002 en un contexto de recuperación económica.¹²⁸

Por su parte, Reina y Zuluaga (2005) analizan el uso de derechos *antidumping* y salvaguardias en Colombia y encuentran que el gobierno no ha acudido intensivamente a esta opción para satisfacer las demandas de los agentes económicos que buscan mayor protección, y que el número de solicitudes que se presentan es reducido frente a los estándares internacionales. Los autores señalan que esta tendencia puede explicarse por la relativa ignorancia del sector privado acerca de los instrumentos, y la estabilidad y solidez que ha mostrado la institucionalidad asociada con las investigaciones y el proceso de toma de decisiones, a pesar de que las instancias investigadoras y decisorias no son entes independientes dentro de la estructura gubernamental.¹²⁹

En suma, las medidas de *defensa comercial* buscan evitar las prácticas comerciales que creen desventajas y distorsiones artificiales al comercio entre los países. Sin embargo, los procedimientos antidumping estadounidenses, que no son objeto de una negociación comercial bilateral, generan amplias dudas sobre su posible utilización con fines proteccionistas.

III.G.5. Contratación pública

La negociación del capítulo de *Contratación pública* busca brindar acceso a los proveedores de bienes y servicios extranjeros a los procesos de adquisición de las entidades públicas de las Partes de un TLC. Para tal efecto, la mesa sobre contratación pública elabora una *lista positiva* de entidades a las cuales se aplicarían las obligaciones generales de este capítulo. Cabe señalar que esta lista puede involucrar tanto entidades del nivel central de gobierno como del nivel subnacional. Estados como Arkansas, Colorado, Florida, Illinois, Mississippi, Nueva York y Utah han listado algunas de sus entidades públicas en la *lista positiva* mencionada en TLCs suscritos recientemente por EE.UU..

¹²⁷ OMC (2003), “Examen de la política comercial de Estados Unidos”, pgs.32-33

¹²⁸ *Ibid.*

¹²⁹ Reina y Zuluaga (2005), “Application of Safeguards and Antidumping Duties in Colombia”.

Además, las negociaciones de compras públicas involucran la elaboración de una *lista negativa* de bienes y servicios, o reservas al capítulo en cuestión, los cuales no asumirían los compromisos contemplados en el mismo. Adicionalmente, el capítulo determina unos umbrales, o valores mínimos, para determinar cuáles compras o licitaciones podrían estar al alcance de la otra Parte en un TLC.

III.G.6. Telecomunicaciones

El capítulo de *Telecomunicaciones* contempla el acceso no discriminado a las redes públicas de telecomunicaciones. Adicionalmente, el capítulo busca que los reglamentos sobre el acceso a esas redes sean transparentes, establecidos por reguladores independientes y promuevan la neutralidad tecnológica. Además, como se menciona de forma explícita en los tratados, el capítulo de *Telecomunicaciones* no cubre medidas relativas a la radiodifusión o distribución por cable de programación de radio o televisión en los acuerdos impulsados por Estados Unidos. Sin embargo, los operadores de televisión por cable quedarían cubiertos por este capítulo en la medida en que dichas empresas involucren dentro de sus servicios la prestación, por ejemplo, del servicio de internet. En esta medida, las obligaciones adquiridas por el Gobierno Nacional para las redes de telecomunicaciones pueden afectar a los operadores de televisión por cable, siempre que sean operadores de *servicios de acceso a internet* (ISPs por sus sigla en inglés) o presten cualquier clase de servicios de telecomunicaciones.

En este sentido, con ocasión de un TLC con Estados Unidos, la convergencia en el uso de redes para la prestación de diferentes servicios llevaría a una duplicidad de competencias entre dos entidades del Estado: la Comisión Nacional de Televisión y la Comisión de Regulación de Telecomunicaciones.

La distinción entre transmisión de datos y teledifusión es cada vez más difícil debido al proceso de convergencia tecnológica que se viene presentando en el sector de telecomunicaciones. Por lo tanto, se considera que la negociación sobre el acceso y uso de las redes y de los servicios públicos de telecomunicaciones entre las Partes del TLC incidirá en el futuro de industrias como la telefonía, la radiodifusión y la televisión.

III.G.7. Comercio electrónico

El capítulo sobre *Comercio electrónico*, incluido en todos los TLCs recientes suscritos por Estados Unidos, busca eliminar la imposición de aranceles, tarifas u otras cargas al flujo de comercio electrónico. El capítulo señala que los contenidos electrónicos se deben regir por los capítulos correspondientes, según el caso: *servicios, inversión, servicios financieros o propiedad intelectual*. Por lo tanto, la discusión en la mesa de negociación sobre este tema es de carácter eminentemente aduanero.

No obstante lo anterior, lo que termine acordándose en la mesa sobre *comercio electrónico* es de gran relevancia para muchas industrias nacionales, puesto que los desarrollos tecnológicos en cuanto a mayor ancho de banda y velocidad de acceso a internet, por ejemplo, podrían cambiar la plataforma de transmisión para el comercio de industrias como el cine y la televisión. En este sentido, este capítulo tiene relación con el debate sobre la naturaleza de ciertos productos (como libros y películas) que pueden hacerse disponibles “en línea” y que tienen una copia material (física) equivalente. De hecho, aún se discute en la UNESCO si estos deben ser considerados “bienes virtuales” o si se deben abordar como un servicio. Debido a que el comercio internacional trata de manera diferente los bienes y los servicios, la normatividad que rija el comercio electrónico incidirá sobre la preferencia por el comercio físico o virtual de estos bienes y servicios.

III.G.8. Política de competencia

Este capítulo abarca una serie de disciplinas para contrarrestar prácticas anti-competitivas que afecten el comercio de bienes y servicios entre las Partes. El objetivo del capítulo de *Política de competencia* es promover la eficiencia económica y el bienestar de los consumidores, con énfasis en cláusulas de cooperación entre las respectivas autoridades y un compromiso de transparencia en las políticas de competencia gubernamentales. Entre todos los TLCs recientes impulsados por Estados Unidos, sólo en tres acuerdos se ha incluido un texto sobre este tema: Australia (2004), Chile (2003) y Singapur (2003).

III.G.9. Medio ambiente

De manera similar a lo que sucede en el capítulo laboral evaluado en la sección III.E, el capítulo sobre ***Medio ambiente*** contempla que los países apliquen sus estándares ambientales nacionales para evitar que los mayores niveles de comercio incidan negativamente en el medio ambiente de las Partes. Por lo tanto, el capítulo establece que cada país mantendrá su potestad soberana para modificar su legislación ambiental al suscribir un TLC con EE.UU., pero no podrá deteriorar los estándares ambientales para favorecer artificialmente al comercio o atraer inversiones. Por último, el capítulo prevé la posibilidad de recurrir al mecanismo de solución de diferencias en casos de incumplimiento de estas obligaciones.

III.G.10. Solución de controversias

El capítulo de ***Solución de controversias*** establece el procedimiento para resolver las polémicas que surjan entre las Partes, el cual contempla el llamado a consultas, el establecimiento de un grupo de arbitraje y la realización de audiencias públicas. En caso de no alcanzar una solución amistosa, el texto del capítulo plantea la posibilidad de que un panel de expertos determine si el proceso amerita la imposición de sanciones. No obstante, cabe anotar que el capítulo hace énfasis en las soluciones amistosas, por lo cual depende crucialmente de las consultas, audiencias y la cooperación bilateral.

En el siguiente capítulo realizamos una caracterización de la economía de Bogotá-Cundinamarca, que apoya el análisis sobre el impacto de un TLC entre Colombia y Estados Unidos en la ciudad región (Capítulo V).

IV. CARACTERÍSTICAS PRINCIPALES DE LA ECONOMÍA DE BOGOTÁ-CUNDINAMARCA

El presente capítulo estudia las principales características de la economía de Bogotá-Cundinamarca, como base para la evaluación del impacto económico y social de un Tratado de Libre Comercio (TLC) entre Colombia y Estados Unidos en la economía regional, que se presenta en el siguiente capítulo de este documento.

En primer lugar se evalúa la estructura de la actividad económica de Bogotá-Cundinamarca y su desempeño reciente. En la sección IV.B analizamos la composición y la evolución de la industria manufacturera de la región. Las secciones IV.C y IV.D caracterizan la estructura y la dinámica de la población y el mercado laboral de Bogotá-Cundinamarca, respectivamente. En la sección IV.E evaluamos la situación de la pobreza y la desigualdad de la región. La importancia relativa, composición y dinámica reciente de los flujos comerciales de bienes y servicios de Bogotá-Cundinamarca es materia de las secciones IV.F y IV.G. Por último, la sección IV.H ofrece un balance de la situación fiscal del Distrito Capital.¹³⁰

IV.A. Actividad económica

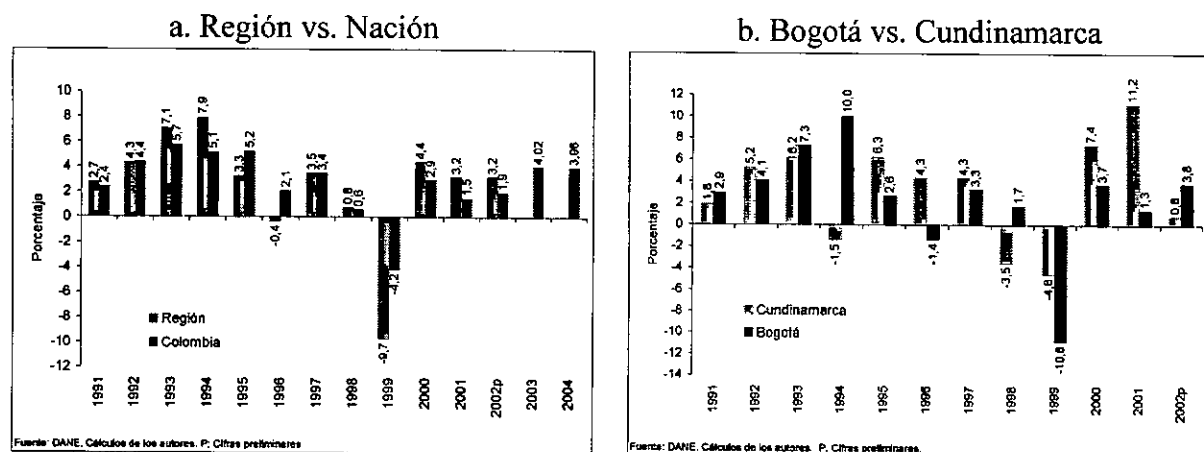
La economía de la región Bogotá-Cundinamarca representa aproximadamente 28% del PIB de Colombia.¹³¹ El Distrito Capital representa 22% del PIB del país, lo que la convierte en el principal polo de desarrollo regional y nacional. Durante la década de los años noventa la ciudad aumentó su participación en el PIB nacional en cerca 3 puntos porcentuales. Cabe destacar que actualmente el PIB per cápita de Bogotá es de aproximadamente 3.200 dólares, casi 40% superior al promedio nacional.

Durante la mayoría de los últimos 14 años, el PIB regional tuvo un crecimiento mayor que el promedio nacional (Gráfico IV-1a). Este comportamiento es particularmente notorio al inicio de la década pasada y en los años posteriores a la crisis de 1998-99. El

¹³⁰ No evaluamos la situación fiscal de Cundinamarca en la medida en que nuestro objetivo específico es evaluar herramientas de política pública para el caso del Distrito Capital. Por lo tanto, el análisis fiscal de Cundinamarca excede el ámbito de esta investigación.

Gráfico IV-1b destaca que la economía bogotana ha sido más vulnerable a la desaceleración económica que el resto del país, en la medida en que en los períodos de caída en el producto se ha visto afectada más que proporcionalmente. Por su parte, el ciclo de Cundinamarca es menos pronunciado a la baja en comparación con el bogotano. En el lapso posterior a la crisis económica de fin de siglo, Cundinamarca registró tasas de crecimiento de 7,4% y 11,2% anual en 2000 y 2001, respectivamente, pero las cifras preliminares señalan que la recuperación perdió impulso en 2002 al crecer tan sólo 0,8%.

Gráfico IV-1
Crecimiento económico, 1991 – 2004



Entre 1991 y 2001 el PIB regional en su conjunto creció a tasas superiores al promedio nacional, excepto en 1995 y durante la recesión económica de 1999, la cual fue más severa en la región que en el resto del país. La caída de la producción de la región se acercó al 10% en 1999, en tanto que la del PIB nacional fue de 4,2%. El producto regional retornó a una senda de crecimiento al comienzo de la presente década. Según estimaciones de la Secretaría de Hacienda Distrital, el PIB de Bogotá creció 4,6% durante 2003, lo que explica en buena medida la aceleración del crecimiento económico nacional durante el año pasado. Esta situación contrasta con el comportamiento observado entre 1990 y 2001, periodo en que la economía de Bogotá-Cundinamarca creció 2,3%, cifra ligeramente inferior que el crecimiento nacional de 2,6%.

¹³¹ Fuente Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE)-Cuentas Departamentales. En el momento de redactar este informe las últimas cifras oficiales disponibles de PIB departamental correspondían a 2002.

Todos los sectores de la economía regional registraron un deterioro en 1999, excepto los servicios del gobierno (véase Gráfico IV-2 y Gráfico IV-3). Como puede observarse en el Gráfico IV-2, la agricultura de la región sufrió un relativo estancamiento entre 1995 y 1999, pero ha conservado una tendencia positiva de crecimiento durante años subsiguientes. Adicionalmente, llama la atención que el valor agregado total de la industria manufacturera no haya crecido significativamente en términos reales entre 1990 y 2002. Por último, el sector de la minería se destaca por su volatilidad durante la década pasada y una tendencia reciente de recuperación y crecimiento.

Gráfico IV-2

Evolución del PIB agrícola, minero e industrial de *Bogotá-Cundinamarca*, 1990 – 2002

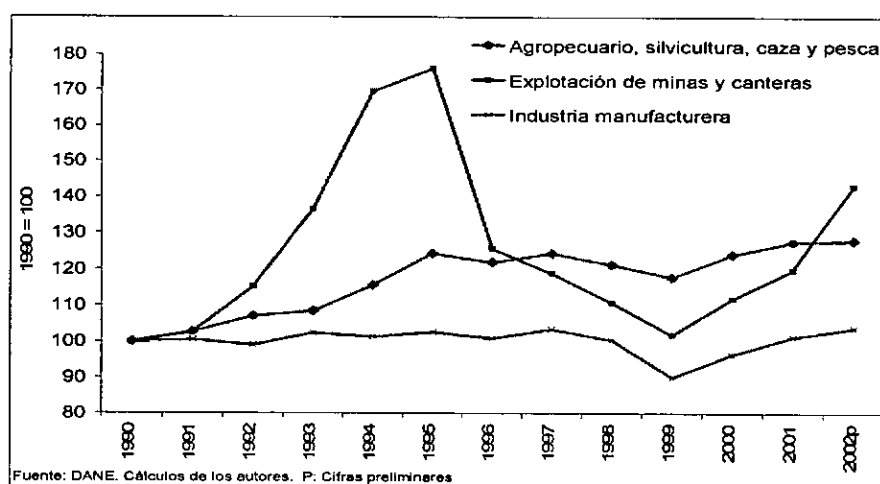
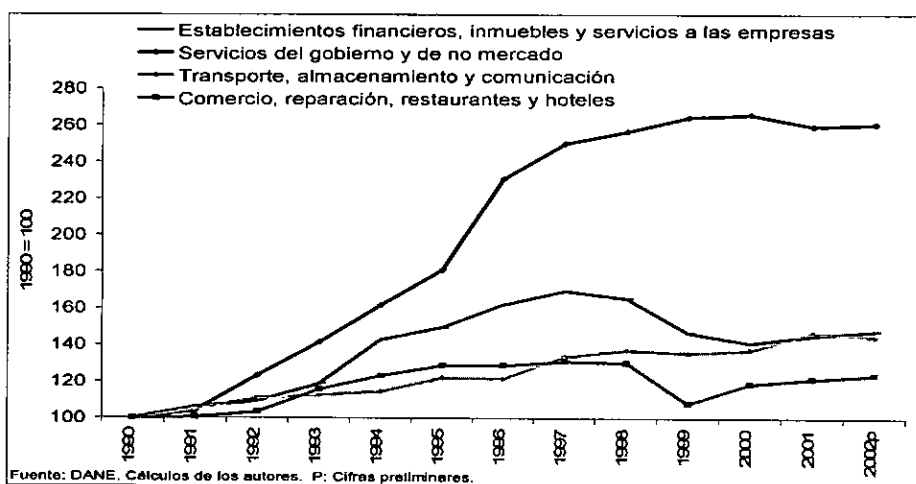


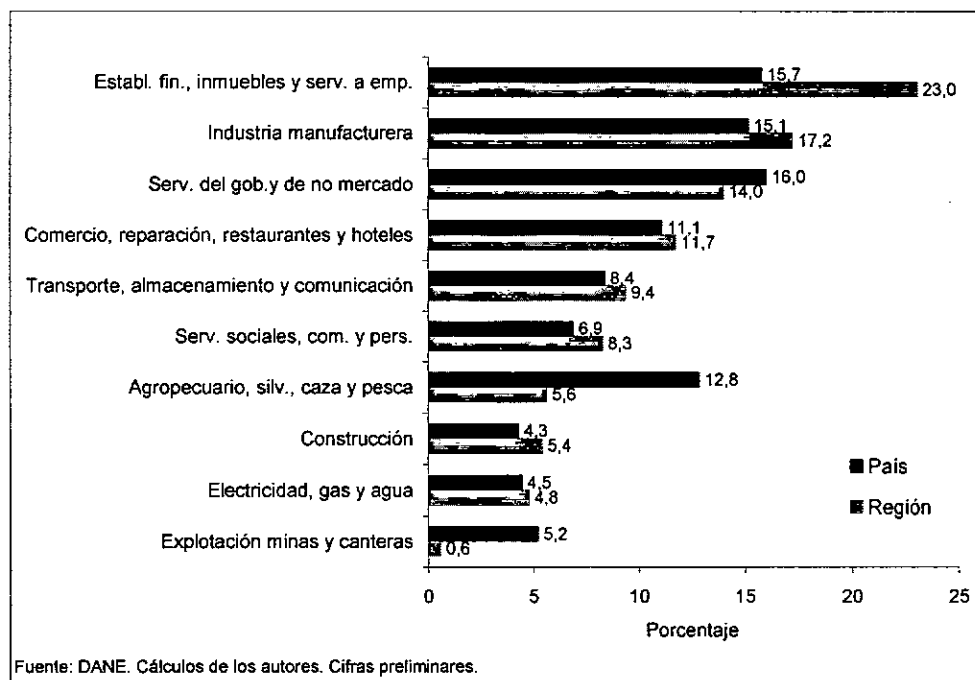
Gráfico IV-3

Evolución del PIB de los sectores de servicios de *Bogotá-Cundinamarca*, 1990-2002



Es importante destacar las diferencias que existen entre la estructura económica de Bogotá-Cundinamarca y del total nacional. El Gráfico IV-4 muestra que los sectores agropecuarios, de minas y canteras, y de servicios del gobierno son menos importantes en la región que en la economía nacional. Por ejemplo, las actividades agropecuarias y mineras sólo representaron 6,2% del PIB regional en 2002, mientras que la participación de estos rubros en el nivel nacional fue de 18% (Gráfico IV-4).

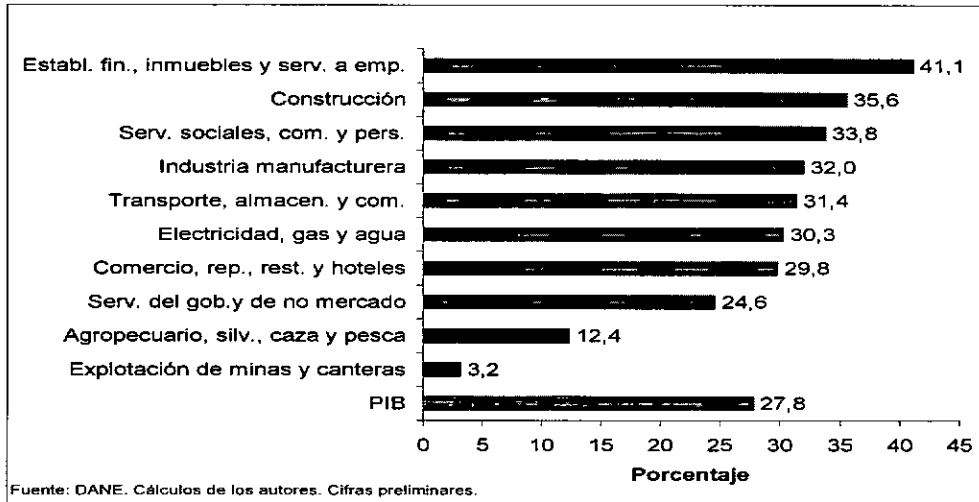
Gráfico IV-4
Composición del PIB de *Bogotá-Cundinamarca* y Colombia, 2002



Cabe destacar que sectores como *comercio, servicios públicos, transporte* y la *industria manufacturera* de Bogotá-Cundinamarca equivalen a alrededor de 30% de los mismos en el total nacional (Gráfico IV-5). Así mismo, la construcción y los servicios sociales en la región representan casi 36% y 35% del total nacional.

Gráfico IV-5

Participación de *Bogotá-Cundinamarca* en el PIB nacional, por sectores, 2002



La importancia particular de Bogotá merece una mención especial. Según Centanaro (2002), la *industria*, el *comercio*, los *servicios financieros*, los *servicios inmobiliarios* y el *transporte* explican cerca del 80% del total del PIB de la ciudad. Así, Bogotá concentra el 30% de la *industria* nacional, 22% de la *construcción*, 29% del *transporte*, 50% de *servicios de correo y comunicaciones*, 44% de la *intermediación financiera*, 38% de los *servicios inmobiliarios y de vivienda*, 75% de los *servicios a las empresas*, 45% de los *servicios de educación privada* (enseñanza de mercado) y 34% de *servicios de salud*.

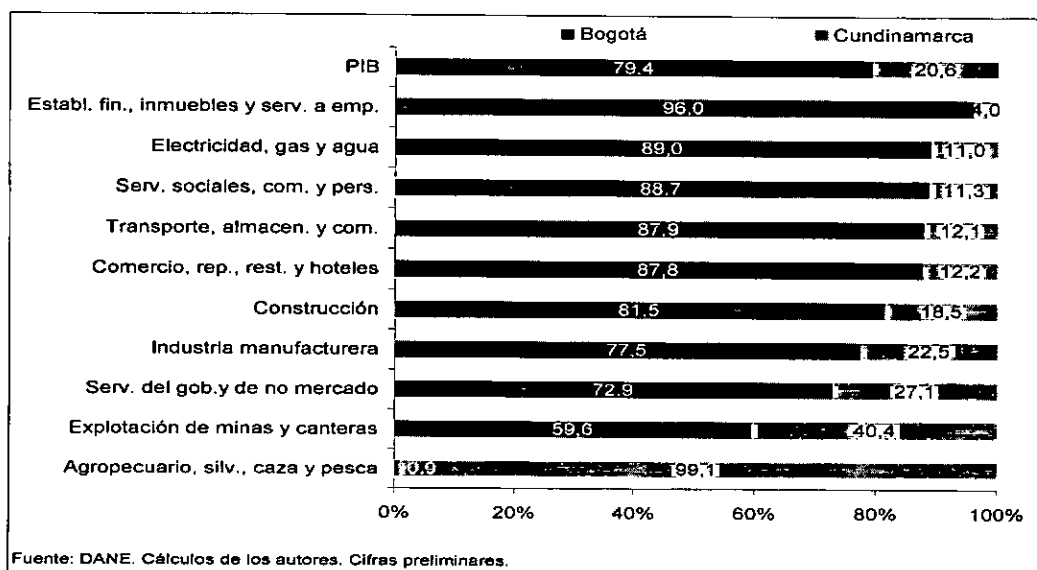
Igualmente, Bogotá sobresale en cuanto al número de empresas que tienen su actividad económica ubicada en la ciudad. De acuerdo con la Cámara de Comercio de Bogotá (CCB), hay más de 190.000 empresas registradas en la capital, de las cuales 98% son pequeñas y micro empresas. Esto significa que hay cerca de 3.800 empresas medianas y grandes en la región. Esto significa que 35% de las empresas o sociedades del país se encuentran en Bogotá-Cundinamarca. De otro lado, 64% de las empresas de Bogotá-Cundinamarca se concentran en tres sectores: *comercio*, *industria* y *servicios financieros* (27%, 20% y 17%, respectivamente).

De acuerdo con el Observatorio Económico de Bogotá de la CCB, durante 2003 se crearon 14.060 sociedades, una cifra significativamente mayor que el promedio anual de 10.877 sociedades constituidas durante la década pasada. No se encuentra, sin embargo,

una disminución en la liquidación de sociedades. Durante los últimos cinco años se han liquidado anualmente en promedio 2.800 sociedades, sin variaciones importantes durante el período mencionado.

Como ya se mencionó, el PIB de Bogotá es cuatro veces el PIB de Cundinamarca. Sectorialmente, sin embargo, esta relación no se conserva, pues como se observa en el Gráfico IV-6 las economías de la ciudad y el departamento se complementan entre sí. Prácticamente toda la actividad agropecuaria y minera de la región se encuentra en Cundinamarca, mientras que Bogotá registra la mayor parte de las actividades de *comercio, el transporte, la industria y los servicios financieros*.

Gráfico IV-6
Concentración geográfica del PIB de la región *Bogotá-Cundinamarca*, 2002

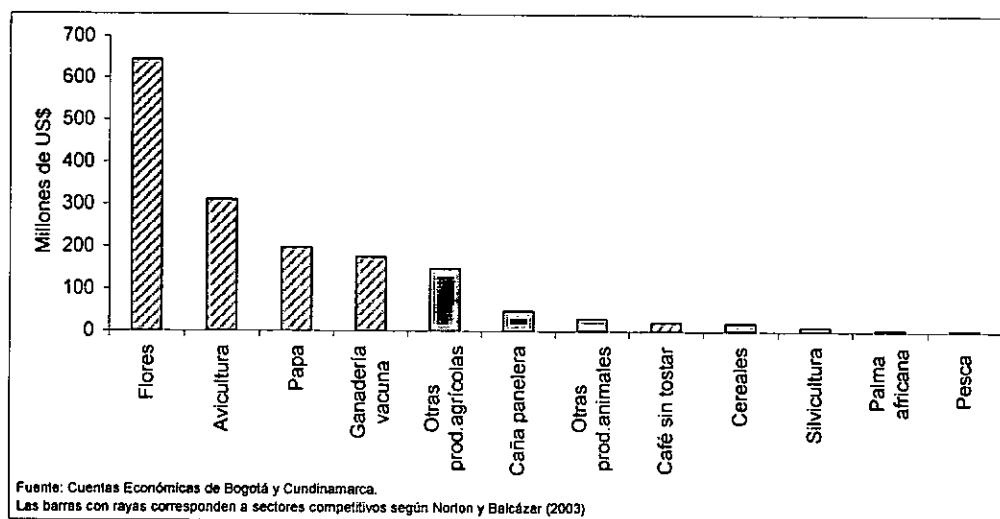


Entre todos los renglones productivos el agropecuario merece destacarse por su importancia regional y nacional. Un estudio del CEGA muestra que Cundinamarca ocupa el noveno lugar entre los departamentos del país por su participación en el total nacional. En el período 1985-1998 esa participación alcanzó niveles del 29% en promedio, similares a los de Magdalena y Boyacá.

Con base en la más reciente matriz insumo-producto para Cundinamarca, el Gráfico IV-7 muestra el valor de la producción agrícola de Cundinamarca en 2000.¹³² El principal renglón productivo es *flores* (US\$ 642,3 millones en 2000), seguido por *avicultura* (US\$ 310,5 millones), *papa* (US\$ 196,3 millones) y *ganadería vacuna* (US\$ 175,5 millones), entre los principales. Según un estudio de Norton y Balcázar (2003), el departamento es competitivo en la producción de los bienes resaltados en el gráfico: *flores*, *avicultura*, *papa*, *ganadería vacuna*, *café* y *palma africana*.

Por último, cabe destacar que, según un estudio de la CEPAL, que analiza la evolución del producto per cápita en Bogotá D.C. y de 23 departamentos del país, solamente Valle del Cauca, Bogotá y Cundinamarca pueden clasificarse como regiones dinámicas, con un alto PIB per cápita. El estudio señala que Cundinamarca es el departamento con el mayor crecimiento del país, superando incluso a Bogotá y Valle del Cauca.

Gráfico IV-7
Cundinamarca: producción agropecuaria en 2000, US \$ millones



En suma, la relevancia de la economía de Bogotá-Cundinamarca para el país es indiscutible. Sin embargo, la especialización relativa en la producción de bienes y servicios de Bogotá y Cundinamarca difiere y se complementa. Cabe destacar que los sectores productivos han tenido comportamientos diversos: el producto minero ha registrado una alta volatilidad en el período 1990-2002, mientras que las actividades

¹³² Infortunadamente las cuentas económicas de Bogotá no desagregan en productos los renglones que

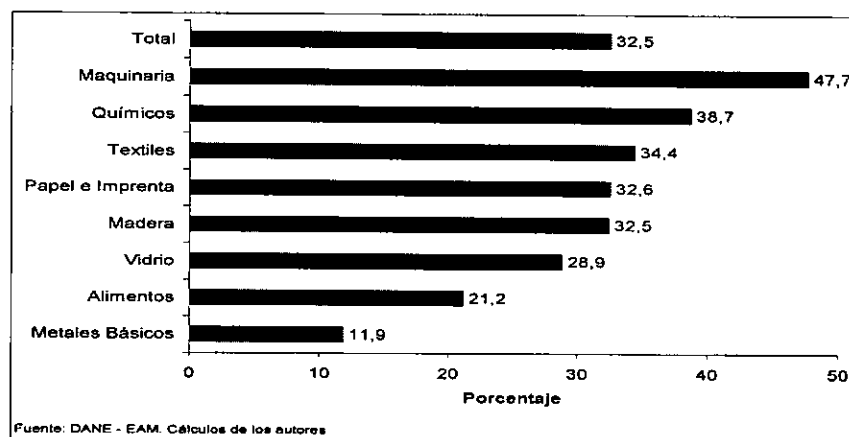
agropecuarias e industriales han crecido a tasas positivas pero modestas en igual lapso. A continuación profundizamos en la industria manufacturera regional.

IV.B. La industria manufacturera de la región Bogotá-Cundinamarca¹³³

Como se mencionó en la sección anterior, la producción industrial de Bogotá y Cundinamarca representa aproximadamente un tercio de la producción industrial nacional (Gráfico IV-8). Algunos sectores industriales se encuentran más concentrados en la región que otros. En particular, aproximadamente 48% de la producción del sector de *Maquinaria* y 39% del sector *Químicos* proviene de la región *Bogotá-Cundinamarca*. Por el contrario, los sectores de *Alimentos* y *Metales Básicos* de la región concentran sólo el 21% y 12% de la producción nacional de esos sectores.

Gráfico IV-8

Producción industrial de Bogotá y Cundinamarca como porcentaje del total nacional por sector CIU 2 dígitos (promedio anual 1997-2001)



Al observar dinámica de la producción industrial de la región, discriminando el valor total según la participación de los sectores CIU a dos dígitos, se hace evidente la importancia de ciertas actividades productivas. En promedio, para el período 1997-2001 la producción de los sectores *Maquinaria* y *Químicos* representó 25,5% y 30,8% del total de la producción manufacturera de Bogotá-Cundinamarca, respectivamente (Gráfico IV-9). Por su parte, el sector *Alimentos* representó en promedio 17% de la producción

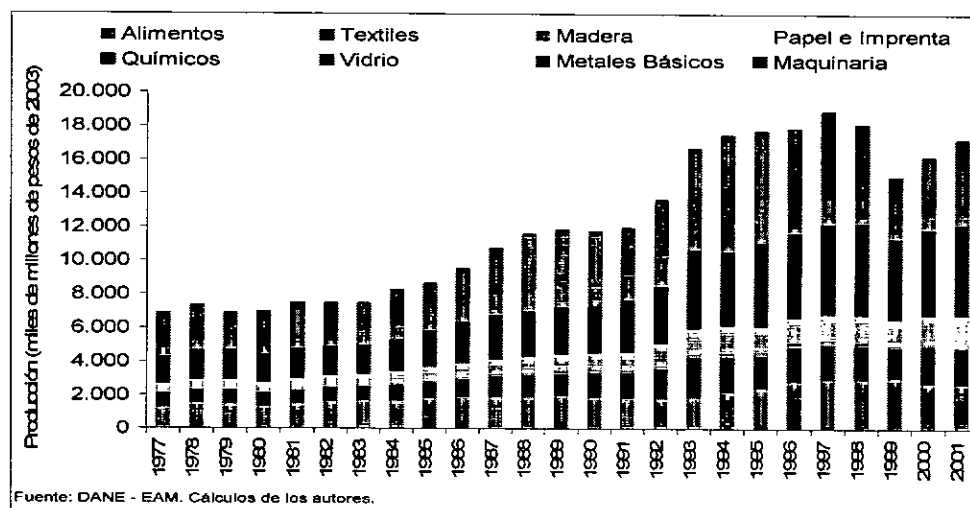
componen el sector agropecuario, razón por la cual mostramos únicamente el caso de Cundinamarca.

¹³³ La fuente de información utilizada para esta sección es la Encuesta Anual Manufacturera (EAM) del DANE, disponible hasta 2001. A pesar de que no se cuenta con datos comparables para el período 2002-

industrial de la región en ese período, aunque el mismo es relativamente pequeño en la región con respecto al resto del país pues la producción regional corresponde sólo al 21% del total nacional. El caso contrario es el del sector *Madera* que, si bien tiene una producción relativamente pequeña dentro de la industria manufacturera de la región (en promedio 1,1%), representó en promedio 32,5% de la producción nacional durante el lapso mencionado. Finalmente, los sectores *Químicos*, *Maquinaria* y *Papel e Imprenta* han aumentado su participación en la producción industrial de la región, mientras que la participación de *Alimentos*, *Textiles* y *Metales Básicos* se ha mantenido relativamente constante y la de *Vidrio* ha disminuido, particularmente en los últimos años de la muestra analizada.

Gráfico IV-9

Producción industrial de Bogotá y Cundinamarca por sector CIU 2 dígitos (1977-2001)



Al evaluar el número de empleados industriales de Bogotá-Cundinamarca se observa su importancia en el nivel nacional. Entre 1997 y 2001 la región representó en promedio 36% del empleo industrial del país. El Gráfico IV-10 muestra que, en términos de empleo en la región, el sector con mayor concentración es *Maquinaria* y *Químicos*. Sin embargo, el sector *Papel e imprenta* también tiene un peso relativamente importante.

2004, se considera que el análisis de la dinámica industrial de la región hasta 2001 permite caracterizar adecuadamente su industria.

A su vez, la importancia del sector *Textiles* en Bogotá-Cundinamarca se hace evidente cuando se presenta la evolución del número absoluto de empleados de la industria discriminado por sectores CIIU a dos dígitos. El Gráfico IV-11 muestra que si bien el número de empleados del sector se ha reducido en los últimos años, éste es uno de los sectores más importantes pues representa en promedio 23,6% del empleo industrial de la región en el período 1997-2001. De igual manera, la participación regional en el empleo de los sectores de *Maquinaria* y de *Químicos* ha sido significativa en igual lapso, ya que se mantuvo en 22% y 23%, respectivamente. Adicionalmente, el empleo en estos dos sectores se ha mantenido relativamente constante a lo largo del tiempo, lo que sugiere que el mencionado aumento en la producción debió ser resultado de la introducción de nuevas tecnologías y/o a mejoras en la productividad.

Gráfico IV-10

Empleo de *Bogotá y Cundinamarca* como porcentaje del total nacional por sector CIIU 2 dígitos (promedio anual 1997-2001)

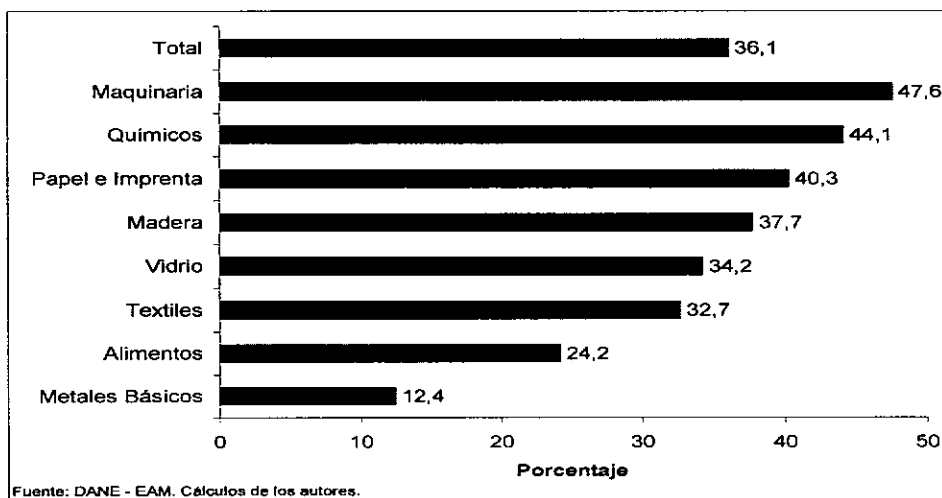
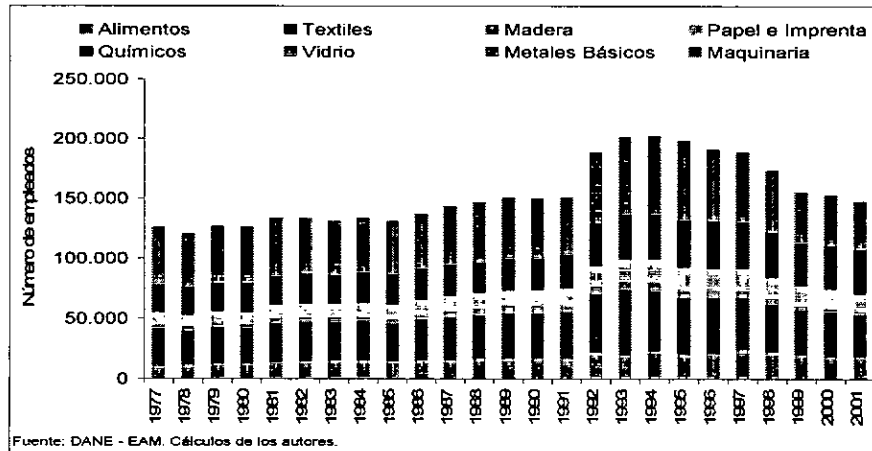


Gráfico IV-11

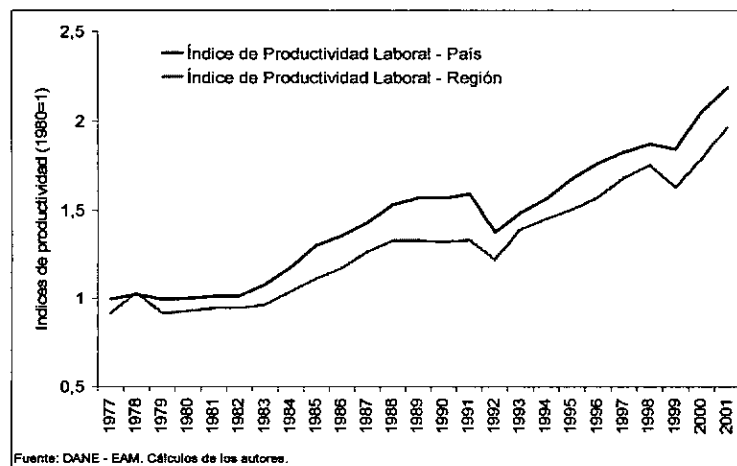
Empleo de *Bogotá y Cundinamarca* por sector CIU 2 dígitos (1977-2001)



Según el Gráfico IV-12, la producción real por trabajador de la región ha sido en promedio más baja que en el resto del país, aunque la tendencia de ambos indicadores ha sido similar. Este comportamiento, sin embargo, no es igual en todos los sectores (véase Gráfico IV-12).¹³⁴ Mientras el sector de *Textiles* y el sector de *Maquinaria* de la región se han destacado por haber tenido un desempeño reciente superior al promedio nacional en términos de su productividad laboral, los sectores de *Vidrio*, *Alimentos*, *Papel e Imprenta*, *Madera*, *Químicos* y *Metales básicos* en este aspecto han desmejorado.

Gráfico IV-12

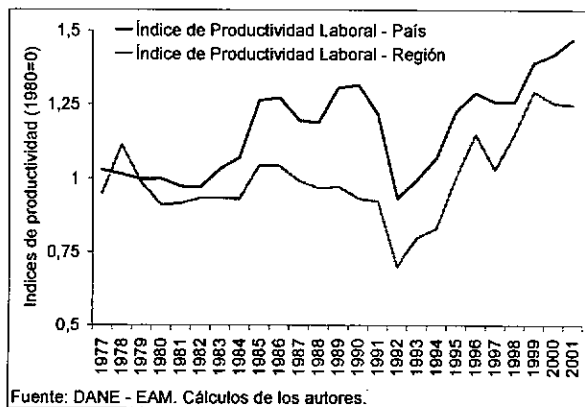
Dinámica de la productividad laboral de la industria manufacturera, 1977-2001



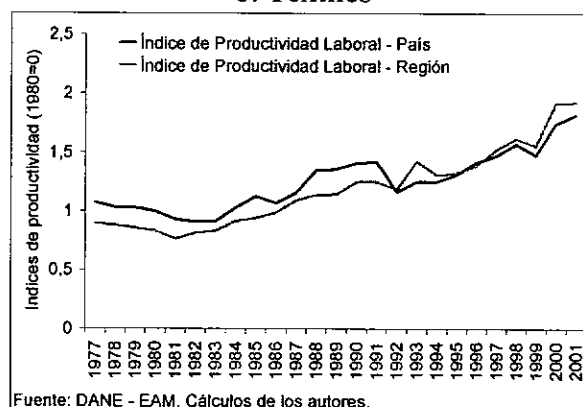
¹³⁴ Cabe recordar que la productividad laboral tiende a aumentar luego de la crisis económica de 1998-99 por el despido de trabajadores que tuvo lugar. Por lo tanto, el “brinco” en las series en 2000 refleja este fenómeno temporal.

Gráfico IV-13 Dinámica de la productividad laboral por sectores CIU 2 dígitos

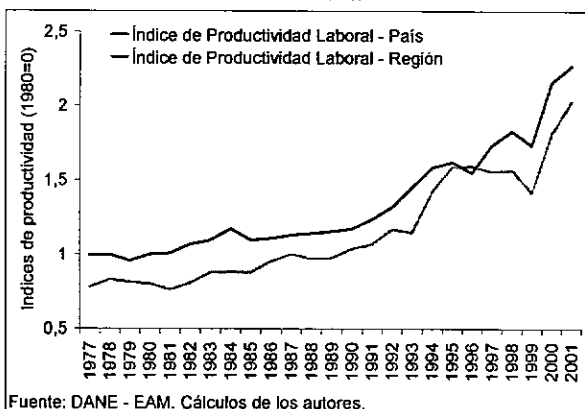
a. Alimentos



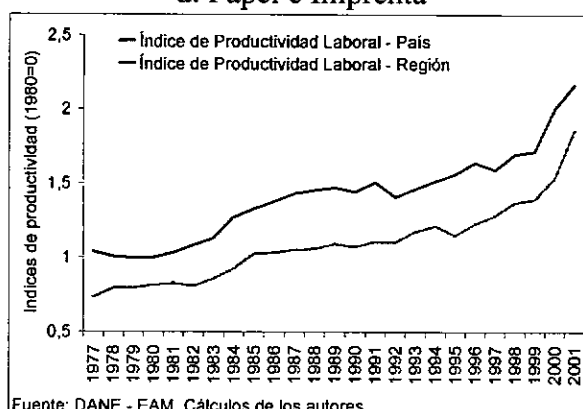
b. Textiles



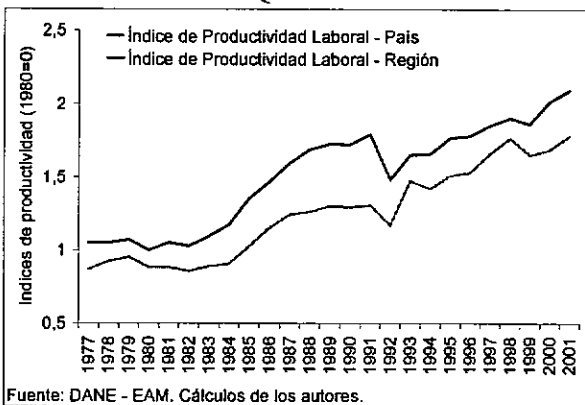
c. Madera



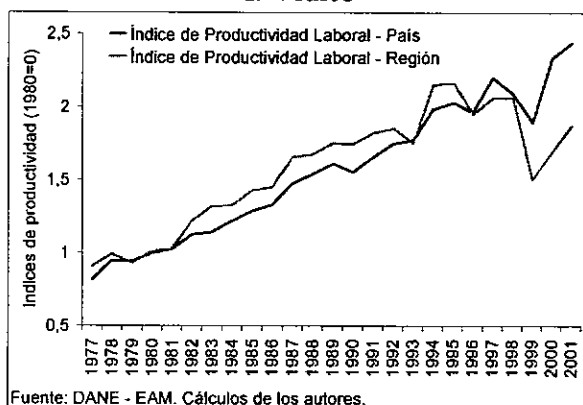
d. Papel e Imprenta



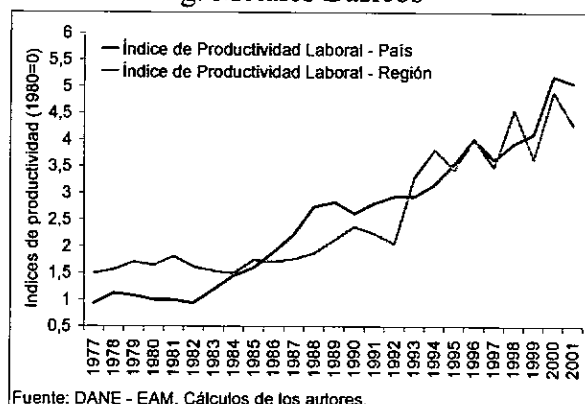
e. Químicos



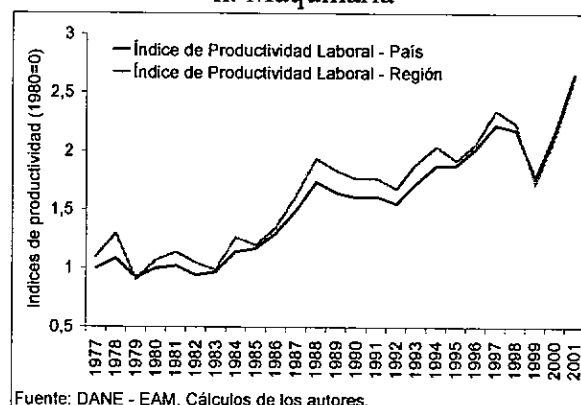
f. Vidrio



g. Metales Básicos



h. Maquinaria



IV.C. Población

Según el Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE) en el año 2004 la región Bogotá-Cundinamarca albergó una población de alrededor 9,3 millones de habitantes, lo que representa cerca del 21% de la población del país. Se estima que en este período el Distrito Capital tuvo un poco más de 7 millones y Cundinamarca 2,3 millones de habitantes. La dinámica migratoria de la última década sugiere que la población de la región ha tendido a concentrarse cada vez más en Bogotá y sus municipios aledaños. Mientras en 1973 la población de los 116 municipios de Cundinamarca representaba el 29% del total de la región, desde 1995 su participación en la población total de Bogotá-Cundinamarca se ha reducido a cerca de 25%.¹³⁵

Molina (2003) encuentra que la población en Bogotá y sus municipios aledaños crece a un ritmo superior que el del resto de municipios de la región.¹³⁶ Se estima que la población de Bogotá y sus 13 municipios vecinos aumenta cada año en cerca de 200.000 habitantes, de los cuales cerca de 160.000 corresponden a la capital. Más del 50% son inmigrantes provenientes de Cundinamarca y otras zonas del país, que en parte corresponden a los desplazados por el conflicto interno del país. El resto se explica por el crecimiento vegetativo de la población.

¹³⁵ H. Molina (2003).

¹³⁶ Según Molina (2003) "las tasas de crecimiento de los trece municipios del área de influencia inmediata de Bogotá sobre la Sabana, presentan en conjunto tasas estimadas de crecimiento a lo largo de los quinquenios comprendidos entre 1995 y 2020 que: i) tienden a superar en más de 7 por mil las tasas de todo el conjunto de Cundinamarca; ii) son mucho más elevadas que las de los otros 103 municipios del departamento considerados en conjunto y iii) son más elevadas (particularmente en las cabeceras) que las de Bogotá".

También existe concentración de la población en otros polos urbanos de desarrollo, especialmente en los municipios vecinos a la capital y en intermedios como La Mesa y Zipaquirá. En particular, 43 municipios explican más del 80% del total del crecimiento poblacional de Cundinamarca. En 31 de estos municipios la población crece a una tasa superior al promedio nacional de 2,1%. También existen 60 municipios del departamento con tasas de crecimiento poblacional menores a 1% (de los cuales 53 presentan tasas negativas). Los municipios rurales y menos integrados económicamente de la región son expulsores de población. Esta dinámica ha representado un cambio notable en la distribución de la población en la región Bogotá-Cundinamarca a lo largo de las últimas décadas. En la siguiente subsección se describen las principales características del mercado laboral regional.

IV.D. Mercado laboral

Actualmente la región Bogotá-Cundinamarca es el mayor mercado laboral del país, puesto que concentra la mayor porción de *Población Económicamente Activa* (PEA) de la nación. Según cifras para 2004, aproximadamente 78% de la población total de la región (9,3 millones) se encontró en edad de trabajar (7,24 millones de habitantes mayores de 12 años), pero sólo 50% de la población total hizo parte de la PEA (4,65 millones).¹³⁷ Adicionalmente, cerca de 3,96 millones de personas estaban ocupados y cerca de 0,68 millones sufriendo de desempleo, es decir que el desempleo se ubicó en promedio en 14,7% en 2004. En ese año Bogotá-Cundinamarca concentró alrededor de 22,8% de la PEA de Colombia y 22,6% y 22,7% del total de ocupados y desempleados en el nivel nacional.

¹³⁷ El Cuadro IV-2, al final de esta sección, presenta un resumen de las variables más relevantes del mercado laboral de Bogotá, Cundinamarca y la Nación para el período 1996-2004. Esta información fue tomada de la Encuesta Nacional de Hogares (ENH) para el período 1996-1999 y de la Encuesta Continua de Hogares (ECH) para 2000-2004. Cabe aclarar que a partir del año 2000 el DANE modificó el conjunto de preguntas del módulo de fuerza de trabajo de la ENH de acuerdo con las recomendaciones de la Organización Internacional del Trabajo (OIT). Además la metodología de recolección de las encuestas cambió, al pasar de un sistema puntual a uno continuo durante 52 semanas. Estas modificaciones producen una discontinuidad en las series laborales a partir de ese año. Además de haber asumido nuevas definiciones de las poblaciones de ocupados, desocupados, económicamente activos e inactivos, la nueva ECH capta mejor las estacionalidades del año. Por ende, las series presentadas en este capítulo no son comparables antes y después del año 2000, pero sí pueden hacerse comparaciones entre las series de Bogotá, Cundinamarca y la Nación en un mismo período de tiempo.

Al desagregar las variables del mercado laboral de la región, se hace evidente el grave problema de desempleo en la Capital. Desde finales de la década de los noventa, Bogotá ha representado una mayor proporción de desempleados del total nacional. Este hecho se ve reflejado en la evolución reciente de la tasa de desempleo de la capital. El Gráfico IV-14 muestra que durante el período 1996-2004 Bogotá presentó año tras año tasas de desempleo superiores al promedio nacional. A partir de la crisis económica en el período 1998-2000, la tendencia de la tasa de desempleo para Bogotá se separó de la nacional. Mientras la tasa de desempleo en la Capital llegó a un nivel máximo de 20,3% en 2000, en el mismo año la tasa de desempleo en el nivel nacional fue 16,65%. De igual manera, si bien los niveles de desempleo han sido menores en la Capital que en el promedio de las 7 ciudades más grandes de Colombia durante los últimos veinte años, en los años 2000, 2001 y 2002 la tasa de desempleo del trimestre julio-septiembre de Bogotá fue superior (véase Gráfico IV-15). No obstante, según los resultados de la Encuesta Continua de Hogares (ECH) del DANE, a partir de 2000 la tasa de desempleo disminuyó constantemente hasta llegar a 14,84% en 2004 en el Distrito Capital.

Gráfico IV-14
Tasa de desempleo (Desocupados / PEA), 1996-2004

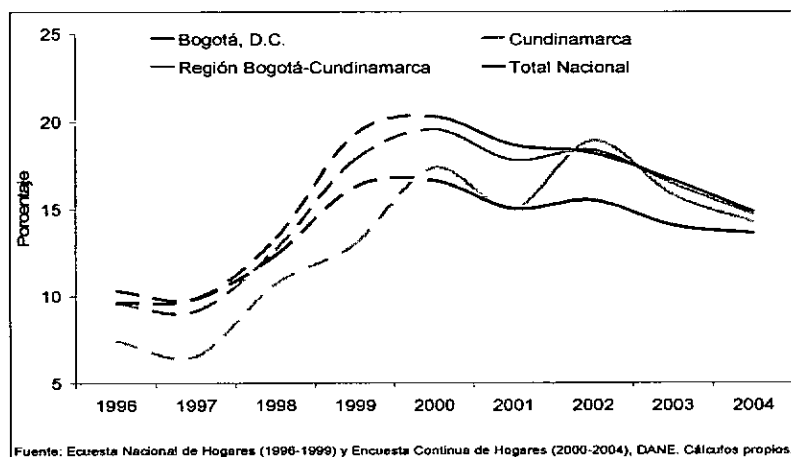
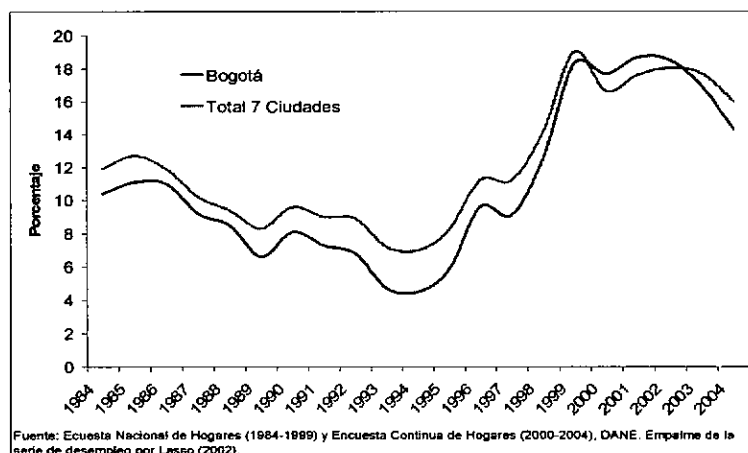


Gráfico IV-15

Tasa de desempleo (Desocupados / PEA), septiembre 1984-2004

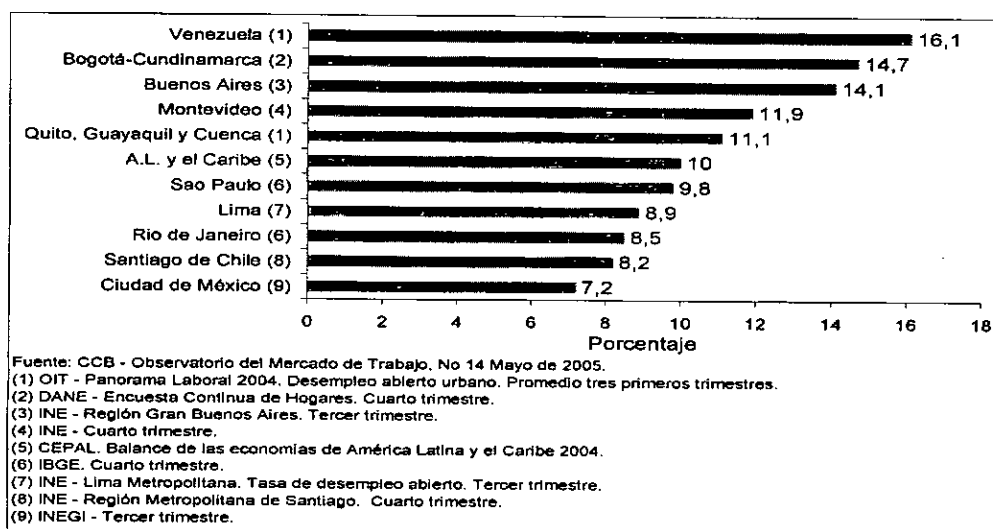


Por su parte, en el período 1996-2004 los niveles de desempleo en Cundinamarca en promedio han sido inferiores a los observados en Bogotá y la Nación (véase Gráfico IV-14). Sin embargo, el desempleo en Cundinamarca superó los niveles nacionales en el año 2001, y en 2002 superó los niveles observados tanto en el Distrito Capital como en la Nación. Desde el año 2003 la tasa de desempleo en Cundinamarca ha caído continuamente hasta llegar a 14,23% en 2004. Debe mencionarse que el cambio de tendencia en la tasa de desempleo entre los períodos 1996-1999 y 2000-2004 puede explicarse en gran parte por el cambio metodológico entre la ENH y la ECH.¹³⁸

Tanto en Bogotá como en Cundinamarca se registró una reducción constante de la tasa de desempleo a partir de 2002. No obstante, la tasa de desempleo en la región está lejos de alcanzar los niveles previos a la crisis (9,14% en 1997). Al comparar la tasa de desempleo de Bogotá-Cundinamarca con la de otras regiones urbanas de América Latina, es evidente que los niveles actuales siguen siendo relativamente altos (Gráfico IV-16). Según datos recopilados por la CCB, Bogotá-Cundinamarca es la segunda región urbana en América Latina con mayor desempleo a finales de 2004.

¹³⁸ No existe, infortunadamente, una serie continua de la tasa de desempleo a nivel departamental. Lasso (2002) realizó un empalme de las series de desempleo para el período 1984-2002, pero sólo para las siete ciudades principales (Bogotá, Barranquilla, Bucaramanga, Cali, Manizales, Medellín y Pasto).

Gráfico IV-16
Tasa de desempleo, regiones urbanas de América Latina, 2004



Para completar el análisis de la dinámica de la tasa de desempleo y entender mejor la persistencia de los altos niveles de desempleo, a continuación se analiza la evolución de sus determinantes: la oferta y demanda laboral. El Gráfico IV-17 muestra que durante el período de la crisis (1998-2000) la brecha entre la oferta laboral (PEA) y la demanda laboral (ocupados) se amplió significativamente, tanto en el Distrito Capital como en Cundinamarca (véanse el Gráfico IV-17 y el Gráfico IV-18).¹³⁹ Por su parte, el aumento de la brecha en Bogotá se debió a una contracción de la demanda de trabajo en 1998 (de alrededor 3%), seguida por una significativa expansión de la oferta de mano de obra en 1999 y 2000 (7% y 6% respectivamente). Este fenómeno lo confirma la evolución de la tasa global de participación (TGP) para la capital.¹⁴⁰ El Gráfico IV-19 señala que entre 1998 y 2000 la proporción de la PET que participó activamente en el mercado laboral aumentó constantemente hasta alcanzar casi 66%. Cabe anotar que la TGP históricamente ha sido superior en Bogotá que en Cundinamarca y en el nivel nacional, Así mismo, el aumento de la brecha laboral en Cundinamarca se produjo por un fuerte crecimiento de la oferta laboral (14% y 16% en 1998 y 2000) y una reducción de la demanda laboral en

¹³⁹ La oferta laboral está compuesta por la población que participa activamente en el mercado de trabajo, bien sea trabajando (ocupados) o buscando un trabajo (desocupados). La demanda laboral está compuesta por los puestos de trabajo ocupados y vacantes, sin embargo la población ocupada es una aproximación estadística de la demanda.

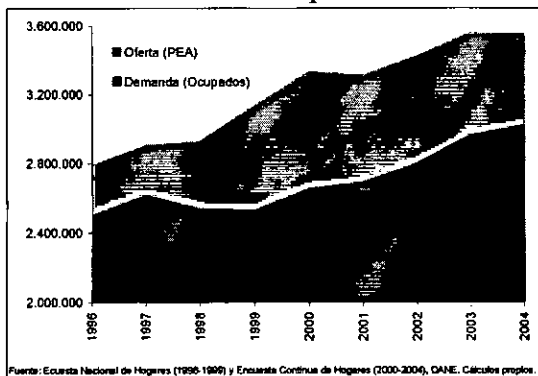
¹⁴⁰ La tasa global de participación (TGP) está definida como la relación porcentual entre la población económicamente activa (PEA) y la población en edad de trabajar (PET).

(4% en 1999) (Gráfico IV-18). Se destaca, sin embargo, la gran volatilidad en evolución en la TGP en el departamento.

Gráfico IV-17

Bogotá D.C.: Oferta Laboral (PEA) y Demanda Laboral (Ocupados), 1996-2004

a. Número de personas



b. Cambio Porcentual Anual

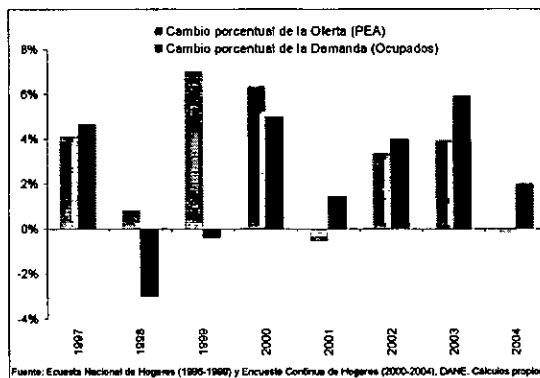
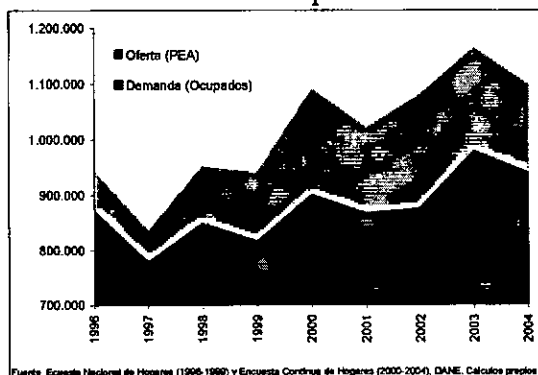


Gráfico IV-18

Cundinamarca: oferta laboral (PEA) y demanda laboral (ocupados), 1996-2004

a. Número de personas



b. Cambio Porcentual Anual

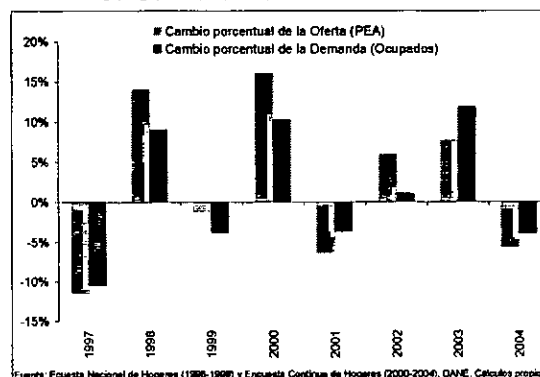
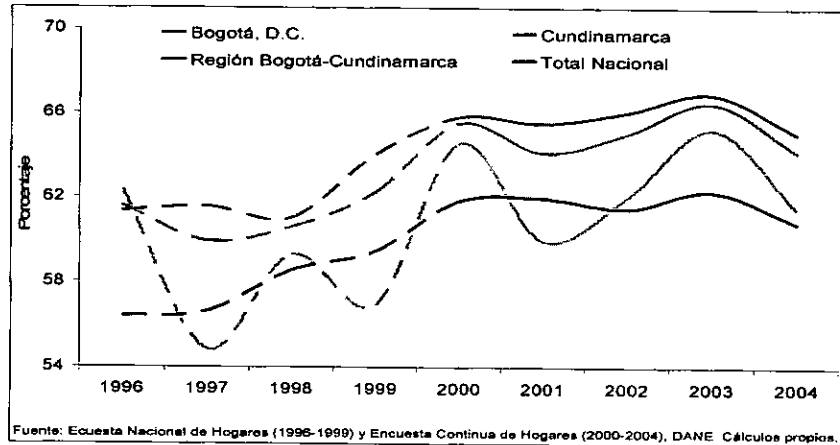


Gráfico IV-19
Tasa Global de Participación (PEA / PET), 1996-2004



Según el anterior análisis, tanto en Bogotá como en Cundinamarca la creación de empleo ha sido insuficiente para alcanzar los niveles de desempleo registrados en el período previo a la crisis de 1998-1999. Adicionalmente, algunos indicadores parecen señalar que parte de la creación de empleo ha sido bajo la forma de subempleo o empleo en el sector informal. El Gráfico IV-20 muestra que la tasa de subempleo en el Distrito Capital pasó de 29% a 34% entre 2001 y 2002, en parte por el aumento de 23% en el número de subempleados (cerca de 222.000 nuevos subempleados). En 2004, aproximadamente 52% del subempleo obedeció a empleo inadecuado por ingresos, y 38% a insuficiencia de horas de trabajo en la capital (véase Gráfico IV-21a). Por su parte, el subempleo aumentó dramáticamente en el año 2003 en Cundinamarca, alcanzando una tasa de 37%. Al igual que en Bogotá, la principal causa de subempleo en el departamento en 2004 fue ingresos inadecuados (57%) e insuficiencia de horas (33%) (véase Gráfico IV-21b).

Gráfico IV-20
Tasa de subempleo (Subempleados / PEA), 2001-2004

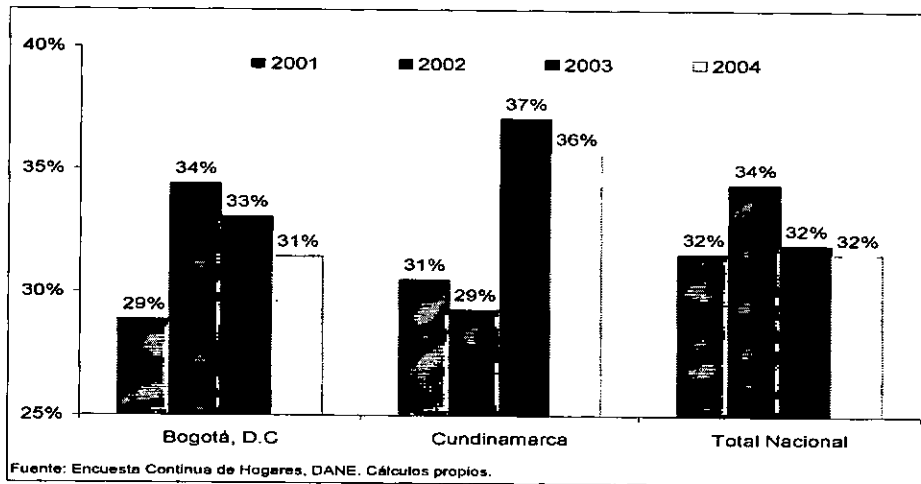
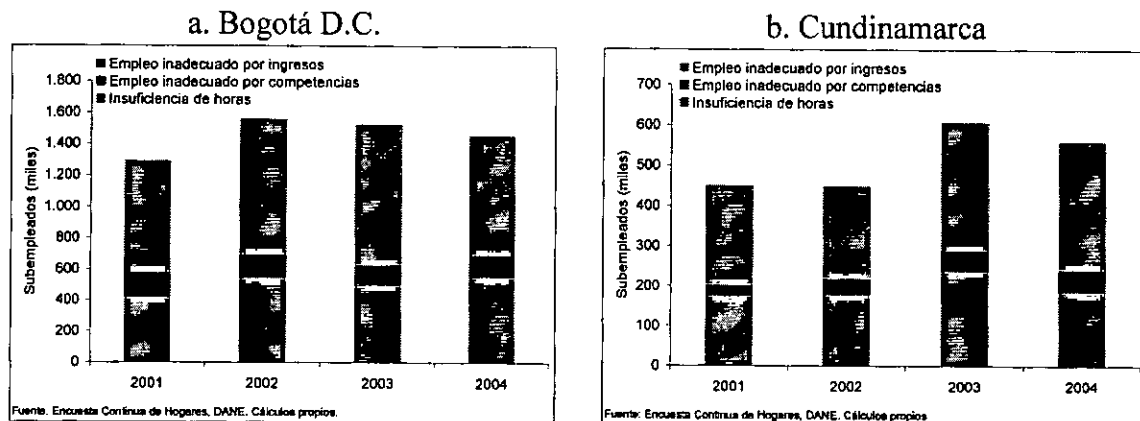


Gráfico IV-21
Causas del subempleo, miles de subempleados 2001-2004



Según la información publicada por la Secretaría de Hacienda Distrital, si bien durante los últimos años la tasa de subempleo ha disminuido, en 2003 todavía más de la mitad del empleo de la capital pertenecía al sector informal (véase Cuadro IV-1). Entre 1992 y 2003 el número de informales creció en 421.190 individuos, mientras que el número de ocupados aumentó en 587.520. Esto implica que 72% de los empleos generados en ese lapso pertenecieron al sector informal de Bogotá.¹⁴¹ El Cuadro IV-1 también muestra que la tasa de informalidad parece ser más alta para las mujeres que para los hombres.

¹⁴¹ Secretaría de Hacienda Distrital (2004), *Desarrollo Social de Bogotá, D.C.*, número 1.

Cuadro IV-1

Ocupados en el sector informal y tasa de informalidad en Bogotá D.C., por géneros

	Ocupados Informales			Tasa de Informalidad (Informales / Ocupados)		
	Total	Hombre	Mujer	Total	Hombre	Mujer
1992	1.172.404	666.696	505.708	50,6	49,7	51,9
1994	1.211.071	702.421	508.650	50,2	49,8	50,8
1996	1.223.936	722.122	501.814	48,9	49,4	48,2
1998	1.279.100	680.772	598.328	49,7	48,7	50,9
2000	1.484.055	798.430	685.625	57,3	56,0	58,9
2003	1.593.594	825.908	767.686	54,9	53,6	56,3

Fuente: Secretaría de Hacienda Distrital - ENH y ECH, DANE, junio.

En suma, las cifras presentadas en esta subsección confirman que, si bien la tasa de desempleo para la región se ha reducido de forma gradual luego de la crisis de 1998-99 al alcanzar en 2004 una tasa del 14,7%, el ritmo de creación de empleo de Bogotá-Cundinamarca ha sido insuficiente para reducir el desempleo a niveles registrados antes de la crisis económica de fin de siglo. Además, el sector informal ha sido receptor de gran número de trabajadores y el subempleo ha aumentado su participación en el empleo total. En esta medida, según cifras de la CCB la región ocupa un deshonroso segundo lugar en materia de desempleo en el contexto latinoamericano, únicamente superada por las zonas urbanas de Venezuela. A continuación evaluamos las condiciones de pobreza y desigualdad en la región Bogotá-Cundinamarca.

Cuadro IV-2

Población Total, en Edad de Trabajar, Económicamente Activa, Ocupados, Desocupados e Inactivos, 1996-2004

	Población Total (Millones)	Población en Edad de Trabajar (PET) (Millones)	Población Económicamente Activa (PEA) (Millones)	Ocupados (Millones)	Desocupados (Millones)	Inactivos (Millones)	Tasa General de Participación (%)	Tasa Básica de Participación (%)	Tasa de Ocupación (%)	Tasa de Desempleo (%)
1996										
Cundinamarca	1.987	1.508	941	871	70	568	62,4	47,3	57,7	7,4
Bogotá, D.C.	5.829	4.545	2.788	2.500	288	1.757	61,3	47,8	55,0	10,3
Total Región	7.816	6.053	3.728	3.370	358	2.325	61,6	47,7	55,7	9,6
Total Nacional	38.248	28.899	16.292	14.725	1.567	12.607	56,4	42,6	51,0	9,6
1997										
Cundinamarca	2.036	1.519	833	779	54	686	54,8	40,9	51,2	6,5
Bogotá, D.C.	5.974	4.717	2.903	2.616	287	1.814	61,5	48,6	55,5	9,9
Total Región	8.009	6.236	3.736	3.395	341	2.500	59,9	46,6	54,4	9,1
Total Nacional	39.057	29.731	16.830	15.174	1.657	12.901	56,6	43,1	51,0	9,8
1998										
Cundinamarca	2.080	1.603	950	849	101	663	59,3	45,7	53,0	10,7
Bogotá, D.C.	6.131	4.796	2.926	2.537	389	1.869	61,0	47,7	52,9	13,3
Total Región	8.210	6.399	3.877	3.386	490	2.522	60,6	47,2	52,9	12,6
Total Nacional	39.323	29.830	17.485	15.310	2.154	12.365	58,5	44,4	51,3	12,3
1999										
Cundinamarca	2.124	1.649	938	817	122	711	56,9	44,2	49,5	13,0
Bogotá, D.C.	6.294	4.891	3.131	2.528	604	1.760	64,0	49,8	51,7	19,3
Total Región	8.418	6.540	4.070	3.344	726	2.470	62,2	48,3	51,1	17,8
Total Nacional	40.045	30.655	18.223	15.256	2.966	12.433	59,4	45,5	49,8	16,3
2000										
Cundinamarca	2.166	1.687	1.089	900	189	598	64,5	50,3	53,3	17,4
Bogotá, D.C.	6.460	5.060	3.330	2.654	676	1.730	65,8	51,6	52,4	20,3
Total Región	8.617	6.748	4.419	3.554	865	2.329	65,5	51,3	52,7	19,6
Total Nacional	40.755	31.387	19.399	16.169	3.231	11.987	61,8	47,6	51,5	16,7
2001										
Cundinamarca	2.185	1.700	1.019	866	153	681	59,9	46,6	51,0	15,0
Bogotá, D.C.	6.558	5.055	3.311	2.692	619	1.744	65,5	50,5	53,2	18,7
Total Región	8.742	6.755	4.330	3.558	772	2.425	64,1	49,5	52,7	17,8
Total Nacional	41.284	31.071	19.248	16.354	2.895	11.823	61,9	48,6	52,6	15,0
2002										
Cundinamarca	2.226	1.742	1.080	876	205	662	62,0	48,5	50,3	18,9
Bogotá, D.C.	6.698	5.182	3.423	2.799	624	1.759	66,0	51,1	54,0	18,2
Total Región	8.924	6.924	4.503	3.675	828	2.422	65,0	50,5	53,1	18,4
Total Nacional	42.418	32.057	19.701	16.646	3.055	12.356	61,5	46,4	51,9	15,5
2003										
Cundinamarca	2.267	1.784	1.163	979	184	621	65,2	51,3	54,9	15,8
Bogotá, D.C.	6.850	5.317	3.558	2.964	593	1.760	66,9	51,9	55,7	16,7
Total Región	9.117	7.102	4.721	3.944	777	2.381	66,6	51,8	55,5	16,5
Total Nacional	43.135	32.755	20.398	17.530	2.868	12.357	62,3	47,3	53,5	14,1
2004										
Cundinamarca	2.306	1.783	1.096	940	156	687	61,5	47,5	52,7	14,2
Bogotá, D.C.	7.014	5.461	3.551	3.024	527	1.911	65,0	50,6	55,4	14,8
Total Región	9.320	7.244	4.647	3.964	683	2.598	64,1	49,9	54,7	14,7
Total Nacional	43.860	33.462	20.345	17.578	2.767	13.117	60,8	46,4	52,5	13,6

Fuente: Encuesta Nacional de Hogares (1996-1999) y Encuesta Continua de Hogares (2000-2004) del DANE. Cálculos de los autores.

IV.E. Pobreza y desigualdad

El final de la década de los noventa estuvo marcado por un dramático deterioro en los indicadores de pobreza en Bogotá y el país en general. Según Vélez (2004), “la tendencia de la pobreza en Colombia muestra un progreso sustancial en el largo plazo, pero un retroceso en tiempos recientes”.

Por una parte, como puede observarse en el Gráfico IV-22a, mientras en 1997 cerca de un tercio de la población bogotana (32%) se encontraba en situación de pobreza, en 2000 casi la mitad de la población del Distrito Capital (49,5%) era pobre según la denominada *Línea de pobreza* (LP).¹⁴² Adicionalmente, entre 1997 y 2000 el porcentaje de personas por debajo de la *Línea de indigencia* (LI) pasó de 6,1% a 14,9% (Gráfico IV-22b). Durante el período 1991-2003 el porcentaje de personas bajo la LP y la LI fue mucho menor en Bogotá que en la nación. Cabe señalar que esta tendencia se mantiene recientemente, pues el último estudio disponible de *Bogotá Cómo Vamos* y el *Programa Nacional de Desarrollo Humano* muestra que la pobreza en la capital continuó reduciéndose en 2004, al pasar de 48,1% en 2003 a 43,4% en 2004.

Por otra parte, si se analiza la situación de pobreza con el *Índice de Necesidades Básicas Insatisfechas* (NBI), tanto en el Distrito Capital como en el total nacional parece haber un constante progreso desde 1993 (véase Gráfico IV-23).¹⁴³ El indicador NBI captura la

¹⁴² Según el DANE la *línea de pobreza* (LP) está definida como el ingreso necesario para sustentar un patrón mínimo necesario de vida en un hogar. La población bajo LP se obtiene comparando el ingreso de las personas con el valor de una canasta de bienes necesarios para subsistir. A su vez, la *línea de indigencia* (LI) está definida como el ingreso necesario para obtener una alimentación mínima nutricionalmente adecuada. Según esto, la población indigente o en situación de miseria está compuesta por los hogares que no tiene los ingresos suficientes para obtener la canasta básica de alimentos. Es necesario mencionar que el cálculo de la LP y LI tiene problemas: (1) La canasta utilizada para definir las Líneas está desactualizada (definida hace casi 20 años); (2) en la estimación se asigna el mismo valor de la canasta a todos los miembros de familia (sin importar su edad y género); (3) los ingresos de la población se estiman con base en la Encuesta Continua de Hogares (ECH), la cual tiene una muestra muy pequeña y además tiene como objetivo central la medición de indicadores laborales y no la determinación de ingresos; y (4) las personas encuestadas generalmente declaran ingresos inferiores a los percibidos. Estos problemas pueden llevar a una sobreestimación de la población bajo la LP y bajo LI.

¹⁴³ Este índice se identifica como pobres a todas las personas cuyo consumo efectivo de bienes no permite satisfacer al menos alguna necesidad básica. Se define como pobre a todas las personas que cumplen al menos con alguna de las siguientes características: (1) viviendas inadecuadas para habitación humana en razón de los materiales de construcción utilizados (características de las paredes, pisos, etc.); (2) no disponibilidad de servicios básicos (viviendas urbanas sin sanitario o acueducto y viviendas rurales sin sanitario ni acueducto); (3) viviendas con hacinamiento crítico (más de tres personas por cuarto de habitación); (4) alta dependencia económica; y (5) ausentismo escolar. Aquellas personas que pertenecen

pobreza estructural al tener en cuenta la acumulación de capital físico y humano, y el acceso a los servicios públicos.

Gráfico IV-22

Porcentaje de individuos por debajo de la *Línea de pobreza* (LP) y *Línea de indigencia* (LI) para Bogotá D.C. y el total nacional, 1991-2003

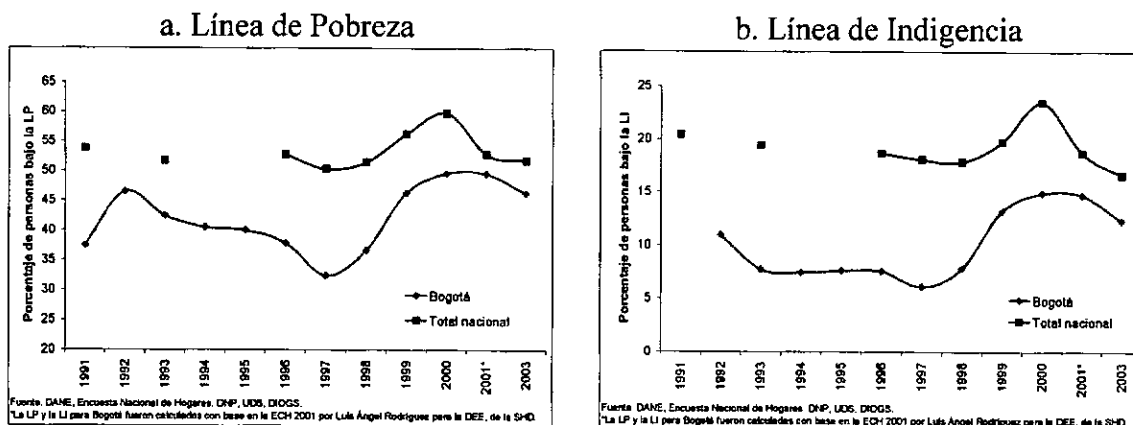
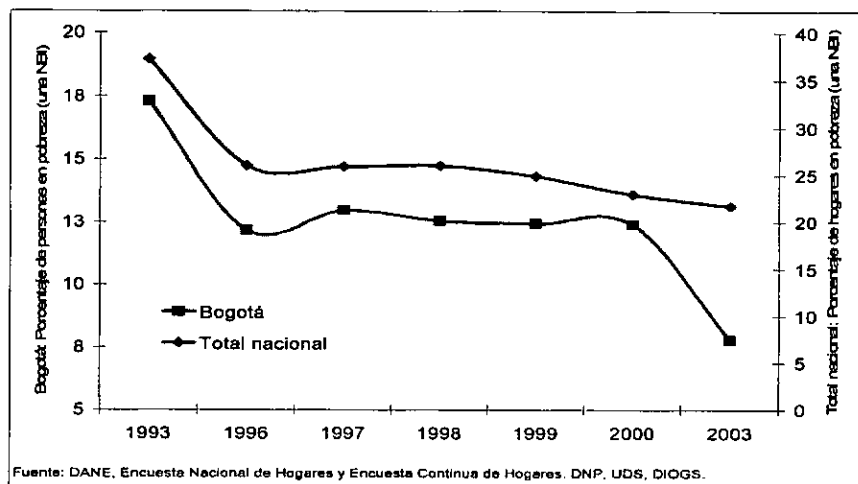


Gráfico IV-23

Porcentaje de personas y hogares con *Necesidades Básicas Insatisfechas* (NBI), 1993-2003



Según el NBI, el porcentaje de habitantes en situación de pobreza en Bogotá se redujo aproximadamente 55% entre 1993 y 2003. Según la Encuesta de Calidad de Vida (ECV), 536.000 bogotanos tenían una necesidad básica insatisfecha (pobres) en 2003, y alrededor de 77.000 registraron contar con más de una NBI en ese año. Entre 1993 y 2003 el

a un hogar con más de una NBI se califican en situación de miseria. Tomado de: Lora, Eduardo.

componente del índice de NBI que más avance registró fue servicios básicos, que pasó de 1,8 en 1993 a 0,1 en 2003. Otros componentes que también progresaron fueron la inadecuación de la vivienda y la inasistencia escolar (véase Cuadro IV-3).

Cuadro IV-3

Bogotá: *Índice de Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI)* por componentes, 1993-2003

Indicadores Simples	1993	1996	1997	1998	1999	2000	2003
Pobreza (una NBI)	17,3	12,2	13,0	12,5	12,4	12,4	7,8
Miseria (Más de una NBI)	3,5	1,6	2,5	1,7	2,4	1,3	1,1
Inasistencia Escolar	2,5	1,1	1,3	1,8	1,9	1,9	0,9
Hacinamiento Crítico	10,9	8,8	8,3	7,5	8,2	7,4	5,0
Sin Servicios Básicos	1,8	0,3	0,8	0,6	0,8	0,1	0,1
Viviendas Inadecuadas	3,3	1,6	3,9	2,3	1,9	1,4	1,0
Dependencia Económica	3,2	2,4	1,7	2,5	2,2	3,0	2,1

Fuente: DNP, UDS, DIOGS.

El Gráfico IV-24 muestra que la tendencia del nivel de pobreza según el índice de NBI es seguida de cerca por la evolución del *Índice de Desarrollo Humano (IDH)*.¹⁴⁴ Aunque la variación de este último índice ha sido mínima, el gráfico mencionado señala que el nivel de desarrollo humano ha sido superior en la capital que en el país. El deterioro de este indicador entre 1997 y 2001 se debió principalmente a la disminución de 2,7% en el componente de logros educativos (Cuadro IV-4).

Cuadro IV-4

Bogotá: *Índice de Desarrollo Humano* por componentes, 1994-2001

Indicadores Simples	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001
IDH	0,820	0,820	0,836	0,828	0,826	0,811	0,813	0,817
Logro Educativo	0,920	n.d.	0,911	0,911	0,917	0,908	0,895	0,895
Esperanza de Vida	0,780	n.d.	0,775	0,780	0,785	0,790	0,794	0,798
PIB Ajustado	0,760	n.d.	0,822	0,792	0,775	0,735	0,749	0,759

Fuente: DANE, Encuesta Nacional de Hogares. DNP, UDS, DIOGS. Cálculos: DAPD.

Técnicas de medición económica: metodología y aplicaciones en Colombia, 1987.

¹⁴⁴ El Índice de Desarrollo Humano (IDH) intenta capturar la capacidad de los habitantes de vivir una vida prolongada y sana, tener educación, y acceder a los bienes y servicios necesarios. Varía entre 0 y 1 (entre más cerca esté del valor de 1, mayor desarrollo humano). Los indicadores básicos que componen el IDH son: (1) Longevidad: medida como la esperanza de vida al nacer; cuantifica el impacto combinado de políticas preventivas y curativas y de factores que afectan la salud, la educación, el saneamiento ambiental y la convivencia ciudadana; (2) Nivel educacional: medido como una combinación de la tasa de alfabetización de adultos y la tasa de escolarización combinada de primaria, secundaria y superior; (3) Ingreso: medido por el PIB per cápita real. Es un indicador de la capacidad que tiene la población de adquirir bienes y servicios. Tomado de: *Informe para el Desarrollo Humano para Colombia*, DNP 1998.

Gráfico IV-24
Bogotá y Colombia: *Índice de Desarrollo Humano (IDH)*, 1997-2001

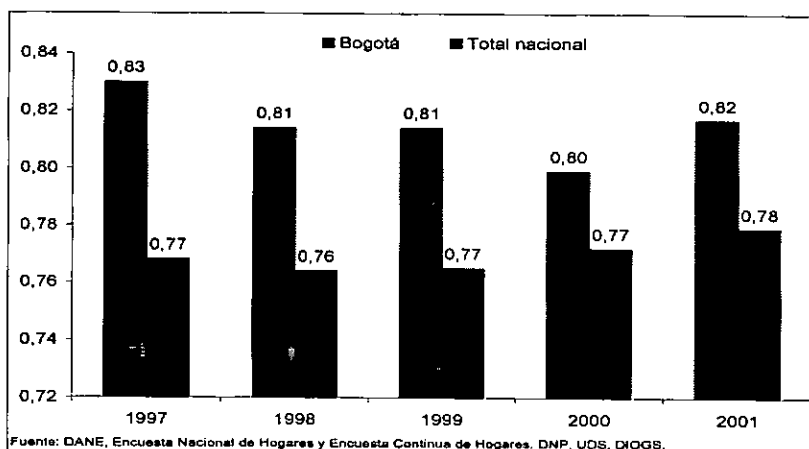
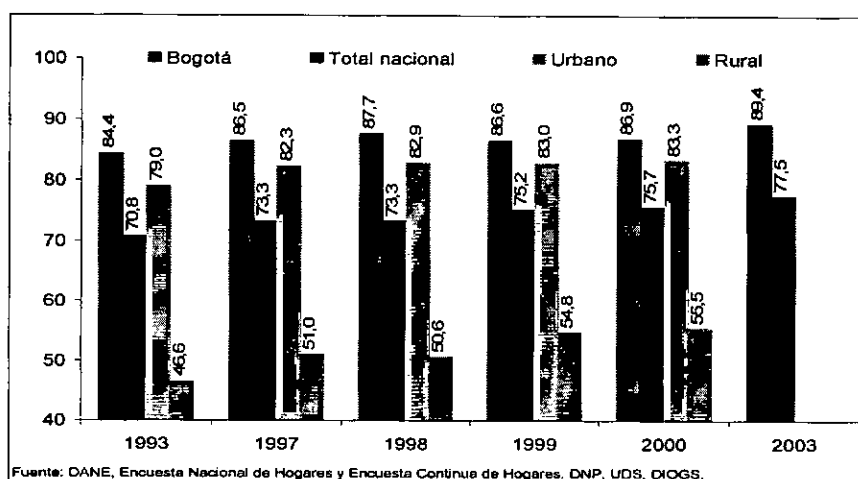


Gráfico IV-25
Bogotá y total nacional: *Índice de Condiciones de Vida (ICV)*, 1993-2003



De igual manera, el *Índice de Condiciones de Vida (ICV)* señala que Bogotá ha tenido el mayor nivel de bienestar en 1993-2003 en el ámbito nacional, tanto urbano como rural (véase Gráfico IV-25).¹⁴⁵ No obstante lo anterior, mientras que el ICV aumentó 19% en el

¹⁴⁵ El Índice de Condiciones de Vida (ICV) varía entre 0 y 100 (un valor mayor significa mejores condiciones de vida o mayor bienestar). Este indicador es más completo que el IDH, ya que combina variables de posesión de bienes físicos (medidas por las características de la vivienda y el acceso a los servicios públicos domiciliarios), con variables que determinan el capital humano presente y potencial (medidas por la educación del jefe de hogar y de los mayores de 12 años y el acceso de niños y jóvenes a los servicios escolares) y variables de composición del hogar (medidas por el hacinamiento y la

nivel rural y 7% en el nivel nacional entre 1993 y 2000, para el Distrito Capital sólo mejoró 3%. El Cuadro IV-6 revela que el aumento del ICV para Bogotá de 3,7% en el período 1993-2003 se explica por el aumento en los factores de acumulación de capital social (4,3%) y de capital social básico (4%).

Cuadro IV-5

Índice de Condiciones de Vida (ICV) de Bogotá por factores y variables componentes, 1996-2003

Factores y Variables	1996	1997	1998	1999	2000	2003	Máximo puntaje
Factor 1: Acumulación de Capital Humano	31,39	31,87	32,53	31,2	31,51	32,75	
Escolaridad máxima jefe de hogar	8,31	8,47	8,75	8,48	8,53	8,97	11,52
Escolaridad promedio 12 años y más	9,51	9,82	10,07	9,4	9,62	10,01	12,31
Proporción jóvenes 12-18 años escolarizados	5,2	5,25	5,33	5,11	5,18	5,34	5,66
Proporción niños 5-11 años escolarizados	8,37	8,33	8,38	8,21	8,18	8,43	9,95
Factor 2: Capital Social Básico	16,41	16,36	16,9	16,35	16,26	17,08	
Proporción de niños menores de 6 años	5,32	5,3	5,5	5,37	5,25	5,31	7,45
Hacinamiento	11,09	11,06	11,4	10,98	11,01	11,77	12,8
Factor 3: El Entorno de la Infraestructura	27,16	27,15	27,18	27,03	27,12	27,22	
Eliminación de escretas	7,08	7,1	7,11	7,06	7,1	7,09	7,14
Abastecimiento de agua	6,97	6,96	6,94	6,94	6,95	6,95	6,99
Combustible para cocinar	6,54	6,51	6,55	6,46	6,52	6,57	6,67
Recolección de basuras	6,57	6,58	6,58	6,57	6,55	6,61	6,62
Factor 4: Acumulación de Bienes Materiales	11,92	11,75	11,91	11,99	12	12,33	
Material predominante pisos	5,97	5,95	5,83	5,95	5,94	6,06	6,11
Material predominante paredes	5,95	5,8	6,08	6,04	6,06	6,28	6,79
Total ICV	86,19	86,79	88,7	86,57	86,89	89,38	100

Fuente: DANE, Encuesta Nacional de Hogares y Encuesta Continua de Hogares. Cálculo: Veeduría Distrital, Programa Nacional de Desarrollo Humano – DNP.

Según las cifras reportadas por el Departamento Nacional de Planeación (DNP), Bogotá supera a todos los departamentos en cuanto a su desempeño en materia de bienestar, de acuerdo con los indicadores de NBI, ICV y LP (véase Gráfico IV-26, Gráfico IV-27 y Gráfico IV-28). Al comparar la situación de Bogotá con Cundinamarca en materia de pobreza se encuentra que el departamento tiene un nivel de desarrollo social inferior al de la capital según los tres indicadores mencionados. El Gráfico IV-26 muestra que la pobreza según el indicador LP en Cundinamarca se ubicó en 59% en 2000. Este nivel de

proporción de niños menores de 6 años en las familias). Tomado de: *Informe para el Desarrollo Humano para Colombia*, DNP 1998.

pobreza es similar al de Antioquia, pero superior al de departamentos como Norte de Santander, Valle y Quindío. Además, los niveles de pobreza en Cundinamarca en 2003, según el ICV, se situaron por encima del promedio nacional.

Gráfico IV-26
Porcentaje de personas bajo la LP por departamentos, 2000

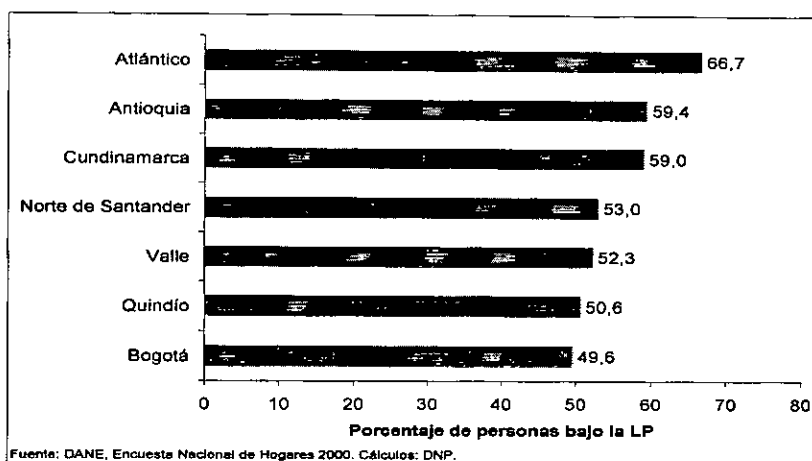


Gráfico IV-27
Índice de Condiciones de Vida (ICV) por departamentos, 2003

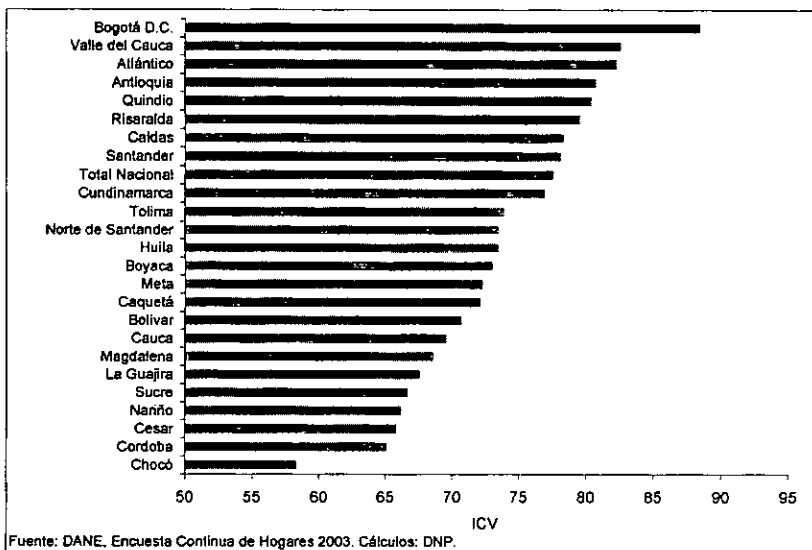
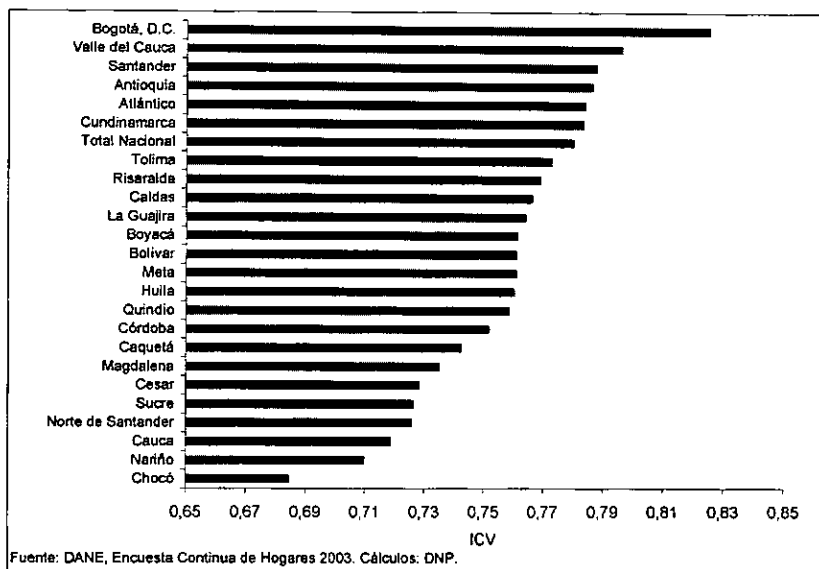
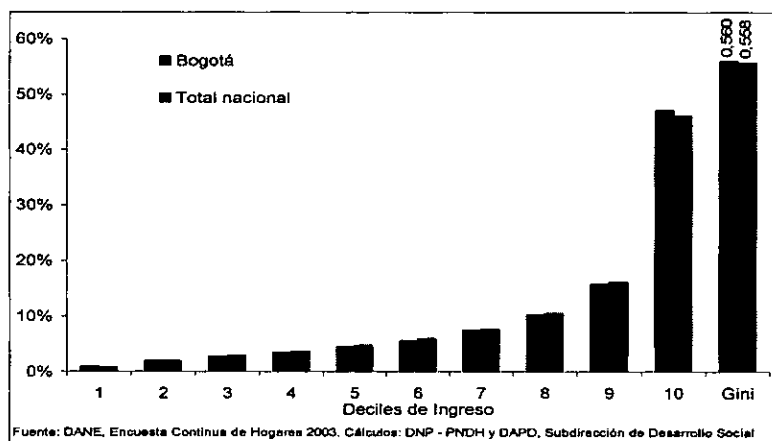


Gráfico IV-28
Índice de Desarrollo Humano (IDH) por departamentos, 2003



Cabe destacar que las cifras de la ECV 2003 muestran que la distribución del ingreso en el nivel nacional y en Bogotá ha sido casi igual (véase Gráfico IV-29). Aún más, el coeficiente de Gini es casi el mismo: 0,560 para Bogotá y 0,558 para la nación.¹⁴⁶

Gráfico IV-29
 Participación en el ingreso por deciles de ingresos y Coeficiente de Gini, 2003



Como ya se mencionó, Bogotá ha tenido un mejor desempeño que el resto del país en los indicadores de pobreza y desarrollo humano, pero al comparar los indicadores de

bienestar entre las localidades del Distrito es evidente que existe una gran concentración geográfica de la pobreza en Bogotá. En el Gráfico IV-30 se presenta el porcentaje de la población en situación de pobreza por localidades, según los indicadores NBI y LP. Según el NBI existen cuatro localidades en las que la proporción de población pobre es el doble del promedio de la ciudad: Tunjuelito, La Candelaria, Usaquén y Antonio Nariño.

Gráfico IV-30
Porcentaje de la población en situación de pobreza por localidades, 2003

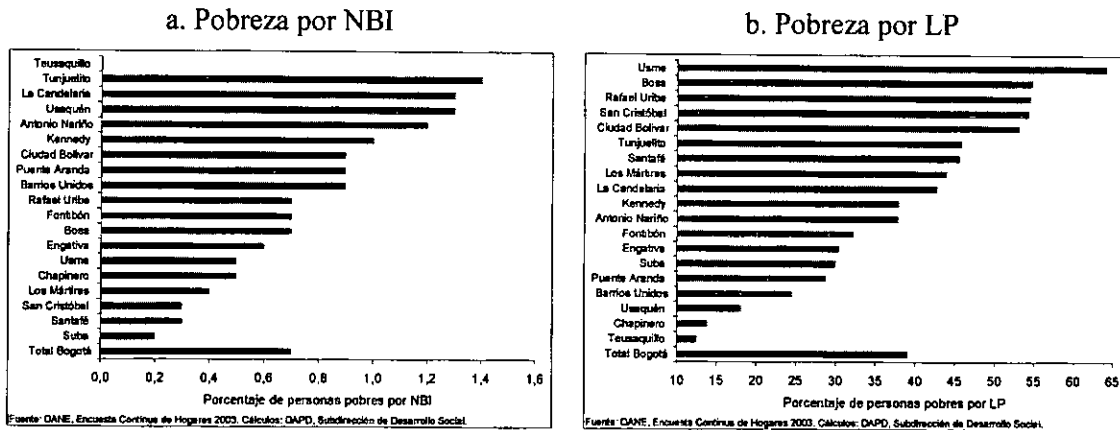
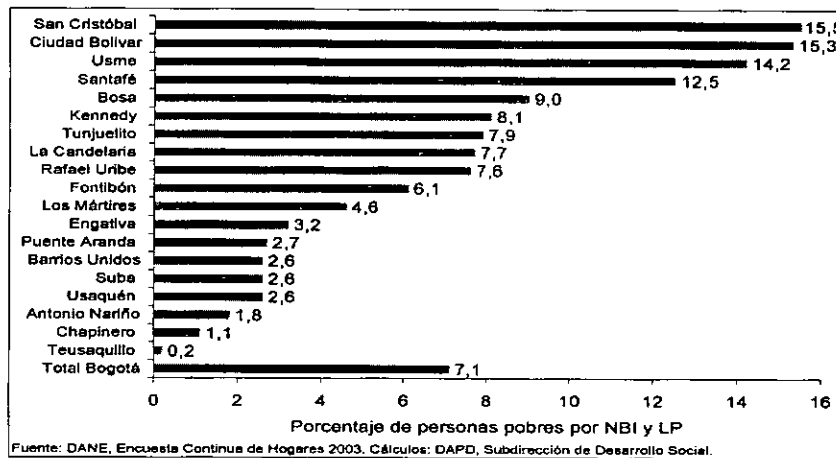


Gráfico IV-31
Porcentaje de la población en situación de pobreza por NBI y LP por localidades, 2003

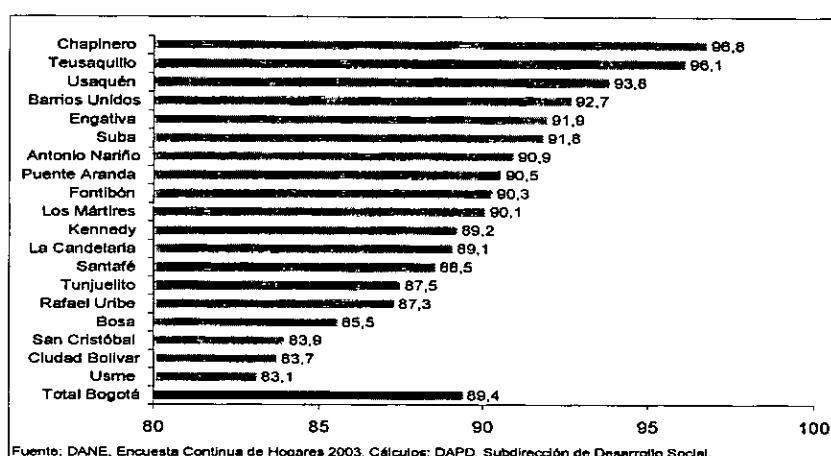


Según la estimación de la *Línea de Pobreza*, el porcentaje de habitantes pobres en esas cinco localidades es superior al porcentaje al nivel nacional en 2003 (51,8%) (Usme, Bosa, Rafael Uribe, San Cristóbal y Ciudad Bolívar). Como puede observarse en el

¹⁴⁶ El coeficiente de Gini es un índice que implica mayor desigualdad en la medida en que su valor se acerca a la unidad.

Gráfico IV-31, si se evalúa el nivel de pobreza teniendo en cuenta el porcentaje de personas que, además de tener una NBI, están por debajo de la LP, entonces son cuatro las localidades que tienen niveles de pobreza muy superiores al promedio de la ciudad (7,1%): San Cristóbal (15,5%), Ciudad Bolívar (15,3%), Usme (14,2%) y Santafé (12,5%). De igual manera, según el ICV sólo 8 de las 20 localidades se encuentran por debajo del promedio de la ciudad (Gráfico IV-32). No obstante, todas las localidades del Distrito presentan en 2003 niveles de ICV superiores al promedio nacional (77,5).

Gráfico IV-32
Índice de Condiciones de Vida (ICV) por localidades, 2003



En resumen, los indicadores de pobreza y desarrollo humano de Bogotá son superiores a los de Cundinamarca y el total nacional. De hecho, la pobreza en Cundinamarca es el doble de la de Bogotá según el índice NBI y se acerca a la situación que padecen departamentos como Atlántico y Antioquia. Por lo tanto, el fenómeno de la pobreza es mucho más severo en Cundinamarca que en Bogotá. Por último, la pobreza en la capital está concentrada en cinco localidades que ameritan especial atención para avanzar en erradicar este enorme problema social. Esas cinco localidades son Usme, Bosa, Rafael Uribe, San Cristóbal y Ciudad Bolívar.

IV.F. Flujos comerciales de bienes

En esta sección evaluamos las características de los flujos de comercio exterior de bienes de la región *Bogotá-Cundinamarca*, tales como su importancia relativa, composición y desempeño reciente. El período objeto de análisis corresponde al lapso comprendido entre 1991 y 2004, con énfasis en los últimos cinco años y en Estados Unidos como destino y origen de dichos flujos. Antes de desarrollar estos tópicos, mencionamos brevemente algunos aspectos metodológicos.

IV.F.1. Aclaraciones metodológicas

Estos cálculos responden a ciertas directrices metodológicas que vale la pena mencionar. En primer lugar, los indicadores de comercio desarrollados a partir de la Encuesta Anual Manufacturera (EAM) del DANE, como la *apertura exportadora* o la *penetración de importaciones* para renglones industriales, sólo están estimados hasta 2001 por disponibilidad de la información.¹⁴⁷ En segunda instancia, los indicadores que utilizan el producto interno bruto (PIB) derivado de las Cuentas Departamentales del DANE están disponibles sólo hasta 2002. En tercer término, utilizamos la siguiente definición de regiones colombianas para facilitar el análisis estadístico, la cual considera la importancia relativa de la producción departamental frente al total nacional:¹⁴⁸

- *Bogotá-Cundinamarca*: Bogotá D.C. y Cundinamarca.
- *Caribe*: Atlántico, Bolívar, Cesar, Córdoba, Sucre, San Andrés, La Guajira y Magdalena.
- *Central*: Caquetá, Huila y Tolima.
- *Eje Cafetero*: Caldas, Quindío y Risaralda.
- *Oriental*: Boyacá, Meta, Norte de Santander y Santander.
- *Orinoquía-Amazonía*: Amazonas, Arauca, Casanare, Guaviare, Guinía, Putumayo, Vaupés y Vichada.
- *Pacífico*: Cauca, Chocó y Nariño.

Por último, la base de datos de comercio exterior regional del DANE no clasifica la totalidad de las exportaciones de *Café y Petróleo y sus derivados* por origen y/o destino

¹⁴⁷ La definición de estos dos indicadores se presenta más adelante en este capítulo.

¹⁴⁸ *Antioquia y Valle del Cauca* no fueron agrupados con otros departamentos por su importancia particular en el PIB colombiano.

de los flujos comerciales departamentales. Por este motivo algunos gráficos de esta sección muestran estos rubros por fuera de los agregados de comercio exterior por regiones. Los productos *Café* y *Petróleo y sus derivados* representaron en promedio 36% del total exportado por Colombia en el período 2000-2004, por lo cual esta desafortunada característica de la base de datos del DANE implica que se subestima la participación de algunas regiones productoras de estos bienes en el comercio exterior. Consideramos que para el caso de Bogotá-Cundinamarca la subestimación en cuestión puede ser relativamente baja en el caso de *Café sin tostar* y *Petróleo y gas*, puesto que representan 1,4% de la producción agropecuaria y 17,7% de la producción minera de Cundinamarca, respectivamente.¹⁴⁹ Sin embargo, no podemos tener certeza similar para los productos derivados del petróleo crudo, en la medida que esta producción no tiene con un código particular en las cuentas económicas del departamento que permita estimar su peso en la producción industrial del mismo. Al no contar con una noción clara de la magnitud de la posible subestimación en la que estaríamos incurriendo en el caso de *Petróleo y sus derivados* y, adicionalmente, por motivos de consistencia estadística, este trabajo excluye del análisis de competitividad relativa de Bogotá-Cundinamarca (véase Capítulo V) los siguientes cuatro sectores: *Café sin tostar y sin descafeinar* (partida arancelaria 090111), *Extracción de petróleo y gas* (CIIU 2200), *Refinerías de petróleo* (3530) y *Fabricación de productos diversos derivados* (3540).¹⁵⁰

IV.F.2.Comercio exterior de Bogotá-Cundinamarca: comparación con otras regiones e importancia en el total nacional

El Gráfico IV-33 señala que Bogotá-Cundinamarca es la economía regional más expuesta al comercio internacional en comparación con todas las demás zonas del país. El comercio exterior (exportaciones más importaciones) de bienes de Bogotá-Cundinamarca representó 40,4% del PIB de la región en 2002. En ese año las regiones Caribe, Antioquia y Valle del Cauca registraron niveles inferiores de comercio como proporción de su PIB: 31%, 29,4% y 25,3%, respectivamente. Para el resto de regiones colombianas la razón comercio sobre PIB alcanzó niveles menores que los anteriores en 2002: el comercio del

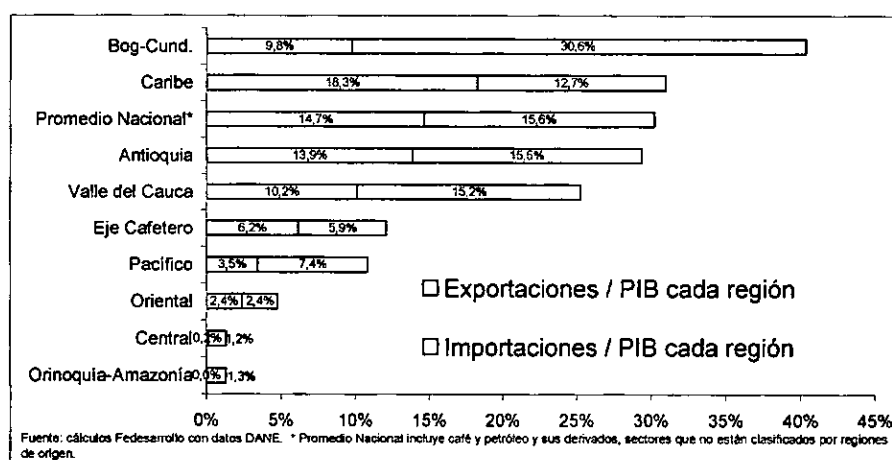
¹⁴⁹ Departamento de Cundinamarca - Departamento Administrativo de Planeación. (2003), "Cuentas económicas de Cundinamarca 1990-2002", Bogotá.

¹⁵⁰ CIIU: *Clasificación internacional industrial uniforme*.

Eje Cafetero representó 12,1% del PIB regional, Pacífico 10,8%, Oriental 4,8%, Central 1,3% y Orinoquía-Amazonía 1,3%.¹⁵¹

Las importaciones de Bogotá-Cundinamarca representan cerca de tres cuartas partes en la razón comercio/PIB (Gráfico IV-33). En contraste, la actividad exportadora de la región cuenta con menor importancia relativa en el PIB regional (9,8%) si se contrasta con aquella de otras regiones o departamentos, tales como Caribe, Antioquia y Valle del Cauca. No obstante, como se verá más adelante, la importancia relativa de la actividad exportadora de Bogotá-Cundinamarca aumenta frente a la de otras regiones en productos específicos.

Gráfico IV-33
Participación de las exportaciones e importaciones de bienes en el respectivo PIB regional, porcentajes, 2002



Las importaciones de Bogotá-Cundinamarca también son significativas en comparación con el total nacional. Entre 1991 y 2004, las compras externas de Bogotá-Cundinamarca ascendieron a un promedio anual de US\$ 6.444 millones en ese período, valor que representó en promedio 53,2% de las importaciones totales de Colombia.¹⁵² En igual lapso, las exportaciones de Bogotá-Cundinamarca alcanzaron un promedio anual de US\$

¹⁵¹ Como ya se mencionó, el DANE no clasifica *Café y Petróleo y sus derivados* por origen y/o destino de los flujos comerciales en las cifras de comercio exterior por departamentos. Por lo tanto, el comercio de regiones productoras de estos bienes, como el *Eje Cafetero*, está siendo subestimado.

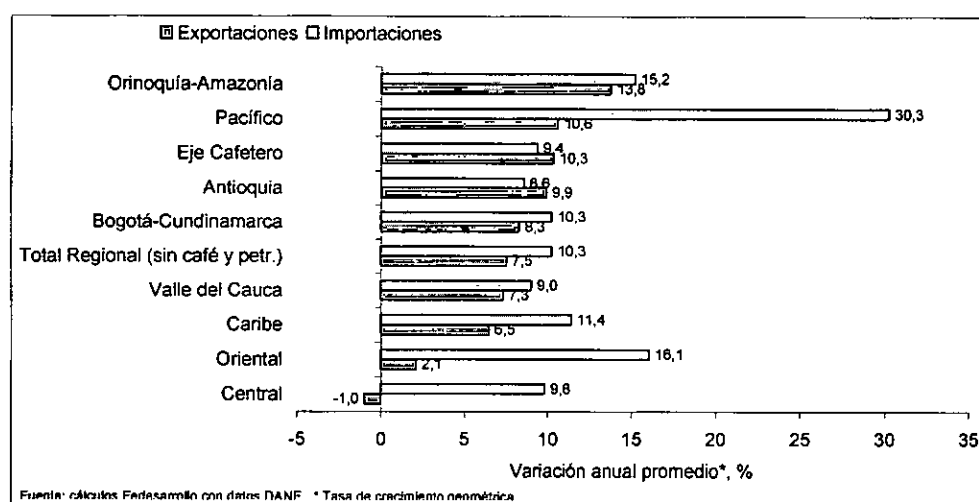
¹⁵² Cabe subrayar que es probable que unos puntos porcentuales de esas compras externas de la región tenga como destino otras zonas del país. Sin embargo, no existe forma de corregir por este posible sesgo estadístico puesto que las cifras del DANE sólo registran el departamento de destino de las importaciones según lo que declaran quienes realizan estas compras.

1.637 millones o 15,1% del total exportado por Colombia. Por lo tanto, la región ha sido netamente importadora en los últimos 14 años.

En cuanto a la dinámica de las importaciones y exportaciones regionales, el Gráfico IV-34 muestra, por una parte, que las compras externas de Bogotá-Cundinamarca han tenido un desempeño casi idéntico al promedio regional de 10,25% y al de la mayoría de departamentos del país entre 1991 y 2004. De hecho, las compras externas de la región aumentaron a una tasa anual promedio de 10,26% en dicho lapso.

Por otra parte, en el Gráfico IV-34 se observa que el desempeño exportador de Bogotá-Cundinamarca es aceptable en comparación con el de otras regiones colombianas al ubicarse en un nivel promedio. Entre 1991 y 2004 las exportaciones de la región crecieron a una tasa promedio anual de 8,3%, que es levemente superior a la registrada por Valle del Cauca, Caribe, Oriental y Central, pero inferior al ritmo de crecimiento de las ventas externas de Orinoquía-Amazonía, Pacífico, Eje Cafetero y Antioquia.

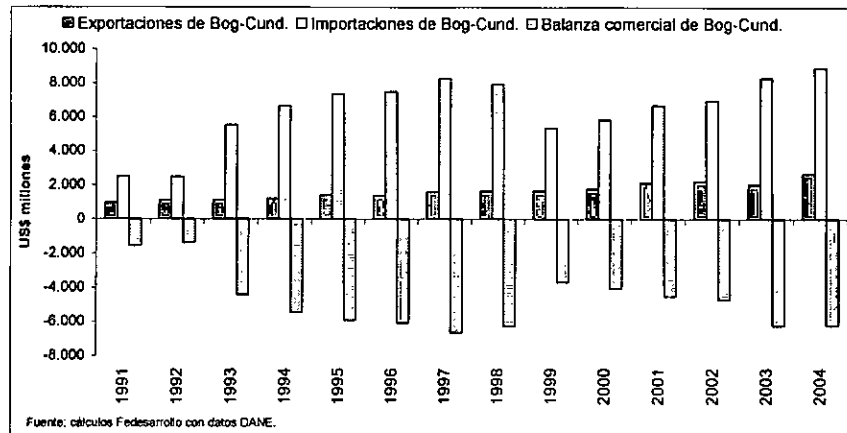
Gráfico IV-34
Crecimiento promedio anual* de las exportaciones e importaciones por región, período 1991 y 2004



Antes de detallar la composición de los flujos comerciales de la región, con interés particular en Estados Unidos como destino y origen de los mismos, conviene señalar tres aspectos de la coyuntura comercial reciente. En primera instancia, el Gráfico IV-35 muestra la tendencia ascendente del valor de las compras externas de Bogotá-

Cundinamarca entre 1993-1997, seguida de una contracción importante en 1998-99 y luego una recuperación paulatina de esta variable a partir de 2000.

Gráfico IV-35
Bogotá-Cundinamarca: exportaciones, importaciones y balanza comercial, período 1991-2004, US\$ millones



En segundo término, el Gráfico IV-35 muestra la tendencia de crecimiento gradual ya mencionada de las exportaciones de Bogotá-Cundinamarca durante la década pasada y, de forma alentadora, una recuperación en 2004 de sus ventas al exterior pues alcanzaron US\$ 2.653,4 millones. De hecho, las exportaciones de la región aumentaron 29,5% en dólares en 2004 respecto al año anterior, luego de caer 7,9% entre 2002 y 2003.

Por último, al comparar la dinámica comercial con la producción industrial de la región resulta que la *penetración de importaciones* en renglones industriales de la región ha sido de 43,5% en el período 1997-2001.¹⁵³ Por su parte, la *apertura exportadora* de la industria de la región fue de 15,6% durante el período 1997-2001.¹⁵⁴ Por lo tanto, hay una importante presencia de bienes importados en el mercado local y la actividad exportadora de la industria es relativamente baja como proporción de su producción.

IV.F.3. Estados Unidos como el principal socio comercial de la región

Estados Unidos es el principal socio comercial de la región Bogotá-Cundinamarca, tanto como origen de las compras externas de la región y como destino de sus exportaciones.

¹⁵³ La *penetración de importaciones* se define como las ventas al exterior sobre el consumo aparente, el cual corresponde a la producción más las importaciones menos las exportaciones.

¹⁵⁴ La *apertura exportadora* se al cociente entre exportaciones y producción.

El Cuadro IV-6 señala el origen de las importaciones y el destino de las ventas externas de Bogotá-Cundinamarca para los quinquenios de 1995-99 y 2000-04, y muestra que la participación de EE.UU. como socio comercial de la región no ha variado sustancialmente entre esos períodos. Las exportaciones de Bogotá-Cundinamarca a EE.UU., por un lado, representaron 34,8% del total de ventas externas de la región entre 1995-1999 y entre 2000-04 33,7%. Por otro lado, las importaciones de la región provenientes de EE.UU. redujeron levemente su participación entre los dos lapsos considerados, al pasar de 31,7% a 29,3% en 1995-99 y 2000-04, respectivamente.

Cuadro IV-6

Bogotá-Cundinamarca: exportaciones e importaciones por países de destino y origen, ordenado por exportaciones 2000-2004, promedio períodos 1995-1999 y 2000-2004

Zonas o países	Promedio período 1995-1999				Promedio período 2000-2004				IBCR* 2000-04
	Exportaciones		Importaciones		Exportaciones		Importaciones		
	US\$ millones	Part. %	US\$ millones	Part. %	US\$ millones	Part. %	US\$ millones	Part. %	
Estados Unidos	537,5	34,8%	2.308,0	31,7%	730,2	33,7%	2.074,6	28,3%	-0,48
Venezuela	313,6	20,3%	708,3	9,7%	422,2	19,5%	406,2	5,5%	0,02
Ecuador	150,0	9,7%	137,0	1,9%	255,1	11,8%	146,8	2,0%	0,27
Demás ALCA	112,8	7,3%	335,9	4,6%	172,7	8,0%	244,6	3,3%	-0,17
UE 25**	116,6	7,5%	1.502,8	20,7%	116,1	5,4%	1.232,9	16,8%	-0,83
México	41,7	2,7%	282,4	3,9%	107,5	5,0%	451,1	6,2%	-0,61
Perú	75,1	4,9%	57,9	0,8%	103,4	4,8%	68,3	0,9%	0,20
MCCA***	50,3	3,2%	10,9	0,2%	78,6	3,6%	18,9	0,3%	0,61
Chile	39,9	2,6%	105,3	1,4%	40,8	1,9%	136,7	1,9%	-0,54
Resto de países	16,1	1,0%	190,8	2,6%	38,5	1,8%	552,7	7,5%	-0,87
Mercosur****	49,8	3,2%	333,2	4,6%	34,9	1,6%	527,9	7,2%	-0,88
Demás Europa y Asia	14,1	0,9%	216,0	3,0%	23,6	1,1%	220,5	3,0%	-0,81
Bolivia	11,7	0,8%	44,8	0,6%	15,5	0,7%	46,5	0,6%	-0,50
China y Taiwán	3,7	0,2%	159,3	2,2%	13,2	0,6%	439,7	6,0%	-0,94
Japón	4,7	0,3%	644,9	8,9%	10,7	0,5%	379,8	5,2%	-0,95
Asia Oriental y Pacífico	8,9	0,6%	235,6	3,2%	6,4	0,3%	387,7	5,3%	-0,97
No especificados	0,1	0,0%	0,0	0,0%	0,0	0,0%	0,0	0,0%	0,20
TOTAL	1.546,6	100%	7.273,2	100%	2.169,5	100%	7.335,0	100%	-0,54

Fuente: cálculos de Fedesarrollo con cifras DANE.

Notas: Véase el Anexo en el Capítulo XI para una descripción de los países que conforman las zonas listadas.

* IBCR: índice de balanza comercial relativa, que es la razón entre la resta entre exportaciones e importaciones y la suma de exportaciones e importaciones. ** UE 25: Unión Europea incluyendo a los 25 socios (ampliación de mayo 2004). ***MCCA: Mercado Común Centroamericano, que incluye Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras y Nicaragua. **** Mercosur: Mercado Común del Sur, que incluye Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay.

La dinámica exportadora de Bogotá-Cundinamarca al mercado estadounidense ha superado al ritmo de crecimiento de las compras externas de la región originarias de EE.UU. El Gráfico IV-36 señala que las compras externas de la región provenientes de EE.UU. crecieron una tasa promedio anual de 4,9%. Por su parte, las exportaciones de la región con destino a ese país aumentaron 10,9% anual promedio entre 2000 y 2004

(véase Gráfico IV-37). Este último ritmo de expansión resulta levemente superior al total de las ventas externas de la región (10,7%).

Gráfico IV-36

Bogotá-Cundinamarca: crecimiento promedio anual* de las importaciones por mercados de origen, período 2000-2004

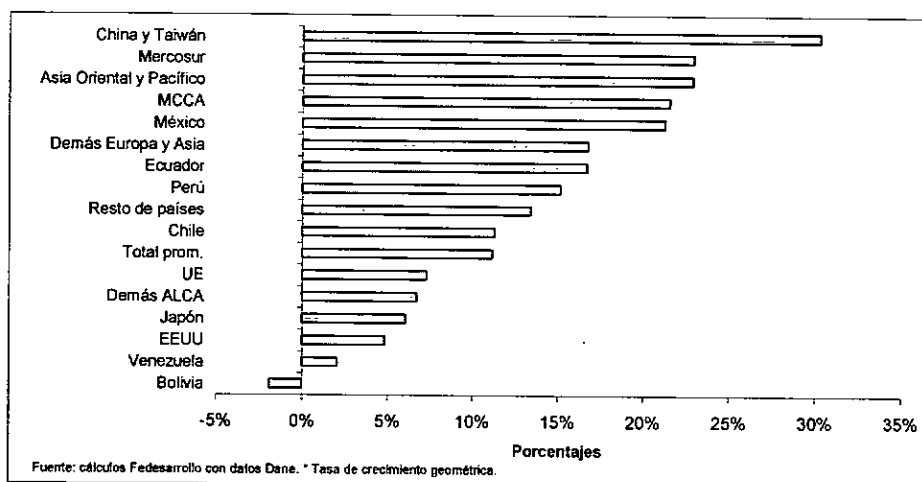
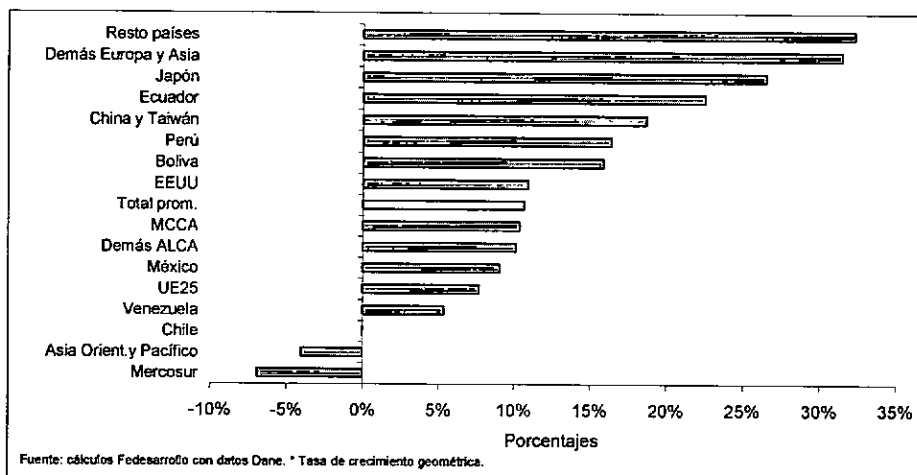


Gráfico IV-37

Bogotá-Cundinamarca: crecimiento promedio anual* de las exportaciones por mercados de destino, período 2000-2004

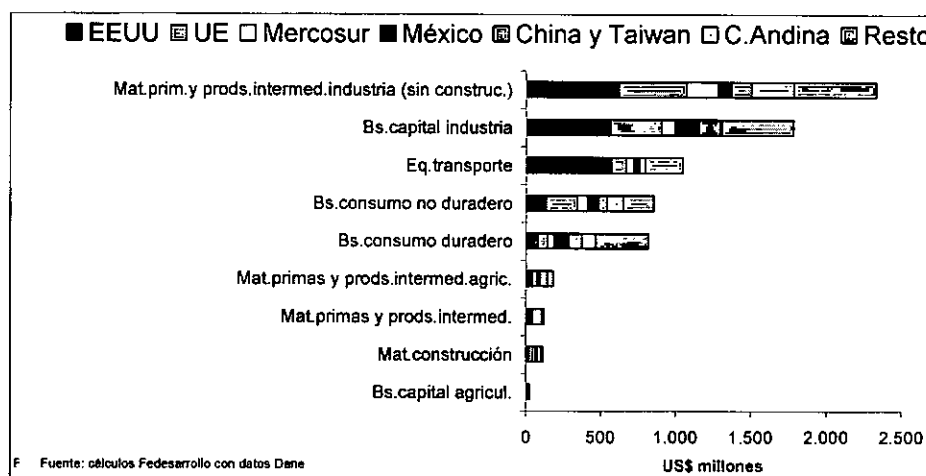


El Gráfico IV-38 ilustra que las siguientes tres categorías de productos representan los principales bienes adquiridos por la región de Estados Unidos: *Materias primas y productos intermedios para la industria (excepto construcción)*, *Bienes de capital para la*

*industria y Equipo de transporte.*¹⁵⁵ Estos tres tipos de productos representaron en promedio 81% del total importado por la región de EE.UU. entre 2000 y 2004.

Gráfico IV-38

Bogotá-Cundinamarca: composición de las importaciones por país de origen según la clasificación CUODE (1 dígito), promedio período 2000-2004



El Gráfico IV-39 se detiene en ilustrar la estructura sectorial de las exportaciones de Bogotá-Cundinamarca considerando todos los destinos. Entre los 15 principales renglones de ventas externas de la región al mundo, *productos agropecuarios* lidera la actividad exportadora en la región, con US\$ 598,2 millones anuales en promedio entre 2000 y 2004, cifra que representó 27,6% del total exportado por la región en igual lapso (\$2.169,5 millones anuales). Las exportaciones de *productos agropecuarios* están compuestas fundamentalmente por *flores* (91,2% de las ventas de *producción agropecuaria*). Otros renglones importantes de exportación de la región son *vehículos automotores* (7,1% del total exportado por la región entre 2000 y 2004), *productos farmacéuticos y medicamentos* (6,2%), *imprentas, editoriales e industrias conexas* (5,1%), *productos plásticos* (4,9%), *tejidos de punto* (4,1%), *vidrio y productos de vidrio* (2,3), entre otros.

El Gráfico IV-40 señala cuáles son los 15 principales productos exportados por Bogotá-Cundinamarca al mercado estadounidense entre 2000 y 2004, los cuales a su vez representaron en promedio 89,2% del total de las ventas de la región a EE.UU. en ese

¹⁵⁵ Estos nombres corresponde a la *Clasificación según uso o destino económico* (CUODE).

lapso. Sobresale que cerca de 70% de las ventas externas de la región a EE.UU. se explica por el sector de *producción agropecuaria*, que a su vez está compuesto en más de 90% por *flores*. El resto de las ventas externas de bienes de la región están diversificadas en una serie de bienes relacionados con la elaboración de alimentos (i.e. tabaco) y sectores industriales de plásticos, cueros, muebles no metálicos, textiles, productos del vidrio, productos de la arcilla, imprentas y editoriales, y confecciones. Cabe señalar que solamente dos sectores de los 15 registrados en el Gráfico IV-40, *productos del cuero* y *textiles no especificados en otra parte (nep)*, registraron un decrecimiento en sus ventas a EE.UU. entre 2000 y 2004, de -7,9% y -40,1% promedio anual, respectivamente. Por su parte, los sectores más dinámicos en cuanto al incremento promedio anual del valor de sus ventas al mercado estadounidense se destacan *preparaciones de tabaco y sus productos* (207%), *industrias básicas y hierro y acero* (117%), *productos plásticos* (68%), *equipos y aparatos de radio, televisión y comunicaciones* (65%), *imprentas y editoriales* (23%) y el resto de los renglones de *textiles y confecciones* (en promedio 27%). Este desempeño es reflejo en alguna medida de la aplicación y ampliación reciente de las preferencias arancelarias unilaterales otorgadas por Washington a nuestro país, cuyo ámbito de cobertura ya fue ampliamente discutido en la sección III.C.2 de este documento.

Gráfico IV-39
Bogotá-Cundinamarca: 15 principales productos exportados al mundo,
CIU (rev.2), promedio período 2000-2004, US\$ millones

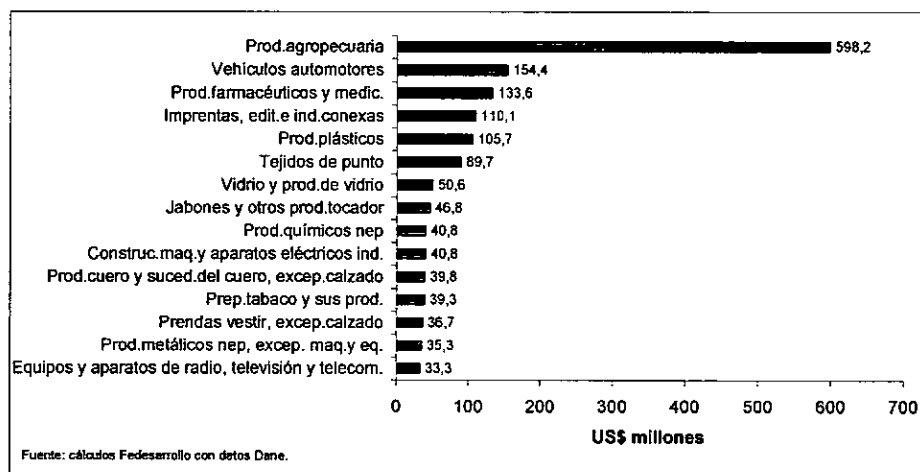
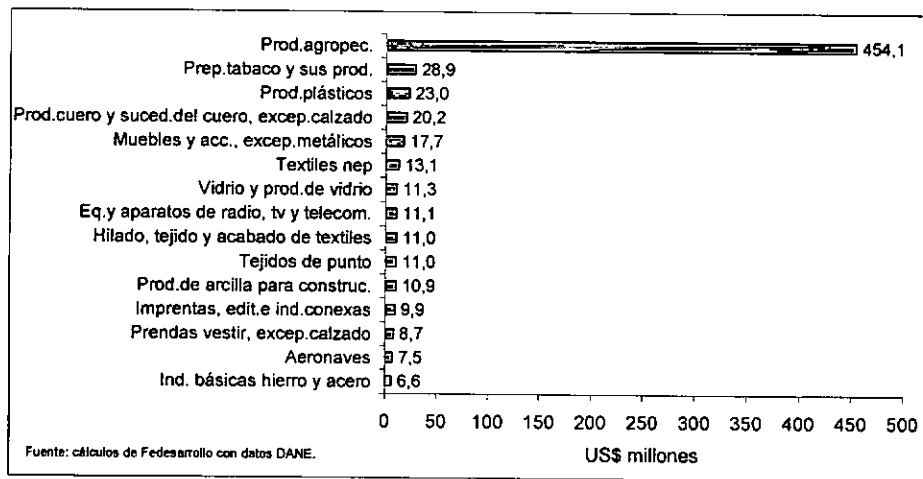


Gráfico IV-40

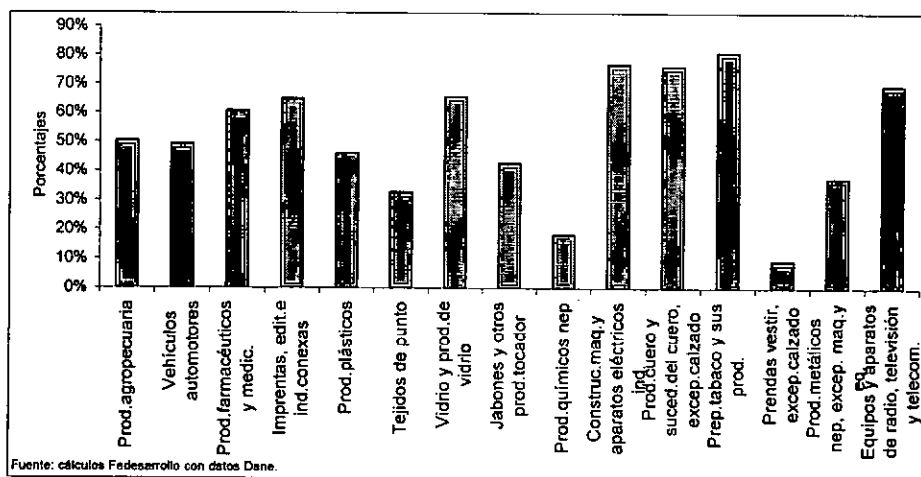
Bogotá-Cundinamarca: 15 principales productos exportados a Estados Unidos, CIU (rev.2), promedio período 2000-2004, US\$ millones



Por último, es importante mencionar que existen varias categorías de productos de exportación de la región (a todos los destinos) con una participación considerable en el total subsectorial colombiano. En el Gráfico IV-41 se puede observar que los sectores *preparaciones de tabaco y sus productos, construcción de maquinaria y aparatos eléctricos industriales y productos de cuero y sus sucedáneos, excepto calzado* representan más de 76% del total exportado por el país para cada uno de los mismos.

Gráfico IV-41

Bogotá-Cundinamarca: principales 15 productos de exportación según su participación en el total nacional, promedio período 2000-2004, US\$ millones



En suma, la economía regional es la más expuesta al comercio internacional en comparación con todas las demás regiones de Colombia, con un mayor peso relativo de las importaciones en el PIB en comparación con las exportaciones. Estados Unidos es el principal socio de Bogotá-Cundinamarca, tanto como origen de las compras externas de la región y como destino de sus exportaciones, y las exportaciones a ese país han crecido a un ritmo superior que las compras realizadas por la región al mismo. Este desempeño es reflejo en alguna medida de la aplicación y ampliación reciente de las preferencias arancelarias unilaterales otorgadas por Washington a nuestro país (véase sección III.C.2). En la siguiente subsección evaluamos la evolución del comercio de servicios y su importancia para la región.

IV.G. Flujos comerciales de servicios

Esta subsección ofrece una aproximación analítica y cuantitativa al comercio exterior de servicios de la región Bogotá-Cundinamarca. Como se explica más adelante, las deficiencias estadísticas que caracterizan el comercio internacional de servicios son particularmente severas en el caso de la región. Para desarrollar el tema comenzamos por listar las distintas formas de intercambio de servicios, su relevancia económica y sus problemas estadísticos. Luego exponemos las barreras que existen para su intercambio, que son objeto de desmonte mediante negociaciones comerciales, y el desempeño reciente del comercio de servicios con base en las cifras disponibles. La evolución reciente de la balanza de servicios de Colombia y la región se analiza al final de la subsección.¹⁵⁶

IV.G.1. Aspectos metodológicos

El comercio internacional de servicios se presenta bajo cuatro formas o modos de suministro: el modo 1 de *comercio transfronterizo*; el modo 2 de *consumo en el extranjero*; el modo 3 de *presencia comercial*; y el modo 4 de *movimiento temporal de personas*. Estas categorías son el eje fundamental para la liberalización de su comercio, tanto en el nivel multilateral, regional o bilateral.

¹⁵⁶ Esta información servirá de base para los ejercicios sobre competitividad relativa en materia de servicios que se discuten en el Capítulo V.

- i) **Modo 1: *comercio transfronterizo* (CT).** El CT tiene lugar cuando el servicio transado cruza una frontera nacional, por ejemplo cuando se da la compra por parte de un consumidor de servicios de un proveedor extranjero. Bajo esta modalidad el servicio es el que viaja, de forma análoga al comercio de bienes.
- ii) **Modo 2: *consumo en el extranjero* (CE).** El CE ocurre cuando un consumidor se desplaza al país proveedor del servicio para adquirirlo. Los ejemplos más comunes son el gasto por parte de turistas durante sus viajes, los servicios de mantenimiento de barcos y aviones, y los servicios de educación y salud cuyo consumo ocurre en el extranjero.
- iii) **Modo 3: *presencia comercial* (PC).** La PC tiene relación con la *inversión extranjera directa* (IED), pues se da cuando una empresa de un país ubica una filial o subsidiaria en otro país para prestar sus servicios en él.
- iv) **Modo 4: *movimiento temporal de personas* (MTP).** El MTP implica la presencia física de manera temporal de personas de un país a otro para suministrar un servicio. El MTP involucra a proveedores independientes de servicios (consultoría) y empleados de firmas multinacionales trasladados temporalmente a otro país, entre otros.

La fuente principal de información sobre el comercio de servicios son las cifras de la balanza de servicios de la cuenta corriente de la Balanza de Pagos (BP) de los países, que son recopiladas y homologadas por el Fondo Monetario Internacional (FMI) en la base de datos *Balance of Payments Statistics* (BOPS). A pesar de que esa fuente cuenta con información de tipo sectorial para varios años, la balanza de servicios no registra el destino y origen de las exportaciones e importaciones de servicios y tampoco considera los montos transados bajo los modos 3 y 4 de suministro de servicios.¹⁵⁷ Por lo tanto, las cifras no muestran la dirección del comercio de servicios y no tienen en cuenta el

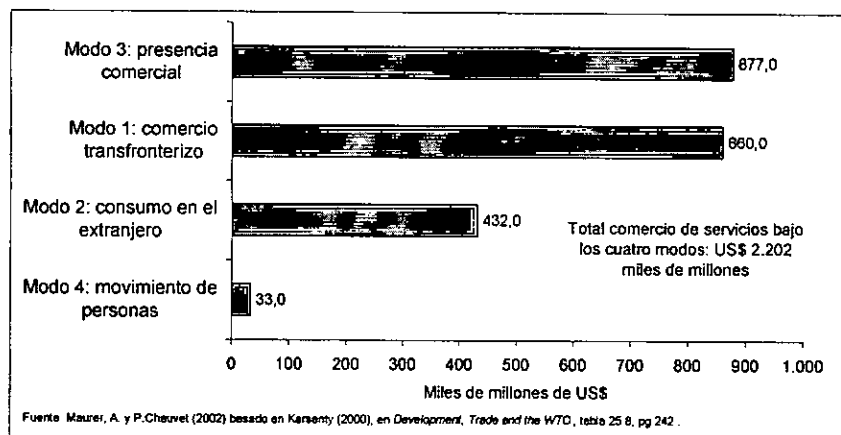
¹⁵⁷ La base de datos BOPS cuenta con información sobre exportaciones e importaciones de servicios para tres grandes categorías: i) *transporte*; ii) *turismo*; y iii) *otros servicios comerciales* (que excluye servicios del gobierno). Dentro de esta última categoría se encuentran los siguientes siete subsectores: i) *comunicaciones*; ii) *construcción*, iii) *financieros y seguros*; iv) *información y computacionales*; v) *pagos por regalías y licencias*; vi) *personales, culturales y recreacionales*; y vii) *servicios relacionados con las empresas*.

comercio de servicios relacionados con el intercambio internacional de los factores capital y trabajo. Esta última circunstancia implica que hay una sistemática subestimación estadística del comercio de servicios.

Diversas agencias multilaterales han desarrollado esfuerzos por subsanar las anteriores restricciones de las cifras sobre comercio de servicios, en particular considerando que la omisión de los modos 3 y 4 es muy significativa.¹⁵⁸ En efecto Maurer y Chauvet (2002) estiman que el intercambio de servicios bajo las cuatro formas de suministro alcanzó US\$ 2,2 billones en 1998, y encuentran que las cifras de BP no registran 57% de ese total.¹⁵⁹

El Gráfico IV-42 muestra la distribución del comercio global de servicios por modos de suministro para el año 1998. El modo 3 de suministro, que tiene relación estrecha con la inversión extranjera directa (IED), es el más importante en el intercambio internacional de servicios con US\$ 877 millones, y junto con el modo 1 (US\$ 860 millones) representan 78,9% del comercio mundial de servicios. Los modos 2 y 4, por su parte, representan 19,6% y 1,5%, de dicho comercio, respectivamente. Por lo tanto, las cifras de *comercio transfronterizo de servicios*, término utilizado para describir el intercambio bajo los modos 1 y 2, reflejan cerca de 60% del comercio anual de servicios.

Gráfico IV-42
Comercio mundial de servicios: los cuatro modos de suministro, 1998



¹⁵⁸ Organización de las Naciones Unidas et al. (2002). "Manual on Statistics in International Trade in Services".

¹⁵⁹ 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*).

IV.G.2. Las barreras al comercio de servicios

Además de los problemas de registro del comercio de servicios es importante considerar que este intercambio no enfrenta barreras tan diáfanas como las que se aplican a los bienes. Los servicios por definición son intangibles y su producción y consumo ocurren de manera simultánea. Por ende, las barreras al comercio de servicios tienden a corresponder a políticas nacionales que se encuentran en leyes y regulaciones. El Cuadro IV-7 resume estas barreras por su forma de suministro en el comercio internacional.

Cuadro IV-7
Barreras al comercio de servicios según modos de suministro

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

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

El suministro transfronterizo o consumo en el extranjero no es factible para muchos servicios, por lo cual se requiere de movilidad de los factores de producción para la provisión de servicios en el extranjero. Así, en el caso del *modo 3* relacionado con la IED, las barreras al comercio más destacadas son de carácter regulatorio, entre las cuales se encuentran las siguientes: limitaciones a la participación de capital extranjero, restricciones relativas al tipo de entidad jurídica para que el inversionista extranjero pueda establecerse en el territorio nacional, límites al valor de las operaciones, límites a la repatriación de dividendos, restricciones al control extranjero en algunos sectores de servicios, y requisitos de registro de la IED que involucren procedimientos gravosos para los inversionistas.

Por su parte, el *modo 4* correspondiente al movimiento temporal de trabajadores enfrenta barreras relacionadas con licencias y estándares, y restricciones basadas en precios, tales

como visas para ingresar a otro territorio, cuyos precios pueden actuar como una barrera a la entrada. Así mismo, la expedición de permisos de trabajo para personal temporal puede estar condicionada a una *prueba de necesidad económica*, que requiere demostrar que los productores locales de servicios no están en capacidad de prestar un servicio antes de permitir su importación. Otro tipo de barreras utilizadas para el modo 4 corresponde a los requisitos de reconocimiento de títulos y las certificaciones de estudios. También hay barreras naturales a la entrada relacionadas con la cultura y el lenguaje. Muchos países imponen barreras que van más allá de las calificaciones de los trabajadores, como requisitos de nacionalidad y límites numéricos a la contratación de extranjeros en algunos sectores y cargos directivos.

Existen varias clasificaciones alternativas de las barreras al comercio de servicios. Una manera de hacerlo es con base en Hoekman y Braga (1997), que identifican cuatro grandes grupos de barreras al comercio de servicios: i) *restricciones cuantitativas*, como cuotas y requisitos de contenido nacional; ii) *instrumentos basados en precios*, como la fijación de tarifas de servicios por el gobierno o controles a los precios; iii) *licencias y estándares*, por lo general otorgadas o determinados por el gobierno; y iv) acceso discriminatorio a redes de distribución de servicios.

¿Qué puede decirse respecto al tamaño de las barreras bajo los distintos modos de prestación de servicios? Si bien en la literatura existen diversas aproximaciones para medirlas, Whalley (2003) sostiene que solamente podemos inferir que son grandes, y mucho más en los países en desarrollo en comparación con los países desarrollados. El autor argumenta que existen problemas conceptuales con todas las estimaciones que se han realizado sobre el tamaño de las barreras al comercio en servicios. Vale la pena resaltar que un claro ejemplo de las dificultades de medir estas barreras se encuentra en un estudio reciente de la Universidad Externado de Colombia (2004).¹⁶⁰ Con base en una revisión de legislación de tres estados de Estados Unidos, el trabajo identifica algunas barreras de acceso al mercado de servicios de ese país. En términos generales, el estudio confirma la existencia de una gran diversidad de barreras a la prestación de servicios bajo

el modo 4 en Estados Unidos, entre los cuales sobresalen las exigencias de licencias, dificultades para la obtención de visas y límites cuantitativos a las mismas, así como requisitos de presencia comercial y de capital mínimo para la prestación de ciertos servicios. Así mismo, los procedimientos para homologar los títulos y la experiencia laboral presentan vacíos de transparencia y en muchos casos se exige al proveedor de servicios profesionales contar con un socio local.

Como se menciona más adelante, el trabajo de la Universidad Externado de Colombia subraya la importancia de que el TLC con Estados Unidos cuente con un capítulo especial sobre entrada temporal de personas que garantice el desmonte de estas barreras. De lo contrario, los alcances del capítulo de servicios serían insuficientes para los intereses de Colombia así como de los demás países andinos.

IV.G.3. Evolución reciente del comercio transfronterizo

Los principales cinco exportadores mundiales de *servicios transfronterizos* son la Unión Europea (25 miembros), Estados Unidos, Japón, Hong Kong y Canadá (Gráfico IV-43).¹⁶¹ Las exportaciones combinadas de estos países o zonas económicas ascendieron en promedio a US\$ 1.147,7 miles de millones entre 1999 y 2003, y representaron 75% de las ventas externas de servicios mundiales en igual lapso. El comercio internacional de servicios es dominado por los países desarrollados. Se estima que el comercio desarrollado entre la UE, EE.UU. y Japón equivalió a 42% del comercio mundial total de servicios en 1998.¹⁶²

El Gráfico IV-43 revela que Colombia ocupa el lugar 40 entre 160 países en materia de exportaciones de servicios, pues las ventas externas de Colombia de este renglón alcanzaron US\$ 1.976 millones en promedio entre 1999 y 2003. Colombia es superada por un amplio grupo de países de América Latina en materia de ventas externas de servicios, tales como México, Brasil, Chile, Argentina, República Dominicana y Panamá.

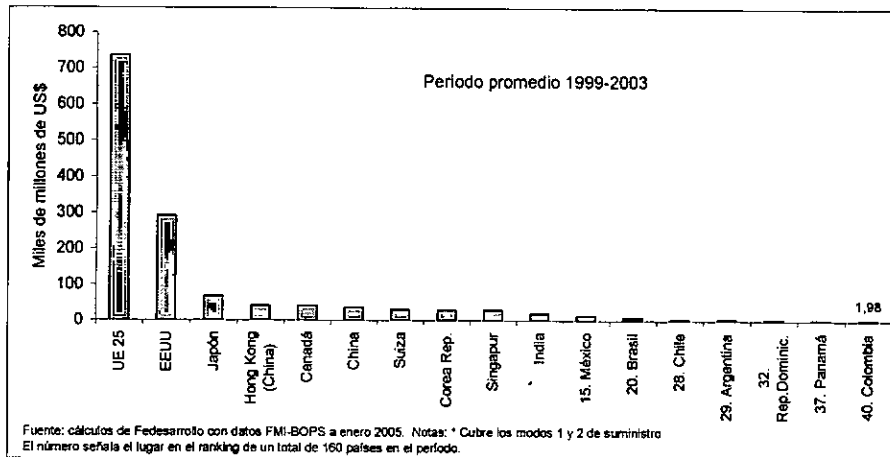
¹⁶⁰ Este trabajo se encuentra en Alcaldía Mayor de Bogotá (2004), "Bogotá frente al TLC: la posición de Bogotá frente al Tratado de Libre Comercio (TLC) que negocia el gobierno de Colombia con Estados Unidos"

¹⁶¹ El término *servicios transfronterizos* se refiere de ahora en adelante a los modos 1 y 2 de suministro de servicios en el comercio internacional definidos anteriormente en esta sección.

¹⁶² Maurer, A. y P. Chauvet (2002), en Hoekman *et al.*, pg.239.

Además de su baja participación relativa en el comercio mundial de servicios, el dinamismo de las exportaciones colombianas de servicios ha sido poco satisfactorio.

Gráfico IV-43
Principales exportadores de servicios transfronterizos en el mundo, promedio anual período 1999-2003

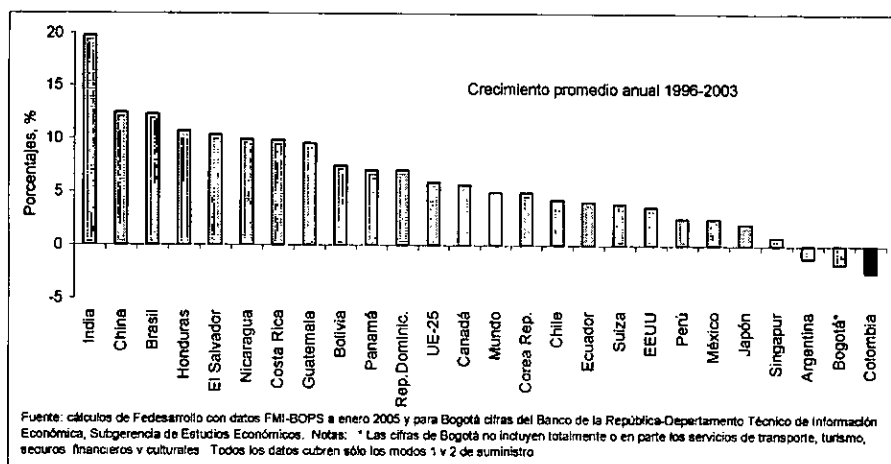


Para el período 1996-2003, el Gráfico IV-44 identifica el desempeño de las exportaciones de *servicios transfronterizos* para algunos países seleccionados, que incluyen a los principales 10 exportadores en el mundo y otros países latinoamericanos considerados de interés para Colombia y la región.¹⁶³ Con base en estadísticas del Banco de la República, el gráfico contempla adicionalmente el desempeño de las exportaciones de servicios transfronterizos de Bogotá.¹⁶⁴ El crecimiento promedio anual de las exportaciones mundiales de servicios transfronterizos para el lapso mencionado se ubicó en 4,9%. Sobresale el incremento de 19,7% en las ventas externas de servicios transfronterizos por parte de India. China y Brasil, que registraron aumentos igualmente significativos de 12,4% y 12,3%, respectivamente, en sus exportaciones de servicios en el período 1996-2003. Todos los países centroamericanos observaron incrementos de entre 7% y casi 12%, por encima del promedio mundial de 4,9% en el lapso analizado. En contraste, las exportaciones de servicios transfronterizos de Bogotá cayeron a una tasa promedio anual de -1,8% entre 1996-2003, mientras que Argentina y Colombia registraron caídas

¹⁶³ Cabe aclarar que en 1994 Colombia implementó cambios metodológicos por sugerencia del FMI en la estimación de la balanza de servicios por parte del Banco de la República. Adicionalmente, las cifras para Bogotá, fuente Banco de la República, están disponibles a partir de 1996. Estos dos motivos el período de análisis arranca en 1996.

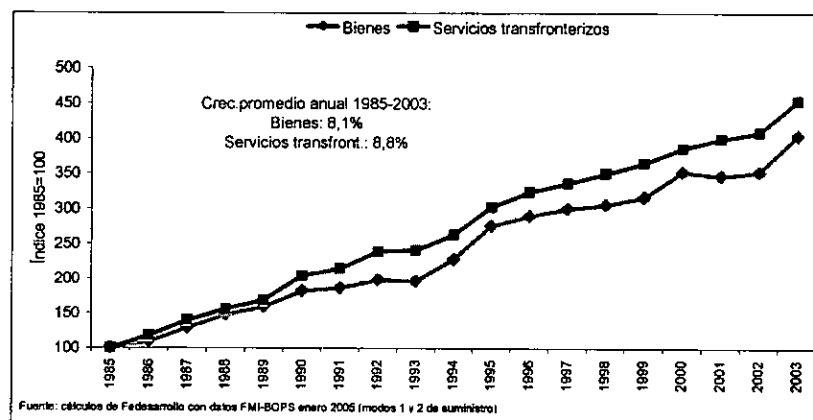
promedio anual de $-1,1\%$ y $-2,5\%$, respectivamente, en el lapso mencionado. Sin duda este comportamiento adverso va en contravía de la tendencia mundial de gran dinamismo en el comercio de servicios.

Gráfico IV-44
Dinámica exportadora de servicios transfronterizos en el mundo, crecimiento anual período promedio 1996-2003



En efecto, el Gráfico IV-45 muestra el desempeño del *comercio transfronterizo de servicios* en el mundo entre 1985 y 2003 ha sido más dinámico que el comercio tradicional de bienes. En ese lapso el comercio de servicios transfronterizos creció a una tasa promedio anual de $8,8\%$, mientras que los bienes aumentaron a un ritmo promedio anual de $8,1\%$.

Gráfico IV-45
Mundo: Comercio en servicios transfronterizos y bienes 1985-2003

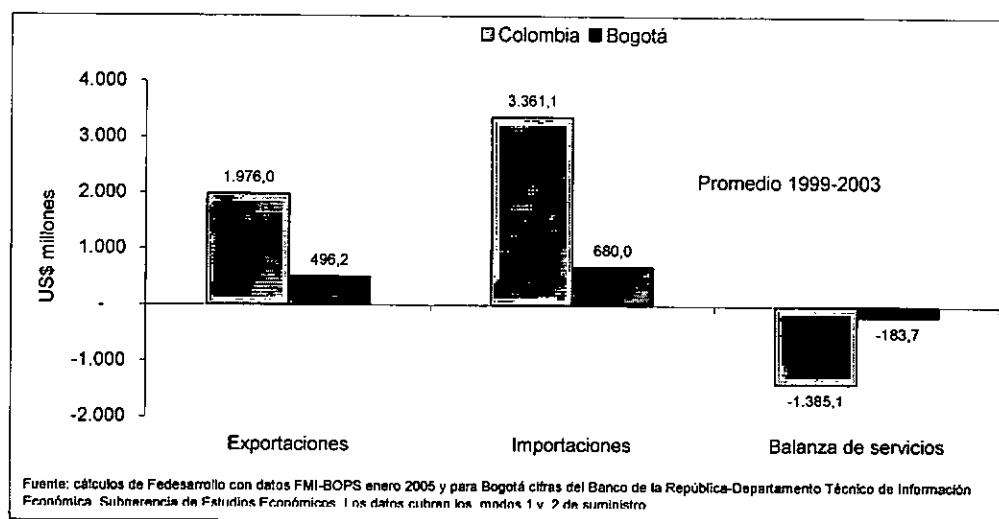


¹⁶⁴ Estas cifras no están disponibles para el departamento de Cundinamarca.

IV.G.4. La balanza de servicios

A pesar de que se tiene la noción que Bogotá tiene fortaleza relativa en la exportación de servicios, las cifras sobre comercio exterior de servicios de la ciudad parecen revelar que las ventas externas de este renglón no han sido particularmente dinámicas en años recientes. De hecho, el Gráfico IV-46 señala que Bogotá es netamente importadora de servicios, pues registró un déficit en el intercambio de los mismos de US\$ 183,7 millones en promedio entre 1999 y 2003. El déficit de la balanza de servicios de Bogotá representó en promedio 13% del déficit de la balanza nacional de servicios en igual lapso. Así mismo, las exportaciones e importaciones de servicios de Bogotá equivalieron a 25,1% y 20,2% de las mismas realizadas por Colombia en el período 1999-2003.

Gráfico IV-46
Colombia y Bogotá: exportaciones, importaciones y balanza de servicios, modos transfronterizos, promedio período 1999-2003



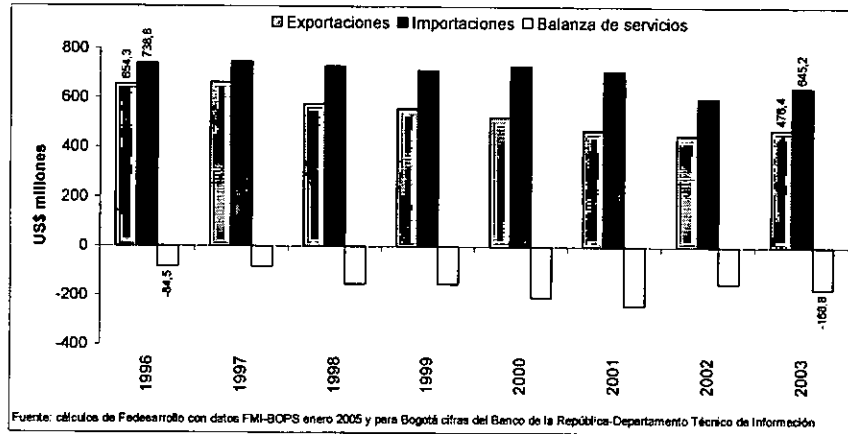
Se destaca que Bogotá no ha podido recuperar en años recientes los niveles de exportaciones de servicios observados a mediados de la década pasada. El Gráfico IV-47 muestra la caída en las exportaciones de servicios de Bogotá entre 1996 y 2002, y la recuperación leve que se dio entre 2002 y 2003, cuando aumentaron 5,5% anual.

Considerando todo lo anterior, es claro que Bogotá debe dinamizar sus exportaciones de servicios. Como ya se mencionó, este ha sido un renglón en el cual otros países latinoamericanos han observado importantes crecimientos en años recientes, lo cual se

encuentra a tono con la tendencia mundial de mayores flujos de comercio de servicios de la mano del cambio tecnológico que impulsa este proceso.

Gráfico IV-47

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



En la siguiente subsección evaluamos brevemente la situación fiscal del Distrito Capital, con el fin de contar con una base para evaluar posibles herramientas de política en el marco de un cambio estructural (Capítulo V).

IV.H. Situación fiscal de Bogotá, D.C.

En los últimos años la administración del Distrito Capital se convirtió en modelo para el resto de ciudades del país.¹⁶⁵ Zapata *et al.* (2003) explica que este fenómeno obedece a que durante la década de los noventa la ciudad consolidó un modelo sostenible de financiamiento a partir de la creación del Estatuto Orgánico de la Ciudad.¹⁶⁶ La expedición de esta ley permitió que la capital tuviera mejores herramientas fiscales y administrativas, que le permitieron mejorar en forma notable su situación financiera y así apalancar sus finanzas para poder ejecutar niveles de inversión relativamente altos. Adicionalmente, Bogotá ha sido

¹⁶⁵ El trabajo de Zapata *et al.* (2003) está publicado en el libro de la Personería de Bogotá D.C., *Misión finanzas de Bogotá, D.C.: análisis coyuntural y perspectivas*. Cabe anotar que según los informes de seguimiento de la Dirección de Desarrollo Territorial (DDT) del DNP y la Dirección de Apoyo Fiscal (DAF) del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, entre los 20 mejores municipios por su desempeño fiscal se encuentran, además de Bogotá, 8 municipios de Cundinamarca. Sin embargo, como ya se mencionó en la nota 130, en esta subsección no evaluamos la situación fiscal de Cundinamarca puesto que nuestro foco es evaluar en el capítulo VII de este trabajo la aplicación de políticas públicas por parte del Distrito Capital.

líder en la adopción de un marco fiscal de mediano plazo basado en la formulación de un presupuesto orientado a resultados, que permite mayor claridad frente a los propósitos en términos de programas por parte de la Administración y un mejor seguimiento por parte de los propios ciudadanos a la evolución de los mismos. A continuación evaluamos la situación fiscal del Distrito Capital, empezando por el análisis de sus fuentes de ingresos.

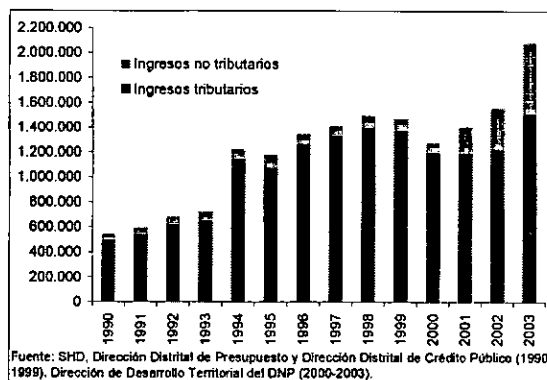
IV.H.1. Ingresos

Durante el período 1990-2003 los ingresos corrientes totales del Distrito presentaron tasas de crecimiento real positivas, excepto para los años 1995, 1999 y 2000. En el lapso mencionado la tasa promedio de crecimiento real anual de los ingresos corrientes alcanzó 10,2% (véase Gráfico IV-48a). El Gráfico IV-48b muestra que a partir de 2001 se presenta una reducción significativa en la participación de los ingresos tributarios en los ingresos corrientes totales, los cuales pasan de 94% en 2000 a 74% en 2003. Como se verá más adelante, este cambio en la distribución de los ingresos corrientes obedeció a un mayor crecimiento de los ingresos no tributarios.

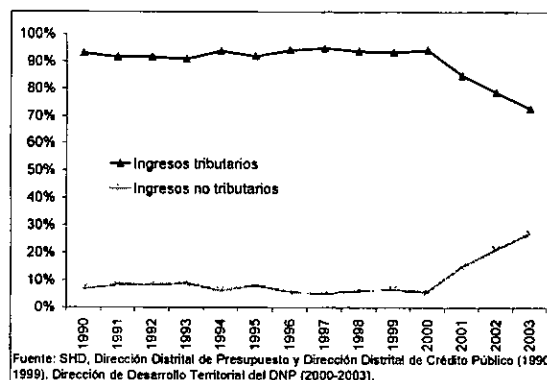
Gráfico IV-48

Ingresos corrientes desagregados por ingresos tributarios y no tributarios, 1990-2003

a. Niveles, millones de pesos de 2001



b. Distribución porcentual

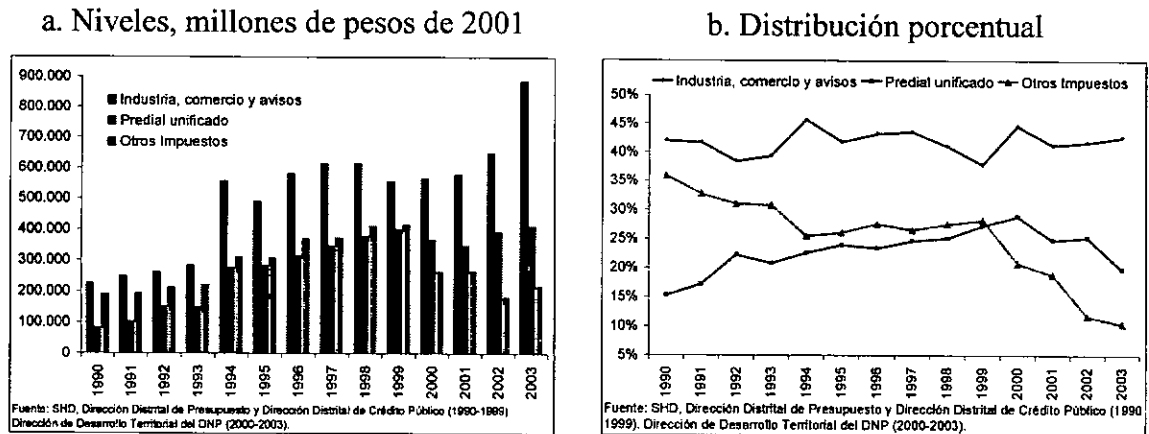


El Gráfico IV-49a presenta la evolución de las diferentes fuentes de ingresos tributarios del Distrito Capital. Debe destacarse el aumento de 37% en el valor del impuesto de *industria, comercio y avisos* entre 2002 y 2003, y la constante caída desde 2000 en el

¹⁶⁶ Zapata *et al.* (2003), en Personería de Bogotá, D.C. (2003), *Misión finanzas de Bogotá, D.C.: análisis coyuntural y perspectivas*.

valor recaudado por medio de otros impuestos (*unificado de vehiculos, sobretasa a la gasolina* y otros tributos). El grueso de los ingresos tributarios proviene de los impuestos de *industria, comercio y avisos* y del *predial unificado* (véase Gráfico IV-49b). No obstante, mientras la participación del impuesto de *industria, comercio y avisos* ha venido aumentando, la del *predial unificado* y los otros impuestos cada vez es menor.

Gráfico IV-49
Ingresos tributarios, 1990-2003

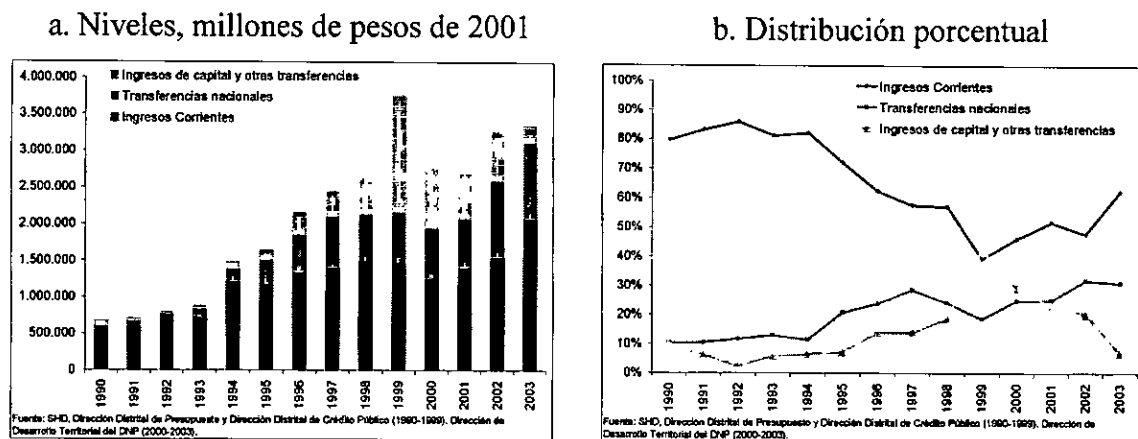


Como se puede observar en el Gráfico IV-50a, los ingresos totales en términos reales han seguido la tendencia creciente de los ingresos corrientes reales. Según estas cifras, durante el período 1990-2003 los ingresos totales del Distrito Capital crecieron a una tasa promedio de crecimiento real anual de 12,3%. Aunque en ese lapso los ingresos corrientes fueron el mayor rubro de los ingresos totales, a partir de 1995 las *transferencias nacionales* y los *ingresos de capital y otras transferencias* (de entidades territoriales, regalías y recursos de cofinanciación) empezaron a ganar importancia. Desde este año se comenzaron a liquidar los ingresos relacionados con el proceso de descentralización iniciado por la Ley 60. El monto de estas transferencias de la Nación hacia el Distrito Capital se multiplicaron por cinco entre 1994 y 2003. En la medida en que estos recursos están destinados a financiar el gasto en educación, salud y saneamiento básico, según Zapata *et al.* (2003) se generó una alta dependencia de Bogotá de los mismos pues apoyan gran parte de su inversión social. No obstante, según este estudio,

Bogotá terminó beneficiada con la modificación del sistema de transferencias pues la reforma implicó cierta garantía de estabilidad de esta fuente de ingresos.¹⁶⁷

En 1999 los *ingresos de capital y otras transferencias* superaron la participación de los ingresos corrientes dentro del total de los ingresos de la capital (Gráfico IV-50b). El abrupto aumento en los ingresos de capital en 1999 obedeció principalmente a la descapitalización (por \$1,2 billones) de la Empresa de Energía de Bogotá (EEB). Como se verá a continuación, el aumento de estos ingresos y de las transferencias de la Nación permitió importantes aumentos en los niveles de inversión en los años siguientes.

Gráfico IV-50
Ingresos totales, 1990-2003

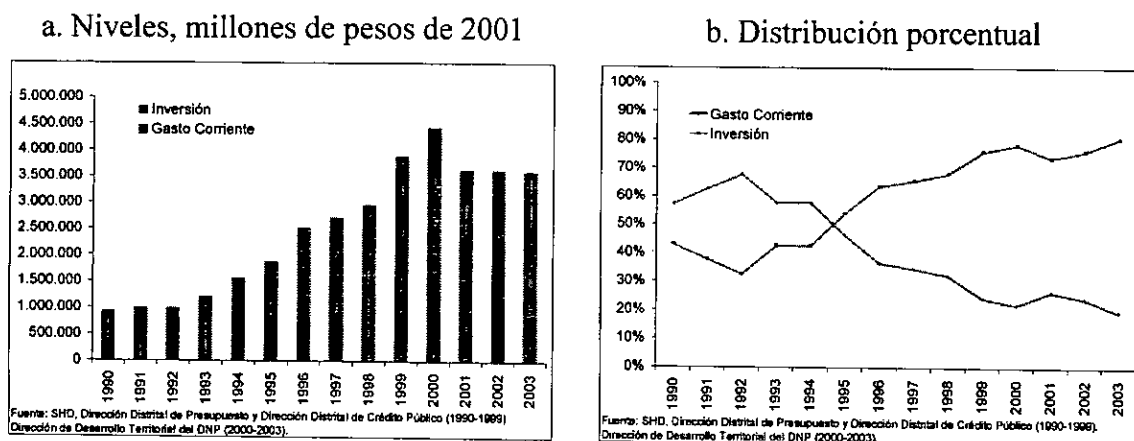


IV.H.2. Gastos, balance fiscal y capacidad de ahorro

De la misma manera que los ingresos totales, los gastos totales del Distrito presentaron una fuerte tendencia creciente a finales de la década de los noventa. Sin embargo, a partir de 2001 su crecimiento ha sido muy reducido e incluso negativo (véase Gráfico IV-51a). Mientras que entre 1990 y 2000 los gastos totales aumentaron anualmente en promedio 17% en términos reales, entre 2001 y 2003 su variación real anual promedio fue -0,3%. El Gráfico IV-51b muestra que desde 1995 la inversión a sido protagonista en los gastos totales, pues aumentó su participación de 43% en 1990 a 81% en 2003. Se destaca, además, que el gasto en inversión en términos reales se multiplicó aproximadamente seis veces entre 1990 y 2003.

¹⁶⁷ Acto legislativo 01/2001 y la ley 715 de diciembre de 2001.

Gráfico IV-51
Gastos totales, 1990-2003



No obstante lo anterior, una gran parte del aumento de la participación de la inversión dentro de los gastos totales en la presente década obedeció a una caída de 28% en los gastos corrientes entre 2000 y 2003 (ver Gráfico IV-52a). Esta reducción de los gastos corrientes se explica principalmente por la caída en términos reales en el pago de los *intereses de deuda pública (-87,5%), transferencias (nómina y a entidades) y otros gastos corrientes (-17,6%)*. De hecho, la administración distrital de entonces se embarcó en un programa de austeridad en el gasto, el cual significó importantes avances en términos fiscales para la ciudad.

En efecto, debido al crecimiento real de los ingresos corrientes (tributarios y no tributarios) y al estricto control de los gastos de funcionamiento, la ciudad generó superávit corriente en términos reales desde mediados de la década de los noventa. El Gráfico IV-53 revela que a partir de 1994 la capital ha logrado ahorros corrientes superiores a \$300.000 millones a precios constantes de 2001 y, más aún, en 2003 logró un superávit corriente de aproximadamente \$1.386.000 millones a precios constantes de 2001.

Gráfico IV-52
Gastos corrientes, 1990-2003

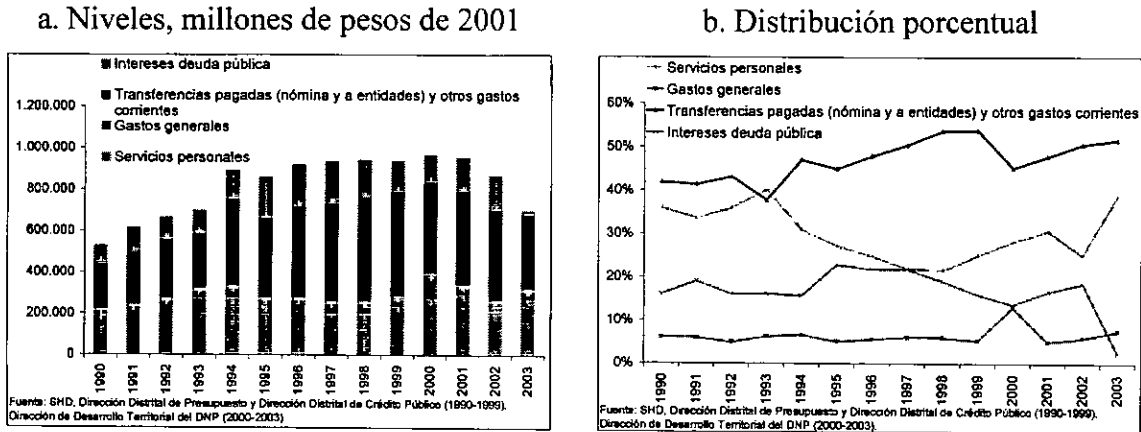
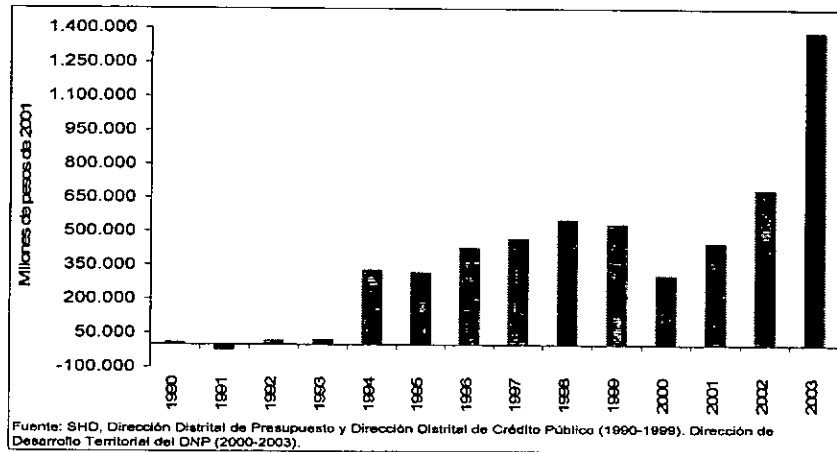


Gráfico IV-53
Ahorro corriente real, millones de pesos constantes de 2001, 1990-2003



Al analizar la capacidad de ahorro de Bogotá, medida como la proporción de ingresos operacionales que se ahorran (ahorro corriente / ingresos corrientes), el Gráfico IV-54 muestra que el Distrito pasó de ahorrar 1,3% de sus ingresos corrientes a reservar 66,5% de los mismos. Esto significa que la capacidad de ahorro de Bogotá se multiplicó por un factor de 51 entre 1990 y 2003. Adicionalmente, el Gráfico IV-55 muestra que mientras en 1990 el 100% de los ingresos corrientes de Distrito se utilizaron para cubrir los gastos corrientes, en 2003 con sólo 33,5% de los ingresos corrientes se logró cubrir esos gastos.

Gráfico IV-54

Capacidad de ahorro corriente (ahorro corriente / ingresos corrientes), 1990-2003

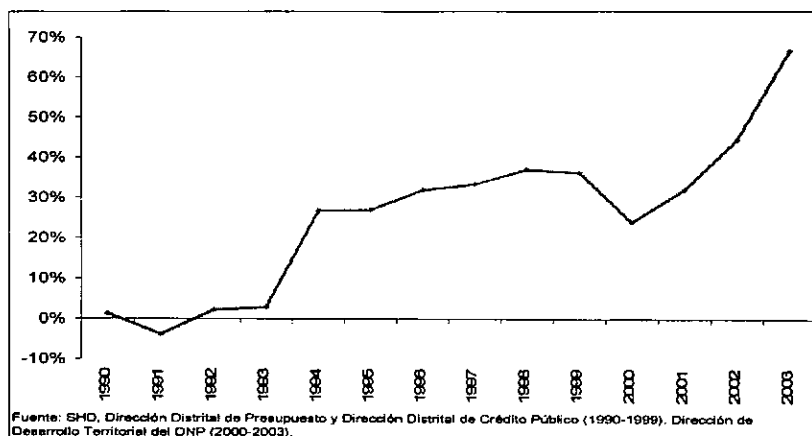
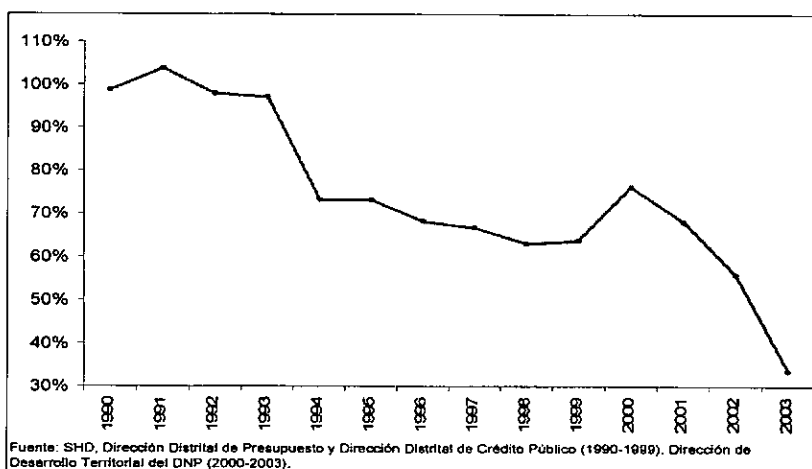


Gráfico IV-55

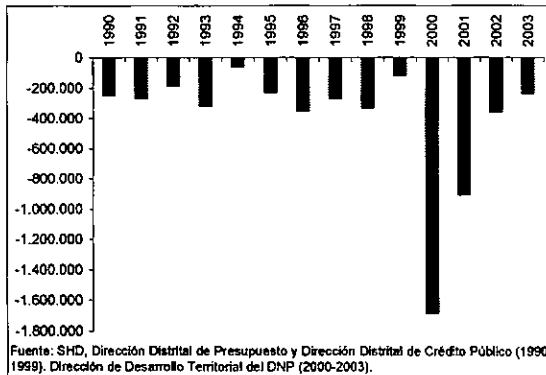
Proporción de gastos corrientes e ingresos corrientes (gastos corrientes / ingresos corrientes), 1990-2003



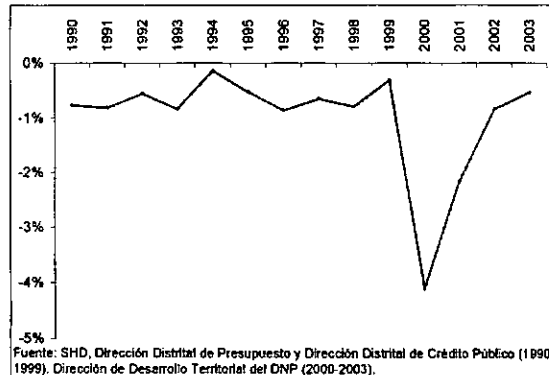
Así mismo, el Gráfico IV-56 señala que el Distrito Capital ha mantenido durante el período 1990-2003 un nivel de déficit fiscal bajo y estable, con excepción de los dos años posteriores a la crisis de 1999. Si no se consideran los años 2000 y 2001, el déficit total ha sido en promedio inferior a 1% del PIB de Bogotá. Este déficit se ha cubierto por medio del crédito interno y externo. Como se verá a continuación, el desequilibrio entre los ingresos totales y los gastos totales de la Capital se ha financiado con niveles de deuda crecientes.

Gráfico IV-56
Déficit total (ingresos totales – gastos totales), 1990-2003

a. Niveles, millones de pesos de 2001



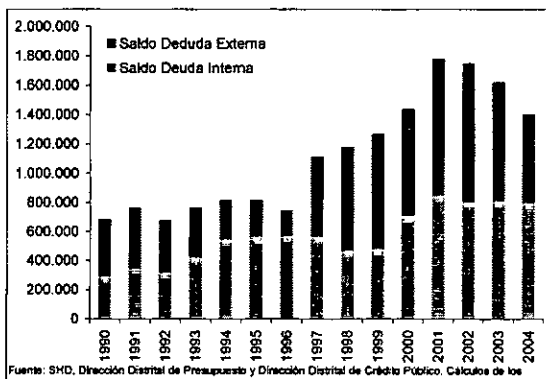
b. Como porcentaje del PIB distrital



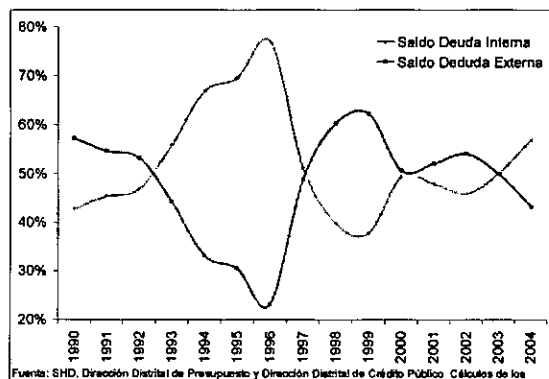
Sin embargo, la calificación de las principales calificadoras de riesgo para la deuda de Bogotá ha sido satisfactoria, puesto que han considerado que el manejo fiscal de la administración distrital en años recientes ha sido adecuado y prudente. Por lo tanto, Bogotá actualmente dispone, sin mayores restricciones, de acceso a crédito externo o interno.

Gráfico IV-57
Deuda total, interna y externa, 1990-2003

a. Niveles, millones de pesos de 2001



b. Distribución porcentual



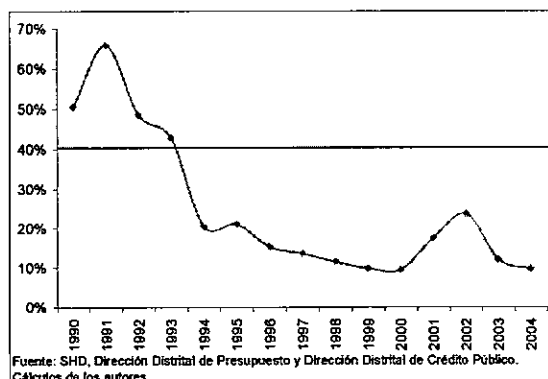
Según las cifras reportadas por la Secretaría de Hacienda Distrital, el saldo de la deuda del Distrito registró una tasa promedio de crecimiento real anual de 9% entre 1990 y 2001. Por el contrario, para el período 2001-2004 esta variable decreció anualmente a una tasa promedio de 7,6% (véase Gráfico IV-57). Aunque la deuda externa presentó un crecimiento superior a la interna durante la década pasada, su participación en el saldo total ha disminuido en años recientes.

Según los indicadores de solvencia y liquidez establecidos por la Ley 358 de 1997, el endeudamiento de la ciudad se mantiene en “semáforo verde”, es decir por debajo de los topes máximos establecidos por dicha ley. Como puede observarse en el Gráfico IV-58a y b, después de 1994 los dos indicadores se han mantenido por debajo de los límites mencionados y reglamentados en la Ley 358. Aunque el saldo total de la deuda como proporción de los ingresos corrientes en 2001 y 2002 se aproximó al límite de 80%, rápidamente cayó en 2003 y 2004 a niveles inferiores a 65%.

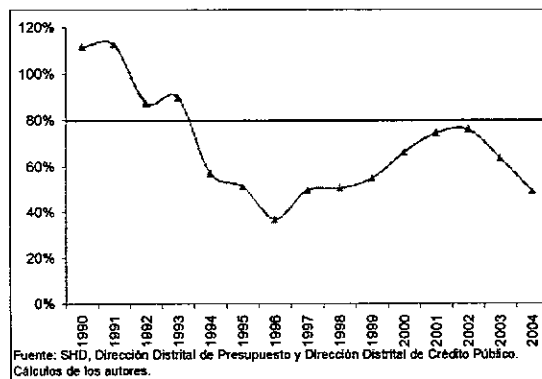
Gráfico IV-58

Indicadores de solvencia y liquidez según la Ley 358, 1990-2003

a. Intereses de la deuda / Ahorro corriente*



b. Saldo de la deuda / Ingresos corrientes*



En resumen, como señala Zapata *et al.* (2003), Bogotá presenta las siguientes cinco condiciones que sustentan la buena calificación del endeudamiento de la ciudad: i) Bogotá financia gran parte de su inversión con recursos propios; ii) la capital ha disminuido significativamente su dependencia de las transferencias de la Nación; iii) la ciudad genera un significativo ahorro corriente; iv) Bogotá tiene un nivel de déficit fiscal

relativamente bajo como proporción del PIB; y v) la capital tiene un bajo nivel de endeudamiento y cumple con los niveles requeridos de solvencia y liquidez (Ley 358).

De esta subsección se concluye que Bogotá cuenta con una situación fiscal manejable. De hecho, Bogotá genera ahorro corriente y sus indicadores de endeudamiento señalan que sus obligaciones son sostenibles. Sin embargo, la utilización de niveles crecientes de endeudamiento advierte que quizá el Distrito Capital debería propender por aumentar sus ingresos a la par con la asunción de nuevos gastos, en particular aquellos que generan gasto recurrente en el futuro.

V. IMPACTO POTENCIAL DE UN TLC CON ESTADOS UNIDOS EN LA ECONOMÍA REGIONAL

El análisis del impacto de un TLC con EE.UU. sobre la economía de Bogotá-Cundinamarca provee el sustento para una evaluación de las políticas públicas requeridas para maximizar los beneficios y minimizar los costos del tratado para la ciudad. Con base en lo expuesto en capítulos anteriores, el objetivo principal del presente es ofrecer una visión de los sectores económicos que están más y menos preparados para hacer frente al tratado, y los cambios esperados en la pobreza, el empleo y los ingresos de la región.

Para avanzar hacia este objetivo, este capítulo está organizado de la siguiente manera. La sección V.A discute los hallazgos de los diversos estudios recientes sobre el impacto del TLC en la economía colombiana y regional. En la sección V.B utilizamos la metodología de análisis de competitividad relativa sectorial para determinar cuáles son los sectores competitivos y vulnerables de Bogotá-Cundinamarca frente a una liberalización comercial con EE.UU.. Por último, en la sección V.C discutimos cuáles serían los efectos potenciales de un TLC sobre las micro, pequeñas y medianas empresas (Mipymes) con base en la información disponible.

V.A. Revisión de los distintos estudios sobre el impacto de un TLC con EE.UU.

Un conjunto importante de trabajos recientes analizan el impacto económico, sectorial y social que tendría sobre nuestro país un Tratado de Libre Comercio (TLC) entre Colombia y Estados Unidos (EE.UU.). En esta sección revisamos los hallazgos de algunos de esos estudios, cuya exposición se ordena según su metodología de análisis. Prestaremos especial atención a los siguientes dos trabajos orientados al caso específico de Bogotá-Cundinamarca: J.C. Chaparro en M.Cárdenas *et al.* (2004b) y Alcaldía Mayor de Bogotá (2004).

Esta evaluación de los estudios sobre los efectos de un TLC con EE.UU. tiene como objeto principal delinear las similitudes y divergencias entre sus conclusiones. Consideramos que sus resultados, en particular los empíricos relacionados con los ingresos y el empleo, son de gran relevancia para el objetivo que persigue esta

investigación. Como se verá más adelante, los resultados de la mayoría de los trabajos brindan apoyo a nuestra tesis que un acuerdo comercial con EE.UU. en términos netos implicaría beneficios económicos y sociales, tanto para el país como para la región. A continuación listamos los trabajos revisados en esta sección, cuya diversidad refleja en cierta medida la inexistencia de una única forma de evaluar satisfactoriamente la amplia agenda de negociación que impulsa EE.UU. (véase sección III.A.2):

- i) *Modelos de equilibrio general*: DNP (2003), J.C. Chaparro en M. Cárdenas *et al.* (2004a y 2004b), O. Gracia y H. Zuleta (2004), J. Botero (2004) y S. Montenegro (2004);
- ii) *Modelos gravitacionales*: M. Cárdenas y C. García (2005) en M. Cárdenas (2004a), y Universidad Externado de Colombia (2004);
- iii) *Modelos de equilibrio parcial*: M.J. Lord (2004);
- iv) *Análisis de los temas de negociación*: Alcaldía Mayor de Bogotá (2004); y
- v) *Ejercicios de competitividad relativa sectorial*: M.J. Lord (2004) y M. Reina y C. Gamboa en Cárdenas *et al.* (2004b).

Los anteriores trabajos no se ocupan de los costos de la transición hacia una economía más abierta. Por lo tanto, el ejercicio que realizamos en el Capítulo VI representa una innovación respecto a los estudios previos para el caso colombiano. Como se verá más adelante, la metodología utilizada nos permite identificar los sectores no competitivos de Bogotá-Cundinamarca ante una mayor integración económica con Estados Unidos, así como las necesidades sociales de la población vinculada a esos sectores (Capítulo VI) y las líneas de política pública que podrían adoptarse (Capítulo VII).

V.A.1. Modelos de equilibrio general computable

El Cuadro V-1 resume los resultados de siete trabajos que utilizan modelos de equilibrio general computable (MEGC) para simular el efecto de un TLC con EE.UU. sobre la economía colombiana y regional. El cuadro compara sus hallazgos en cuanto a las siguientes variables económicas: producto, comercio exterior (exportaciones e importaciones), retorno a los factores productivos y empleo.

Antes de contrastar los hallazgos de esos estudios es relevante discutir brevemente sus alcances y limitaciones, para facilitar la comprensión de sus simulaciones. Los trabajos con MEGC simulan los *efectos estáticos* (es decir, por una sola vez) de la eliminación de las barreras arancelarias y para-arancelarias producto de la puesta en vigor un TLC entre Colombia y Estados Unidos.¹⁶⁸ El ejercicio de *estática comparativa* consiste en contrastar el estado inicial de la economía con aquél resultante de la puesta en marcha del TLC al término de la liberalización total del comercio. La eliminación de las barreras al intercambio se traduce en reducciones equivalentes en los precios. Estos menores precios, producto de la liberalización comercial, se transmiten sobre los mercados (precios y cantidades) y sobre las variables macroeconómicas (crecimiento, flujos comerciales, situación fiscal, empleo y bienestar, entre otras).¹⁶⁹ Por lo tanto, entre las principales virtudes de la herramienta de MEGC se encuentra su amplio espectro analítico.

Existen varias limitaciones de los MEGC. Kehoe (2003) encuentra que, según la evaluación de los resultados *ex post* en el caso del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (NAFTA, por su sigla en inglés), tres modelos de equilibrio general distintos tendieron a *subestimar* de forma significativa los impactos del acuerdo sobre los distintos sectores y los flujos de comercio.¹⁷⁰ Kouparitsas (1998) agrega que, en la medida en que los MEGC se concentran en los *efectos estáticos*, pierden de vista dos aspectos centrales asociados con el proceso de liberalización. Primero, los MEGC por lo general ignoran el impacto de la liberalización del comercio de servicios y los *efectos dinámicos* de estos acuerdos, como su incidencia sobre la productividad, la inversión

¹⁶⁸ Las barreras para-arancelarias o no arancelarias se modelan en los MEGC con medidas de diferenciales de precio en la frontera o equivalente *ad valorem* a una barrera arancelaria, que representa el sobre precio que deben pagar los consumidores de un bien importado que tiene una restricción al comercio del tipo no arancelario. Véase Vaughan (2005), pgs.7-11.

¹⁶⁹ Como se anota más adelante, *bienestar* se refiere en los MEGC al resultado de un cálculo, que se expresa en variaciones equivalentes (VE) como porcentaje del PIB, que usa la función de utilidad de los hogares y sus ingresos. La VE considera el equilibrio entre ingresos y precios vigentes en el año base de la simulación y calcula el cambio requerido en el ingreso para alcanzar el nuevo nivel de utilidad ante reducciones en los precios por una liberalización comercial. Una VE positiva representa un cambio positivo en el bienestar.

¹⁷⁰ Los supuestos utilizados en los ejercicios de MEGC muchas veces limitan el resultado de las simulaciones. Por ejemplo, la mayoría de los estudios supone que las economías operan bajo *competencia perfecta*, situación que no coincide con la realidad pues implica por ejemplo que las firmas nacionales y extranjeras sean únicamente precio-aceptantes.

extranjera y la acumulación de capital.¹⁷¹ En segundo lugar, como ya se mencionó en la introducción de esta sección, los modelos no arrojan luces sobre los costos asociados con la transición hacia una mayor liberalización, que según señala el autor fueron significativos en el caso de NAFTA. Por todo lo anterior, en esta sección subrayamos la relevancia de registrar las similitudes en cuanto a la *dirección* de los efectos simulados por los trabajos con MEGC, en vez de enfatizar la *magnitud* de las variaciones porcentuales que arrojan las estimaciones de esos modelos.¹⁷² En este contexto, a continuación discutimos algunas particularidades de los trabajos que merecen especial atención.

Por un lado, los trabajos de Monteagudo *et al.* (2004), DNP (2003), y Gracia y Zuleta (2004) simulan los efectos de un TLC con EE.UU. sobre la economía colombiana utilizando un MEGC multipaís, con la base de datos *Global Trade Analysis Project* (GTAP).¹⁷³ En su simulación los autores hacen un ejercicio de *estática* comparativa, en el cual suponen que las economías se comportan bajo competencia perfecta, es decir que las empresas individuales no inciden en la determinación de los precios. Como los datos de la versión utilizada de GTAP corresponden a la situación económica observada en 1997, los estudios procuran mejorar las cifras iniciales para tener en cuenta la ampliación del *Andean Trade Preference Act* (ATPA) mediante el *Andean Trade Promotion and Drug Eradication Act* (ATPDEA) de 2002.¹⁷⁴

¹⁷¹ Este punto ha sido recientemente desarrollado en el trabajo del Banco Mundial (2005), *DR-CAFTA: Challenges and Opportunities for Central America*, sobre los efectos esperados del acuerdo de libre comercio entre Estados Unidos y los países centroamericanos y República Dominicana.

¹⁷² No obstante, en la revisión de estudios realizada en esta subsección relacionamos los principales resultados cuantitativos con fines informativos y destacamos en particular los hallazgos sobre empleo.

¹⁷³ GTAP es una base de datos que agrega información en forma de matriz de contabilidad social para 66 regiones y/o países y 57 sectores. Es un esfuerzo de diferentes economistas y centros de investigación, entre los cuales está Fedesarrollo, para la construcción de una matriz de contabilidad social mundial. En cada uno de los países incluidos en la base se recopila la información pertinente de cuentas nacionales para después agregarla en Purdue University.

¹⁷⁴ Existen otros estudios recientes que utilizan MEGC-GTAP para simular otros posibles cambios en la política comercial colombiana. Light (2003) simula el impacto de la eliminación de las barreras arancelarias para el caso de un ALCA para los países andinos, mientras que Light y Rutherford (2003a) analiza de manera específica los efectos en Colombia de un ALCA.

Cuadro V-1

Impacto de un TLC con Estados Unidos sobre Colombia y Bogotá-Cundinamarca: resumen de los resultados de MEGC, cambios porcentuales respecto al año base /1

Estudio, base de datos y clase de ejercicio	Producción doméstica o valor agregado	Exportaciones e importaciones	Retorno a los factores de producción	Empleo	Bienestar
BOGOTÁ-CUNDINAMARCA:					
J.C. Chaparro en M. Cárdenas <i>et al.</i> (2004b); estática comparativa	PIB: 1,53%	Expo.: 2,1% Impo.: 3,4% Expo. a EE.UU.: 7,5% Impo. desde EE.UU.: 39,7%	Retorno al trabajo: 1,31% Retorno al capital: 1,72%	1,31%	N.D.
NIVEL NACIONAL:					
DNP (2003); GTAP, estática comparativa, liberalización comercio bienes	PIB: 1,35% Prod. dom.: 0,48%	Expo.: 6,4% Impo.: 11,9%	Trabajo calificado: 0,81% Trabajo no calific.: 1,58% Capital: 1,18%	183.083 empleos	Var.equiv. PIB: 0,79%
Monteagudo <i>et al.</i> (2004); GTAP, estática comparativa, liberalización comercio bienes	PIB: 1,8% Prod.dom.: 1,2%	Expo.: 2,95% Impo.: 3,9%	N.D.	1,31%	Var.equiv. PIB: 1,14%
O. Gracia y H. Zuleta (2004); GTAP, estática comparativa, liberalización comercio bienes	Prod. dom.: 0,17%	Expo. a EE.UU.: 27,1% Impo. desde EE.UU.: 31,4%	Trabajo calificado: 0,6% Trabajo no calific.: 1,2% Capital: 0,8%	N.D.	Var.equiv. PIB: 0,52%
J. Botero (2004); Matriz I-P de Colombia 2000 y matriz de empleo con base en la Encuesta de Hogares 2000, estática comparativa, liberalización comercio bienes /2	PIB: 4,03%	Expo.: 8,2% Impo.: 11,6%	Trabajo calificado: 4,5% Trabajo no calific.: 0% Ingreso empleo informal: 10,38% Ingreso laboral medio: 3,68%	268.843 empleos o 1,7%	N.D.
J.C. Chaparro en M. Cárdenas <i>et al.</i> (2004a); Matriz I-P de Colombia 2001; estática comparativa recursiva con sendas de crecimiento de la productividad laboral sectorial, liberalización comercio bienes /3	PIB 5,2% (puntos porcentuales de crecimiento adicional entre 2006 y 2024 respecto al año base)	Expo.: 7,9% Impo.: 11,7% (puntos porcentuales de crec.adicional entre 2006 y 2024 respecto al año base)	N.D.	N.D.	N.D.
S.Montenegro (2004); Matriz I-P de Colombia; estática comparativa, liberalización comercio bienes	Prod.dom.: 0,05%	Expo.: 7,3% Impo.: 5,8%	Trabajo calificado: 0,2% Trabajo no calific. 2,1% Trabajo rural: 1,84% Capital: 1,77%	N.D.	Var.equiv. PIB: 1,61%
S.Montenegro (2004); Matriz I-P de Colombia con liberalización total de bienes y parcial en servicios (telecomunic. y bancarios)	Prod.dom.: 0,68%	Expo.: 5,7% Impo.: 4,5%	Trabajo calificado: 10,5% Trabajo no calific. 14,7% Trabajo rural: 9% Capital: 13%	N.D.	Var.equiv. PIB: 3,78%

Fuente: Fedesarrollo, véase la bibliografía al final de este documento para las referencias de los estudios.

Notas: N.D.: resultado no disponible al no estar reportados en el trabajo correspondiente. /1: Las cifras son indicativas de la dirección del impacto de la liberalización comercial, pues por diferencias en los supuestos y datos no son comparables. /2: Botero (2004) realiza dos ejercicios adicionales que no se resumen en este cuadro, que encuentran efectos positivos de mayor capacitación de la fuerza laboral e incrementos en la inversión y la IED. /3: Este trabajo simula los efectos de un TLC sobre la inversión privada y encuentra que aumentaría 8 puntos porcentuales adicionales entre 2006 y 2024 respecto al año base en el escenario de desgravación gradual con aumentos en la productividad laboral. Matriz I-P es la abreviación de matriz insumo-producto para Colombia. PIB se refiere a PIB menos impuestos netos, que equivale a valor agregado. Prod.dom. se refiere a producción doméstica, que es igual a valor agregado menos impuestos netos de subsidios. El bienestar se mide en variaciones equivalentes (VE) como porcentaje del PIB.

Por otro lado, Botero (2004), Cárdenas *et al.* (2004a) y Montenegro (2004) utilizan una matriz insumo-producto de Colombia, y Cárdenas *et al.* (2004b) una matriz para Bogotá-Cundinamarca para realizar una simulación de equilibrio general, por lo cual siguen de cerca la metodología de los trabajos ya mencionados que usan GTAP.¹⁷⁵ No obstante, algunos de estos estudios presentan variaciones frente a los que usan GTAP, pues introducen variaciones en el ejercicio de simulación en atención a las críticas formuladas en Kehoe (2003) y Kouparitsas (1998). Las principales modificaciones en el ejercicio de simulación de equilibrio general son las siguientes:

- 1) Montenegro (2004) incluye una aproximación a la liberalización parcial del comercio de servicios.¹⁷⁶ La inclusión de la liberalización del comercio de servicios en este tipo de análisis constituye un aporte muy importante. Por ejemplo, Jensen, Rutherford y Tarr (2003) encuentran para Rusia que en el mediano plazo la liberalización de los servicios podría generar ganancias cerca de cinco veces mayores a las que tradicionalmente se asocian con el comercio de bienes.
- 2) Cárdenas *et al.* (2004a) introduce un elemento recursivo en la simulación de estática comparativa estándar que logra replicar el ejercicio sucesivamente para un total de 25 períodos anuales. Esta modificación permite, por ejemplo, simular los efectos de una liberalización comercial gradual entre Colombia y EE.UU. sobre la acumulación de capital producto de la inversión privada para el período de 25 años (2006-2024). Así mismo, este estudio contempla sendas de

¹⁷⁵ La matriz insumo-producto para la región *Bogotá-Cundinamarca* fue agregada por Fedesarrollo utilizando una matriz para Bogotá, elaborada por la Secretaría de Hacienda Distrital (2003), “Principales resultados de las cuentas económicas distritales 1990-2000”, y una para Cundinamarca, construida por el Departamento de Cundinamarca - Departamento Administrativo de Planeación de Cundinamarca (2003), “Cuentas económicas de Cundinamarca 1990-2002”.

¹⁷⁶ Montenegro (2004) incorpora índices con información sobre las barreras al comercio de servicios en telecomunicaciones y sector financiero, los cuales se expresan en tasas equivalentes a aranceles que serían eliminados por parte de Colombia. La estimación de Montenegro sigue de cerca el ejercicio de Light y Rutherford (2003b), el cual desarrolla los efectos de la liberalización del comercio de servicios en la economía colombiana para el caso de un Acuerdo de Libre Comercio de las Américas (ALCA).

productividad para los sectores en las simulaciones, lo cual logra endogenizar el efecto de la liberalización comercial sobre la productividad de la economía.¹⁷⁷

- 3) Botero (2004) incluye en sus simulaciones de los efectos de un TLC con EE.UU. sobre Colombia aspectos de la competencia imperfecta, impacto sobre la acumulación de inversión privada y la inversión extranjera directa (IED) y variaciones en el empleo nacional y departamental. Este autor logra esta innovación frente a otros trabajos al incorporar en la matriz insumo-producto nacional de 2000 información proveniente de la Encuesta de Hogares del DANE de ese mismo año.

A continuación discutimos las principales tendencias que se observan en los resultados presentados en el Cuadro V-1, las cuales se discuten bajo los siguientes seis encabezamientos: producción y empleo, retorno a los factores de producción, bienestar; exportaciones e importaciones, recaudo arancelario y escenario alternativo de pérdida de acceso preferencial al mercado de EE.UU..

Producción y empleo

Todos los estudios analizados coinciden en registrar un efecto positivo del TLC con EE.UU. sobre el empleo y el producto en Colombia, incluyendo el trabajo que analiza solamente la respuesta de la economía de Bogotá-Cundinamarca.¹⁷⁸ En otras palabras, una vez surtido el proceso de liberalización se esperaría que el producto y el empleo sean superiores respecto al escenario inicial, tanto en el ámbito regional como nacional.

En cuanto a la variación mencionada en el empleo, es importante hacer dos aclaraciones. Primero, el cambio positivo en el nivel de empleo reportado en el cuadro no es “alto”. La estimación de Botero de aumento neto de empleos para Bogotá-Cundinamarca es 68.900 y para el nivel nacional de 268.800, cifra inferior al crecimiento vegetativo anual de la población en edad de trabajar (PET) que es del orden de 160.000 promedio anual en

¹⁷⁷ Este trabajo de Cárdenas *et al.* (2004a) incluye en otro capítulo los resultados de una simulación con un modelo gravitacional, que se reseña más adelante.

¹⁷⁸ Cabe anotar que el producto se estima en los trabajos como *producción doméstica* o *PIB menos impuesto netos* (es decir valor agregado).

Bogotá-Cundinamarca y 700.000 en el nivel nacional. Esta evidencia indica que el TLC tendría impactos menores sobre el empleo.¹⁷⁹

En segunda instancia, la variación positiva en el empleo corresponde a la creación neta de oportunidades de trabajo al finalizar la transición hacia una economía más abierta, por lo cual esconde la reasignación del factor trabajo entre sectores en el corto plazo. Para ilustrar este proceso de reasignación del empleo entre sectores, el Cuadro V-2 muestra la composición de la creación neta de empleos simulada por Botero (2004). El cuadro muestra los resultados del autor para el empleo en Bogotá-Cundinamarca y el nivel nacional, que estima aumentaría en términos netos 2,1% y 1,7% respecto al año base de la simulación (2000), respectivamente. El cuadro señala que la creación de empleos en la industria manufacturera y en el sector servicios, en particular en los subsectores de servicios intermedios (tales como *comunicaciones, transporte, servicios financieros, electricidad, gas y agua, distribución, construcción y servicios prestados a las empresas*), compensaría la pérdida de trabajos en los sectores agropecuario y minero. Al comparar las distribuciones del empleo antes y después del TLC, tanto de Bogotá-Cundinamarca como del país, sobresale que los cambios en esta estructura son marginales y equivalen a sólo unas décimas en términos porcentuales.

Un aspecto clave de la discusión de los efectos probables de un TLC en materia de empleo se relaciona con el mercado informal de trabajo. El único autor que elabora sobre este tema es Botero (2004), quien no encuentra sustento a la hipótesis de que una mayor apertura comercial con EE.UU. conduciría a una mayor informalización de la economía. Según ese autor, el empleo informal aumentaría levemente (en apenas 53.000 personas), lo cual se traduce en que el grado de informalidad, estimado como la razón entre trabajos informales en el total de empleo, disminuiría ligeramente al pasar de 32,3% (año 2000) a 32% (una vez concluido el proceso de liberalización comercial con EE.UU.).

¹⁷⁹ Esta apreciación es apoyada por A. Gaviria (2004) en “Los efectos sociales del TLC”, que revisa diversos estudios sobre el tema.

Cuadro V-2

Efecto de un TLC con EE.UU. sobre la distribución del empleo y el número total de ocupados en *Bogotá-Cundinamarca* y en el nivel nacional por sectores, cambios porcentuales o variaciones absolutas estimadas frente al año base (2000)

SECTOR ECONÓMICO	ANTES DEL TLC (AÑO 2000)		DESPUÉS DEL TLC CON EE.UU.		
	Empleo inicial (miles)	Distr.% del empleo	Dist.% del empleo	Aumento o disminución empleos (miles)	Var.% empleo
REGIÓN BOGOTÁ-CUNDINAMARCA:					
<i>Minería</i>	35,5	1,1%	1,0%	-1,0	-2,7%
<i>Agricultura, caza, silvicultura y pesca</i>	261,4	8,0%	7,8%	-1,1	-0,4%
<i>Ind.manufacturera</i>	405,7	12,5%	12,6%	12,2	3,0%
<i>Servicios</i>	2.548,9	78,4%	78,5%	58,7	2,3%
Electricidad, gas y agua	30,8	0,9%	1,0%	1,0	3,2%
Construcción	160,0	4,9%	5,6%	25,9	16,2%
Transporte, almacen.y comunic.	225,0	6,9%	6,9%	4,6	2,0%
Establecimientos financieros, inmuebles y servicios a las empresas	268,2	8,2%	8,3%	8,8	3,3%
Comercio, restaurantes y hoteles	820,5	25,2%	24,9%	5,6	0,7%
Otros servicios	1.044,5	32,1%	31,8%	12,8	1,2%
Total Bogotá-Cundinamarca	3.251,5	100%	100%	68,9	2,1%
NIVEL NACIONAL:					
<i>Minería</i>	186,8	1,2%	1,1%	-5,1	-2,7%
<i>Agricultura, caza, silvicultura y pesca</i>	3.375,8	21,7%	21,2%	-13,7	-0,4%
<i>Ind.manufacturera</i>	2.043,5	13,1%	13,3%	61,4	3,0%
<i>Servicios</i>	9.958,0	64,0%	64,3%	226,2	2,3%
Electricidad, gas y agua	109,4	0,7%	0,7%	3,5	3,2%
Construcción	671,5	4,3%	4,9%	108,8	16,2%
Transporte, almacen.y comunic.	834,2	5,4%	5,4%	17,0	2,0%
Establecimientos financieros, inmuebles y servicios a las empresas	651,6	4,2%	4,3%	21,4	3,3%
Comercio, restaurantes y hoteles	3.465,0	22,3%	22,0%	23,8	0,7%
Otros servicios	4.226,3	27,2%	27,0%	51,8	1,2%
Total Nacional	15.564,1	100%	100%	268,8	1,7%

Fuente: cálculos de Fedesarrollo con resultados de Botero (2004), pgs.51-52, que están basados en Cuentas Nacionales y Departamentales, y la Encuesta de Hogares del DANE de 2000.

Retorno a los factores de producción

La mayoría de los estudios resumidos en el Cuadro V-1 señalan que la mayor apertura comercial con EE.UU. produciría un aumento en el retorno al capital, y un cambio en el retorno al trabajo no calificado mayor respecto a aquel del trabajo calificado. La excepción a esta regularidad empírica se encuentra en el trabajo de Botero (2004), que obtiene un incremento mayor en el retorno al salario del trabajo calificado respecto al del no calificado. Al incluir información sobre el mercado informal en su modelo, Botero

encuentra también que el retorno al trabajo informal crecería por encima de aquel correspondiente a otros tipos de empleo.

Para explicar los resultados anteriores los trabajos argumentan que, en términos generales, las ganancias en eficiencia en la producción por la mayor competencia se trasladarían a los mercados de factores en la medida en que los recursos se desplazan hacia las actividades más rentables y competitivas. Adicionalmente, el factor relativamente más abundante, el trabajo no calificado, en principio podría obtener ganancias relativamente superiores respecto al trabajo calificado, producto de esta reasignación de recursos y del crecimiento en sectores volcados a los mercados internacionales que lo utilicen de manera intensiva. Sin embargo, como ya se mencionó en la sección II.B.3, varios trabajos han mostrado que en la práctica un proceso de liberalización comercial puede ocasionar un proceso de cambio tecnológico que resulta sesgado al trabajo calificado, que incrementaría en términos relativos los retornos percibidos por los trabajadores más calificados, en la línea de los resultados de Botero. Si bien este aumento en la desigualdad salarial podría presentarse en Colombia producto de un TLC con EE.UU., los estudios reseñados en el Cuadro V-1 indican que en el largo plazo podría esperarse un incremento en el retorno promedio de todos los factores productivos.

Bienestar

El Cuadro V-1 también registra un cambio positivo en el bienestar de los ciudadanos por la puesta en marcha de un TLC con EE.UU.. El bienestar, que se encuentra reportado en la columna derecha del Cuadro V-1, se expresa en los estudios de MEGC como variaciones equivalentes (VE) como porcentaje del PIB, y su medida considera una función de utilidad de los hogares que expresa sus preferencias por bienes ante unos niveles iniciales de precios e ingreso disponible. Como ya se mencionó, una liberalización comercial reduce los precios de los bienes importados y aumenta el precio relativo de los bienes exportados que son rentables en los mercados internacionales, lo cual modifica las preferencias por bienes e ingreso disponible de los hogares, e implica un nuevo nivel de utilidad después de la liberalización. Una VE positiva representa un cambio positivo en el bienestar, que resulta de comparar el nivel inicial de utilidad con aquel registrado al simular la eliminación de las barreras al comercio.

El Cuadro V-1 muestra que los trabajos registran un resultado positivo en bienestar, el cual se explica por dos factores principales. Por un lado, el bienestar mejora en la medida en que el ingreso agregado de los hogares en la medida en que el producto de la economía aumenta por la mayor eficiencia en la asignación de recursos en la economía. Por otro lado, el bienestar aumenta por la predominancia del efecto de reducción en los precios de los bienes de consumo importados sobre el aumento en el precio de los bienes exportables en términos agregados.

Exportaciones e importaciones

En la medida en que los aranceles que aplica Colombia a EE.UU. son sustancialmente superiores a los que ese país impone a nuestros bienes (11,7% vs. 2,4% en promedio, véase sección III.C), las simulaciones del Cuadro V-1 muestran que la balanza comercial del país tendería a deteriorarse, ya que las importaciones se incrementarían más que las exportaciones.¹⁸⁰ En este contexto, Monteagudo *et al.* (2004) subraya la importancia de contar con una tasa de cambio competitiva para apoyar el proceso de liberalización.

Recaudo arancelario

Un resultado reiterado en los trabajos revisados, que no se presenta en el Cuadro V-1, se relaciona con el efecto de una liberalización comercial con EE.UU. sobre los ingresos fiscales de Colombia. Todos los estudios analizados encuentran que los ingresos tributarios por recaudo de aranceles se reducirían entre US\$ 590 millones (DNP 2003 y Gracia y Zuleta 2004) y 44,8% del monto total por este concepto (Monteagudo *et al.* 2004), que equivaldría a US\$ 957 millones con base en los ingresos por el cobro de aranceles en 2003.¹⁸¹ En términos de puntos porcentuales del PIB, los trabajos reseñados encuentran que los ingresos tributarios por recaudo de aranceles se reducirían entre 0,25% y 0,4% del PIB. Por su parte, Botero (2004) encuentra que un TLC con EE.UU. reduciría los ingresos por aranceles en 0,3% del PIB.

Escenario alternativo de pérdida de acceso preferencial al mercado de EE.UU.

Por último, todos los trabajos del Cuadro V-1 encuentran que la competitividad de la economía colombiana se deterioraría en un escenario de pérdida de preferencias, y/o

¹⁸⁰ Cabe notar que Montenegro (2004) es el único que estima que el crecimiento de las exportaciones sería superior al ritmo de aumento de las importaciones bajo el escenario de liberalización analizado.

alejamiento de una situación de mayor integración comercial con Estados Unidos. Este hallazgo empírico se fundamenta principalmente en que en ese caso nuestros competidores en ese mercado accederían a las ganancias derivadas de los acuerdos comerciales, mientras que Colombia perdería terreno en el mercado estadounidense.

V.A.2. Modelos gravitacionales

Los trabajos de Cárdenas y García (2005) y Universidad Externado (2004) utilizan modelos gravitacionales de comercio con propósitos distintos. Por un lado, el estudio de Cárdenas y García (2005) emplea esta metodología para simular el impacto de un TLC con EE.UU. sobre la economía nacional y, por otro lado, Universidad Externado de Colombia (2004) la utiliza para ubicar los determinantes de las importaciones de servicios realizadas por Estados Unidos.¹⁸²

A grandes rasgos, un modelo gravitacional es una forma reducida de un modelo de equilibrio general, pues el modelo gravitacional se compone de un vector de funciones con datos específicos para cada país. Estas funciones explican el comercio entre dos países en términos del producto doméstico (total y per cápita), la distancia entre países y sus áreas territoriales, y las barreras físicas de los países (tales como el acceso al mar). Adicionalmente, por lo general los modelos gravitacionales incluyen un vector de condiciones de política, cuyos componentes se ajustan al propósito empírico de la estimación y, por tanto, varían entre trabajos. Para el caso de una mayor apertura comercial, este vector de condiciones de política puede incluir, por ejemplo, información sobre si los países han tenido una relación colonial en el pasado o si los cuentan con acuerdos de comercio preferenciales. Una amplia literatura estima la ecuación gravitacional utilizando estos elementos y, si bien sus fundamentos teóricos tienen debilidades, sus resultados empíricos han sido relativamente exitosos en predecir los flujos comerciales entre países, tanto en sus niveles actuales como futuros.

¹⁸¹ Los ingresos tributarios por la aplicación de aranceles alcanzaron US\$ 2.159 millones o 0,9% del PIB en 2003. En 2004 este monto creció 3,4% a US\$ 2.233 millones (o 0,9% del PIB).

¹⁸² Este trabajo de la Universidad Externado de Colombia se encuentra publicado en Alcaldía Mayor de Bogotá (2004), "Bogotá frente al TLC: la posición de Bogotá frente al Tratado de Libre Comercio (TLC) que negocia el gobierno de Colombia con Estados Unidos", Capítulo 3, pgs.76-104. Cabe anotar que el estudio del Externado también analiza la oferta de servicios de Bogotá a partir de una encuesta aplicada a

Cárdenas y García (2005) estiman su modelo con una base de datos para 178 países, que incorpora la información ya mencionada. Al estimar la ecuación gravitacional estos autores encuentran que las condiciones contempladas en el modelo hacen de Colombia un país potencialmente propenso al comercio internacional. Sin embargo, los autores afirman que Colombia no aprovecha dicho potencial por razones no capturadas en el modelo. Como principal resultado, Cárdenas y García (2005) señalan que un acuerdo comercial entre Colombia y Estados Unidos podría aumentar en más de 40% los volúmenes de comercio bilateral durante los próximos 30 años. En contraste, el trabajo estima que la eventual pérdida del acceso preferencial con que cuenta actualmente Colombia para exportar a EE.UU. podría reducir los volúmenes de comercio en cerca de 50% respecto a los actualmente observados. Por último, cabe destacar que este trabajo encuentra que los costos de transporte son una barrera importante para que Colombia pueda exportar más a EE.UU., por lo cual una reducción de 10% en ese costo podría implicar un aumento adicional de 5% en los volúmenes de comercio, por encima del 40% ya mencionado.

Por su parte, el estudio de la Universidad Externado de Colombia (2004) estima un modelo para 32 países y 7 sectores de servicios que son importados por EE.UU.. El ejercicio encuentra que hay cuatro factores que determinan la exportación de servicios no tradicionales (todos aquellos distintos a transporte, turismo y comunicaciones) a Estados Unidos: i) el acceso a internet y otras tecnologías de la información y las comunicaciones (TICs); ii) la existencia de inversión extranjera directa (IED); iii) la movilidad temporal de personas de negocios entre los países exportadores y EE.UU.; y iv) la existencia de una lengua común. En otras palabras, según el estudio de la Universidad Externado estos cuatro factores están asociados de forma positiva con la posibilidad de exportar servicios a EE.UU..

V.A.3. Modelos de equilibrio parcial

El estudio de M.J. Lord (2004) para la USAID, cuyos principales resultados se resumen en el Cuadro V-3, estima el impacto de un TLC con EE.UU. sobre la producción

empresas de servicios exportadoras y no exportadoras. Los principales resultados de esta encuesta se mencionan en la sección V.A.4 de este capítulo.

industrial, el comercio y el empleo en Colombia.¹⁸³ Con la metodología de equilibrio parcial, este trabajo modela y cuantifica la oferta y la demanda sectorial o por categoría industrial para examinar los efectos de una mayor apertura comercial con EE.UU. sobre algunos sectores o productos de interés. Este enfoque metodológico cuenta con una limitación en tanto no captura las interrelaciones entre sectores ni los efectos indirectos ocasionados por la reasignación sectorial de los factores productivos, de las actividades menos competitivas (o de sustitución de importaciones) a las más rentables (o de orientación exportadora). No obstante lo anterior, Lord (2004) obtiene resultados en la misma dirección que otras metodologías ya mencionadas. Los resultados de este trabajo contemplan la variación en los niveles de comercio bilaterales, producción y empleo, pero sólo abarcan el sector industrial.

Cuadro V-3

Efectos de un TLC con EE.UU. en la industria colombiana, variación porcentual al término de 10 años respecto al año base de la simulación (Lord 2004)

Variable	Promedio industria	Industrias de orientación exportadora	Industrias de sustitución de importaciones
Producción industrial (valor)	4,9%	9,9%	-3,9%
Exportaciones (valor)	1,8%	N.D.	N.D.
Importaciones (valor)	16,6%	N.D.	N.D.
Empleo (número empleados)	4,9%	7,5%	-3,8%

Fuente: Lord (2004), tablas 5-1, 5-2, 6-3 y 6-4. Nota: N.D.: resultado no disponible.

En efecto, Lord (2004) estima que el valor de las exportaciones de Colombia a Estados Unidos crecería en 1,8% al término de 10 años, mientras que el valor de las compras externas de Colombia aumentaría en 16,6% (véase Cuadro V-3). Cabe recordar que el punto de partida para la desgravación arancelaria para un TLC Colombia-EE.UU. favorece la mayor penetración de productos estadounidenses en el mercado colombiano, pues el arancel promedio de Colombia frente a terceros países es 11,7% mientras que el de EE.UU. es 2,4% para los bienes de los países andinos (excepto Venezuela).

Así mismo, Lord señala que la producción industrial colombiana aumentaría en promedio 5% al cumplir un cronograma de desgravación arancelaria gradual a 10 años con EE.UU..

¹⁸³ Lord (2004) supone que la liberalización arancelaria se presenta de forma gradual durante un período de 10 años, pues utiliza el cronograma de liberalización del TLC entre Chile y Estados Unidos para sus simulaciones para el caso colombiano. En ese acuerdo comercial, la industria se programó para liberalizarse en un plazo máximo de 10 años, y de 15 años para los bienes agropecuarios.

La producción industrial de empresas orientadas a la exportación crecería 10%, mientras que el producto de las empresas industriales dedicadas a sectores que sustituyen importaciones se contraería en promedio 4%. La desgravación arancelaria impactaría de forma distinta a las empresas según el foco de su actividad productiva, pues hay que considerar que la actual estructura escalonada del arancel colombiano implica unas *tasas de protección efectiva* (TPE) diferenciales entre actividades.¹⁸⁴ Cabe destacar que Lord calcula un *indicador de sesgo antiexportador*, que resulta de estimar la diferencia porcentual entre la TPE de las industrias de sustitución de importaciones y la TPE de las industrias orientadas a la exportación para cada uno de los 99 sectores según la clasificación CIIU a 4 dígitos que contempla su trabajo. El *sesgo antiexportador* está presente en todos los 99 sectores CIIU contemplados en el trabajo de Lord.¹⁸⁵ Por ende, el autor subraya que las industrias de sustitución de importaciones serían las más vulnerables ante una liberalización comercial con EE.UU..

Para dimensionar el impacto de un TLC con EE.UU. sobre el empleo industrial, Lord supone que para producir una misma unidad de producto se requiere de una cantidad fija de trabajadores. Por ende, el empleo aumenta o cae en su modelo según los vaivenes de la producción industrial. Como resultado, el autor estima que el empleo industrial aumentaría en promedio 5% al término de 10 años, producto de una contracción de 4% en los renglones de sustitución de importaciones y una expansión de 7,5% en las industrias orientadas a la exportación. Lord afirma que el efecto positivo en el agregado en materia de generación de trabajos en la industria, producto del TLC, es relativamente pequeño. Ese autor menciona que sólo 20% de la fuerza laboral formal trabaja en industrias de sustitución de importaciones y su rotación normal cada año se ubica en promedio entre 7% y 8%. En la medida en que el TLC con EE.UU. involucraría un programa de desgravación gradual, Lord sostiene que las pérdidas de empleo podrían absorberse sin

¹⁸⁴ La tasa de protección efectiva (TPE) mide la tasa de protección arancelaria de cada país o sector, tomando en cuenta simultáneamente la protección de los bienes finales y la de sus insumos. Véase el Anexo en la sección X.A.5 para su definición.

¹⁸⁵ Este resultado obedece a dos factores principales: i) en todos los casos la TPE de las industrias orientadas a la exportación es negativa para cada sector CIIU; y ii) la TPE de las industrias que sustituyen bienes importados es positiva en la medida que los aranceles a los bienes finales que producen son mayores a los aranceles aplicados a los insumos y bienes intermedios que importan, lo cual termina por aumentar el valor agregado de sus actividades y el precio doméstico que cobran por esos productos.

mayores traumatismos en sectores de servicios o en la industria orientada a la exportación.¹⁸⁶

V.A.4. Análisis de los temas de negociación y su probable efecto económico

Como se mencionó en la introducción de esta sección, algunos estudios analizan los temas de negociación conducentes a la estructuración de un eventual acuerdo comercial entre Colombia y Estados Unidos. Entre estos trabajos se encuentra un documento mediante el cual la Alcaldía Mayor de Bogotá, a través del Departamento Administrativo de Planeación Distrital (DAPD), sienta su posición y expresa sus intereses frente a un TLC con EE.UU.. El estudio de la Alcaldía Mayor de Bogotá (2004) señala que el TLC con EE.UU. tendría efectos profundos sobre la estructura económica del país y de Bogotá, y centra su evaluación en identificar *intereses ofensivos y defensivos* en la negociación. El trabajo analiza estos intereses mediante una discusión de los siguientes temas de negociación: acceso a mercados (agricultura, bienes, servicios, compras públicas e inversión), solución de controversias, propiedad intelectual, fortalecimiento de la capacidad comercial, y cláusulas laborales y de medio ambiente.¹⁸⁷ Cabe anotar que el estudio hace énfasis en los intereses de Bogotá en la exportación de servicios a través de la incorporación en su documento del trabajo de la Universidad Externado de Colombia (2004) sobre este tema de la negociación.

Antes de evaluar brevemente los principales intereses de Bogotá en la negociación con EE.UU. señalados por la Alcaldía Mayor, cabe subrayar que el trabajo es bastante crítico de un eventual TLC con Estados Unidos. Por ejemplo, el estudio otorga gran énfasis a los costos relacionados con la manera en que se plantea la negociación bilateral, en la que prima una estructura similar a la de otros acuerdos comerciales impulsados por EE.UU. en años recientes. Por ejemplo, en opinión de la Alcaldía, un TLC con EE.UU. debería considerar un tratamiento asimétrico para Colombia por su condición de menor desarrollo relativo, e incluir temas como el desmonte de las ayudas internas a la agricultura y una mayor certeza frente a los mecanismos *antidumping* aplicados por EE.UU.. Al respecto

¹⁸⁶ Lord (2004), *op. cit.*, pg.46-47.

cabe comentar que, si bien es imposible estar en desacuerdo con planteamientos como los anteriores, también es cierto que si Colombia quiere un acuerdo de comercio preferencial con EE.UU. es probable que no tenga el margen de maniobra para suscribir un acuerdo comercial radicalmente distinto al que han suscrito otros países de la región, tales como México, Chile y los centroamericanos.

Entre los intereses concretos de Bogotá para las negociaciones con EE.UU., la Alcaldía menciona como *intereses ofensivos* alcanzar un acceso efectivo al mercado estadounidense para las exportaciones de bienes y servicios. El trabajo recalca la importancia de las negociaciones sobre la eliminación de los subsidios a las exportaciones agrícolas, mantener los beneficios arancelarios para usuarios del Plan Vallejo y de las zonas francas, y avanzar en simplificar los requerimientos fitosanitarios, entre otros. En cuanto a los servicios, el estudio subraya la importancia lograr una verdadera apertura para la movilidad temporal de trabajadores hacia el mercado estadounidense, para lo cual hace hincapié en la necesidad de avanzar en el reconocimiento y homologación de títulos profesionales y gestionar la disponibilidad de visas para los consultores.

En cuanto a los *intereses defensivos*, el documento de la Alcaldía Mayor de Bogotá (2004) menciona entre los más importantes la necesidad de que Colombia mantenga la autonomía para la formulación de las políticas públicas en las regiones, de no aceptar aumentos en los estándares de propiedad intelectual en Colombia, y de salvaguardar el empleo y los ingresos de los bogotanos. Igualmente, este trabajo menciona las necesidades futuras en cuanto a programas de reestructuración, reconversión y recalificación de la mano de obra durante la transición hacia una economía más abierta. Sin embargo, el estudio afirma que Colombia no cuenta con instrumentos o mecanismos para facilitar el proceso de reconversión, por lo cual llama reiteradamente la atención sobre la necesidad de estructurar fondos de cooperación internacional para tal propósito.¹⁸⁸ Como se verá más adelante, la Alcaldía incurre en una omisión al hacer la anterior afirmación, pues tanto el país como la ciudad cuentan con instrumentos para

¹⁸⁷ Alcaldía Mayor de Bogotá (2004), “Bogotá frente al TLC: la posición de Bogotá frente al Tratado de Libre Comercio (TLC) que negocia el gobierno de Colombia con Estados Unidos”, Capítulo 1.

coadyuvar el proceso de reasignación de factores productivos y mitigar los posibles impactos negativos que un TLC con EE.UU. podría tener en el corto plazo. En este sentido, más adelante destacamos la necesidad de utilizar los recursos nacionales y locales disponibles de una manera más efectiva y focalizada, y, en la medida de lo posible, complementarlos con los eventuales dineros provenientes de fondos de cooperación internacional para facilitar la transición mencionada.

Por último, el trabajo de la Universidad Externado de Colombia “Estudio sobre Bogotá como plataforma de exportación de servicios y las negociaciones con EE.UU.”, que hace parte del estudio de la Alcaldía Mayor de Bogotá, complementa el estudio de la demanda de EE.UU. por servicios (véase sección V.A.2) con un análisis de las barreras estadounidenses a su comercio, así como de la oferta de servicios de la ciudad. A partir de una encuesta realizada a 88 empresas productoras de servicios de la ciudad de Bogotá, los autores concluyen que las empresas del sector tienen una situación competitiva poco homogénea. Por ejemplo, las empresas más grandes registran altos crecimientos en productividad y un buen desempeño exportador, mientras que las pequeñas no han podido acceder a los mercados internacionales. Infortunadamente, el trabajo no menciona cuáles son los sectores más o menos competitivos, pero subraya que ambos tipos de empresas comparten la necesidad de contar con tecnología de la información de avanzada y acceso al crédito, y la limitación de no poder acceder a recurso humano calificado.

En cuanto a la revisión para identificar barreras al comercio de servicios, el trabajo de la Universidad Externado evalúa la situación normativa en tres Estados de EE.UU.: Florida, Nueva York y Texas. Como ya se mencionó en el Capítulo III, cabe recordar que en todos los acuerdos comerciales recientes EE.UU. sólo ha negociado a nombre del nivel federal de gobierno en lo que respecta a las barreras regulatorias relacionadas con el comercio de servicios. Los resultados de la Universidad Externado confirman la necesidad de avanzar en su desmonte, pues destacan la existencia de una gran diversidad de barreras a la prestación de servicios bajo el modo 4 de *movimiento temporal de personas* en esos Estados. Entre estas barreras, sobresalen las exigencias de licencias, dificultades para la obtención de visas y límites cuantitativos a las mismas, así como

¹⁸⁸ *Ibid*, Capítulo III, pg.39.

requisitos de presencia comercial y de capital mínimo para la prestación de ciertos servicios. Igualmente, los procedimientos para homologar los títulos y la experiencia laboral presentan vacíos de transparencia y en muchos casos se exige al proveedor de servicios profesionales contar con un socio local. El análisis del trabajo en cuestión pone de relieve la necesidad de que el TLC cuente con un capítulo especial sobre entrada temporal de personas que garantice el desmonte de estas barreras. De lo contrario, los alcances del capítulo de servicios serían insuficientes para los intereses de Colombia y los demás países andinos.

V.A.5. Ejercicios de competitividad relativa sectorial

Por último, existe una línea adicional de investigación sobre los efectos de un TLC con EE.UU., que consiste en utilizar una serie de indicadores para establecer la situación competitiva en el nivel de productos o subsectores. Este enfoque complementa las metodologías analíticas hasta ahora mencionadas, puesto que las mismas no alcanzan ese nivel de detalle. A continuación mencionamos dos trabajos desarrollados bajo esta línea.

Por una parte, como ya se mencionó en la sección V.A.3, el estudio de Lord (2004) incluye un indicador de *sesgo antiexportador* para renglones industriales, que contempla la estimación de la diferencia porcentual entre las tasas de *protección efectiva* para dos tipos de industrias (de sustitución de importaciones y de orientación a la exportación), para 99 sectores según la clasificación CIIU (revisión 2) a cuatro dígitos. Al hacer un ordenamiento de sus resultados se observa que los sectores más vulnerables del país frente a una mayor apertura comercial, con un *sesgo antiexportador* superior a 100%, son los siguientes: *curtidurías y talleres de acabado* (con un *sesgo antiexportador* de 351%), *fabricación de aparatos y accesorios eléctricos de uso domestico* (263,8%), *fabricación de textiles no clasificados en otra parte* (234%), *tejidos y manufacturas de lana y sus mezclas* (215%), *recuperación y fundición de metales no ferrosos* (161%), *productos de la molinería* (151%), *bebidas a base de malta* (118,8%) y *fabricación de productos minerales no metálicos* (112%).

Por otra parte, el estudio de M. Reina y C. Gamboa en Cárdenas *et al.* (2004b), que sigue la línea de análisis sugerida por M. Reina y S. Zuluaga (2003b), utiliza indicadores tales

como el *Índice de Ventaja Comparativa Revelada*, el *Índice de Balanza Comercial Relativa* y el *Índice de Complementariedad Comercial con EE.UU.*, para ubicar la competitividad relativa en los flujos de comercio y en el mercado específico de EE.UU. de los productos agropecuarios, mineros, industriales y de servicios de Bogotá-Cundinamarca.¹⁸⁹ El trabajo utilizó cifras para el período 1998-2002 para determinar si los productos son competitivos o vulnerables frente a una mayor integración comercial con EE.UU..¹⁹⁰ En el caso de los servicios, las cifras correspondieron al lapso 1997-2001, y los resultados no fueron satisfactorios por las deficiencias estadísticas que caracterizan el comercio de servicios. En la siguiente sección de este capítulo actualizamos los resultados de ese trabajo para el período 1999-2003 e introducimos algunas innovaciones, en particular consideraciones sobre el mercado laboral y el uso de factores productivos que estuvieron ausentes en Reina y Gamboa (2004).

V.B. Efectos sectoriales: identificación de sectores competitivos y no competitivos

Tras haber evaluado los hallazgos de la literatura sobre el impacto estimado de un TLC con EE.UU. en la economía colombiana y regional, en esta sección estudiamos unos indicadores de competitividad relativa e información del mercado laboral para analizar los potenciales efectos del tratado sobre productos o sectores de *servicios, industriales, mineros, agropecuarios y agroindustriales* de la ciudad región. Como se mencionó en la introducción de este capítulo, el propósito de este ejercicio cuantitativo es ofrecer una visión de los renglones productivos que están en una posición favorable para explotar las ventajas de la mayor apertura comercial con EE.UU., así como aquellos menos preparados para hacer frente al tratado con ese país.

¹⁸⁹ El trabajo de M. Reina y S. Zuluaga (2003b) brinda criterios para la negociación de acceso a mercados en el marco de un Acuerdo de Libre Comercio de las Américas (ALCA). La metodología utilizada, que se basó en una serie de indicadores de competitividad relativa, permitió la definición de intereses ofensivos y defensivos en cuanto a acceso a mercados para bienes industriales en el contexto de un eventual ALCA.

¹⁹⁰ Según el *Índice de Ventaja Comparativa Revelada*, el estudio de M. Reina y C. Gamboa (2004) en Cárdenas *et al.* (2004b) mostró que la región Bogotá-Cundinamarca es competitiva en 26 sectores mineros e industriales (de un total de 97 sectores CIIU, revisión 2, a cuatro dígitos), 11 sectores agropecuarios y agroindustriales (de un total de 46 segmentos según la clasificación del ámbito agrícola de la OMC) y un sector de servicios transfronterizos.

Los principales resultados, que se obtienen con la metodología de análisis que se detalla en la siguiente subsección, se resumen en la sección V.B.2. La sección V.B.3 profundiza sobre los resultados para los sectores de servicios, los cuales se presentan por separado debido a que no resultan del todo sólidos. En las secciones V.B.4 y V.B.5 discutimos los hallazgos para los sectores agropecuarios, agroindustriales, mineros e industriales de acuerdo con su caracterización competitiva.

V.B.1. Metodología de análisis

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

La evaluación tiene como propósito identificar: 1) los sectores en los que la región es competitiva; 2) los renglones que ofrecen mejores opciones para la región en el mercado de EE.UU.; 3) los países que serían competidores de los productos de la región en ese mercado.

Adicionalmente, los indicadores identifican los segmentos productivos regionales que pueden ser no competitivos o vulnerables ante una mayor integración comercial con EE.UU.. Este objetivo se alcanza mediante la identificación de: 1) sectores no competitivos; 2) principales proveedores de los productos de esos sectores; y 3) la situación arancelaria que enfrentan actualmente esos proveedores en la región.

Para aproximarnos a la evaluación sobre los ajustes esperados en el empleo, la pobreza y los ingresos de la región, los indicadores construidos para los propósitos mencionados se complementan con estadísticas sobre el mercado laboral y la intensidad factorial que caracteriza la producción industrial de la región.

A continuación precisamos los indicadores de competitividad utilizados, los productos o sectores analizados y las fuentes principales de información. Luego discutimos las variables laborales que incorporamos en el análisis y las fuentes de estos datos.

a) Indicadores

Existen diversos indicadores para medir la competitividad relativa de las exportaciones para el nivel agregado y el sectorial, y para identificar las principales características de la estructura comercial de un país o región, y su situación relativa frente a sus socios comerciales. Para efectos de este ejercicio calculamos dos de los indicadores más utilizados en la literatura sobre comercio, el *Índice de Ventaja Comparativa Revelada* (IVCR) y el *Índice de Balanza Comercial Relativa* (IBCR), para analizar la situación competitiva de las exportaciones de un país o región respecto del comercio mundial. También estimamos un segundo grupo de indicadores para comparar la situación competitiva sectorial frente a mercados específicos. En este sentido construimos el *Índice de Complementariedad Comercial* (ICC), que es el resultado de multiplicar el IVCR por un indicador de *Intensidad Importadora* de EE.UU., con el fin de identificar aquellos productos competitivos de la región en el mercado de Estados Unidos. Las fórmulas utilizadas para la estimación de estos indicadores se encuentran en el Anexo ubicado en el Capítulo X de este documento.

El Cuadro V-4 resume las tres categorías de competitividad relativa que fueron formuladas a partir de los resultados de los indicadores. Las principales dos categorías corresponden a sectores *competitivos* y sectores *no competitivos* o *vulnerables*, mientras que la tercera corresponde a sectores con *potencial exportador*. Esta última categoría resulta de extraer del grupo de *no competitivos* aquellos sectores que son exportadores netos. Para determinar si los sectores son exportadores netos usamos el *Índice de Balanza Comercial Relativa* y consideramos simultáneamente el resultado del IBCR estimado con los flujos comerciales a todos los destinos ($IBCR > 0$) y el IBCR bilateral con EE.UU. ($IBCR_{e} > 0$). El Cuadro V-4 también señala los criterios bajo los cuales se considera que EE.UU. se especializa en la importación (tiene vocación importadora) de un producto, es decir que existe complementariedad comercial con la demanda estadounidense por el mismo.

Así mismo, utilizamos el *Índice de Especialización de Exportaciones Específico* para evaluar la competitividad de los principales proveedores de la región Bogotá-Cundinamarca e identificar los principales competidores de Bogotá-Cundinamarca en el

mercado de Estados Unidos. Estos indicadores fueron estimados para el período 1999-2003 y su metodología de cálculo se encuentra en el Anexo ene. Capítulo X de este documento. La escogencia de este lapso obedece a la disponibilidad de estadísticas mundiales de comercio en la base de Naciones Unidas-Comtrade y el propósito de promediar varios años obedece a la necesidad de minimizar las distorsiones resultantes de movimientos entre las tasas de cambio de los países analizados.

Cuadro V-4
Criterios para clasificación de sectores por resultados de los indicadores de competitividad relativa

Clasificación	Criterios
Competitivos	IVCR>1
Con potencial exportador	IVCR<1 pero con IBCR>0 y/o IBCRe>0
Vulnerables	IVCR>1 e IBCR<0 y/o IBCRe<0
Vocación importadora por parte de EE.UU.	III>1
Complementariedad comercial con EE.UU.	IVCR>1 y/o III>1

Fuente: Fedesarrollo. Notas: IVCR: índice de ventaja comparativa revelada. IBCR: índice de balanza comercial relativa. IBCRe: índice de balanza comercial relativa específica, calculada de forma bilateral con EE.UU.. III: índice de intensidad importadora de EE.UU. Véase Anexo en el Capítulo X para la forma de cálculo de estos indicadores.

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

b) Acceso a los mercados

El alcance de la evaluación de las condiciones de acceso al mercado de EE.UU. está supeditado a la disponibilidad de información cuantitativa al respecto. Para este estudio contamos con datos detallados sobre el impacto de los niveles arancelarios y de

protección efectiva en el comercio entre la región y Estados Unidos (véase sección III.C), pero no con estimaciones fidedignas sobre barreras no arancelarias (BNAs). Como ya se mencionó en el Capítulo III, Vaughan (2005) concluye que persiste la necesidad de buscar y desarrollar metodologías más precisas para analizar apropiadamente las BNAs. En consideración de lo anterior, los ejercicios planteados en el presente capítulo no las contemplan.¹⁹¹

Para evaluar las condiciones de acceso de Estados Unidos al mercado colombiano y regional se utiliza el arancel NMF de Colombia, puesto que no hay ningún acuerdo comercial suscrito entre estos dos países que le otorgue preferencias al primero.

c) Servicios

Los sectores de servicios de Bogotá y EE.UU. estudiados son los siguientes: i) *transporte*; ii) *turismo*; iii) *comunicaciones*; iv) *construcción*, v) *financieros y seguros*; vi) *información y computacionales*; vii) *pagos por regalías y licencias*; viii) *personales, culturales y recreacionales*; y ix) *servicios relacionados con las empresas*. Esta clasificación se deriva de la disponibilidad de datos sobre el comercio de *servicios transfronterizos* (exportaciones e importaciones), que provienen de 1) la base de datos del Fondo Monetario Internacional *Balance of Payments Statistics* (BOPS) a enero de 2005, con estadísticas a 2003, y 2) cifras recopiladas por del Banco de la República para la elaboración de la Balanza de Pagos del país. Ambas fuentes de información son bastante deficientes pues, como ya se mencionó en la sección IV.G.1 de este documento, no cubren todos los modos de suministro de servicios en el comercio internacional. Adicionalmente, las cifras no señalan el destino y origen de las exportaciones e importaciones de servicios, y para Bogotá no registran información desagregada sobre los renglones de *turismo, seguros, financieros y culturales*.¹⁹². Por este motivo los ejercicios

¹⁹¹ Cabe aclarar que la metodología utilizada este capítulo implica que no incluimos en los ejercicios el potencial impacto de la reducción o eliminación de otro tipo de barreras al comercio, como pueden ser los costos de transporte.

¹⁹² La fuente de los datos para Bogotá, el Banco de la República, hace una encuesta trimestral entre distintos proveedores especializados en cada uno de los servicios para elaborar la balanza de servicios del país. El Emisor utiliza algunos factores de expansión para estimar el valor de los rubros no encuestados de manera directa, razón por la cual las cifras de Bogotá aparecen como no disponibles en los rubros mencionados.

de competitividad relativa no se replican en su totalidad para el caso del sector servicios y sus resultados no son del todo sólidos.

Cabe señalar que en la medida en que utilizamos las estadísticas disponibles sobre comercio internacional de servicios, los ejercicios de competitividad relativa de este capítulo no capturan el potencial de los segmentos de servicios *no transables*. En esta categoría pueden incluirse algunos *servicios intermedios* (tales como *electricidad, gas y agua, comercio o distribución, y construcción*), que muy probablemente se expandirán en la medida en que crezcan otros sectores económicos.

d) Industria y minería

Los productos mineros e industriales de Bogotá-Cundinamarca y Estados Unidos se agrupan y analizan en 80 sectores (6 mineros y 74 industriales) que registran comercio bilateral según la clasificación *Clasificación Industrial Internacional Uniforme* (CIIU, revisión 2) a 4 dígitos. Los sectores CIIU incluidos para en análisis de la competitividad relativa de la minería y la industria regional corresponden a los códigos CIIU 2 (minería) y CIIU 3 (industria). Excluimos de estos últimos códigos 17 segmentos agroindustriales, identificados con CIIU 31 (manufactura de alimentos) y 32 (bebidas), que fueron reclasificados como se explica en el siguiente literal. Las fuentes primarias de información son DANE, Naciones Unidas-Comtrade y USITC. Como ya se mencionó en la sección IV.F.1, el DANE no clasifica las exportaciones departamentales de *café sin tostar ni descafeinar y petróleo y sus derivados* según su origen. Por lo tanto, los 6 sectores mineros y 79 industriales no contemplan los CIIU relacionados con extracción de petróleo y sus derivados industriales.

e) Sector agropecuario y agroindustrial

Para el sector agrícola, pecuario y silvícola, la clasificación CIIU ofrece solamente 6 grandes sectores, que es un nivel de desagregación insuficiente al considerar la importancia de este sector en la economía regional. Por lo tanto, para tener estadísticas analíticamente más refinadas sobre este sector, esos 6 sectores CIIU y, adicionalmente, los 17 agroindustriales bajo los códigos CIIU 31 (manufactura de alimentos) y CIIU 32 (bebidas) los reclasificamos según sus partidas arancelarias a 10 dígitos y, luego,

completamos con una agregación alternativa para analizar las cifras de comercio para este sector. Por ende, evaluamos un total de 41 segmentos agropecuarios y sus productos derivados o agroindustriales, que registran comercio para la región Bogotá-Cundinamarca, los cuales siguen la clasificación del ámbito agrícola de la Organización Mundial del Comercio (OMC) y S. Zuluaga *et al.* (2002). En el Anexo de la sección X.B se encuentra la correspondencia entre las partidas arancelarias y las cadenas agropecuarias.

f) Mercado laboral

Finalmente, complementamos los indicadores sectoriales de competitividad relativa con información sobre el mercado laboral de Bogotá-Cundinamarca, pues interesa conocer el porcentaje de empleo que está vinculado a sectores en una situación competitiva o no competitiva frente a una mayor integración comercial con EE.UU.. Adicionalmente, la intensidad factorial de los renglones productivos es tomada en cuenta para determinar si estos sectores son intensivos en capital o trabajo, y en una de dos clases de trabajo, no calificado y calificado. Para los subsectores industriales contamos con información detallada sobre todos estos aspectos del mercado laboral. Sin embargo, para los sectores correspondientes a agricultura (excepto flores) y servicios sólo contamos con datos de empleo global de cada sector para la región. En el caso de los servicios hay dificultades estadísticas por la falta de correspondencia entre los sectores de Balanza de Pagos y la clasificación que utiliza el DANE en la Encuesta Continua de Hogares (ECH) en materia de empleo. Por lo tanto, utilizamos la mejor información disponible para los sectores industriales, con base en datos de la ECH del DANE para 2004 y cifras sobre la distribución del personal ocupado por los distintos sectores CIU a 4 dígitos según la Encuesta Anual Manufacturera (EAM) del DANE para Bogotá-Cundinamarca.

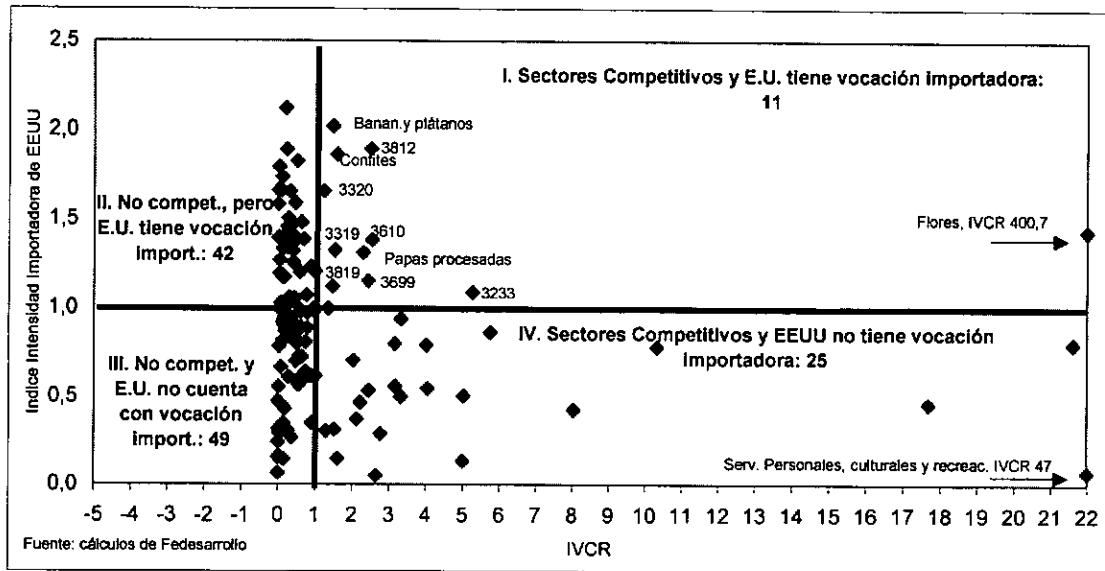
En la siguiente subsección presentamos un resumen de los principales resultados de la evaluación de la competitividad sectorial relativa de Bogotá-Cundinamarca frente a un TLC con EE.UU., obtenidos a partir de la metodología de análisis presentada anteriormente.

V.B.2. Resumen de los resultados

El Gráfico V-1 muestra las 127 actividades económicas de *servicios transfronterizos, minería, industria, agricultura y agroindustria* de la región Bogotá-Cundinamarca, según los resultados obtenidos para el *Índice de Ventaja Comparativa Revelada (IVCR)* y el *Índice de Intensidad Importadora (III)* de EE.UU.¹⁹³ De estos sectores, 36 obtuvieron un valor igual o superior a la unidad para el *Índice de Ventaja Comparativa Revelada (IVCR)*, lo que implica que son competitivos en las corrientes mundiales de comercio (cuadrantes I y IV del Gráfico V-1).

Gráfico V-1

Sectores agropecuarios, agroindustriales, industriales, mineros y de servicios transfronterizos de Bogotá-Cundinamarca: complementariedad comercial con EE.UU., 127 sectores que registran comercio, período 1999-2003



De estos 36 sectores competitivos, un total de 11 presentan complementariedad comercial con Estados Unidos, al considerarse además del IVCR el *Índice de Intensidad Importadora (III)* de ese país (cuadrante I del Gráfico V-1). Cuando el indicador III es superior a la unidad, puede decirse que EE.UU. es un importador significativo del bien en cuestión, ya que importa más en términos relativos de lo que se intercambia mundialmente del mismo.

¹⁹³ Los 127 sectores analizados corresponden a 41 agrícolas y agroindustriales, 6 mineros, 74 industriales y 6 sectores de servicios transfronterizos, los cuales resultan de considerar aquellos que registran flujos comerciales para Bogotá-Cundinamarca en las fuentes DANE y Banco de la República.

Por otra parte, se encontraron 91 segmentos no competitivos de la región Bogotá-Cundinamarca ($IVCR < 1$, cuadrantes II y III del Gráfico V-1) en los flujos de comercio mundial, de los cuales Estados Unidos muestra vocación importadora en 42 ($III > 1$ e $IVCR < 1$, cuadrante II del Gráfico V-1).

Los sectores 11 ubicados cuadrante I del Gráfico V-1, en orden descendente del valor obtenido para el indicador IVCR, son los siguientes: *flores; productos de cuero y sus sucedáneos excepto calzado (CIU 3233); objetos de barro, loza y porcelana (3610); muebles y accesorios principalmente metálicos (3812); productos minerales no metálicos no especificados en otra parte (3699); papas procesadas; confites; artículos de madera y de corcho no especificados en otra parte (3319); bananos y plátanos; productos metálicos no especificados en otra parte, excepto maquinaria y equipo (3819); y muebles y accesorios excepto metálicos (3320).*

Los demás sectores competitivos, en los cuales EE.UU. no cuenta con vocación importadora y que están ubicados en el cuadrante II del Gráfico V-1, son los siguientes (en orden descendente del resultado del indicador IVCR): *artículos de pulpa, papel y cartón nep (CIU 3419), tejidos de punto (3213), imprentas, editoriales e industrias .conexas (3420), textiles nep (3219), productos de arcilla para construcción 3691, productos de cuero y sucedáneos del cuero excepto calzado (3233), papas, preparaciones y tejido de pieles (3232), tabaco y sus sucedáneos, vidrio y productos de vidrio (3620), productos plásticos (3560), jabones y otros productos de tocador (3523), aceites de oleaginosas, productos farmacéuticos y medicamentos (3522), leche cruda y en polvo, productos químicos nep (3529), abonos y plaguicidas (3512), hilado, tejido y acabado de textiles (3211), preparaciones alimenticias nep, explotación de minas de carbón (2100), curtidurías y talleres de acabado (3231), plantas vivas (sin flores), tejidos y manufacturas con fibras artificiales y sintéticas aun mezcladas (3218) y envases y cajas de papel y de cartón (3412).*

Los anteriores resultados, de acuerdo con el número de sectores en cada categoría, pueden parecer poco alentadores. Sin embargo, el Cuadro V-5 muestra que los sectores que resultaron *competitivos* representan una proporción bastante significativa de los

flujos de comercio observados y, adicionalmente, son una fuente importante de empleo en Bogotá-Cundinamarca.

En efecto, los renglones *competitivos*, por una parte, representaron 62% del total exportado de bienes y servicios por la región a todos los destinos entre 1999 y 2003, y 88,4% de las exportaciones de bienes a EE.UU..¹⁹⁴ Por otra parte, los sectores *vulnerables* o *no competitivos* representaron 35,6% de las exportaciones de bienes y servicios de la región a todos los destinos y 8,4% de las ventas externas a EE.UU.

En materia de empleo, como se mencionó en la metodología de análisis, contamos con información desagregada por tipo de actividad económica para la industria, pero infortunadamente la información sobre personal ocupado no está disponible según distintas subcategorías de actividad económica para todos los subsectores de servicios, mineros y agropecuarios. Al evaluar la participación del empleo en las actividades productivas competitivas en cada sector se encuentran varios resultados interesantes. El Cuadro V-5 muestra que, por un lado, los sectores competitivos industriales representan 63% del empleo de ese sector. Por otro lado, los sectores agropecuarios y agroindustriales competitivos emplean casi 38% del personal ocupado en ese sector. En cuanto a los sectores no competitivos, el cuadro señala que el empleo industrial vinculado a esos segmentos de la industria equivale a sólo 3,3% del empleo total de la región o 26,3% del empleo industrial.

Igualmente, el Cuadro V-5 señala que los sectores competitivos industriales de Bogotá-Cundinamarca representan 7,9% del empleo total de la región, mientras que los agropecuarios y agroindustriales 3,1%. Como ya se mencionó, no contamos con datos sobre la clasificación del empleo restante en el sector servicios y el minero, que generan 78,4% y 1,1% del empleo total de la región, respectivamente. Por lo tanto, no podemos señalar la composición total del empleo vinculado a sectores con competitividad relativa revelada ($IVCR > 1$).

¹⁹⁴ Este porcentaje se expresa sobre el comercio de bienes únicamente puesto que, como ya se mencionó, las estadísticas sobre comercio de servicios no distinguen los flujos de servicios por socios comerciales.

Cuadro V-5

Resumen de los resultados de competitividad relativa sectorial para Bogotá-Cundinamarca, por valor de las exportaciones (millones US\$) y empleo (miles), período promedio 1999-2003

Actividad económica y clasificación según resultados de competitividad relativa	Empleo región, 2004		Exportaciones región bienes y servicios, promedio 1999-2003		Exportaciones región de bienes a EE.UU., promedio 1999-2003	
	Miles /5	Part. %	US\$ mill.	Part. %	US\$ mill.	Part. %
SERVICIOS: /1	3.107,4	78,4%	496,2	20,3%	n.d.	n.d.
Competitivos (IVCR>1)	n.d.	n.d.	20,9	0,9%	n.d.	n.d.
Con potencial exportador (IVCR<1 pero IBCR>0 y/o IBCRe>0)	n.d.	n.d.	0	0,0%	n.d.	n.d.
Vulnerables (IVCR<1 e IBCR<0)	n.d.	n.d.	475,4	19,5%	n.d.	n.d.
BIENES INDUSTRIALES: /2	494,6	12,5%	1273,6	52,2%	211,3	31,5%
Competitivos (IVCR>1)	311,2	7,9%	850,4	34,9%	139,4	20,8%
Con potencial exportador (IVCR<1 pero IBCR>0 y/o IBCRe>0)	53,1	1,3%	48,3	2,0%	17,9	2,7%
Vulnerables (IVCR<1 e IBCR<0)	130,3	3,3%	374,9	15,4%	54,1	8,1%
BIENES MINEROS: /2	43,3	1,1%	11,6	0,5%	2,3	0,3%
Competitivos (IVCR>1)	n.d.	n.d.	10,84	0,4%	2,2	0,3%
Con potencial exportador (IVCR<1 pero IBCR>0 y/o IBCRe>0)	n.d.	n.d.	0,22	0,0%	0,0	0,0%
Vulnerables (IVCR<1 e IBCR<0)	n.d.	n.d.	0,56	0,0%	0,1	0,0%
BIENES AGROPECUARIOS Y AGROINDUSTRIALES: /3	318,7	8,0%	658,3	27,0%	456,5	68,1%
Competitivos (IVCR>1) /6	122,5 /6	3,1% /6	631,7	25,9%	450,7	67,3%
Con potencial exportador (IVCR<1 pero IBCR>0 y/o IBCRe>0)	n.d.	n.d.	9,5	0,4%	3,5	0,5%
Vulnerables (IVCR<1 e IBCR<0)	n.d.	n.d.	17,1	0,7%	2,3	0,3%
Sub-total: /4	3.964	100%	2.439,8	100%	670,1	100%
Competitivos (IVCR>1)	n.d.	n.d.	1.513,9	62,0%	592,3	88,4%
Con potencial exportador (IVCR<1 pero IBCR>0 y/o IBCRe>0)	n.d.	n.d.	58,0	2,4%	21,3	3,2%
Vulnerables (IVCR<1 e IBCR<0)	n.d.	n.d.	867,9	35,6%	56,5	8,4%

Fuente: cálculos de Fedesarrollo con datos ONU-Comtrade, DANE, FMI-BOPS (enero 2005), Banco de la República y Asocolflores.

Notas: /1 Los datos de comercio de servicios tienen problemas de calidad y cobertura, por lo cual los resultados no son del todo sólidos. Las cifras cubren sólo los modos 1 y 2 de suministro de servicios en el comercio internacional y, además, Colombia no cuenta con registros de comercio de servicios de construcción. /2: Bienes industriales sin renglones agroindustriales (CIIU 31 manufacturas de alimentos y CIIU 32 bebidas), y petróleo y sus derivados. /3: Bienes agropecuarios excluyen a café sin tostar ni descafeinar (posición arancelaria 090111). /4: Total sin *café sin tostar ni descafeinar y petróleo y sus derivados*. /5: corresponde a la distribución del empleo por actividad tomada de Botero (2004) para Bogotá-Cundinamarca y utilizada con las cifras de la ECH-DANE para 2004. /6 Las cifras de empleo de esta categoría (productos competitivos agropecuarios y agroindustriales) son parciales, pues se estimaron con datos sobre la participación en el empleo agroindustrial registrado en la Encuesta Anual Manufacturera. (EAM) y empleo del sector de flores.

La sección VI retoma estos resultados para evaluar la potencial vinculación de hogares pobres a estos sectores vulnerables y expone características del mercado laboral que inciden sobre los mismos.

A continuación exponemos los resultados de competitividad relativa para los siguientes subsectores: *servicios tranfronterizos, agropecuario y agroindustria, industria y minería*. Presentamos los resultados del sector servicios en una sección por aparte puesto que, por una parte, los ejercicios de competitividad relativa no se pueden hacer para todos los servicios pues como ya se mencionó las fuentes de información son bastante deficientes y para Bogotá no registran información desagregada sobre los renglones de *turismo, seguros, financieros y culturales*. Por otra parte, los resultados de los ejercicios de competitividad relativa para los servicios no son del todo sólidos por deficiencias de carácter estadístico.

V.B.3. Resultados IVCR servicios tranfronterizos

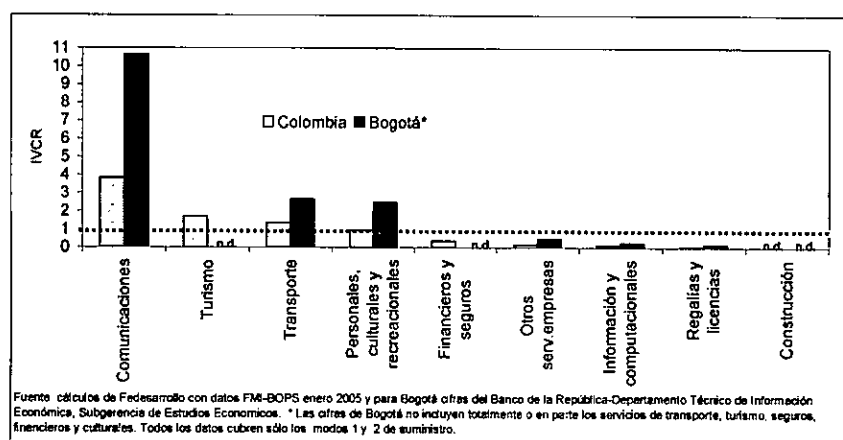
Como ya se mencionó en la sección IV.G, la actividad exportadora de *servicios tranfronterizos* de Bogotá y, en general, de Colombia ha sido poco dinámica en años recientes, lo cual va en contravía de la tendencia del resto del mundo, donde el intercambio de *servicios tranfronterizos* ha sido más dinámico que el comercio de bienes.¹⁹⁵ En la sección IV.G también se documentó que Estados Unidos es un exportador de *servicios tranfronterizos* mucho más importante que Colombia en términos absolutos. Sin embargo, en el comercio internacional lo importante es la competitividad relativa. Los indicadores presentados en esta sección, elaborados con las limitadas cifras disponibles, señalan que en términos relativos la diferencia entre los dos países tiende a cerrarse. Adicionalmente, cabe recordar que el trabajo de la Universidad Externado de Colombia (2004) procuró subsanar la deficiencia estadística que caracteriza el comercio de servicios mediante la aplicación de una encuesta a 88 empresas del sector en Bogotá. Como ya se mencionó en la sección V.A.4, ese estudio concluyó que las empresas de

¹⁹⁵ La categoría de *servicios tranfronterizos* se refiere únicamente a los modos 1 y 2 de comercio internacional de servicios, por lo cual no contemplan el comercio de servicios relacionados con la movilidad de los factores de producción capital y trabajo. Véase sección IV.G.1.

servicios de la ciudad cuentan con una situación competitiva poco homogénea, pero infortunadamente no determina cuáles son los sectores más o menos competitivos.

Utilizando nuestra metodología de análisis, el Gráfico V-2 muestra los resultados de competitividad relativa de los servicios transfronterizos de Bogotá y Colombia para el período 1999-2003. Las cifras utilizadas, que cubren solamente los modos 1 y 2 de suministro, son bastante incompletas pues, como ya se mencionó en la sección IV.G y la V.B.1.c), no registran información desagregada sobre los renglones de *turismo, seguros, financieros y culturales*. Teniendo en cuenta estas limitaciones, el ejercicio de competitividad relativa con base en el indicador IVCR parece señalar que la ciudad es competitiva en la exportación de servicios de *comunicaciones, transporte y servicios personales, culturales y recreacionales*, puesto que registran un IVCR superior a la unidad para el período 1999-2003. A manera de comparación, el Gráfico V-2 también muestra que Colombia cuenta con una competitividad relativa en la exportación de servicios de *comunicaciones, turismo y transporte* para igual lapso.

Gráfico V-2
Colombia y Bogotá: IVCR servicios transfronterizos, promedio 1999-2003

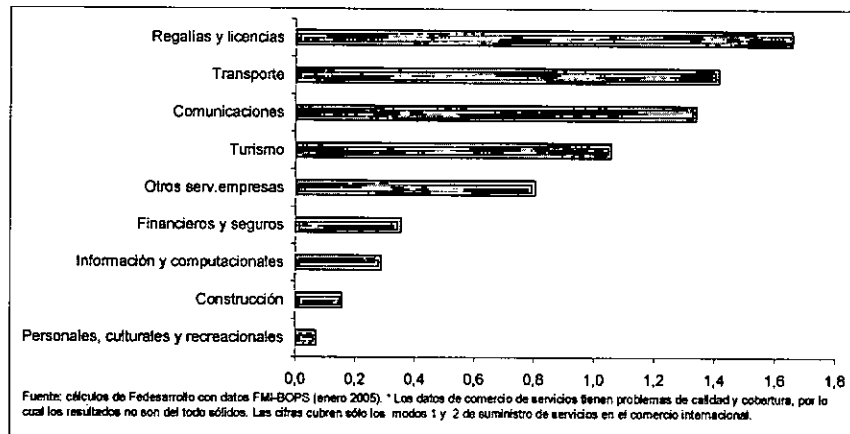


Según el Gráfico V-3, Estados Unidos cuenta con vocación importadora en los sectores de *regalías y licencias, transporte, comunicaciones y turismo*, puesto que el indicador III alcanzó un valor igual o superior a la unidad. Por lo tanto, al parecer no hay complementariedad comercial entre los sectores de servicios competitivos de Bogotá

(según el IVCR) y la vocación importadora de servicios por parte de EE.UU. (según el III).

Gráfico V-3

Estados Unidos: índice de intensidad importadora (III) de servicios transfronterizos*, período promedio 1999-2003



Es importante subrayar que los anteriores resultados deben tomarse como un indicio preliminar e incompleto de la competitividad relativa de Bogotá en el comercio internacional de servicios por los problemas de información ya discutidos en la sección V.B.1.c). Este resultado es infortunado para el propósito de este documento en la medida en que el sector servicios representa cerca de 78% del empleo formal en la región (véase Cuadro V-5). Al considerar todo lo anterior, resulta prioritario que se avance en la recopilación de estadísticas de comercio de servicios de la región. De esta manera, en un futuro se podría saber qué renglones son competitivos tanto en los mercados mundiales como en países específicos.

V.B.4. Sectores competitivos y con potencial exportador: agropecuario, agroindustria, minería e industria

a) Resultados sectores competitivos según el IVCR

El Cuadro V-6 revela cuáles son los 34 sectores agropecuarios, agroindustriales, mineros e industriales *competitivos* de la región, ordenados según el valor del indicador IVCR para el período 1999-2003 ($IVCR > 1$). De estos 34 sectores, 10 corresponden a segmentos agropecuarios y agroindustriales, 23 a la industria y uno a la minería. Como se señaló en el Cuadro V-5, estos sectores con un IVCR superior a la unidad representan en promedio

61,2% y 88,7% de las exportaciones de la región a todos los destinos y a Estados Unidos, respectivamente, entre 1999 y 2003.

Cuadro V-6

Bogotá-Cundinamarca: indicadores para los 34 sectores agropecuarios, agroindustriales, mineros e industriales *competitivos* (IVCR>1), período promedio 1999-2003

Descripción	IVCR de Bog-Cund	III de EE.UU.	Empleo no calificado / empleo calificado*	Capital / trabajo*	Part. empleo industrial región*
Mineros:					
Explotación de minas de carbón	1,62	0,15	n.d.	n.d.	n.a.
Industriales:					
Artículos pulpa, papel y cartón nep	21,62	0,80	2,28	15,91	0,56%
Tejidos de punto	17,69	0,46	3,05	3,57	5,08%
Imprentas, editoriales e industrias conexas	10,32	0,78	1,10	7,69	7,07%
Textiles nep	8,04	0,43	3,05	2,67	0,42%
Prod. de arcilla para construcción	5,75	0,86	7,80	29,55	0,72%
Productos de cuero y sucedáneos del cuero, excepto calzado	5,26	1,09	3,86	4,38	0,71%
Prep. y tejido de pieles	5,01	0,13	9,58	3,76	0,26%
Vidrio y prod. de vidrio	4,01	0,79	4,04	10,75	0,99%
Prod. plásticos	3,32	0,94	2,78	9,87	8,66%
Jabones y otros prod. tocador	3,32	0,50	1,05	5,77	4,49%
Prod. farmacéuticos y medicamentos	3,15	0,79	0,76	4,68	5,58%
Objetos de barro, loza y porcelana	2,53	1,38	3,88	6,19	1,34%
Muebles y acc., princip. metálicos	2,50	1,89	3,10	8,63	1,02%
Prod. químicos nep	2,45	0,53	1,03	7,83	0,97%
Prod. minerales no metálicos nep	2,43	1,15	3,10	18,35	1,23%
Abonos y plaguicidas	2,22	0,46	0,82	9,21	0,39%
Hilado, tejido y acabado de textiles	2,13	0,37	7,09	7,47	2,35%
Art. madera y de corcho nep	1,53	1,32	4,11	4,38	0,16%
Curtidurías y talleres de acabado	1,52	0,31	3,12	11,69	0,26%
Prod. metálicos nep, excep. maq. y equipo	1,46	1,12	2,67	6,35	1,94%
Tejidos y manuf. fibras artificiales y sintéticas aun mezcladas	1,30	0,30	2,73	9,94	2,28%
Muebles y accesorios excepto metálicos	1,23	1,65	2,11	7,09	1,60%
Envases y cajas de papel y de cartón	1,01	0,61	3,23	9,57	1,02%
Agropecuarios y agroindustriales:					
Flores	400,70	1,43	n.d.	n.d.	n.a.
Papas	5,03	0,50	n.d.	n.d.	n.a.
Tabaco y sus sucedáneos	4,05	0,54	5,77	7,62	0,27%
Aceites de oleaginosas	3,16	0,56	1,23	7,81	1,27%
Leche cruda y en polvo	2,65	0,05	1,44	10,05	3,09%
Papas procesadas	2,29	1,31	n.d.	n.d.	n.a.
Preparaciones alimenticias nep	2,03	0,70	1,20	12,56	2,35%
Confites	1,58	1,86	1,70	5,42	0,01%
Bananos y plátanos	1,47	2,02	n.d.	n.d.	n.a.
Plantas vivas (sin flores)	1,35	0,99	n.d.	n.d.	n.a.

Fuente: cálculos de Fedesarrollo con datos ONU-Comtrade y DANE. Notas: n.d. no disponible; n.a. no aplica.

* Estas razones y la participación del empleo corresponden a datos de 2001 fuente DANE-EAM.

Además de catalogarse como competitivos en los flujos de comercio según el IVCR, los siguientes 11 sectores registraron un índice de intensidad importadora de EE.UU. mayor a la unidad, por lo cual se puede afirmar que cuentan con complementariedad comercial con ese país (véase cuadrante I del Gráfico V-1): *artículos de madera y de corcho no especificados en otra parte (nep); bananos y plátanos; confites; flores; muebles y accesorios excepto metálicos; muebles y accesorios principalmente metálicos; objetos de barro, loza y porcelana; papas procesadas; productos minerales no metálicos no especificados en otra parte; productos de cuero y sus sucedáneos excepto calzado; y productos metálicos no especificados en otra parte, excepto maquinaria y equipo.*

El conjunto de sectores agrícolas y agropecuarios competitivos de Bogotá-Cundinamarca representan cerca de 3% del empleo formal total de la región, mientras que los industriales competitivos generan 12,5% del mismo (véase el Cuadro V-5). El Cuadro V-6 señala que los sectores competitivos industriales absorben 56% del empleo industrial de Bogotá-Cundinamarca.

Según los datos presentados en el Cuadro V-6, todos los sectores industriales *competitivos* ($IVCR > 1$) utilizan en su producción relativamente más trabajo no calificado que calificado, excepto en los sectores de *productos farmacéuticos y medicamentos, y abonos y plaguicidas*. Por lo tanto, una mayor apertura comercial que aumente la rentabilidad de los sectores *competitivos* más intensivos en trabajo no calificado podría tender a incrementar el empleo de este recurso.

b) Resultados sectores con potencial exportador

Como se mencionó en la metodología de análisis, extractamos del grupo de sectores *no competitivos* o *vulnerables*, que son determinados según el índice de ventaja comparativa revelada ($IVCR < 1$), aquellos que cuentan con la característica de ser exportadores netos, ya sea en relación con el mundo y/o con Estados Unidos ($IBCR$ y/o $IBCR_e > 0$). Este conjunto de sectores los denominamos como de *potencial exportador* y se detallan en el Cuadro V-7. Los sectores con *potencial exportador* son un minero, 7 agropecuarios o agroindustriales y 8 industriales, que representaron en promedio 3,2% y 2,4% de las

exportaciones de la región a Estados Unidos y a todos los destinos, respectivamente, durante el lapso 1999-2003 (véase Cuadro V-5).

Cuadro V-7

Bogotá-Cundinamarca: 16 sectores agropecuarios, agroindustriales, mineros e industriales con *potencial exportador* (IBCR>0 y/o IBCRe), periodo promedio 1999-2003

Descripción del sector	IBCR de Bog-Cund.	IBCR bilateral (Bog-Cund con EE.UU.)	III de EE.UU.	Empleo no calificado / empleo calificado*	Capital / trabajo*	Part. empleo industrial región*
Mineros:						
Explotación de minas de sal	1,0	-1,0	0,89	n.d.	n.d.	n.a.
Industriales:						
Refinación y fundición de metales preciosos	0,9	1,0	0,89	1,7	2,8	0,01%
Joyas y artículos conexos	0,6	0,9	1,47	0,3	10,4	0,03%
Prendas vestir, excepto calzado	0,4	0,5	1,59	3,2	3,7	7,12%
Envases de madera, caña y artículos menudos de caña	0,1	0,4	1,37	4,2	n.d.	0,01%
Recuperación y fundido de plomo y zinc	-0,8	0,8	1,01	3,2	n.d.	0,03%
Otros no clasificados en otra parte	-0,6	0,7	1,66	n.d.	n.d.	0,00%
Equipos ferroviarios	-0,1	0,4	0,87	n.d.	n.d.	0,00%
Prendas vestir mediante el corte y costura de cuero	0,0	0,2	1,82	1,8	2,5	0,21%
Agropecuarios y agroindustriales:						
Azúcares en bruto de caña, panela y raspadura	0,5	1,0	0,92	n.d.	n.d.	n.a.
Cacao	-0,3	1,0	1,39	n.d.	n.d.	n.a.
Café, té, yerba mate y especias (sin café sin tostar y sin descafeinar)	-0,9	0,6	1,45	n.d.	n.d.	n.a.
Harinas de cereales	-0,6	0,5	0,64	n.d.	n.d.	n.a.
Hortalizas	-0,6	0,2	1,37	n.d.	n.d.	n.a.
Pescados y crustáceos frescos	-0,3	0,7	1,50	n.d.	n.d.	n.a.
Productos lácteos procesados	0,0	-1,0	0,56	1,4	10,1	3,09%

Fuente: cálculos de Fedesarrollo con datos ONU-Comtrade y DANE. Notas: n.d. no disponible; n.a. no aplica.

* Estas razones y la participación del empleo corresponden a datos de 2001 fuente DANE-EAM.

El Cuadro V-7 señala que de los 16 sectores con *potencial exportador* hay 10 en los cuales EE.UU. registra vocación importadora (III>1): *cacao; café, té, yerba mate y especias sin café sin tostar y sin descafeinar; hortalizas; pescados y crustáceos frescos; prendas vestir excepto calzado; prendas vestir mediante el corte y costura de cuero; envases de madera, caña y artículos menudos de caña; recuperación y fundido de plomo y zinc; joyas y artículos conexos; y otras manufacturas no clasificadas en otra parte.*

En cuanto al empleo de los sectores industriales con *potencial exportador* el Cuadro V-5 muestra que representan 1,3% del empleo industrial. Así mismo, el Cuadro V-6 revela

que los sectores industriales con *potencial exportador* generan casi 11% del empleo industrial en Bogotá-Cundinamarca.

Igualmente, el Cuadro V-7 indica que todos los sectores industriales *con potencial exportador* utilizan en su producción relativamente más trabajo no calificado que calificado, excepto en los sectores de *joyas y artículos conexos*. En consecuencia, cabe esperar que una mayor integración económica con EE.UU. incremente su rentabilidad y jalone mayores niveles de empleo en los mismos.

c) Principales competidores de Bogotá-Cundinamarca en el mercado estadounidense

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

El indicador IEEe estimado para el período promedio 1999-2003 para los sectores *competitivos* o *con potencial exportador* de Bogotá-Cundinamarca se presenta en el Cuadro V-8 (sectores agropecuarios, agroindustriales y mineros) y en el Cuadro V-9 (industriales). Esos dos cuadros, en los que los sectores aparecen ordenados según el valor obtenido por los mismos para el indicador de Ventaja Comparativa Revelada (IVCR), contienen la siguiente información: 1) una columna, como referencia, sobre las condiciones de acceso que enfrenta Colombia en el mercado estadounidense; 2) el valor del IVCR y del IEEe del sector de Bogotá-Cundinamarca; 3) el nombre de los cinco países más competitivos en el mercado de Estados Unidos para cada sector. Este último campo contiene dos indicadores numéricos: i) el valor del IEEe para de cada país (a la izquierda) y ii) el arancel promedio que cada uno de estos países enfrenta en el mercado de Estados Unidos (porcentaje que aparece a la derecha del valor obtenido para el

IEEe).¹⁹⁶ Así mismo, el campo de los países aparece resaltado en amarillo si el mismo cuenta con acuerdos de libre comercio con EE.UU.

Cabe recordar que mientras mayor sea el IEEe, mayor especialización presenta el país proveedor del mismo en la venta del producto al mercado estadounidense. Se puede afirmar además que si este indicador es mayor que 1, hay una ventaja comparativa del país en ese producto en el mercado de EE.UU., y si es menor que 1 el mercado regional importa mucho más del producto de lo que el país le está exportando.

Del Cuadro V-8 sobresale, por una parte, que todos los 18 productos agropecuarios, agroindustriales y los dos mineros *competitivos* o con *potencial exportador* de Bogotá-Cundinamarca cuentan unas condiciones de acceso al mercado estadounidense muy favorables. Sin embargo, algunos segmentos como productos lácteos y azúcar reportan en el cuadro promedios arancelarios que subestiman las barreras arancelarias al acceso, puesto que son objeto de cuotas o contingentes arancelarios (una mezcla de aranceles y cuotas).

Por otra parte, el Cuadro V-8 muestra que para los sectores agropecuarios, agroindustriales y mineros *competitivos* o con *potencial exportador* de Bogotá-Cundinamarca la región tiene especialización relativa en el mercado estadounidense en tres de esos sectores ($IEEe > 1$). Esos renglones de la región competitivos en el mercado estadounidense son *Flores*, *Tabaco y sus sucedáneos* y *Explotación de minas de carbón*. Bogotá-Cundinamarca resulta más competitivo como proveedor de *Flores* en el mercado estadounidense que todos los países con especialización relativa en ese mercado, como Ecuador, Países Bajos y Costa Rica. En los otros casos documentados en el cuadro, la gran mayoría de países resultan con mayor especialización relativa en el mercado estadounidense que sectores exportadores de la región (según el valor del IEEe).

¹⁹⁶ El cálculo de los promedios arancelarios sectoriales presentados tuvo en cuenta tanto los acuerdos de libre comercio vigentes (destacados en el cuadro mencionado), como las preferencias unilaterales otorgadas por Estados Unidos.

Cuadro V-8

Competitividad relativa (IEEe) de los principales competidores de los sectores agropecuarios, agroindustriales y mineros *competitivos* o con *potencial exportador* de Bogotá-Cundinamarca, período promedio 1999-2003

Sector	Arancel pref. a Col. **	IVCR Bog.-Cund.	IEEe Bog.-Cund.	Países más competitivos en el mercado de EE.UU. (IEEe) y sus condiciones de acceso a ese mercado							
Agropecuarios y agroindustriales:											
Flores	0,00%	400,7	73,1	Ecuador	Tanzania	Zambia	Países Bajos	Costa Rica			
				4,0	0%	1,1	0%	1,0	0%	0,7	3,6%
Papas	n.d.	5,0	0,0	Canadá	Fiji	R.Dominic.	Ecuador	Jamaica			
				0,3	0%	0,1	0%	0,0	0%	0,0	0%
Tabaco y sus sucedáneos	n.d.	4,0	1,7	Malawi	R.Centroafricana	Albania	Tokelau	Libano			
				26,6	0%	17,3	0%	11,3	0%	10,8	0%
Aceites de oleaginosas	0,00%	3,2	0,0	Marshall Islas	Senegal	Mali	Niger	Túnez			
				4,1	2,4%	3,8	1,9%	3,5	1,9%	2,7	1,9%
Leche cruda y en polvo	0,00%	2,7	0,0	N.Zelanda	Moldova	Panamá	Uruguay	Chile			
				5,4	17,5%	2,0	17,5%	1,6	17,5%	1,2	17,5%
Papas procesadas	0,00%	2,3	0,0	Canadá	Países Bajos	Jamaica	México	Dinamarca			
				0,3	0%	0,0	0%	0,0	0%	0,0	0%
Prep. alimenticias nep	0,80%	2,0	0,1	Montenegro	Libano	Croacia	N.Zelanda	Mozambique			
				3,0	0,8%	1,3	0,8%	0,8	0,8%	0,8	5,0%
Confites	0,00%	1,6	0,0	Pitcaim	Argentina	Libano	Rep.Checa	España			
				5,4	5,0%	0,6	5,0%	0,6	5,0%	0,4	6,3%
Bananos y plátanos	0,00%	1,5	0,0	Ecuador	Costa Rica	Guatemala	Panamá	Honduras			
				6,0	0%	4,2	0%	3,8	0%	1,5	0%
Plantas vivas (sin flores)	0,00%	1,4	0,2	Corea Sur	Cook Islas	Países Bajos	Norfolk Islas	Costa Rica			
				10,2	1,1%	2,1	0%	1,6	1,1%	1,5	0%
Azúcares en bruto de caña, panela y raspadura	n.d.	0,1	0,0	Mozambique	Belice	Paraguay	Malawi	Panamá			
				49,4	n.d.	8,5	n.d.	8,2	n.d.	7,5	n.d.
Prod. lácteos procesados	0,00%	0,5	0,0	Lituania	N.Zelanda	Chipre	Uruguay	Grecia			
				7,5	6,4%	4,6	6,4%	2,4	6,4%	1,8	0%
Cacao	0,00%	0,3	0,0	Costa de Marfil	Ghana	N.Guinea	Camerún	Indonesia			
				41,1	0%	13,4	0%	9,1	0%	2,8	0%
Bebidas no alcohólicas y gaseosas	0,00%	0,3	0,0	Anguila	Barbados	Fiji	Polonia	Suiza			
				106,3	0%	38,2	0%	23,2	0%	14,0	0,3%
Pescados y crustáceos frescos	0,00%	0,3	0,0	Groenlandia	Miquelón	Faeroe Islas	Corea Sur	Santa Helena			
				6,3	0,2%	6,3	0,2%	6,2	0,2%	6,1	0,2%
Café, té, yerba mate y especias (sin 090111)	0,00%	0,2	0,0	Comoros	Madagasc.	Uganda	Malawi	Tonga			
				48,0	0,1%	18,4	0%	14,8	0%	7,5	0%
Harinas de cereales	0,00%	0,7	0,1	Djibouti	Samoa	Etiopía	Polonia	Granad.			
				3,8	0,1%	1,8	0,1%	1,5	0,1%	1,4	2,8%
Hortalizas	0,00%	0,2	0,0	Asia Oeste nep	Perú	Países Bajos	México	España			
				1,6	10,0%	0,4	0%	0,3	16,3%	0,3	0%
Miñeros:											
Explot.minas de carbón	0,00%	1,6	6,2	Somalia	Polonia	Venezuela	Indonesia	Aruba			
				52,2	0%	21,3	0%	14,7	0%	9,4	0%
Explot.minas de sal*	0,00%	0,6	0,0	Bahamas	Bosnia-H.	Tunisia	Chile	Namibia			
				192,3	0%	148,5	0%	84,4	0%	79,4	0%

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

Notas: n.d.: no disponible. Los países destacados en amarillo tienen acuerdos de libre comercio con EE.UU.. * Los sectores con asterisco (*) corresponden a sectores no competitivos según el IVCR, pero con potencial exportador según el IBCR e IBCRe (bilateral 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.

El Cuadro V-9 señala los 33 sectores industriales *competitivos* o *con potencial exportador* de la región. Nuevamente, los sectores aparecen presentados en el cuadro según el indicador IVCR. El cuadro ilustra que todos estos sectores cuentan con condiciones bastante favorables de acceso al mercado estadounidense, las cuales en algunos casos resultan mejores que aquellas que enfrentan los países más competitivos en ese mercado.

Es importante destacar que, en virtud del programa ATPA-ATPDEA, el arancel promedio registrado para *Prendas de vestir excepto calzado* de 9,4% se reduce a 0% en la medida en que los bienes cumplan con las reglas de origen estipuladas bajo el programa de acceso preferencial ATPA-ATPDEA.

En cuanto a los niveles registrados para el indicador IEEe, el Cuadro V-9 muestra que Bogotá-Cundinamarca registra especialización relativa en el mercado estadounidense en 13 de 33 sectores relacionados en el cuadro en cuestión ($IEEe > 1$). De hecho, las exportaciones de la región muestran especialización relativa e importante competitividad en renglones de la industria textil, imprentas y editoriales, productos plásticos, abonos y plaguicidas, productos químicos, minerales no metálicos y muebles y accesorios (principalmente metálicos). Sobresale el caso de *Tejidos de punto* de la región en el mercado estadounidense, puesto que este sector revela una competitividad superior a la de sus principales competidores en el mercado estadounidense.

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

En la siguiente sección analizamos los sectores de la región que clasificaron como *no competitivos*.

Cuadro V-9

(Parte 1 de 2)

Competitividad relativa (IEEe) de los principales competidores de los sectores industriales *competitivos* o con *potencial exportador* de Bogotá-Cundinamarca, período promedio 1999-2003

Sector	Arancel prof. a Col. **	IVCR Bog.-Cund.	IEEe Bog.-Cund.	Países más competitivos en el mercado de EE.UU. (IEEe) y sus condiciones de acceso a ese mercado									
				Tokelau		Finlandia		Austria		R.Unido		Francia	
Art. pulpa, papel y cartón nep	0,00%	21,6	0,2	18,6	0%	10,2	0%	6,5	0%	5,6	0%	3,4	0%
Tejidos de punto	11,40%	17,7	13,5	10,1	11,9%	8,7	11,9%	8,4	11,9%	5,6	11,9%	4,8	11,9%
Imprentas, editoriales e industrias conexas	0,00%	10,3	3,0	149,8	0%	85,9	0%	17,9	0%	8,7	0%	5,2	0%
Textiles nep	3,00%	8,0	42,5	56,4	3,0%	19,3	3,0%	11,8	3,0%	5,7	3,3%	5,6	3,3%
Prod. de arcilla para construcción	0,00%	5,8	9,1	71,1	0%	30,7	4,0%	29,1	3,2%	24,7	3,2%	19,3	4,0%
Prod. cuero y suced. del cuero, excepto calzado	2,40%	5,3	7,1	82,5	0%	13,0	0%	9,6	0%	9,0	0%	7,7	0%
Prep. y tejido de pieles	0,00%	5,0	59,1	194,5	0%	109,7	0%	56,8	0%	56,7	0%	54,4	0%
Vidrio y prod. de vidrio	0,00%	4,0	3,2	33,7	3,9%	15,1	6,5%	13,1	6,5%	13,0	6,5%	10,2	6,5%
Prod. plásticos	3,20%	3,3	1,8	29,2	0%	5,7	8,4%	5,2	5,8%	4,8	8,4%	4,4	0%
Jabones y otros prod. tocador	0,00%	3,3	0,1	107,1	2,0%	36,4	2,0%	18,9	2,0%	16,2	2,0%	13,1	2,0%
Prod. farmacéuticos y medicamentos	0,00%	3,2	0,0	32,0	0,2%	19,1	0,2%	9,2	0,2%	9,0	0,2%	7,2	0,2%
Objetos de barro, loza y porcelana	0,00%	2,5	2,0	18,1	0%	13,5	7,0%	10,9	7,0%	6,6	7,0%	4,6	2,9%
Muebles y acc., princip. metálicos	0,00%	2,5	1,1	8,7	0%	5,6	1,3%	5,4	0%	5,3	0%	4,1	1,3%
Prod. químicos nep	0,00%	2,5	1,4	20,7	0%	15,1	0%	14,0	0%	12,6	0%	10,1	0%
Prod. minerales no met. nep	0,00%	2,4	2,3	13,0	0,2%	9,9	1,7%	9,7	1,7%	7,2	1,7%	7,2	1,7%
Abonos y plaguicidas	0,00%	2,2	0,1	158,5	1,9%	119,5	1,9%	98,8	1,9%	43,7	1,9%	40,2	0%
Hilado, tejido y acabado de textiles	8,70%	2,1	7,2	243,1	8,7%	163,8	8,7%	57,5	8,7%	21,0	8,8%	19,1	8,7%

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

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

* Los sectores con asterisco (*) corresponden a sectores no competitivos según el IVCR, pero con potencial exportador según el IBCR e IBCRe (bilateral 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.

Cuadro V-9, (Parte 2 de 2)
Competitividad relativa (IEEe) de los principales competidores de los sectores industriales competitivos o con potencial exportador de Bogotá-Cundinamarca, período promedio 1999-2003

Sector	Arancel pref. a Col. **	IVCR Bog.-Cund.	IEEe Bog.-Cund.	Países más competitivos en el mercado de EE.UU. (IEEe) y sus condiciones de acceso a ese mercado									
				Portugal		Tailandia		Montserrat		España		Indonesia	
Art.madera y de corcho nep	0,00%	1,5	0,5	146,9	1,4%	11,8	0%	10,7	0%	5,4	1,4%	5,0	0%
Curtidurías y talleres de acabado	n.d.	1,5	1,7	266,7	n.d.	82,9	n.d.	46,4	n.d.	43,1	n.d.	26,1	n.d.
Prod.metálicos nep, excep. maq.y eq.	0,00%	1,5	0,4	6,0	2,5%	3,4	2,5%	2,6	2,5%	2,4	2,5%	2,3	2,5%
Tejidos y manuf. fibras artif. y sint.aun mezcl.	n.d.	1,3	0,3	16,2	n.d.	16,0	n.d.	9,2	n.d.	7,8	n.d.	7,3	n.d.
Muebles y acc., excep. metálicos	0,50%	1,2	1,5	14,3	0,6%	10,0	1,1%	7,7	1,1%	6,5	0,6%	4,8	0,6%
Env. y cajas de papel y de cartón	0,00%	1,0	0,1	56,1	0%	7,9	0%	3,9	0%	3,2	0%	3,1	0%
Refinación y fundición de metales preciosos*	n.d.	0,3	0,8	51,2	n.d.	30,6	n.d.	27,4	n.d.	17,3	n.d.	13,5	n.d.
Joyas y art.conexos*	0,00%	0,4	0,6	29,6	0%	26,7	1,5%	26,5	1,5%	22,2	1,5%	18,5	1,5%
Prendas vestir, excep.calzado*	9,40%	0,5	0,2	18,7	10,0%	18,4	10,2%	18,3	10,0%	18,0	10,0%	17,2	10,2%
Confec. mat. textiles, excep. prendas vestir*	6,20%	0,9	0,0	55,5	6,4%	39,2	6,4%	31,3	6,6%	28,5	6,6%	27,7	6,4%
Elementos estruc. metálicos*	0,00%	0,7	0,1	12,1	0%	7,3	2,5%	7,0	2,5%	5,1	2,5%	4,5	2,5%
Prendas vestir mediante el corte y costura de cuero*	n.d.	0,5	0,1	19,6	n.d.	9,3	n.d.	7,3	n.d.	6,9	n.d.	5,6	n.d.
Recup. y fundido de plomo y zinc*	n.d.	0,5	0,9	184,8	n.d.	147,8	n.d.	48,9	n.d.	38,1	n.d.	30,5	n.d.
Otros no clasific.*	0,00%	0,1	0,1	21,8	0,5%	21,4	0,5%	16,7	0,5%	16,5	0,4%	15,3	0,5%
Equipos ferroviarios*	0,00%	0,2	0,6	7,2	4,8%	6,7	4,8%	5,2	4,8%	4,7	4,8%	3,6	4,8%
Relojes*	0,00%	0,2	0,4	41,9	3,0%	12,0	2,7%	7,9	2,7%	5,0	2,7%	4,4	3,0%

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

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

* Los sectores con asterisco (*) corresponden a sectores no competitivos según el IVCR, pero con potencial exportador según el IBCR e IBCRe (bilateral 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.

V.B.5. Sectores no competitivos o vulnerables: agropecuario, agroindustria, minería e industria

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

A continuación se identifican los segmentos productivos regionales que pueden ser *no competitivos* o *vulnerables* ante una mayor integración comercial con EE.UU.. Este objetivo se alcanza mediante la identificación de: 1) sectores *no competitivos* (con $IVCR < 1$ y, además, importadores netos de acuerdo con el IBCR a todos los destinos y el IBCR específico a EE.UU.); 2) principales proveedores de los productos de esos sectores; y 3) la situación arancelaria que enfrentan actualmente esos proveedores en la región. Así como se hizo en las anteriores secciones, evaluamos el porcentaje de empleo industrial vinculado a estos sectores *no competitivos* y su intensidad factorial. Para el caso de los sectores *no competitivos* presentamos los resultados del IBCR de EE.UU., que indica si ese país es un exportador o importador neto, y la participación de las importaciones provenientes de ese origen en las importaciones totales que realiza la región en sectores *no competitivos*.

El Cuadro V-10 identifica los 71 productos *no competitivos* de Bogotá-Cundinamarca, entre los cuales hay 4 mineros, 43 industriales y 24 agropecuarios o agroindustriales. Como se mostró en el Cuadro V-5, estos sectores representan en promedio 35,6% y 8,4% de las exportaciones de la región a todos los destinos y a EE.UU., respectivamente, en el lapso 1999-2003. Así mismo, ese cuadro registró que los sectores industriales *no competitivos* generan 3,3% del empleo total de Bogotá-Cundinamarca. Los sectores *no competitivos* representan 26% del empleo industrial.

Cuadro V-10

Bogotá-Cundinamarca: sectores agropecuarios, agroindustriales, mineros e industriales no competitivos o vulnerables, período promedio 1999-2003

Descripción	IBCR de EE.UU.	Part.% sectorial de las impo.de EE.UU. en total impo.región	Empleo no calificado / empleo calificado*	Capital / trabajo*	Part. empleo industrial región*
Mineros:					
Extracción de minerales no ferrosos	-0,4	35,2%	n.d.	n.d.	n.a.
Extrac. balastro, arena y canto rodado	0,0	35,4%	n.d.	n.d.	n.a.
Extrac. minerales para fab. abonos y químicos	-0,8	2,1%	n.d.	n.d.	n.a.
Explot. minas y canteras de yeso, asbesto, mica, cuarzo, abrasivos naturales, excepto otros minerales no metálicos nep	-0,6	10,7%	n.d.	n.d.	n.a.
Industriales:					
Confec. mat. textiles, excep.prendas vestir	-0,7	33,6%	4,23	6,16	0,97%
Tapices y alfombras	-0,6	69,8%	2,24	19,92	0,16%
Cordelería	-0,7	53,0%	2,60	2,34	0,09%
Tejidos y manif. algodón y sus mezclas	-0,5	11,6%	2,72	24,82	0,39%
Tejidos y manif. lana y sus mezclas	-0,7	0,9%	4,01	11,49	0,06%
Calzado	-1,0	6,4%	4,01	5,09	1,33%
Aserraderos, talleres de acepilladura y otros	-0,8	15,1%	2,73	11,44	0,44%
Pulpa de madera, papel y cartón	-0,4	11,5%	4,21	24,41	0,32%
Sust. químicas básicas, excep.abonos	-0,5	29,2%	1,80	11,49	0,52%
Resinas sintéticas, mat. plásticas y fibras artificiales	-0,1	36,3%	2,98	15,87	0,51%
Pinturas, barnices y lacas	0,0	33,5%	1,25	2,88	0,30%
Diversos productos químicos	0,1	53,5%	0,43	2,17	0,11%
Llantas y neumáticos-cámaras	-0,6	13,1%	1,33	6,64	0,17%
Prod. de caucho nep	-0,4	38,4%	2,67	4,67	0,93%
Cemento, cal y yeso	-0,9	22,1%	2,95	65,06	0,10%
Ind. básicas de hierro y acero	-0,7	8,3%	3,65	12,31	1,05%
Recup. y fundición de cobre y aluminio	-0,6	24,8%	2,40	32,83	0,06%
Prod. metálicos, excep. maq. y equipo	-0,5	45,1%	2,70	2,57	0,65%
Elementos estruc. metálicos	-0,5	38,6%	2,60	9,41	1,12%
Art. fontanería y calefacción	-0,5	47,0%	3,24	4,99	0,43%
Construc. motores y turbinas	-0,2	36,5%	2,87	4,82	0,00%
Construc. maq. y equipo para agricultura	-0,3	20,6%	3,45	2,36	0,07%
Construc. maq. para metales y madera	-0,5	29,2%	2,29	8,50	0,14%
Construc. maq. y equip.especiales para la industria	-0,3	14,1%	3,14	4,30	0,26%
Maq. oficina, cálculo y contabilidad	-0,6	33,3%	1,10	1,85	0,00%
Construc. maq.nep, excep. la de trabajar	-0,2	46,5%	2,68	7,92	0,26%
Construc. maq. y equipo nep excep. maq.eléc.	-0,2	47,4%	2,19	9,32	1,24%
Construc. maq., aparatos y equipos nep	-0,4	36,0%	3,30	5,37	1,20%
Construc. maq. y aparatos eléctricos ind.	-0,5	38,4%	2,47	3,95	2,51%
Equipos y aparatos de radio, televisión y telecomunicaciones	-0,4	28,4%	3,24	16,78	1,10%
Aparatos y acc. eléctricos de uso domestico	-0,8	29,2%	4,14	11,24	0,37%
Aparatos y sumin. eléctricos nep	-0,5	37,3%	2,05	11,77	1,53%
Construc. navales y reparación de barcos	-0,4	65,1%	n.d.	n.d.	0,00%
Vehículos automotores	-0,7	9,3%	3,47	3,66	4,41%
Motocicletas y bicicletas	-0,8	12,2%	3,39	5,10	0,16%

Descripción	IBCR de EE.UU.	Part.% sectorial de las impo.de EE.UU. en total impo.región	Empleo no calificado / empleo calificado*	Capital / trabajo*	Part. empleo industrial región*
Aeronaves	0,0	82,5%	3,07	5,51	0,42%
Material de transporte nep	-0,9	9,9%	2,21	2,71	0,12%
Equipos profesionales y científicos	-0,2	47,1%	3,55	3,93	0,45%
Aparatos fotográficos e instrumentos de óptica	-0,4	39,9%	1,16	2,85	0,22%
Relojes	-0,9	7,1%	2,50	26,88	0,00%
Instrum. música	-0,7	16,0%	n.d.	n.d.	0,00%
Instrum. deporte y atletismo	-0,6	25,0%	n.d.	n.d.	0,04%
Otras ind. manif. diversas	-0,7	15,2%	3,18	7,47	0,53%
Agropecuarios y agroindustriales:					
Algodón	0,9	44,8%	n.d.	n.d.	n.a.
Animales vivos	-0,7	35,2%	n.d.	n.d.	n.a.
Avicultura procesados	0,5	37,2%	n.d.	n.d.	n.a.
Bebidas y liq. alcohólicos	-0,8	1,9%	1,20	15,72	1,23%
Carne de bovino	-0,2	24,9%	n.d.	n.d.	n.a.
Carne porcina procesada	-0,7	43,1%	n.d.	n.d.	n.a.
Cereales en granos	0,7	49,1%	n.d.	n.d.	n.a.
Chocolates	-0,5	5,6%	1,75	5,09	0,84%
Frutas (sin bananos y plátanos)	-0,3	14,7%	n.d.	n.d.	n.a.
Frutas procesadas	-0,5	34,7%	n.d.	n.d.	n.a.
Gomas resinas y demás jugos	-0,6	44,9%	n.d.	n.d.	n.a.
Grasas y aceites animales o vegetales (sin oleaginosas)	-0,6	60,1%	1,23	7,81	1,27%
Hortalizas procesadas	-0,6	4,8%	n.d.	n.d.	n.a.
Legumbres	-0,6	5,0%	n.d.	n.d.	n.a.
Legumbres procesadas	-0,6	46,3%	n.d.	n.d.	n.a.
Materias trensables y demás	-0,6	53,4%	n.d.	n.d.	n.a.
Otras carnes procesadas nep	0,6	24,3%	1,65	7,17	1,60%
Otros azúcares	-0,2	15,3%	1,01	14,74	0,30%
Otros productos origen animal	-0,4	36,1%	1,99	6,57	0,78%
Pescados y crustáceos procesados	-0,8	0,9%	n.d.	n.d.	n.a.
Prod. molinería y prep. base de cereales	-0,5	12,1%	1,31	15,47	1,02%
Residuos prod. agropecuaria y desperdicios	0,5	21,1%	n.d.	n.d.	n.a.
Semillas de oleaginosas	0,8	15,8%	n.d.	n.d.	n.a.
Semillas y frutos no oleaginosos	0,0	53,5%	n.d.	n.d.	n.a.

Fuente: cálculos de Fedesarrollo con datos ONU-Comtrade, USITC y DANE. Notas: n.d. no disponible, n.a. no aplica.

* Estas razones y la participación del empleo corresponden a datos de 2001 fuente DANE-EAM.

Así mismo, el cuadro anterior muestra que todos los sectores industriales y agroindustriales que son *no competitivos* registran una intensidad relativa en trabajo no calificado respecto al calificado. La única excepción a esta observación se encuentra en el sector de *diversos productos químicos*.

Al evaluar los resultados del IBCR de Estados Unidos para los sectores *no competitivos* se observa que ese país es un importador neto de la gran mayoría de productos mineros e

industriales en los cuales la región muestra vulnerabilidad ante una mayor apertura comercial. En cuanto a los productos agropecuarios y agroindustriales, EE.UU. cuenta con mayores fortalezas relativas pues es un exportador neto de *algodón, productos procesados de la avicultura, cereales en granos, residuos de la producción agropecuaria y desperdicios, semillas de oleaginosas y semillas y frutos no oleaginosos*.

Por último, el Cuadro V-10 señala que la penetración de las importaciones de EE.UU. es significativa en muchos de estos sectores no competitivos de la región. Para evaluar su competitividad en nuestro mercado frente a los otros proveedores principales de Bogotá-Cundinamarca, a continuación exponemos los resultados de un indicador que nos permite determinar su competitividad específica en el mercado regional.

El Cuadro V-11, el Cuadro V-12 y el Cuadro V-13 presentan la siguiente información: 1) la descripción del sector; 2) las condiciones de acceso *nación más favorecida* (NMF) de esos productos al mercado colombiano; 3) el valor de las importaciones de Bogotá-Cundinamarca para cada renglón *no competitivo* para el período promedio 1999-2003 (los sectores aparecen ordenados de mayor a menor según esta variable); y 4) los principales cuatro países proveedores de la región. Este último campo contiene dos indicadores numéricos: i) la participación porcentual de las ventas cada país proveedor a Bogotá-Cundinamarca en las importaciones promedio de la región entre 1999-2003; y ii) el valor del *Índice de Especialización de Exportaciones Específico* (IEEe) estimado para capturar la competitividad relativa de los cuatro primeros proveedores en el mercado regional para cada sector *no competitivo*. Como ya se indicó en este capítulo, mientras mayor sea el valor del indicador IEEe, mayor es la especialización del país proveedor del mismo en la venta del producto al mercado de Bogotá-Cundinamarca.

En esos tres cuadros la columna con el arancel NMF de Colombia corresponde a las barreras enfrentadas por países como Estados Unidos, que no tienen acuerdos de libre comercio o esquemas de integración económica más avanzados con nuestro país. Para destacar los tratamientos arancelarios preferenciales que otorga Colombia, es decir los que reciben países que enfrentan tarifas inferiores al nivel NMF, sombreamos las casillas de la siguiente manera: los países con amarillo enfrentan arancel de 0% en virtud de los acuerdos en el marco de la Comunidad Andina; México, sombreado en verde claro, y

Chile, en rosado, tienen programas de desgravación vigentes con Colombia, en virtud de los cuales enfrentan aranceles inferiores al NMF. Los países sombreados en azul corresponden a los de MERCOSUR, con los cuales Colombia tiene algunas preferencias en el marco de la ALADI y negoció recientemente un nuevo programa de desgravación. Los niveles que mantiene Colombia para países de esa unión aduanera son en la actualidad superiores a los vigentes para México o Chile.

El Cuadro V-11 muestra los resultados para los 24 productos agropecuarios y agroindustriales *no competitivos*. Las importaciones de estos sectores agropecuarios y agroindustriales representaron 6,6% del total importado por la región en el período 1998-2002. Cabe recordar que estos productos agropecuarios y agroindustriales representaron en promedio 0,9% del total exportado por la región entre 1999 y 2003, y 0,3% de las ventas externas de la misma a Estados Unidos en igual lapso.

Estados Unidos es el principal país de origen de las importaciones de 12 de estos 24 sectores denominados como *no competitivos*. En esos 12 productos EE.UU. cuenta con una especialización relativa en el mercado regional, al registrar un *Índice de Especialización de Exportaciones Específico* (IEEe>1) mayor que uno. Estos productos son los siguientes: *Cereales en granos, Algodón, Semillas y frutos no oleaginosos, Gomas, resinas y demás jugos, Otros productos de origen animal, Avicultura procesados, Animales vivos, Carne porcina procesada, Grasas y aceites animales o vegetales (sin oleaginosas), Legumbres procesadas, Materias trenzables y demás y Otras carnes procesadas nep.*

Sin embargo, los resultados de competitividad relativa en el caso de los productos agropecuarios y agroindustriales deben tomarse con extrema cautela. Como ya se mencionó, Colombia aplica un sistema de aranceles variables, denominado Sistema Andino de Franjas de Precios (SAFP), que eleva sustancialmente para algunos productos el promedio NMF reportado en el Cuadro V 4. Así, la “*no competitividad*” de estos sectores en un entorno de mayor integración comercial con EE.UU. dependerá de lo que se negocie respecto al SAFD.

Cuadro V-11

Sectores agrícolas y agroindustriales no competitivos de Bogotá-Cundinamarca: condiciones de acceso*, valor de las importaciones y principales cuatro países proveedores, promedio 1999-2003

Descripción	Arancel prom. aplic. por Colombia NMF	Impo. prom. región 99-03 US\$ millones	Principales cuatro países proveedores: part. % en las importaciones promedio de la región y su competitividad según el IEEe. 1999-2003											
			País	Part. %	Competitividad	País	Part. %	Competitividad						
Cereales en granos	12,6	160,3	EEUU	49,1%	1,6	Canadá	26,3%	9,9	Australia	6,6%	28,3	Argentina	6,5%	4,4
Residuos prod. agropec. y desperdicios	14,8	52,5	Bolivia	48,9%	64,3	EEUU	21,1%	0,7	Perú	6,9%	7,7	Vzla	6,4%	1,0
Legumbres	13,4	36,6	Canadá	79,0%	30,2	México	8,8%	1,6	EEUU	5,0%	0,2	China	2,0%	0,6
Frutas (sin bananos y plátanos)	15,0	32,4	Chile	73,5%	40,6	EEUU	14,7%	0,5	Vzla	4,0%	0,7	Bolivia	2,1%	2,8
Bebidas y liq. alcohólicos	18,8	29,7	Reino Unido	22,0%	12,9	Ecuador	17,0%	8,3	Chile	14,2%	17,3	México	12,0%	2,1
Prod. molinería y prep. base de cereales	19,8	29,5	Irlanda	16,5%	41,9	Vzla	15,2%	2,3	México	13,6%	2,3	Chile	13,4%	6,9
Semillas de oleaginosas	11,4	25,2	Bolivia	34,3%	44,5	Paraguay	29,1%	206	EEUU	15,8%	0,5	Vzla	10,4%	1,6
Algodón	10,0	16,1	EEUU	44,8%	1,3	Burkina Faso	26,3%	411	Australia	5,1%	20,4	China	5,0%	1,3
Semillas y frutos no oleaginosos	7,4	10,3	EEUU	53,5%	1,7	Brasil	19,4%	4,0	Países Bajos	4,1%	5,2	Chile	3,3%	1,8
Pescados y crustáceos procesados	20,0	9,9	Ecuador	85,7%	45,7	España	4,2%	2,0	Perú	4,0%	4,7	Vzla	2,0%	0,3
Chocolates	20,0	7,1	Ecuador	28,7%	14,3	Vzla	20,8%	3,3	Argentina	17,8%	11,8	EEUU	5,6%	0,2
Frutas procesadas	19,5	7,0	Chile	36,4%	19,9	EEUU	34,7%	1,1	Vzla	14,5%	2,4	España	2,6%	1,2
Gomas resinas y demás jugos	10,6	6,9	EEUU	44,9%	1,4	Alemania	17,3%	3,6	Dinamarca	7,0%	28,5	Francia	6,1%	2,1
Otros azúcares	16,5	5,8	Bolivia	36,9%	41,8	EEUU	15,3%	0,4	México	12,1%	1,9	Honduras	10,6%	459
Otros prod. origen animal	9,8	3,8	EEUU	36,1%	1,0	Canadá	14,7%	4,9	Vzla	13,9%	2,0	Ecuador	13,4%	6,1
Avicultura procesados	17,7	2,3	EEUU	37,2%	1,1	Chile	18,0%	8,8	Panamá	14,0%	44,5	Vzla	13,5%	2,0
Carne de bovino	20,0	2,2	Paraguay	39,4%	261	EEUU	24,9%	0,7	Canadá	13,5%	4,6	Argentina	10,5%	6,5
Animales vivos	8,5	2,0	EEUU	35,2%	1,1	Perú	16,3%	18,2	Vzla	10,3%	1,7	Brasil	7,7%	1,6
Hortalizas procesadas	15,0	2,0	Chile	68,7%	45,2	Perú	9,6%	13,2	Italia	6,2%	2,9	España	5,3%	2,9
Carne porcina procesada	20,0	1,4	EEUU	35,3%	1,2	Canadá	33,4%	13,5	Chile	27,8%	16,1	Vzla	1,7%	0,3
Grasas y aceites animales o veg (sin oleaginosas)	10,0	1,1	EEUU	60,1%	2,3	Brasil	16,5%	3,9	Perú	9,3%	12,0	Alemania	4,5%	1,1
Legumbres procesadas	20,0	0,7	EEUU	46,3%	1,4	España	14,8%	6,4	Vzla	14,6%	2,3	Perú	13,0%	14,0
Materias trensables y demás	10,0	0,3	EEUU	53,4%	1,7	Benin	13,4%	267	Perú	8,3%	9,3	Reino Unido	6,7%	4,1
Otras carnes procesadas nep	20,0	0,0	EEUU	96,9%	4,1	Chile	8,8%	2,1						

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.

El Cuadro V-12 contiene los cuatro productos *no competitivos* para el caso de la minería, identifica el valor de las importaciones de Bogotá-Cundinamarca para cada sector, y señala la participación de los cuatro primeros proveedores de los mismos para el período promedio 1999-2003. Estos sectores son los siguientes: *Extracción de minerales no ferrosos* (CIIU 2302), *Extracción de balastro, arena y canto rodado* (2901), *Extracción de minerales para fabricación de abonos y químicos* (2902) y *Explotación de minas y canteras de yeso, asbesto, mica, cuarzo, abrasivos naturales, excepto otros minerales no metálicos no especificados en otra parte (nep)* (2909).

En todos estos productos, los principales cuatro proveedores cuentan con una ventaja comparativa en sus ventas a la región según el IEEe, 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* (CIIU 2909).

Cabe señalar que según el IBCR de Estados Unidos, cuyos resultados no se muestran en esta subsección, ese país es un importador neto de todos estos productos, con excepción de *Extracción de balastro, arena y canto rodado* (IBCR de 0,03 para el período promedio 1999-2003. Por lo tanto, es probable que una eventual desgravación arancelaria con EE.UU., producto de un TLC con ese país, incremente su participación como abastecedor de las compras que hace la región de estos productos mineros, en particular de *Extracción de balastro, arena y canto rodado*.

Cuadro V-12

Sectores mineros no competitivos de Bogotá-Cundinamarca: condiciones de acceso*, valor de las importaciones y principales cuatro países proveedores, promedio período 1999-2003

Código CIIU	Descripción	Arancel prom. aplic. por Colombia NMF	Impo.prom. región 99-03 US\$ millones	Principales cuatro países proveedores: part.% en las importaciones promedio de la región y su competitividad según el IEEe. 1999-2003			
2901	Extrac.balastro, arena y canto rodado	5,0	4,6	35,4% 1,2	12,2% 4,7	11,7% 2,4	9,4% 1,5
2909	Explot.minas y canteras de yeso, asbesto, mica, cuarzo, abrasivos naturales, excep. otros min.no met.n.e.p	6,3	4,2	37,8% 14,3	18,0% 3,7	10,7% 0,3	8,9% 1,6
2302	Extrac.minerales no ferrosos	5,2	3,5	35,2% 1,1	31,9% 35,9	8,8% 37,9	7,6% 2,9
2902	Extrac.minerales para fab.abonos y químicos	5,0	1,5	31,1% 58,0	20,7% 23,3	12,2% 126,0	11,1% 3,1

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 forma análoga a lo que sucede en el caso de los sectores agropecuarios, agroindustriales y mineros *no competitivos*, el Cuadro V-13 muestra los 43 sectores industriales *no competitivos* de Bogotá-Cundinamarca, que se definen como aquellos que no son competitivos según el IVCR ($IVCR < 1$), y son importadores netos de acuerdo con el IBCR. Estados Unidos es el principal proveedor de 26 de los mismos. Sin embargo, los resultados del IEEe señalan que ese país no es necesariamente el más competitivo entre los principales países de origen de las importaciones que realiza Bogotá-Cundinamarca. Este es el caso, por ejemplo, de *Equipos y aparatos de radio y televisión* (CIU 3832), *Maquinaria para oficina, cálculo y contabilidad* (3825), *Sustancias químicas básicas, excepto abonos* (3511), *Resinas sintéticas y materias plásticas* (3513) y *Equipos profesionales y científicos* (3851), entre otros.

Según el IBCR de Estados Unidos (cuyos resultados no se ilustran en esta subsección), ese país es un exportador neto de solamente tres de estos 43 sectores: *Pinturas, barnices y lacas* (3521), *Diversos prod. químicos* (CIU 3528) y *Aeronaves* (3845). No obstante lo anterior, cabe recordar que Estados Unidos es el principal país de origen de las compras externas de la región. Ante una reducción de los aranceles colombianos, es muy probable que ese país incremente su presencia en los sectores listados los cuadros, excepto quizá en los segmentos en los que ese país no muestra una especialización relativa en el mercado regional (según el IEEe).

En la siguiente sección presentamos la evaluación del posible impacto de una mayor integración comercial con Estados Unidos sobre el sector de micro, pequeña y mediana empresa (Mipyme) de la región Bogotá-Cundinamarca.

Cuadro V-13

Sectores industriales no competitivos de Bogotá-Cundinamarca: origen de las importaciones, competitividad relativa de los principales proveedores y condiciones de acceso* al mercado regional

Parte 1 de 2

Código CIU	Descripción	Arancel prom. aplic. por Colombia NMF	Impo.prom. región 99-03 US\$ millones	Principales cuatro países proveedores: part. % en las importaciones promedio de la región y su competitividad según el IEE. 1999-2003							
				EEUU	México	Corea Sur	China	Japón	EEUU	Corea Sur	Vzla
3832	Equipos y aparatos de radio, televisión y telecom.	9,0	689,8	28,4% 0,9	17,0% 3,1	5,4% 2,2	5,1% 1,4				
3843	Vehículos automotores	15,8	576,6	33,8% 5,1	11,2% 0,3	9,1% 3,0	8,5% 1,1				
3845	Aeronaves	5,0	548,7	82,5% 2,7	5,9% 2,1	2,1% 0,8	1,8% 0,4				
3825	Maq.oficina,cálculo y contabilidad	7,2	402,0	33,3% 1,1	13,6% 2,4	8,1% 2,3	6,0% 1,2				
3511	Sust.químicas básicas, excep.abonos	5,6	348,2	29,2% 1,0	9,8% 2,1	7,6% 4,8	6,1% 1,1				
3513	Resinas sintéticas, mat.plásticas y fibras artif.	9,9	214,9	36,3% 1,2	21,5% 3,5	6,6% 2,7	5,3% 1,1				
3710	Ind. básicas de hierro y acero	8,4	174,8	36,8% 6,0	13,6% 2,5	9,0% 1,8	8,3% 0,3				
3851	Equipos profesionales y cientif.	7,9	173,7	47,1% 1,5	9,4% 2,0	4,8% 1,0	4,5% 2,8				
3829	Construc.maq., aparatos y equipos nep	12,5	162,4	36,0% 1,2	7,7% 41,9	6,8% 0,3	6,0% 5,5				
3827	Construc maq.y equipo nep excep. maq.eléc.	12,3	134,9	47,4% 1,5	7,9% 3,2	6,0% 1,2	5,9% 1,3				
3831	Construc.maq.y aparatos eléctricos ind.	10,2	107,5	38,4% 1,3	9,0% 0,3	7,5% 7,4	6,2% 1,4				
3839	Aparatos y sumin. eléctricos nep	10,3	98,4	37,3% 1,2	9,9% 2,8	6,5% 1,1	4,6% 0,8				
3411	Pulpa de madera, papel y cartón	11,5	93,7	24,8% 9,3	16,5% 38,3	11,5% 0,4	9,9% 5,3				
3826	Construc.maq.nep, excep. la de trabajar	7,5	89,6	46,5% 1,5	10,1% 3,9	8,9% 1,6	5,7% 1,2				
3824	Construc.maq.y equip.especiales industria	7,2	75,2	31,1% 14,3	16,4% 13,3	14,1% 1,0	7,6% 10,1				
3551	Llantas y neumáticos-cámaras	14,0	60,9	26,4% 4,3	19,6% 3,5	14,5% 2,9	13,8% 7,1				
3909	Otras ind.manuf.diversas	16,7	57,4	32,4% 9,1	15,2% 0,5	6,2% 1,3	4,8% 3,6				
3821	Construc.motores y turbinas	6,3	55,9	36,5% 1,2	25,1% 9,5	9,6% 5,9	5,8% 3,6				
3814	Art.fontanería y calefacción	13,6	50,7	47,0% 1,5	11,5% 4,4	7,3% 1,6	5,2% 2,8				
3811	Prod.metálicos, excep. maq. y equipo	14,2	47,4	45,1% 1,5	8,4% 2,4	7,0% 1,3	6,3% 1,3				

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 V-13
Sectores industriales no competitivos de Bogotá-Cundinamarca: origen de las importaciones, competitividad relativa de los principales proveedores y condiciones de acceso* al mercado regional,
Parte 2 de 2

Código CIU	Descripción	Arancel prom. aplic. por Colombia NMF	Impo.prom. región 99-03 US\$ millones	Principales cuatro países proveedores: part.% en las importaciones promedio de la región y su competitividad según el IEeE, 1999-2003											
				País	Part. %	Competitividad	País	Part. %	Competitividad						
3852	Aparatos fotográficos e instrum.de óptica	6,3	46,0	EEUU	39,9%	1,3	Japón	17,2%	3,1	China	12,5%	3,5	Israel	3,0%	3,7
3833	Aparatos y acc.eléctricos de uso doméstico	16,2	38,0	Corea Sur	29,7%	11,9	EEUU	29,2%	1,0	China	15,8%	4,4	México	8,3%	1,5
3720	Recup.y fundición de cobre y aluminio	7,9	35,5	EEUU	24,8%	0,8	Vzla	17,0%	2,8	Alemania	12,3%	2,7	Brasil	19,1%	1,9
3823	Construc.maq.para metales y madera	7,8	35,3	EEUU	29,2%	1,0	Italia	8,2%	3,2	Brasil	7,5%	1,5	Alemania	7,2%	1,6
3216	Tejidos y manif.algodón y sus mezclas	19,9	31,8	China	23,9%	6,7	Ecuador	16,7%	8,6	EEUU	11,6%	0,4	Taiwan	10,9%	8,0
3559	Prod.de caucho nep	13,9	26,6	EEUU	38,4%	1,2	Japón	6,8%	1,2	Malasia	6,7%	17,3	Italia	6,6%	2,5
3822	Construc.maq.y equipo para agricultura	9,3	17,6	Brasil	41,4%	8,4	EEUU	20,6%	0,7	Japón	7,4%	1,3	Alemania	6,1%	1,3
3521	Pinturas, barnices y lacas	13,3	16,8	EEUU	33,5%	1,1	España	14,7%	6,7	Vzla	10,3%	1,7	México	8,6%	1,5
3311	Aserraderos, talleres de acepilladura y otros	12,5	12,0	Vzla	30,7%	5,0	Chile	21,3%	11,5	EEUU	15,1%	0,5	Alemania	8,4%	1,8
3528	Diversos prod.químicos	8,1	11,7	EEUU	53,5%	1,7	México	10,3%	1,8	Perú	8,9%	10,0	Argentina	5,8%	4,0
3853	Relojes	7,5	11,0	China	40,8%	11,5	Suiza	25,2%	15,9	Japón	7,5%	1,4	EEUU	17,1%	0,2
3240	Calzado	19,2	8,6	China	39,2%	11,0	Brasil	12,9%	2,6	EEUU	6,4%	0,2	España	5,0%	2,3
3903	Instrum.deporte y atletismo	18,0	7,6	EEUU	25,0%	0,8	China	18,4%	5,2	Taiwan	12,4%	9,1	Italia	7,4%	2,8
3212	Confecç.mat. textiles, excep.prendas vestir	19,7	5,8	EEUU	33,6%	1,1	China	22,2%	6,3	España	5,9%	2,7	Vzla	5,5%	0,9
3217	Tejidos y manif.lana y sus mezclas	20,0	5,4	Italia	43,2%	16,6	Perú	21,4%	24,1	Chile	17,4%	9,4	Reino Unido	6,2%	3,8
3813	Elementos estruc.metálicos	13,6	5,1	EEUU	38,6%	1,3	Vzla	13,4%	2,2	España	5,9%	2,7	Canadá	5,7%	2,1
3841	Construc.navales y reparación de barcos	7,4	4,7	EEUU	65,1%	2,1	Japón	25,9%	4,7	Suecia	3,8%	5,7	Países Bajos	3,4%	4,3
3844	Motocicletas y bicicletas	14,2	4,2	China	23,1%	6,5	Taiwan	16,0%	11,8	EEUU	12,2%	0,4	Alemania	8,0%	1,7
3214	Tapices y alfombras	20,0	4,1	EEUU	69,8%	2,3	Bélgica	10,3%	15,9	Iran	4,6%	421,4	India	4,0%	7,5
3902	Instrum.música	5,7	1,7	China	23,9%	6,7	EEUU	16,0%	0,5	Taiwan	13,2%	9,7	Japón	12,9%	2,3
3849	Material de transp.nep	18,8	1,2	China	61,8%	17,4	Taiwan	12,5%	9,2	EEUU	9,9%	0,3	Hong Kong	5,1%	20,1
3692	Cemento, cal y yeso	7,0	0,9	Vzla	36,8%	6,0	EEUU	22,1%	0,7	México	20,0%	3,6	Francia	8,1%	2,9
3215	Cordelería	15,0	0,5	EEUU	53,0%	1,7	Alemania	10,1%	2,2	China	7,1%	2,0	Italia	6,1%	2,4

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.

V.C. Otros impactos: el caso de las mipymes

La existencia de limitaciones de carácter estadístico no permite extender el análisis de competitividad relativa sectorial que se desarrolló en la sección V.B al segmento de las micro, pequeñas y medianas industrias (Mipymes).¹⁹⁷ Por lo tanto, en esta sección discutimos brevemente las características básicas de las Mipymes en torno a su vinculación con el comercio exterior, así como los resultados de otros trabajos que analizan sus principales fortalezas y debilidades, y que son de relevancia para este documento. Este conjunto de información, junto con los hallazgos principales de competitividad relativa presentados anteriormente en este capítulo, nos permiten formular algunas apreciaciones sobre las Mipymes en un contexto de mayor liberalización comercial.¹⁹⁸

En términos generales, las Mipymes de Bogotá se caracterizan por su alta participación en el número de empresas en la ciudad, su relevancia en materia de generación de empleo, su menor intensidad relativa en el uso del capital respecto a la gran empresa y su especialización productiva en sectores no transables. Esta última característica implica que las Mipymes están orientadas fundamentalmente al mercado interno.

En efecto, el Gráfico V-4a) muestra que de un total de 199.190 empresas en Bogotá en 2003, 86,4% corresponden a microempresas, 10,2% a pequeñas y 1,9% a medianas empresas.¹⁹⁹ Cabe destacar que, según la CCB, 83,3% del capital neto suscrito por las

¹⁹⁷ Las diferentes fuentes de información sobre Mipymes son las siguientes: 1) Superintendencia de Sociedades, que registra los estados financieros de las firmas legalmente constituidas; 2) la Cámara de Comercio de Bogotá, que lleva un registro de los establecimientos, personas naturales o jurídicas que registran o renuevan su matrícula; 3) la Encuesta Anual Manufacturera (EAM) y la de Microestablecimientos del DANE; y 4) estudios específicos con base en encuestas a los empresarios, como Universidad de la Sabana (2002) y Arbeláez *et al.* (2003).

¹⁹⁸ Cabe recordar que, según los parámetros establecidos en la Ley 590 de 2000, los rangos para clasificar las empresas como micro, pequeñas, medianas o grandes, son los siguientes: las empresas con 10 o menos empleados y con activos iguales o inferiores a 500 salarios mínimos mensuales legales vigentes (SMMLV) se consideran microempresas; las pequeñas empresas poseen entre 11 y 50 empleados y activos entre más de 500 SMMLV y 4.999 SMMLV; las medianas tienen entre 51 y 200 empleados y activos entre 5.000 SMMLV y 14.999 SMMLV; y, por último, las grandes cuentan con más de 200 empleados y activos superiores a 15.000 SMMLV.

¹⁹⁹ Esta información proviene de datos recopilados de la CCB de los registros mercantiles de las empresas.

empresas de la ciudad se encuentra adscrito a la gran empresa, 7,7% a la pequeña, 2,5% a la mediana y 6,4% a la microempresa.

En materia de empleo existe la idea que las Mipymes representan una proporción mayoritaria del empleo de la ciudad, pero no hay disponibles estadísticas sólidas que cuantifiquen apropiadamente esta noción. En el nivel industrial, según los datos de la EAM del DANE, las pequeñas y medianas empresas generan cerca de 50% del empleo del sector.²⁰⁰ Por otra parte, según la Encuesta de Microestablecimientos del DANE, las firmas de menos de 10 empleados o microestablecimientos generaron 11,2% de la ocupación total de la ciudad durante el último trimestre de 2002.²⁰¹ En cuanto a sus vínculos con las corrientes mundiales de comercio, hay cierta evidencia de que el fuerte de las Mipymes no se encuentra en la actividad exportadora. Por un lado, Arbeláez *et al.* (2003) menciona que 30% de las exportaciones industriales del país corresponde a las Pymes (estimación que por su definición no incluye a los microestablecimientos) y, adicionalmente, con base en un módulo especial de la Encuesta de Opinión (EOE) de Fedesarrollo sobre Mipymes en 2003, encuentra que las empresas industriales medianas, pequeñas y microempresas de Colombia exportan en promedio 18,2%, 17,6% y 15,8% de su producción, respectivamente.

Por otro lado, para las empresas localizadas en Bogotá, los registros mercantiles de 2003 señalan que sólo 8,2% del total realiza actividades de comercio exterior. El Cuadro V-14 revela este porcentaje es de tan sólo 4,8% para las microempresas. Para las pequeñas y medianas estos porcentajes son sustancialmente mayores, de 25,5% y 38,8% respectivamente.

Adicionalmente, la información de la CCB para empresas en Bogotá muestra que las Mipymes son predominantes en todas las actividades económicas, pero cuentan con una mayor participación relativa en sectores de servicios como el comercio. De hecho, la mayoría de los establecimientos de Bogotá son comerciales (52%) (véase Gráfico V-4b),

²⁰⁰ La EAM del DANE no incluye microempresas, es decir empresas de menos de 10 empleados.

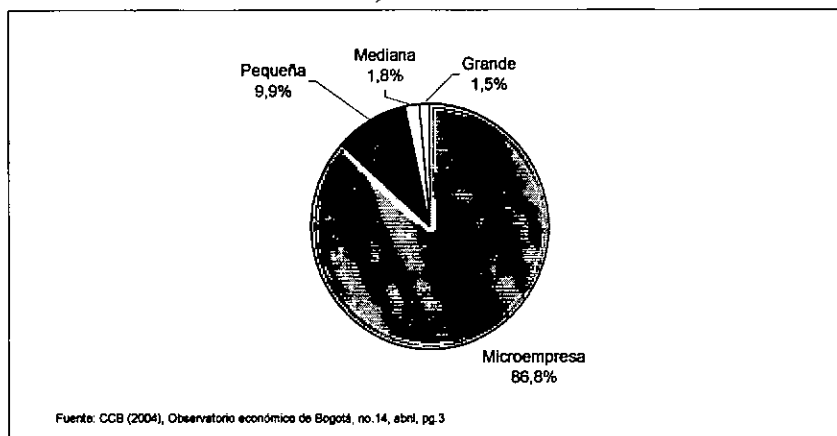
²⁰¹ La Encuesta de Microestablecimientos del DANE cubre aquellos establecimientos de comercio, industria y servicios que ocupan diez o menos personas en 14 áreas metropolitanas del país, y presenta información básica sobre número de microestablecimientos, personal ocupado, ventas, ingresos y producción.

de los cuales 96% son microestablecimientos, 3,14% pequeños, 0,45% medianos y 0,41% grandes.

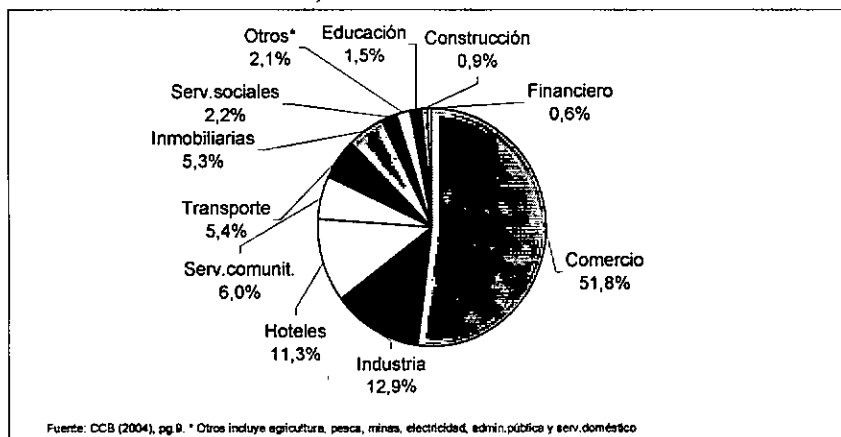
Gráfico V-4

Bogotá: distribución de las empresas por tamaño y por sector económico, 2003

a) Tamaño



b) Sector económico



En cuanto a las principales dificultades de las Mipymes, los distintos trabajos sobre el tema coinciden en señalar, por un lado, que un problema central es su baja capacidad financiera, en gran medida por restricciones de acceso al crédito formal.²⁰² Por otro lado, existe evidencia de que las Mipymes pueden enfrentar dificultades para engancharse como proveedores de las cadenas de comercio minorista moderno, así como en las cadenas de subcontratación internacionales. Por lo tanto, salta a la vista la necesidad de

²⁰² Véase, por ejemplo, Arbeláez *et al.* (2003) y SHD (2004).

promover la asociatividad entre empresarios de este sector. Esta estrategia involucra la realización de alianzas entre microempresas para alcanzar mayores volúmenes y poder atender pedidos de mayor escala de clientes, tanto domésticos como internacionales.

Cuadro V-14

Bogotá: empresas que realizan actividades de comercio exterior, número de empresas y distribución porcentual, 2003

	Exportador e importador	Exportador	Importador	Sin actividad comercio exterior	Total
Microempresa	3.955	1.278	2.974	163.937	172.144
Pequeña	1.747	825	2.602	15.089	20.263
Mediana	571	239	622	2.257	3.689
Grande	721	273	514	1.586	3.094
Total	6.994	2.615	6.712	182.869	199.190
Distribución porcentual:					
Microempresa	2,3%	0,7%	1,7%	95,2%	100,0%
Pequeña	8,6%	4,1%	12,8%	74,5%	100,0%
Mediana	15,5%	6,5%	16,9%	61,2%	100,0%
Grande	23,3%	8,8%	16,6%	51,3%	100,0%
Total	3,5%	1,3%	3,4%	91,8%	100,0%

Fuente: cálculos de Fedesarrollo con datos CCB (2004), "Observatorio económico de Bogotá", no.14, abril, pg.4.

Con base en lo anterior, consideramos que las Mipymes deberían estar en el centro de la atención de los tomadores de decisión por lo menos en dos sentidos: primero, continuar avanzando en la creación y expansión de líneas especiales de crédito para estas empresas y, segundo, motivar el desarrollo de una estrategia de asociatividad para mejorar la competitividad y capacidad comercial de los segmentos Mipymes. Así mismo, resulta indispensable que Bogotá-Cundinamarca continúe mejorando sus estadísticas sobre las Mipymes con el fin de poder realizar en un futuro diagnósticos más precisos sobre la situación actual y las perspectivas de las mismas frente a distintas coyunturas.

VI. EFECTOS SOCIALES: POBLACIÓN REGIONAL VULNERABLE

Si bien en el largo plazo la liberalización comercial tiene un impacto positivo sobre el ingreso real de un país y el bienestar de su población, en el corto plazo este cambio económico estructural implica un proceso de ajuste debido a la reasignación de los factores productivos.

La existencia de efectos sociales negativos de corto plazo está asociada con los costos de ajuste involucrados en el proceso de reasignación de los factores productivos de los sectores no competitivos hacia los sectores competitivos o en expansión. En general, se espera que la reducción de las barreras al comercio y el consecuente cambio en los precios relativos genere una mayor producción doméstica de bienes y servicios competitivos. Por el contrario, en la medida en que las actividades productivas domésticas previamente protegidas dejen de ser rentables en el contexto de una mayor competencia internacional, se espera que los factores productivos migren hacia los sectores de la economía en expansión.

Gindling y Takacs (2004) argumentan que no sólo los sectores transables de la economía se verán afectados por este cambio en los precios relativos. Ya que existen *encadenamientos* entre los sectores transables y no transables de una economía, una liberalización comercial puede tener un impacto indirecto sobre los segundos.²⁰³ En consecuencia, aunque la mayor parte del proceso de reasignación de factores se debe dar en los sectores transables, la apertura comercial involucra también a los sectores no transables en este proceso.

La magnitud de los costos de ajuste de la liberalización comercial sobre la población económicamente más vulnerable ante un TLC dependerá de cómo el cambio en los precios relativos afecte su canasta consumo y su portafolio ingresos (en particular su ingreso laboral).

²⁰³ Pueden existir dos clases de encadenamientos entre sectores productivos. Por un lado, se encuentran los encadenamientos “hacia atrás”, que se refieren a los vínculos que existen entre una actividad productiva y sus proveedores de insumos. Por otro lado, los encadenamientos “hacia adelante” se refieren la relación que tiene un sector productivo sobre la demanda agregada de otros bienes y servicios vía la el aumento o reducción de la capacidad de adquisitiva de sus empleados.

El propósito general de esta sección es presentar una caracterización de la estructura del los ingresos y gastos de los hogares, del desempleo y del mercado informal que sirva de insumo para definir los segmentos de la población de Bogotá D.C. que se podrían catalogar como vulnerables en el contexto de una mayor liberalización comercial.

Según el marco teórico expuesto en el Capítulo II, la construcción del perfil de consumo y de ingresos de los hogares pobres provee un indicio de cuál sería la magnitud de los costos de ajuste que éstos podrían enfrentar producto de una liberalización comercial. Gindling y Takacs (2004) explican que, para lograr este objetivo, es necesario responder las siguientes preguntas: (i) ¿cuáles son las principales fuentes de ingresos de los hogares pobres?, (ii) ¿qué tan diversificadas son estas fuentes de ingresos?, (iii) ¿qué tanto participan los pobres en la producción y venta de bienes y servicios que compiten con importaciones o que son exportables y competitivos (o no transables)?, (iv) ¿qué tan alto es el desempleo de los factores?, (v) ¿qué tan alto es el subempleo y la informalidad en el empleo?, (vi) ¿cuáles son los productos con mayor peso en la canasta de consumo de los hogares pobres? y (vii) ¿qué tan grande es la participación de los productos transables y no transables en la canasta de los hogares pobres?. Claro está que, como se discutirá en el Capítulo VII, debe tenerse en cuenta que la eficiencia y la cobertura de los programas sociales provistos por el Estado (por ejemplo, la *Red de apoyo social*) juegan un papel protagónico en la determinación de la magnitud real de los costos de ajuste de la apertura comercial.

Siguiendo este marco analítico, el primer paso hacia la determinación de los sectores vulnerables frente a la apertura comercial es hacer una caracterización de la estructura de la canasta consumo y el portafolio de ingresos de los hogares del Distrito Capital. De esta manera, se busca establecer qué tan vinculados están el ingreso y consumo de los hogares más pobres con los sectores económicos no competitivos (identificados en el Capítulo V). Adicionalmente, dado que los ingresos laborales tienen una gran importancia para los hogares de menores ingresos, y que según la literatura la mayor parte de los costos de ajuste de corto plazo son resultado de la destrucción de empleos, este análisis se complementa con la caracterización del desempleo en el Distrito Capital. Si bien el impacto de la liberalización comercial sobre el desempleo depende de la respuesta del

sector productivo, y por ende de la demanda de trabajo, las características la oferta de trabajo desempleado son un determinante fundamental de la persistencia del desempleo y por ende de los costos de ajuste relacionados con el proceso de reubicación factorial.

Aunque la literatura empírica sostiene que la ocupación en el sector informal no es mala *per se*, Barrera (2004) explica que ésta sí “es negativa cuando implica la no-pertenencia a sistema formal de seguridad social, tal como salud o pensión”.²⁰⁴ Además, este autor argumenta también que la probabilidad de ser informal es mayor para sectores altamente vulnerables de la población ante una mayor apertura comercial, tales como los individuos más pobres. De esta manera, la caracterización de la población bogotana ocupada en el sector informal, en especial el grupo de informales que no pertenecen al sistema formal de seguridad social, debe ser también un punto de partida para la formulación de políticas de apoyo frente a una mayor apertura comercial.

Esta sección está dividida en dos partes. La primera presenta la caracterización de la estructura del consumo y el ingreso de los hogares en Bogotá, según sus niveles de ingreso (pobreza coyuntural) y de riqueza (pobreza estructural). La segunda parte desarrolla una descripción de la población desocupada y la población ocupada informalmente en el Distrito Capital.

VI.A. Estructura del consumo y el ingreso de los hogares

VI.A.1. Portafolio de ingresos de los hogares

La estructura promedio del portafolio de ingresos de los hogares bogotanos es similar a la del promedio de los hogares en el nivel nacional. Como puede observarse en el Gráfico VI-1 y el Gráfico VI-2, mientras el ingreso laboral representa apenas 40% para los hogares en el primer decil de ingresos, para los siguientes 4 deciles (2, 3, 4 y 5) esta fuente de ingresos representa más del 50%. Por el contrario, si los hogares se desagregan según la estratificación socioeconómica del *Nuevo SISBEN*, se hace evidente la importancia del ingreso laboral para los hogares pobres, ya que esta fuente equivale a casi

²⁰⁴ Barrera (2004) argumenta que, si bien un porcentaje importante de personas con alto nivel de ingresos es informal, la población más pobre en Colombia está ocupada en el sector informal.

la mitad de los ingresos totales de los tres estratos más pobres.²⁰⁵ Debe destacarse que los ingresos de capital y los ingresos por rentabilidad de activos tienen poca importancia para los hogares más pobres. En contraste, el autoconsumo (o producción propia) es una fuente de ingresos más importante para los hogares pobres que los para los ricos en Bogotá.

Gráfico VI-1
Portafolio de ingresos de los hogares por deciles de ingreso, 2003

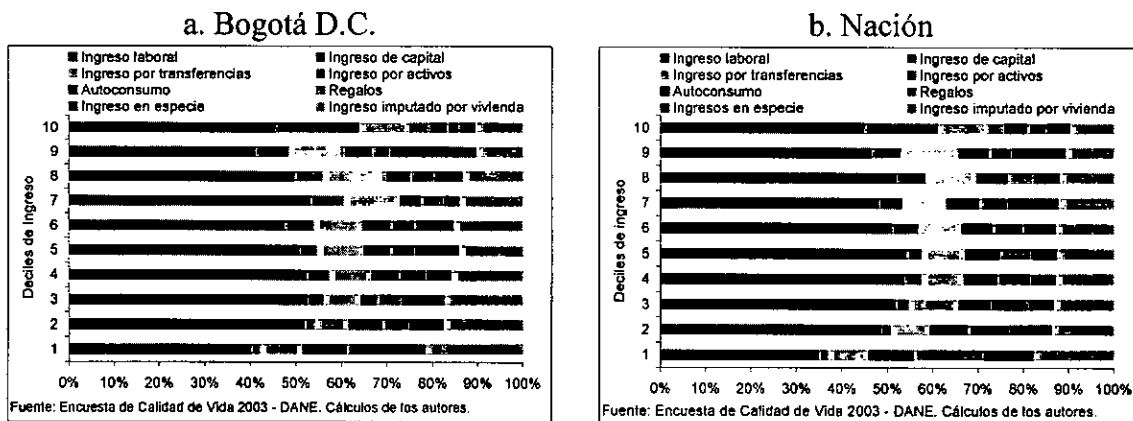
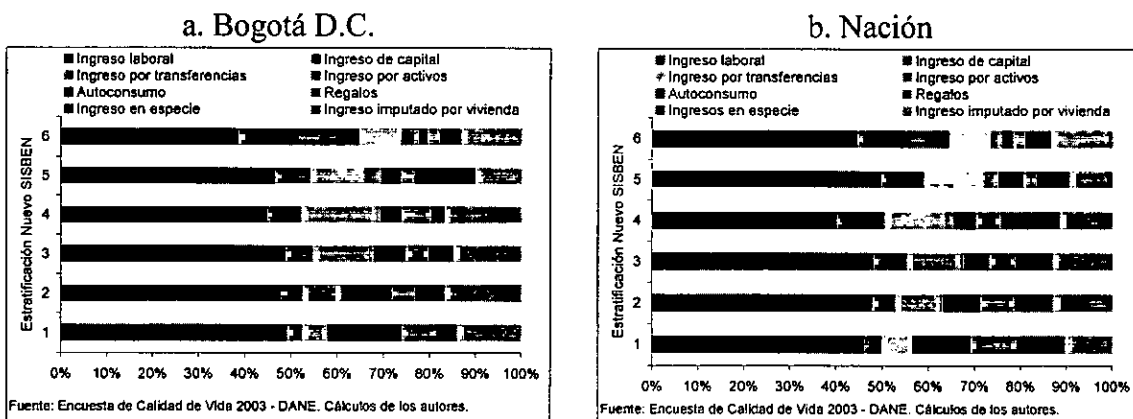


Gráfico VI-2
Portafolio de ingresos de los hogares por estratificación Nuevo SISBEN, 2003



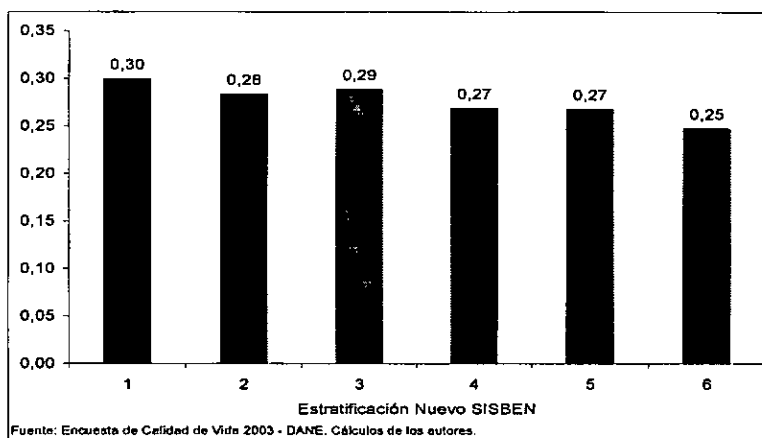
Para observar qué tan diversificado es el portafolio de ingresos de los hogares más pobres construimos un índice de concentración de las fuentes de ingreso.²⁰⁶ Según los resultados

²⁰⁵ A diferencia de la desagregación por deciles de ingreso, la estratificación según el *Nuevo SISBEN* es una medida de pobreza estructural y no coyuntural. Esta medida tiene en cuenta factores estructurales de pobreza como las condiciones de vivienda.

²⁰⁶ Este índice es el resultado de la sumatoria de las participaciones de cada fuente de ingreso al cuadrado. Intuitivamente este indicador copia la estructura del Índice Hirshman-Herfindahl (IHH) utilizado en

expuestos en el Gráfico VI-3, se concluye que los hogares bogotanos en los tres estratos más bajos cuentan con una menor diversificación en sus fuentes de ingreso.²⁰⁷ Gran parte de este resultado se debe a la mayor dependencia del ingreso laboral que tienen estos hogares.

Gráfico VI-3
Índice de concentración del portafolio de ingresos de los hogares en Bogotá D.C., por estratificación Nuevo SISBEN, 2003



Dada la fuerte dependencia de los hogares más pobres de los ingresos laborales, a continuación se desarrolla un análisis de la vinculación laboral de los hogares en los diferentes sectores de la economía distrital. El objetivo de este ejercicio es establecer la importancia de los segmentos económicos como fuentes de ingresos para los hogares de la capital.

Ingresos laborales

Cuando se analiza la distribución de los ingresos laborales según los deciles de ingreso y la estratificación socioeconómica de los hogares, se hace evidente la diferencia radical que existe entre la estructura productiva del Distrito Capital y la Nación. Según el Gráfico VI-4, la mayor parte de los ingresos laborales de los hogares en los primeros tres deciles de ingreso provienen del sector comercio, tanto en Bogotá como en el nivel nacional. No obstante, el sector de agricultura y agroindustria en el nivel nacional

organización industrial. El índice de concentración de fuentes de ingreso debe estar entre 0 y 1. Mientras más cercano esté a 1, menos diversificado está el portafolio de los hogares.

²⁰⁷ Para concluir que este resultado implica una mayor vulnerabilidad de los hogares más pobres debe suponerse que todas las fuentes de ingreso tienen niveles de riesgo o volatilidad iguales. No obstante, este

representa la segunda mayor fuente de ingresos laborales para los hogares en los primeros tres deciles de ingreso. De igual manera, según la clasificación *Nuevo SISBEN*, la mayor parte de los ingresos laborales de los hogares colombianos más pobres provienen del sector de agricultura y agroindustria (véase Gráfico VI-5). Por el contrario, estos sectores tienen un peso poco significativo en los hogares bogotanos.

Debe destacarse el gran peso que tiene la categoría “*otros*” dentro de las fuentes de ingresos laborales de los hogares tanto en el nivel nacional como en el distrital. El hecho de que no sea posible identificar los sectores de donde provienen aproximadamente 26% de los ingresos laborales de los hogares en los dos estratos más pobres constituye un problema metodológico significativo para el análisis. Sin embargo, sí se puede llegar a ciertos resultados interesantes a partir de los ingresos laborales “identificables” (para los ingresos laborales de los cuales se conoce el sector económico de donde provienen).

Como puede observarse en el Gráfico VI-4a y el Gráfico VI-5a, la mayor parte de los ingresos laborales identificables de los hogares pobres en el Distrito proviene de los siguientes sectores económicos, en orden de importancia: *comercio*, *industria manufacturera*, *construcción* y *transporte*. Mientras los ingresos provenientes del sector *comercio* en 2003 representaron en promedio una cuarta parte de los ingresos laborales para los hogares en los tres primeros estratos, los ingresos provenientes de la *industria manufacturera*, la *construcción* y el *transporte* representaron en promedio 19%, 8,2% y 8,4%, respectivamente.

El Cuadro VI-1 presenta la distribución del portafolio de ingresos laborales de los hogares bogotanos, desagregando los ingresos provenientes de los sectores de *comercio* e *industria manufacturera*. Según estos resultados, en promedio 14,4% de los ingresos laborales de los hogares en los tres estratos más pobres proviene del sector *comercio al por menor*, 3,3% del *comercio de automóviles* y 3,2% del *comercio al por mayor*.

tipo de afirmaciones requiere un análisis que sobrepasa los límites del ejercicio. En esta medida, la conclusión debe limitarse a afirmar la menor diversificación de los ingresos de los hogares pobres.

Gráfico VI-4

Portafolio de ingresos laborales de los hogares por deciles de ingreso, 2003

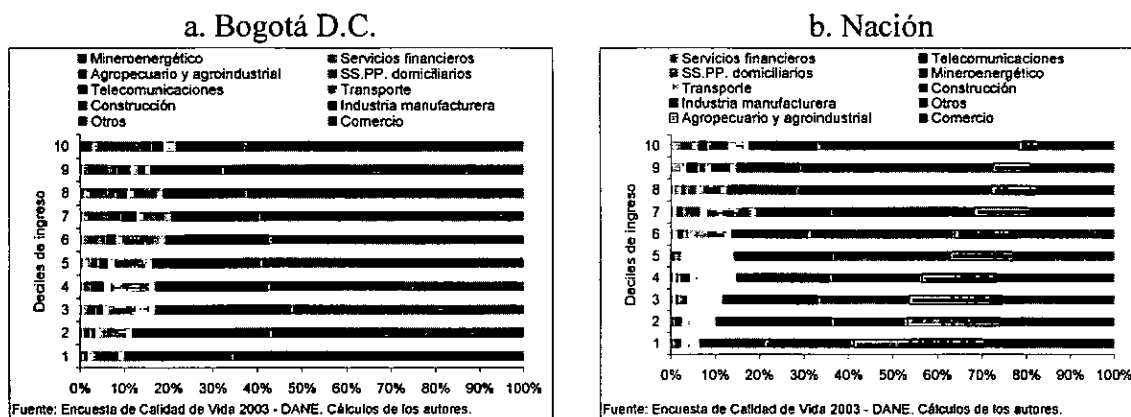
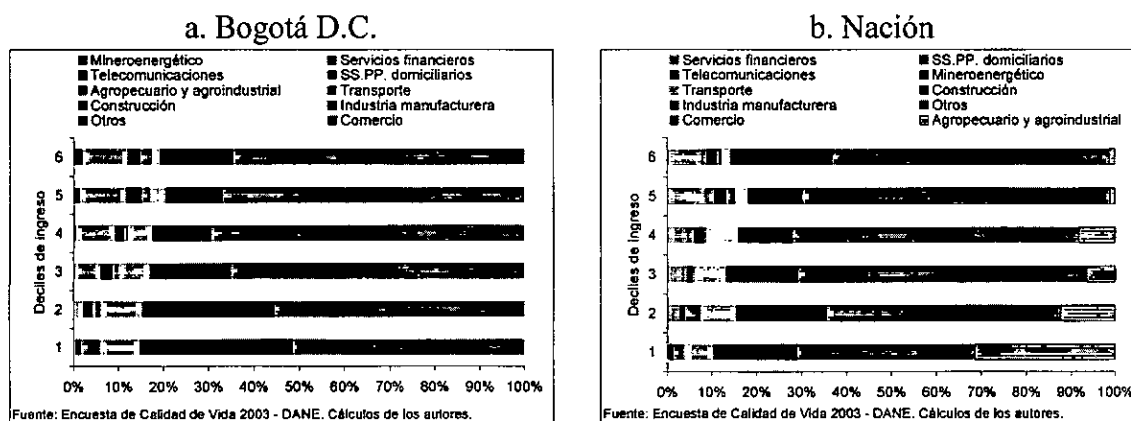


Gráfico VI-5

Portafolio de ingresos laborales de los hogares por estratificación Nuevo SISBEN, 2003



Por su parte, los ingresos que proceden del sector de la *construcción, transporte y hoteles y restaurantes* son muy significativos, en especial para los estratos 1 y 2 (véase Cuadro VI-1). Los sectores industriales con mayor incidencia en el portafolio de ingresos laborales de los hogares en los tres primeros estratos son: *manufactura de alimentos, manufactura de cuero, manufactura de minerales, manufactura de calzado, manufactura de plásticos, manufactura de químicos, manufactura de libros y manufactura de metal elaborado.*

Cuadro VI-1
Distribución del portafolio de ingresos laborales de los hogares en Bogotá D.C. por
estratificación Nuevo SISBEN, 2003

Sector Económico	Nuevo SISBEN					
	1	2	3	4	5	6
Otros	23,2%	30,1%	42,9%	56,6%	53,0%	47,9%
Comercio al por menor	17,9%	13,9%	11,3%	5,4%	4,8%	7,1%
Construcción	15,9%	6,7%	2,2%	1,8%	3,4%	2,7%
Transporte	8,9%	9,3%	6,9%	5,3%	3,2%	1,8%
Hoteles y restaurantes	5,8%	4,4%	2,6%	2,1%	2,5%	3,3%
Manufactura de alimentos	4,4%	4,1%	2,5%	1,1%	2,4%	2,3%
Comercio de automóviles	3,5%	3,5%	2,9%	2,0%	1,5%	2,1%
Agropecuaria y agroindustria	2,5%	1,0%	1,0%	0,9%	1,1%	2,1%
Manufactura de cuero	2,1%	3,0%	2,1%	0,6%	0,3%	0,7%
Manufactura de minerales	1,9%	0,7%	0,5%	0,8%	0,8%	0,2%
SS.PP. domiciliarios	1,7%	0,8%	0,5%	0,0%	0,7%	0,6%
Manufactura de otros	1,6%	2,2%	1,3%	0,5%	0,1%	0,5%
Manufactura de calzado	1,5%	1,3%	0,8%	0,7%	0,0%	0,1%
Manufactura de plásticos	1,3%	1,5%	0,9%	0,2%	0,9%	0,6%
Manufactura de químicos	1,2%	1,5%	1,8%	2,4%	1,7%	2,1%
Telecomunicaciones	1,1%	2,0%	2,6%	1,9%	3,6%	2,7%
Manufactura de libros	1,0%	2,3%	1,4%	1,5%	1,2%	1,4%
Manufactura de metal elaborado	1,0%	1,3%	0,8%	0,0%	0,1%	1,2%
Comercio al por mayor	0,8%	3,4%	5,2%	3,2%	4,9%	4,0%
Manufactura de metal básico	0,6%	0,5%	0,3%	0,7%	0,2%	0,0%
Servicios financieros	0,6%	2,3%	5,6%	8,8%	10,3%	10,0%
Manufactura de madera	0,5%	0,3%	0,1%	0,4%	0,0%	1,3%
Manufactura de textiles	0,4%	1,1%	1,0%	0,1%	0,8%	0,0%
Manufactura de comunicaciones	0,2%	0,3%	0,1%	0,3%	0,1%	0,0%
Manufactura de papel	0,1%	0,4%	0,1%	0,4%	0,1%	0,0%
Manufactura de tabaco	0,1%	0,1%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%
Manufactura de automóviles	0,0%	0,5%	0,5%	0,4%	0,1%	0,0%
Minero energético	0,0%	0,1%	0,5%	0,6%	1,4%	2,1%
Manufactura de petroquímicos	0,0%	0,0%	0,1%	0,0%	0,1%	0,1%
Manufactura de maquinaria	0,0%	0,7%	1,0%	0,3%	0,1%	0,0%
Manufactura de ofimática	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%
Manufactura de motoeléctricos	0,0%	0,4%	0,3%	0,8%	0,4%	0,3%
Manufactura de Instr.médicos	0,0%	0,3%	0,2%	0,2%	0,0%	0,1%
Manufactura de otro transporte	0,0%	0,0%	0,1%	0,0%	0,0%	2,5%

Fuente: cálculos de Fedesarrollo con datos DANE - Encuesta de Calidad de Vida 2003.

Para evaluar la dependencia de los ingresos laborales de los hogares bogotanos vinculados a los sectores económicos vulnerables que compiten con importaciones y a los sectores que son competitivos en el mercado internacional, se clasificaron los sectores

económicos como *competitivos*, *vulnerables* y *sin definir* según los resultados del análisis desarrollado en el Capítulo V (véase Cuadro VI-2).²⁰⁸

Cuadro VI-2
Clasificación de los sectores económicos según su competitividad o vulnerabilidad comercial para la región Bogotá-Cundinamarca

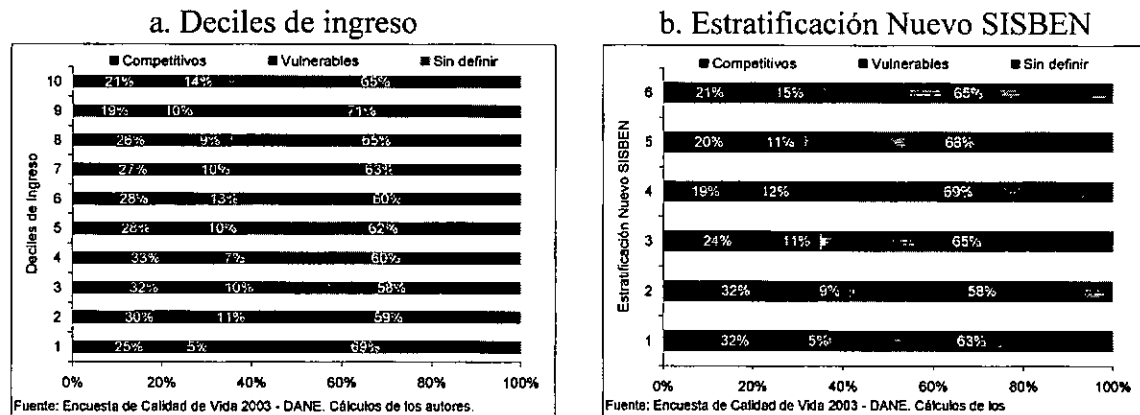
Clasificación	Sector económico
Competitivos	Agropecuario y agroindustria
	Minero energético
	Manufactura de alimentos
	Manufactura de tabaco
	Manufactura de textiles
	Manufactura de cuero
	Manufactura de madera
	Manufactura de papel
	Manufactura de libros
	Manufactura de petroquímicos
	Manufactura de químicos
	Manufactura de plásticos
	Manufactura de minerales
	Manufactura de metal básico
	Hoteles y restaurantes
	Transporte
	Telecomunicaciones
Vulnerables	Manufactura de calzado
	Manufactura de metal elaborado
	Manufactura de maquinaria
	Manufactura de ofimática
	Manufactura de motoeléctricos
	Manufactura de comunicaciones
	Manufactura de instrumédicos
	Manufactura de automóviles
	Manufactura de otro transporte
	Manufactura de otros
Servicios financieros	
Sin definir	SS.PP. domiciliarios
	Construcción
	Comercio de automóviles
	Comercio al por mayor
	Comercio al por menor
Otros	

²⁰⁸ En la clasificación *competitivos* se incluyeron los segmentos clasificados como *con potencial exportador* en la sección V.B.4.b) de este documento. Dentro del grupo de sectores *sin definir* incluimos sectores no transables y, además, los sectores que no fueron re-clasificados por la falta de correspondencia exacta entre los resultados de competitividad relativa con cifras de comercio y los sectores económicos de la ECV 2003.

Si se analizan los resultados bajo la estratificación del *Nuevo SISBEN* se puede observar cómo la dependencia de los ingresos laborales provenientes de los sectores vulnerables es menor para los hogares de los estratos bajos que para los de estratos altos (Gráfico VI-6). Adicionalmente, casi un tercio de los ingresos laborales de los hogares en los dos estratos más pobres provienen del grupo de sectores económicos competitivos.

Gráfico VI-6

Distribución de los ingresos laborales de los hogares en Bogotá D.C., por sectores competitivos y no competitivos, 2003



Con la información disponible se puede llegar a dos conclusiones principales. Primero, la mayor parte de los ingresos laborales de los hogares más pobres en Bogotá provienen de sectores no transables de la economía. Como se menciona anteriormente, una mayor apertura comercial puede tener indirectamente efectos positivos sobre los sectores no transables. En la medida en que el producto real de la economía aumente en el largo plazo, la demanda de servicios como el comercio, el transporte y la construcción se debe aumentar. Así, se espera que con el TLC se vean beneficiados los hogares más pobres de la economía por la expansión del empleo en estos sectores.

La segunda conclusión es que, si se analiza el portafolio de ingresos laborales desagregando la industria manufacturera, se observa que los principales sectores industriales en los que están vinculados los hogares más pobres resultan ser competitivos en el comercio internacional. Entre éstos se encuentran los sectores de *manufactura de alimentos, minerales, cuero, químicos y libros*. Este resultado lo corrobora el hecho de

que la dependencia de los ingresos laborales provenientes de los sectores vulnerables es menor para los hogares de los estratos bajos que para los de estratos altos.

VI.A.2. Canasta de consumo de los hogares

Según la literatura teórica y empírica presentada en el Capítulo II, se debe esperar que en el corto plazo el efecto de un TLC con Estados Unidos sea la reducción de los precios en el mercado interno en los segmentos donde compiten los productos importados desde ese país, y el aumento de los precios relativos de los exportados y con potencial exportador. A su vez, la evidencia indica que tanto los consumidores como los productores domésticos reaccionan frente a este cambio en los precios relativos. De esta manera, para establecer el impacto neto de los costos de ajuste sobre el bienestar de los hogares pobres, se debe completar el análisis presentado en la sección anterior con el estudio del efecto del cambio en los precios relativos sobre el patrón de consumo de largo plazo de los hogares.

En esta sección se desarrolla una breve descripción de la composición de la canasta de consumo de los hogares más pobres del Distrito Capital. Debido a que no hay una correspondencia exacta entre la clasificación de la canasta de consumo utilizada en la ECV 2003 y las clasificaciones utilizadas en el análisis de competitividad en la sección V.A.5, no es posible reclasificar la totalidad de los componentes de la canasta según la competitividad de sus sectores de procedencia. No obstante, debido a que la composición de la canasta de consumo de los hogares es flexible frente un cambio en los precios relativos luego de una apertura comercial, los costos de ajuste por una recomposición de la canasta no deberían ser significativos.

La composición de la canasta de consumo de los hogares pobres en Bogotá se diferencia de la canasta de consumo en el nivel nacional en ciertos aspectos (véase Cuadro VI-3 y Cuadro VI-4). Mientras en la Capital el *transporte* y la *vivienda* pesan 17% y 9% en la canasta de consumo de los hogares de los dos estratos más bajos, en el nivel nacional pesan 11% y 5%, respectivamente. Cabe destacar que 64% y 59% del consumo de los hogares bogotanos del estrato 1 y 2, respectivamente, corresponde a productos transables.

Cuadro VI-3

Canasta de consumo del hogar promedio en el nivel nacional por estratificación Nuevo SISBEN, 2003

Canasta de consumo	Nuevo SISBEN						Total
	1	2	3	4	5	6	
Otros alimentos	20%	18%	15%	13%	9%	11%	15%
Cereales, granos y harinas	17%	12%	9%	6%	3%	2%	9%
Otros	13%	15%	21%	26%	39%	41%	22%
Carnes y embutidos	11%	10%	9%	7%	5%	5%	8%
Transporte y combustible	10%	13%	13%	16%	18%	16%	14%
Vestido y calzado	8%	8%	7%	6%	5%	4%	7%
Artículos para el aseo	7%	6%	6%	5%	4%	3%	5%
Verduras y frutas	6%	6%	5%	4%	3%	3%	5%
Lácteos	4%	3%	3%	3%	2%	2%	3%
Vivienda (arriendo)	3%	7%	8%	10%	8%	9%	8%
Electrodomésticos y otros bienes durables	2%	3%	4%	3%	4%	4%	3%

Fuente: cálculos de Fedesarrollo con datos DANE - Encuesta de Calidad de Vida 2003.

Cuadro VI-4

Canasta de consumo del hogar promedio en Bogotá D.C. por estratificación Nuevo SISBEN, 2003

Canasta de consumo	Nuevo SISBEN						Total
	1	2	3	4	5	6	
Transporte y combustible	18%	16%	16%	16%	17%	14%	16%
Otros alimentos	18%	18%	13%	9%	8%	7%	12%
Cereales, granos y harinas	16%	11%	7%	4%	3%	2%	6%
Otros	11%	15%	25%	33%	42%	48%	30%
Vivienda (arriendo)	8%	11%	10%	12%	9%	11%	10%
Artículos para el aseo	7%	6%	6%	5%	4%	3%	5%
Verduras y frutas	7%	6%	5%	4%	3%	3%	4%
Carnes y embutidos	7%	7%	7%	5%	5%	4%	6%
Lácteos	4%	4%	3%	3%	2%	1%	3%
Electrodomésticos y otros bienes durables	3%	3%	3%	3%	4%	5%	3%
Vestido y calzado	3%	3%	4%	4%	3%	3%	4%

Fuente: cálculos de Fedesarrollo con datos DANE - Encuesta de Calidad de Vida 2003.

Del análisis de la composición de la canasta de consumo de los hogares pobres en Bogotá se extraen dos conclusiones. En primer lugar, las cifras indican que aproximadamente un cuarto de los gastos de los hogares en los dos estratos más bajos se concentran en sectores no transables. El transporte y la vivienda pesan 17% y 9% en la canasta de consumo de los hogares de los dos estratos primeros estratos. En el contexto de una apertura no se

espera que los precios de estos bienes aumenten. En segundo lugar, debe destacarse que dentro de la canasta de alimentos de los hogares más pobres hay algunos componentes con una alta participación dentro de la canasta de los cuales se espera que sus precios puedan caer con el TLC. Entre éstos están los *cereales, granos y harinas, artículos para el aseo, verduras y frutas, carnes y embutidos, lácteos, electrodomésticos y otros bienes durables y vestido y calzado.*

VI.B. Estructura del mercado laboral

Según lo mencionado en el Capítulo II, la literatura coincide en que la elasticidad de la oferta laboral y la estructura regulatoria del mercado laboral son los determinantes de la transmisión de una mayor apertura sobre los salarios y empleo.

Por un lado, en la medida en que la oferta de trabajo sea más elástica, los cambios en la demanda laboral producirán un mayor ajuste en el empleo que en el nivel de salarios de los trabajadores. Uno de los mayores determinantes de la elasticidad de la oferta laboral es el nivel de desempleo en cada segmento del mercado de trabajo. Mientras más grande sea el desempleo para un grupo poblacional en cierto sector económico, probablemente será mayor la duración del desempleo para los trabajadores desplazados pertenecientes a ese segmento del mercado laboral. A la vez, mientras más persistente sea el desempleo para los segmentos más pobres de la población, los empleados desplazados de los sectores vulnerables con bajo nivel de calificación se verán obligados a vincularse al sector informal o a permanecer desempleados. Además de ser menos productivas las actividades en el sector informal, las condiciones de higiene, salud y seguridad del trabajo informal pueden ser inferiores. En general, el sector informal reúne gran parte de la población social y económicamente marginada.

Por otro lado, el marco regulatorio determina en gran medida la flexibilidad de ajuste del empleo y los salarios ante choques externos. En principio, si la regulación impone una rigidez salarial (tal como el salario mínimo legal), el número de empleados desplazados de las actividades productivas no competitivas puede ser mayor. Esto obedece a que, frente a la nueva competencia internacional, las empresas no podrían hacer el ajuste de sus costos laborales vía salarios, sino mediante la reducción en el número de empleados.

Adicionalmente, si la regulación laboral impone unos costos de despido relativamente altos, las firmas en los sectores competitivos pueden tener menores incentivos para absorber el exceso de oferta laboral.

En esta subsección se presenta una descripción de las características del desempleo formal y del empleo informal en Bogotá D.C., con el propósito de identificar los segmentos de la población y la economía donde se concentran estos fenómenos. De esta forma, la caracterización del desempleo y de la población ocupada en el sector informal, además de complementar el análisis del impacto potencial de una mayor apertura comercial sobre los hogares vulnerables, es un punto de partida para el diseño de las políticas complementarias a la liberalización. En el Capítulo VII se vincula la caracterización del desempleo y del empleo informal con el análisis de la estructura del portafolio de ingresos de los hogares vulnerables (sección VI.A) y el análisis de competitividad (sección V.B) con el propósito de evaluar la suficiencia de la oferta de programas de apoyo al desempleo en los niveles nacional y distrital frente a la puesta en marcha de un TLC con EE.UU..

Esta subsección está dividida en dos partes. En la primera se presenta una descripción del componente de desocupados de la Población Económicamente Activa bogotana en 2004 según los criterios disponibles en la *Encuesta Continua de Hogares* del DANE: composición por rango de edad, nivel educativo, estrato socioeconómico, nivel de ingresos y por sector económico de vinculación. El objetivo es presentar un análisis descriptivo del desempleo en el mercado de trabajo formal en la ciudad. Este análisis se complementa con la caracterización similar del mercado de trabajo informal a partir de la información contenida en la *Encuesta de Calidad de Vida* del DANE de 2003 en la segunda parte de la sección.

VI.B.1. Mercado de trabajo formal: caracterización de la población desempleada

Si bien el impacto de la liberalización comercial sobre el desempleo depende de la respuesta del sector productivo y por ende de la demanda de trabajo, las características de la oferta de trabajo desempleado son un determinante fundamental de la persistencia del desempleo, y por ende de los costos de ajuste relacionados con el proceso de reubicación

factorial. En esta sección se presenta una descripción de la población desempleada en el Distrito, haciendo énfasis en ciertas características que pueden ser determinantes de la persistencia del desempleo en ciertos segmentos de la población y por ende variables claves para la formulación de la política de empleo. Entre estos criterios de análisis se encuentran: la edad, el nivel educativo, el estrato socioeconómico y el sector económico de vinculación laboral.

Según los datos presentados en la sección IV.D, 65% de la Población en Edad de Trabajar (PET)²⁰⁹ del Distrito Capital hizo parte de la Población Económicamente Activa (PEA)²¹⁰ en 2004. Esto quiere decir que en ese año la fuerza laboral en Bogotá estuvo compuesta por cerca de 3,57 millones de personas. Como se mencionó, si bien la tasa de desempleo ha venido cayendo constantemente desde 2002, el número de individuos desocupados en el Distrito Capital aún es muy elevado: según las cifras de la *Encuesta Continua de Hogares* (julio-septiembre de 2004), la tasa de desempleo en Bogotá fue 14,3% y en total hubo cerca de 510.000 desempleados. Cerca del 83% de la población desocupada tenía experiencia laboral (era cesante²¹¹) y 17% estaba buscando trabajo por primera vez (era aspirante). El Gráfico VI-7 revela que aproximadamente 55,2% del total de desempleados eran mujeres (84% cesantes), lo que implica una mayor tasa de desempleo en la población femenina (16,1%) que en la masculina (12,5%).

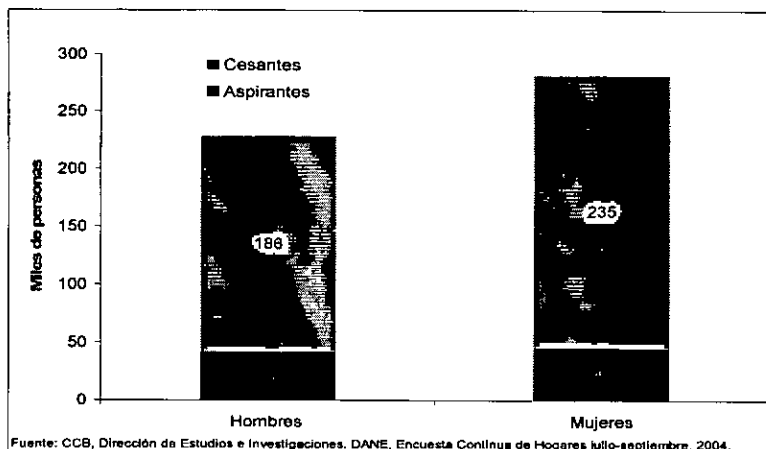
²⁰⁹ La PET abarca las personas de 12 años y más en las zonas urbanas y 10 años y más en las zonas rurales.

²¹⁰ La PEA abarca las personas en edad de trabajar que trabajan o están buscando empleo.

²¹¹ Se considera cesante a una persona que ha trabajado por lo menos durante dos semanas consecutivas y se encuentra desempleada y buscando empleo.

Gráfico VI-7

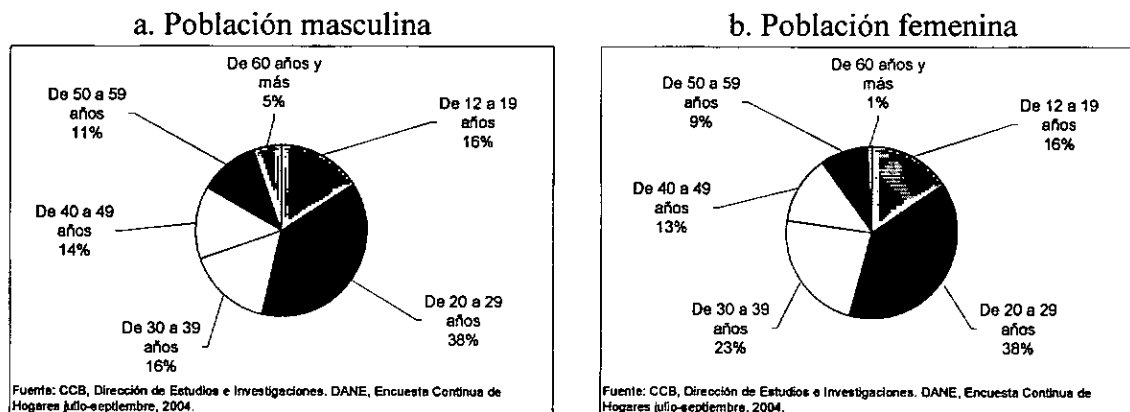
Desempleados: aspirantes y cesantes, julio-septiembre de 2004, miles de personas



Tanto en la población masculina como en la femenina, los mayores niveles de desempleo se concentran en la población más joven. De hecho, 54% de los desempleados eran menores de 30 años en 2004 (véase Gráfico VI-8). No obstante, una mayor proporción de mujeres que de hombres entre los 30 y 39 años se encuentran desempleados. En general, las mayores tasas de desempleo por rango de edad se encuentran de los 12 a los 19 años (33% y 45% para hombres y mujeres, respectivamente), y de los 20 a los 29 años (16% para los hombres y 21% para las mujeres).

Gráfico VI-8

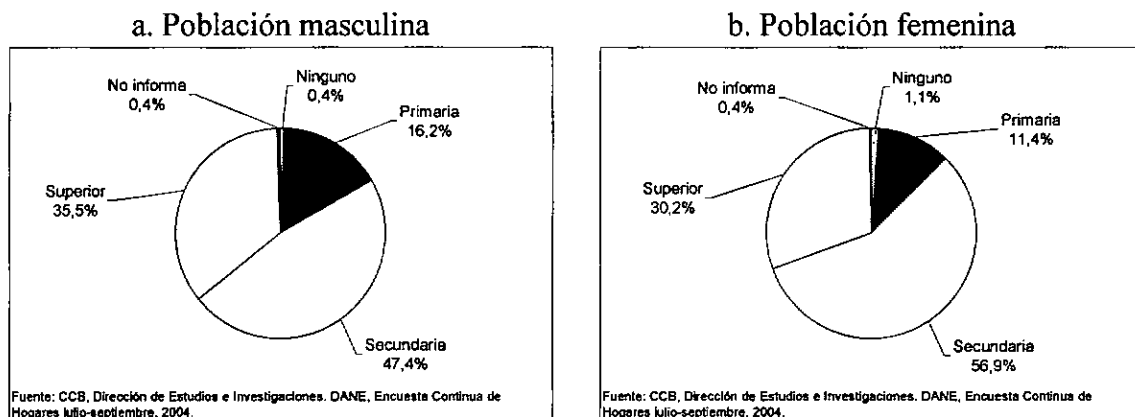
Desempleados, composición por género y rango de edad, julio-septiembre de 2004



De otro lado, en el año 2004 la gran mayoría (85%) de desempleados en el Distrito tenía educación secundaria o educación superior. Como puede observarse en el Gráfico VI-9, 48% y 36% de la población masculina desempleada tenía educación secundaria y superior, respectivamente. De la población femenina desempleada, 58% había terminado la secundaria y cerca de 30% tenía educación superior. La tasa de desempleo por nivel educativo más alta se registra en las mujeres con educación secundaria (20,2%).

Gráfico VI-9

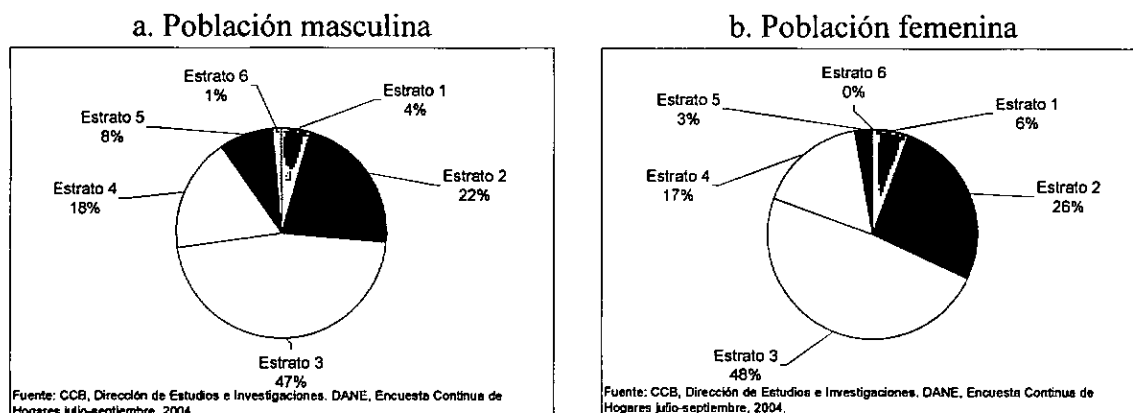
Desempleados, composición por género y nivel educativo, julio-septiembre de 2004



Según las cifras reportadas por la CCB, las tasas de desempleo más altas se encuentran en los estratos socioeconómicos más pobres de la capital. Al evaluar la distribución de los desempleados según género y estrato se observa que mientras casi un tercio de la población femenina desempleada se concentra en los estratos 1 y 2 (90.000 mujeres), sólo 26% de los hombres desempleados pertenecen a los dos estratos más pobres (60.000 hombres) (véase Gráfico VI-10). Asimismo la tasa de desempleo femenino en los estratos 1 y 2 es 32,7% y 21,4%, y la tasa de desempleo masculino en los estos dos estratos es 17,5% y 12,6%, respectivamente.

Gráfico VI-10

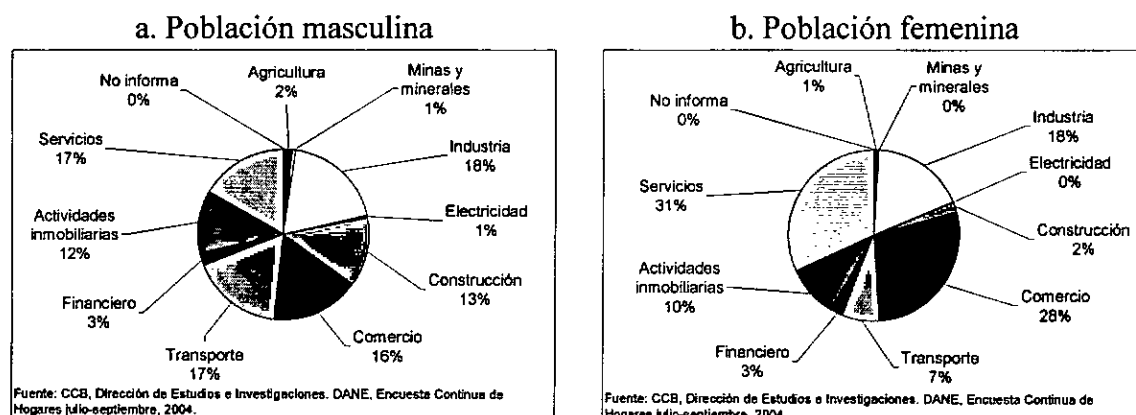
Desempleados, composición por género y estrato socioeconómico, julio-septiembre 2004



Al analizar la distribución de la población cesante según la actividad económica en la que participaba antes de estar desempleada, puede observarse que en general la mayor parte de los desempleados de la capital estuvieron vinculados a sectores no transables de la economía. En particular, los sectores de servicios y de comercio concentran 25,2% y 23,3% de los cesantes, respectivamente. Sin embargo, debe destacarse que la industria concentra también un porcentaje significativo de los cesantes en la ciudad. El Gráfico VI-11 muestra que la población cesante femenina tiende a concentrarse más que la población cesante masculina en los sectores de servicios y comercio. Por su parte, una mayor proporción de hombres cesantes participaron previamente más en los sectores de industria, construcción, transporte y actividades inmobiliarias.

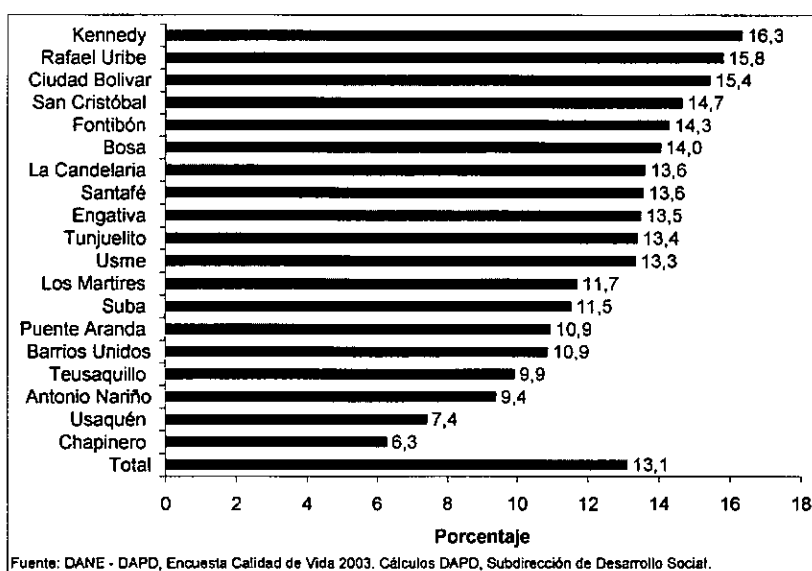
Gráfico VI-11

Cesantes, composición por género y sector económico anterior, julio-septiembre de 2004



Según la *Encuesta de Calidad de Vida* de 2003, el desempleo en el Distrito Capital está concentrado en ciertas localidades. Como puede observarse en el Gráfico VI-12, 8 de las 20 localidades²¹² concentran tres cuartas partes (75%) de la población desocupada de la ciudad. Entre las localidades con mayores tasas de desempleo se encuentran: Kennedy (16,3%), Rafael Uribe (15,8%), Ciudad Bolívar (15,4%), San Cristóbal (14,7%), Fontibón (14,3%) y Bosa (14%).

Gráfico VI-12
Tasa de desempleo por localidades de Bogotá D.C., 2003

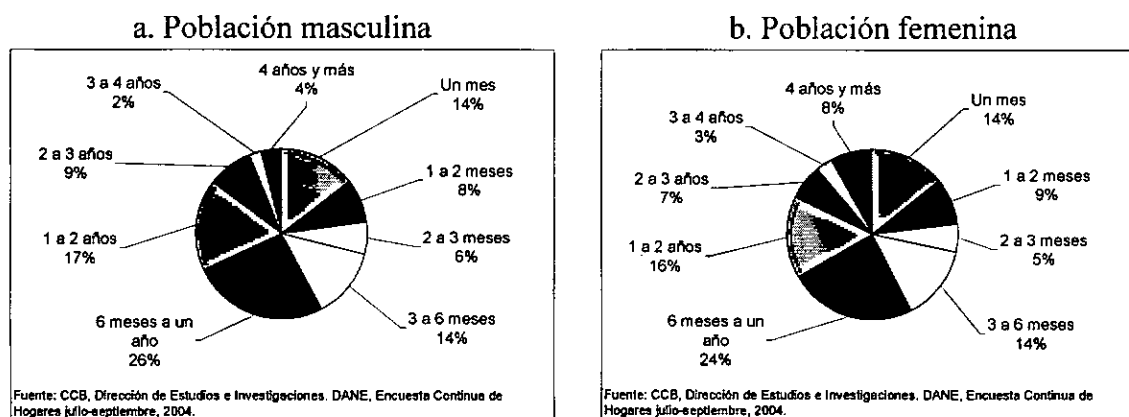


El tiempo de búsqueda de trabajo es un buen indicador de la eficiencia del flujo de información dentro del mercado laboral y de los problemas de compatibilidad entre la oferta y la demanda de trabajo. Como se verá en el siguiente capítulo, parte de la política de empleo debe estar dirigida a facilitar el emparejamiento de entre individuos desocupados y puestos de trabajo vacantes. Según la información de la ECH julio-septiembre de 2004, en Bogotá aproximadamente una de cada tres personas desempleadas se demoró más de un año en ser empleada, y una de cada cuatro personas se demoró entre 6 meses y un año en conseguir empleo.

²¹² Kennedy, Engativá, Suba, Ciudad Bolívar, Bosa, Rafael Uribe, San Cristóbal y Fontibón.

Gráfico VI-13

Desempleados, composición por género y tiempo de búsqueda de empleo, julio-septiembre de 2004



VI.B.2. Caracterización del mercado de trabajo informal

El nivel de desarrollo institucional de una economía puede medirse según el tamaño y las características del sector informal (Castells y Portes 1989). Como explica Núñez (2002), el empleo en el sector informal se concibe “como un trabajo no declarado, no protegido, no cubierto por la seguridad social ni pagado bajo las leyes del salario mínimo, e igualmente, es aquel al que se le facilita la evasión y el fraude de la seguridad social, el impuesto a la renta y el IVA”. Las condiciones de higiene, salud y seguridad en el empleo informal generalmente son inferiores a las del sector formal.

Si bien el trabajo informal reúne grupos marginados como los desempleados, los pobres y los inmigrantes, en la literatura reciente se considera que la economía informal no es un fenómeno negativo *per se*. En particular, Flórez (2004) advierte que la actividad informal no necesariamente es marginal y que, por el contrario, puede estar involucrada en los sectores formales de la economía.²¹³ Sin embargo, en la medida en que el trabajo informal no esté cubierto por el sistema formal de seguridad social y no cumpla con los estándares

²¹³ El empleo informal puede estar articulado con la economía formal a través de la provisión de bienes y servicios de bajo costo para los trabajadores incorporados las empresas del sector formal. Adicionalmente, estos dos sectores pueden relacionarse dado que es común que grandes empresas formales traten de reducir sus costos laborales y aumentar su flexibilidad administrativa subcontratando la producción, los insumos y las ventas finales con empresarios informales. Más aún, en algunos casos las empresas formales contratan directamente a trabajadores sin registrarlos.

de trabajo implantados por la regulación laboral, la informalidad debe considerarse como uno de los objetivos principales de la política de empleo.

Como ya se ha mencionado en el Capítulo II, frente a un futuro contexto de mayor apertura comercial es necesario desarrollar políticas complementarias diseñadas para apoyar a la población más vulnerable, en este caso a los individuos económica y socialmente marginados y vinculados al sector informal. En esta medida, la caracterización de la población bogotana ocupada en el sector informal, además de dar un indicio del desarrollo institucional de esta economía, permite identificar algunas de las variables sobre las cuales se debe actuar la política laboral del Distrito para proteger la calidad de vida de los hogares vulnerables ante una mayor apertura comercial y evitar que los niveles de pobreza aumenten.

Aclaraciones metodológicas

Existen dos problemas sustanciales para caracterizar el mercado de trabajo informal en Bogotá. El primero es la disponibilidad de datos actualizados y continuos para este sector. Aunque el DANE produce reportes trimestrales del mercado laboral que incluyen información sobre empleo informal urbano para el país, para el nivel del Distrito no existe información periódica y actualizada.²¹⁴ El segundo problema radica en que, debido a la amplia definición del sector económico informal, en este tipo de análisis se considera una población altamente heterogénea.²¹⁵

Según Núñez (2002), “en un extremo se pueden encontrar individuos que participan en el sector informal como una estrategia de supervivencia, marginados, explotados, desprotegidos y percibiendo salarios muy bajos. En el otro extremo se encuentran trabajadores autónomos, altamente calificados, utilizando tecnología de punta, con todas

²¹⁴ El DANE, con el apoyo de la OIT, el DNP y la CCB, hizo un esfuerzo para caracterizar el mercado informal de la capital hace más de 10 años. El proyecto consistió en la elaboración de la *Encuesta al sector informal en Santafé de Bogotá* como un módulo adicional de la *Encuesta Nacional de Hogares* de diciembre de 1994.

²¹⁵ Según López (1996) “la pareja conceptual sector formal / sector informal remite esencialmente a una distinción de naturaleza jurídica: se refiere a la eficacia reguladora (laboral, impositiva, urbanística, etc.) del Estado sobre la actividad económica. Formales serían las actividades reguladas, aquellas que se

las prestaciones sociales y con ingresos altos”. En la literatura existen varias definiciones de empleo informal, que a su vez determinan los criterios de medición de la población, y por ende su tamaño y características. Por este motivo, elegir una definición adecuada de empleo informal determina la relevancia de la caracterización del mercado de trabajo informal. Entre las categorías ocupacionales que pueden clasificarse dentro del empleo informal urbano se encuentran: (a) ayudantes familiares no remunerados, (b) trabajadores del servicio doméstico, (c) trabajadores por cuenta propia diferentes de profesionales y técnicos independientes, (d) trabajadores de su propia finca o de finca en arriendo o aparcería y (e) los asalariados y patronos vinculados a empresas de hasta 10 empleados.²¹⁶

La metodología que sigue esta sección para caracterizar el empleo informal de la capital consiste en usar la información de la *Encuesta de Calidad de Vida (ECV)* de 2003 del DANE. En el análisis se utilizan las siguientes cuatro definiciones de empleo informal propuestas por Ribero (2003) a partir de las posiciones ocupacionales y otros criterios establecidos en la ECV²¹⁷:

1. *Trabajadores por cuenta propia diferentes de profesionales y técnicos independientes (L-17-06) y trabajadores de su propia finca o de finca en arriendo o aparcería (L-17-08).*
2. *Ayudantes familiares no remunerados (L-17-09), trabajadores del servicio doméstico (L-17-04), trabajadores por cuenta propia diferentes de profesionales y técnicos independientes (L-17-06) y trabajadores de su propia finca o de finca en arriendo o aparcería (L-17-08).*
3. Empleo en firmas de menos de 10 trabajadores. Este criterio se define a partir de una pregunta específica sobre el tamaño de la firma en la que trabaja (L-36).
4. Empleo no cubierto por seguridad social en salud y pensiones, y sin contratos de trabajo formales. Esta definición combina tres preguntas: (i) *¿está afiliado actualmente a un fondo de pensiones?* (L-34), (ii) *¿la empresa donde trabaja lo*

acomodan a las formas previstas. Informales las que carecen de regulación o las que no obedecen las reglamentaciones legales existentes”.

²¹⁶ En particular, el DANE define el empleo informal según los siguientes criterios: trabajadores familiares sin remuneración, empleados domésticos, independientes distintos de profesionales y técnicos y asalariados y patronos vinculados a empresas privadas de diez o menos trabajadores.

tiene afiliado a una Administradora de Riesgos Profesionales (ARP)? (L-21), y
(iii) *¿tiene contrato escrito de trabajo? (L-18).*

Cada una de estas definiciones captura características diferentes del empleo informal y existen diferentes razones para utilizarlas todas en el ejercicio de caracterización. La definición de empleo informal que abarca los trabajadores por cuenta propia (diferentes de profesionales y técnicos independientes) implica la idea de un empresario pequeño que participa en el mercado como individuo. Esta definición se utiliza extensamente en la literatura sobre el sector informal.

La segunda definición agrega al grupo anterior los empleados domésticos sin remuneración y del servicio doméstico, los cuales tienen bajos niveles de salarios y un trabajo altamente informal (la relación laboral puede ser terminada en cualquier momento, las horas de trabajo son muy flexibles y no se requiere una preparación formal). Esta definición comprende además una muestra más amplia de la población ocupada en el sector informal.

La tercera definición, que se relaciona con el tamaño de la firma (de menos de diez trabajadores), intenta capturar a los trabajadores independientes así como a trabajadores de microempresas. Bajo esta definición se supone que, debido a su tamaño, las microempresas logran evitar las medidas de regulación laboral (pagos de seguridad social, legislación del salario mínimo, regulaciones referentes a las condiciones de trabajo, y las restricciones de horas y edad de trabajo).

Finalmente, la cuarta definición captura directamente la carencia de seguridad social en salud o en pensiones, así como la carencia de contratos de trabajo formales. Esta última definición seguramente incluye al grupo que está trabajando en condiciones más informales. Flórez (2004) considera que esta definición de informalidad captura las actividades que se realizan por fuera del marco regulatorio, lo cual es un punto central en la definición de lo que se entiende por economía informal.

²¹⁷ En el paréntesis se especifican los números de las preguntas de la ECV que rigen los criterios de informalidad.

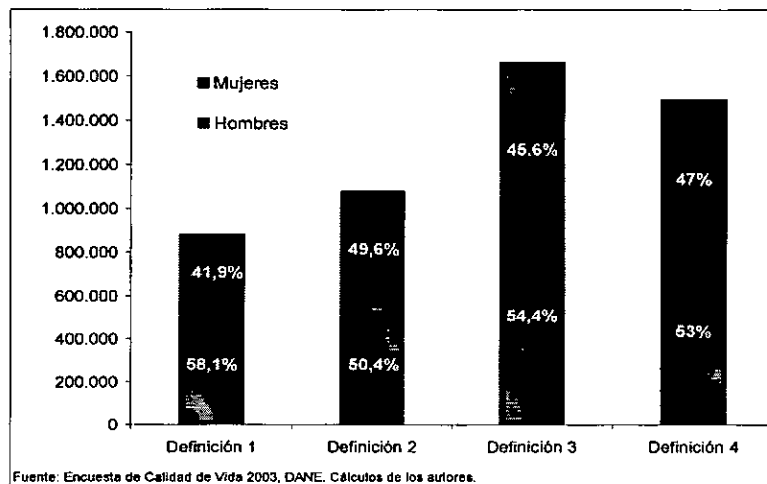
Luego de estas aclaraciones metodológicas a continuación se presentan los resultados del ejercicio de caracterización del mercado de empleo informal.

Caracterización del empleo informal

Como ya se ha mencionado, el tamaño del empleo informal depende de la definición que se adopte en el análisis. Según las cifras presentadas en el Gráfico VI-14, con base en la primera definición en el sector informal participaron 884.000 empleados en 2003. Esta definición parece ser la más excluyente de las cuatro propuestas. En contraste, si se toma el empleo en las microempresas como aproximación al empleo informal, el número de trabajadores informales en la capital fue alrededor de 1.663.000 para ese año (casi el doble de informales que bajo la primera definición).

Gráfico VI-14

Número total de ocupados informales y distribución porcentual por géneros en Bogotá D.C., 2003



De igual manera, alrededor de un millón y medio de personas estuvieron ocupados en el sector informal si se toma como criterio de informalidad la no cobertura de seguridad social (salud y pensiones), y la inexistencia de un contrato formal de trabajo (definición 4). Esto quiere decir que, según la definición 4, aproximadamente la mitad de los bogotanos ocupados en 2003 trabajaron en el sector informal (véase Gráfico VI-15). Como es de esperar, bajo la definición 3 se presentan las mayores tasas de informalidad

tanto para la población masculina como para la femenina (58% y 53%, respectivamente). Para todas las definiciones propuestas, excepto la segunda, la participación de la población masculina en el total de informales es mayor. Por el contrario, si se incluye el trabajo doméstico y los ayudantes familiares no remunerados (segunda definición) la tasa de informalidad es mayor para la población femenina. Estos resultados son consistentes con las cifras reportadas por el DANE, según las cuales la tasa de informalidad en Bogotá ha oscilado entre los 50 y 55% en el período 2001-2005, y la tasa de informalidad ha sido superior para la población femenina (ver Gráfico VI-16).

Gráfico VI-15

Tasa de informalidad total y por géneros en Bogotá D.C. (Informales / Ocupados), 2003

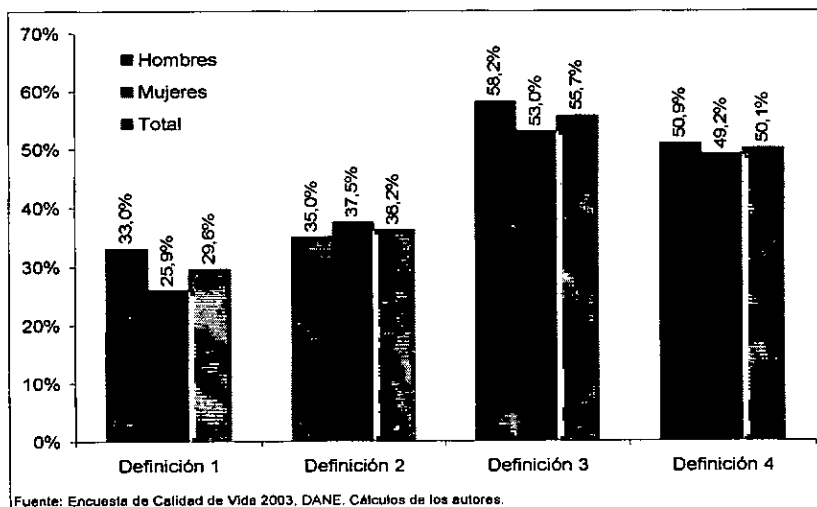
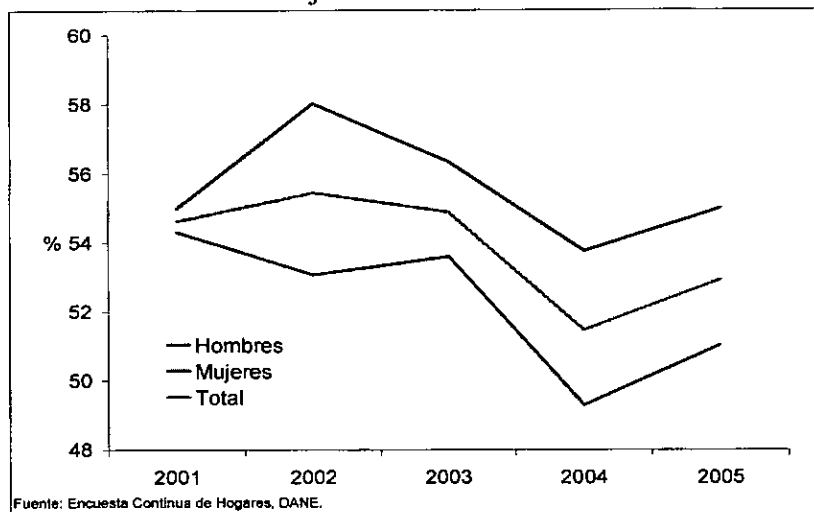


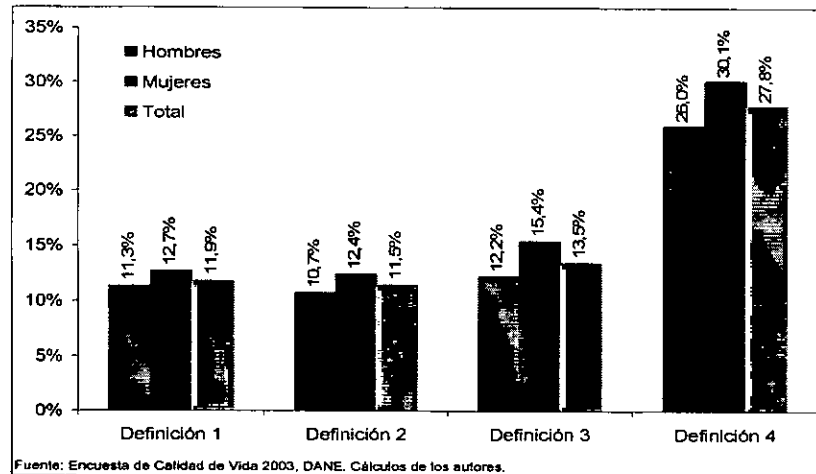
Gráfico VI-16

Tasa de informalidad total y por géneros en Bogotá D.C. (Informales / Ocupados), abril-junio 2001-2005



A su vez, debe destacarse que, si se toman los criterios de informalidad propuestos en la definición 4, el Distrito concentra cerca de 28% de los trabajadores informales del país (véase Gráfico VI-17). Esta cifra es sorprendente si se tiene en cuenta que con base en las otras tres definiciones (1, 2 y 3) la participación del Distrito Capital en el total del empleo informal nacional se ubica entre 12% y 14%.

Gráfico VI-17
Informales en Bogotá D.C. como porcentaje del total nacional, 2003



Según las definiciones propuestas, aproximadamente la mitad de los ocupados informales en Bogotá se concentran entre los 30 y 49 años (véase Gráfico VI-18). No obstante, las tasas de informalidad más altas se encuentran en la población con más de 50 años. Como puede observarse en el Gráfico VI-19, 72% de los bogotanos ocupados entre los 50 y 59 años y 79% de la población ocupada de más de 60 años, se encontraba empleada en empresas de menos de 10 trabajadores en 2003. No obstante, se debe destacar el alto nivel de informalidad para la población entre los 12 y 19 años según las tres primeras definiciones de empleo informal.

Gráfico VI-18
Ocupados informales en Bogotá D.C. por rango de edad, 2003

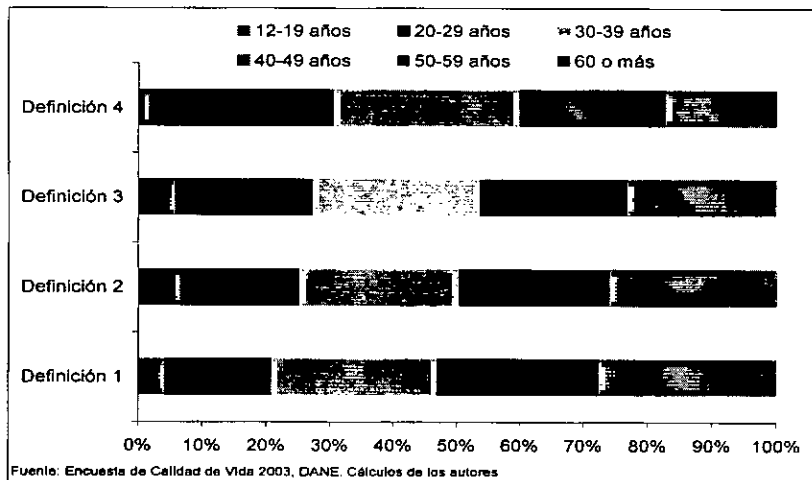
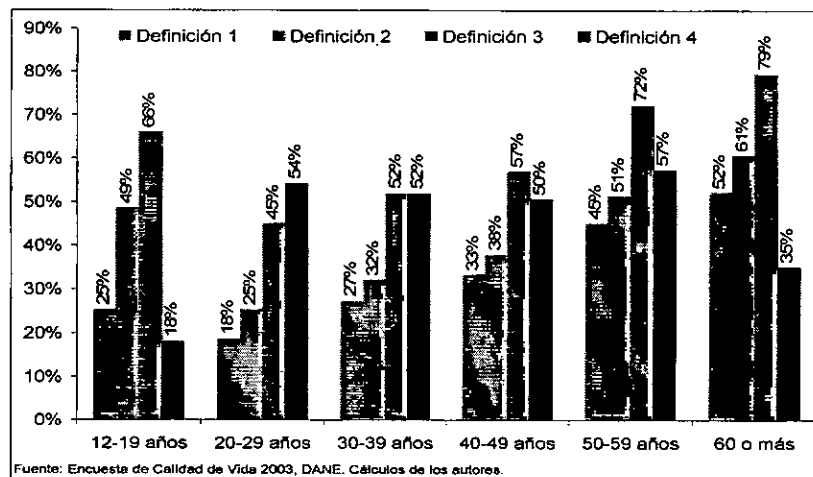


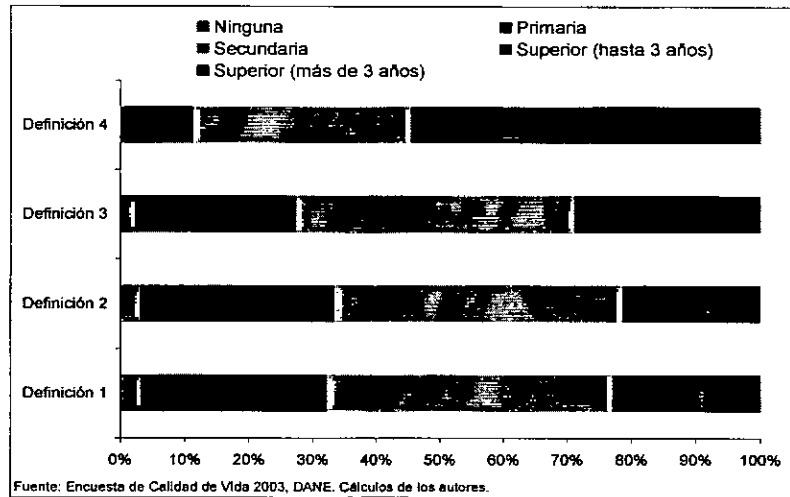
Gráfico VI-19
Tasa de informalidad en Bogotá D.C. por rango de edad (Informales / Ocupados), 2003



El nivel educativo de la población que se emplea informalmente es relativamente bajo si se compara con la población ocupada en el sector formal (véase Gráfico VI-20). Según las cifras de la ECV 2003, bajo las tres primeras definiciones de informalidad aproximadamente 45% de los trabajadores informales en el Distrito tiene estudios de secundaria. Más aún, mientras sólo 17% de los trabajadores formales tiene estudios de primaria, cerca de 30% de los informales apenas ha llegado a este nivel educativo. Como puede observarse en el Gráfico VI-20, la mayor parte de informales con estudios superiores ha estudiado menos de 3 años. Un resultado sorprendente del ejercicio es que

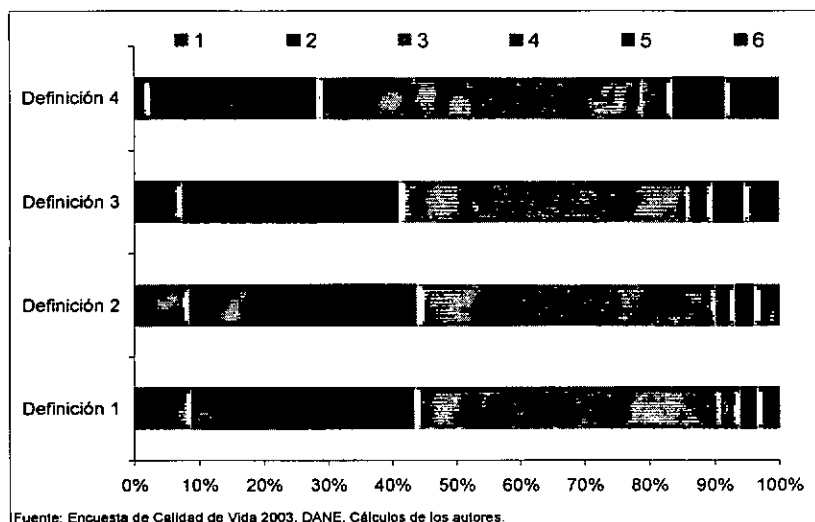
aproximadamente la mitad de los trabajadores sin un contrato formal y sin cobertura de seguridad social (definición 4) tiene educación superior.

Gráfico VI-20
Ocupados informales en Bogotá D.C. por nivel educativo, 2003



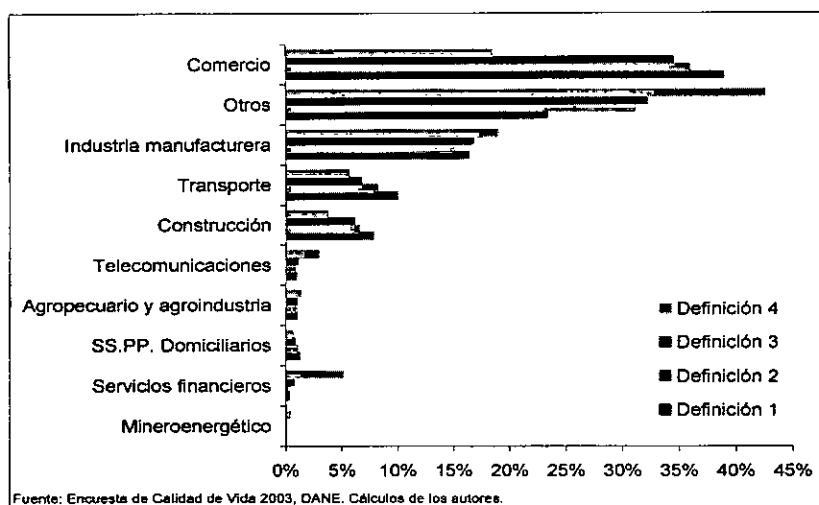
Como es de esperar, la gran mayoría de la población informal se concentra en los tres estratos más pobres según la clasificación Nuevo SISBEN: 91% bajo la “definición 1”, 90% bajo la “definición 2”, 86% bajo la “definición 3” y 79% si se toma la “definición 4”. La distribución de informales por estrato socioeconómico sigue la forma de campana propia de la distribución socioeconómica de la población bogotana (véase Gráfico VI-21).

Gráfico VI-21
Ocupados informales en Bogotá D.C. por estratificación Nuevo SISBEN, 2003



La mayor parte del empleo informal en Bogotá se concentra en los sectores de servicios: comercio, transporte y servicios públicos domiciliarios. Por un lado, si se toma como criterio de informalidad el trabajo por cuenta propia de personas no profesionales ni técnicas (definición 1), más de la mitad del empleo informal está vinculado con los sectores de servicios. Por otro lado, si se utiliza la cuarta definición de informalidad resulta que casi un tercio del empleo informal se concentra en los sectores de servicios. En particular, en la capital el empleo informal se concentra principalmente en el sector comercio, según las tres primeras definiciones de informalidad (véase Gráfico VI-22).

Gráfico VI-22
Ocupados informales en Bogotá D.C. por sector económico, 2003



Como se puede observar en el Gráfico VI-23a, del empleo en empresas de 10 o menos trabajadores (definición 3) 21,9% se concentra en el sector de comercio al por menor, 4,2% en el comercio de automóviles y 3,2% en el comercio al por mayor. Asimismo, 8,9% y 4,9% de los trabajadores sin contrato formal y sin cobertura de seguridad social están vinculados en los sectores de comercio al por menor y comercio al por mayor, respectivamente. En particular, la concentración de informales en el sector de transporte varía entre 9,9% (definición 1) y 5,7% (definición 4).

Gráfico VI-23
Ocupados informales (Definición 3) en Bogotá D.C. por sector económico, 2003

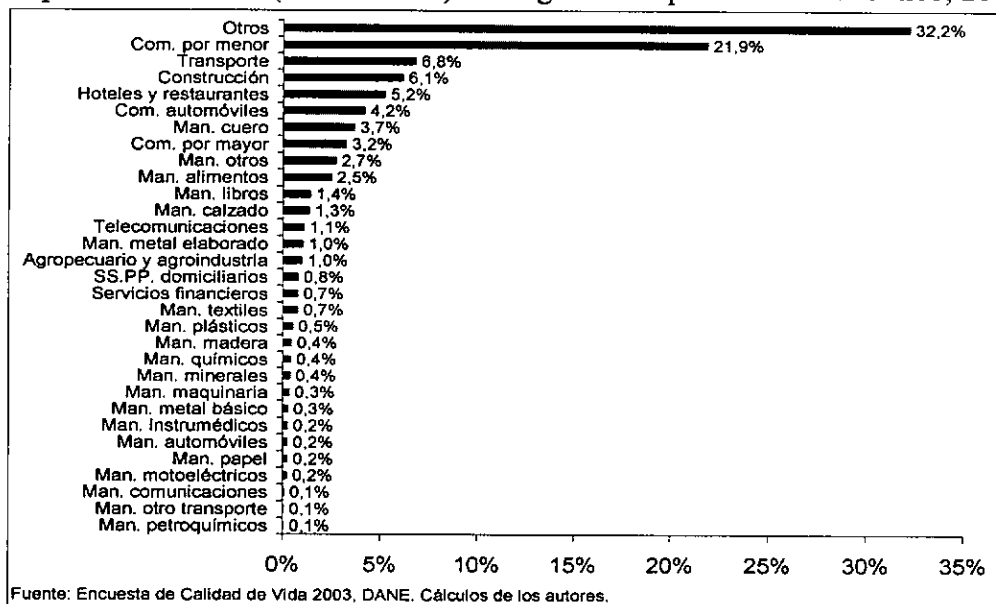
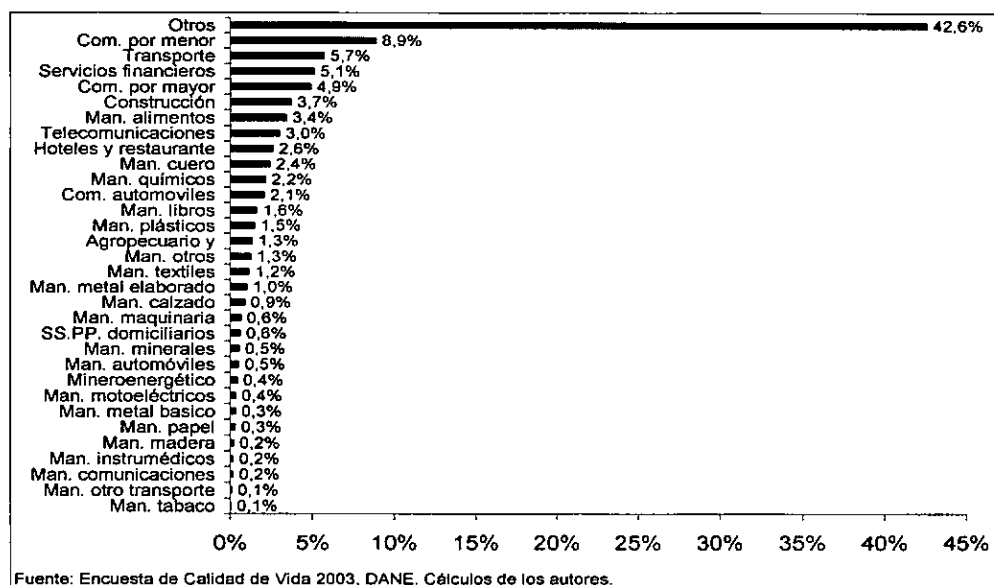


Gráfico VI-24

Ocupados informales (Definición 4) en Bogotá D.C. por sector económico, 2003



Debe destacarse también la importancia de la concentración de empleo informal en la industria manufacturera. Según el Gráfico VI-22, 19% de los trabajadores bogotanos sin cobertura de seguridad social ni contrato de trabajo formal estuvo vinculado con la industria manufacturera en 2003. De igual manera, aproximadamente 17% del empleo en microempresas en el Distrito se dio en el sector manufacturero. Según la cuarta definición de informalidad, el Gráfico VI-23b muestra que los sectores industriales con mayor concentración de trabajadores informales son las industrias manufacturas de *alimentos* (4,9%), *cuero* (2,4%), *químicos* (2,2%), *libros* (1,6%), *plásticos* (1,5%), *textiles* (1,2%) y *metal elaborado* (1%).

Según el análisis presentado, se concluye por una parte, que la mayor parte de la población ocupada en el sector informal se encuentra entre los 30 y 49 años, tiene un nivel de educación relativamente más bajo en comparación con la población ocupada en el sector formal, y pertenece a los tres estratos más pobres según la clasificación *Nuevo SISBEN*. Por otra parte, ya que aproximadamente 43% de los trabajadores sin contrato formal y sin cobertura de seguridad social están clasificados en la categoría “*otros*”, el análisis de la vinculación económica de los trabajadores informales tiene limitaciones significativas. No obstante, al observar la distribución de los trabajadores informales en

los sectores que sí están identificados, se puede concluir que una parte importante del empleo informal se encuentra está vinculado en sectores transables y competitivos (*alimentos, cuero, químicos, libros, plásticos y textiles*) y en sectores no transables de la economía (*comercio, transporte y construcción*).

VII. HERRAMIENTAS DE POLÍTICA PÚBLICA ANTE UN CAMBIO ESTRUCTURAL

Como se menciona en las secciones II.A y V.A, los trabajos que estudian los efectos de un TLC con EE.UU. concluyen que en el largo plazo la implementación de este acuerdo comercial debe tener un impacto positivo sobre la economía nacional y distrital. La literatura empírica coincide en que se debe esperar que tanto el producto como el empleo, en los niveles nacional y regional, sean superiores luego de la ejecución del acuerdo comercial respecto al escenario inicial.²¹⁸ La mayoría de los estudios analizados estiman también que la mayor apertura comercial con EE.UU. debe generar un aumento en el retorno al capital, al trabajo no calificado y al trabajo calificado. Adicionalmente, se espera que el TLC con EE.UU. origine un cambio positivo en el bienestar de los colombianos en el largo plazo debido a los cambios en los precios de los bienes de consumo al término de la liberalización comercial.

No obstante, la literatura teórica y empírica (ver sección II.B) argumenta que el proceso de liberalización comercial necesariamente tendrá un impacto redistributivo, ya que sólo algunos sectores económicos deben soportar la mayor parte de los costos de ajuste. Cuando las barreras al comercio se reducen o se eliminan, el cambio en los precios relativos puede hacer que las actividades productivas domésticas previamente protegidas dejen de ser competitivas, y que los sectores competitivos en el mercado interno y externo se expandan. Adicionalmente, la liberalización comercial tendrá un efecto indirecto sobre los sectores no transables de la economía debido a sus encadenamientos productivos con los sectores transables. De esta manera, se debe generar un proceso de reubicación de los factores productivos desde los sectores no competitivos hacia los sectores de la economía en expansión.

A su vez, la magnitud del impacto social sobre la región que implica el TLC con EE.UU. depende de si los costos de ajuste ligados con el proceso de reubicación de factores recaen asimétricamente sobre los segmentos vulnerables de la población. En otras palabras, si los costos de ajuste se concentran en la población pobre o susceptible de caer

en la pobreza, el impacto social de la liberalización comercial será más alto. Sin embargo, el gobierno puede aplicar políticas que complementen el proceso de liberalización comercial, de tal manera que logren minimizar los costos de ajuste en el corto plazo y así se maximicen los beneficios netos en el largo plazo. El primer paso para definir el conjunto de políticas complementarias más adecuado debe ser la identificación de los segmentos de la población vulnerables ante una mayor apertura comercial. El capítulo anterior cumple este propósito. Como veremos más adelante, el siguiente paso debe ser la identificación del portafolio actual de programas gubernamentales que pueden hacer el papel de políticas complementarias, para luego poder desarrollar una evaluación de su suficiencia y eficiencia.

Desde finales de la década de los noventa, tanto el gobierno nacional como el distrital le han dado un gran énfasis al desarrollo de políticas sociales. Uno de los ejes fundamentales de las dos últimas administraciones distritales (la administración Peñalosa en el período 1998-2000 y la administración Mockus en 2001-2003) fue el mejoramiento de la calidad de vida de los hogares pertenecientes a los estratos más bajos. Mientras la gestión del alcalde Peñalosa se centró en el aumento de la cobertura en salud, educación, servicios públicos y el acceso a vivienda planificada, la administración del alcalde Mockus se concentró en mejorar la focalización de los programas ya iniciados. A su vez, el plan de desarrollo propuesto por el alcalde Garzón le da continuidad al desarrollo de políticas sociales.

A partir de la crisis económica de finales de los años noventa, el gobierno nacional se vio en la obligación de replantear los esquemas tradicionales de políticas y programas sociales en Colombia. De esta manera, creó la *Red de Apoyo Social (RAS)*, comprendida por los programas *Familias en Acción*, *Empleo en Acción* y *Jóvenes en Acción*. Como se verá más adelante, el énfasis que se le dio a la reorientación de la política social tanto en el nivel nacional como en el distrital ha tenido como consecuencia el desarrollo de un considerable portafolio de programas orientados a apoyar a la población vulnerable.

²¹⁸ Sin embargo, la mayor parte de esta literatura indica que el impacto del TLC sobre el empleo puede ser apenas marginal.

En este capítulo se analiza el conjunto de programas gubernamentales existentes que puedan ser reorientados o ampliados para consolidar un portafolio adecuado de *políticas complementarias* que mitiguen el impacto social de corto plazo de una mayor apertura comercial. Las autoridades encargadas deben desarrollar un diagnóstico de los programas complementarios que responda a las siguientes cuestiones: ¿Es suficiente la oferta de programas para mitigar el impacto de los costos de ajuste sobre la población vulnerable? ¿Es eficiente la oferta de los programas existentes? ¿Existe coordinación entre las instituciones y programas en el nivel nacional y distrital? ¿La restricción presupuestal del gobierno permite expandir los programas o mejorar su calidad?

El análisis presentado en este capítulo pretende ser un primer paso en ese propósito, a través de la búsqueda de los siguientes objetivos: (i) identificar los programas que se catalogan como políticas complementarias que mitiguen el impacto social de corto plazo de una mayor apertura comercial, (ii) identificar sus metas u objetivos particulares, y (iii) dar algunas recomendaciones acerca del enfoque y la complementariedad de las políticas distrital y nacional.²¹⁹ La identificación de los programas complementarios y sus metas en el nivel nacional se hace a partir del *Plan Nacional de Desarrollo “Hacia un Estado Comunitario”* y del *Presupuesto de Inversión por Resultados 2005* del DNP, mientras que en el nivel distrital la identificación se hace a partir del *Plan de Desarrollo de Bogotá D.C. 2004-2008 “Bogotá Sin Indiferencia, un Compromiso Social Contra la Pobreza y la Exclusión”*, del *Plan de Acción 2004-2008* y el *Plan Operativo Anual de Inversiones 2005* del Departamento Administrativo de Planeación Distrital (DAPD).

El capítulo contiene cinco secciones, además de esta introducción. En las siguientes cuatro secciones se presenta el análisis de cuatro diferentes portafolios de programas complementarios según su objetivo principal. Los programas complementarios se han clasificado en las siguientes categorías: (a) reconversión laboral, (b) reconversión del

²¹⁹ No ha sido posible desarrollar un análisis completo de la suficiencia de la oferta de los programas catalogados como complementarios ya que no se pudo acceder a ningún diagnóstico de demanda potencial de los programas. Adicionalmente, en el nivel Distrital no ha sido posible cuantificar la eficiencia de los programas debido a la falta de información. Si bien la Veeduría Distrital publicó un *Informe de Rendición de Cuentas* en 2004, para la mayoría de programas del Distrito no existe una evaluación de los avances particulares de los objetivos específicos propuestos en el *Plan de Acción 2004-2008*. Asimismo, no existen estudios que cuantifiquen o analicen *ex-post* la magnitud de los efectos de estas políticas.

capital, (c) apoyo a la población más vulnerable y (d) apoyo al sector rural. Como se verá más adelante, se considera que este conjunto de herramientas es útil para minimizar el impacto social negativo de una liberalización en el corto plazo, ya que reducen los costos de ajuste que deben asumir los sectores más vulnerables de la población ante los procesos de reasignación de factores que implican este tipo de cambios estructurales. En la sección final analizamos los resultados de la Encuesta de Opinión Empresarial (EOE) relacionados con las expectativas que tienen los empresarios industriales de *Bogotá-Cundinamarca* frente a las políticas que adopten tanto el gobierno nacional y el local frente al cambio estructural generado el TLC con Estados Unidos.

VII.A. Reconversión laboral

Según Gindling y Takacs (2004), la mayor parte del impacto social negativo de una liberalización comercial en el corto plazo se debe a la pérdida de ingresos de los hogares más vulnerables por la destrucción de puestos de trabajo en los sectores económicos no competitivos. De esta manera, en la medida en que existan programas gubernamentales que faciliten la reubicación de la mano de obra, o que provean fuentes alternativas de ingresos a los empleados desplazados, serán menores los costos de ajuste que debe asumir la población vulnerable.

En el corto y mediano plazo, un gobierno puede reducir el desempleo friccional y estructural con diferentes tipos de políticas.²²⁰ Por un lado, los programas diseñados para mejorar el flujo de información, y así reducir el tiempo de búsqueda entre un trabajo y otro, tienen como objetivo reducir el desempleo friccional. Por otro lado, las políticas dirigidas hacia la reducción del desempleo estructural deben concentrarse en desarrollar en los trabajadores el nivel y tipo de capacitación que exige el sector productivo.²²¹ Según

²²⁰ Existen tres tipos de desempleo: friccional, estructural y cíclico. El desempleo friccional se genera debido a imperfecciones en el flujo de información en el mercado laboral que extienden el tiempo de búsqueda de un individuo entre un trabajo y otro. En otras palabras, el componente friccional del desempleo es generado debido a que problemas en el flujo de información demoran el emparejamiento entre los individuos desempleados y los puestos vacantes. El desempleo estructural tiene origen en los desequilibrios entre la oferta y la demanda de trabajo. Este tipo de desempleo se explica por la falta de compatibilidad entre la mano de obra ofrecida y demandada. El tercer tipo de desempleo, el cíclico, depende del desempeño de una economía o, lo que es lo mismo, de las variaciones en la demanda agregada. Díaz et al. (2001).

²²¹ Cámara de Comercio de Bogotá (2003). "*Perfil Social de Bogotá 1999-2002, un análisis comparativo con Medellín, Cali y Barranquilla*".

lo mencionado en la sección II.C, entre las políticas de apoyo al proceso de acomodamiento del factor trabajo se encuentran los programas de asistencia laboral para el ajuste comercial (TAA, por su sigla en inglés), los seguros para los desempleados o pagos por cesantía laboral, y los programas de empleo o fondos de inversión social. Gindling y Takacs (2004) argumentan que las políticas complementarias al proceso de liberalización comercial no deben focalizarse exclusivamente en los trabajadores ubicados en sectores no competitivos, pues el desempleo puede obedecer a otros factores en el corto plazo. Adicionalmente, como se menciona en el Capítulo VI, una mayor apertura comercial puede tener efectos indirectos sobre los sectores no transables a través de los encadenamientos que éstos tengan con los sectores transables. En efecto, se recomienda que los programas de apoyo al desempleo tenga una cobertura horizontal.

En esta sección se presenta un análisis del portafolio de programas de apoyo a la reconversión laboral, partiendo de la identificación de los sectores vulnerables frente a proceso de reubicación de factor trabajo que implica una liberalización comercial. Con este propósito, se hace un inventario de la oferta de programas de apoyo laboral en el nivel nacional y distrital, para luego hacer algunos comentarios a partir de los resultados del Capítulo VI y la literatura disponible.

VII.A.1. Análisis del portafolio de programas de apoyo a la reconversión laboral

a) En el nivel nacional

El plan de desarrollo de la administración distrital propone una estrategia diferente al gobierno nacional frente al desempleo, según la distribución del presupuesto y las metas planteadas. De esta manera, el Distrito Capital cuenta con un portafolio de programas de apoyo a la reconversión laboral distinto al que proveen las entidades nacionales. Como se verá a continuación, el gobierno nacional centra su política contra el desempleo en programas de capacitación, mientras que la administración distrital parece distribuir su política de empleo entre programas para la generación directa de empleo, además de programas de capacitación y vinculación laboral.

En el Cuadro VII-2 se presenta el conjunto de programas del gobierno nacional que pueden contribuir a mitigar los efectos sociales negativos del proceso de ajuste del factor trabajo. La política laboral nacional gira alrededor de dos ejes. El primero, es el de la empleabilidad a través de capacitación. Para el desarrollo de los objetivos de este eje el papel del Sena y los institutos de capacitación son fundamentales. El segundo eje de la política laboral es un componente de aseguramiento y asistencia para ingresos laborales ofrecido por el sistema de protección social. Por su parte, los programas de apoyo laboral del nivel nacional concentran casi tres cuartas partes de los recursos asignados para los programas de apoyo a la reconversión laboral pertenecen a los programas de capacitación directa. Estos programas de capacitación tienen el objetivo de beneficiar a 5.388.946 personas entre 2002 y 2006. Entre éstos se encuentra sólo un programa que combina la capacitación con la vinculación laboral (el programa de *contratos de aprendizaje regulados en las empresas*). Debe resaltarse que casi la mitad de los recursos destinados a los programas de apoyo a la reconversión laboral están concentrados en el programa “*Alumnos capacitados en Formación Profesional Integral (incluye titulada y complementaria)*”. Este programa tiene como meta capacitar a cuatro millones de alumnos durante el cuatrienio de la administración Uribe.

Por otro lado, el *Plan Nacional de Desarrollo* destina en 2005 aproximadamente \$116 millones de pesos para proveer indirectamente el acceso a la capacitación por medio de créditos para la educación superior en el país y en el exterior. A su vez, los dos programas de seguros para los desempleados tienen como meta beneficiar 301.000 personas. Si bien el *Sistema de protección al cesante* del Ministerio de Protección Social benefició a 55.650 personas en 2004, el programa de subsidios al empleo del proyecto de *Reforma a la empleabilidad* no cumplió la meta de tener 30.000 beneficiarios debido a la falta de recursos.

Debe mencionarse que un poco más de 60% de los programas de apoyo a la reconversión están bajo la supervisión general del Ministerio de Protección Social, mientras que cerca del 30% de estos programas están bajo el control del Ministerio de Educación. El resto de programas de apoyo a la reconversión de la mano de obra están bajo la supervisión de la

Presidencia de la Nación, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público y el Departamento Nacional de Planeación (DNP).

b) En el nivel distrital

El portafolio de programas distritales que se catalogan como políticas de apoyo a la reconversión laboral se presenta en el Cuadro VII-3. De los recursos dirigidos al apoyo de la reconversión laboral por el presupuesto distrital de 2005, aproximadamente 64,6% está dirigido hacia proyectos diseñados para la reducción del desempleo friccional y estructural. Mientras los programas destinados a mejorar la cobertura y calidad de la capacitación laboral tienen como meta beneficiar a cerca de 225.340 individuos en el período 2004-2008, el objetivo de los programas diseñados para reducir el tiempo de vinculación laboral es beneficiar en el mismo período a 53.725 personas.

Por otra parte, alrededor del 34,6% de los recursos que dispone el presupuesto distrital para programas de apoyo laboral (cerca de \$35.750 millones de pesos) se dirigen hacia los programas de generación directa de puestos de empleo. Los tres programas clasificados bajo esta categoría están bajo la supervisión del Instituto Distrital para la Protección de la Niñez y la Juventud (IDIPRON), y tienen como meta beneficiar casi a 35.000 jóvenes habitantes de la calle o en situación vulnerable. Adicionalmente, la administración Distrital ha tratado de darle prioridad a la generación de empleo por medio de la inversión pública en proyectos intensivos en mano de obra. En esta línea de política de promoción de empleo se encuentran los programas del Instituto de Desarrollo Urbano (IDU), Transmilenio, Metrovivienda, Instituto Distrital de Recreación y el Deporte (IDRD) y el programa distrital de reciclaje de la Unidad Ejecutiva de Servicios Públicos (UESP). Como puede observarse en el Cuadro VII-1, la inversión pública en infraestructura tiene un alto componente de mano de obra no calificada. La administración distrital calcula que para el período 2005-2008 estas obras de infraestructura generarán cerca de 57.375 puestos de trabajo para mano de obra no calificada.

Cuadro VII-1

Empleo generado por inversión pública en infraestructura por entidad en Bogotá D.C.

Entidad	Número de empleos por año					
	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Inversión total en infraestructura	7.165	23.673	24.993	9.808	14.419	22.987
IDU	5.663	5.617	17.204	8.551	3.738	3.420
Transmilenio	984	17.042	6.972	411	9.799	18.651
Localidades	518	1.014	817	846	882	916
Mano de obra calificada	22%	13%	18%	22%	22%	22%
Mano de obra no calificada	78%	87%	82%	78%	78%	78%

Fuente: Secretaría de Hacienda Distrital, Desarrollo Social de Bogotá D.C. 2004. IDU y Trasmilenio

Según las cifras del Plan Operativo Anual de Inversiones (POAI) de 2005, tres proyectos específicos concentran más del 60% de los recursos dedicados a facilitar la reconversión laboral. El primero es la *“generación de empleo como herramienta de recuperación para jóvenes de la calle y pandilleros”* que tiene como objetivo ofrecer 2.000 puestos de trabajo a jóvenes callejeros y trapecistas al año. Este proyecto está a cargo del IDIPRON y tiene un presupuesto de \$34.000 millones de pesos en 2005 (33% de los recursos dispuestos para este tipo de programas de apoyo). El segundo proyecto es el *“mejoramiento y ampliación de la infraestructura física de la Universidad Distrital”*, el cual concentra casi 18% de los recursos. El tercer proyecto significativo en términos de la utilización de recursos es el *“fomento a la organización, formalización y/o reubicación de vendedores ambulantes y estacionarios”* a cargo de la Corporación La Candelaria. Este proyecto tiene las siguientes metas para el período 2004-2008: i) beneficiar 21.100 vendedores ambulantes y/o estacionarios con acceso a proyectos productivos como ferias temporales y orientación al crédito, ii) capacitar a 17.000 vendedores ambulantes y/o estacionarios, iii) reubicar temporal o permanentemente a 11.900 vendedores ambulantes y estacionarios, y vi) fomentar el desarrollo de 60 organizaciones de vendedores ambulantes para el crecimiento colectivo.

Según el presupuesto distrital de 2005 los recursos destinados a este grupo de programas no están tan concentrados en algunas entidades como en el caso del presupuesto nacional. Por su parte, el IDIPRON, encargado de desarrollar acciones preventivas del *fenómeno*

callejero que afecta a la población joven en situación de vulnerabilidad, concentra el 40,5% de los recursos destinados a los programas de apoyo por el presupuesto distrital de 2005.²²² A su vez, la Universidad Distrital, la Secretaría de Educación Distrital y la Corporación La Candelaria concentran 24,7%, 13,3% y 11,6% de estos recursos, respectivamente.

VII.A.2. Recomendaciones de política

En el nivel nacional

En general, el conjunto de políticas de apoyo a la reconversión laboral debe ser acorde con la realidad del mercado laboral formal e informal. El alto nivel de desempleo en la población con educación secundaria indica que la política de empleo debe preocuparse también por evitar que los individuos se vinculen al mercado de trabajo antes de obtener una mayor capacitación (véase sección VI.B). Según Barrera (2004), la educación básica (primaria, secundaria y terciaria) es un mecanismo poderoso para evitar el desempleo y aumentar la formalización. A su vez, el hecho que cerca de un tercio de los desempleados tenga educación superior indica de cierta manera el complicado desequilibrio entre la oferta y la demanda laboral. Este resultado puede indicar también la necesidad de evaluar si la calidad y el enfoque de los programas públicos de capacitación está cumpliendo con los requerimientos de la demanda laboral del sector productivo.

En esta medida, la creación del *Sistema Nacional de Formación para el Trabajo* dirigido por el SENA es una iniciativa consecuente con la necesidad de articular eficazmente la oferta de los programas de capacitación con las necesidades del mercado de trabajo. Este proyecto vincula en mesas sectoriales un conjunto de entidades que ofrecen formación técnica, tecnológica y profesional con gremios, empresarios, organizaciones de trabajadores y centros de investigación. Los resultados de Barrera (2004) indican que la vinculación con los programas de capacitación ofrecidos por el SENA disminuye la probabilidad de que un individuo esté ocupado en el sector informal. Adicionalmente, aunque es evidente el rol central que debe tener el SENA en la política laboral, no existen evaluaciones de la calidad y pertinencia de los programas que esta entidad ofrece.

²²² El *fenómeno callejero* se refiere a los individuos que habitan en las calles en condiciones de abandono e indigencia.

Por otra parte, las políticas para mitigar el desempleo friccional están poco desarrolladas, tanto en el Distrito como en la Nación. Como se mencionó en la sección VI.B, el tiempo de búsqueda de trabajo es un buen indicador de la eficiencia del flujo de información dentro del mercado laboral, y de los problemas de compatibilidad entre la oferta y la demanda de trabajo. Según la información de la ECH julio-septiembre de 2004, en Bogotá aproximadamente una de cada tres personas desempleadas demoró más de un año en ser empleada, y una de cada cuatro personas demoró entre 6 meses y un año en conseguir empleo. Este resultado hace evidente la necesidad de mejorar y ampliar los programas dirigidos a optimizar el emparejamiento entre los individuos desocupados y los puestos vacantes.

En cuanto a las políticas nacionales dirigidas hacia el segmento de la población informal, Ramírez Guerrero (2002) explica que “a pesar de la persistencia de altos niveles de informalidad tanto en la población ocupada como en la actividad productiva, el concepto de sector informal como definición operativa de campo de acción para servicios de capacitación laboral ha perdido vigencia en Colombia, y ha sido sustituido por el concepto de microempresa, que hoy hegemoniza el panorama de las políticas públicas, el marco institucional y los programas de acción pertinentes”. El autor argumenta que, si bien este hecho ha tenido efectos positivos como la creación de una política permanente a través del Plan Nacional para el Desarrollo de la Microempresa (PNDM) y la inversión de volúmenes significativos de recursos públicos y privados, existen todavía algunos problemas bajo este enfoque de política.

En primer lugar, esta política sólo cubre aproximadamente un 15% de la población objetivo. En segundo término, debido a que la estrategia de capacitación predominante en el PNDM es la formación empresarial, se dejan a un lado otros tipos de capacitación como la técnico-productiva. En tercer lugar, estas políticas de apoyo tienen un sesgo hacia microempresas con potencial de crecimiento, las cuales son una minoría dentro del universo del sector informal. Finalmente, no se ha estudiado la calidad y la pertinencia de los programas de formación empresarial en el PNDM.

En el nivel distrital

El portafolio de programas de apoyo a la reconversión laboral debe tener como punto de partida la estructura y dependencia de las fuentes de ingreso de los hogares más vulnerables. Según los resultados mencionados en los párrafos anteriores, las medidas para reducir el desempleo estructural deben enfocarse hacia los grupos poblacionales más vulnerables o con mayores tasas de desempleo. De esta forma, los programas de capacitación deben tratar de focalizarse en los individuos pertenecientes a los estratos más bajos y en la población en edad de trabajar más joven (menores de 30 años). Según esto, parece adecuado el enfoque del programa de inserción laboral impulsado por el IDIPRON y de los proyectos *Oferta educativa para jóvenes y adultos ligada a la cultura del trabajo*, *Ampliación de la cobertura en educación superior* y *Subsidios condicionados a la asistencia escolar de los jóvenes trabajadores* de la Secretaría de Educación Distrital.

Por otra parte, los programas de generación de empleo directo tienen un gran peso en la política de empleo del Distrito. Como se mencionó anteriormente, la administración del alcalde Garzón le ha dado gran importancia a la generación de empleo por medio de proyectos intensivos en mano de obra, en particular la construcción de infraestructura. Los proyectos de inversión en infraestructura tienen un gran impacto sobre el empleo de mano de obra no calificada en el corto plazo. Sin embargo, en el largo plazo estos programas no solucionan el problema estructural del desequilibrio entre la oferta y la demanda laboral, ni los problemas en el flujo de información en el mercado laboral. Adicionalmente, las restricciones presupuestales evitan que este enfoque sea una solución efectiva del desempleo en el largo plazo.

Al igual que el gobierno nacional, la administración distrital ha concentrado su política de capacitación en el sector informal en el fomento a la organización, formalización y/o reubicación de vendedores ambulantes y estacionarios. Sin embargo, no existe un análisis de la cobertura de empleados informales que provee este programa, ni de las necesidades particulares de éstos.

En general, los resultados de la caracterización del desempleo, el empleo en el sector informal y la estructura del portafolio de ingresos de los hogares más pobres confirman

que los programas de reconversión laboral deben seguir teniendo una cobertura horizontal. En esta medida, no se puede argumentar que sea necesaria la creación de programas específicos para la reubicación de los empleados desplazados de sectores vulnerables. No obstante, dado que se espera que la mayor apertura comercial impulsada por el TLC con EE.UU. genere un proceso de reubicación del factor trabajo, sí parece urgente evaluar el desempeño y la relevancia de los programas de apoyo a la reconversión laboral frente a la demanda actual.

Focalización de los programas de capacitación laboral

El impacto de los programas de capacitación laboral sobre el desempleo depende en gran medida de la cobertura que éstos tengan. A su vez, la cobertura depende en gran parte de la buena focalización de estos programas. Las cifras disponibles relacionadas con la cobertura de los programas de capacitación laboral por localidades indican que en 2003 la focalización de estos programas no era la más adecuada. Como puede observarse en el Gráfico VII-1, existe una gran dispersión en el nivel de cubrimiento por localidades. En 10 de las 19 localidades más del 85% de la población en edad de trabajar nunca había recibido cursos de capacitación para el trabajo. Este resultado por sí sólo no significa que exista un problema de focalización. No obstante, si se compara el nivel de cubrimiento de estos programas con la tasa de desempleo por localidad, se puede observar que existía un serio problema en la focalización de los proyectos de capacitación laboral en 2003 (véase

Gráfico VII-2). Más aún, según los resultados de la Encuesta de Calidad de Vida (ECV) de 2003, la cobertura de este tipo de programas es mucho menor en las localidades donde hay mayor pobreza (véase Gráfico VII-3). De igual manera, el Gráfico VII-4 muestra cómo en las localidades donde el ingreso monetario promedio era mayor, el porcentaje de personas que recibieron cursos de capacitación para el trabajo era mayor en 2003.

Si bien las cifras de cobertura de la ECV no distinguen entre cursos de capacitación privados y públicos, las instituciones públicas deberían volcar su atención hacia los segmentos de la población donde el desempleo y la pobreza son mayores. Además,

aunque estos resultados no describan la situación actual, sí permiten resaltar la importancia del problema de focalización en este tipo de políticas de empleo y capacitación.

Gráfico VII-1

Porcentaje de personas que reciben o recibieron cursos de capacitación para el trabajo, por localidades, 2003

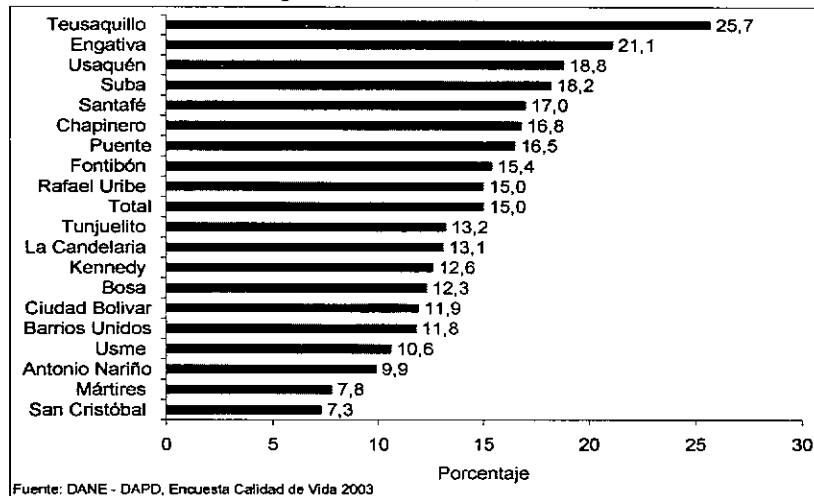


Gráfico VII-2

Focalización de los programas de capacitación: Porcentaje de personas que reciben o recibieron cursos de capacitación para el trabajo vs. Tasa desempleo, 2003

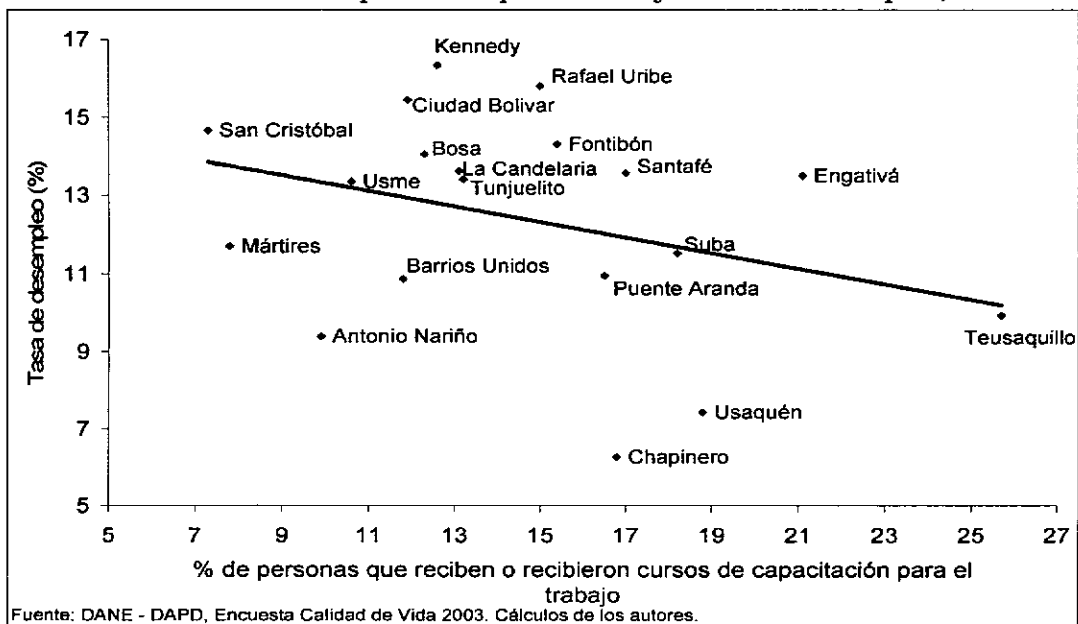


Gráfico VII-3

Focalización de los programas de capacitación: Porcentaje de personas que reciben o recibieron cursos de capacitación para el trabajo vs. Pobreza (NBI), 2003

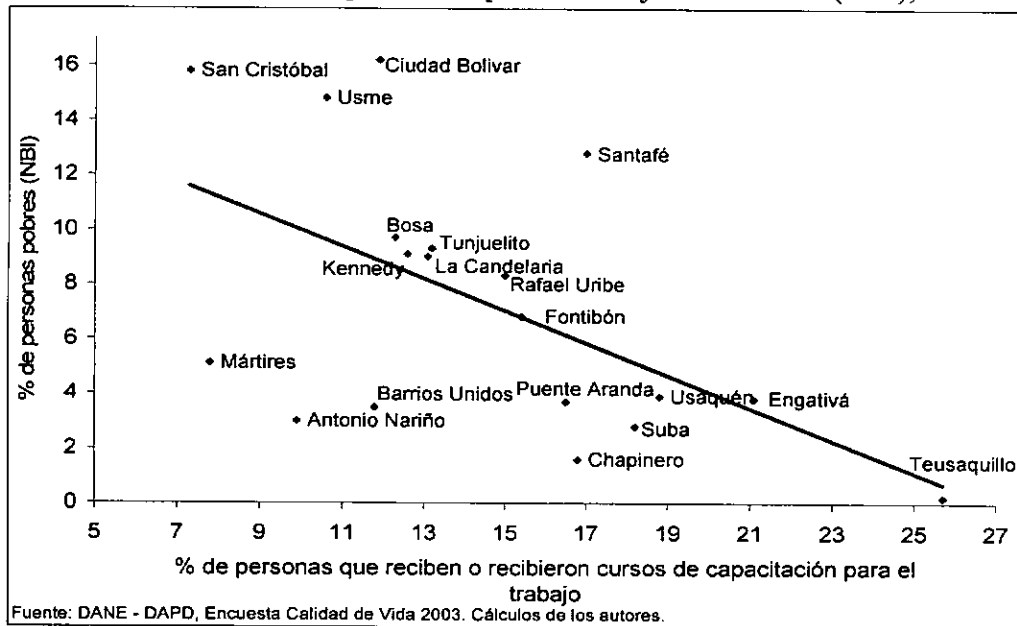
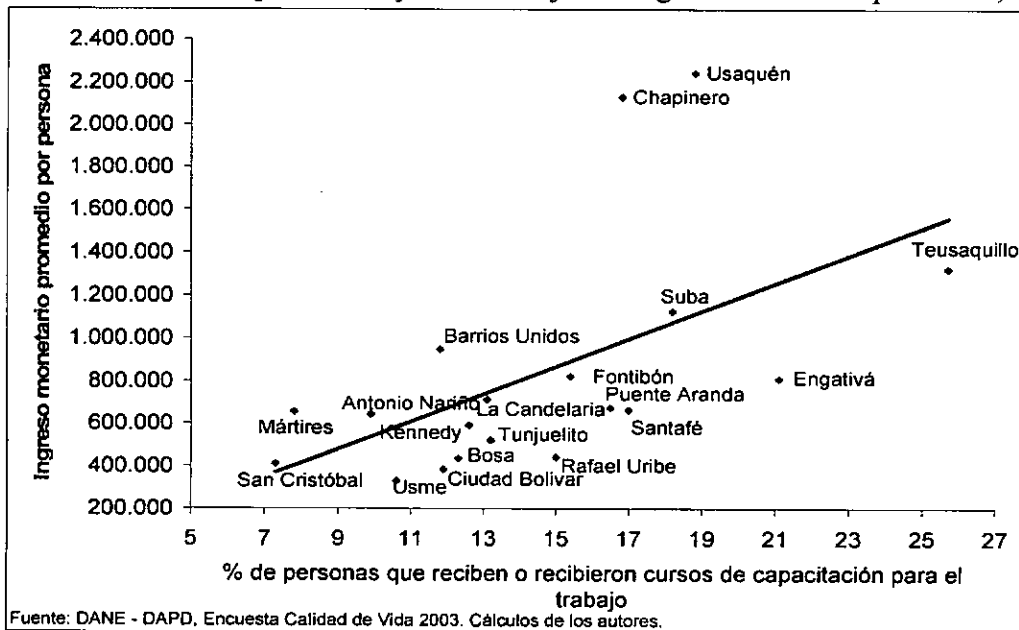


Gráfico VII-4

Focalización de los programas de capacitación: Porcentaje de personas que reciben o recibieron cursos de capacitación para el trabajo vs. Ingreso monetario promedio, 2003



Cuadro VII-2
Políticas de apoyo a la reconversión laboral – Gobierno nacional

Entidad	Programa - Plan Nacional Desarrollo	Descripción / Objetivos	Resultados 2004	Metas 2005	Metas Cuatrienio	Presupuesto 2005 (\$ millones)	Participación dentro del total asignado a estos programas
Ministerio de Educación	Ampliación de la cobertura educativa	Adultos alfabetizados	68.545	135.000	400.000	1.000	0,09%
		Nuevos cupos generados en educación superior	69.045	134.000	400.000	52.674	4,75%
		Cupos de educación superior a distancia con conectividad	6.464	8.500			
		Nuevos créditos universitarios Aprobados - ACCES	26.289	20.000	100.000	87.012	7,84%
		Créditos Universitarios Renovados	32.280	52.324			
		Nuevos créditos ACCES legalizados por el ICETEX	20.307	20.000	100.000		
		Créditos aprobados a estudiantes de estratos 1, 2 y 3	24.223	18.000	90.000	22.500	2,03%
		Créditos aprobados a estudiantes de posgrados para el país y exterior	4.957	4.200	9.250		
		Créditos aprobados a docentes para maestrías y doctorados	132	100	510	6.621	0,60%
		Proyectos adicionales para ampliación de cobertura (1)				112.291	10,12%
	Mejoramiento de la calidad de la educación	Programas a cuyos egresados se les aplica exámenes de calidad en educación superior (núcleos básicos)	15	10	66	2.500	0,23%
		Programas de educación superior acreditados voluntariamente	49	100	600	800	
		Programas de educación superior con registro calificado (condiciones mínimas de calidad verificadas)	1.677	900	4.100	2.600	0,23%
		Proyectos adicionales para mejoramiento de la calidad (2)				40.643	3,66%

Entidad	Programa - Plan Nacional Desarrollo	Descripción / Objetivos	Resultados 2004	Metas 2005	Metas Cuatrienio	Presupuesto 2005 (\$ millones)	Participación dentro del total asignado a estos programas
Ministerio de Protección Social	Fortalecimiento de la capacitación	Alumnos capacitados en Formación Profesional Integral (incluye titulada y complementaria)	2.964.799	3.339.148	4.000.000	523.919	47,22%
		Jóvenes graduados del Programa Jóvenes en Acción (4)	16.714	23.000	109.710	40.000	3,60%
		Jóvenes matriculados en el Programa Jóvenes en Acción (4)	0	30.750	125.228		
		Jóvenes graduados en el programa Jóvenes Rurales (4)	32.691	12.285	134.214		
		Jóvenes matriculados en el programa Jóvenes Rurales (4)	102.500	84.344	155.214		
		Proyectos adicionales para el fortalecimiento de la capacitación (5)				68.744	6,20%
	Reforma a la empleabilidad	Porcentaje de vacantes utilizadas por inscritos en el servicio público de empleo (Acum)	0	54%		3.029	0,27%
		Beneficiarios atendidos en el Programa de Adaptación Laboral para funcionarios desvinculados del Estado	5.821	3.500	17.500		
		Beneficiarios de subsidios al empleo (6)	0	50.000	90.000	N.D.	N.D.
		Proyectos adicionales para la reforma a la empleabilidad (7)				2	0,00%
		Alumnos con contrato de aprendizaje en las empresas	74.265	115.532	288.578	3.136	0,28%
		Contratos de aprendizaje regulados en las empresas (Acum.)	95.515	166.451	170.000		
		Proyectos adicionales de reforma a la empleabilidad (8)				2.000	0,18%

Entidad	Programa - Plan Nacional Desarrollo	Descripción / Objetivos	Resultados 2004	Metas 2005	Metas Cuatrienio	Presupuesto 2005 (\$ millones)	Participación dentro del total asignado a estos programas	
	Sistema de protección al cesante	Beneficiarios de subsidios al desempleo (Cajas de Compensación Familiar)	55.649	59.673	211.000	33.807	3,05%	
Presidencia	Ampliar la cobertura en educación preescolar, básica, media y superior	Nuevos cupos educativos creados -Plan Padrino-	9.756	6.782	26.283	8.162	0,74%	
	Apoyo directo al empleo	Proyectos de apoyo directo al empleo (empleo y jóvenes en acción)				2.100	0,19%	
	Protección a la familia, la infancia y la juventud	Departamentos con la estrategia juvenil de Colombia Joven implementada		29	10		160	0,01%
		Entidades del Orden Nacional y Regional participando de los Encuentros de Productividad Juvenil		182	20		80	0,01%
		Jóvenes participando de los Encuentros de Productividad Juvenil		4.525	4.000	12.000	80	0,01%
		Investigaciones sobre juventud puestas a disposición de los usuarios a través del Sistema de Información		3	2		90	0,01%
Ministerio de Hacienda y Crédito Público	Ampliar cobertura en educación	Valor de las colocaciones en el sector educación por Findeter (millones de pesos)	60.210	85.886	315.413	85.886	7,74%	
	Fortalecimiento de la capacitación	Municipios del País con el nuevo Sisben implantado	1.085	1.098	1.098		0,00%	
Departamento Nacional de Planeación	Otros enseñanza de las ciencias	Proyectos relacionados con enseñanza de las ciencias				1.300	0,12%	
	Promoción a la investigación	Becarios beneficiados por Colciencias a través del programa de doctorados nacionales	133	143	432	6.000	0,54%	

Entidad	Programa - Plan Nacional Desarrollo	Descripción / Objetivos	Resultados 2004	Metas 2005	Metas Cuatrienio	Presupuesto 2005 (\$ millones)	Participación dentro del total asignado a estos programas
		Becarios financiados por Colciencias para realizar estudios de maestría y doctorados en el exterior	56	56	228	2.500	0,23%

Fuente: Plan Nacional de Desarrollo "Hacia un Estado Comunitario" y el Presupuesto de Inversión por Resultados 2005 del DNP 2002-2008.

(1) Renovación de créditos educativos, Infraestructura para educación básica (audiencias públicas), y superior y recursos del Icfes.

(2) Asistencia técnica para la calidad, apoyo a programas de formación doctoral, instituciones de educación no formal.

(3) Modernización del MEN, sistema de información y referenciación de Universidades y fortalecimiento institucional.

(4) La destinación de los 40.000 millones está por definir.

(5) Capacitación de docentes y actualización de planes curriculares. Infraestructura y equipos para la capacitación laboral. Formación para el sector de la construcción. Capacitación del recurso humano en salud.

(6) El programa no muestra resultado 2004 por la falta de recursos que permitieran cumplir con la meta 2004 de 30.000 subsidios. Se efectúan trámites con la Banca Multilateral. Una vez asignados los recursos serán usados para auxilios en el año 2005.

(7) Promoción, gestión y fomento de la reforma a la empleabilidad. Normalización y certificación de competencias laborales.

(8) Aportes parafiscales a empresas que fomen aprendices.

Cuadro VII-3
Políticas de apoyo a la reconversión laboral – Gobierno Distrital

Entidad	Programa	Proyecto	Objetivos / Metas	2004	2005	Quinquenio 2004-2008	Presupuesto 2005 (\$ millones)	Participación en el presupuesto 2005
Departamento Administrativo de Acción Comunal	7 - Capacidades y oportunidades para la generación de ingresos y empleo	324 Politécnicos comunitarios y acciones empresariales solidarias	Formar 4900 ciudadanos para el trabajo y la generación de ingresos	500	1.300	4.900	3.700	3,6%
			Apoyar 660 iniciativas productivas en aspectos financieros, asistencia técnica y comercialización	10	200	660		
Departamento Administrativo de Bienestar Social	7 - Capacidades y oportunidades para la generación de ingresos y empleo	213 CDC: Gestión para el desarrollo social	Atender 500000 usuarios/año Personas que asisten a los diversos servicios que prestan los CDC	500.000	500.000	2.500.000	852	0,8%
			Identificar 8000 Personas con el perfil requerido para las diferentes demandas de entidades o del sector productivo	933	1.767	8.000	2.414	2,3%
		Registrar 6500 Personas en el Banco de Talentos	758	1.436	6.500			
		Formar 6843 Personas en educación básica, competencias para el trabajo, asociatividad, desarrollo humano y ciudadanía en condiciones de pobreza o vulnerabilidad	871	1.493	6.843			
		Vincular 6225 personas a oportunidades de generación de ingresos.	905	1.330	6.225			

Entidad	Programa	Proyecto	Objetivos / Metas	2004	2005	Quinquenio 2004-2008	Presupuesto 2005 (\$ millones)	Participación en el presupuesto 2005
Secretaría de Educación Distrital	2 - Más y mejor educación para todos y todas	267 Educación media, técnica y tecnológica	Diseñar 1 modelo de Institución Educativa de Media, Técnica y Tecnológica de calidad, que posibilite metodologías apropiadas para el desarrollo de habilidades y capacidades para desempeñarse en un mundo cada vez más complejo y competitivo, que desafía tanto las capacidades intelectuales como laborales, no solo en el aula de clase sino para la vida.	1	1	5	1.500	1,5%
			Adecuar 5 instituciones educativas distritales pedagógica, administrativa, física y organizativamente para implementar el prototipo de la Institución Educativa de Media, Técnica y Tecnológica	0	2	5		
			Incorporar 15000 jóvenes a las nuevas Instituciones Educativas de Media, Técnica y Tecnológica.	0	1.500	15.000		
		273 Formación y estimulos al ejercicio profesional de la enseñanza	Formar 17350 docentes y directivos mediante programas de formación permanente de docentes	750	4.150	17.350	4.000	3,9%

Entidad	Programa	Proyecto	Objetivos / Metas	2004	2005	Quinquenio 2004-2008	Presupuesto 2005 (\$ millones)	Participación en el presupuesto 2005
		290 Oferta educativa para jóvenes y adultos ligada a la cultura del trabajo	Fortalecer 280 instituciones educativas distritales para consolidar la cultura para el trabajo entre los jóvenes y adultos de la ciudad de tal forma que incluya desde la concepción pedagógica la cualificación para su formación integral y logren con ello desempeños eficaces en los campos académicos, laborales, participativos y ciudadanos, y genere estrategias orientadas al fortalecimiento de los procesos y conceptos.	30	82	280	1.800	1,7%
	Vincular 337 instituciones educativas distritales al Sistema Distrital de orientación vocacional y ocupacional para proporcionar a orientadoras y estudiantes información y capacitación en torno a esta temática.		74	66	337			
	Intervenir 657 Instituciones de educación no formal para elevar y adecuar el nivel de calidad y pertinencia de sus programas Incluir en 337 PEI una propuesta de reconocimiento de la cultura juvenil a partir de la identificación de identidades específicas		657	657	3.285			

Entidad	Programa	Proyecto	Objetivos / Metas	2004	2005	Quinquenio 2004-2008	Presupuesto 2005 (\$ millones)	Participación en el presupuesto 2005
			Incluir en 337 PEI una propuesta de reconocimiento de la cultura juvenil a partir de la identificación de identidades específicas	20	86	337		
			Incorporar 100000 Jóvenes y adultos para que accedan a la alfabetización, educación básica y secundaria, generando estrategias y alternativas básicas de adaptabilidad y permanencia a las particularidades específicas de la población a atender	1.000	25.000	100.000		
		7364 Ampliación de cobertura en educación superior en el Distrito Capital	Mantener 258 alumnos Antiguos que han sido financiados en el periodo 2000-2003.	0	258	1.032	2.600	2,5%
			Atender 1020 alumnos nuevos mediante créditos preferenciales para la educación superior.	0	255	1.020		
			Subsidiar 500 alumnos Con apoyo económico para su permanencia en la educación superior.	0	200	500		
			Atender 1675 alumnos de estrato 1 y 2 que acceden a la educación superior con becas especiales.	0	670	1.675		
	5 - Cero tolerancia con el maltrato, la mendicidad y la explotación laboral infantil	266 Subsidios condicionados a la asistencia escolar de los jóvenes trabajadores	Realizar 1 Documento a través de la contratación de una consultoría para el diseño y operacionalización del proyecto	1	0	1	1.800	1,7%

Entidad	Programa	Proyecto	Objetivos / Metas	2004	2005	Quinquenio 2004-2008	Presupuesto 2005 (\$ millones)	Participación en el presupuesto 2005
			Integrar y mantener 22800 niños al sistema educativo oficial, a través de una asignación monetaria a las familias de los niños, niñas y jóvenes desescolarizados	0	5.700	57.000		
	15 - Bogotá productiva	281 Fortalecimiento de una segunda lengua y productividad regional	Apoyar 72 centros de recursos para el fortalecimiento del inglés en instituciones educativas del distrito	0	57	258	1.500	1,5%
Actualizar 1800 maestros en nivel de conocimiento del idioma inglés y sus metodologías de enseñanza.			150	1.350	6.500			
Evaluar 5 instituciones en el mejoramiento del inglés para alcanzar un nivel b2 de conocimiento del idioma en los maestros y un b1 en los estudiantes, de acuerdo con el estándar del marco europeo			1	1	5			
	15 - Bogotá productiva	221 Escuela Taller de Bogotá	Capacitar 400 ciudadanos y ciudadanas vulnerables en artes, oficios tradicionales y técnicas de restauración	0	100	400	500	0,5%
Corporación La Candelaria	29 - Inclusión económica y Desarrollo Empresarial Sectorial	7081 Fomento a la organización, formalización y/o reubicación de vendedores ambulantes y estacionarios	Beneficiar 21100 Vendedores ambulantes y/o estacionarios con acceso a Proyectos Productivos como Ferias Temporales y Orientación al Crédito	380	5.180	21.100	12.031	11,6%

Entidad	Programa	Proyecto	Objetivos / Metas	2004	2005	Quinquenio 2004-2008	Presupuesto 2005 (\$ millones)	Participación en el presupuesto 2005
			Beneficiar 17000 Vendedores ambulantes y/o estacionarios con Actividades de Formación y Capacitación	1.300	6.500	17.000		
			Beneficiar 11900 Vendedores ambulantes y estacionarios con Acciones de Reubicación Física Permanente y/o Temporal	1.900	2.500	11.900		
			Fomentar 60 Organizaciones y/o Asociaciones De la Población de Vendedores Ambulantes por medio de Asociaciones que permitan realizar actividades de crecimiento colectivo	0	15	60		
Instituto Distrital de Cultura y Turismo	4 - Restablecimiento de derechos e inclusión social	4006 Conservación, adecuación y dotación de unidades educativas y dependencias del IDIPRON	Adecuar, mantener y dotar 28 Unidades Educativas y dependencias del IDIPRON	28	28	140	3.300	3,2%
Instituto Distrital para la Protección de la Niñez y la Juventud		4012 Atención y educación especial integral para la población callejera	Ofrecer a 3578 Niños, niñas y jóvenes Habitantes de calle servicios de motivación y educación en sus diferentes niveles y modalidades	3.398	3.398	17.350	5.776	5,6%
		4013 Educación de población habitante de calle mediante capacitación de los ex callejeros bachilleres	Capacitar y adiestrar a 92 Jóvenes egresados del programa para que realicen diferentes actividades en las calles.	92	92	460	1.302	1,3%

Entidad	Programa	Proyecto	Objetivos / Metas	2004	2005	Quinquenio 2004-2008	Presupuesto 2005 (\$ millones)	Participación en el presupuesto 2005
		4014 Desarrollo de trabajo social a la población asistida	Brindar a 5000 asistidos servicios de trabajo social	4.829	4.829	24.487	450	0,4%
		4021 Generación de empleo como herramienta de recuperación para jóvenes de la calle y pandilleros	Ofrecer 2000 puestos de trabajo a jóvenes callejeros y trapevistas	2.000	2.000	10.000	34.000	32,9%
	7 - Capacidades y oportunidades para la generación de ingresos y empleo	7054 Capacitación en actividades productivas a mujeres madres de población callejera asistida	Beneficiar 300 Mujeres con cursos prácticos para mejorar su capacitación, ingresos y calidad de vida	300	300	1.500	279	0,3%
Universidad Distrital	2 - Más y mejor educación para todos y todas	379 Construcción nueva sede universitaria Ciudadela El Porvenir - Bosa					1.500	1,5%
		380 Mejoramiento y ampliación de la infraestructura física de la Universidad					18.239	17,6%
		4149 Dotación de laboratorios Universidad Distrital					3.800	3,7%
		4150 Dotación y actualización biblioteca					2.000	1,9%

Fuente: Plan de Desarrollo de Bogotá D.C. 2004-2008, Plan de Acción 2004-2008 y Plan Operativo Anual de Inversiones 2005 del DAPD

VII.B. Reconversión del capital

Los programas de apoyo a la reconversión del capital son herramientas que permiten reducir indirectamente los costos de ajuste que trae cualquier choque macroeconómico. Este tipo de programas tiene el propósito de mitigar imperfecciones en el mercado financiero que restringen el acceso de segmentos de la población al crédito. Básicamente existen dos tipos de programas de apoyo a la reconversión del capital. Una clase de programas son los de microcrédito que brindan acceso a los segmentos más pobres de la población. Otro tipo de programas son de capacitación y acceso al crédito, dirigidos hacia la micro, pequeña y mediana empresa (Mipymes).

Como se menciona en el Capítulo II, las instituciones que brindan acceso al crédito a los pobres utilizando mecanismos alternativos para respaldar los préstamos (mecanismos de microcrédito) son cruciales para mitigar los impactos negativos de corto plazo de un choque o cambio estructural. Si bien el microcrédito no es propiamente un instrumento de política social, estos mecanismos permiten el acceso de los grupos más vulnerables de la población a recursos formales de financiamiento. De esta manera el acceso al crédito evita que los hogares pobres asuman mayores costos de ajuste ante un cambio estructural al tener que vender sus activos, mermar sus ahorros o pedir préstamos costosos fuera del sistema financiero formal. De igual manera, el acceso al crédito permite financiar procesos de capacitación o de inversión orientados a adecuar el trabajo y el capital a las nuevas exigencias competitivas que implica un tratado de libre comercio.

Generalmente las micro, pequeñas y medianas empresas (Mipymes) enfrentan dificultades para acceder a mecanismos de crédito, circunstancia preocupante si tenemos en cuenta la relevancia de este segmento productivo en la generación de empleo. Como se menciona en la sección II.A.2.d), las pequeñas y medianas empresas (Pymes) generan cerca de 37% del empleo en los países en desarrollo de ingreso medio (Ayyagari, Beck y Demirguc-Kunt, 2003). Además, la literatura empírica señala que las pequeñas y medianas empresas presentan un potencial de crecimiento. Sin embargo, estas empresas enfrentan una serie de barreras para su desarrollo.

Por un lado, una de las principales dificultades que enfrentan las Mipymes son las restricciones de acceso al crédito formal, dada su baja capacidad financiera. Una mayor apertura comercial requiere la adaptación del sector productivo de una economía para enfrentar las nuevas condiciones de competencia en el mercado interno o para aprovechar las oportunidades derivadas de participar en la actividad exportadora. Entre los ajustes que pueden tener que adelantar las empresas están la reconversión tecnológica o el reentrenamiento de mano de obra. Este proceso de adaptación implica niveles de inversión significativos para el sector productivo, y seguramente la necesidad de acceder a fuentes formales o informales de crédito.

Por otro lado, las Mipymes deben buscar aumentar su escala de producción para estar en condiciones de reorientarse hacia el mercado internacional y engancharse en las cadenas internacionales de valor. Por lo tanto, en la literatura empírica se resalta la necesidad de promover la asociatividad entre empresarios en este segmento. Esta estrategia involucra la realización de alianzas entre microempresas para alcanzar mayores volúmenes de producción, y así poder atender pedidos de gran escala de clientes domésticos e internacionales.

En este contexto, las políticas del gobierno central y distrital de apoyo a la reconversión del capital deben, por una parte, centrar su atención en la inserción de los hogares pobres y las Mipymes al mercado de crédito formal y, por otra parte, facilitar la inserción de las empresas de menor tamaño a las cadenas internacionales por medio de una estrategia de asociatividad para mejorar la competitividad y capacidad comercial. De esta manera, las políticas complementarias deben reducir en gran medida los costos sociales y privados asociados con el proceso de ajuste frente a una liberalización comercial que enfrentan estos sectores vulnerables.

VII.B.1. Análisis del portafolio de programas de apoyo a la reconversión del capital

Como se puede observar en el Cuadro VII-4 y el Cuadro VII-5, tanto en el nivel nacional como en el distrital la política de apoyo a la reconversión del capital combina programas de facilitación del acceso al crédito, y programas de apoyo a la asociatividad y formación

de microempresas. No obstante, el gobierno nacional y la administración distrital le han dado diferente énfasis a las distintas clases programas.

El gobierno nacional financia la mayor parte de los recursos involucrados en programas de acceso al crédito con fuentes externas a su presupuesto. Estas fuentes son Bancoldex, FINAGRO, y el convenio entre el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, la banca comercial y algunas ONGs. En total, por medio de estas fuentes alternativas se tiene como meta desembolsar 4.244.329 créditos a microempresas y 24.680 créditos a Pymes en el período 2003-2006. Adicionalmente, una parte importante de los programas está compuesta por la provisión de garantías asistida por el Fondo Nacional de Garantías. Esta entidad tiene como objetivo garantizar en el mismo período 475.395 créditos a las Mipymes y 244.442 microcréditos. Aproximadamente 26% de los recursos orientados a la reconversión del capital asignados por presupuesto nacional de 2005 está destinado a programas de acceso al financiamiento. Además, el gobierno nacional destina casi 40% de los recursos para programas de apoyo a la reconversión del capital a proyectos de estímulo a la innovación y al desarrollo tecnológico. A su vez, cerca de 35% de los mismos recursos se destinan hacia programas de apoyo a la asociatividad y formación de microempresas.

Debe destacarse que, según el presupuesto nacional de 2005, más de un cuarto de los recursos destinados hacia este tipo de programas son manejados por el *Fondo Emprender* del SENA. Este fondo tiene como objetivo primordial facilitarle el acceso al capital a proyectos productivos que integren los conocimientos de los emprendedores con el desarrollo de las minicadenas, cadenas y *clusters* regionales.

Por su parte, la política de apoyo a la reconversión del capital en el Distrito Capital le da un mayor énfasis a los programas de acceso al crédito, que a los programas de apoyo a la asociatividad y formación de microempresas. Como puede observarse en el Cuadro VII-5, cuatro de los cinco objetivos del proyecto *líneas financieras para el apoyo y fortalecimiento a la micro y pequeña empresa de Bogotá* se centran en proveer mecanismos para el acceso al mercado de crédito formal. A diferencia de la política de apoyo nacional, en el nivel distrital las líneas de crédito no cuentan con fuentes alternativas a los recursos del presupuesto. El único objetivo dentro del proyecto

mencionado que busca dar apoyo a la asociatividad es el desarrollo de 900 sectores productivos a través del Fondo de Modernización y Desarrollo Tecnológico de las Micros, Pequeñas y Medianas Empresas (FOMIPYME).

VII.B.2. Recomendaciones de política

La caracterización de las Mipymes en Bogotá D.C. hace evidente la necesidad de contar con políticas de apoyo al acceso al crédito y la asociatividad de las Mipymes, más allá de la firma de un TLC con EE.UU. Si bien las empresas de menor tamaño de la capital no se encuentran fuertemente vinculadas al comercio internacional, los programas ya mencionados pueden eliminar las barreras financieras y organizacionales que perpetúan este fenómeno. Adicionalmente, los programas de apoyo a la reconversión del capital reducen la vulnerabilidad financiera de las Mipymes frente a cualquier tipo de choque macroeconómico.

Hacia el futuro existen varios frentes en los que la política de apoyo a las microfinanzas debe avanzar. Por un lado, los mecanismos de microcrédito, además de permitir la inclusión de la población más vulnerable al sistema financiero, deberían estar acompañados por programas de capacitación.²²³

Por otro lado, la administración distrital quizá debería emular la estrategia del gobierno nacional al buscar promover una mayor inclusión de la banca comercial privada en el mercado de las microfinanzas. Para lograr este objetivo se debe evaluar la idoneidad del marco regulatorio actual y definir el rol del gobierno frente a la expansión de la cobertura del microcrédito hacia la población económicamente marginada. Cabe señalar la importancia de desarrollar mecanismos que evalúen el impacto de cada uno los programas para establecer el horizonte futuro de esta línea de políticas. Por ello, resulta indispensable que la administración distrital haga un esfuerzo por mejorar las estadísticas sobre las Mipymes con el fin de poder realizar en un futuro diagnósticos más precisos

²²³ Esta recomendación fue propuesta por Beatriz Giraldo, Coordinadora del grupo Mipyme del DNP, en el *Debate de Coyuntura Social* de junio de 2005 sobre “*Microfinanzas en Colombia*”.

sobre la situación actual y perspectivas de este segmento de la economía frente a distintas coyunturas.

Cuadro VII-4
Políticas de apoyo a la reconversión del capital – Gobierno Nacional

Entidad	Programa - Plan Nacional de Desarrollo	Descripción / Objetivo	Resultados 2004	Metas 2005	Metas Cuatrienio	Presupuesto 2005 (\$ millones)	Presupuesto 2005 (\$ millones)		
Ministerio de Protección Social	Estímulo a la creación de nuevas organizaciones de economía solidaria	Madres comunitarias en procesos de inducción al cooperativismo	14.493	5.000	64.000				
		Empresas de economía solidaria constituidas	191	490	1.000	151	0,1%		
		Proyectos adicionales para el Estímulo a la creación de nuevas organizaciones de economía solidaria (1)				2.724	2,3%		
	Reforma a la empleabilidad	Incubadoras creadas en el Sistema Nacional de Incubación de Empresas	9	3	40	4.000	3,4%		
		Empresas generadas en el Sistema Nacional de Incubación de Empresas	253	314	2.449				
		Empleos nuevos en empresas generadas en el Sistema Nacional de Incubación de Empresas	2.289	1.888	17.720				
		Puntos de atención empresarial	18	4	40			1.033	0,9%
		Empresas promovidas a través del Fondo Emprender	178	1.667				30.000	25,8%
	Estímulo a la innovación y al desarrollo tecnológico	Proyectos para el estímulo a la innovación y al desarrollo tecnológico				43.409	37,4%		
	Ministerio de Comercio, Industria y Turismo	Acceso al financiamiento	Total recursos de crédito desembolsados a microempresas (incluye Bancoldex, Convenio Mincomercio-Banca Comercial-ONGs, Finagro y fundaciones) (\$ miles de millones) (2)*	1750	1466	5.127			
Total créditos desembolsados a microempresas*			713.484	636.387	2.223.827				
Recursos de crédito desembolsados a través de Bancoldex a microempresarios (\$ miles de millones)			261	270	835				

Entidad	Programa - Plan Nacional de Desarrollo	Descripción / Objetivo	Resultados 2004	Metas 2005	Metas Cuatrienio	Presupuesto 2005 (\$ millones)	Presupuesto 2005 (\$ millones)
		Créditos otorgados por Bancoldex a microempresarios	69.879	66.500	188.000		
		Recursos de crédito desembolsados a través de Convenio Mincomercio-Banca Comercial-ONGs a microempresarios (\$ miles de millones)	606	604	2.140		
		Créditos desembolsados a microempresarios por convenio Mincomercio - Banca Comercial - ONG	219.336	270.000	963.000		
		Recursos de crédito desembolsados a través de fundaciones a microempresarios (\$ miles de millones)	449	291	985,2		
		Créditos desembolsados por fundaciones a microempresarios	333.411	248.429	869.502		
		Recursos de crédito desembolsados por Bancoldex a Pymes (\$ miles de millones)	688	705	2.500		
		Número de créditos otorgados por Bancoldex a Pymes	7.452	7.570	24.680		
		Monto de los créditos garantizados por el Fondo Nacional de Garantías a Mipymes (\$ miles de millones)	1.820	2.100	6.673		
		Número de créditos garantizados por el FNG a Mipymes	118.029	150.000	475.395		
		Monto de los microcréditos garantizados por FNG (\$ miles de millones)	172	300	965		
		Número de microcréditos garantizados por el Fondo Nacional de Garantías	45.734	80.000	244.442		
		Valor de los créditos garantizados por el Fondo Nacional de Garantías - Programa Entes Territoriales (\$ miles de millones)	64	70	200		

Entidad	Programa - Plan Nacional de Desarrollo	Descripción / Objetivo	Resultados 2004	Metas 2005	Metas Cuatrienio	Presupuesto 2005 (\$ millones)	Presupuesto 2005 (\$ millones)
		Número de créditos desembolsados por el Fondo Nacional de Garantías - Programa Entes Territoriales	16.886	24.000	51.149		
		Proyectos adicionales para el acceso al financiamiento (3)				9.718	8,4%
	Instrumentos de apoyo no financiero	Recursos de apoyo a través de Fomipyme (\$ millones) (4)	2.871	36.000	70.000	20.000	17,2%
		Nuevas minicadenas productivas apoyadas a través de Fomipyme	4	30	120	100	0,1%
		Proyectos adicionales de instrumentos de apoyo no financiero (5)				1.900	1,6%
Dansocial	Promoción del desarrollo socioeconómico	Organizaciones solidarias redescantando recursos financieros	19	10	60		
		Organizaciones solidarias identificadas para ser integradoras financieras	3	2	7	16	0,0%
		Organizaciones solidarias capacitadas en desarrollo empresarial agropecuario	69	7	163	20	0,0%
		Asociados que han recibido asesoría y/o asistencia técnica en minería.	1.874	250	7.654		
		Microempresas comunitarias de servicios públicos conformadas y/o consolidadas	13	12	200	10	0,0%
		Mujeres capacitadas en economía solidaria	9.552	500	64.000	10	0,0%
		Asociados capacitados en Mipymes solidarias turísticas	565	312	600		
		Asociados organizados de comercio detallista	339	360	8.000	23	0,0%
		Apoyo a la promoción del desarrollo socioeconómico				510	0,4%
Departamento Nacional de Planeación	Estímulo a la innovación y al desarrollo tecnológico	Proyecto de estímulo a la innovación y al desarrollo tecnológico				2.550	2,2%

Fuente: Plan Nacional de Desarrollo "Hacia un Estado Comunitario" y el Presupuesto de Inversión por Resultados 2005 del DNP 2002-2008

* Incluye los créditos otorgados por Finagro.

Entidad	Programa - Plan Nacional de Desarrollo	Descripción / Objetivo	Resultados 2004	Metas 2005	Metas Cuatrienio	Presupuesto 2005 (\$ millones)	Presupuesto 2005 (\$ millones)
---------	----------------------------------------	------------------------	-----------------	------------	------------------	--------------------------------	--------------------------------

(1) Asistencia al desarrollo empresarial, el emprendimiento y el empresarismo: personas sensibilizadas, planes de negocios, empresas de capital privado creadas y Mipymes de capital privado fortalecidas.

(2) La meta incluye recursos de Finagro por \$301 mil millones y 51.458 créditos.

(3) Subsidios de crédito de capitalización de las Mipymes.

(4) Infraestructura propia del sector.

(5) Proyectos para el apoyo artesanal y las Mipymes.

Cuadro VII-5
Políticas de apoyo a la reconversión del capital – Gobierno Distrital

Entidad	Programa	Proyecto	Objetivos / Metas Año	2004	2005	2006	2007	2008	Presupuesto 2005 (\$ millones)
Secretaría de Hacienda	15 - Bogotá productiva	153 Líneas financieras para el apoyo y fortalecimiento a la micro y pequeña empresa de Bogotá	Beneficiar 30800 empresas a través de la "línea Bogotá"	2.800	7.000	7.000	7.000	7.000	5.000
			Beneficiar 23000 Mujeres y hombres cabeza de familia A través de la línea "microcrédito empresarial"	3.000	5.000	5.000	5.000	5.000	
			Beneficiar 4000 mujeres y hombres a través de los créditos para "capital semilla"	800	800	800	800	800	
			Beneficiar 17500 productores a través de la "línea agroindustrial"	1.500	4.000	4.000	4.000	4.000	
			Desarrollar 900 sectores productivos a través de Fomipyme	900	0	0	0	0	

Fuente: Plan de Desarrollo de Bogotá D.C. 2004-2008, Plan de Acción 2004-2008 y Plan Operativo Anual de Inversiones 2005 del DAPD

VII.C. Apoyo a la población más vulnerable

Si bien no hay evidencia que permita concluir que los costos de ajuste que implica un proceso de liberalización comercial recaerán de manera desproporcionada sobre la población más vulnerable, es probable que los hogares pobres sí deban asumir algunos de estos costos. En esta medida, si los costos de reentrenamiento y/o reubicación son demasiado altos, los individuos con escasos recursos quedarán económicamente marginados o, en el mejor de los casos, podrán vincularse en actividades menos productivas en el sector informal de la economía.

Como se menciona en la sección II.C de este documento, las políticas orientadas hacia el desarrollo y la expansión de los programas que componen la red de apoyo social tienen como propósito mejorar la calidad de vida de los hogares vulnerables y evitar que los niveles de pobreza aumenten. En otras palabras, estos programas sirven como mecanismos contra-cíclicos que evitan que la población vulnerable caiga en situación de pobreza ante un cambio estructural o choque macroeconómico. Por ello, el funcionamiento eficiente y la amplia cobertura de la red de apoyo social son condiciones fundamentales para compensar los costos de ajuste que deben asumir los hogares más pobres. Este conjunto de políticas permite a los pobres no desinvertir en educación y salud para continuar financiado su consumo habitual durante una crisis económica, o frente a cualquier choque que reduzca sus ingresos, por lo que la literatura empírica sugiere que la operación de una red de apoyo social sea permanente. Como se mencionó en el Capítulo II, una red de apoyo social por lo general puede involucrar programas de empleo, transferencias focalizadas o apoyos directos a los ingresos, y microcrédito.

A continuación se hace una breve descripción de los programas de apoyo a la población más vulnerable ofrecidos por el gobierno nacional y la administración distrital. Ya que en las secciones anteriores discutimos las políticas de empleo y de acceso al microcrédito, el análisis en esta sección se centra en los programas de transferencias focalizadas y los programas de ampliación de la cobertura del sistema subsidiado de salud y aseguramiento. A partir de este análisis se presentan y algunas las recomendaciones de política.

VII.C.1. Análisis del portafolio de programas de apoyo a la población más vulnerable

Tanto en el nivel nacional como en el distrital, la mayoría de programas de apoyo a la población más vulnerable se crearon para mitigar el impacto social de la crisis económica de finales de la década de los noventa. Como puede observarse en el Cuadro VII-6 y el Cuadro VII-7, el presupuesto nacional y distrital de 2005 le da prioridad a las políticas de ampliación de la cobertura de los sistemas de salud y aseguramiento subsidiado. En el nivel distrital alrededor de 84% de los recursos para los programas de apoyo a la población más vulnerable están dirigidos hacia la cobertura universal de la seguridad social y salud subsidiada, mientras que en el nivel nacional este porcentaje es aproximadamente 72%. Más aún, el presupuesto distrital de 2005 le asigna a la Secretaría de Salud Distrital 74% de los recursos del portafolio de programas de apoyo a la población más vulnerable para el proyecto de *universalización de la atención integral en salud*.

Los programas de transferencias focalizadas en el Distrito Capital tienen el propósito de beneficiar a una gran cantidad de ciudadanos. La administración distrital le ha dado un gran énfasis a los programas para el aseguramiento de la alimentación y la nutrición de la población más vulnerable a través del programa *Bogotá sin hambre*. Este programa concentra cerca del 3% del presupuesto total de 2005 del Distrito Capital, y 4% de los recursos asignados al Eje Social del presupuesto del mismo año.

VII.C.2. Análisis del enfoque y complementariedad de programas de apoyo a la población más vulnerable

Uno de los principales problemas en la política social distrital ha sido la falta de evaluación de su eficiencia y su efecto sobre la equidad, por medio del análisis del impacto y la focalización de los programas de apoyo a la población más vulnerable. Por su parte, el gobierno nacional ha establecido como estrategias fundamentales de focalización del gasto social la actualización y consolidación del *Sisbén*, y la consolidación de un sistema de protección social en las áreas de salud, riesgos profesionales, protección al desempleo, asistencia social, riesgo y formación para el

trabajo. Adicionalmente, el gobierno nacional, por medio del DNP, creó el *Sistema Nacional de Evaluación de Resultados de la Gestión Pública* (Sinergia) que verifica de manera continua el cumplimiento de las metas y objetivos establecidos por los ministerios y departamentos administrativos, y además lleva a cabo un análisis del funcionamiento, impacto y evolución de las principales políticas y programas del gobierno.

Por otra parte, en el nivel distrital hace falta depurar los mecanismos de evaluación. Si bien la gestión de la Veeduría Distrital ha permitido hacer un seguimiento del cumplimiento de metas planteadas *ex ante*, hace falta desarrollar las herramientas institucionales necesarias para evaluar *ex post* si los programas efectivamente están focalizados hacia los grupos poblacionales en condiciones particularmente vulnerables (i.e. niños en edad escolar, mujeres embarazadas o lactantes, y los ancianos de bajos ingresos), y si éstos tienen un impacto significativo sobre el bienestar de la población objetivo. En esta medida, la administración distrital debe seguir la iniciativa del gobierno central de consolidar los mecanismos institucionales necesarios para evaluar la focalización e impacto de los programas sociales.

Los resultados del estudio de Perotti (2002) acerca de los problemas en el enfoque de la política social colombiana parecen ser relevantes en la actualidad, tanto en el nivel nacional como en el distrital. Este autor identifica tres problemas fundamentales en el diseño e implementación de la política social. El primer inconveniente destacado es la gran fragmentación en el enfoque de la política social. En este punto, Perotti destaca las dificultades que conlleva implementar una red de apoyo social involucrando demasiadas entidades del Estado. Un enfoque fragmentado trae como consecuencia el uso ineficiente de recursos, debido a la duplicación de programas y tareas, una mayor dificultad para hacerle seguimiento al uso de los recursos y la obtención de metas, la falta de coordinación entre entidades y la duplicidad de responsabilidades, todo lo cual redundaría en una menor eficiencia en la asignación de los recursos.

El segundo problema que destaca Perotti es la falta de continuidad de los programas, debido a que no se conciben como parte de una red de apoyo social permanente sino como parte de un paquete de políticas coyunturales. Este autor destaca que una parte

significativa los programas sociales “han privilegiado los discursos sobre los hechos concretos”. En otras palabras, históricamente los cambios en la política social en Colombia (incluyendo el Distrito Capital) no han estado determinados por la ejecución de una verdadera reestructuración de sus lineamientos y objetivos del portafolio de programas de la red de apoyo social.²²⁴

²²⁴ Perotti da como un ejemplo de este fenómeno el programa *Pacto por la Infancia*. Si bien en 1997 32 departamentos y tres ciudades habían firmado *Pactos por la Infancia*, y a 1600 personas se les habían adjudicado labores de supervisión según un documento Conpes, hoy en día no se sabe cuáles fueron los objetivos y los logros concretos de los *Pactos*. Más aún, este programa no es mencionado en documentos recientes.

Cuadro VII-6
Políticas de apoyo a la reconversión del capital – Gobierno Nacional

Entidad	Programa - Plan Nacional de Desarrollo	Descripción / Objetivo	Resultados 2004	Metas 2005	Metas Cuatrienio	Presupuesto 2005 (\$ millones)	Participación en el presupuesto 2005
Ministerio de Protección Social	Fortalecer el aseguramiento	Total nuevos afiliados en el Régimen Subsidiado en Salud (Incluye subsidios totales y parciales)	3.553.983	2.400.000	5.900.000	3.101.298	57,5%
		Nuevos afiliados en el Régimen Subsidiado en Salud (Totales)	1.814.222	1.400.000	3.000.000		
		Nuevos afiliados en el Régimen Subsidiado en Salud (Parciales)	1.739.761	1.000.000	2.900.000		
		Total afiliados en el Régimen Subsidiado en Salud (Acum)	15.421.930	17.821.930	19.000.000		
		Nuevos afiliados en el Régimen Contributivo	885.682	300.000	1.525.420		
		Total afiliados en el Régimen Contributivo (Acum)	14.690.883	14.690.883	14.690.883		
		Nuevos afiliados en Riesgos Profesionales	201.922	300.000	1.200.000		
		Total afiliados en Riesgos Profesionales (Acum)	5.010.141	5.146.490	5.591.975		
		Proyectos adicionales para fortalecer el aseguramiento (1)				143.301	2,7%
	Mejorar el acceso y la prestación de los servicios de salud en el SGSSS	Hospitales públicos reestructurados incluidos en los convenios	55	45	138	118.400	2,2%
		Proyectos adicionales para mejorar el acceso y la prestación de los servicios de salud en el SGSSS (2)				172.582	3,2%
	Acciones prioritarias en salud pública	Coberturas útiles de vacunación con todos los biológicos en el territorio Nacional (Acum) (3)	90,30%	95%	95%	102.000	1,9%
		Proyectos adicionales de acciones prioritarias en salud pública (4)				19.949	0,4%
	Protección a la familia, la	Niños de 6 meses a 5 años de edad beneficiados con desayunos (Acum) (5)	503.663	1.000.000	1.000.000	60.000	1,1%

Entidad	Programa - Plan Nacional de Desarrollo	Descripción / Objetivo	Resultados 2004	Metas 2005	Metas Cuatrienio	Presupuesto 2005 (\$ millones)	Participación en el presupuesto 2005
	infancia y la juventud	Niños beneficiados del programa Restaurantes Escolares (Acum.)	2.610.981	2.429.687	2.497.114	161.989	3,0%
		Niños beneficiados en Hogares ICBF (Acum)	957.126	956.061	956.061	491.952	9,1%
		Adultos mayores beneficiados de subsidios (Acum)	138.835	170.000	170.000	127.872	2,4%
		Programa de complementación alimentaria al adulto mayor "Juan Luis Londoño de la Cuesta"	25.660	400.000	400.000	110.900	2,1%
		Casos de filiación atendidos - Pruebas de Genética	11.307	6.000	25.000	5.000	0,1%
		Consejos de política social en funcionamiento	152	950		3.135	0,1%
		Proyectos adicionales de protección a la familia, la infancia y la juventud (6)				322.915	6,0%
Presidencia	Mujeres constructoras de paz y desarrollo	Mujeres cabeza de familia beneficiadas con crédito	265	3.400	9.500		
		Mujeres cabeza de familia capacitadas en actividades productivas y líneas de crédito	4.187	3.400			
		Mujeres vinculadas a organizaciones sociales que participan en consejos comunitarios de mujeres y en programas de política "Mujeres Constructoras de Paz y Desarrollo" apoyadas por la consejerías	3.743	2.000	6.000		
		Departamentos que han incorporado el enfoque de género en las políticas públicas	8	10			
	Protección a la familia, la infancia y la juventud	Familias beneficiadas con el último ciclo pagado por el Programa Familias en Acción	328.455	400.000	400.000	245.272	4,5%
		Niños beneficiados con último ciclo pagado por el programa Familias en acción	737.200	1.000.000	1.000.000		

Entidad	Programa - Plan Nacional de Desarrollo	Descripción / Objetivo	Resultados 2004	Metas 2005	Metas Cuatrienio	Presupuesto 2005 (\$ millones)	Participación en el presupuesto 2005
		Niños beneficiados anualmente a través de proyectos del Plan General de la celebración del Día de la Niñez y la Recreación	602.379	500.000	500.000		
		Nuevas ludotecas abiertas al público	4	4		300	0,0%
		Proyectos adicionales para la protección a la familia, la infancia y la juventud (6)				456	0,0%
Ministerio de Hacienda y Crédito Público	Fortalecer el aseguramiento	Registro único de aportantes al Sistema de Seguridad Social - administración				775	0,0%
	Mejorar el acceso y la prestación de servicios de salud en el SGSSS	Valor de las colocaciones en el sector Salud por Findeter (millones de pesos)	45.715	44.300		44.300	0,8%
		Otros programas para el mejoramiento del acceso y la prestación de servicios de salud en el SGSSS				165.000	3,1%

Fuente: Plan Nacional de Desarrollo "Hacia un Estado Comunitario" y el Presupuesto de Inversión por Resultados 2005 del DNP 2002-2008

(1) Protección a poblaciones especiales a través del Fondo de Solidaridad Pensional: madres comunitarias, personas con discapacidad, servicio doméstico e independientes del sector rural y urbano.

(2) Mejoramiento de la atención y calidad en salud: atención de reclamaciones atendidas por eventos catastróficos; atención en salud para población desplazada y para población con discapacidad y programa de vulnerabilidad sísmica de hospitales.

(3) Con corte a 31 de diciembre en el 90% de los municipios.

(4) Control y vigilancia epidemiológica: Red nacional de laboratorios para la investigación, vigilancia y control en salud pública (INS). Prevención y control del cáncer ((INC). Medicamentos de control especial.

(5) El ICBF no tiene recursos para llegar a un millón de beneficiarios, en el 2005. Para poder cubrir los 500 mil niños adicionales, es necesario asegurar que el Ministerio de Hacienda incorpore al presupuesto ICBF 2005 los excedentes financieros.

(6) Promoción y fomento a los derechos de la niñez y la familia. Protección Integral a la niñez para restituir y garantizar sus derechos. Atención de niños a través de DABS. Programa Nacional de Alimentación Juan Luis Londoño y fortalecimiento del Sistema.

Cuadro VII-7
Políticas de apoyo a la reconversión del capital – Gobierno Distrital

Entidad	Programa	Proyecto	Objetivos / Metas Año	2004	2005	Quinquenio 2004-2008	Presupuesto 2005 (\$ millones)	Participación en el presupuesto 2005
Departamento Administrativo de Bienestar Social	1 - Bogotá sin hambre	212 Comedores comunitarios: Un medio para restablecer el derecho a la alimentación	Brindar 76000 almuerzos diarios Suministrados A Familias en condiciones de vulnerabilidad y pobreza que reciben la alimentación con el aporte nutricional.	3.500	26.000	241.500	11.937	1,2%
			Formar a 192000 beneficiarios-as de comedores en actitudes y hábitos alimentarios y de vida saludables	3.500	32.500	192.000		
			Facilitar a 254000 beneficiarios-as de comedores el acceso a la red de servicios sociales básicos.	3.500	38.500	254.000		
			Formar a 254000 beneficiarios-as de comedores en valores, derechos y deberes ciudadanos.	3.500	38.500	254.000		
			Diseñar 5 estrategias de comunicación que contribuyen a la sostenibilidad del proyecto Comedores Comunitarios.	1	1	5		
		7314 Seguridad alimentaria y nutricional DABS	Brindar en 41290 Cupos apoyo alimentario a los diferentes beneficiarios de los proyectos DABS	35.690	37.190	192.650	20.592	2,0%
			Ofrecer 1256 Cupos de apoyo alimentario a niños-as de 0 a 5 años no vinculados a programas de primera infancia, en un segundo turno de almuerzos en jardines infantiles DABS	1.256	1.256	6.280		
			Entregar 196115 Bonos de apoyo alimentario fin de año a niños-as menores de 5 años y niños-as con limitaciones cognitivas menores de 18 años	36.463	37.863	196.115		
			Vigilar en 58000 Cupos el estado nutricional de beneficiarios-as DABS.	38.196	43.765	248.608		
			Formar en 6000 cupos a los beneficiarios de proyectos DABS en estilos de vida y alimentación saludable	1.200	1.200	6.000		

Entidad	Programa	Proyecto	Objetivos / Metas Año	2004	2005	Quinquenio 2004-2008	Presupuesto 2005 (\$ millones)	Participación en el presupuesto 2005	
			Implementar 4 estrategias de comunicación para difundir los estilos de vida y alimentación saludable	1	1	4			
		202 Pactos para la inclusión con familias ubicadas en zonas de alto deterioro urbano	Identificar y registrar 2500 familias en el sistema de información, que se encuentren en graves condiciones de pobreza y vulnerabilidad ubicadas en zonas que requieran procesos de renovación urbana.	300	550	2.500	6.080	0,6%	
			Atender transitoriamente en 135 cupos / año de alojamiento a 1.520 familias en graves condiciones de pobreza y vulnerabilidad, identificadas en zonas que requieran procesos de renovación urbana.	135	135	675			
			Realizar 36667 orientaciones referenciaciones y remisiones a los servicios sociales básicos de la ciudad.	4.667	8.000	36.667			
			Gestionar 2750 vinculaciones a oportunidades de generación de ingresos ante empresas públicas y privadas.	250	625	2.750			
			Vincular 3667 personas a procesos de formación ciudadana y para el trabajo	467	800	3.667			
	4 - Restablecimiento de derechos e inclusión social	204 Políticas y estrategias para la inclusión social	Diseñar 1 Plan de trabajo para avanzar en el diseño del Sistema Integral de Protección y Seguridad Social -SIPSS-	0	0	3	3.300	0,3%	
				Diseñar 1 Documento preliminar de la Política Social Integral	0	0			3
				Diseñar 1 Documento Política social integral para niñez y adolescencia	0	0			2
				Diseñar 1 Documento Diseño del sistema de indicadores sociales del D.C.	0	1			3
			7217 Atención para el bienestar	Atender 1200 Cupo / persona mayor / año Atención integral en instituciones	1.200	1.200	6.000	32.179	3,2%

Entidad	Programa	Proyecto	Objetivos / Metas Año	2004	2005	Quinquenio 2004-2008	Presupuesto 2005 (\$ millones)	Participación en el presupuesto 2005
		de la persona mayor en pobreza en Bogotá D. C.	Entregar 19600 Cupo / persona mayor / año Subsidios mensuales directos para atender necesidades de alimentación, habitación y autocuidado	19.600	19.600	98.000		
			Entregar 800 Cupo / persona mayor / año Subsidios directos para atender necesidades de alimentación, habitación y autocuidado de personas mayores que tengan a su cargo discapacitados o menores o solos	800	800	4.000		
			Ofrecer 34476 Cupo / persona mayor / año Actividades de desarrollo humano incluyendo a todos/as beneficiarios/as del proyecto.	34.476	34.476	172.380		
			Diseñar 1 Metodología Para orientar la formulación y puesta en marcha de la política de envejecimiento y vejez	0	1	1		
		7306 Oír - Ciudadanía	Realizar 164000 Orientaciones, informaciones y Referenciaciones de ciudadanos-as a servicios sociales básicos	12.000	25.500	164.000	2.249	0,2%
			Realizar 2250 Reuniones De acciones pedagógicas en comedores comunitarios y en zonas de poca presencia institucional y en espacios institucionales	250	500	2.250		
			Atender 19500 Familias en situación de emergencia social cotidiana mediante apoyos	3.900	3.900	19.500		
			Atender 3000 Familias en crisis a causa de eventos catastróficos mediante apoyos	600	600	3.000		
			Atender 21000 Mujeres y hombres En la oficina de atención al migrante	2.450	4.620	21.000		
		7312 Atención integral para la inclusión social de ciudadanos y ciudadanas habitantes de la	Realizar 120000 atenciones/orientaciones en la modalidad brigadas de atención en calle	15.000	30.000	120.000	4.876	0,5%
			Atender en 350 cupos diarios en la submodalidad de atención hogar de paso día	250	350	1.650		

Entidad	Programa	Proyecto	Objetivos / Metas Año	2004	2005	Quinquenio 2004-2008	Presupuesto 2005 (\$ millones)	Participación en el presupuesto 2005
		calle	Atender en 150 cupos diarios en la submodalidad de atención hogar de paso noche	100	150	700		
			Atender en 270 cupos anuales en la modalidad de atención transitoria	270	270	1.350		
			Atender en 500 cupos anuales en la modalidad de comunidades de vida	300	500	2.300		
			Realizar 800 atenciones en la modalidad de enlace social	100	200	800		
			Realizar 2000 atenciones de formación para el trabajo	250	450	2.000		
			Realizar 1480 atenciones de vinculación a oportunidades de generación de ingresos	50	378	1.480		
	24 - Participación para la decisión	215 Fortalecimiento del tejido local para la gestión social	Cualificar y asesorar 120 Redes sociales en las veinte localidades para fortalecer participación en política social	40	20	120	2.328	0,2%
			Coordinar y asesorar 21 instancias de Política Social 20 CLOPS, 1 Consejo Distrital de Política Social	21	21	105		
			Implementar 1 Red integral de información social local	0	0	3		
			Formar 9200 Ciudadanos-as de todas las localidades (niños-as, formados de CDI y responsables y familias que asisten a los comedores)	1.200	2.000	9.200		
			Apoyar 120 iniciativas de participación de redes sociales, temáticas y por grupos poblacionales (mujeres, jóvenes, adultos mayores, niños y familias) en las veinte localidades.	0	30	120		
Secretaría de Educación Distrital	1 - Bogotá sin hambre	7361 Alimentación para escolares	Atender 477000 alumnos diariamente a través del suministro de refrigerios, y que se encuentren en zonas rurales y zona urbana de estratos 1 y 2.	266.000	308.000	1.862.000	56.293	5,5%

Entidad	Programa	Proyecto	Objetivos / Metas Año	2004	2005	Quinquenio 2004-2008	Presupuesto 2005 (\$ millones)	Participación en el presupuesto 2005
		en las instituciones educativas distritales	Contratar 2 procesos para la inventoría de la entrega de refrigerios y restaurantes escolares, estudios y consultorías.	2	2	10		
			Atender 48 instituciones educativas distritales para la capacitación de los niños, las niñas y padres de familia de las IED seleccionadas	48	48	240		
			Realizar 1 estudios sobre condiciones nutricionales de los niños y niñas que estudian en las instituciones del Distrito, en colaboración con otros entes	0	1	4		
			Ofrecer 83600 alimentos a alumnos diariamente a través del suministro de comida caliente en restaurantes escolares de establecimientos educativos de zonas rurales y urbanas de estratos 1 y 2	10.000	14.400	262.000		
Secretaría de Gobierno	18 - Atención a población en condiciones de desplazamiento forzado, desmovilización ó vulnerabilidad frente a la violencia, con perspectiva de Derechos Humanos y de Derecho Internacional Humanitario	295 Atención complementaria a población en situación de desplazamiento forzado o vulnerabilidad frente a la violencia en el Distrito Capital	Realizar 1 Programa Para la atención complementaria e integral para la población desplazada o vulnerable frente a la violencia	0	1	4	6.500	0,6%
			Realizar 1 Campaña De sensibilización hacia el tema del desplazamiento forzado	1	1	5		
			Adelantar 1 Proceso Que permita la instalación de Unidades de Atención al desplazado en 2 Localidades del Distrito Capital	0	1	4		
	354 Programa de Atención Complementario a Población Reincorporada con presencia en Bogotá	Consolidar 1 Modelo de atención complementaria a población reincorporada con presencia en Bogotá	0	1	1	800	0,1%	
		Desarrollar 8 Planes / Proyectos de formación y capacitación del sujeto político	0	2	8			
		Desarrollar 1 Programa de consolidación de sujeto social.	0	1	4			

Entidad	Programa	Proyecto	Objetivos / Metas Año	2004	2005	Quinquenio 2004-2008	Presupuesto 2005 (\$ millones)	Participación en el presupuesto 2005
			Ejecutar 1 Programa de seguimiento para consolidar los emprendimientos económicos de los reinsertados (Programas de atención del sujeto económico)	0	1	4		
			Consolidar 1 Base social amplia de trabajo por la reconciliación y la convivencia a partir del apoyo a los procesos de reincorporación.	0	1	4		
			Realizar 2 Investigaciones sobre similitudes y diferencias entre la dejación colectiva de las armas y la desmovilización de carácter individual	0	1	2		
			Elaborar 2 Estudios sobre las normas y contenidos óptimos de la ubicación de reincorporados en condiciones urbanas y rurales	0	1	2		
Instituto Distrital para la Protección de la Niñez y la Juventud	1 - Bogotá sin hambre	198 Comedores comunitarios: Primer paso del proceso educativo de los sectores más vulnerables	Suministrar 27000 Almuerzos diarios a población en situación de pobreza y vulnerabilidad	3.000	10.000	87.000	5.000	0,5%
		7194 Atención alimenticia a los asistidos	Suministrar a 7000 asistidos beneficiarios del Idipron alimentación	7.000	7.000	35.000	6.602	0,6%
Secretaría de Salud / Fondo Financiero de Salud	1 - Bogotá sin hambre	337 Promoción de la alimentación sana	Mejorar el estado nutricional del 100 % de los niños y niñas menores de 2 años con desnutrición aguda, identificados por el SISVAN	100	100	500	3.500	0,3%
			Mejorar el estado nutricional del 100% de niños y niñas de 2 a 7 años, con desnutrición aguda identificados por el SISVAN y que han tenido seguimiento de campo	100	100	500		

Entidad	Programa	Proyecto	Objetivos / Metas Año	2004	2005	Quinquenio 2004-2008	Presupuesto 2005 (\$ millones)	Participación en el presupuesto 2005
			Brindar asesoría y asistencia técnica en 20 planes locales a la comunidad y a las instituciones (sub comité de San del CLOPS) que garanticen la respuesta transectorial a las necesidades de SAN de la localidad y orienten la inversión de los recursos	20	20	100		
			Suplementar a 120000 gestantes con micronutrientes	120.000	120.000	600.000		
			Incrementar en 40 % la lactancia materna exclusiva a los 6 meses	5	5	40		
			Suplementar a 191000 niños o niñas menores de 12 años con sulfato ferroso	191.000	191.000	955.000		
			Orientar, formar y capacitar a 5000 personas integrantes de círculos de gestión en salud (multiplicadores) en patrones adecuados de consumo alimentario	0	2.000	5.000		
			Incrementar hasta 240 unidades notificadoras del SISVAN, de la mano con el número de equipos básicos de salud familiar	0	22	137		
		384 Ciudad para la salud y la vida					56.585	5,6%
	3 - Salud para la vida digna	385 Universalización de la atención integral en salud					754.949	74,2%
		386 Redes sociales y de servicios de calidad de vida y salud					35.270	3,5%
	12 - Red de centralidades Distritales	345 Plan maestro de equipamientos en salud	Actualizar, ajustar, hacer seguimiento al 100 % del plan maestro de equipamientos en salud para el Distrito, acorde con la política distrital de salud.	15	65	100	500	0,0%

Entidad	Programa	Proyecto	Objetivos / Metas Año	2004	2005	Quinquenio 2004-2008	Presupuesto 2005 (\$ millones)	Participación en el presupuesto 2005
		346 Complejo hospitalario del centro Ciudad Salud	Integrar funcionalmente al 100 % de las IPS ubicadas en la zona centro sur de la ciudad, para el mejoramiento del acceso a los servicios de salud de los habitantes del distrito	2	10	202	2.500	0,2%
			Integrar funcionalmente el 100 % de las instituciones de salud de la zona centro sur de la ciudad como centro docente, asistencial y de investigación científica	0	10	200		
	35 - Sistema Distrital de Información	344 Desarrollo del Sistema Integrado de Información en Salud	Crear y actualizar anualmente 21 mapas de déficit y brechas en calidad de vida y salud. Un mapa por localidad y uno distrital con identificación de déficit de respuestas frente a necesidades y de brechas de equidad	21	21	105	6.000	0,6%
			Implementar 1 modelo de gestión de información en salud. Conjunto de procesos para la producción, flujo y manejo de la información, con calidad, oportunidad y suficiencia y los planes operativo, táctico y estratégico del sistema integrado de información	0,2	0,2	1		
			Crear y operar 1 observatorio de calidad de vida en salud para la toma de decisiones, con base en indicadores de avance en la garantía del derecho a la salud, mejoramiento de la calidad de vida y equidad en salud	1	1	5		
			Garantizar 1 infraestructura operativa y actualizada de informática y telecomunicaciones (TIC) al servicio de los procesos de la SDS, las ESE integrada a todos los actores del SGSS	0,2	0,2	1		
			Crear y operar 20 monitores comunitarios de la calidad de vida y la salud. Puntos de monitoreo en línea de logros en salud al servicio de los ciudadanos y organizaciones sociales en las localidades	20	20	100		

Entidad	Programa	Proyecto	Objetivos / Metas Año	2004	2005	Quinquenio 2004-2008	Presupuesto 2005 (\$ millones)	Participación en el presupuesto 2005
			Crear y operar 5 procesos de depuración, mejoramiento y administración de bases estratégicas sectoriales con impacto distrital	2	3	5		
			Dotar 23 Instituciones (ESE, SDS) Para ampliar y mejorar la capacidad operativa y gestión de tecnología en proyectos prioritarios para la implementación del modelo con enfoque familiar y comunitario	23	23	115		

Fuente: Plan de Desarrollo de Bogotá D.C. 2004-2008, Plan de Acción 2004-2008 y Plan Operativo Anual de Inversiones 2005 del DAPD

VII.D. Apoyo al sector rural

Según el Banco Mundial (2005b), la población rural de los países en desarrollo por lo general está en situación de pobreza. Esto justifica que, ante cambios estructurales como una apertura comercial, existan programas diseñados específicamente para el apoyo al sector rural. En esta sección se esbozan los programas de apoyo al sector rural existentes en el país. Sin embargo, no se hace una evaluación profunda de estos programas dada la limitada importancia relativa del sector rural en la economía distrital.

El proceso de ajuste ante una mayor liberalización comercial puede tener un impacto significativo sobre el bienestar de la población rural. En particular, dadas las imperfecciones en el mercado por tierra (por ejemplo, exceso de concentración o derechos de propiedad débiles) y las restricciones al acceso de crédito, ante un choque en sus ingresos los trabajadores rurales pueden verse forzados a migrar a las ciudades, e insertarse en sectores intensivos en mano de obra no calificada o en la economía informal urbana. Este fenómeno tiende a acentuarse si los hogares vulnerables no dependen de la producción de subsistencia y por ende se encuentran vinculados al comercio de bienes agrícolas. Más aún, en la medida en que las importaciones de bienes de capital y maquinaria tienden a aumentar, producto de la liberalización comercial, podría presentarse un cambio tecnológico sesgado hacia el trabajo calificado en el sector agroindustrial rural que tendería a aumentar los costos de ajuste en los que deben incurrir los hogares más pobres.

Por estos motivos, es fundamental el desarrollo y la ampliación de la cobertura de los programas de apoyo a la reconversión laboral y del capital, y los programas de apoyo a la población más vulnerable en el sector rural.

VII.D.1. Portafolio de programas para el apoyo al sector rural

Como puede observarse en el Cuadro VII-8 y el Cuadro VII-9, casi la totalidad de los programas de apoyo al sector rural en Colombia son provistos por el gobierno nacional. Según las cifras del presupuesto nacional de 2005, aproximadamente tres cuartas partes de los recursos destinados al apoyo del sector rural son créditos desembolsados a través

del Fondo para el Financiamiento del Sector Agropecuario (FINAGRO). La meta propuesta por el Plan de Desarrollo para el período 2003-2006 es que por medio de esta entidad se entregue un monto total de \$6.700 mil millones de pesos en créditos para el sector agropecuario, y \$1.167 mil millones de pesos en créditos para microempresarios en este sector. Debe mencionarse también que aproximadamente 11% de los recursos destinados al apoyo del sector rural involucran programas de transferencias focalizadas. Entre estos programas el más importante, en términos de utilización de recursos, es el *Programa Familias Guardabosques* dirigido por la Presidencia de la Nación.

VII.D.2. Análisis del enfoque de las políticas de apoyo al sector rural

Según los resultados de los Capítulos IV y V, existe una diferencia radical entre la estructura productiva del Distrito Capital y la Nación. Mientras el sector de agricultura y agroindustria representa la segunda fuente de ingresos laborales para los hogares en los primeros tres deciles de ingreso en el país, éstos sectores tienen un peso poco significativo en los ingresos laborales de los hogares bogotanos. De esta manera, parece correcto que el gobierno nacional monopolice la oferta de políticas de apoyo al sector rural.

Según De Ferranti *et al.* (2005), la experiencia regional con los instrumentos de transferencias focalizadas y apoyos directos orientadas al sector rural señala que estos instrumentos deben complementarse con programas que mitiguen posibles pérdidas de ingresos por empleo, como seguros por desempleo. Adicionalmente, ese trabajo sugiere que los apoyos o transferencias no excluyan a ningún cultivo, y que además no exijan para su desembolso que las personas produzcan determinados productos agrícolas.

Cuadro VII-8
Políticas de apoyo al sector rural – Gobierno Nacional

Entidad	Programa - Plan Nacional de Desarrollo	Descripción / Objetivo	Resultados 2004	Metas 2005	Metas Cuatrienio	Presupuesto 2005 (\$ millones)	Participación en el presupuesto 2005
Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural	Esquemas asociativos y productivos para el desarrollo rural	Familias beneficiadas con el apoyo gubernamental a la cafcultura (AGC) al año	500.000	500.000	500.000	45.000	1,9%
		Nuevos empleos generados por Pademer	6.394	7.500	26.000	7.000	0,3%
		Nuevos empleos generados por Alianzas Productivas	3.068	4.000	15.000	12.000	0,5%
		Proyecto Certificado de Incentivo Forestal				8.000	0,3%
		Proyectos sistemas de Información				6.400	0,3%
		Proyectos relacionados con el fomento a la producción agropecuaria (1)				94.360	3,9%
	Desarrollo científico y tecnológico	Centros provinciales de gestión agroempresarial constituidos (Acum)	73	120	120		
		Centros provinciales de gestión agroempresarial en operación	30	120	120		
		Centros provinciales de gestión agroempresarial consolidados	7	80	120		
		Proyectos Sanidad Agropecuaria				25.969	1,1%
		Proyectos desarrollo tecnológico				16.032	0,7%
		Proyectos pesca y acuicultura				2.354	0,1%
		Proyecto estrategia de transición				5.000	0,2%
	Acceso a factores productivos y financieros	Recursos de créditos desembolsados a través de Finagro para el financiamiento agropecuario (\$ miles de millones)	1.892	1.800	6.700	1.800.000	74,8%
		Recursos de créditos desembolsados a través de Finagro para microempresarios agropecuarios (\$ miles de millones)	434,5	300,7	1.167		
		Créditos otorgados a microempresarios agropecuarios	90.858	51.458			
		Valor de las colocaciones de créditos del Banco Agrario para financiamiento agropecuario (\$ miles de millones)	897,6	885	3.180		
		Bancos de maquinaria agrícola nuevos	80	50	200		
		Plan de Reactivación Nacional y Cafetero				13.000	0,5%

Entidad	Programa - Plan Nacional de Desarrollo	Descripción / Objetivo	Resultados 2004	Metas 2005	Metas Cuatrienio	Presupuesto 2005 (\$ millones)	Participación en el presupuesto 2005
		Hectáreas adjudicadas por el Programa de Reforma Agraria	16.025	35.500	150.000	12.530	0,5%
		Familias beneficiadas con el programa de Reforma Agraria	1.744	3.750	15.000		
		Hectáreas tituladas a colonos y a comunidades negras				1.300	0,1%
		Saneamiento de resguardos				1.800	0,1%
		Incentivo a la Capitalización Rural ICR(2)				40.000	1,7%
		Proyectos de Audiencias Públicas - Adecuación de tierras				9.108	0,4%
		Proyecto administración distritos de riego				300	0,0%
	Acceso a infraestructura rural y vivienda	Familias beneficiadas con el subsidio de interés social para mejoramiento o construcción de vivienda rural	7.618	8.464	33.240	46.000	1,9%
		Familias beneficiadas con subsidios de mejoramiento de vivienda rural y saneamiento básico (3)	3.961	3.312			
		Familias beneficiadas con subsidios para construcción de vivienda rural nueva	3.657	5.152	22.160		
Presidencia	Proyectos Productivos y de Generación de Ingresos	Familias beneficiadas con pagos del Programa Familias Guardabosques (Acum)	19.024	34.600		180.936	7,5%
		Nuevas Hectáreas ocupadas con el Programa de "Proyectos Productivos"	21.113	19.800		17.335	0,7%
		Nuevas Familias beneficiadas con el Programa de "Proyectos Productivos"	4.936	4.967			
	Fortalecimiento institucional y comunitario	Proyectos de fortalecimiento institucional y comunitario (3)				17.000	0,7%
	Seguridad alimentaria	Campesinos en proyectos de seguridad alimentaria -RESA-	686.274	1.000.000	3.000.000	45.000	1,9%
Departamento Nacional de Planeación	Desarrollo científico y tecnológico	Proyectos de innovación y desarrollo tecnológico en el agro				1.500	0,1%

Fuente: Plan Nacional de Desarrollo "Hacia un Estado Comunitario" y el Presupuesto de Inversión por Resultados 2005 del DNP 2002-2008

(1) Incluye: Fondo de comercialización, repoblamiento bovino, asistencia técnica para el desarrollo agropecuario, fondo a proyectos productivos, fondo de proyectos mujer rural y desarrollo rural. (2) Apoya el programa de esquemas asociativos. (3) Se incluye el proyecto de audiencias públicas.

Cuadro VII-9
Políticas de apoyo al sector rural – Gobierno Distrital

Entidad	Programa	Proyecto	Objetivos / Metas Año	2004	2005	2006	2007	2008	Presupuesto 2005 (\$ millones)
Departamento Administrativo de Planeación Distrital	13 - Sostenibilidad urbano - rural	308 Políticas e instrumentos para el desarrollo urbano - rural sostenible	Formular 1 política de Desarrollo Rural para el Distrito, con perspectiva regional.	1	0	0	0	0	1.300
			Formular 5 planes para las piezas rurales del Distrito - Unidades de Planeamiento Rural - UPR.	3	2	0	0	0	
			Formular 2 planes de mejoramiento integral de centros poblados rurales.	2	0	0	0	0	
			Diseñar 2 instrumentos de gestión para la planificación rural.	0	0	1	1	0	
			Elaborar 3 proyectos de decreto para la expedición de los lineamientos para el ordenamiento de la industria en el Distrito.	0	1	1	1	0	
			Diseñar 1 plan de acción para la gestión de riesgo en el Distrito.	0	0	0	1	0	
			Formular 1 política de gestión del riesgo.	0	0	0	0	1	
			Formular 1 política de reducción de la vulnerabilidad física para el Distrito.	0	0	0	0	1	
			Desarrollar 6 estudios que permitan precisar las políticas de desarrollo rural, medio ambiente y vulnerabilidad en el Distrito.	0	1	2	2	1	

Fuente: Plan de Desarrollo de Bogotá D.C. 2004-2008, Plan de Acción 2004-2008 y Plan Operativo Anual de Inversiones 2005 del DAPD

VII.E. Demanda por políticas públicas según los empresarios industriales de Bogotá-Cundinamarca

Como complemento del análisis de las herramientas de política pública para minimizar los costos de ajuste de un cambio en la política comercial, a continuación analizamos las respuestas obtenidas por Fedesarrollo en el marco de un módulo especial de la Encuesta de Opinión Empresarial (EOE). Las respuestas se relacionan con la expectativa que tienen los empresarios industriales de Bogotá-Cundinamarca frente a las políticas que adopten, tanto el gobierno nacional como el local, frente al cambio estructural que pondría en marcha un TLC con Estados Unidos. Este módulo especial de la EOE se realizó entre mayo y junio de 2004. La muestra de la encuesta se compone de 270 empresas de Bogotá-Cundinamarca con ventas anuales superiores a \$200 millones y pertenecientes a 18 renglones industriales de la economía regional. Como se verá a continuación, algunas de las respuestas de los empresarios guardan concordancia con los programas de apoyo ante cambios estructurales implementados en países como Chile y México, así como en nuestro país en años recientes (véase el Cuadro II-1).

El Gráfico VII-5 señala que entre las medidas que las empresas de la región esperan que el ***gobierno nacional*** adopte para facilitar su adaptación a las nuevas condiciones del mercado sobresale el apoyo económico para la reconversión tecnológica (18,6%), la creación de líneas de crédito para la financiación de capital de trabajo (15,6%) y una garantía de estabilidad macroeconómica (13,3%). Así mismo, los empresarios de *Bogotá-Cundinamarca* desean que el gobierno nacional invierta en infraestructura de transporte (12%), en mejorar las condiciones de seguridad (11,7%) y en la simplificación de trámites (10,6%).

En cuanto a las medidas que se espera que el ***gobierno local*** ponga en marcha para apoyar la labor del sector privado en un entorno de mayor apertura al comercio exterior, las preferencias de los empresarios son muy similares a las del caso anterior. El Gráfico VII-6 señala que entre las diferentes políticas propuestas a los encuestados se destaca el apoyo económico para la reconversión tecnológica (19,5%), la simplificación de trámites (18,1%) y la inversión en seguridad (17,9%). Otras políticas que los empresarios esperan que adopte la administración local para facilitar su adaptación a las nuevas condiciones

del mercado son la garantía de estabilidad regulatoria (15,9%) y la inversión en infraestructura de transporte (14%).

Gráfico VII-5

Bogotá-Cundinamarca: “¿Qué medidas gubernamentales pueden facilitar su adaptación al nuevo grado de competencia que enfrentaría bajo el TLC con Estados Unidos?”
Nivel nacional de gobierno

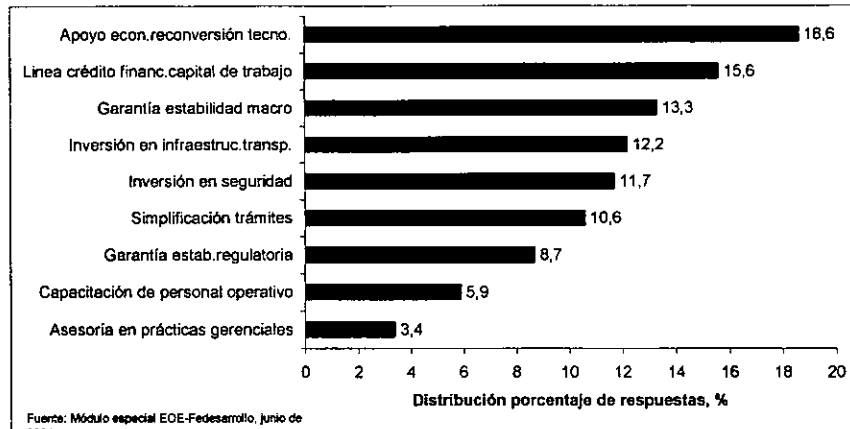
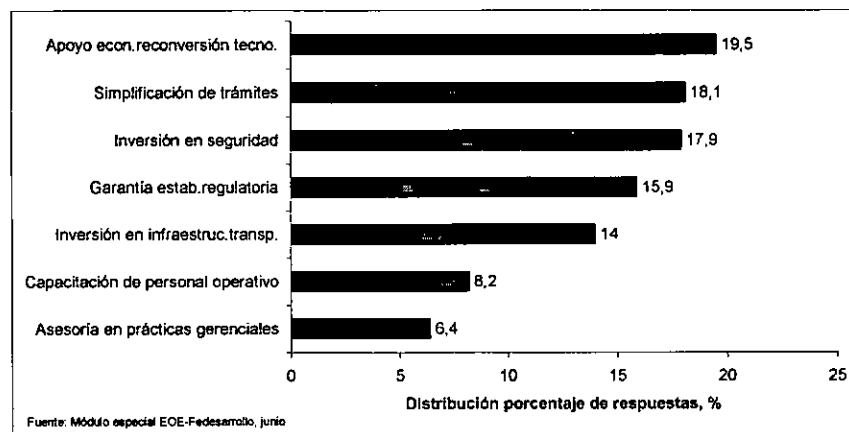


Gráfico VII-6

Bogotá-Cundinamarca: “¿Qué medidas gubernamentales pueden facilitar su adaptación al nuevo grado de competencia que enfrentaría bajo el TLC con Estados Unidos?”
Nivel local de gobierno



En el siguiente capítulo presentamos las conclusiones de este trabajo, así como un resumen de los temas desarrollados en el mismo.

VIII. CONCLUSIONES Y RESUMEN

Este trabajo mostró que existe amplia evidencia para esperar efectos económicos positivos de un TLC con Estados Unidos sobre la economía regional, pues el ingreso y la inversión tenderían a elevarse respecto a su nivel actual. En el *campo social* los resultados obtenidos parecen indicar que los efectos serían marginales. Esta observación es particularmente relevante al analizar los resultados de las simulaciones sobre generación de empleos en el marco de dicho TLC, que no son “altos” si se comparan con la rotación estacional que se presenta normalmente en el transcurso de un año en el mercado laboral (regional o nacional). Si bien la pobreza tendería a reducirse y el empleo a aumentar, producto de un mayor crecimiento económico puesto en marcha por la apertura comercial, cabe destacar que existe la posibilidad de que se presente una mayor desigualdad salarial por el cambio técnico sesgado al trabajo calificado (asociado con el proceso de mayores importaciones de bienes de capital). En el corto plazo se debe dar el fenómeno del *desempleo friccional*.

Este documento argumenta que conviene adoptar programas de apoyo horizontales y permanentes para atender a la población bogotana vulnerable, y no sólo a los trabajadores desplazados de sectores no competitivos. En este contexto, el trabajo identifica y analiza todos los programas e instituciones que catalogamos como potencialmente útiles para mitigar los impactos sociales de corto plazo de una mayor apertura comercial, tanto en el nivel nacional como en el local. Esta evaluación considera las metas, los objetivos particulares y los presupuestos disponibles de programas de apoyo a la reconversión laboral, reconversión del capital (en particular de las Mipymes), apoyo a la población más vulnerable y apoyo al sector rural. Si bien este análisis señala que existe una amplia gama de herramientas programáticas para minimizar los costos de ajuste relacionados con la transición hacia una economía más abierta, la ausencia de información relevante para evaluar la suficiencia y eficiencia de los programas de atención actualmente vigentes dificulta la formulación de recomendaciones puntuales de política pública orientadas a atenuar los posibles costos de ajuste de corto plazo. No obstante lo anterior, la evaluación realizada de la situación fiscal del distrito señala que cualquier programa nuevo requerirá de la generación de nuevos recursos. En efecto, la utilización de niveles crecientes de

endeudamiento advierte que quizá el Distrito Capital debería propender por aumentar sus ingresos a la par con la asunción de nuevos gastos, en particular aquellos que generan erogaciones recurrentes en el futuro. En la medida en que Bogotá no genere nuevas fuentes de ingresos, debería enfocar algunos de los programas existentes con el fin de hacer frente a los posibles impactos negativos de una mayor liberalización comercial.

Por supuesto, existen alternativas para potenciar los efectos positivos del TLC, como los programas que se vienen discutiendo en el marco de la agenda interna en el país, que no son objeto de análisis de este estudio.

A continuación presentamos un resumen de los distintos capítulos que el trabajo.

VIII.A. Liberalización comercial, pobreza y políticas de apoyo: teoría y evidencia empírica (Capítulo II)

La teoría económica señala que la liberalización comercial en el largo plazo produce efectos positivos sobre el ingreso real de un país y el bienestar de su población, a través de la ampliación de las posibilidades de consumo y las ganancias en eficiencia en la producción.

Sin embargo, desde el punto de vista empírico existen dificultades para afirmar tajantemente que la liberalización comercial estimula el crecimiento económico. La apertura comercial y los cambios en los niveles de pobreza suelen venir acompañados en la práctica por otros fenómenos económicos que ocurren de manera simultánea, por lo cual es difícil separar sus efectos y establecer su causalidad. No obstante, la mayor parte de la literatura empírica encuentra que bajo circunstancias específicas la apertura comercial aumenta el ingreso real de una economía. Se destaca, además, que no existe evidencia alguna que indique que economías con elevadas barreras al comercio presenten de forma sistemática altos niveles de crecimiento.²²⁵ A continuación relacionamos dos líneas de trabajo y sus principales hallazgos sobre la relación entre apertura comercial y crecimiento.

²²⁵ Véase Winters, A., N. McCulloch y A. McKay (2004), "Trade Liberalization and Poverty: The Evidence So Far".

Por un lado, Dollar y Kraay (2004), con un ejercicio de corte transversal, encuentran para una muestra de 101 países que en los años noventa las economías en desarrollo más globalizadas (o abiertas al comercio) crecieron a una tasa anual promedio de 5% per cápita, mientras los países desarrollados crecieron 2,2% per cápita y los PED menos globalizados apenas 1,4% per cápita. Por otro lado, los estudios de caso de Michaely, Papageorgiou y Choski (1991), Reinikka y Collier (2001) y Edwards y Lederman (2002) encuentran que la apertura comercial es un factor determinante en el crecimiento. En suma, todos estos autores coinciden en que el comercio internacional es fuente de crecimiento.

Ahora bien, ¿el crecimiento económico alivia la pobreza? La respuesta en principio es afirmativa. Aunque no todos los individuos se beneficien directamente del aumento en los niveles de ingreso, el crecimiento económico genera recursos adicionales para que el gobierno los redistribuya entre la población más pobre. No obstante, bajo coyunturas muy particulares (por ejemplo, una enorme desigualdad en los ingresos que precede a la liberalización u otro cambio estructural) existe la posibilidad de que el crecimiento no reduzca la pobreza absoluta, e inclusive puede estar acompañado por un empeoramiento en los niveles de pobreza relativa o una mayor desigualdad.²²⁶ Por lo tanto, al igual que sucede con la conexión entre apertura comercial y crecimiento, el impacto de un aumento del ingreso real de una economía sobre el nivel de pobreza es una cuestión empírica.

En este contexto, sobresale un trabajo reciente del Banco Mundial (2005) sobre 14 países en desarrollo que encuentra que el nivel de crecimiento económico es un determinante central en el ritmo de reducción de la pobreza.²²⁷ Ese documento señala que un aumento de 1 punto porcentual en el PIB per cápita en los países analizados entre 1993 y 2002 produjo en promedio una reducción de 1,7% en la pobreza.

Mientras los beneficios en materia de crecimiento y reducción de la pobreza asociados con una liberalización comercial se materializan en el *largo plazo*, en el *corto plazo*, o el

²²⁶ Aghion, Caroli y García-Peñalosa (1999) muestran que la desigualdad es uno de los determinantes del crecimiento de una economía.

²²⁷ Banco Mundial (2005), *Pro-Poor Growth in the 1990s: Lessons and Insights from 14 Countries*. Los países evaluados son Bangladesh, Bolivia, Brasil, Burkina Faso, El Salvador, Ghana, India, Indonesia, Rumania, Senegal, Túnez, Uganda, Vietnam y Zambia.

lapso que toma la transición hacia una economía más abierta, pueden presentarse procesos de ajuste de los mercados que pueden afectar a la *población más vulnerable*.²²⁸ Por lo tanto, el documento discute un marco analítico para evaluar estos costos de ajuste de corto plazo y su incidencia sobre la población vulnerable.

La mayor parte de la reubicación de los factores de producción en un contexto de mayor internacionalización económica obedece al ajuste que deben hacer las empresas previamente protegidas frente a la competencia internacional.²²⁹ Estas firmas a menudo ajustan su estructura de costos despidiendo trabajadores que dejan de percibir ingresos, y posiblemente deben incurrir en gastos asociados con su reentrenamiento o reubicación. Al igual que la mano de obra, otros activos productivos como la tierra y el capital pueden permanecer desempleados en el corto plazo durante el proceso de ajuste. Si se tiene como objetivo mejorar (o no empeorar) la distribución del ingreso y los niveles de pobreza, es necesario evaluar la magnitud potencial de los *costos de ajuste* de la población vulnerable. Sólo de esta forma puede establecerse qué políticas de apoyo son necesarias para mitigar en el corto plazo esos costos, mientras se materializan los beneficios potenciales de largo plazo. Más adelante resumimos un marco metodológico que utilizamos para aproximarnos a esos costos de ajuste y a la formulación de políticas de apoyo.

VIII.A.1. La apertura comercial en América Latina

La anterior discusión teórica y empírica se complementa con una breve evaluación de la experiencia de América Latina respecto a la apertura comercial de finales de los años ochenta y principios de los noventa (véase sección II.B. del documento). El trabajo revisa los resultados de diversos estudios que descomponen los efectos de la reforma comercial de la región sobre el crecimiento y la pobreza, la cual comprende las dimensiones adicionales de desempleo y desigualdad. El ejercicio de aislar o descomponer los efectos de la apertura comercial sobre estas variables es clave para nuestra discusión, puesto que

²²⁸ Mientras la pobreza se refiere al estado de bienestar de los hogares, la *vulnerabilidad* se refiere a un problema dinámico de bienestar. Pritchett, Suryhadi y Sumarto (2000) definen *vulnerabilidad* como un estado en el que se cuenta con una alta probabilidad de caer en la pobreza. En el trabajo y en este resumen utilizamos la anterior definición cuando nos referimos a población o hogares vulnerables.

²²⁹ Gindling y Takacs (2004).

esa reforma coincide en el tiempo con otra serie de fenómenos económicos (como reformas macroeconómicas, financieras y otros cambios estructurales) que también inciden en el ámbito social.

Siguiendo esta pauta metodológica, la literatura empírica sobre la liberalización comercial de América Latina de finales de los años ochenta y principios de los noventa sugiere que los efectos sociales de una mayor liberalización comercial son reducidos. La apertura comercial latinoamericana propició un mayor crecimiento económico, que pudo contribuir a la reducción de la pobreza y a la generación algunos puestos de trabajo, aunque su aporte al empleo fue marginal si se compara con la rotación estacional que se presenta normalmente en el mercado laboral. De forma sintética, a continuación resumimos los principales hallazgos de la literatura relevante sobre estos temas.

Apertura comercial, crecimiento y pobreza. Las reformas estructurales de los años noventa, incluyendo la apertura comercial, tuvieron un impacto positivo sobre el crecimiento económico.²³⁰ Las mayores oportunidades económicas brindadas por el libre comercio pueden explicar una parte de la reducción moderada en la pobreza en algunos países de la región.²³¹

Apertura comercial y desempleo. La característica más llamativa de todos los estudios revisados es la poca significancia de los efectos de la liberalización comercial sobre el empleo y los salarios.²³² El alto nivel del desempleo latinoamericano durante la década pasada obedece a los prolongados períodos de transición que se observan en los mercados de factores ante choques económicos.²³³ A Chile, por ejemplo, le tomó 10 años lograr un aumento sostenido en el empleo y los salarios después de las reformas de los años setenta. A partir de 1985 Chile presenta los mejores resultados de la región, y en la actualidad tiene la tasa de desempleo más baja de América Latina junto a México, otro de

²³⁰ Véase Loayza, Fajnzylber y Calderón (2002).

²³¹ Véase, por ejemplo, Lederman *et al.* (2003) para el caso de México.

²³² Según la revisión exhaustiva por Winters, McCulloch y McKay (2004).

²³³ De Ferranti *et al.* (2002) y BID 2003. Entre los determinantes de la duración de la transición se encuentran, por una parte, la elasticidad de la oferta laboral, término que abarca costos de despido, salario mínimo y existencia de distorsiones como la segmentación, entre otros. Por otra parte, la duración del período de transición se relaciona también con la respuesta de la demanda por trabajo, ya sea calificado, no calificado o informal, ante una mayor apertura comercial.

los primeros países en emprender reformas macroeconómicas y profundizar su integración comercial con otros países.

Apertura y desigualdad (salarial). La liberalización comercial no tuvo efectos significativos sobre la desigualdad salarial en los años ochenta y noventa en América Latina. La liberalización desencadenó dos impactos principales en materia salarial en la región, que al ser de signo contrario tendieron a cancelarse mutuamente.²³⁴ En primera instancia, la teoría del comercio internacional predice que la liberalización aumenta la demanda por trabajo no calificado, el factor relativamente más abundante en nuestra región. Esta mayor demanda por trabajadores de menor calificación ocasionó, durante los años noventa, una reducción en la brecha salarial respecto al trabajo más calificado y, por lo tanto, mejoró la distribución del ingreso regional. En segundo término, la apertura comercial de la región impulsó un proceso de cambio tecnológico sesgado a favor del trabajo calificado, que a la larga produjo una ampliación de las brechas salariales y un empeoramiento de la distribución.²³⁵ La lógica de éste último proceso consiste en que la mayor apertura comercial permite mayores importaciones de bienes de capital de alguna sofisticación, que requieren mano de obra calificada para su explotación productiva.²³⁶

Apertura comercial y desempleo friccional. Según la experiencia revisada para este trabajo, los efectos de la mayor apertura comercial sobre el *desempleo friccional* resultaron marginales en América Latina.²³⁷ Según el BID (2003), la experiencia de América Latina con la reforma comercial de la década pasada produjo cambios leves en la composición del empleo y el desempleo, pues su magnitud resultó similar o inferior a

²³⁴ Véase Berhman, Birdsall y Székely (2001). Este trabajo utiliza información de 17 países de América Latina y 19 encuestas de hogares para analizar los efectos sociales de la liberalización comercial en la región.

²³⁵ Este resultado es una regularidad empírica en la literatura sobre el impacto de una apertura comercial sobre los salarios relativos.

²³⁶ Véase Goldberg y Pavcnik (2001), Ocampo *et al.* (2001), Santamaría (2004) y Ocampo *et al.* (2004) para el caso colombiano. Este último trabajo señala que la liberalización comercial (disminución de aranceles y eliminación de restricciones cuantitativas) *per se* no tiene efectos perversos en la distribución y la pobreza. Para explicar el deterioro de la desigualdad salarial, los autores enfatizan el papel del cambio tecnológico asociado con la internacionalización de la economía.

²³⁷ Las fricciones existentes dentro y entre los diversos mercados laborales demoran la conexión entre los desempleados que buscan un trabajo y las vacantes existentes, y originan el *desempleo friccional*. Este tipo de desempleo comúnmente se relaciona con la falta de información sobre las plazas de trabajo disponibles y con demoras por parte de los empresarios en contactar desempleados cuando hay una vacante.

la rotación estacional que se presenta normalmente en el transcurso de un año en el mercado laboral. Trabajos para Brasil, Colombia y México, concluyen que la reubicación de la mano de obra entre sectores luego de una reducción de barreras comerciales fue mínima.²³⁸ Además, no hay evidencia de que los pobres sufran más por el fenómeno del *desempleo friccional*, cuyos efectos además pueden atenuarse con programas remediales, como se discute en la siguiente sección de este resumen.

Sin embargo, el hecho que la experiencia revisada sugiera que los efectos sociales de una mayor apertura comercial son poco significativos no implica que las políticas de apoyo deban estar ausentes de la agenda nacional. A continuación explicamos en qué consisten esas políticas remediales y algunos lineamientos básicos que delimitan su rango de acción.

VIII.A.2. Políticas de apoyo ante cambios estructurales

Gindling y Takacs (2004) sostienen que las políticas de apoyo para proteger a los pobres, ante los *costos de ajuste de corto plazo* asociados con cambios estructurales, no deben centrarse exclusivamente en los trabajadores expulsados de los sectores no competitivos. En cambio, los autores sugieren que las políticas públicas deberían proteger de manera *horizontal y no excluyente* a todos aquellos individuos que enfrentan alguna posibilidad de convertirse en pobres por la pérdida de su ingreso laboral en cualquier sector y ante cualquier tipo de choque macroeconómico. En este trabajo denominamos estos individuos *población vulnerable*.

El diseño de políticas públicas para proteger a los hogares vulnerables frente los costos del ajuste requiere de un diagnóstico de su situación inicial frente a una apertura comercial. Como ya se mencionó, la apertura tiene algún efecto sobre el empleo y los ingresos de los individuos, pero además puede incidir sobre los precios de buena parte de los bienes que conforman su canasta de consumo. Por tanto, la vulnerabilidad de los hogares más pobres ante la apertura está determinada por el efecto que ésta pueda tener no sólo sobre sus ingresos sino además sobre su consumo. Esta circunstancia implica la necesidad de determinar qué tanto dependen los ingresos de la población vulnerable del

²³⁸ Véase Revenga (1997) para México, Márquez y Pagés-Serra (1998) para América Latina, Levinsohn

mercado laboral, así como la composición de su canasta de consumo.²³⁹ En el Capítulo VI del trabajo realizamos esta identificación para el caso de Bogotá, cuyos resultados se reseñan en más adelante en este resumen.

Adicionalmente, para dimensionar los costos de ajuste resulta indispensable identificar los sectores no competitivos ante una mayor apertura comercial, y su importancia en materia de producción, exportaciones y generación de empleo. Este análisis lo presentamos en el Capítulo V del trabajo y se destaca en la sección VIII.D de este resumen.

Por último, la experiencia de otros países en el proceso de atenuar los costos de ajuste de la población vulnerable frente a la apertura confirma la importancia de contar además con políticas de apoyo para el sector rural, la reconversión empresarial y el acceso al crédito, en particular para las micro, pequeñas y medianas empresas (Mipymes). En el documento se reseñan los distintos programas de apoyo utilizados en Chile, México y Colombia en el marco de cambios estructurales. En la sección VIII.G del presente resumen mostramos los resultados de un inventario y una clasificación de las distintas políticas de apoyo actualmente existentes, tanto en el nivel nacional como en el local, que podrían ser útiles ante un proceso de mayor apertura comercial.

VIII.B. La agenda de negociaciones comerciales con Estados Unidos (Capítulo III)

La variedad y complejidad de los temas cubiertos en los acuerdos comerciales suscritos recientemente por Estados Unidos, y actualmente objeto de negociación con Colombia, imposibilita la utilización de una metodología única que evalúe de forma global la totalidad de esa agenda. Además, como se explica con detalle en el trabajo, no existe información confiable para cuantificar de manera certera el impacto de algunos temas de la negociación, como la eliminación de barreras no arancelarias o la liberalización de los servicios.

(1999) para Chile, y Moreira y Najberg (2000) para Brasil.

²³⁹ McCulloch (2003). Este autor construye sobre la aplicación para el caso de Camboya en Nicita, A., M. Olarreaga y I. Soloaga (2002).

No obstante lo anterior, la discusión del alcance de las negociaciones en *acceso a los mercado* de bienes y servicios, *inversión, propiedad intelectual y disposiciones laborales* resulta fundamental para el objetivo de este trabajo, pues son los temas que tienen el impacto más directo sobre el empleo y las condiciones de vida de la población. Dentro del objeto de esta investigación también es importante destacar los avances registrados en la negociación en cuanto a la creación de mecanismos para fortalecer la capacidad comercial colombiana. De las iniciativas previstas en esos mecanismos se pueden derivar recursos para facilitar la transición de la región hacia una economía más abierta, lo que podría abarcar la financiación de programas para facilitar la reasignación de recursos productivos desde los sectores menos competitivos hacia los más competitivos. A continuación presentamos las principales reflexiones derivadas de la discusión de estos temas en este documento.²⁴⁰

a) Acceso a los mercados de bienes

El establecimiento de un cronograma de desgravación arancelaria en el TLC tendrá un impacto importante en la economía nacional y regional. Las barreras comerciales, directa o indirectamente, mantienen los precios de los bienes y servicios importados y de los que compiten con las importaciones por encima de los precios internacionales. La liberalización comercial generaría una reducción de los precios en el mercado interno, en los sectores en los que compiten los bienes y servicios importados, así como el aumento de los precios relativos de los bienes y servicios exportados y con potencial exportador. En este contexto, la negociación sobre acceso a los mercados de bienes podría redundar en beneficios para los segmentos más pobres de la población, en la medida en que la apertura reduzca los precios de productos importados que hagan parte de su canasta de consumo en mayor proporción que los exportables.

Cabe recordar que actualmente Estados Unidos ofrece un tratamiento de acceso preferencial unilateral para Colombia mediante el esquema ATPA-ATPDEA, vigente hasta el año 2006 como apoyo a la lucha contra las drogas, que implica un arancel

²⁴⁰ El documento presenta una breve discusión del resto de los temas que comprende la agenda de negociaciones entre EE.UU. y Colombia. Véase la sección III.G.

promedio para los bienes colombianos de 2,4%. Por otra parte, el arancel promedio que aplica nuestro país a las importaciones originarias de EE.UU. es de 11,7%.

En la sección VIII.D de este resumen se presentan los resultados de distintos estudios que han estimado los efectos de la eliminación de las barreras al comercio entre Estados Unidos y Colombia.

b) Liberalización del comercio de servicios

El impacto de la liberalización del comercio de servicios es más incierto que aquél de la de bienes, pues los TLC negociados por Estados Unidos previamente muestran una asimetría que puede resultar perjudicial para Colombia. Mientras Estados Unidos busca la apertura de otros mercados para los servicios y las inversiones, es reacio a avanzar en la eliminación de los mecanismos que restringen el movimiento temporal de personas, donde se considera que pueden tener una ventaja comparativa nuestro país y la región Bogotá-Cundinamarca. Los TLCs que ha negociado Estados Unidos abarcan compromisos que se limitan a una sola subcategoría de trabajadores: los altos ejecutivos y directivos de empresas. En virtud de esta situación, Colombia debería insistir en la necesidad de mejorar las condiciones de acceso para el movimiento temporal de personas. De igual manera, Colombia debería buscar que Estados Unidos incluya en el acuerdo compromisos que vayan más allá del nivel Federal, y que abarquen el desmonte de normas similares de los Estados de mayor interés para las exportaciones de servicios del país y de la región.

En la sección IV.G de este trabajo se presenta una caracterización analítica y cuantitativa del comercio exterior de servicios de Bogotá. Se discuten las deficiencias estadísticas del comercio de servicios, que implican una sistemática subestimación de su intercambio, y las principales barreras que enfrentan en el comercio. En las secciones V.A.2 y V.A.4 del trabajo se discuten los resultados de una evaluación de la Universidad Externado de Colombia (2004) sobre la demanda por servicios y las restricciones a su intercambio presentes en tres Estados de EE.UU. De otro lado, en el aparte VIII.E.1 de este resumen discutimos los principales resultados de nuestros ejercicios de competitividad relativa en

materia de servicios, que fueron elaborados con base en las limitadas estadísticas disponibles.

c) Inversión

La literatura especializada destaca que el establecimiento de normas adecuadas y transparentes para la inversión extranjera directa (IED) ayuda a atraer mayores flujos de capitales foráneos, que contribuyen al crecimiento económico y a la reducción de la pobreza. En este sentido, el capítulo de *inversión* en el marco de un TLC con EE.UU. es fundamental para el país, y para cualquier sector que pretenda expandir con uso de capital el tamaño de su operación en Colombia o en el territorio del socio comercial.

La evidencia empírica analizada en la investigación ilustra los efectos que un acuerdo como el TLC puede tener sobre la IED. El trabajo de Lederman *et al.* (2003) encuentra que de no existir el Tratado de Libre Comercio entre Canadá, Estados Unidos y México (NAFTA, por su sigla en inglés) las exportaciones totales de México y los flujos de inversión extranjera directa a ese país hubieran sido inferiores en 25% y 40%, respectivamente, entre 1994 y 2002. Como es conocido, mayores exportaciones e inversión aportan al incremento del producto nacional y a la generación de nuevas plazas de trabajo.

d) Propiedad intelectual

Estados Unidos ha buscado sistemáticamente en las negociaciones comerciales que sus contrapartes otorguen en el área de propiedad intelectual unos mayores niveles de protección que los estándares establecidos en Acuerdo sobre Aspectos sobre los Derechos de Propiedad Intelectual relacionados con el Comercio (TRIPS, por su sigla en inglés).²⁴¹ Como es sabido, la discusión de propiedad intelectual abarca los temas de *derechos de autor* y de *propiedad industrial*.

Para efectos del objetivo central de este trabajo es relevante discutir las negociaciones sobre *propiedad industrial*, que incluyen obligaciones sobre protección en medicamentos. En el país se ha adelantado un álgido debate alrededor del interrogante de si los

²⁴¹ Fink y Reichenmiller (2005).

medicamentos podrían subir de precio en Colombia por la suscripción de un TLC con Estados Unidos, en la medida en que se asuman estándares superiores a los vigentes, que pudieran limitar la capacidad del gobierno de introducir competencia en el segmento de producción de genéricos.

La respuesta a este interrogante no se puede anticipar de manera definitiva. Por un lado, los medicamentos que actualmente están disponibles al público no se encarecerían sino que, por el contrario, podrían ser más baratos debido a que un acuerdo comercial con EE.UU. contemplaría la eliminación de aranceles a la importación de productos farmacéuticos provenientes de ese país. Cabe recordar que el arancel promedio (simple) aplicado por Colombia a farmacéuticos y medicamentos provenientes de EE.UU. es actualmente de 5,9%.

Por otro lado, hay compromisos en materia de *propiedad industrial* en los TLCs analizados por Fink y Reichenmiller (2005) que podrían causar en las contrapartes de Estados Unidos demoras en la entrada de genéricos al mercado y, por lo tanto, dilatar la eventual reducción de los precios de los nuevos medicamentos.²⁴² El plazo que tomarían las nuevas medicinas en bajar de precio dependería de los términos que se negocien en el tratado, que en principio podrían no resultar inferiores a cinco años según la legislación colombiana actualmente vigente en materia de protección de datos de prueba.

Cabe anotar que hay alguna evidencia de que las principales restricciones que enfrenta la población para acceder a medicamentos en los países en desarrollo son la pobreza y las imperfecciones en el mercado farmacéutico, factores que podrían pesar más en los precios que los regímenes de protección de *propiedad intelectual*.²⁴³ En este sentido, los temas de propiedad industrial objeto de negociación en el TLC no tendrían un impacto tan grande sobre los precios de los medicamentos como se ha argumentado en ocasiones en los debates adelantados en el país sobre este tópico.

²⁴² Los temas críticos que limitan la capacidad de los gobiernos de introducir competencia en el segmento de producción de genéricos son i) las restricciones a la facultad de licenciamiento obligatorio y ii) el plazo de la protección de los datos de prueba. Véase la sección III.D. del trabajo para su desarrollo.

²⁴³ Véase Attaran (2004) y Archila *et al.* (2005).

e) Disposiciones laborales

La evaluación del contenido y las implicaciones de un capítulo laboral en el marco de un potencial TLC entre Colombia y Estados Unidos señala que su instrumentación sería positiva para los trabajadores colombianos. Según los textos sobre el tema analizados en acuerdos comerciales suscritos por EE.UU. recientemente, el capítulo laboral implicaría garantías más sólidas para los trabajadores en la medida en que se ratificarían sus derechos.²⁴⁴ Además la legislación laboral interna se reafirmaría, lo cual convertiría en inamovibles durante la vigencia del acuerdo los mínimos laborales vigentes en la actualidad en Colombia. De otro lado, la creación del *Consejo de Asuntos Laborales* reforzaría las instancias nacionales de seguimiento al cumplimiento de los compromisos adquiridos por Colombia, en particular en el marco de la OIT. Así mismo, el posible llamado a consultas laborales podría servir como incentivo para abrir espacios para el diálogo respecto a temas que sean importantes para los trabajadores y los empresarios colombianos.

f) Fortalecimiento de la capacidad comercial

Los avances que se registren en la negociación, con posterioridad a la redacción de este informe, para fortalecer la capacidad comercial de Colombia, serán centrales para la consecución de recursos para minimizar los costos del acuerdo sobre la economía regional. El *Comité Permanente de Fortalecimiento de la Capacidad Comercial*, que ya se encuentra en operación, podría ampliar sus acciones durante todo el período de desgravación, que podría extenderse hasta 20 o 25 años, para gestionar proyectos de cooperación internacional con recursos no reembolsables. El objetivo principal de esos recursos es brindar asistencia técnica y apoyo a los sectores público y privado que requieran de ayuda para poder cumplir con los compromisos que queden plasmados en el TLC.

Los proyectos de fortalecimiento de la capacidad comercial podrían orientarse a desarrollar iniciativas prioritarias para las regiones, con lo cual podrían convertirse en una fuente de financiación para el aprovechamiento de un TLC con Estados Unidos. El comité también podría financiar proyectos que apoyen políticas para mejorar la

competitividad de las Mipyme. Por lo tanto, las autoridades regionales deben considerar la posibilidad de gestionar proyectos mediante ese comité, para facilitar el tránsito hacia una economía más abierta a través de estrategias como la reconversión laboral en sectores no competitivos de la ciudad-región.

VIII.C. Características socio-económicas básicas de Bogotá-Cundinamarca (Capítulo IV)

Para dimensionar los efectos del TLC sobre Bogotá y Cundinamarca es necesario contar con una caracterización de la economía de la región. El Capítulo IV del trabajo presenta los rasgos más importantes de la economía de Bogotá y Cundinamarca, y evalúa la situación de la región en cuanto a desempleo, pobreza y condiciones fiscales.

VIII.C.1. Actividad económica

La relevancia de la economía de Bogotá-Cundinamarca para el país es indiscutible, puesto que representa casi 30% del PIB nacional y 21% de la población del país. Prácticamente toda la actividad agropecuaria y minera de la región se encuentra en Cundinamarca, mientras que Bogotá concentra la mayor parte de las actividades de comercio, transporte, industria y servicios financieros.

VIII.C.2. Producción industrial

La producción industrial de Bogotá y Cundinamarca representa cerca de un tercio de la producción industrial nacional. Los sectores que presentan la mayor concentración en la región son *Maquinaria* y *Químicos*, con aproximadamente 48% y 39% de la producción nacional sectorial, respectivamente. Los siguientes dos sectores de Bogotá-Cundinamarca con mayor participación en el total sectorial nacional son *Alimentos* y *Metales básicos*, que concentran 21% y 12% de la producción nacional de esos sectores.

VIII.C.3. Desempleo

La tasa de desempleo para la región se ha reducido de forma gradual tras la crisis de 1998-99, y en 2004 alcanzó un nivel de 14,7%. Sin embargo, el ritmo de creación de empleo de Bogotá-Cundinamarca ha sido insuficiente para volver a los niveles de

²⁴⁴ Tokman (2003).

desempleo registrados antes de la crisis económica de finales de la década pasada. Además, el sector informal ha sido receptor de muchos trabajadores y el subempleo ha aumentado su participación en el empleo total. Según el Observatorio del Mercado de Trabajo de la Cámara de Comercio de Bogotá, la región ocupa el segundo lugar en materia de desempleo en el contexto latinoamericano, únicamente superada por las zonas urbanas de Venezuela.

VIII.C.4. Pobreza

A pesar de las asignaturas pendientes de la capital en materia de desempleo, los indicadores de pobreza y desarrollo humano de Bogotá son más positivos que los de Cundinamarca y el total nacional. De hecho, la pobreza en Cundinamarca es el doble de la de Bogotá según el índice NBI, y se acerca a la situación que padecen departamentos como Atlántico y Antioquia. Según el último estudio disponible de Bogotá Cómo Vamos y el Programa Nacional de Desarrollo Humano, la pobreza en la capital continuó reduciéndose en 2004, al pasar de 48,1% en 2003 a 43,4% en 2004. El documento analiza en la sección IV.E la situación de las distintas localidades bogotanas y encuentra que la pobreza en la capital está concentrada en cinco localidades que merecen especial atención para avanzar en la erradicación de este problema social.

VIII.C.5. Comercio exterior

Como es de esperar, la fortaleza o debilidad relativa de una región específica frente a un acuerdo de libre comercio depende de su grado de apertura comercial. La economía de Bogotá-Cundinamarca está más expuesta al comercio internacional que las demás regiones de Colombia, y registra un mayor peso relativo en el PIB de las importaciones que de las exportaciones. El comercio exterior (exportaciones más importaciones) de bienes de Bogotá-Cundinamarca representó 40,4% del PIB de la región en 2002, y las compras externas representaron tres cuartas partes de esa fracción. En ese año las regiones Caribe, Antioquia y Valle del Cauca registraron niveles inferiores de comercio como proporción de su PIB: 31%, 29,4% y 25,3%, respectivamente. Estados Unidos es el principal socio de Bogotá-Cundinamarca, como origen de las compras externas de la región y como destino de sus exportaciones, lo que incrementa la importancia del TLC

para la economía regional. Es importante señalar que las exportaciones a ese país han crecido a un ritmo superior que las compras realizadas por la región a EE.UU..

Por otra parte, las cifras disponibles sobre comercio exterior de servicios de la ciudad revelan un déficit sistemático y un bajo dinamismo de las ventas externas de este renglón en años recientes. En contraste con lo sucedido en Bogotá, las ventas externas de servicios han sido un renglón en el cual otros países latinoamericanos han registrado importantes crecimientos en años recientes, lo cual se encuentra a tono con la tendencia mundial de mayores flujos de comercio de servicios de la mano del cambio tecnológico que impulsa este proceso.

VIII.C.6. Situación fiscal

El análisis de la situación fiscal de Bogotá es central en el marco de los objetivos de este trabajo, pues permite contextualizar las posibles fuentes de financiación para potenciales respuestas de política pública que busquen minimizar los costos del ajuste frente al TLC. Las cifras presentadas en el trabajo señalan que Bogotá cuenta con una situación fiscal manejable. Bogotá genera ahorro corriente y sus indicadores de endeudamiento muestran que sus obligaciones son sostenibles.²⁴⁵

Sin embargo, la utilización de niveles crecientes de endeudamiento advierte que quizá el Distrito Capital debería propender por aumentar sus ingresos a la par con la asunción de nuevos gastos, en particular aquellos que generan erogaciones recurrentes en el futuro. En la medida en que Bogotá no genere nuevas fuentes de ingresos, debería enfocar algunos de los programas existentes con el fin de hacer frente a los posibles impactos negativos de una mayor liberalización comercial.

La sección VIII.G de este resumen y conclusiones se discute la institucionalidad nacional y local a cargo de la ejecución de políticas sociales, así como los principales programas vigentes, utilizando el marco analítico de programas de apoyo ante cambios estructurales presentado en otras secciones del trabajo.

²⁴⁵ Véase Zapata *et al.*(2003)en Personería Bogotá D.C., *Misión finanzas de Bogotá, D.C.: análisis coyuntural y perspectivas.*

VIII.D. Estudios sobre el impacto de un TLC con EE.UU. en Colombia y la región (Capítulo V)

La diversidad metodológica encontrada en la literatura que evalúa los efectos de una mayor internacionalización de la economía nacional y regional refleja la inexistencia de una forma única de evaluar la amplia agenda de negociación que impulsa EE.UU. No obstante lo anterior, la mayoría de los trabajos revisados sobre el impacto de un Tratado de Libre Comercio (TLC) con Estados Unidos (EE.UU.) brindan apoyo a la tesis que señala que un acuerdo comercial con EE.UU. implicaría beneficios económicos y sociales en términos netos, tanto para el país como para la región.

A continuación resumimos las conclusiones de diversos análisis de *modelos de equilibrio general computable* evaluados en este documento, en cuanto a impactos de un TLC con EE.UU. en materia de producción y empleo, retorno a los factores de producción, bienestar, exportaciones e importaciones, recaudo arancelario y un escenario alternativo de pérdida de acceso preferencial al mercado de EE.UU.. Cabe anotar que el Capítulo V de este trabajo presenta los resultados de los principales estudios que utilizan otros enfoques metodológicos, entre los cuales se encuentra el análisis de la Alcaldía de Bogotá sobre los distintos temas de la negociación con EE.UU. y su probable efecto económico y social.

VIII.D.1. Producción y empleo

Todos los estudios de equilibrio general analizados coinciden en registrar un efecto positivo del TLC con EE.UU. sobre el empleo y el producto en Colombia, incluyendo el trabajo de Cárdenas *et al.* (2004b) que analiza solamente la respuesta de la economía de Bogotá-Cundinamarca.²⁴⁶ En otras palabras, una vez surtido el proceso de liberalización se esperaría que el producto y el empleo sean superiores respecto al escenario inicial, tanto en el ámbito regional como nacional. Cabe aclarar que estos distintos estudios presentan variaciones metodológicas y en los supuestos, lo cual implica que sus resultados numéricos deben interpretarse como indicativos de la dirección del impacto de

²⁴⁶ El trabajo específico mencionado sobre el caso de Bogotá-Cundinamarca es el siguiente: “Tratado de Libre Comercio Colombia-Estados Unidos: análisis del impacto económico sobre la región Bogotá-Cundinamarca”, Informe Final de Fedesarrollo para la Cámara de Comercio de Bogotá. DNP (2003), J.C.

la liberalización comercial, pero no son comparables entre sí. El Cuadro V-1 ubicado en la sección V.A.1 de este documento muestra en detalle los resultados de los mismos.

Es importante hacer una aclaración en cuanto al cambio esperado en el empleo a partir del TLC. La variación positiva en el empleo corresponde a la creación neta de oportunidades de trabajo al finalizar la transición hacia una economía más abierta, por lo que no muestra la reasignación de trabajo entre sectores en el corto plazo. Según Botero (2004), la creación de empleos en la industria manufacturera y en el sector servicios, en particular en los subsectores de servicios intermedios (tales como *comunicaciones, transporte, servicios financieros, electricidad, gas y agua, distribución, construcción y servicios prestados a las empresas*), compensaría la pérdida de trabajos en los sectores agropecuario y minero. Al comparar las distribuciones del empleo antes y después del TLC, tanto de Bogotá-Cundinamarca como del país, sobresale que los cambios en esta estructura son marginales y equivalen a sólo unas décimas en términos porcentuales.²⁴⁷

Otro aspecto clave de la discusión sobre los efectos probables de un TLC en materia de empleo se relaciona con el mercado informal de trabajo. El único autor que desarrolla este tema es Botero (2004), quien no encuentra sustento a la hipótesis de que una mayor apertura comercial con EE.UU. conduciría a una mayor informalización de la economía.

VIII.D.2. Retorno a los factores de producción

La mayoría de los estudios revisados para el caso colombiano y regional señalan que la mayor apertura comercial con EE.UU. produciría un aumento en el retorno al capital, y un cambio en el retorno al trabajo no calificado mayor que aquel al trabajo calificado. El factor relativamente más abundante, el trabajo no calificado, en principio podría obtener ganancias relativamente superiores que las del trabajo calificado, producto de esta reasignación de recursos y del crecimiento en sectores volcados a los mercados internacionales que lo utilicen de manera intensiva.

Chaparro en M. Cárdenas *et al.* (2004a), O. Gracia y H. Zuleta (2004), J. Botero (2004) y S. Montenegro (2004) simulan el impacto en Colombia de un TLC con EE.UU..

²⁴⁷ Véase el Cuadro V-2 de este documento.

Sin embargo, varios trabajos han mostrado que en la práctica un proceso de liberalización comercial puede ocasionar un cambio tecnológico sesgado hacia el trabajo calificado, que incrementaría en términos relativos los retornos percibidos por los trabajadores más capacitados, en la línea de los resultados de Botero (2004).²⁴⁸ Si bien este aumento en la desigualdad salarial podría presentarse en Colombia producto de un TLC con EE.UU., los estudios reseñados indican que en el largo plazo podría esperarse un incremento en el retorno promedio de todos los factores productivos.

VIII.D.3. Bienestar

Los estudios analizados sobre el impacto del TLC en el país y en la región registran un cambio positivo en el bienestar de los ciudadanos por la puesta en marcha del acuerdo. En estos estudios, el bienestar se expresa como variaciones equivalentes (VE) como porcentaje del PIB, y su medida considera una función de utilidad de los hogares que expresa sus preferencias por bienes ante unos niveles iniciales de precios e ingreso disponible. Como ya se mencionó, una liberalización comercial reduce los precios de los bienes importados y aumenta el precio relativo de los bienes exportados que son rentables en los mercados internacionales, lo cual modifica las preferencias por bienes e ingreso disponible de los hogares, e implica un nuevo nivel de utilidad después de la liberalización. Una VE positiva representa un cambio positivo en el bienestar, que resulta de comparar el nivel inicial de utilidad con aquel registrado al simular la eliminación de las barreras al comercio.

El resultado positivo en el bienestar que encuentran los trabajos analizados se explica fundamentalmente por el aumento en el ingreso disponible de los hogares. Este resultado lleva implícito que el efecto de reducción en los precios de los bienes de consumo importados predomina sobre el aumento en el precio de los bienes exportables en términos agregados.

²⁴⁸ Botero (2004) obtiene un incremento mayor en el retorno al salario del trabajo calificado respecto al del no calificado. Al incluir información sobre el mercado informal en su modelo, Botero encuentra también que el retorno al trabajo informal crecería por encima de aquel correspondiente a otros tipos de empleo.

VIII.D.4. Exportaciones e importaciones

Las simulaciones evaluadas en el trabajo muestran que la balanza comercial del país tendería a deteriorarse con el acuerdo, ya que las importaciones se incrementarían más que las exportaciones tras la liberalización comercial, en la medida en que los aranceles que aplica Colombia a EE.UU. son sustancialmente superiores a los que ese país impone a nuestros bienes (11,7% vs. 2,4% en promedio). En este contexto, Monteagudo *et al.* (2004) subraya la importancia de contar con una tasa de cambio competitiva para apoyar el proceso de liberalización.

VIII.D.5. Recaudo arancelario

Los estudios analizados encuentran que los ingresos tributarios por recaudo de aranceles se reducirían entre 0,25% y 0,4% del PIB como resultado del TLC. Esta reducción se daría de manera gradual en el tiempo, según el cronograma de desgravación arancelaria pactado. Los hogares más pobres se verían directamente afectados por la liberalización comercial si la respuesta del gobierno ante esta caída del recaudo arancelario implicara un recorte del gasto social. Sin embargo, no hay evidencia en los estudios internacionales que relacione una apertura comercial con reducciones en el gasto social. El consenso en esta literatura es que el gasto social ha tendido a estar relativamente protegido de eventuales recortes en países en desarrollo.

VIII.D.6. Escenario alternativo de pérdida de acceso preferencial al mercado de EE.UU.

Todos los trabajos analizados en la investigación encuentran que la competitividad de la economía colombiana se deterioraría en un escenario de pérdida de preferencias, y/o alejamiento de una situación de mayor integración comercial con Estados Unidos. Como ya se señaló en este resumen, los beneficios potenciales de un TLC con EE.UU. para Colombia son de naturaleza múltiple por el amplio espectro temático cubierto por acuerdos comerciales bilaterales recientemente impulsados por ese país. En el campo del acceso a mercados, cabe destacar que nuestros competidores en ese mercado accederían a las ganancias derivadas de los acuerdos comerciales, mientras que Colombia perdería terreno en el mercado estadounidense.

VIII.E. Identificación de sectores competitivos y no competitivos (Capítulo V)

Este trabajo utiliza el análisis de competitividad relativa sectorial para clasificar los sectores productores de bienes y servicios de Bogotá-Cundinamarca como *competitivos* o *no competitivos* frente a una liberalización comercial.²⁴⁹ Esta clasificación se complementa con un análisis del empleo regional vinculado a estos sectores, así como de su grado de intensidad factorial.

VIII.E.1. Servicios

Los resultados en materia de servicios muestran que los siguientes tres sectores de Bogotá son competitivos en los flujos de comercio: *comunicaciones, transporte y servicios personales, culturales y recreacionales*. Sin embargo, estos resultados son insatisfactorios por las deficiencias estructurales de las cifras sobre intercambio de servicios (para profundizar en los detalles, véase la sección IV.G.1 de este documento). Cabe destacar, como lo hacemos en el trabajo, que la Universidad Externado de Colombia (2004) procuró subsanar la deficiencia estadística que caracteriza el comercio de servicios mediante la aplicación de una encuesta a 88 empresas del sector en Bogotá. Ese estudio concluyó que las empresas de servicios de la ciudad cuentan con una situación competitiva poco homogénea, pero infortunadamente no determina cuáles son los sectores más o menos competitivos.

VIII.E.2. Bienes

El análisis de competitividad relativa muestra que 71 sectores transables de Bogotá-Cundinamarca, de un total de 127 sectores evaluados, no son competitivos ante una mayor internacionalización económica. Entre estos sectores hay 4 mineros, 43 industriales y 24 agropecuarios o agroindustriales. Los sectores no competitivos en su conjunto representaron en promedio 35,6% y 8,4% de las exportaciones de la región a todos los destinos y a EE.UU., respectivamente, en el lapso 1999-2003. Así mismo, los sectores industriales no competitivos generaron 3% del empleo total de la región y 26,3%

²⁴⁹ El principal indicador utilizado en este análisis es el *Índice de Ventaja Comparativa Revelada (IVCR)*, que se estimó para el período promedio 1999-2003. El Anexo de este documento contiene información

del empleo industrial de Bogotá-Cundinamarca en 2004. Los sectores no competitivos con relativa importancia en el empleo industrial son productos de fabricación de maquinaria, manufactura de calzado, industria de hierro y acero, y productos relacionados con la industria química y el caucho, entre otros.

Para evaluar los efectos sociales del TLC precisamos qué tipo de factores productivos usan los sectores no competitivos. Los resultados del estudio muestran que todos los sectores industriales y agroindustriales transables no competitivos registran una intensidad relativa en trabajo no calificado respecto al calificado. La única excepción a esta observación se encuentra en un subsector no competitivo de la industria plástica. En los Cuadro V-6, V-7 y V-10 del Capítulo V de este documento se presentan las intensidades factoriales de los sectores competitivos y no competitivos.

Los análisis adelantados sugieren que los *costos de ajuste* en el corto plazo relacionados con la expulsión de trabajadores podrían ser relativamente menores en Bogotá-Cundinamarca, pues los sectores no competitivos generan menos de 4% del empleo total de la región. Cabe señalar que la eventual expulsión de trabajadores de los sectores no competitivos se presentaría de manera gradual, en la medida en que se vaya cumpliendo el cronograma de desgravación que pacte Colombia con Estados Unidos. Este trabajo contempló, como se menciona más adelante, los programas remediales o de apoyo que podrían utilizarse para minimizar estos costos asociados con la transición hacia una economía más abierta.

VIII.E.3. Mipymes

Cabe señalar que por deficiencias estadísticas no fue posible extender el análisis de competitividad relativa a las micro, pequeñas y medianas empresas (Mipymes) de la región. No obstante lo anterior, encontramos que las Mipymes de Bogotá se caracterizan por su especialización productiva en sectores no transables, así como por su alta participación en el número de empresas en la ciudad, su relevancia en materia de generación de empleo y su menor intensidad relativa en el uso del capital respecto a la gran empresa.

metodológica sobre su cálculo, así como el de otros indicadores también utilizados en el trabajo y no

En efecto, las Mipymes están orientadas fundamentalmente al mercado interno. Por ejemplo, los registros mercantiles de 2003 señalan que sólo 4,8% de las microempresas localizadas en Bogotá realizan actividades de comercio exterior. Para las empresas pequeñas y medianas estos porcentajes son sustancialmente mayores, 25,5% y 38,8% respectivamente. Adicionalmente, la información de la Cámara de Comercio de Bogotá (CCB) para empresas en Bogotá muestra que las Mipymes son predominantes en todas las actividades económicas, pero cuentan con una mayor participación relativa en sectores de servicios como el comercio.

El análisis de las principales dificultades para el desarrollo de la actividad Mipyme en un contexto de mayor competencia nos lleva a considerar que este segmento empresarial debería estar en el centro de la atención de los tomadores de decisiones por lo menos en dos sentidos. En primer término, se debe seguir avanzando en la creación y expansión de líneas especiales de crédito para estas empresas y, en segundo lugar, en el desarrollo de una estrategia de asociatividad para mejorar la competitividad y la capacidad comercial de los segmentos Mipymes. Así mismo, resulta indispensable que Bogotá-Cundinamarca continúe mejorando sus estadísticas sobre las Mipymes, con el fin de poder realizar en un futuro diagnósticos más precisos sobre la situación actual y las perspectivas de las mismas frente a distintas coyunturas.

VIII.F. Efectos sociales: población regional vulnerable (Capítulo VI)

Los estudios existentes sobre los efectos de un TLC con EE.UU. en la economía nacional o regional no se ocupan de los costos de la transición hacia una economía más abierta. Para avanzar en un diagnóstico de este tema, este trabajo realiza una evaluación que representa una innovación respecto a los estudios previos para el caso colombiano y regional.

La metodología de análisis propone que los efectos de un TLC sobre la población vulnerable no sólo se manifiestan a través del empleo y los ingresos, sino además mediante las variaciones en los precios de los bienes resultado de la mayor apertura. Para establecer si los *costos de ajuste* ante una mayor internacionalización económica podrían

mencionados en este resumen.

recaer de manera desproporcionada sobre los hogares vulnerables, este trabajo evalúa las características de la estructura de los ingresos y los gastos de los hogares, del desempleo y del empleo informal de Bogotá.²⁵⁰

De acuerdo con las sugerencias de la literatura económica sobre este tema, este ejercicio permite avanzar en el propósito de identificar los segmentos de la población de la capital que se podrían catalogar como vulnerables en el contexto de una mayor liberalización comercial. Como se verá a continuación, algunas deficiencias estadísticas nos impidieron alcanzar conclusiones definitivas. Sin embargo, los hallazgos señalan algunos aspectos centrales a la hora de considerar políticas de apoyo para aliviar los posibles impactos negativos de corto plazo por un cambio estructural, como la mayor apertura comercial derivada del TLC.

VIII.F.1. Caracterización del portafolio de ingresos

La construcción del perfil de consumo y de ingresos de los hogares pobres provee un indicio de cuál sería la magnitud de los costos de ajuste que éstos podrían enfrentar producto de una liberalización comercial. Este análisis establece qué tan vinculados están el ingreso y el consumo de los hogares de los estratos más pobres con los sectores económicos no competitivos. A continuación presentamos los resultados de la evaluación del portafolio de ingresos de los hogares bogotanos, que sirven para identificar la dependencia económica de los más pobres de ciertas fuentes de ingreso y ciertos sectores económicos.

El análisis realizado en este documento para el objetivo de esta investigación, que utiliza la Encuesta de Calidad de Vida (ECV) de 2003 de Bogotá, muestra lo siguiente:

- Las fuentes de ingreso en los hogares de los tres estratos más bajos están más concentradas en los ingresos salariales (véase los Gráficos VI-1 y VI-2) en comparación con lo que sucede en los estratos altos. En los hogares de los tres estratos más bajos el ingreso laboral equivale a casi 50% de sus ingresos totales, mientras que para los tres estratos más altos los ingresos laborales representan apenas 43% de sus ingresos totales. A su vez, los ingresos de capital y los ingresos por

²⁵⁰ McCulloch (2003).

rentabilidad de activos tienen poca importancia para los hogares más pobres de la ciudad. En contraste, el autoconsumo (o producción propia) es una fuente de ingreso mucho más importante para los hogares pobres que para los ricos.

- La mayor parte de los ingresos laborales de los hogares más pobres de Bogotá provienen de los sectores *no transables* de la economía. Mientras los ingresos provenientes del sector comercio en 2003 representaron en promedio una cuarta parte de los ingresos laborales para los hogares en los tres primeros estratos, los ingresos provenientes de la construcción y el transporte representaron en promedio 8,2% y 8,4%, respectivamente.
- Los hogares de los tres primeros deciles de ingresos están vinculados principalmente a sectores *competitivos* (manufactura de alimentos, minerales, cuero, químicos y libros), según los resultados de la sección VIII.E.2 de este resumen.²⁵¹
- La dependencia de los ingresos laborales provenientes de los sectores económicos *no competitivos* es menor para los hogares de los estratos bajos que para los de estratos altos, y casi un tercio de los ingresos laborales de los hogares en los dos estratos más pobres proviene del grupo de esos sectores *competitivos*.
- En la medida en que una mayor apertura comercial tiene efectos positivos directos sobre los sectores competitivos y efectos positivos indirectos sobre los sectores *no transables*, derivados del mayor crecimiento económico reseñado en otras secciones de este resumen, cabría esperar que una mayor liberalización del comercio beneficie a los hogares más pobres de la economía bogotana por la expansión del empleo y los ingresos en estos sectores.
- Según datos de la *Encuesta de Calidad de Vida* de 2003 (ECV) de Bogotá, un porcentaje importante de los ingresos laborales de los hogares pertenece a la categoría “otros”. De esta manera, para una porción importante de los ingresos laborales no se pudo identificar el sector económico de procedencia por grado de competitividad relativa debido a la limitación de las estadísticas.

²⁵¹ No mencionamos cifras o porcentajes puntuales pues enfrentamos una falta de correspondencia exacta entre la clasificación de la canasta de consumo utilizada en la ECV 2003 y las clasificaciones utilizadas en el análisis de competitividad en este trabajo. Esta dificultad estadística imposibilita reclasificar la totalidad de los componentes de la canasta según la competitividad de sus sectores de procedencia.

Si bien es necesario mejorar en un futuro las estadísticas para poder establecer claramente la dependencia del portafolio de ingresos de los hogares de los sectores competitivos, no competitivos y no transables de la economía, la evaluación realizada permite concluir que la población potencialmente vulnerable de Bogotá no depende de forma crítica de ingresos laborales de sectores manufactureros *no competitivos* en el marco de una mayor liberalización comercial.

VIII.F.2. Caracterización del consumo

Para complementar el análisis, el trabajo analiza cuál podría ser el efecto de un cambio en los precios relativos sobre el patrón de consumo de largo plazo de los hogares bogotanos. Cabe recordar que, según la literatura teórica y empírica, en el corto plazo se debe esperar que un TLC con Estados Unidos induzca la reducción de los precios en el mercado interno en los sectores en los que compiten los productos importados desde ese país, y el aumento relativo de los precios de los productos exportados y con potencial exportador. Por ello es importante establecer las características básicas del consumo de los hogares que podrían estar en condiciones de vulnerabilidad relativa ante una mayor apertura comercial.

Una vez más, debido a la falta de correspondencia exacta entre la clasificación de la canasta de consumo utilizada en la ECV 2003 y las clasificaciones utilizadas en el análisis de competitividad relativa, no fue posible reclasificar la totalidad de los componentes de la canasta según la competitividad de sus sectores de procedencia. Sin embargo, en la medida en que la composición de la canasta de consumo de los hogares es relativamente flexible frente un cambio en los precios relativos ante una apertura comercial, los costos de ajuste ante este choque no deberían ser muy significativos. Aún así, es importante mencionar algunos de los resultados obtenidos.

- Aproximadamente 25% de los gastos de los hogares en los dos estratos más bajos en Bogotá se concentran en sectores *no transables* (el transporte y la vivienda pesan 17% y 9% en la canasta de consumo de esos hogares). En principio no habría motivos para esperar que los precios de estos bienes y servicios aumenten significativamente producto de una mayor apertura comercial.

- El trabajo encuentra que 64% y 59% del consumo de los hogares bogotanos del estrato 1 y 2, respectivamente, corresponde a productos *transables*. Algunos componentes con una alta participación dentro de la canasta de los hogares más pobres podrían tener reducciones en sus precios producto de un acuerdo comercial con Estados Unidos, pues ese país es un importante proveedor de los mismos para la región. Entre estos bienes se encuentran los cereales, los granos y las harinas, artículos para el aseo, verduras y frutas, carnes y embutidos, lácteos, electrodomésticos y otros bienes durables, y vestido y calzado.

En suma, los hogares de los estratos más bajos podrían beneficiarse de una mayor integración económica con EE.UU. en la medida en que podrían acceder a bienes transables más baratos, con un peso significativo en su canasta de consumo.

VIII.F.3. Desempleo y empleo informal

En los párrafos anteriores mostramos que los ingresos laborales representan casi la mitad del portafolio de ingresos del que disponen los tres estratos más pobres de Bogotá. Por lo tanto, complementamos el análisis de fuentes de ingreso y patrones de consumo con una caracterización del desempleo y del fenómeno de empleo informal en el Distrito Capital.

Las características del mercado laboral son un determinante fundamental de la persistencia del desempleo. Mientras más grande sea el desempleo para un grupo poblacional en cierto sector económico, probablemente será mayor duración del desempleo para los trabajadores desplazados pertenecientes a ese segmento del mercado laboral. A su vez, mientras más persistente sea el desempleo para los segmentos más pobres de la población, los empleados desplazados de los sectores vulnerables con bajo nivel de calificación se verán obligados a vincularse al sector informal o a permanecer desempleados. En la medida en que el trabajo informal no esté cubierto por el sistema formal de seguridad social y no cumpla con los estándares de trabajo implantados por la regulación laboral, la informalidad debe considerarse también como una variable objetivo en materia de política de empleo en la ciudad.

La evaluación presentada en este trabajo en cuanto al desempleo en Bogotá y Cundinamarca documenta la vulnerabilidad de la población joven y de estratos bajos, y

pone en tela de juicio el papel de la educación actualmente impartida como mecanismo de inserción laboral. Por un lado, las cifras de la *Encuesta Continua de Hogares* (ECH) indican que cerca del 54% de los desempleados de la región eran menores de 30 años en 2004. Las tasas de desempleo más altas se encuentran en los estratos socioeconómicos más bajos. Por otro lado, 53% de los desempleados en el Distrito tenía educación secundaria en 2004, y más de 30% de la población desempleada tenía educación superior. El nivel educativo relativamente alto de los desempleados es un claro indicador de la debilidad del sistema de capacitación actual para resolver el desequilibrio entre la oferta y la demanda de mano de obra.

El deterioro del mercado laboral en la región va de la mano de una expansión del sector informal. Según las estimaciones presentadas en este documento con base en la ECV (2003), si se toma como criterio de informalidad la carencia de un contrato formal y de cobertura de seguridad social resulta que cerca de la mitad de la población ocupada en Bogotá se encuentra vinculada en el sector informal.

Al comparar la población ocupada en el sector formal con la población ocupada en el sector informal, el nivel educativo del segundo grupo es inferior que el del primero, pues solamente cerca de la mitad de los trabajadores informales tiene educación superior. De otro lado, la gran mayoría de los trabajadores informales pertenecen a los tres estratos más pobres según la clasificación *Nuevo SISBEN*. De acuerdo con la definición de informalidad discutida en este trabajo (que no incluye el trabajo doméstico), encontramos que la participación de la población masculina es mayor que la femenina en el total de informales.²⁵² Adicionalmente, cerca de la mitad de los ocupados informales en Bogotá se concentran entre los 30 y 49 años, pero las tasas de informalidad más altas se encuentran en la población con más de 50 años.

Las personas desocupadas con experiencia laboral y las empleadas en el sector informal se concentran en los sectores *no transables* de la economía. Según las cifras presentadas en este trabajo, aproximadamente 76% de los individuos cesantes en Bogotá provienen de los sectores de servicios, comercio, servicios inmobiliarios, transporte, construcción y

²⁵² Véase la sección VI.B.2 del trabajo para una discusión de las distintas definiciones de informalidad que podrían utilizarse con base en el insumo de la ECV (2003) de Bogotá.

electricidad. Igualmente, la mayor parte del empleo informal en Bogotá se concentra en sectores *no transables*, tales como el sector servicios, el comercio, el transporte y los servicios públicos domiciliarios. No obstante, debe destacarse también una concentración no despreciable del empleo informal en los sectores industriales de alimentos, cuero, químicos, libros, plásticos, textiles y metal elaborado. En la sección V.B de este trabajo contiene los resultados y cifras de este análisis.

Los resultados del estudio de Barrera (2004) complementan los de nuestro ejercicio. El autor argumenta que los jóvenes deben ser un objetivo prioritario de la política laboral, ya que ellos presentan altas tasas de desempleo e informalidad. De igual manera, señala que las mujeres cabeza de familia no presentan mayores niveles de desempleo ni informalidad que el resto de la población. En general, Barrera muestra evidencia en el sentido que la informalidad y el desempleo tienen una relación directa e importante con el fenómeno de la pobreza.

La presencia y la persistencia de los fenómenos de desempleo e informalidad en Bogotá subrayan la importancia de considerar políticas que vayan más allá de programas de apoyo a los trabajadores expulsados de sectores *no competitivos* ante una mayor competencia comercial. De hecho, consideramos central avanzar en todos aquellos programas que involucren la creación de empleo formal y la capacitación de los trabajadores de acuerdo con la demanda revelada por parte de los empresarios. En la siguiente sección de este resumen sintetizamos la identificación reseñada en el trabajo de las políticas públicas actualmente vigentes en estos sentidos.

VIII.G. Herramientas de política pública ante un cambio estructural (Capítulo VII)

Para analizar las posibles respuestas de política pública a las exigencias del TLC evaluamos la institucionalidad existente en el nivel nacional y local, con el fin de establecer acciones para mitigar los impactos adversos del acuerdo sobre la población vulnerable. Para avanzar hacia este objetivo, el trabajo identifica las principales instituciones del orden nacional y local a cargo de la ejecución de políticas sociales. Así mismo, el estudio enmarcó los programas vigentes según la revisión de programas de

apoyo a la reconversión laboral, reconversión del capital (en particular de las Mipymes), apoyo a la población más vulnerable y apoyo al sector rural.

Según la anterior clasificación, este documento presenta un conjunto de tablas que a manera de inventario identifican los programas que catalogamos como potencialmente útiles para mitigar los impactos sociales de corto plazo de una mayor apertura comercial, tanto en el nivel nacional como en el local. Esas tablas muestran las metas, objetivos particulares y presupuestos disponibles para cada uno de esos programas. La ausencia de información relevante sobre la suficiencia y eficiencia de los programas actuales imposibilita realizar recomendaciones puntuales en materia de formulación de políticas públicas en el marco de una mayor apertura comercial. No obstante, en el trabajo hicimos un esfuerzo por analizar las principales características de los programas actuales, y el enfoque y la complementariedad de la política distrital y la nacional, considerando los hallazgos comentados en capítulos anteriores del estudio.

A continuación resumimos los principales resultados de esta evaluación de instituciones y programas.

VIII.G.1. Reconversión laboral

Según Gindling y Takacs (2004), la mayor parte del impacto social negativo de una liberalización comercial en el corto plazo se debe a la pérdida de ingresos de los hogares más vulnerables por el despido de trabajadores en los sectores económicos no competitivos. De esta manera, en la medida en que existan programas gubernamentales que faciliten la reubicación de la mano de obra, o que provean fuentes alternativas de ingresos a los empleados despedidos, los costos de ajuste serían minimizados.

Del análisis del portafolio de programas vigentes que consideramos adecuados para la reconversión laboral puede concluirse que la administración distrital propone una estrategia diferente de la del gobierno nacional frente al desempleo. Mientras el gobierno nacional concentra su política contra el desempleo en programas de capacitación, la administración distrital parece distribuir su política de empleo entre programas para la generación directa, y programas de capacitación y vinculación laboral.

a) En el nivel nacional

Según Barrera (2004), la educación básica (primaria, secundaria y terciaria) es un mecanismo poderoso para evitar el desempleo y aumentar la formalización. Sin embargo, el hecho que cerca de un tercio de los desempleados tenga educación superior indica de cierta manera el complicado desequilibrio entre la oferta y la demanda laboral. Este resultado indica también la necesidad de evaluar si la calidad y el enfoque de los programas públicos de capacitación están cumpliendo con los requerimientos de la demanda laboral del sector productivo. En esta medida, la creación del *Sistema Nacional de Formación para el Trabajo* dirigido por el SENA es una iniciativa consecuente con la necesidad de articular eficazmente la oferta de los programas de capacitación con las necesidades del mercado de trabajo. Este proyecto vincula en mesas sectoriales un conjunto de entidades que ofrecen formación técnica, tecnológica y profesional con gremios, empresarios, organizaciones de trabajadores y centros de investigación.

Por otra parte, las políticas para mitigar el *desempleo friccional* están poco desarrolladas tanto en el Distrito como en la Nación. Según la información de la ECH de julio-septiembre de 2004, aproximadamente una de cada tres personas desempleadas en Bogotá demoró más de un año en ser empleada, y una de cada cuatro personas demoró entre 6 meses y un año en conseguir empleo. Este resultado hace evidente la necesidad de mejorar y ampliar los programas dirigidos a optimizar el emparejamiento entre los individuos desocupados y los puestos vacantes.

b) En el nivel distrital

Las medidas para reducir el desempleo deben enfocarse hacia los grupos poblacionales más vulnerables o con mayores tasas de desempleo. De esta forma, los programas de capacitación deben focalizarse en los individuos pertenecientes a los estratos más bajos y en la población en edad de trabajar más joven (menor de 30 años). Según estos criterios, parece adecuado el enfoque del programa de inserción laboral impulsado por el Instituto Distrital para la Protección de la Niñez y la Juventud (IDIPRON) y de los proyectos *Oferta educativa para jóvenes y adultos ligada a la cultura del trabajo*, *Ampliación de la cobertura en educación superior* y *Subsidios condicionados a la asistencia escolar de los jóvenes trabajadores* de la Secretaría de Educación Distrital. No obstante, no existe una

evaluación de la cobertura e impacto de los programas desarrollados por estas instituciones.

Como se mencionó, los programas de generación de empleo directo tienen un gran peso en la política del Distrito. La administración del alcalde Garzón ha dado gran importancia a la generación de empleo por medio de proyectos intensivos en mano de obra, en particular la construcción en infraestructura. Los proyectos de inversión en infraestructura tienen un impacto importante sobre el empleo de mano de obra no calificada en el corto plazo. Sin embargo, en el largo plazo estos programas no solucionan el problema estructural del desequilibrio entre la oferta y la demanda laboral, ni los problemas en el flujo de información en el mercado de trabajo. Adicionalmente, las restricciones presupuestales evitan que este enfoque sea una solución efectiva del desempleo en el largo plazo.

La administración distrital ha concentrado su política de capacitación hacia los ocupados informales por medio del fomento a la organización, formalización y/o reubicación de vendedores ambulantes y estacionarios. Infortunadamente no existe un análisis de la cobertura de empleados informales que provee este programa, ni de las necesidades particulares de los mismos.

En general, los resultados de la caracterización del desempleo, el empleo en el sector informal y la estructura del portafolio de ingresos de los hogares más pobres de Bogotá, confirman que los programas de reconversión laboral deben seguir teniendo una cobertura horizontal. En este sentido, no existe sustento suficiente para afirmar que sea necesaria la creación de programas específicos para la reubicación de los empleados desplazados de sectores no competitivos. No obstante, dado que la mayor apertura comercial impulsada por el TLC con EE.UU. debe generar un proceso de reubicación del factor trabajo, sí es importante evaluar el desempeño y la relevancia de los programas de apoyo a la reconversión laboral frente a la demanda actual.

VIII.G.2. Reconversión del capital

Los programas de apoyo a la reconversión del capital son herramientas que permiten reducir indirectamente los costos sociales que trae el ajuste ante cualquier choque

macroeconómico. Este tipo de programas se enfocan en mitigar imperfecciones en el mercado financiero que restringen el acceso de segmentos de la población al crédito. Las políticas del gobierno central y distrital de apoyo a la reconversión del capital deben centrar su atención, por una parte, en la inserción de los hogares pobres y las Mipymes al mercado de crédito formal y, por otra, facilitar la inserción de las empresas de menor tamaño a las cadenas internacionales por medio de una estrategia de asociatividad, para mejorar su competitividad y su capacidad comercial. De esta manera, las políticas complementarias podrían reducir los costos de ajuste relacionados con una mayor apertura comercial.

Uno de los segmentos en que el proceso de reconversión de capital puede ser más difícil y costoso desde el punto de vista social se encuentra en las Mipymes. La caracterización de las Mipymes localizadas en Bogotá evidenció la necesidad de contar con políticas de apoyo permanentes en los temas de acceso al crédito y la asociatividad empresarial. Si bien las empresas de menor tamaño de Bogotá no se encuentran muy vinculadas al comercio internacional, los programas mencionados podrían eliminar las barreras financieras y organizacionales que perpetúan este fenómeno. Adicionalmente, los programas de apoyo a la reconversión del capital reducen la vulnerabilidad financiera de las Mipymes frente a cualquier tipo de choque macroeconómico.

Otro frente en el que deben avanzar las políticas de apoyo a la población vulnerable hacia el futuro son las microfinanzas. Por un lado, los mecanismos de microcrédito permiten la inclusión de la población más vulnerable al sistema financiero formal. Por otro lado, la administración distrital podría impulsar acuerdos con la banca comercial privada para promover su incursión en el mercado de las microfinanzas de la ciudad.

Cabe señalar la importancia de desarrollar mecanismos que evalúen el impacto de los distintos programas para establecer el horizonte futuro de esta clase de políticas. Por ello resulta indispensable que la administración distrital haga un esfuerzo por mejorar las estadísticas sobre las Mipymes, con el fin de poder realizar en un futuro diagnósticos más precisos sobre la situación actual y las perspectivas de este segmento de la economía.

VIII.G.3. Apoyo a la población más vulnerable

Las políticas orientadas hacia el desarrollo y la expansión de los programas que componen la *red de apoyo social* tienen como propósito mejorar la calidad de vida de los hogares y evitar que los niveles de pobreza aumenten. El funcionamiento eficiente y la cobertura amplia de la *red de apoyo social* son condiciones fundamentales para compensar los costos de ajuste que deben asumir los hogares más pobres.

Tanto en el nivel nacional como en el distrital, la mayoría de los programas de apoyo a la población más vulnerable se crearon para mitigar el impacto social de la crisis económica de finales de la década de los noventa. Los presupuestos nacional y distrital de 2005 le otorgan prioridad a las políticas de ampliación de la cobertura de los sistemas de salud y aseguramiento subsidiado. Por su parte, la administración distrital ha impulsado programas de transferencias focalizadas a través de programas para el aseguramiento de la alimentación y la nutrición de la población más vulnerable.

Quizá una de las principales limitaciones en la política social del Distrito ha sido la falta de evaluación de su eficiencia y su efecto sobre la equidad. La administración distrital podría seguir la iniciativa del gobierno central de consolidar los mecanismos institucionales necesarios para evaluar la focalización y el impacto de los programas sociales.

VIII.G.4. Apoyo al sector rural

Una mayor liberalización comercial con Estados Unidos debería implicar una reducción de la protección que tiene este sector a través de los aranceles, en particular mediante el Sistema Andino de Franjas de Precios (SAFP). Esta eventualidad pone de relieve la importancia de tener en cuenta mecanismos de apoyo para la población vulnerable del sector rural frente a un potencial TLC.

La potencial reducción de la protección agrícola en la frontera ha generado amplia controversia, pues Estados Unidos otorga millonarios apoyos y ayudas internas para algunos segmentos de su producción agrícola. No obstante, parece un hecho que Estados Unidos no negociará sus ayudas y apoyos internos en el marco de un TLC con Colombia sino en el ámbito de la OMC, pues sus principales interlocutores en el tema son la Unión

Europea y Japón. En ese contexto, Colombia debería buscar en la negociación la garantía de poder aplicar algún mecanismo idóneo que permitiera neutralizar los efectos de esas ayudas y esos apoyos.

El instrumento negociado debería poder adecuarse a los avances que se vayan registrando en el foro multilateral en cuanto al desmonte de los apoyos y las ayudas agrícolas de Estados Unidos. Esta adecuación debería darse de manera que en cada momento se evitara otorgar protección excesiva a sectores agrícolas específicos, como ha sucedido con el SAFF, pues esta protección genera un sesgo anti-exportador en el resto del sector agrícola y le resta competitividad a las cadenas agroindustriales. Colombia debería aprovechar la oportunidad que ofrece la negociación de un acuerdo comercial con Estados Unidos para reformar el SAFF o reemplazarlo por un instrumento que no tenga sesgos proteccionistas. En la medida en que los resultados de la negociación agrícola entre Colombia y Estados Unidos son aún bastante inciertos, a continuación nos referimos brevemente al resto de políticas de apoyo para el sector rural revisadas en el trabajo.

Casi la totalidad de los programas de apoyo a este sector en Colombia son provistos por el gobierno nacional. Ya que la agricultura y la agroindustria representan la segunda fuente de ingresos laborales para los hogares en los primeros tres deciles de ingreso en el país, parece adecuado que el gobierno nacional sea el ente encargado de evaluar y plantear la oferta de políticas de apoyo al sector rural en el futuro, que contemplen los resultados de lo finalmente negociado en el marco de un TLC con EE.UU.. Según las cifras del presupuesto nacional de 2005, aproximadamente tres cuartas partes de los recursos destinados al sector rural son créditos desembolsados a través del Fondo para el Financiamiento del Sector Agropecuario (FINAGRO). Por último, consideramos que las políticas existentes de apoyo para el sector rural en Colombia deben ser objeto de mayor estudio y evaluación, más allá de la negociación del TLC.

IX. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Aghion, P., E. Caroli y C. García-Peñalosa (1999). "Inequality and Economic Growth: The Perspectiva of the New Growth Theories", *Journal of Economic Literature*, vol.31, no.4, pgs.1615-60.
- Alcaldía Mayor de Bogotá (2004), "Bogotá frente al TLC: la posición de Bogotá frente al Tratado de Libre Comercio (TLC) que negocia el gobierno de Colombia con Estados Unidos", Departamento Administrativo de Planeación Distrital, Gráficas Colombia Ltda., Bogotá.
- Anderson, J. y P. Neary (1996). "A New Approach to Evaluating Trade Policy", *Review of Economic Studies*, vo.63, pgs.107-125.
- Arbeláez, M.A., L.A. Zuleta y A. Velasco (2003). "Las micro, pequeñas y medianas empresas en Colombia: diagnóstico general y acceso a los servicios financieros", Informe Final, Fedesarrollo, septiembre.
- Archila, E.J., G. Carrasquilla, M. Meléndez y J.P. Uribe (2005). "Estudio sobre la propiedad intelectual en el sector farmacéutico colombiano", Informe Final de Fedesarrollo y la Fundación Santa Fe de Bogotá, junio.
- Atanasio, O., P. Goldberg y N. Pavcnik (2004). "Trade Reforms and Wage Inequality in Colombia", *Journal of Development Economics*, 74, pgs.331-366.
- Attaran, A. (2004). "How Do Patents and Economic Policies Affect Access to Essential Medicines in Developing Countries?", *Health Affairs*, vol.23, no.3, pgs.155-166.
- Audley, J., D. Papademetriou, S. Polaski y S. Vaughn (2003). *Nafta's Promise and Reality: Lessons from Mexico and for the Hemisphere*, Carnegie Endowment for Internacional Peace, Washington, D.C.
- Ayala, U. (2004). "Hacia una red de protección social para Colombia", en F. Barrera (editor), *Obra Escogida: Ulpiano Ayala Oramas*, Fedesarrollo-La Imprenta Editores Ltda., Bogotá.
- Ayyagari, M., T. Beck y A. Dermirguc-Kunt (2003). "Small and Medium Enterprises Across the Globe: A New Database", *Policy Research Working Paper*, no. WPS 3127, Banco Mundial, Washington, D.C.
- Bacchetta, M.y M. Jansen (2003)."Adjusting to Trade Liberalization: The Role of Policy, Institutions and WTO Disciplines", *WTO Special Studies*, no.7, abril.
- Bacchetta, M. (2004). "Trade Reforms, Growth, Inequality and Poverty: Basic Linkages", *World Bank Institute*, Washington, D.C., agosto.
- Baldwin, R. (2002). "Openness and Growth: What's the Empirical Relationship?", fotocopia.
- Baldwin, R., J.H. Mutti y J.D. Richardson (1980). "Welfare Effects on the United States of a Significant Multilateral Tariff Reduction", *Journal of International Economics*, vol.10, pgs.405-423.

- Bale, M. (1976). "Estimates of Trade-Displacement Costs for U.S. Workers", *Journal of International Economics*, vol.6, pgs.245-250.
- Banco Interamericano de Desarrollo (2001). *Competitividad: el motor del crecimiento*, Informe de progreso económico y social 2001, BID, Washington, D.C..
- Banco Interamericano de Desarrollo (2003). *Se buscan buenos empleos: los mercados laborales en América Latina*, Informe de progreso económico y social 2004, co-edición de Alfaomega Grupo Editor-Editorial Temas-BID, Bogotá.
- Banco Mundial (2005a). *DR-CAFTA: Challenges and Opportunities for Central America*, Departamento de Centroamérica y Oficina del Economista en Jefe para América Latina y el Caribe, Washington, D.C.
- Banco Mundial (2005b). *Pro-Poor Growth in the 1990s: Lessons and Insights from 14 Countries*, Agence Française de Développement, Bundesministerium für Wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung, U.K. Department for International Development y The World Bank Operationalizing Pro-Poor Growth Research Program, Communications Development Incorporated, Washington, DC., junio.
- Banco Mundial (2003). "Trade for Development in Latin America and the Caribbean", *Trade Note*, no.9, Banco Mundial, Departamento de Comercio Internacional, septiembre.
- Barrera, F (2004). "Elementos laborales en un programa de protección social - Documento de recomendaciones de política económica". Ministerio de la Protección Social de Colombia, Programa Montaje Sistema de Protección Social.
- Barrera, F. y L. Higuera (2004). *Perfil social de Bogotá 2003: análisis comparativo con Barranquilla, Bucaramanga y Cali*, Fedesarrollo-Cámara de Comercio de Bogotá, Bogotá.
- Barrett, C. y P. Dorosh (1996). "Farmers' Welfare and Changing Food Prices: Non-parametric Evidence from Rice in Madagascar", *American Journal of Agricultural Economics*, vol.78, pgs.656-669.
- Beck, T. y A. Dermiguc-Kunt (2005). "Small and Medium Size Enterprises: Overcoming Growth Constraints", Banco Mundial, fotocopia, febrero.
- Beck, T., A. Dermiguc-Kunt y R. Levine (2005). "SMEs, Growth and Poverty: Cross-country Evidence", Banco Mundial, fotocopia, marzo.
- Berhman, J.R., N. Birdsall y M. Székely (2001). "Pobreza, desigualdad y liberalización comercial y financiera en América Latina", en E. Gunaza *et al.* (editores), *Liberalización, Desigualdad y Pobreza: América Latina y el Caribe en los 90*, Capítulo 3, Banco Interamericano de Desarrollo, Washington, D.C.
- Bleker, R.A. (2005). "The North American Economies after NAFTA: A Critical Appraisal", *The International Journal of Political Economy*, vol.33, no.03, pgs.5-27.
- Bogotá Cómo Vamos (2005). "Línea de base administración Garzón: indicadores de resultados e impacto del proyecto", Casa Editorial El Tiempo, Fundación Corona y Cámara de Comercio de Bogotá, enero.

Botero, J. (2004). "Impacto del ALCA y el TLC sobre el empleo en Colombia: un ejercicio mediante equilibrio general computable", Red Colombia Compite, Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, fotocopia, junio.

Calo Blanco, A. y Méndez Naya, J (2004). "Integración económica, barreras no arancelarias y bienestar social". Revista de Economía ICE - No. 814.

Cámara de Comercio de Bogotá (2003a). "Bogotá-Cundinamarca: Hacia una Región Competitiva. Bases del Plan Regional de Competitividad 2004-2014", Consejo Regional de Competitividad de Bogotá-Cundinamarca, diciembre.

Cárdenas, M., J.C. Chaparro y M. Meléndez (2004a). "Implicaciones económicas y sociales del TLC Colombia-Estados Unidos: análisis por escenarios", Informe Final de Fedesarrollo presentado al Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, fotocopia, diciembre.

Cárdenas, M., J.C. Chaparro, C. Gamboa, M. Meléndez y M. Reina (2004b). "Tratado de Libre Comercio Colombia-Estados Unidos: análisis del impacto económico sobre la región Bogotá-Cundinamarca", Informe Final para la CCB, diciembre.

Cárdenas, M. y C. García (2005). "El modelo gravitacional y el TLC entre Colombia y Estados Unidos", *Coyuntura Económica*, vol.XXV, no1, primer semestre, Bogotá, pgs.47-72.

Castells M. y A. Portes (1991). "World Underneath: The Origins, Dynamics, and Effects of the Informal Economy", in *The Informal Economy*, Baltimore: The Johns Hopkins University Press.

Coinvertir (2004). "Colombia: Marco legal 2004", marzo.

Corchuelo, A. (2000). "Asistencia social y bienestar familiar en el Distrito", en Fainboim, I., M. Gandour y M.C. Uribe (editores), *Calidad de la inversión en capital humano*, Tomo 2 de la Misión de Reforma Institucional de Bogotá, Secretaría de Hacienda del Distrito, Bogotá, pgs.185-280.

Currie, J. y A. Harrison (1997). "Trade Reform and Labor Market Adjustment in Morocco", *Journal of Labor Economics*, vol.15, S44-S71.

De Ferranti, D., G. Perry, W. Foster, D. Lederman y A. Valdés (2005). *Beyond the City: The Rural Contribution to Development*, Banco Mundial, Washington, D.C., febrero.

De Ferranti, D. G. Perry, D. Lederman y W. Maloney (2002). *From Natural Resources to the Knowledge Economy: Trade and Job Quality*, Banco Mundial, Washington, D.C.

De Ferranti, D., G. Perry, I. Gill y L. Servén (2000). *Securing Our Future in a Global Economy*, Banco Mundial, Washington, D.C., junio.

Departamento de Cundinamarca - Departamento Administrativo de Planeación. (2003). "Cuentas económicas de Cundinamarca 1990-2002", Empresa Editorial de Cundinamarca Antonio Nariño (EDICUNDI), Bogotá, diciembre.

Departamento Administrativo de Planeación Distrital (2004). "Elementos para la formulación de lineamientos para la política de empleo distrital: documento resumen", versión 5, fotocopia, febrero 27.

Departamento Administrativo de Planeación Distrital (2004). *Plan de Acción 2004-2008*, Bogotá.

Departamento Administrativo de Planeación Distrital (2004). *Plan Operativo Anual de Inversiones 2005*, Bogotá.

Departamento Administrativo de Planeación Distrital (2004). *Plan de Desarrollo de Bogotá D.C. 2004-2008 "Bogotá Sin Indiferencia, un Compromiso Social Contra la Pobreza y la Exclusión"*, Bogotá.

Departamento Administrativo de Planeación Distrital y Secretaría de Hacienda Distrital (2004). *Recorriendo Bogotá, D.C.: una aproximación desde las localidades el distrito*, Asociación Editorial Buena Semilla, Bogotá, mayo.

Departamento Nacional de Planeación (2003). "Efectos de un acuerdo bilateral de libre comercio con Estados Unidos", *Archivos de Economía*, DNP, número 229, Bogotá, julio.

Departamento Nacional de Planeación (2003). *Plan Nacional de Desarrollo "Hacia un Estado Comunitario*, Bogotá.

Departamento Nacional de Planeación (2005). "Presupuesto de Inversión por Resultados 2005", Bogotá.

Departamento Nacional de Planeación (2004a). "Optimización de los instrumentos de desarrollo empresarial", *Documento Conpes*, número 3280, abril.

Departamento Nacional de Planeación (2004b). *Red de Apoyo Social: Conceptualización e impacto*, Sinergia, Evaluación de Políticas Públicas no.3, Bogotá.

Dollar, D. (1992). "Outward-Oriented Developing Economies Really Do Grow More Rapidly: Evidence from 95 LDCs, 1976-1985", *Economic Development and Cultural Change*, vol.30, no.3, abril.

Dollar, D. y A. Kraay (2004), "Trade, Growth and Poverty", *The Economic Journal*, Vol. 114, No. 493, febrero.

Easterly, W. y A. Kraay (2000). "Small States, Small Problems? Income, Growth and Volatility in Small States", *World Development*, vol.28, no.11, pgs.2013-2027.

Ebrill, L., J. Stotsky y R. Gropp (1999). "Revenue Implications of Trade Liberalization", IMF Occasional Paper, no. 42, Washington, D.C.

Echavarría, J.J. y C. Gamboa (2004). "Trade Policy in Colombia and Venezuela After the Uruguay Round", en Lengyel, M. y V.Ventura-Dias (editores), *Trade Policy Reform in Latin America: Multilateral Rules and Domestic Institutions*, Palgrave Macmillan Publishers, Nueva York.

Edwards, S. (1995). *Crisis and Reform in Latin America: From Despair to Hope*, Oxford University Press, World Bank, Washington, D.C..

Edwards, S. (1998). "Openness, Productivity and Growth: What Do We Really Know?", *Economic Journal*, no.108, marzo.

Edwards, S. y D. Lederman (2002). "The Political Economy of Unilateral Trade Liberalization: The Case of Chile", en J. Bhagwati (editor), *Going Alone: The Case for Relaxed Reciprocity in Freeing Trade*, MIT Press, Massachussets.

- Fedesarrollo (2005). "Microfinanzas en Colombia", *Debates de Coyuntura Social*, Fedesarrollo, no.17, junio.
- Feliciano, Z. (2001). "Workers and Trade Liberalization: The Impact of Trade Reforms in Mexico on Wages and Employment", *Industrial and Labor Relations Review*, vol.55 (1), pgs.5-115.
- Ferreira, F., G. Prenzushi y M. Ravallion (1999). "Protecting the Poor from Macroeconomic Shocks", *World Bank Policy Research Working Paper*, no.2160, agosto.
- Fink, C. y P. Reichenmiller (2005). "Tightening TRIPs: The Intellectual Property Provisions of Recent US Free Trade Agreements", *Trade Note*, No. 20, Banco Mundial, Washington, D.C., febrero.
- Frankel, J. y D. Romer (1999). "Does Trade Cause Growth?", *American Economic Review*, vol.83, no.3, pgs.379-99.
- Frankel, J. y A. Rose (2002). "An Estimate of the Effect of Common Currencies on Trade and Growth", *Quarterly Journal of Economics*, vol.117, pgs.437-66.
- Garay, L.J. (1998), *Colombia: estructura industrial e internacionalización 1967-1996*, DNP, Colciencias, Consejería Económica y de Competitividad, Ministerio de Comercio Exterior, Ministerio de Hacienda y Proexport, Cargraphics S.A., Bogotá. .
- Gaviria, A. (2005). "Los efectos sociales del TLC", en www.webpondo.org.
- Gaviria, A. y J. Núñez (2003). "Evaluating the Impact of SENA on Earnings and Employment", *Archivos de Economía*, DNP, número 220, Bogotá, abril.
- Gill, I.S., W. Maloney y C. Sánchez-Páramo (2003). "Liberalización del comercio y reforma laboral en América latina y el Caribe en los años noventa", *En Breve*, no.1, Banco Mundial, Región de América Latina y el Caribe, mayo.
- Gindling, T.H. y W. Takacs (2004), "Trade Liberalization, Adjustment Costs, and Poverty", UMBC, Department of Economics, agosto.
- Goldberg, P.K. y N. Pavcnik (2005). "The Effects of the Colombian Trade Liberalization on Urban Poverty", *NBER Working Paper Series*, no.11081, National Bureau of Economic Research, Cambridge, Massachusetts, enero.
- Goldberg, P.K. y N. Pavcnik (2003). "The Response of the Informal Sector to Trade Liberalization", *NBER Working Paper Series*, no.9443, National Bureau of Economic Research, Cambridge, Massachusetts, enero.
- Goldberg, P.K. y N. Pavcnik (2004). "Trade, Inequality, and Poverty: What Do We Know? Evidence from Recent Trade Liberalization Episodes in Developing Countries", documento preparado para el Brookings Trade Forum "Globalization, Poverty & Inequality", mayo.
- Goldberg, P.K. y N. Pavcnik (2001). "Trade Protection and Wages: Evidence from the Colombian Trade Reforms", *NBER Working Paper Series*, no.8575, National Bureau of Economic Research, Cambridge, Massachusetts, noviembre.
- Gracia, O. y H. Zuleta (2004). "The Free Trade Agreement between Colombia and USA: What can Happen to Colombia?", versión preliminar, fotocopia, disponible en www.webpondo.org.

- Hanson, G. (2005). "Globalization, Labor Income, and Poverty in Mexico", *NBER Working Paper*, no. 11027, National Bureau of Economic Research, Cambridge, Massachusetts, enero.
- Hanson, G. y A. Harrison (1999). "Trade and Wage Inequality in Mexico", *Industrial and Labor Relations Review*, vol.52(2), pgs.271-288.
- Hilaire, A. y Y.Yang (2003). "The U.S. and the New Regionalism/Bilateralism," *IMF Working Paper*, no. WP/03/206, diciembre.
- Hoekman, B, A. Mattoo y P. English (2002). *Development, Trade and the WTO: A Handbook*, Banco Mundial, Washington, D.C., primera edición, junio.
- Hoekman, B. y C.P.Braga (1997). "Protection and Trade in Services: A Survey", *Open Economies Review*, no.8, pgs.285-308.
- Hufbauer, G., R. Jones y J. Schott (2002). "North American Labor under NAFTA", Institute for International Economics, Washington, D.C..
- Ibáñez, A.M. y M. Martínez (2003). *Perfil social de Bogotá 1999-2002: un análisis comparativo con Medellín, Cali y Barranquilla*, Fedesarrollo-Cámara de Comercio de Bogotá, Bogotá.
- Irwin, D. y M. Tervio (2002). "Does Trade Raise Income? Evidence from the Twentieth Century", *Journal of International Economics*, vol.58, no.1, octubre, pgs.1-18.
- Jensen, J., T.F. Rutherford y D. Tarr (2003). "Economy-wide and Sector Effects of Russia's Accession to the WTO", *Policy Research Working Paper*, Banco Mundial.
- Junguito, R. y C. Gamboa (editores) (2004). *Los servicios financieros y el TLC con Estados Unidos: oportunidades y retos para Colombia*, Cuadernos de Fedesarrollo no.14, La Imprenta Editores, Bogotá, diciembre.
- Kehoe, T.J. (2003). "An Evaluation of the Performance of Applied General Equilibrium Models of the Impact of NAFTA", *Federal Reserve Bank of Minneapolis Research Department Staff Report*, no.320, agosto.
- Key, S.J. (2003). *The Doha Round and Financial Services*, The American Enterprise Institute Press, Washington, D.C.
- Kouparitsas, M.A. (1998). "Dynamic Trade Liberalization Analysis: Steady State, Transitional and Intraindustry Effects", *Federal Reserve Bank of Chicago Working Paper Series*, no.98-15, diciembre.
- Kraay, A. (2005). "When Is Growth Pro-Poor? Evidence from a Panel of Countries", *Journal of Development Economics*, en edición para publicación.
- Krueger, A. (1978). "Liberalization Attempts and Consequences: Liberalization, Direction of Bias and Economic Growth, en *Foreign Trade Regimes and Economic Development*, NBER, vol.X, Washington, D.C., pgs.277-300.
- Krueger, A. (1990). "Asian Trade and Growth Lessons", *American Economic Review*, vol.80, no.2, pgs.108-111.
- Krueger, A. (1983). *Trade and Employment in Developing Countries: Volume 3, sintesis and Conclusions*, NBER, Washington, D.C.

- Lederman, D., W. Maloney y L. Servén (2003). *Lessons from NAFTA for Latin American and Caribbean (LAC) Countries: A Summary of Research Findings*, Banco Mundial, Washington, D.C., diciembre.
- Levine, R. y D. Renelt (1992). "A Sensivity Análisis of Cross-Country Growth Regressions", *American Economic Review*, vol.82, no.4, pgs.942-63.
- Levinsohn, J. S. Berry y J. Friedman (1999). "Impacts of the Indonesian Economic Crisis: Price Changes and the Poor", *NBER Working Paper Series*, no. 7194, Washington, D.C.
- Levinsohn, J. (1999). "Employment Responses to International Liberalization in Chile", *Journal for International Economics*, vl.47, no.2, pgs.321-44.
- Light, M.K. (2003). "Acuerdo de Libre Comercio de las Américas: impactos económicos en la Comunidad Andina", *Serie Documentos de la Secretaría General de la Comunidad Andina*, número 546, agosto.
- Light, M.K. y T. F. Rutherford (2003a). "Free Trade Area of the Americas: An Impact Assessment for Colombia", *Archivos de Economía*, DNP, no. 222, abril.
- Light, M. y T.F. Rutherford (2003b). "FTAA and Service Liberalization in Colombia", fotocopia.
- Loayza, N., P. Fajnzylber y C. Calderón (2002). "Economic Growth in Latin America and the Caribbean, Stylized Facts, Explanations and Forecasts", Banco Mundial, Oficina del Economista en Jefe para América Latina y el Caribe, fotocopia.
- Márquez, G. y C. Pagés-Serra (1998). "Trade and Employment: Evidence from Latin America and the Caribbean", BID, *Working Paper* no.366, Washington D.C.
- 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.
- Matusz, S. y D. Tarr (2000). "Adjusting to Trade Policy Reform", en A.Krueger (editor) *Economic Policy Reform: the Second Stage*, University of Chicago Press, Chicago, pgs.365-403.
- McCulloch, N. (2003). "The Impact of Structural Reforms on Poverty: A Simple Methodology with Extensions", *Policy Research Working Paper*, Banco Mundial, no.3124, agosto.
- Medina, P., M. Meléndez y K. Seim (2003). "Productivity Dynamics of the Colombian Manufacturing Sector", fotocopia.
- Meléndez, M. y R. Paredes (2005). "Políticas de reconversión en contextos de cambio estructural", *Coyuntura Económica*, vol. XXXV, no.1, pgs.105-151.
- Michaely, M. (1991). "The Timing and Sequencing of Trade Liberalization Policy", en M.Choski y D. Papageorgiou (editores), *Economic Liberalization in Developing Countries*, Basis Blackwell, Nueva York.
- Ministerio de Comercio, Industria y Turismo (2004a). *Las 100 preguntas del TLC*, Panamericana Formas e Impresos, Mincomercio-Oficina de Comunicaciones, Bogotá.
- Ministerio de Industria, Comercio y Turismo (2004b). "Monografías regionales: estructura productiva y de comercio exterior de Bogotá", www.mincomercio.gov.co

Ministerio de Industria, Comercio y Turismo (2004c). "Monografías regionales: estructura productiva y de comercio exterior de Cundinamarca", www.mincomercio.gov.co

Monteagudo *et al.* (2004), "The New Challenges of the Regional Trade Agenda for the Andean Countries", BID, documento presentado en la séptima conferencia sobre análisis económico global, Washington, D.C., junio.

Montenegro, Santiago (2004). "Efectos del crecimiento hacia afuera", presentación DNP, fotocopia, 26 de mayo.

Moreira, M.y S. Najberg (2000). "Trade Liberalization in Brazil: Creating or Exporting Jobs?", *Journal of Development Studies*, vol. 36, no.3, pgs.78-100.

Morley, Samuel (1999). "The Impact of Reforms on Equity in Latin America", documento preparado para el World Development Report 2000/1 del Banco Mundial, International Food Policy Institute, fotocopia.

Mutti, J. (1978). "Aspects of Unilateral Trade Policy and Factor Adjustment Costs", *Review of Economics and Statistics*, vol.60, pgs.102-110.

Nicita, A., M. Olarreaga y I. Soloaga (2002). "A Simple Methodology to Access the Poverty Impact of Economic Policies using Household Data: An Application for Cambodia", Banco Mundial, Washington, D.C.

Norton, R.D. y A. Balcázar (2003). "A Study of Colombia's Agricultural and Rural Competitiveness", United Nations Food and Agriculture Organization, The World Bank, and United States Agency for International Development, fotocopia, noviembre.

Núñez, Jairo (2002). "Empleo informal y evasión fiscal en Colombia", *Archivos de Economía*, DNP, Bogotá.

Ocampo, J.A., F. Sánchez, G.A. Hernández y M.F. Prada (2004). "Crecimiento de las exportaciones y sus efectos sobre el empleo, la desigualdad y la pobreza en Colombia", Universidad de los Andes, Documento CEDE 2004-23, enero.

Ocampo, J.A., F. Sánchez y C.E. Tovar (2001). "Colombia: Structural Change, Labour Market Adjustment and Income Distribution in the 1990s", en E. Gunaza *et al.* (editores), *Liberalización, Desigualdad y Pobreza: América Latina y el Caribe en los 90*, Capítulo 6, Banco Interamericano de Desarrollo, Washington, D.C.

OCDE (2005). "Agricultural Policies in OECD Countries: Monitoring and Evaluation", junio.

OEA, BID y CEPAL (2003). "Diccionario de Términos de Comercio", mimeo, noviembre.

OMC (2003). "Examen de la política comercial de Estados Unidos", documento WT/TPR/S/126, diciembre.

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.

Palmeter, N.D. (1995). "Rules of origin in a Western Hemisphere Free Trade Agreement" en *Trade Liberalization in the Western Hemisphere*, IDB-ECLAC, Washington, D.C.

- Perotti, Roberto (2002). "Gasto público en asistencia social en Colombia: análisis y propuestas", en A. Alesina (editor), *Reformas institucionales en Colombia*, Fedesarrollo-Alfaomega, Bogotá, pgs.201-262.
- Personería de Bogotá D.C. (2003). *Misión finanzas de Bogotá, D.C.: análisis coyuntural y perspectivas*. Oficina de Divulgación y Prensa, Bogotá.
- Presidencia de la República, Ministerio de Comercio Exterior y DNP (1999). "Política para la productividad y la competitividad", julio.
- Polaski, S. (2004). "Mexican Employment, Productivity and Income: A Decade After Nafta", Carnegie Endowment for International Peace, www.ceip.org.
- Pritchett, L. (1996). "Measuring Outward Orientation in Developing Countries: Can it Be Done?", *Journal of Development Economics*, vol.49, no.2, pgs.307-35.
- Pritchett, L. y G. Sethi (1994). "Tariff Rates, Tariff Revenue, and Tariff Reform: Some New Facts", *World Bank Economic Review*, no.8, pgs.1-16.
- Pritchett, L., A. Suryhadi y S. Sumarto (2000). "Quantifying Vulnerability to Poverty: A proposed Measure with Application to Indonesia", *World Bank Policy Research Working Paper*, no.2437, Washington, D.C.
- Rama, M. (1994). "The Labor Market and Trade Reform in Manufacturing", en M.Connolly y J.de Melo (editores), *Essays on the Effects of Protectionism on a Small Country: The Case of Uruguay*, Banco Mundial, Washington, D.C.
- Ramírez Guerrero, Jaime (2004). "Capacitación laboral para el sector informal en Colombia", Programa In Focus sobre Conocimientos Teóricos y Prácticos y Empleabilidad, Oficina Internacional del Trabajo, Ginebra.
- Rawlings, L.B. (2003). "La red de protección social", en M. Guigale, O. Lafourcade y C. Luff (editores), *Colombia: Fundamentos económicos de la paz*, Banco Mundial-Alfaomega Colombiana S.A., primera edición, abril, pgs.623-646.
- Ravallion, M. y D. Van de Walle (1991). "The Impact on Poverty of Food Pricing Reforms: A Welfare Analysis for Indonesia", *Journal of Policy Modelling*, vo.13, pgs.281-99.
- Reina, M. y S. Zuluaga (2005). "Application of Safeguards and Antidumping Duties in Colombia", *Policy Research Working Paper*, no. WPS 3608, Banco Mundial, Washington, D.C.
- Reina, M. y S. Zuluaga (2003a). "Bases para un modelo agropexportador para Colombia", Fedesarrollo, fotocopia, junio.
- Reina, M. y S. Zuluaga (2003b). "Lineamientos de una estrategia de negociación de Colombia en acceso a mercados en las negociaciones del ALCA", Informe Final de Fedesarrollo para el Ministerio de Industria, Comercio y Turismo, junio.
- Reinikka, R. y P. Collier (2001). "Uganda's Recovery: The Role of Farms, Firms and Government", Banco Mundial, Washington, D.C.
- Revenga, A. (1997). "Employment and Wage Effects of Trade Liberalization: The Case of Mexican Manufacturing", *Journal of Labor Economics*, vol.15, S20-S43.

- Ribero, Rocío (2003). "Gender Dimensions of Non-formal Employment in Colombia", Universidad de los Andes, Documento CEDE 2003-04, febrero.
- Rodrik, D. (1999). "Where Did All the Growth Go? External Shocks, Social Conflict and Growth Collapses", *Journal of Economic Growth*, vol.4, no.4, pgs.385-412.
- Rodríguez, F. y D. Rodrik (2001). "Trade Policy and Economic Growth: A Skeptic's guide to the Cross-national Evidence", *NBER Macroeconomics Annual*, Washington, D.C.
- Sachs, J. y A. Warner (1995). "Economic Reform and the Process of Global Integration", *Brookings Papers on Economic Activity*, 0(1), Washington, D.C.
- Santamaría, M. (2004). "Income Inequality, Skills and Trade: Evidence from Colombia During the 80s and 90s", Universidad de los Andes, Documento CEDE 2004-02, febrero.
- Secretaría de la Comunidad Andina (2004). "Análisis del Tratado de Libre Comercio Centroamérica-Estados Unidos", Serie Documentos de Trabajo, SG/di 620, rev.1, mayo.
- Secretaría de la Comunidad Andina (2003). "Análisis del Tratado de Libre Comercio Chile-Estados Unidos", Serie Documentos de Trabajo, SG/dt 221, junio.
- Secretaría de Hacienda Distrital (2004). "Programa de crédito para la generación de empleo a través del financiamiento a la microempresa en Bogotá: diagnóstico, evaluación y propuesta", septiembre, fotocopia.
- Secretaría de Hacienda Distrital (2003a). "Principales resultados de las cuentas económicas distritales 1990-2000", Cuadernos de la Ciudad, Serie Productividad y Competitividad No.3.
- Secretaría de Hacienda Distrital (2003b). "Reduciendo la pobreza en Bogotá: las políticas distritales durante la administración 2001-2003 y sus resultados", *Serie Equidad y Bienestar*, número 3, diciembre.
- SENA (2003). *Sistema Nacional de Formación para el Trabajo – enfoque colombiano*, SENA, Bogotá, noviembre.
- Takacs, W. y A. Winters (1991). "Labor Adjustment Costs and British Footwear Protection", *Oxford Economic Papers*, vol.43, pgs.479-501.
- Tavares *et al.* (2001). "Antidumping in the Americas", OAS Trade Unit Studies, marzo.
- Taylor, A. (1998). "On the Costs of Inward-Looking Development: Price Distortions, Growth and Divergente in Latin America", *Journal of Economic History*, vo.58, no1, pgs.1-28.
- Texto del Tratado de Libre Comercio entre Chile y Estados Unidos (2003).
- Texto del Tratado de Libre comercio entre Singapur y Estados Unidos (2003).
- Texto del Tratado de Libre Comercio entre Australia y Estados Unidos (2004)
- Texto del Tratado de Libre Comercio entre Estados Unidos y Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua y República Dominicana, DR-CAFTA (2004).
- Texto del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (1994).

- Tokman, V. (2003). "Libre comercio y estándares laborales: un vínculo en evolución", BID-FLACSO, mayo.
- Tornell, A., F. Westermann y L. Martínez (2004). "Nafta and Mexico's Less-Than-Stellar Performance", *NBER Working Paper*, no.10289, National Bureau of Economic Research, Cambridge, Massachusetts, febrero.
- Torres, L.A. y H. Osorio (1998), "Sistema Andino de Franjas de Precios: evaluación e implicaciones para Colombia", Documento CEDE, Informe Final, Universidad de los Andes, Bogotá.
- UNCTAD (2002). "World Commodity Trends and Prospects", Nota de la Secretaría General de la UNCTAD para la Asamblea General, septiembre.
- 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, fotocopia, noviembre.
- van der Gaag, J. (1991). "Poverty in the Developing World: Assessment of the Past, Prospects for the Future", *European Economic Review*, vo.35, pgs.343-49.
- Vasconcellos, C. (2003). "Entering the Market Chained to Face the Competition", en *Microenterprise Americas*, pgs.46-51.
- Vaughan, D. (2005). "Tratado de Libre Comercio y barreras no arancelarias: un análisis crítico", *Archivos de Economía*, DNP, no.281, abril.
- Wacziarg, R. (2001). "Measuring the Dynamic Gains from Trade", *World Bank Economic Review*, vol.15, no.3, pgs.393-427.
- Whalley, J. (2003). "Assessing the Benefits for Developing Countries of Liberalization in Services Trade", NBER Working Paper Series, no. 10181, diciembre.
- Winters, A., N. McCulloch y A. McKay (2004). "Trade Liberalization and Poverty: The Evidence So Far", *Journal of Economic Literature*, vol. XLII, marzo, pg.72-115.
- 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.

X. ANEXO 1: METODOLOGÍA DE ANÁLISIS DE COMPETITIVIDAD RELATIVA

La fuente principal de información para la estimación de los indicadores de competitividad relativa es la base de datos de comercio exterior por destino y origen de las exportaciones e importaciones de cada departamento de Colombia. Los datos están a un nivel de desagregación a 10 dígitos del sistema armonizado arancelario (NANDINA).

X.A. Definición e interpretación de indicadores de competitividad relativa

X.A.1. Índice de Ventaja Comparativa Revelada (IVCR)

El IVCR se usa para determinar la competitividad relativa de los sectores o productos de un país. El índice compara la participación del producto en cuestión en las exportaciones del país, con la participación de las exportaciones mundiales del producto en las exportaciones mundiales totales. El índice siempre tiene un valor mayor que cero. Si el índice es mayor que 1, el país tiene una ventaja comparativa en el producto analizado, y si es menor que 1, el país tiene una desventaja comparativa en el producto.

$$IVCR_{ij} = (x_{ij} / X_i) / (x_{wj} / X_w)$$

IVCR_{ij} : Índice de Ventaja Comparativa Revelada del país i para el producto j

x_{ij} : Valor de las exportaciones del país i del producto j

x_{wj} : Valor de las exportaciones mundiales del producto j

X_i : Valor de las exportaciones totales del país i

X_w : Valor de las exportaciones totales mundiales

X.A.2. Índice de Balanza Comercial Relativa (IBCR)

El IBCR mide la participación de la balanza comercial de un determinado sector en el comercio total de ese sector. Se puede calcular con respecto al mundo o a un mercado específico, midiendo la participación de la balanza comercial de un sector con un determinado mercado respecto al comercio de dicho sector con ese mercado.

El IBCR se ubica entre - 1 y 1, considerándose competitivos los productos cuyo indicador es superior a cero. Los productos que tienen un IBCR cercano a 1 son los más

X.A.4. Índice de Especialización de las Exportaciones Específico (IEEe)

El IEEe es una versión modificada del IEE, ya que compara la participación de las exportaciones de un sector de un país a un mercado específico en las exportaciones totales del país a ese mercado, con la participación de las importaciones de ese sector que hace ese mercado en sus importaciones totales. El IEEe toma un valor mayor a cero. A mayor valor del indicador, mayor especialización de ese país en la venta de un producto a ese mercado específico. Si IEEe es mayor que 1 hay una ventaja comparativa de ese producto en ese mercado, y si es menor que 1 el mercado importa mucho más del producto de lo que el país le está exportando.

$$\mathbf{IEEe_{ikj} = (x_{ikj} / X_{ik}) / (m_{kj} / M_k)}$$

IEEe_{ikj} = Índice de Especialización de las Exportaciones del país *i* al país *k* del bien *j*

x_{ikj} = Exportaciones del país *i* al país *k* del bien *j*

X_{ik} = Exportaciones totales del país *i* al país *k*

m_{kj} = Importaciones del país *k* del bien *j*

M_k = Importaciones totales del país *k*

Este indicador se utiliza para determinar la competitividad de los principales proveedores de la región Bogotá-Cundinamarca y para identificar los principales competidores de Bogotá-Cundinamarca en el mercado de Estados Unidos.

X.A.5. Tasa de Protección Efectiva (TPE)

La TPE mide la tasa de protección arancelaria de cada país o sector, tomando en cuenta simultáneamente la protección de los bienes finales y la de sus insumos.

$$\mathbf{TPE = [t_x - \text{suma}(a_{yx} \cdot t_y)] / [1 - \text{suma}(a_{yx})]}$$

TPE = Tasa de protección efectiva

t_x = arancel del bien *x*

a_{yx} = cantidad del insumo *y* necesario para producir el bien *x*

t_y = arancel del insumo *y*

X.B. Composición de los productos agropecuarios y sus derivados

El siguiente cuadro detalla la construcción de los 46 renglones agropecuarios y sus derivados, que son considerados en el análisis realizado en los Capítulos IV y V.

Cuadro X-1

Composición de los productos agropecuarios y sus derivados (agroindustria)

Descripción del producto	Capítulos o partidas del sist. armonizado	
	Producto agropecuario	Derivados
Algodón	5201 a 5202	
Animales vivos	01	
Avicultura	Correspondientes de 0207	Correspondientes de 0407, 0408 y 1602
Azúcares y confites	1701 a 1703	1704
Bananos y plátanos	0803	Correspondientes cap.20
Bebidas y líquidos alcohólicos	22	
Cacao y chocolates	1801 a 1805	1806
Café sin tostar y sin descafeinar *	090111	
Café, té, yerba mate y especias (sin café sin tostar y sin descafeinar)	Correspondientes del capítulo 09	
Carne bovina	Correspondientes de 0201, 0202, 0206 y 0210	Correspondientes de 1602
Carne porcina	Correspondientes de 0203, 0209 y 0210	Correspondientes de 1601 y 1602
Carnes (distintas a bovina, porcina y aves)	Correspondientes a 0204, 0205, 0206, 0208	Correspondientes del cap.16
Cereales	10	11 y 19
Flores	0603	
Frutas (excepto bananos y plátanos)	08 sin 0803	Correspondientes cap.20
Grasas y aceites animales o vegetales, excepto oleaginosos	Correspondientes del cap.15	
Gomas, resinas y demás jugos	13	
Hortalizas	0702 y 0707	Correspondientes cap.20
Leche fresca y en polvo, y productos lácteos	0401 a 0402	0403, 0404 y 0406
Legumbres	0708 a 0713	Correspondientes cap.20
Materias trensables y demás	14	
Oleaginosas	1201 a 1208 y 0405	1501 a 1518
Otros productos de origen animal	0409, 05 y 500100	Correspondientes cap.50
Papas	0701	Correspondientes cap.20
Pescado	Correspondientes del cap.03	Correspondientes del caps.03 y 16
Plantas vivas (sin flores)	06 sin 0603	
Preparaciones alimenticias nep	21 y corresp.cap.20	
Residuos prod.agropecuaria y desperdicios	23	
Semillas y frutos no oleaginosos	Correspondientes cap.12	
Tabaco sus sucedáneos	24	

Fuente: Definición de ámbito agrícola de la OMC y S.Zuluaga *et al.* (2002).

Nota: * sectores excluidos del análisis regional Bogotá-Cundinamarca. Véase aclaraciones metodológicas en la sección IV.

XI. ANEXO 2: DESCRIPCIÓN DE LAS AGREGACIONES DE PAÍSES

ASIA ORIENTAL Y PACÍFICO: Australia, Brunei, Camboya, Cocos (Islas), Comoras, Cook (Islas), Corea (Norte), Corea del Sur, Fidji, Filipinas, Guam, Hong Kong, Indonesia, Johnston (Isla), Kiribati, Laos, Malasia, Marshall (Islas), Micronesia, Mongolia, Myanmar, Nauru, Navidad, Niue (Isla), Norfolk (Isla), Nueva Caledonia, Nueva Zelanda, Pacífico (Islas), Palau (Islas), Papua Nueva Guinea, Polinesia francesa, Salomón (Islas), Samoa, Samoa Americana, Santa Elena, Seychelles, Singapur, T. Británico Océano Indigo, Tailandia, Tokelau, Tonga, Trio. Antártico Británico, Tuvalu, Vanuatu, Vietnam, Wake (Isla) y Wallis y Futuna (Isla).

DEMÁS ALCA: Anguilla, Antigua y Barbuda, Antillas Holandesas, Araba, Bahamas, Barbados, Belice, Bermudas, Caimán (Islas), Canadá, Cuba, Dominica, Granada, Guadalupe, Guyana Francesa, Guyana, Haití, Jamaica, Martinica, Monserrat (Isla), Panamá, Pitcairn (Isla), Puerto Rico, República Dominicana, San Kitts y Nevis, San Pedro y Miquelón, San Vicente y las Granadinas, Santa Lucía, Santo Tomé y Príncipe, Surinam, Trinidad y Tobago, Turcas y Caicos (Islas) e Islas Vírgenes (EEUU o Reino Unido).

DEMÁS EUROPA Y ASIA: Albania, Andorra, Armenia, Azerbaijón, Bangladesh, Belarus, Bosnia-Herzegovina, Bulgaria, Bután, Croacia, Eritreo, Feroe (Islas), Gaza y Jericó, Georgia, Gibraltar, Groenlandia, India, Islandia, Kazajstán, Kirguizistán, Liechtenstein, Macao, Macedonia, Maldivas, Marianas del Norte (Islas), Moldavia, Mónaco, Nepal, Noruega, Pakistán, Reunión, Rumania, Rusia, San Marino, Santa Sede, Sri Lanka, Suiza, Tadjikistán, Timor del Este, Turkmenistán, Ucrania y Uzbekistán.

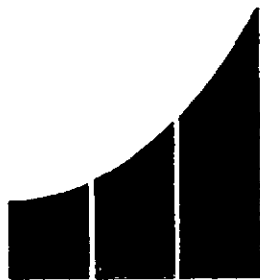
MCCA: sigla para el Mercado Común Centroamericano, conformado por Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras y Nicaragua.

MERCOSUR: sigla para el Mercado Común del Sur, conformado por Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay.

RESTO DE PAÍSES: Afganistán, Angola, Arabia Saudita, Argelia, Bahrein, Benín, Botswana, Burkina Faso, Burundi, Cabo Verde, Camerún, Chad, Congo, Costa de Marfil, Djibouti, Egipto, Emiratos Árabes, Etiopía, Gabón, Gambia, Ghana, Guinea, Guinea Bissau, Guinea Ecuatorial, Irak, Irán, Israel, Jordania, Kenia, Kuwait, Lesotho, Líbano, Liberia, Libia, Madagascar, Malawi, Mali, Marruecos, Mauricio, Mauritania, Mozambique, Namibia, Níger, Nigeria, Omán, Qatar, República Centroafricana, Ruanda, Sahara Occidental, Senegal, Sierra Leona, Siria, Somalia, Sudáfrica, Sudán, Swasilandia, Tanzania, Togo, Túnez, Turquía, Uganda, Yemen, Zaire, Zambia y Zimbabwe.

UE: sigla para la Unión Europea con sus 25 miembros, Alemania, Austria, Bélgica, Chipre, Dinamarca, Eslovaquia, Eslovenia, España, Estonia, Finlandia, Francia, Grecia, Hungría, Irlanda, Italia, Letonia, Lituania, Luxemburgo, Malta, Países Bajos, Polonia, Portugal, Reino Unido, República Checa y Suecia.

* * *



FEDESARROLLO

FUNDACION PARA LA EDUCACION SUPERIOR Y EL DESARROLLO

FEDESARROLLO es una entidad colombiana, sin ánimo de lucro dedicada a promover el adelanto científico y cultural y la educación superior, orientándolos hacia el desarrollo económico y social del país.

Para el cumplimiento de sus objetivos, adelantará directamente o con la colaboración de universidades y centros académicos, proyectos de investigación sobre problemas de interés nacional.

Entre los temas de investigación que han sido considerados de alta prioridad están la planeación económica y social, el diseño de una política industrial para Colombia, las implicaciones del crecimiento demográfico, el proceso de integración latinoamericana, el desarrollo urbano y la formulación de una política petrolera para el país.

FEDESARROLLO se propone además crear una conciencia dentro de la comunidad acerca de la necesidad de apoyar a las Universidades colombianas con el fin de elevar su nivel académico y permitirles desempeñar el papel que les corresponde en la modernización de nuestra sociedad.